



Universiteit Utrecht

Met vertrouwen verantwoord

Cor van Montfort – Vrije Universiteit Amsterdam

Meike Bokhorst – WRR & Universiteit Utrecht

Eindverslag van een onderzoek naar mogelijkheden om de verantwoording in de sector
Voortgezet Onderwijs te verbeteren.

Uitgevoerd in opdracht van de VO-raad.

Den Haag, 12 februari 2019

Inhoud

1	Inleiding	3
2	verantwoording: definitie en ontwikkelingen	4
2.1	Wat is verantwoording?	4
2.2	Ontwikkelingen in publieke verantwoording	4
3	Uitgangspunten	6
3.1	Verantwoording als onderdeel van de sturingscyclus	6
3.2	Vier perspectieven op publieke verantwoording	6
3.3	Een actieve rol voor de VO-raad	8
4	Verantwoordingsinformatie: (niet-)gebruik en de relatie met vertrouwen	11
4.1	Zenders van verantwoordingsinformatie: scholen en schoolbesturen	11
4.2	Ontvangers en gebruikers van verantwoordingsinformatie: de ouders	12
4.3	Relatie tussen vertrouwen en verantwoording	13
4.4	Conclusie	14
5	Aanbevelingen	16
5.1	Het rechtsstatelijk perspectief	16
5.1.1	<i>Rolinvulling door raden van toezicht</i>	16
5.1.2	<i>Interne verantwoording aan de raad van toezicht door belanghebbenden</i>	17
5.1.3	<i>Verantwoording door de raad van toezicht aan belanghebbenden</i>	19
5.1.4	<i>Advies aan de VO-raad</i>	20
5.2	Het cybernetisch perspectief	20
5.2.1	<i>Leren door verantwoorden</i>	20
5.2.2	<i>Advies aan de VO-raad</i>	23
5.3	Het bestuurlijk perspectief	24
5.3.1	<i>Het goede gesprek</i>	24
5.3.2	<i>De continuïteitsparagraaf</i>	25
5.3.3	<i>Advies aan de VO-raad</i>	25
5.4	Het democratisch perspectief	26
5.4.1	<i>Autonomie en verantwoording gaan hand in hand</i>	26
5.4.2	<i>Benchmark</i>	26

5.4.3	<i>Jaarverslag</i>	28
5.4.4	<i>Sectorbeeld op basis van het jaarverslag?</i>	28
5.4.5	<i>Advies aan de VO-raad</i>	29
6	Vervolgstappen	31
6.1	Afrondende stappen in het deze fase van het project.....	31
6.2	Voorstellen voor vervolg	31
Bijlage	Verantwoording.....	34

1 INLEIDING

Vanuit de politiek en de maatschappij wordt een steeds sterkere druk uitgeoefend op individuele scholen, schoolbesturen en op de sector als geheel, om meer inzicht te bieden in de prestaties en in de besteding van de publieke middelen.¹

De VO-raad wil inspelen op de roep naar meer transparantie en betere verantwoording² en scholen faciliteren bij het verbeteren van hun publieke verantwoording. Daarom heeft de VO-raad aangegeven in beeld te willen brengen: *“wat de politieke en maatschappelijke vraag is naar verantwoording door schoolbesturen, hoe besturen daarmee omgaan en wat hun ontwikkelvragen zijn, welke rol het jaarverslag daarbij speelt, en ook wat de VO-raad (en specifiek VO-academie en Vensters) kan doen om hen te faciliteren, c.q. te ontdekken welke vorm daarbij past zodat daarop ingespeeld kan worden.”*

Voor dit project hebben we een literatuuranalyse uitgevoerd, gesproken met bestuurders en toezichthouders, twee ronde tafels georganiseerd (Cie. Governance en Cie. Bedrijfsvoering van de VO-raad) en een bijzondere ALV van de VO-raad bijgewoond. Uit deze gesprekken en bijeenkomsten rijst het beeld op dat het gevoel van urgentie toeneemt: het gevoel dat de tijd dringt en dat er snel betekenisvolle stappen moeten worden gezet in het verbeteren van de publieke verantwoording en het vergroten van de transparantie. Dit omdat het investeren in publieke verantwoording niet alleen in het instellingsbelang is, maar ook het brede publieke belang van de sector dient.

Dit rapport bevat adviezen voor schoolbesturen en de VO-raad. Daarnaast staan we stil bij een aantal knelpunten bij het inrichten van een goede verantwoording.

In dit rapport staat verantwoording en de bijdrage die verantwoording kan leveren aan transparantie, kwaliteit en leerprocessen, centraal. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat ‘leren door verantwoorden’ slechts een van de vele manieren is voor scholen en besturen om te leren en te verbeteren. Vanuit het perspectief van leren en verbeteren is een goede verantwoording dus wel van belang, maar ook wel weer van relatief belang voor de uiteindelijke kwaliteit van het onderwijs.

¹ Ook vanuit de sector zelf wordt meer duidelijkheid verlangd over de besteding van de extra middelen: in hoeverre komen deze daadwerkelijk ten goede aan kleinere klassen, professionalisering en hogere salarissen? (zie het onderzoek van de heren Van Haandel en Duijvestijn [De Telegraaf 8 mei 2017] en de reactie van de Staatssecretaris van OCW daarop [Brief aan de Kamer van 30 mei 2017]).

² Zie Cor van Montfort, Meike Bokhorst en Thijs Janssen, Tussenrapportage Verbetering van de publieke verantwoording in het Voortgezet Onderwijs. Praktijken, mogelijkheden en dilemma's, Den Haag-Tilburg, juni 2018.

2 VERANTWOORDING: DEFINITIE EN ONTWIKKELINGEN

2.1 Wat is verantwoording?

Volgens een in de literatuur veel gebruikte definitie is verantwoording:

“Een relatie tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor.” (Bovens en Schillemans, 2009)

Voor ‘actor’ kunnen we hier lezen: het schoolbestuur, de schoolleiding of leraren, en voor ‘forum’ kunnen we bijvoorbeeld lezen ouders, de Inspectie van het Onderwijs (IvO), de medezeggenschapsorganen van leraren en/of ouders, of de Raad van Toezicht.

Volgens deze definitie is goede verantwoording dus tweezijdig: het is belangrijk dat iemand – het forum – kan reageren op de verantwoordingsinformatie die de actor aanlevert door nadere vragen te stellen of een oordeel uit te spreken. Daar zou nog aan toe kunnen worden gevoegd dat een forum het (informele en formele) recht heeft om een actor (het bestuur of de schoolleiding) op eigen initiatief ter verantwoording te roepen (in het Engels: ‘to hold accountable’).

2.2 Ontwikkelingen in publieke verantwoording

Rondom verantwoording zien we de afgelopen jaren vier belangrijke ontwikkelingen:

1. **Verbreding van publieke verantwoording.** Verantwoordingsinformatie is niet alleen van belang voor de Inspectie of het ministerie van OCW, maar ook intern voor de Raad van Toezicht en extern voor ouders, gemeenten of andere belanghebbenden en geïnteresseerden (de ‘horizontale verantwoording’). Kortom, de klassieke verticale verantwoording wordt aangevuld met horizontale verantwoording (zie o.a. Algemene Rekenkamer, 2004). In tabel 1 zijn verschillende vormen van horizontale, verticale, interne en externe verantwoording weergegeven.
2. **Nieuwe informatiedragers en vervagende grenzen.** Waar vroeger het gedrukte jaarverslag en de verantwoording aan de Inspectie van het Onderwijs centraal stonden, zien we steeds vaker andere informatiedragers zoals *Vensters / Scholen op de kaart*. Deze informatiedragers kunnen behulpzaam zijn als besturen zich willen benchmarken met andere schoolbesturen, of als ouders scholen in hun buurt willen vergelijken. De grenzen tussen transparantie en verantwoording vervagen met dit type informatievoorziening.
3. **Verantwoording als onderdeel van goed bestuur.** Steeds vaker dringt het besef door dat verantwoording onderdeel is van goed bestuur. Dat wil zeggen dat verantwoording niet op zichzelf staat, maar idealiter onderdeel is van de cyclus ‘sturing, bedrijfsvoering, verantwoording en toezicht’. Daarmee is verantwoording niet wat een organisatie ‘extra’

bovenop alle andere dingen moet doen voor anderen, maar een activiteit die onderdeel zou moeten zijn van de reguliere werkprocessen en ondersteunend aan het primaire proces.

4. **Verantwoording is niet alleen achteraf legitimeren, maar ook luisteren en leren.** Dat wil zeggen dat verantwoording niet alleen is gericht op het achteraf uitleggen van wat het bestuur heeft gedaan. Steeds vaker wordt verantwoording (of transparantie in brede zin) door bestuurders ook gebruikt om belanghebbenden uit te nodigen om feedback te geven en om input te geven voor verbeteringen. Hiermee wordt verantwoording deel van de zogeheten 'horizontale dialoog' met belanghebbenden³.

Verantwoording wordt idealiter door deze ontwikkelingen tot een dynamisch, cyclisch proces dat kan bijdragen aan beter presteren en functioneren van scholen en schoolbesturen. Ook kan moderne verantwoording bijdragen aan een beter inzicht van de politiek en samenleving in de besteding van publieke middelen door scholen en schoolbesturen. Dus zowel de publieke waardecreatie, de democratische controle, de responsiviteit als de legitimiteit zijn gediend met zo'n moderne vorm van verantwoording.

Bestuurders, politici, burgers, ouders, gemeenten en andere belanghebbenden kunnen – als ze dat willen – beschikken over veel en gedetailleerde informatie op school- en stelselniveau (zie box 4). We weten echter uit wetenschappelijk onderzoek dat het voorhanden zijn van verantwoordingsinformatie niets zegt over het gebruik en de effecten ervan. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

³ In de lidmaatschapseisen voor de VO-raad is opgenomen dat het bestuur er voor zorgt: *“dat de doelstellingen en de aanpak van de horizontale dialoog met externe stakeholders in de organisatie worden geformaliseerd, verankerd, onderhouden en vermeld in het jaarverslag.”*

3 UITGANGSPUNTEN

In deze rapportage hanteren we twee uitgangspunten:

- 1) We zien verantwoording als onderdeel van de sturingscyclus ('verantwoordingsinformatie is stuurinformatie'), zie paragraaf 3.1.
- 2) We hanteren een breed begrip van publieke verantwoording waarin de verschillende functies die verantwoording heeft tot hun recht kunnen komen, zie paragraaf 3.2.

3.1 Verantwoording als onderdeel van de sturingscyclus

Autonomie brengt de verplichting tot verantwoording met zich mee en daarmee de noodzaak je kwetsbaar op te stellen als schoolbestuur, schoolleiding en leraar.

In de praktijk is verantwoording nog vaak een sluitpost, een verplicht nummer en iets dat niet of slechts losjes verbonden is met leren en verbeteren.

Verantwoording is in onze visie geen 'stand alone' activiteit in een organisatie. Verantwoording zou idealiter ingebed moeten zijn in een cyclus van sturen, beheersen, verantwoorden en toezichhouden. De uitkomst van verantwoording is dan het begin van een gesprek met belanghebbenden en toezichhouders, die vervolgens feedback geven waarmee het bestuur de volgende sturingscyclus ingaat. Een beleidsrijke en geïntegreerde verantwoording waarin geld en resultaten bij elkaar komen vereist dus aan de voorkant een beleidsrijke begroting en achterkant een koppeling tussen ambities, geld en prestaties.⁴ Alleen door (pro-)actief feedback en gebruik van verantwoordingsinformatie uit te lokken, te ontvangen en te verwerken kun je (schoolbestuur, schoolleiding, leerkrachten) zelf beter worden verantwoording.

3.2 Vier perspectieven op publieke verantwoording

In de wetenschappelijke literatuur worden vier perspectieven op publieke verantwoording onderscheiden (zie o.a. Mulgan, 2003; Bovens & Schillemans, 2009):

- **Het democratische perspectief:** verantwoording maakt controle en toezicht mogelijk. Bijvoorbeeld de verantwoording van het bestuur aan de Inspectie van het Onderwijs, het ministerie van OCW of een verantwoording door het bestuur aan een visitatiecommissie of een accreditatie-orgaan.
- **Het rechtsstatelijke perspectief:** de bijdrage van verantwoording aan een systeem van checks and balances. Bijvoorbeeld de verantwoording van het bestuur aan de raad van toezicht.
- **Het cybernetische perspectief:** verantwoording maakt feedback, het goede gesprek en daarmee leren mogelijk. Vanuit dit perspectief staat de bijdrage die verantwoording kan leveren aan

⁴ Denk hierbij aan de principes van de VBTB (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) begrotingstechniek. In de begroting staan de vragen 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we daarvoor doen' en 'wat mag het kosten' centraal. In de verantwoording worden vervolgens de vragen 'wat hebben we bereikt', 'wat hebben we daarvoor gedaan' en 'wat heeft het gekost' beantwoord.

kwaliteitsverbetering, het creëren van publieke waarde en het realiseren van maatschappelijke doelstellingen, centraal.

- **Het bestuurlijke perspectief:** verantwoording levert een bijdrage aan legitimiteit, dat wil zeggen aan steun en vertrouwen van de omgeving in het bestuur. Dat kan bijvoorbeeld via verantwoordingsdocumenten zoals een jaarverslag waarin wordt uitgelegd welke strategische keuzes de instelling maakt, wat goed en niet goed gaat en welke verbeteracties worden ondernomen.

Het democratisch perspectief waarin de Tweede Kamer en de Inspectie voor het Onderwijs een belangrijke rol hebben, is dominant in de discussies over de verantwoording over de besteding van de (extra) middelen voor onderwijs. Als we publieke verantwoording tot volle wasdom willen laten komen en echt zinvol willen laten zijn voor de school zelf en de belanghebbenden daar om heen is dit perspectief te beperkt. Uitgangspunt bij het onderzoek is dat de discussie over verbetering van de publieke verantwoording breder gevoerd moeten worden. Dit betekent dat verantwoording ook gezien wordt als een activiteit die voor onderwijsinstellingen zelf zinvol is: om te leren, om draagvlak te creëren of om interne checks and balances goed hun werk te kunnen laten doen. Misschien is dan het woord 'verantwoording' daarmee dan niet altijd meer het woord is dat de lading volledig dekt, maar gaat zuivere verantwoording ongemerkt over in een horizontale waarin feedback verkrijgen, draagvlak creëren en verantwoording afleggen samengaan.⁵

In onze visie zou de discussie over verbetering van de publieke verantwoording daarom breder gevoerd moeten worden. Het verantwoordingspotentieel kan pas ten volle worden benut als ook deze andere perspectieven worden meegenomen in het debat over verbetering van de publieke verantwoording. Verbetering van de verantwoording vereist dus verschillende acties vanuit alle vier de vier perspectieven.

Een van de respondenten merkte op dat het er bij de vier perspectieven om gaat hoe we verschillende 'talen' bij elkaar kunnen bij brengen: de taal van de bestuurder, van de ouder, van de leerling, van externe belanghebbenden en van interne en externe toezichthouders. Alleen als men elkaars taal spreekt en begrijpt is het goede gesprek en productieve gezamenlijke acties mogelijk.

⁵ Zie ook: F. de Vijlder e.a., *Medezeggenschap onder het vergrootglas. Een themaonderzoek in het kader van de governance VO*, Lectoraat Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties, Nijmegen, 9 juni 2017, p. 17.

Box 1: Verbetering van de verantwoording vanuit vier perspectieven		
1.	Democratisch perspectief	investeren in betere externe verantwoording over publieke middelen in met name het jaarverslag.
2.	Bestuurlijk perspectief	investeren in beter extern gebruik van verantwoordingsinformatie.
3.	Rechtsstatelijk perspectief	investeren in relevante, betrouwbare en tijdige verantwoording aan de Raad van Toezicht en aan andere interne toezicht- en controleorganen.
4.	Cybernetisch perspectief	investeren in feed back loops met 'peers' en externe belanghebbenden.

3.3 Een actieve rol voor de VO-raad

Het veld lijkt een actieve rol van VO-raad te verwachten (zie o.a. de extra ALV op 5 september 2018 en enkele geïnterviewden): dwingender m.b.t. lidmaatschapseisen en actiever in ondersteuning (bijv. het aanbieden van een format voor het jaarverslag, helpen bij horizontale verantwoording).

Het handelingsrepertoire van de VO-raad bestaat uit zes onderdelen:

- Verleiden: best practices laten zien
- Begeleiden/faciliteren: Communities of practice, living labs
- Scholing aanbieden: cursusaanbod
- Belonen: prijs uitreiken
- Druk uitoefenen
- Straffen: naming, shaming en blaming, uit vereniging zetten

We geven in hoofdstuk 5 voor elk perspectief op verantwoording aan welke instrumenten de VO-raad zou kunnen inzetten ten behoeve van een betere verantwoording.

In box 2 hebben we onze aanbevelingen aan de VO-raad samengevat.

Box 2: Samenvatting advies aan de VO-raad

1. Hanteer een brede blik op verantwoording (de vier perspectieven). Alleen dan kunnen de mogelijkheden die verantwoording kan leveren een kwaliteit, leren en vertrouwen in volle omvang worden benut.

VO-raad:

Loop gedetailleerd per perspectief bij een paar schoolbesturen door het verantwoordingsarrangement en bekijk waar het anders/beter kan. Ga vervolgens concreet aan de slag met verbeter/veranderacties. Betrek daarbij onderstaande aanbevelingen.

2. Neem een actieve rol richting leden:

Bestuurlijk en democratisch perspectief:

VO-raad samen met OCW en Onderwijsinspectie:

Verken welke monitors, benchmarks en dashboards er zijn, welke informatie zij bevatten en welke informatie er – uitgaande van de vier perspectieven – nog mist. Ontwikkel een brede monitor c.q. benchmark in eerste instantie op basis van informatie die nu al beschikbaar is.

Biedt handreikingen en ondersteuning bij het opstellen van een goed, beknopt en betekenisvol jaarverslag c.q. bestuursverslag en continuïteitsparagraaf.⁶

Ga met de leden en met de Onderwijsinspectie het gesprek aan over waar meer uniformering in de verantwoording of in definities gewenst is.

Rechtstatelijk perspectief:

VO-raad samen met de VTOI :

Ontwikkel een scholingsprogramma voor interne toezichthouders, auditors en controllers over verantwoording *aan*, en verantwoording *door* raden van toezicht

⁶ Zie ook:

- de aanbeveling in het eindadvies van de Monitoringscommissie Goed Onderwijsbestuur (*Betekenisvol Besturen*, 2018, p. 14): "Faciliteer schoolbesturen bij het op lokaal niveau vertalen van hun missie en kernwaarden naar praktische werkwijzen, zodat zij in samenwerking met hun stakeholders kunnen werken aan het realiseren van hun eigen ambities. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de relatie bestuur – intern toezicht, het regionaal samenwerken aan de maatschappelijke opgave en het versterken van de participatie van ouders en leerlingen."
- de aanbeveling in het advies *Bijdragen aan het samenspel tussen intern toezicht en bestuur. Zonder wrijving geen glans en zonder vertrouwen geen groei, aanbevelingen aan VTOI - NVTK, OBV en VO - raad over de verbetering van het samenspel tussen Bestuur en Intern Toezicht van instellingen in het VO* (2018) om naast het ontwikkelen van tools en het organiseren van leernetwerken ook een professionaliseringsaanbod te ontwikkelen met vormen waarin bestuur en intern toezicht samen leren en met speciale aandacht voor het stakeholderbeleid van de raad van toezicht (p. 6).

Cybernetisch perspectief:

VO-raad samen met een aantal schoolbesturen:

Organiseer een aantal 'Communities of practice' of 'living labs' waarin onder externe begeleiding wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van stakeholderbetrokkenheid én met het organiseren van een horizontale dialoog waarin verantwoord, feedback organiseren en leren worden gecombineerd. Doel: ontwikkeling van een instrument of werkwijze om het gebruik van verantwoording te bevorderen en in te bedden in cycli van sturen, leren en kwaliteitszorg.

3. Stimuleer gebruik en doorwerking door voortdurende agendering en het aanspreken van achterblijvers (vergelijk de belronde rond bestuurskosten). Laat onderzoeken *waarom* sommige scholen en besturen achterblijven.

4 VERANTWOORDINGSINFORMATIE: (NIET-)GEBRUIK EN DE RELATIE MET VERTROUWEN⁷

4.1 Zenders van verantwoordingsinformatie: scholen en schoolbesturen

Onderzoekers van de Inspectie van het Onderwijs hebben laten zien dat een hoge mate van autonomie van scholen in combinatie met het afleggen van publieke verantwoording leidt tot goede onderwijsresultaten.⁸ Publieke verantwoording biedt een prikkel tot presteren voor scholen. Het effect van verantwoording op beoogde gebruikers is beperkt. Albert Meijer heeft laten zien dat steeds betere, completere informatie in beperkte mate leidt tot ander keuzegedrag en betere marktwerking. Vreemde ogen dwingen, maar er wordt ook selectief waargenomen. Het is plausibeler dat transparantie effect heeft via stakeholders (intermediaire organisaties) of media.⁹ Openbaarmaking heeft wel veel effect op scholen. Scholen zijn erg beducht voor het predicaat ‘zwak’ en de mogelijk dalende aanmeldcijfers die dat met zich mee kan brengen. Een negatief inspectie-oordeel leidt tot media-aandacht, negatieve publiciteit en krenking van de beroepstrots. Maar voor de meerderheid van voldoende of goed presterende scholen heeft openbaarmaking weinig effect, omdat die niet aanzet tot kwaliteitsverbetering en leren.

Er zit echter een keerzijde aan de strategie van openbaarmaking. Instrumentele openbaarmaking heeft ook negatieve neveneffecten.¹⁰ Zo kan openbaarmaking leiden tot strategisch gedrag van ondertoezichtstaanden. Scholen kunnen strategisch gedrag gaan vertonen door zich steeds meer te richten op de indicatoren van de inspectie en zich puur cosmetisch naar de criteria te gaan gedragen.¹¹ Ook kan het reputatie-effect voor organisaties buitenproportioneel zijn, waardoor de kwaliteit juist verslechtert, bijvoorbeeld als zij door financiële tekorten noodzakelijke investeringen niet kunnen doen.¹² Bij inspecties kan transparantie leiden tot versimpeling van beoordelingscriteria, doordat uniformiteit en uitlegbaarheid van inspectie-oordelen belangrijker worden als de oordelen openbaar zijn. Daarmee wordt het, zeker bij open normen, moeilijker om complexe afwegingen te maken en om recht te doen aan de situatie en context.¹³ Ondertoezichtstaande organisaties ervaren

⁷ Deze paragraaf is mede gebaseerd op Bokhorst, A. M. en J.G. van Erp (2017, *Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders*, Verkenning in opdracht van de Inspectieraad (zie: www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2017/12/21/presentatie-rapport-van-transparantie-naar-responsiviteit).

⁸ Webbink, D, Wolf, I. de, Woessmann, L., Elk, R. van, Minne, B. en M. van der Steeg (2009), *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsinstellingen? Een literatuurstudie*, CPB Document 187, OECD (2011), *Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing.

⁹ Meijer, A. (2014), *Transparency*, in: Bovens, M. R. Goodin, T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press; Erp, J. van (2009), *Naming en shaming in het markttoezicht*, Boom Juridische Uitgevers.

¹⁰ Vries, F. de, (2016), *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* Inaugurele rede Rijksuniversiteit Groningen, 29 maart 2016.

¹¹ Meijer, A. (2005), *Concurreren, leren en benchmarken*. Eindrapportage van de deevaluatie van informatie van Onderwijsinspectie op Internet: effecten op gedrag en besluiten van schoolbesturen, directies en docenten. In opdracht van de Inspectie van het Onderwijs.

¹² Erp, J. van, en A. Mein (2013), *Evaluatie actieve openbaarmaking toezichtrapporten IGZ*.

¹³ Vries, F. de (2016), *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* Inaugurele rede Rijksuniversiteit Groningen, 29 maart 2016.

bijvoorbeeld bij voedselveiligheid of kwaliteit van zorg dat bij inspecties administratieve en bureaucratische invullingen van normen de boventoon gaan voeren boven daadwerkelijke kwaliteit en veiligheid.¹⁴

4.2 Ontvangers en gebruikers van verantwoordingsinformatie: de ouders

De Inspectie van het Onderwijs veronderstelt dat ouders op basis van openbare kwaliteitsinformatie rationeler keuzegedrag vertonen. Maar in de praktijk blijkt uit NWO-onderzoek van Victor Bekkers (2012) voor ouders subjectieve overwegingen belangrijker, zoals een bezoek aan de school, of praktische overwegingen, zoals de afstand tussen huis en school: “Ruim zestig procent van de ouders bekijkt deze kwaliteitsgegevens over scholen nooit, blijkt uit het onderzoek van bestuurskundige Bekkers. Slechts 2 procent van de ouders raadpleegt deze informatie van de Inspectie van het Onderwijs grondig en laat hun schoolkeuze er mede door bepalen. De overige groep vaders en moeders bekijkt de gegevens een enkele keer, maar doet er nagenoeg niets mee.”¹⁵ De inspectie en het ministerie zijn met de aanbevelingen aan de slag gegaan om de bekendheid van de verantwoordingsinformatie en het gebruik ervan te vergroten. Toch blijft het gebruik van vensters voor verantwoording beperkt.

Ook in andere semipublieke sectoren zoals de zorg vonden onderzoekers maar een beperkt effect van openbaarmaking op het keuzegedrag van cliënten.¹⁶ Van Erp en Mein vonden in een evaluatie van het openbaarmakingsbeleid van de IGZ dat cliënten meestal niet vertrekken en dat er ook geen directe terugloop in het aantal cliënten waarneembaar is na openbaarmaking. De meeste geïnterviewde en geënquêteerde zorgverleners onderschrijven dat openbaarmaking bijdraagt aan het informeren van cliënten en het verantwoorden van de inspectiewerkwijze. Maar wanneer openbaarmaking uitmondt in negatieve beeldvorming kan dat leiden tot krenking van beroepstrots, demotivatie en zelfs ziekte en vertrek van personeel. Imagoschade kan bij individuele instellingen leiden tot financiële en personele problemen. Er zijn ook instellingen waar openbaarmaking als extra stok achter de deur werkt en tot een gevoel van urgentie leidt.

Publieke verantwoording vindt vooral via media plaats. Het directe effect van transparante informatie op burgers valt tegen. Voor dat effect zijn - in de woorden van Erna Scholtes - ‘transparanteurs’ nodig, die informatie ontsluiten en overbrengen aan een publiek.¹⁷ Media zijn kritische en eigenzinnige ‘transparanteurs’ met een eigen publiciteitslogica. De berichtgeving over transparant gemaakte data is vaker negatief dan positief en ook vaak kritisch over de overheid zelf. De berichtgeving over toezichthouders is veelal neutraal, omdat ze gezien worden als hoeders van

¹⁴ Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S., M. Nell en L. Lentz (2014), *Organizational arrangements for targeted transparency. Legal or communicative enactment of disclosure requirements*. Information Polity 19, 1.

¹⁵ www.nwo.nl/actueel/nieuws/2012/kwaliteitsgegevens-onderwijsinspectie-nauwelijks-van-invloed-op-schoolkeuze.html

¹⁶ Erp, J.G. van en Mein, A.G. (2013), *Evaluatie actieve openbaarmaking toezichtrapporten IGZ*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

¹⁷ Scholtes, H.H.M. (2012), *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Proefschrift, Den Haag: Boom Lemma uitgevers en Scholtes, H.H.M. (2013), *Nieuwsmedia als transparanteurs*, Tijdschrift voor Toezicht.

www.bjutijschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2013/3/TvT_1879-8705_2013_004_003_006.

nieuwswaardige feiten.¹⁸ De toezichthouder dient wel vaak als een tweede-orde schuldige bij problemen, crises en affaires.¹⁹ Wellicht daardoor heerst bij toezichthouders een sterk negatieve beeldvorming over nieuwsmedia. Maar in de praktijk is de werking van toezicht en media wederzijds versterkend.²⁰

Op grond van wetenschappelijk onderzoek is enig inzicht te geven in de effecten van verantwoordingsinformatie.²¹ Daaruit blijkt in de eerste plaats dat de gepubliceerde informatie slechts beperkt gebruikt wordt door burgers. Aan de instrumentele werking van transparantie ligt een rationele keuze-logica ten grondslag, waarin die goed geïnformeerde burgers druk kunnen uitoefenen door weg te lopen of een klacht in te dienen. Dit zou kunnen leiden tot beter keuzegedrag, betere marktwerking en daardoor betere naleving. In de praktijk blijkt dit effect beperkt voor te komen. Het effect hangt af van het kennisniveau en de houding van mensen ten opzichte van de organisatie die transparantie betracht.

4.3 Relatie tussen vertrouwen en verantwoording

Bij het effect van transparantie op *vertrouwen* is het van belang om verschillende vertrouwensrelaties te onderscheiden: die tussen ondertoezichtstaanden en de toezichthouder, die tussen burgers en toezichthouders en die tussen burgers en ondertoezichtstaanden. Femke de Vries heeft het beschikbare transparantie-onderzoek in kaart gebracht en geeft een genuanceerd beeld over de relatie met vertrouwen.²² Of transparantie leidt tot meer vertrouwen, hangt er onder andere van af of de openbaar gemaakte informatie betrekking heeft op het *proces* van besluitvorming (procestransparantie) of over de *redenen* voor het besluit ('rationale transparantie'). In experimenteel onderzoek leidt transparantie over de beweegredenen van organisaties tot meer vertrouwen, vooral bij mensen met weinig kennis van toezicht. Maar het effect op lange termijn is onzeker.²³

Uit onderzoek van Stephan Grimmelikhuijsen blijkt dat transparantie niet altijd tot meer, en soms zelfs tot minder vertrouwen leidt.²⁴ Uit zijn empirisch en experimenteel onderzoek in diverse sectoren (lokale overheid, financieel toezicht, rechtspraak) bleek dat het effect vooral afhangt van de

¹⁸ Schillemans, T. & A. Klijn (2016), *Media als kritische transparanteurs van beleid*. Bestuurskunde. Nr. 3.

¹⁹ Jacobs, S. (2014), *Media & verantwoording over incidenten: gevolgen voor publieke organisaties*. <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/291979/jacobs.pdf?sequence=1>. En: Schillemans, T. & S. Jacobs (2013), *Autoriteit in beeld*. Tijdschrift voor Toezicht.

²⁰ Schillemans, T. (2014) *Professionele jaloezie. Parallellen en contrasten tussen media en toezicht* www.nsob.nl/wp-content/uploads/2014/09/NSOB-14-Reflecties-op-het-toezicht.pdf. En:

Schillemans, T. (2012) *Mediatization of Public Services*. Frankfurt: Peter Lang.

Verslag UU-Kennisseminar 1 november 2016 'Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichthouders'.

²¹ Vries, F. de, (2016), *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* Inaugurale rede Rijksuniversiteit Groningen, 29 maart 2016.

²² Vries, F. de (2016) idem.

²³ Vries, F. de, W. Zijlstra en S. Grimmelikhuijsen (2017), *Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie*. *Beleid en Maatschappij* (44) 1.

²⁴ Grimmelikhuijsen, S. (2012), *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*. Utrecht.

vorm van transparantie en de context van de organisatie. Organisaties kunnen transparantie zowel in goede als slechte tijden toepassen: eigen fouten toegeven kan relatief pijnloos verlopen. Het maakt voor het vertrouwen niet veel uit of de organisatie goed of slecht nieuws openbaar maakt. Inzicht geven in het “hoe” heeft meestal minder impact op het vertrouwen dan wanneer de organisatie over het “waarom” uitleg geeft. Ook is te zien dat meer transparantie het vertrouwen in de competentie van de organisatie verlaagt, maar het vertrouwen in het proces en integriteit verhoogt. De overheid doet er verstandig aan om rekening te houden met de psychologie van de burger. Er bestaat een complexe relatie tussen kennis en vertrouwen. Mensen met meer kennis zijn minder beïnvloedbaar.²⁵

Meer informatie en inzicht heeft niet alleen invloed op het beeld dat mensen hebben van een organisatie, maar ook op de verwachtingen ervan. Meer informatie en inzicht kunnen het vertrouwensbewustzijn en de verwachtingen bij mensen activeren en versterken. Maar wanneer mensen vervolgens een organisatie blijven volgen, negatief nieuws lezen en teleurgesteld raken in de gewekte verwachtingen kan dat geactiveerde vertrouwen wegebben. Wanneer ze zelf of in hun omgeving geconfronteerd worden met intransparantie, geslotenheid en nonresponsiviteit van toezicht kan dat het wantrouwen vergroten.²⁶

4.4 Conclusie

Het beeld dat uit onze rondgang door de literatuur naar voren komt, is niet eenduidig. Verantwoording door scholen en schoolbesturen kan een prikkel tot presteren en leren zijn, maar ook leiden tot strategisch gedrag en ‘window dressing’. Aan de kant van de gebruikers, de ouders, zien we eenzelfde dubbelzinnigheid: beeldvorming rond een school is belangrijk bij de keuze voor een school, maar ouders maken daarbij in de praktijk beperkt gebruik van verantwoordingsinformatie.

Ook de relatie tussen verantwoording en vertrouwen ligt genuanceerd. Meer verantwoording en transparantie leiden niet per se tot meer of minder vertrouwen. Samenvattend kunnen we concluderen dat er sprake is van een beperkt gebruik van verantwoordingsinformatie. Daar waar wel gebruik wordt gemaakt van verantwoordingsinformatie is het effect op rationeel keuzegedrag niet groot en het effect op vertrouwen niet eenduidig.

Op grond van het bovenstaande kunnen we concluderen dat de kloof tussen theorie en praktijk groot is. Tegelijkertijd zagen we dat er vanuit de politiek (en vanuit kritische bonden en leraren) druk wordt uitgeoefend om de transparantie en de publieke verantwoording te verbeteren. Het is naar onze mening mogelijk om aan deze roep te voldoen en tot een betekenisvolle en bruikbare verantwoording te komen die ook daadwerkelijk bijdraagt aan leren en beter presteren. Maar dat kan alleen vanuit een brede en dynamische visie op verantwoording. Dat wil zeggen een visie op verantwoording die de verschillende functies die verantwoording heeft respecteert en die

²⁵ Verslag UU-Kennisseminar 1 november 2016 over ‘Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichhouders’.

²⁶ Jonkers, P. (2013), *Zet transparantie beter in voor bekritiseerbaarheid dan voor vertrouwen*. In: Broeders et al. (red.) *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*. WRR-verkenning, Amsterdam: Amsterdam University Press.

verantwoording ziet als onderdeel van een sturingscyclus, dus niet als een 'stand alone' activiteit (zie hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 5 doen we een aantal aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een brede en dynamische publieke verantwoording.

Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op individuele gesprekken met schoolbestuurders, een workshop de Algemene ledenvergadering van de PO-raad, een bijeenkomst van de themacommissie governance van de VO-raad en een bijeenkomst van de themacommissie bedrijfsvoering van de VO-raad (zie bijlage).

5 AANBEVELINGEN

5.1 Het rechtsstatelijk perspectief

Betere checks and balances door verantwoording.

Verantwoording draagt bij aan een systeem van checks and balances. Bijv. de verantwoording van het bestuur aan de raad van toezicht

5.1.1 Rolinvulling door raden van toezicht

Raden van toezicht (RvT's) verschillen sterk in de manieren waarop ze in de praktijk hun rollen van toezichthouder, adviseur en werkgever invullen. De praktijk laat alle variaties zien tussen distantie en nabijheid ten opzichte van het bestuur. De mate van nabijheid of distantie heeft directe gevolgen voor de aard en de frequentie van de (verantwoordings)informatie vanuit het bestuur naar de RvT.

We zien ook dat de mate van distantie of nabijheid binnen een bestuur of scholengemeenschap kan verschillen per dossier of fase waarin de organisatie zich bevindt. Als het financieel slecht gaat, er een fusie wordt voorbereid of als een grote vastgoedinvestering nodig is, zal de RvT in het algemeen dichterbij het bestuur zitten en zal de frequentie en het detailniveau van de (verantwoordings-) informatie toenemen.

In het rapport *'Van tweeluik naar driehoeken'* (2014) wijst de WRR op het risico dat het bestuur en de Raad van Toezicht teveel in elkaars gedachtegangen meegaan en een tunnelvisie ontwikkelen. Een aantal misstanden in het semipublieke domein werd niet veroorzaakt door een gebrekkige informatievoorziening aan de RvT, maar eerder doordat RvT en bestuur te dicht op elkaar zaten en de RvT niet op tijd ingreep. Daarom pleit de WRR voor een stevige positionering van zogeheten 'derde partijen', zoals een controller, een GMR of een belanghebbendenraad. Deze kunnen bijdragen aan betere checks and balances en de relatie tussen bestuur en RvT scherp houden. Relevante en tijdige informatievoorziening aan deze derde partijen wordt daarmee van groot belang. Een voorbeeld waarbij zo'n derde partij een stevige positie heeft gekregen, zien we in het Hoger onderwijs en het Wetenschappelijk onderwijs waar de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft gekregen op de hoofdlijnen van de begroting.

In lijn met het WRR-rapport stellen Van der Klooster en Goodijk (2018)²⁷ er op basis van recent onderzoek naar het functioneren van het intern toezicht in het VO dat de verhouding tussen bestuur en intern toezicht aan waarde kan winnen als de 'voorkant' van de besluitvorming beter wordt benut, het debat inhoudelijker en scherper wordt gevoerd en het 'tweeluik'-model bestuur/toezicht zich verbreedt. Vooral de inbreng van en dialoog met stakeholders achten zij van groot belang voor het goed kunnen uitoefenen van de publieke taak als onderwijsinstelling.

²⁷ C. van der Klooster en R. Goodijk (2018), *Intern toezicht in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar de stand van zaken, de toegevoegde waarde en mogelijke vernieuwingen*, Het Zijlstra Center, VU Amsterdam, 28 februari 2018.

In hun onderzoek naar het evalueren van het intern toezicht in het VO trekken Van der Klooster en Goodijk een aantal conclusies die ook voor deze tussenrapportage relevant zijn (p. 41):

- RvT's winnen vooral actief informatie bij de eigen bestuurder en de externe accountant en zouden dit meer willen doen bij de interne controller, de MR, de schoolleiding/directie en ook bij de docenten, leerlingen en ouders.
- Er is beperkt sprake van contacten met externe stakeholders; en ook het toezicht op het stakeholderbeleid van het bestuur is nog weinig ontwikkeld.²⁸
- De afspraken/afstemming over de informatievoorziening is in bijna 20 procent van de gevallen vastgelegd in een protocol.
- Voor de kwaliteit van de informatievoorziening, maar ook de publieke taakuitoefening, zijn de informatievoorziening en het toezicht op het stakeholderbeleid belangrijke ontwikkelpunten.
- Evaluaties van RvT's vinden meestal wel plaats, maar de communicatie over de uitkomsten daarvan behoeft verbetering, evenals de wijze waarop over het functioneren verantwoording wordt afgelegd.²⁹
- Er is meer duidelijkheid gewenst over de rollen, toezichtvisie en toegevoegde waarde van het intern toezicht, de scherpte van het debat tussen bestuur en toezicht, de omgang met stakeholders en de verantwoording.

5.1.2 *Interne verantwoording aan de raad van toezicht door belanghebbenden*

De governancecode bevat een aantal bepalingen die rechtstreeks betrekking hebben op de verantwoording aan en door de raad van toezicht (of andere vormen van 'intern toezicht'). Zie bijvoorbeeld bepaling 24 en 25 uit de governancecode:

Bepaling 24: Het interne toezicht hanteert een toezichtkader met expliciete doelstellingen en indicatoren voor het eigen toezicht.

Bepaling 25: Het interne toezicht vergaart zelf actief en tijdig informatie bij het bestuur, de externe accountant, de medezeggenschapsraad, de directie, bij interne of externe functionarissen/ adviseurs en externe organisaties en actoren.

We adviseren aan raden van toezicht om, in lijn met bovenstaande bepalingen uit de governancecode, aan de hand van de statuten en een concreet toezichtkader te bepalen met welke belanghebbenden de RvT op welk moment regulier contact heeft. Hierbij moet worden voorkomen

²⁸ Ook de Monitoringscommissie Goed Onderwijsbestuur wijst er in haar eindadvies *Betekenisvol Besturen* (2018) op dat de informatiepositie van het intern toezicht ten opzichte van de stakeholders en de positie in het stakeholderbeleid vaak onduidelijk is. De commissie adviseert daarom om een handelingsprincipe in de code op te nemen dat richting geeft bij de afweging die bestuur en intern toezicht in dit opzicht maken.

²⁹ De verslaggeving door de RvT werd door de Onderwijsinspectie in De Financiële Staat van het Onderwijs 2016 (p. 53) slechts in 61 procent van de gevallen als voldoende beoordeeld.

dat de RvT op de stoel van de bestuurder of schoolleiding gaat zitten. In de eerste plaats moet de RvT zich er van vergewissen dat de interne checks and balances goed zijn ingericht en goed functioneren en daar waar hij dat nodig acht zelf de organisatie in gaan. Het is van belang om de aard en frequentie van dat rechtstreekse contact met de werkvloer of met interne auditors goed vast te leggen op een moment dat er geen conflict of spanning is. Dit om te voorkomen dat deze vorm van informatievergaring vanuit een sfeer van wantrouwen plaatsvindt.

De cultuur in een school is een belangrijke factor bij het ontstaan van risico's, maar ook voor de mogelijkheden voor verandering. Om zijn taak goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat de RvT zich naast de informatievoorziening over beleid en geld, ook een beeld kan vormen van de cultuur in de school of de scholen die onder het bestuur vallen. Belangrijke cultuuraspecten zijn bijvoorbeeld veiligheid, openheid, bereidheid tot vernieuwing, ruimte voor eigen initiatief, of de mate van betrokkenheid van leerkrachten, leerlingen en ouders bij de school. Informatie over cultuur is moeilijk in schema's, getallen en papier te vatten. Daarom zijn raden van toezicht voor dit aspect aangewezen op andere manieren van informatieverzameling.

We adviseren dat raden van toezicht rechtstreekse contacten hebben met en informatie ophalen in de school. Uiteraard is rolvastheid (luisteren, niet toezeggen) daarbij essentieel evenals een goede open communicatie met de bestuurder over dit type contacten. Werkbezoeken aan de scholen, maar ook bijvoorbeeld een 'programma van ontmoetingen', dat wil zeggen een gesprek van de RvT met belanghebbenden, zijn manieren waarop de RvT zich rechtstreeks kan laten voeden vanuit de organisatie.

Tijdens de gesprekken en ronde tafels zijn niet alleen suggesties gedaan om de raden van toezicht zich meer te laten voeden vanuit de organisatie, maar ook om de verantwoording aan de RvT betekenisvoller te maken:

- *“Voer een gesprek over het verhaal achter de cijfers”*: Gebruik de cijfermatige verantwoording aan de RvT niet puur om af te rekenen, maar in eerste instantie voor het voeren van het gesprek over 'het verhaal achter de cijfers';
- *“Laat zien waar je (voor) staat”*: Leg in de verantwoording aan de RvT (maar ook aan anderen) een koppeling met waar je staat op weg naar het realiseren van je doelstellingen ('doe meer met ongeveer');
- *“Geef de aangesloten scholen voldoende aandacht”*: Neem meer informatie op in je verantwoording aan de RvC (maar ook aan anderen) over de ontwikkeling bij de afzonderlijke scholen die onder een bestuur vallen.

Barrières

We hebben gemerkt in de gesprekken en in de ronde tafels dat in het veld heel verschillend wordt gedacht over rechtstreeks contacten tussen raad van toezicht en belanghebbenden. Dat varieert van bestuurders die zeggen 'ik hoor het achteraf wel met wie de RvT allemaal heeft gesproken' tot toezichthouders die er expliciet voor kiezen om de bestuurder als enige bron van informatie te

gebruiken: ‘als hij mij niet goed informeert heeft hij een probleem’. Toch denken wij dat de geest van de governance code van toezichthouders verlangt dat zij ook eigenstandig – zij het doelgericht en met mate – informatie verzamelen.

5.1.3 *Verantwoording door de raad van toezicht aan belanghebbenden*

De raad van toezicht is een cruciale partij in het geheel van interne checks and balances met een wettelijk vastgelegde status. Het is belangrijk dat de raad zich zodanig laat informeren dat hij zijn toezichttaak goed uit kan voeren. Andersom is het belangrijk dat een raad van toezicht ook aan de buitenwereld laat zien wat hij doet en tot welke oordelen over het bestuur hij komt. Alleen dan kan de buitenwereld, d.w.z. de politiek, de ouders en andere belanghebbenden, zich een oordeel vormen over de vraag of de raad van toezicht zijn werk goed doet en daarmee of er voldoende vertrouwd kan worden op de werking van de interne checks and balances.

Vanuit deze basisgedachten zou de verantwoording door de raad van toezicht informatie moeten bevatten over zowel de werkzaamheden als het eigen functioneren en ook een oordeel moeten bevatten over het functioneren van de bestuurder c.q. het bestuur. Tevens zou de aard en inhoud van de verantwoording moeten aansluiten bij de eigen toezichtvisie en daarmee bij bepaling 24 van governancecode (zie boven, “Bepaling 24: Het interne toezicht hanteert een toezichtkader met expliciete doelstellingen en indicatoren voor het eigen toezicht”).

Bepaling 28 in de code Goed onderwijsbestuur heeft betrekking op de zelfevaluatie door de raad van toezicht en de verantwoording hier over:

“Het interne toezicht evalueert jaarlijks het eigen functioneren, legt de conclusies en afspraken schriftelijk vast en doet hierover verslag in het jaarverslag. Het bestuur wordt om input gevraagd. De conclusies van de zelfevaluatie van het interne toezicht worden nabesproken met het bestuur, en minimaal eens in de drie jaar vindt de zelfevaluatie plaats onder begeleiding een externe moderator/voorzitter”

Tijdens de interviews en de ronde tafels werd een aantal suggesties gedaan voor de verantwoording door de raad van toezicht:

- *“Geef een verklaring af”*: Geef verantwoording de vorm van een expliciete verklaring dat het bestuur zijn werk goed heeft gedaan, eventueel met een aantal aandachtspunten. Deze expliciete ‘goedkeuring van het jaarverslag’ zou een aanvulling kunnen zijn op een ‘in control statement’ en ‘rechtmatigheidsverklaring’ door het bestuur en de ‘getrouw beeldverklaring’ door de externe accountant.
- *“Beter en betekenisvoller verantwoorden, maar niet uitgebreider”*: De verantwoording door de raad van toezicht hoeft zeker niet heel uitgebreid te zijn, maar zou kunnen bestaan uit een beknopt verslag (bijv. belangrijkste besluiten) en een korte verwijzing naar de toezichtvisie. Verder zou het slechts een verklaring hoeven te bevatten over het functioneren en de kwaliteit van het bestuursverslag. (“Wel beter, niet uitgebreider”).

- *“Ga het gesprek aan”*: Om het gebruik van het jaarverslag en de transparantie te vergroten zou het goed zijn deze te presenteren voor direct betrokken stakeholders (ouders, gemeente, MR) waarbij zowel het bestuur als de raad van toezicht aan het woord komen.

5.1.4 *Advies aan de VO-raad*

We adviseren dat de VO-raad samen met de VTOI een scholingsaanbod ontwikkelt voor interne toezichthouders, auditors en controllers waarin verantwoording aan, en verantwoording door raden van toezicht centraal staat. Daarin zou ook aandacht moeten worden besteed aan de manier waarop raden van toezicht invulling kunnen geven aan de voor hen relevante bepalingen (zie boven) in de governance code.

5.2 **Het cybernetisch perspectief**

Leren door verantwoorden

Verantwoording maakt feedback en leren mogelijk. Daarmee kan verantwoording ook bijdragen aan kwaliteitsverbetering. Bijv. door met belanghebbenden het gesprek aan te gaan over plannen, resultaten of uitkomsten van (zelf)evaluaties.

5.2.1 *Leren door verantwoorden*

Tijdens de interviews en ronde tafels die voor dit project zijn gehouden, kwam telkens de stelling aan de orde dat verantwoordingsinformatie alleen zal leiden tot verbeteringen als de geadresseerden ook een reactie of feedback geven en de organisatie daar iets mee doet. Verantwoording, feedback en leren zouden hand in hand moeten gaan. Dit perspectief wordt breed onderschreven en tegelijkertijd worstelt iedereen met het antwoord op de vraag ‘hoe krijgen we dat voor elkaar?’. Ook in het in het onderzoek naar de horizontale dialoog dat in opdracht van de monitorcommissie Code Goed bestuur werd uitgevoerd, kwam naar voren dat ouders en leerlingen in de praktijk nog meer in positie gebracht kunnen worden:

“Daarbij gaat het niet alleen om het functioneren van de meer traditionele en controlerende instituten als de MR, maar juist ook om een bredere vertegenwoordiging en representatie van ouders en leerlingen, op een wijze die aansluit bij hun behoeften. We zien ook dat dergelijke initiatieven ontstaan, vaak wel in gefragmenteerde en versnipperde vorm waarbij structurele inbedding in de schoolorganisatie ontbreekt. De horizontale dialoog kan dus nog beter ingezet worden om te ondersteunen en bij te dragen aan de totstandkoming en realisatie van de publieke opdracht van de school. Alleen dan kan de school goed onderwijs en daarmee waarde voor leerlingen en ouders creëren (de kerntaak van de school) en alleen dan kan de school dit zichtbaar maken. Dit is een kans voor alle belanghebbenden.” (De Wisselwerkers, Van ‘horizontale dialoog’ naar concrete participatie, mei 2018, p. 4).

Ondanks die worsteling om concreet vorm te geven aan ‘leren voor verantwoorden’ leverden de gesprekken die we voor dit project voerden een aantal nuttige suggesties op:

- *“Organiseer interne visitaties en zelfevaluaties”*: twee besturen met wie wij spraken organiseren interne collegiale visitaties met als doel om te leren en te verbeteren (zie box 3). Aan deze visitaties gaat een interne zelfevaluatie vooraf. Vragen die hierbij spelen zijn: ‘moeten de visitaties vooral beschrijvend of (ook) oordelend zijn?’ en ‘hoe zorg je ervoor dat de resultaten uit de evaluaties niet op de plank blijven liggen, maar ook echt leiden tot verandering?’
- *“Durf kwetsbaar te zijn”*: Horizontale verantwoording vereist passende interne cultuur: “de dialoog met de omgeving begint met een dialoog in je eigen organisatie”, zoals een van de deelnemers aan de ALV van de VO-raad het verwoordde. Horizontale verantwoording heeft alleen zin als je je kwetsbaar opstelt en het echte gesprek opzoekt. Zoek actief de dialoog op. Daarbij kan het overigens een probleem zijn dat de ontvangstkant, bijvoorbeeld de ouders, daar – in eerste instantie – niet in is geïnteresseerd. Toch zijn er ook scholen die er wel in slagen om de geadresseerden van de verantwoording meer betrokken te krijgen.
- *“Actief verantwoorden”*: zoek actief dialoog op en zoek naar aanleiding van het jaarverslag het gesprek op. Verdiep je in wat de ander wil weten.
- *“Spreek ook collega’s aan”*: Ga ook het gesprek met collega-bestuurders aan over geld, leerlingen of gedrag. Dat laatste is moeilijk, maar wel noodzakelijk om de sector te behoeden voor misstappen. Tijdens de extra ALV signaleerden een paar bestuurders dat er huiver is binnen scholen/instellingen om het gesprek over kwaliteit(sverschillen) aan te gaan. Scholen spreken/de sector spreekt elkaar te weinig aan, bijv. als een school zijn jaarverslag niet op de website zet. Het zelfcorrigerend vermogen in de sector is nog te beperkt, volgens hen.
- *“Differentiatie naar stakeholders”*: Het (verantwoordings)gesprek met de omgeving vereist een gedifferentieerd stakeholderbeleid. Per soort belanghebbende, bijvoorbeeld ouders, de gemeente of jeugdzorg, zijn andere data en prestaties belangrijk.
- *“Breng focus aan in het gesprek”*: het is belangrijk om in de discussie met belanghebbenden focus aan te brengen. Beter over een onderwerp of een beperkte set data een goed gesprek dan over vijf onderwerpen een oppervlakkige uitwisseling. Verwacht vooral niet dat grote groepen het hele jaarverslag gaan lezen. Het zal effectiever zijn om met stukjes verantwoording specifieke belanghebbenden actief op te zoeken en hen onderdeel te maken van een gesprek. Vorm thematische netwerken met belanghebbenden. Voer daarin de discussie over de voor hen relevante cijfers en bekijk gezamenlijk hoe je kunt leren en verbeteren. Of zoals een van de gesprekspartners het uitdrukte: “avonden met stakeholders werken wel enigszins”.
- *“Blik niet alleen terug, maar kijk ook vooruit”*: Benut gesprekken met wethouders en jeugdzorg om zowel vooruit te blikken als terug te kijken
- *“Investeer in aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van informatie”*: De fysieke versie van het jaarverslag wordt minder belangrijk. Het kan zinvol zijn om te concentreren op een virtuele vorm van informatievoorziening en deze zo in te richten dat per onderwerp, hoofdstuk of school belangrijke informatie snel te vinden is.
- *“Actief maar met mate”*: Een actieve, gerichte en toegespitste communicatie met belanghebbenden is belangrijk, maar, zo kwam in een van de gesprekken aan de orde: “Ouders wilden vooral rust, reinheid en regelmaat. Je kunt niet ieder jaar een groot event organiseren waar alle ouders en andere belanghebbenden zijn uitgenodigd.”

- *“Benut de mogelijkheden van het Vernieuwde Onderwijstoezicht”*: Het goede verticale gesprek zal vooral via de inspectie moeten lopen: benut de mogelijkheden die de nieuwe vorm van toezicht biedt.
- *“Voed de dialoog met data (beleidsrijke begroting en verantwoording)”*: Dialoog en feedback worden eenvoudiger als het jaarverslag ook duidelijk is over doelen, stand van zaken, eerlijk is over wat er goed en minder goed gaat, en een verbinding legt met cijfers. Dit soort beleidsrijke verantwoording vereist aan de voorkant van de sturingscyclus ook een beleidsrijke begroting waarin geld, beleid, ambities en stand van zaken terugkomen.
- *“Wees als bestuurder duidelijk over de keuzes die je maakt”*: Een deelnemer aan een van de ronde tafels sprak over een ‘volle polder’. Daarmee bedoelde hij dat er wel heel veel stakeholders met veel verschillende opvattingen en tegengestelde belangen zijn waar je als bestuurder rekening mee moet houden. Een goede verantwoording vereist daarom niet alleen dat je als bestuurder goed luistert en feedback organiseert, maar dat je laat zien welke keuzes je maakt.
- *“Differentieer in vorm”*: Het is belangrijk om in de (verantwoordings)dialoog te zoeken naar vormen en plekken van interactie en communicatie die inspireren tot betrokkenheid. Dat kan door de ene keer door een informeel verantwoordingsspel te spelen of een gesprek tussen een groep leraren en een groep ouders te organiseren, en de andere keer door een wat formeler gesprek over de strategische lange termijnvisie tussen bestuur, belanghebbenden te organiseren in een inspirerende omgeving.
- *“Differentieer naar belanghebbenden”*: Elk niveau in de school, zoals leraren, schoolleiders, bestuurders of toezichthouders, heeft met andere stakeholders of ‘critical friends’ te maken. De horizontale dialoog en het gesprek over verantwoording gaan op elk niveau over andere onderwerpen en worden gevoerd op basis van andere informatiestromen. Leren door verantwoorden kan alleen als de gespreksonderwerpen en de informatiestromen passen bij het niveau waarop het gesprek plaatsvindt.
- *“Maak verantwoordingsinformatie behapbaar, passend en bruikbaar voor sturing”*: Verantwoordingsinformatie is niet automatisch geschikt als sturingsinformatie. Zij zou behapbaar, passend en bruikbaar voor sturing gemaakt moeten worden, dat wil zeggen aansluiten bij doelstellingen en voortgangsindicatoren. Het schoolplan zou een belangrijke rol kunnen spelen bij het verbinden van sturings- en verantwoordingsinformatie.
- *Koppel je verantwoording expliciet aan de doelstellingen van je organisatie*: De verantwoordingsambities verschillen sterk per school. Er zijn scholen die hun doelen helder koppelen aan hun verantwoording. In box 3 hebben we daarvan twee voorbeelden opgenomen.

Box 3 Ambities, doelen en verantwoording

Voorbeeld: de Scholengroep Over- en Midden-Betuwe

Een voorbeeld is de ambitie van de Scholengroep Over- en Midden-Betuwe. Op het bureau van de bestuurder ligt een kubus met het motto STERK. De scholen zijn: S - Samenwerken; T - Trots; E - Eigentijds; R - Richting de wereld; K - Kansen bieden. Dat motto is uitgewerkt in het strategisch beleidsplan 2018-2023. Twee keer per jaar organiseert de scholengroep een gesprek met de voltallige directies. Dan spreken ze over het strategische beleidsplan. Bij mensen blijft het motto STERK wel hangen en dat kan ook helpen bij het ontwikkelen van de richting en de verantwoording.

Voorbeeld: het Elde-college

Ook het Elde-college probeert van de schooldoelstellingen een gedeelde ambitie te maken. Met de leraren is een digitale dialoog gevoerd over de top drie belangrijkste ontwikkelingen. Medewerkers konden daar op reageren en er was een hele dag een conferentie met de leraren van alle locaties. Er is een set van harde kpi's, zoals de kritieke prestatie-indicatoren van de inspectie. Die monitoren de scholen wel, maar daarover rapporteren ze alleen als dat nodig is. Bij de vijf ambities van het Elde-college gaat het meer over het onderwijsproces.³⁰ Een voorbeeld is de eigenaarschap van de leerlingen, dat de school in elk gesprek laat terugkomen op leerling-, team-, sector- en collegeniveau. Weet de leerling te benoemen wat zijn doelen zijn? Dat systeem komt voort uit het praktijkcollege. Dit eigenaarschap verandert de rol van de docenten en mentoren. Hierbij passen meer gedragsindicatoren dan prestatie-indicatoren. De vierde en vijfde ambitie zijn meer randvoorwaarden. Dit systeem past bij het vernieuwde inspectiekader

5.2.2 Advies aan de VO-raad

We adviseren de VO-raad om een aantal *communities of practice* of *living labs* te organiseren waarin een aantal scholen en schoolbesturen onder begeleiding experimenteert met nieuwe vormen van stakeholderbetrokkenheid én met het organiseren van een horizontale dialoog waarin verantwoorden, feedback organiseren en leren worden gecombineerd.

We adviseren tevens aan de VO-raad om scholen en besturen te ondersteunen bij het in de praktijk brengen van de aanbeveling van de monitoringscommissie Goed bestuur om hun missie en kernwaarden samen met hun belanghebbenden te vertalen naar concrete doelstellingen. En voor de belanghebbenden de behaalde resultaten zichtbaar te maken in de verantwoording over het schoolplan en het strategisch beleidsplan.

³⁰ Die vijf strategische ambities zijn samengevat in de volgende trefwoorden: eigenaarschap/regie, resultaatgericht, brede persoonsvorming, professionele ontwikkeling, samenwerking.

5.3 Het bestuurlijk perspectief

Vertrouwen door verantwoorden

Verantwoording levert een bijdrage aan maatschappelijke legitimiteit van bestuur, dat wil zeggen aan steun en vertrouwen van de omgeving in het bestuur.

5.3.1 Het goede gesprek

Transparantie en verantwoording leiden niet automatisch tot meer vertrouwen (zie hoofdstuk 4). Eigenlijk begint het verantwoordingsproces al met vertrouwen: directe belanghebbenden en de samenleving als geheel moeten er op kunnen vertrouwen dat verantwoordingsinformatie klopt en dat daar waar tekortkomingen worden gemeld ook actie zal worden ondernomen. Goede interne en externe check and balances (zie het rechtsstatelijke perspectief) kunnen er aan bijdragen dat de informatie die binnen en buiten de organisatie wordt gedeeld ook voldoende betrouwbaar is.

Pas als de basis op orde is, dan is het ‘goede gesprek’ tussen bestuurders en interne en externe belanghebbenden (waaronder ‘de politiek’) mogelijk en kunnen vertrouwen en legitimiteit toenemen. Om dat goede gesprek mogelijk te maken, is het belangrijk dat verantwoordingsinformatie begrijpelijk, relevant en toegankelijk is.

Het traditionele jaarverslag is in dit opzicht ‘weinig communicatief’. Tijdens de interviews en de ronde tafels kwam een aantal manieren aan de orde om daar iets aan te doen:

- *Maak meer gebruik van beeld.* Dat kan helpen om het gesprek te faciliteren. Maar, zo kwam tijdens een van de ronde tafels naar voren “let op dat complexe problemen door mooie visualisaties niet worden verbloemd.”
- *Benut het vrije deel in het jaarverslag – het bestuursverslag – beter.* Ga daarbij niet uit van wat moet, maar van wat je wil.
- *Maak het jaarverslag zo beleidsrijk mogelijk:* leg een koppeling met organisatiestrategie en doelstellingen. Een goede verantwoording begint met beleidsrijk begroten. Daar is nog een wereld te winnen (zie ook het cybernetisch perspectief).
- *Koppel de continuïteitsparagraaf aan strategische doelstellingen.*
- *Gebruik het jaarverslag ook intern in je P&C-cyclus.* Een van de gesprekspartners zag het jaarverslag als een vast moment in de reguliere P&C-cyclus waar ook de begroting en viermaandsrapportages deel van uitmaken. Deze organisatie ziet het jaarverslag ook als een mooi moment om de eigen organisatie nog eens goed tegen het licht te houden.

Verantwoording kan nooit kritiek voorkomen, maar is er juist eerder opgericht om kritiek – in de vorm van kritische feedback – uit te lokken. Schoolbesturen zouden in de verantwoording goed moeten uitleggen wat ze met die kritiek doen. “Laat zien wat je doet en dat je het gesprek opzoekt”, zoals een van de gesprekspartners opmerkte.

5.3.2 *De continuïteitsparagraaf*

Een specifiek onderdeel van het jaarverslag is de continuïteitsparagraaf. De continuïteitsparagraaf is een onderdeel in het jaarverslag die voor de komende vijf jaar een vooruitblik geeft op de financiële kengetallen, risico's, risicobeheersingsmaatregelen en grote investeringen.³¹

Het is verplicht om in het bestuursverslag een continuïteitsparagraaf op te nemen waarin de toekomstplannen en ambities staan. Ondanks richtlijnen verschilt de kwaliteit van de continuïteitsparagrafen aanzienlijk en is de inhoud bij veel instellingen op cruciale punten nog voor verbetering vatbaar. Zo stelde de Inspectie van het Onderwijs in *De Financiële Staat van het Onderwijs 2017* (p.46) vast dat de toelichtingen over inrichting en werking van het systeem van risicobeheer in 58 procent van de gevallen voldoende aanwezig zijn en dat 69 procent van de instellingen in voldoende mate over de geconstateerde risico's en de beheersmaatregelen rapporteert.

Verder constateert de Inspectie van het Onderwijs in *De Financiële Staat van het Onderwijs 2017* dat er soms twijfels ontstaan over de waarde van de continuïteitsparagraaf als betrouwbaar hulpmiddel voor de voorspelling van de financiële ontwikkeling van de instellingen, omdat de financiële prognoses in vergelijking met de uiteindelijke realisatie, structureel zo veel pessimistischer zijn. De Inspectie stelt dat een van de oorzaken van deze twijfels lijkt te liggen in het onvoldoende beleidsrijk, meerjarig begroten door een belangrijk deel van de besturen (p. 4).

In principe zouden belanghebbenden met de continuïteitsparagraaf in de hand een goed beeld moeten kunnen krijgen van plannen en risico's en dat zou kunnen bijdragen aan meer vertrouwen. Maar voor de continuïteitsparagraaf geldt nog sterker wat voor het jaarverslag als geheel geldt: weinig anderen dan de Inspectie lezen en doorgronden de continuïteitsparagraaf.

Wij adviseren de instellingen daarom om in de hoofdtekst van het bestuursverslag in ook voor leken begrijpelijke taal inzicht te geven plannen, kosten, risico's, scenario's en maatregelen.

5.3.3 *Advies aan de VO-raad*

We adviseren dat de *VO-raad samen met OCW en Onderwijsinspectie* verkent welke monitors, benchmarks en dashboards er zijn, welke informatie zij bevatten en welke informatie er – uitgaande van de vier perspectieven in dit rapport – nog mist.

Tevens adviseren we dat de *VO-raad samen met de leden en met de Onderwijsinspectie* het gesprek aangaat over waar meer uniformering in de verantwoording of in definities gewenst is.

³¹ De VO-raad en PO-raad hebben een brochure opgesteld met 'Uitleg en tips voor opstellen continuïteitsparagraaf jaarverslag', zie: <https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/037/original/Uitleg-en-tips-opstellen-continuïteitsparagraaf-jaarverslag-02042014.pdf?1467031525>.

Tot slot adviseren we de VO-raad om het aanbod aan ondersteuning uit te breiden met handreikingen en best practices voor het opstellen van een goed jaarverslag c.q. bestuursverslag en continuïteitsparagraaf.

5.4 Het democratisch perspectief

Controle en toezicht door verantwoording

Verantwoording maakt controle en toezicht mogelijk. Bijv. de verantwoording van het bestuur aan de Onderwijsinspectie of een accreditatie-orgaan.

5.4.1 *Autonomie en verantwoording gaan hand in hand*

Bestedingsvrijheid is lang geassocieerd met vrijheid in verantwoording. Maar al bij de introductie van de lumpsum financiering was er roep om verantwoording, beroep op maatschappelijke verantwoordelijkheid en de wens om te laten zien hoe geld wordt besteed. Die druk is in de loop der jaren alleen maar groter geworden als gevolg van de algehele maatschappelijke roep om meer transparantie. De druk is verder versterkt door de behoefte van de politiek om zicht te krijgen op de besteding van de extra middelen die naar het onderwijs zijn gegaan. Overigens waren de verslaggevingseisen niet toegesneden op een goede verantwoording over beleidsdoelstellingen.

Minister Slob voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media gaf op 22-12-2017 in een Brief aan de Kamer aan dat hij het belangrijk vindt dat schoolbesturen de besteding van de sectorgelden helder verantwoorden. Voor alle belanghebbenden moet duidelijk zijn op welke wijze de besteding van de financiële middelen bijdraagt aan het realiseren van de doelen uit de sectorakkoorden. Hij is van mening dat de verantwoording op dit punt verder kan worden verbeterd. Op basis van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs kunnen de schoolbesturen worden verplicht over specifieke onderwerpen verantwoording af te leggen. De komende jaren gaat de minister van deze bevoegdheid gebruikmaken. Vooruitlopend daarop wil hij samen met schoolbesturen ervaringen opdoen over de wijze waarop deze verantwoordingseisen voor het bestuursverslag in de praktijk het beste kunnen worden vormgegeven. Daarom is het ministerie van OCW samen met de PO-Raad en de VO-raad een pilot gestart die als doel heeft de verantwoording in de bestuursverslagen over prioritaire thema's te verbeteren.

5.4.2 *Benchmark*

Vanuit dit perspectief is goede verantwoording vooral bedoeld om extern toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) mogelijk te maken. De IvHO richt zich op individuele schoolbesturen, maar doet ook uitspraken over de sector als geheel. Om een sectorbeeld te krijgen moet de informatie van afzonderlijke instellingen optelbaar zijn. Dat vereist een benchmark, en die is alleen mogelijk op basis van vergelijkbare cijfers.

Vanuit het cybernetisch perspectief is een goede benchmark vooral van belang voor scholen en schoolbesturen zelf om van elkaar te leren. Vanuit het bestuurlijk perspectief is een benchmark van belang voor ouders om een goede school voor hun kind te zoeken. En vanuit het democratisch perspectief is benchmark vooral voor de externe toezichthouder van belang om 'de staat van de sector' op te kunnen maken en voor het ministerie van OCW om te kunnen volgen in hoeverre de afspraken uit de sectorakkoorden op koers liggen.

Over het belang van een benchmark voor de scholen zelf, voor de ouders en voor de toezichthouder lijkt weinig twijfel te bestaan.³² Tegelijkertijd blijft de vraag op welke onderdelen de benchmark zich zou moeten richten. Gezien de vele belanghebbenden die ieder vanuit hun eigen perspectief gebaat zijn bij een goede benchmark, zal de neiging bestaan een benchmark uit te breiden met steeds meer categorieën, variërend van financiële kengetallen tot bestuurskosten, slagingspercentages en waarderingscijfers. Wij zien hier, gezien de hoeveelheid informatie die al voorhanden is of automatisch is te genereren, geen bezwaar.

Er is nu sprake van een veelheid aan dashboards, benchmarks en monitors (zie box 4).

Box 4: Dashboards, benchmarks en monitors

Beschikbare data worden op dit moment via allerlei overzichten en dashboards voor verschillende groepen steeds toegankelijker gemaakt:

- De vergelijkingssite *Scholen op de Kaart* die ouders die een school voor hun kind willen kiezen, inzicht biedt in gegevens over o.a. prestaties, bedrijfsvoering en waardering (zie: www.scholenopdekaart.nl)
- *Vensters VO* voor belanghebbenden en schoolbesturen in het VO (zie: www.vensters.nl).
- Het *dashboard baten en lasten onderwijsbesturen* van het ministerie van OCW dat beoogt om de financiële gegevens uit de jaarrekeningen van alle Nederlandse onderwijsinstellingen die door het ministerie van OCW bekostigd worden inzichtelijker te maken. De financiële gegevens kunnen volgens het ministerie dienen als basis voor het gesprek tussen onder meer besturen, leraren, studenten, ouders en leden van de medezeggenschapsraad (zie: <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/dashboard-baten-en-lasten-besturen>). Het dashboard is gebaseerd op XBRL. XBRL is gericht op standaardiseren van gegevens(aanlevering). Dit maakt het gemakkelijker om een totaalbeeld te krijgen c.q. te vergelijken. Dit past in het streven naar 'optelbaarheid' en 'vergelijkbaarheid'. Maar als het basismateriaal (aangeleverde data) niet op dezelfde grondslagen berust, blijft vergelijking moeilijk.
- De *Monitor Trends in beeld*. Deze monitor bevat diverse dashboards die een sectorbeeld geven met betrekking tot een aantal prestaties en ook inzicht geven in de voortgang van de sectorakkoorden (zie: <https://www.trendsinbeeldocw.nl/>).

³² Al merkte een van de gesprekspartners ook op dat je op basis van een benchmark niets kunt en mag concluderen. De benchmark is vooral nuttig als startpunt voor een gesprek.

Wij adviseren de VO-raad en het Ministerie van OCW om één monitor op sectorniveau op te stellen waarmee beleidsdoelstellingen en de voortgang op de afspraken uit de sectorakkoorden is te volgen. Daarnaast adviseren we één benchmark op te stellen waarmee verschillende belanghebbenden, ieder vanuit hun eigen perspectief, hun voordeel kunnen doen. Ons voorstel is dat de VO-raad, OCW en de Onderwijsinspectie (IvHO) actief en gezamenlijk optreden en nagaan welke data er nu al via DUO, scholen op de kaart/vensters en de databases bij IvHO beschikbaar zijn en hoe die in een gezamenlijke openbare benchmark kunnen worden gecombineerd. Ook is reflectie nodig op de vraag in hoeverre bestaande dashboards, standaarden en richtlijnen tekortschieten. Aangezien 'Scholen op de kaart/vensters' het meest ontwikkelde instrument is, lijkt het voor de hand te liggen deze infrastructuur als uitgangspunt te nemen bij het opzetten van de *brede benchmark*. Een deelnemer aan een van de ronde tafels verwoordde het kernachtig: "Aan Scholen op de Kaart moet meer financiële informatie worden toegevoegd".

5.4.3 *Jaarverslag*

Vanuit het democratische perspectief op verantwoording is het jaarverslag (bestuursverslag plus financieel jaarverslag incl. continuïteitsparagraaf) een belangrijke, zo niet de belangrijkste informatiedrager. De Inspectie van het Onderwijs constateert in 'De financiële staat van het onderwijs' dat er grote kwaliteitsverschillen zijn in de uitvoering van de verslagvereisten.³³ Sommige verslagen bieden alleen het uiterste minimum aan informatie, terwijl andere verslagen uitvoerige analyses bevatten. Bij de scholen die wij spraken, zagen we variatie in de manier waarop ze met het jaarverslag omgaan.

Een van de geïnterviewde scholen heeft het laatste jaarverslag digitaal gemaakt. De gebruiker kan er mee spelen, door digitaal dingen aan te klikken en te verschuiven. De school kreeg daar goede reacties op van wethouders en collega's. Ook ouders in de GMR hebben laten weten dat ze het verslag gezien hebben en het een vooruitgang vinden ten opzichte van de oude, papieren variant. Andere bestuurders met wie we spraken, beschouwen het jaarverslag primair als een reflectie op het eigen functioneren en minder als communicatiekanaal voor belanghebbenden. Een van de bestuurders zei in de toekomst naar een minimalisering van het jaarverslag te willen en liever andere kanalen te gebruiken om zich te verantwoorden aan c.q. het gesprek aan te gaan met belanghebbenden.

5.4.4 *Sectorbeeld op basis van het jaarverslag?*

Om een sectorbeeld te kunnen maken en een vergelijkbaar beeld per instelling te krijgen, is standaardisatie van de gegevens nodig. Hoewel de Richtlijnen voor het Jaarverslag in het Onderwijs (RJO) voor het financiële deel heel uitgebreid zijn, hanteren instellingen op een aantal onderdelen verschillende definities of berekeningen, zoals bij bestuurskosten, vastgoed, overhead of gehanteerde waarderingsgrondslagen. Ook verschilt de kwaliteit en zeggingskracht van de

³³ Zie: www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/11/30/financiele-staat-van-het-onderwijs-2016.

continuïteitsparagraaf nog aanzienlijk (Brief Minister van OCW, 15-12-2016 aan de besturen van bekostigde onderwijsinstellingen). In deze paragraaf in het jaarverslag gaan instellingen in op het voorgenomen beleid en de financiële implicaties daarvan.

Het bestuursverslag (inclusief de verantwoording door de raad van toezicht) is in hoge mate vormvrij. Daarmee is de informatie in de bestuursverslagen moeilijk vergelijkbaar en niet optelbaar.

We sluiten ons aan bij de aanbevelingen die de Taskforce Publieke Verantwoording in 2017³⁴ deed om tot een verbetering van de verantwoording in het jaarverslag te komen via harmonisatie en automatisering (o.a. via SBR/XBRL). De Taskforce Publieke verantwoording adviseerde daarnaast om meer focus in het bestuursverslag aan te brengen vanuit twee hoofdinvallshoeken:

- toekomstige (financiële) risico's en continuïteit van de instelling;
- bijdrage van de instelling aan maatschappelijke doelstellingen.

Deze twee hoofdinvallshoeken dienen centraal te staan bij de tien hoofdthema's die 'need to know' zijn (minimale data-sets):

- visie;
- besturingsmodel;
- bedrijfsvoering;
- financiële cijfers;
- belangrijkste (beleids)prestaties;
- risicoprofiel, inclusief continuïteit;
- naleving/rechtmatigheid;
- omgang met de omgeving;
- aandacht voor duurzaamheid;
- in control zijn (als sluitstuk).

Taskforce Publieke Verantwoording (2017): "Voor de kernpunten en hoofdconclusies volstaat een (vormvrij) overzicht van twee A4-tjes. Voor toelichting past verwijzing naar informatie elders in het jaarverslag of daarbuiten. De zeggingskracht van het verslag neemt toe door te stoppen met het weergeven van niet-verplichte 'nice to know' informatie of uitgebreide informatie die ook elders te vinden is. Kortom: hou het bestuursverslag beknopt, maar wel met meer focus (en mogelijkheid van 'doorklikken')." (p. 24)

5.4.5 *Advies aan de VO-raad*

We adviseren aan de VO-raad om samen met OCW en Onderwijsinspectie een monitor en/of brede benchmark te ontwikkelen in eerste instantie op basis van informatie die nu al beschikbaar is.

³⁴ Rapport Taskforce Publieke Verantwoording, Ministerie van Financiën, 13 januari 2017.

Daarnaast adviseren we de VO-raad, om de leden te ondersteunen bij het maken van een beknopt maar betekenisvol bestuursverslag, bijvoorbeeld door het aanbieden van scholing of het ontsluiten van best practices.

6 VERVOLGSTAPPEN

6.1 Afrondende stappen in het deze fase van het project

- Toetsen conceptaanbevelingen bij drie scholen/bestuurders die eerder hebben aangegeven mee te willen denken: Vrije School Den Haag (gesprek heeft plaatsgevonden en is verwerkt), CVO-groep Zeist (gesprek heeft plaatsgevonden en is verwerkt) en Lucas Onderwijs (gepland voor 11-2-2019).
- Publieksversie maken van dit rapport.

6.2 Voorstellen voor vervolg

1. *VO-raad*: Loop gedetailleerd per perspectief bij een paar schoolbesturen door het verantwoordingsarrangement en bekijk waar het anders/beter kan. Ga vervolgens concreet aan de slag met verbeter/veranderacties. Betrek daarbij de aanbevelingen in dit rapport.
2. *VO-raad samen met OCW en Onderwijsinspectie*: verkennen welke monitors, benchmarks en dashboards er zijn, welke informatie zij bevatten en welke informatie er – uitgaande van de vier perspectieven – nog mist.
3. *VO-raad samen met VTOI*: scholingsaanbod ontwikkelen voor interne toezichthouders, auditors en controllers over (1) verantwoording *aan*, en verantwoording *door* raden van toezicht (2) opstellen van beknopt, beleidsrijk en betekenisvol jaarverslag.
4. *VO-raad*: Stimuleer gebruik en doorwerking door voortdurende agendering en het aanspreken van achterblijvers (vergelijk de belronde rond bestuurskosten). Laat onderzoeken waarom sommige scholen en besturen achterblijven met hun publieke verantwoording.
5. *VO-raad samen met een aantal schoolbesturen*: organiseer een aantal ‘communities of practice’ (of ‘living labs’ of ‘leernetwerken’) waarin onder externe begeleiding ervaringen worden gedeeld, wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van stakeholderbetrokkenheid én met het organiseren van feedback en leer-loops.
6. Doel: ontwikkeling van een instrument of werkwijze om het gebruik van verantwoording te bevorderen en in te bedden in de cycli van sturen, leren en kwaliteitszorg.

Het is belangrijk dat good practices, leerervaringen een brede verspreiding krijgen en niet beperkt blijven tot een beperkte groep besturen en scholen. Dat kan door de resultaten van dit onderzoeks- en adviestraject te laten neerdalen in handreikingen en in het scholings- en professionaliseringsaanbod en breed te delen tijdens workshops en conferenties. Daarbij zou waar mogelijk aangesloten kunnen worden bij activiteiten die grotere scholengemeenschappen zelf al ontwikkelen (denk bijv. aan de Lucasacademie) en bij het bestaande aanbod vanuit de VO-academie.

Op verzoek van de begeleidingscommissie hebben we voorstel 1 en 5 hieronder iets verder uitgewerkt. Benodigd budget en teamomvang zijn afhankelijk van de leervragen en van de hoeveelheid besturen die meedoen. Omdat beide voorstellen in elkaars verlengde liggen en de uitkomsten elkaar ook kunnen versterken, verdient het aanbeveling om de uitvoering van voorstel 1 en voorstel 5 niet los van elkaar, maar onderling gecoördineerd uit te voeren (bijvoorbeeld door 1 projectteam met 1 projectleider samen te stellen).

Beide voorstellen leveren inzichten in de praktijk van publieke verantwoording die overigens niet alleen voor diezelfde praktijk van belang zijn, maar die ook een bijdrage leveren aan het wetenschappelijke debat over publieke verantwoording en goed bestuur.

Uitwerking voorstel 1:

Stap 1: vinden van drie besturen die bereid zijn om hun verantwoordingsarrangement te laten doorlichten vanuit de vier perspectieven op verantwoording. Deze analyse – via actie-onderzoek – levert een beeld op van praktische (en misschien ook van meer principiële) knelpunten en mogelijke verbeteringen.

Stap 2: doorlichting uitvoeren. Per bestuur vier dagen, plus gezamenlijke middag om ervaringen uit te wisselen: 13 dagen in totaal.

Periode: april 2019 – december 2019

Uitwerking voorstel 5:

Stap 1: formuleren van leervragen en nagaan waaraan vanuit de leden van de VO-raad de grootste behoefte bestaat:

1. *Betrekken belanghebbenden:*
 - 1a - Hoe betrek ik mijn interne en externe belanghebbenden structureel en beter bij het realiseren van mijn maatschappelijke opgave, het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en bij innovatie?
2. *Opstellen en gebruiken van jaarverslag:*
 - 2a - Hoe maak ik een compact, betekenisvol jaarverslag (jaarrekening, bestuursverslag en continuïteitsparagraaf)
 - 2b - Hoe geef ik mijn jaarverslag aantrekkelijker vorm
 - 2c - Hoe kan ik het jaarverslag beter gebruiken om het gesprek met mijn omgeving aan te gaan (of is een ander middel geschikter)?
3. *Koppeling begroting en jaarverslag:*
 - 3a - Hoe kan ik beleidsrijker begroten en verantwoorden?
4. *Gebruik van data:*
 - 4a - Welke benchmarks zouden mij en mijn stakeholders helpen?
 - 4b - Wat mist in het huidige aanbod?
 - 4c - Hoe kan ik leren van benchmarks en andere data?
5. *Verantwoording door raad van toezicht:*
 - 5a - Hoe ik als raad van toezicht voor een tijdige en brede informatievoorziening?
 - 5b - Hoe kan ik mij als raad van toezicht beter verantwoorden?

Periode: januari 2019 – maart 2019. Email-actie door VO-raad

Stap 2: organiseren van Communities of practice waarin afhankelijk van de uitkomst van stap 1 een of meer thema's centraal staan.

Periode: april 2019 – april 2020, benodigde capaciteit: afhankelijk van leervragen en aantal betrokken besturen.

Stap 3: kennisverspreiding en –gebruik. Om een zo breed mogelijke verspreiding van de ervaringen in de communities of practice te garanderen is het belangrijk om al gedurende de uitvoering stap 2 zoveel mogelijk workshops en presentaties geven tijdens conferenties, scholingsaanbod ontwikkelen.

Periode: juli 2019 – juli 2020

BIJLAGE

VERANTWOORDING

- **Literatuuranalyse:**
o.a. wetenschappelijke literatuur over publieke verantwoording, adviezen en documenten van de Onderwijsinspectie, de minister van OCW, de VO-raad en de monitorcommissie Code Goed Bestuur. Zie verwijzingen in voetnoten.

- **Interviews bij zes schoolbesturen:**
Voor de tussenrapportage: Bij Elde college (Schijndel), de Scholengroep Over- en Midden Betuwe (Bemmel) en VO Haaglanden (Den Haag). Tijdens deze gesprekken zijn onder andere onderstaande onderwerpen aan de orde geweest:
 - Gap-analyse: Waarover wil men zich verantwoorden (ofwel wat vindt men zinnige verantwoording) en waarover moet men zich feitelijk verantwoorden? Zit daar een kloof tussen?
 - Welke informatie krijgen belanghebbenden en gebruiken ze niet, welke informatie zouden ze willen gebruiken, maar krijgen ze niet?
 - (Hoe) is de feitelijke verantwoording verbonden met ambities, d.w.z. 'leren' en 'verbeteren'?
Voor de eindrapportage: Bij De Vrije School Den Haag, Lucas Onderwijs Den Haag en CVO groep (Zeist). Tijdens deze gesprekken zijn de conceptconclusies en aanbevelingen aan de orde besproken. De resultaten van deze gesprekken zijn verwerkt in de definitieve rapportage.

- Een gesprek bij de **Inspectie van het Onderwijs** over verantwoordingsdocumenten en wie daar wat wanneer mee doet bij de inspectie en of deze documenten aansluiten bij de behoefte aan de kant van de Inspectie van het Onderwijs.

- Een gesprek met twee medewerkers van het Ministerie **van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen**, o.a. over Onderwijsmonitor, transparant maken van voortgang op beleidsdossiers en sectorakkoorden (dashboard sectorakkoord VO, VO2020 scan op Vensters).

- Bijwonen van de extra **Algemene Ledenvergadering (ALV) van de VO-raad** over publieke verantwoording op 5 september 2018. Signalen en impressies uit die ALV zijn ook verwerkt in deze rapportage.

- **Presentaties** voor:
 - Het bestuur van de VO-raad: introductie onderzoek
 - De themacommissie Governance van de VO-raad: bespreken hypotheses n.a.v. de vier perspectieven op verantwoording
 - De themacommissie bedrijfsvoering van de VO-raad: bespreken hypotheses n.a.v. de vier perspectieven op verantwoording

- Een workshop over publieke verantwoording op het jaarcongres van de PO-raad op 8 juni 2018: formuleren aanbevelingen n.a.v. de vier perspectieven op verantwoording
- **Tussentijdse besprekingen** met de begeleidingsgroep vanuit de VO-raad.