

Inhoud geven aan maatschappelijke verankering

*Een inventarisatie naar de mogelijkheden tot invoering van
Meervoudige publieke verantwoording in het primair onderwijs*



Auteurs:

Désirée van Turnhout, studentnummer 326135

Krista van der Schee, studentnummer 179706

Naam docenten: Dr. H.H.F.M. Daemen

Dr. M.A. Beukenholdt

Inhoud

Voorwoord	0
Samenvatting meervoudige publieke verantwoording in het primair onderwijs	1

DEEL 1: VERANTWOORDING IN HET PUBLIEKE DOMEIN

Inleiding.....	10
1.1. Meervoudige publieke verantwoording, een introductie	11
1.2. Probleemstelling	13
1.2.1. Centrale vraagstelling	14
1.2.2. Doelstelling	14
1.3. Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie.....	14
1.4. Opzet onderzoek.....	15
1.4.1. Theoretische analyse	15
1.4.2. Empirische analyse	16
1.4.2.1. Afbakening onderzoekspopulatie	16
1.4.3. Onderzoeksmethoden	18
1.5. Leeswijzer.....	18
Hoofdstuk 2 Historischperspectief.....	20
2.1. Historische ontwikkelingen m.b.t. governance en verantwoording in het onderwijs ...	20
2.2. Hedendaagse praktijk; governance in het onderwijs	21

DEEL 2: THEORETISCHE VERKENNING EN IDEEAALTYPISCH MODEL

Hoofdstuk 3 Theoretische verkenning.....	23
3.1. Wat is Meervoudige publieke verantwoording?	23
3.1.1. Verantwoordingsfasen.....	24
3.2. Vormen van verantwoording.....	25
3.2.1. Aard van het forum.....	25
3.2.2. Aard van het optreden.....	26
3.2.3. Aard van de verplichting	26
3.3. Functies van publieke verantwoording	27
Hoofdstuk 4 Naar een ideaaltypisch model.....	30

Hoofdstuk 5 Operationalisering.....	34
5.1. Wat verstaan Kind en Onderwijs en haar stakeholders onder MPV?	34
5.2. Wat doet Kind en Onderwijs aan MPV en met welk resultaat?	34
5.3. De gewenste situatie met betrekking tot MPV voor Kind en Onderwijs?.....	35
5.4. Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot MPV binnen Kind en Onderwijs?	35

DEEL 3: HET ONDERZOEK

Hoofdstuk 6 De organisatie.....	37
6.1. Organisatie	37
6.2. Visie	38
6.3. Missie	38
6.4. Omgeving	38
6.5. Strategie	39

Hoofdstuk 7 Wat verstaan Kind en Onderwijs en haar stakeholders onder MPV?.....	40
7.1. Kind en Onderwijs.....	40
7.2. De stakeholders	41
7.2.1. Interne stakeholders.....	47

Hoofdstuk 8 De wens is de vader van de gedachte	49
8.1. Het bevoegd gezag.....	49
8.2. Bredeschool Het Spectrum	50
8.3. A.S. Talmaschool	50
8.4. Dr. J. Woltjerschool.....	51
8.5. De stakeholders	51

Hoofdstuk 9 Op welke manier geeft Kind en Onderwijs nu vorm aan MPV?.....	54
9.1. Het bevoegd gezag.....	54
9.1.1. Verantwoordingsactiviteiten bevoegd gezag	54
9.1.2. Beoordeling verantwoordingsproces door stakeholders	55
9.2. Bredeschool Het Spectrum	57
9.2.1. Verantwoordingsactiviteiten bredeschool Het Spectrum	57
9.2.2. Beoordeling relevante stakeholders.....	58
9.3. A.S. Talmaschool	59
9.3.1. Verantwoordingsactiviteiten A.S. Talmaschool.....	59
9.3.2. Beoordeling relevante stakeholders.....	60
9.4. Dr. J. Woltjerschool.....	61

9.4.1.	Verantwoordingsactiviteiten	61
9.4.2.	Beoordeling relevante stakeholders.....	62
9.5.	Verantwoordingsproducten	64

Hoofdstuk 10	Een goed begin is het halve werk.....	66
10.1.	Beoordeling Kind en Onderwijs	67
10.2.	Beoordeling externe stakeholders.....	67

DEEL 4: SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

Hoofdstuk 11	Analyse en conclusie	70
11.1.	Analyse.....	70
11.2.1.	Democratische bril.....	70
11.2.2.	Rechtstatelijke bril	71
11.2.3.	Cybernetische bril	71
11.2.4.	Bestuurlijke bril.....	72
11.3.	Conclusie.....	74

Hoofdstuk 12	Aanbevelingen.....	77
--------------	--------------------	----

BIJLAGEN

Begrippenlijst	80
Bronvermelding.....	82
Code Goed Bestuur Primair Onderwijs	84
Interview	86
Verantwoordingsproducten.....	87

Voorwoord

In september 2008 is het allemaal begonnen. De start van de tweejarige masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Al waren de avondcolleges en de vele studieavonden en weekenden zwaar, toch hebben wij mooie herinneringen aan de afgelopen twee jaar. We hebben beiden een enorme ontwikkeling doorgemaakt en niet alleen door het opdoen van (theoretische) kennis.

Al snel na de start van de opleiding hebben wij met elkaar kennis gemaakt en hebben we alle opdrachten samen tot een goed einde weten te brengen. Toen het schrijven van een scriptie in zicht kwam en aangeraden werd deze met zijn tweeën te schrijven, was de keuze om dit samen te doen dan ook snel gemaakt.

We hebben gekozen voor het onderwerp Meervoudig Publieke Verantwoording omdat een van onze werkgevers, Kind en Onderwijs, interesse heeft in het implementeren van MPV binnen de organisatie. In samenspraak met de directeur, Arie de Bruin, zijn wij gekomen tot het huidige onderwerp. Wij willen uiteraard Arie bedanken voor zijn adviezen en het beschikbaar stellen van alle benodigde documenten en informatie. Daarnaast heeft Henk Moerland van Kind en Onderwijs met ons meegedacht en ons in contact gebracht met de geïnterviewden uit deze scriptie. We willen zowel Henk als alle geïnterviewden bedanken voor hun genomen moeite en inzet.

Na het opzetten van een onderzoeksvraag hebben wij vervolgens de heer Daemen, vanwege zijn kennis op verschillende vakgebieden en zijn goede begeleiding tijdens één van de laatste opdrachten, gevraagd ons te begeleiden bij het schrijven van onze scriptie. Na één van de eerste afspraken met de heer Daemen in november 2009 kwamen wij in eerste instantie wat beduusd uit de strijd. Terwijl wij ervan overtuigd waren op de goede weg te zitten en al ver in het proces, gaf de heer Daemen aan dat hij zich toch wat 'zorgen' ging maken. Dat was even schrikken. We hebben vervolgens het tempo opgeschroefd en zijn uiteindelijk in april 2010 gestart met het verrichten van onderzoek en hebben in mei 2010 een week vrijgenomen om de laatste eindjes aan elkaar te knopen. Een prettige bijkomstigheid is dat wij dit gedaan hebben op een prachtige locatie op Rhodos, Griekenland.

Tijdens een van de laatste avondcolleges bleek achteraf dat wij een van weinigen waren die al zo ver gevorderd waren met de scriptie en dat de rest nog vrijwel in de aanvangfase zat. Uiteindelijk zijn wij blij dat de heer Daemen ervoor heeft gezorgd dat we zo vroeg zijn gestart, maar ook het tempo erin hebben gehouden, omdat de opmerking die door meerdere docenten is gemaakt zeker waar is. Namelijk dat zodra het ritme van de avondcolleges wegvalt, het moeilijk wordt structuur te behouden en aan de scriptie te werken.

De heer Daemen heeft ons gedurende de afgelopen maanden ondersteund met zijn kritische blik en goede adviezen. Als wij het even niet meer zagen zitten, kwam hij met opbeurende opmerkingen en gaf hij ons het extra zetje dat we soms nodig hadden. Wij willen hem hiervoor dan ook graag bedanken. Natuurlijk gaat onze dank ook uit naar onze tweede lezer, mevrouw Tilly Beukenholdt. We zijn blij dat zij bereid was onze scriptie te lezen en te beoordelen. Door haar kennis op het gebied van governance binnen het primair onderwijs was dit een goede aanvulling. Tenslotte willen wij onze familie, vrienden bedanken voor hun vertrouwen, steun en begrip voor de afgelopen periode. Zonder hen hadden we het nooit gered!

Juni 2010

Désirée van Turnhout en Krista van der Schee

Samenvatting meervoudige publieke verantwoording in het primair onderwijs

Binnen de huidige politiek en samenleving is maatschappelijke legitimiteit en verantwoording over de inzet, processen, resultaten en effecten van organisatie een 'hot-issue'.

De minister van OC&W schrijft in 2005 in de beleidsnotitie over governance in het onderwijs het volgende: 'de afstand tussen burgers en onderwijsinstellingen is te groot, daardoor komt de maatschappelijke legitimiteit van de instellingen in het geding'. Meer en meer bestaat het besef dat verantwoordelijkheid van bestuurders samenhangt met maatschappelijke zeggenschap en verantwoording. Begrippen als verticale en horizontale verantwoording zijn in deze beleidsnotitie geïntroduceerd in een poging om de bestuurlijke verhoudingen weer zodanig te herstellen dat (meervoudige) publieke verantwoording aandacht krijgt.

Meervoudige publieke verantwoording (MPV) is het vervolg op het decentralisatieproces van de laatste 10 jaar in het onderwijsveld waarbij de school (-besturen) een steeds grotere mate van vrijheid krijgen. Het decentralisatieproces heeft betrekking op de implementatie van onderwijsbeleid, de bestuurlijke vrijheid om hier zelf keuzes in te maken en een grotere rol voor de stakeholders van de organisatie.

De wijze waarop dit anno 2010 binnen organisaties gestalte moet krijgen is echter niet eenvoudig. Enerzijds omvat het maatschappelijke eisen, anderzijds heeft men te maken met inhoudelijke verantwoording aan direct en indirect betrokkenen, respectievelijk de omgeving van de organisatie en de maatschappij. Kortom, MPV is veel omvattender dan het op het eerste oog lijkt. Organisaties zien zich gesteld voor een trend die vergaande gevolgen met zich meebrengt.

Aan dit veranderingsproces zitten twee componenten; enerzijds verandert de organisatie en daarnaast verandert ook de wijze waarop de maatschappelijke omgeving naar de organisatie kijkt. De verandering in de bestuurlijke vrijheid van de organisatie vraagt om een andere professionele houding. Belangrijk om hierin mee te nemen is de aanname dat stakeholders een bepaald kritisch verwachtingspatroon vanuit de maatschappij hebben. De organisatie verkrijgt hier een nieuwe positie in het maatschappelijke domein als publieke organisatie.

MPV omvat het totale netwerk van verantwoordingsarrangementen, zowel horizontaal, verticaal als diagonaal. Het vloeit hiermee voort uit het gedachtegoed van horizontale verantwoording waarbij verantwoord wordt aan alle relevante stakeholders in de omgeving. MPV is geen op zich zelf staand begrip. Het vormt een onderdeel van 'Good governance'; waarbij een actor zich verantwoordt tegenover andere stakeholders.

Verantwoording afleggen over de verleende diensten binnen het publieke domein, gaat verder dan alleen verantwoording afleggen over de besteding van financiële middelen. Het gaat ook over het inzichtelijk maken van de geleverde prestaties, de kwaliteit van deze prestaties en de wijze waarop de organisatie dit bereikt. Een uitdaging hierbij is dat de prestaties en de kwaliteit hiervan niet voor iedere stakeholder hetzelfde inhoudt.

De problematiek waar Kind en Onderwijs, evenals andere onderwijsorganisaties mee te maken hebben, is het vormgeven van MPV. Zo krijgt men bijvoorbeeld te maken een vergroot inzicht van de stakeholders en hiervoor is inzicht in de omgeving van de organisatie belangrijk. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook om te beoordelen wat MPV voor de organisatie en haar meest relevante stakeholders inhoudt en te onderzoeken welke mogelijkheden er voor Kind en Onderwijs zijn om te komen tot een proces van MPV.

Ook wordt onderzocht welke eisen een proces van MPV stelt aan Kind en Onderwijs en haar omgeving. Aan de hand van de bevindingen volgt tenslotte een implementatie advies.

Dit onderzoek richt zich op beantwoording van onderstaande centrale vraag.

Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot Meervoudige publieke verantwoording binnen Kind en Onderwijs en welke eisen stelt dit aan de organisatie en haar omgeving?

Om tot een antwoord te komen hebben wij de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat houdt MPV in?
- Hoe ziet een ideaaltypisch model van MPV er uit?
- Welke eisen stelt dit aan Kind en Onderwijs en haar stakeholders?
- Wat verstaan Kind en Onderwijs en haar stakeholders onder MPV ?
- Op welke manier en met welke resultaten geeft Kind en Onderwijs nu vorm aan MPV?

De volgende onderzoeksobjecten vormen de basis van deze scriptie: Het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs, Bredeschool Het Spectrum, Verlengd dagarrangementschool De A.S. Talmaschool en de Dr. J. Woltjerschool. De geselecteerde onderzoeksobjecten geven een reëel beeld van de diversiteit van de omgeving van Kind en Onderwijs.

Kind en Onderwijs Rotterdam is een onderwijsinstelling voor primair- en speciaal basisonderwijs. Als bevoegd gezag stuurt zij 31 schoollocaties in Rotterdam aan. De scholen zijn gesitueerd in Rotterdam, verspreid over de deelgemeenten Centrum, Delfshaven, Het Oude Noorden, Hoek van Holland, Kralingen-Crooswijk, Nesselande en Prins Alexander. Tezamen wordt op deze scholen aan ongeveer 7000 kinderen van 4 tot 12 jaar lesgegeven. Kind en Onderwijs kent een personeelsbestand van ongeveer 760 medewerkers.

De rechtsvorm van Kind en Onderwijs is die van een stichting. De organisatie werkt met een bestuursmodel dat wordt omschreven als het Raad van Toezichtmodel. Dit betekent dat statutair is bepaald dat er een intern toezichthoudend orgaan is. Dit is de Raad van Toezicht (RvT). De RvT benoemt en ontslaat het bevoegd gezag en houdt op afstand toezicht op het handelen van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt gevormd door het College van Bestuur (CvB). Het CvB is eindverantwoordelijk en aansprakelijk voor het handelen van de stichting als rechtspersoon.

In de organisatie is het "Policy Governance" model gekozen als richtinggevend principe voor bestuur en organisatie. Verantwoordelijkheden in de organisatie worden zoveel mogelijk daar gelegd, waar de taken het meest effectief kunnen worden uitgevoerd en waar men ook daadwerkelijk invloed kan hebben op het proces. Een van de belangrijkste pijlers daarvan is dat op verschillende niveaus in de organisatie sprake is van integraal management.

Kind en Onderwijs opereert in een publieke context. In deze context kan de samenleving als omgevingsvariabele worden genoemd. Als onderwijsorganisatie heeft Kind en Onderwijs een zorgplicht richting de samenleving. Andersom wordt het onderwijs vaak door de samenleving gebruikt als instrument voor het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. De heersende maatschappelijke meningen en verwachtingen kunnen grillig van aard zijn. Dit maakt de organisatie zeer kwetsbaar voor maatschappelijke tendensen en verwachtingspatronen, waarbij continu haar vraag moet zijn of deze maatschappelijke wensen en verwachtingen haalbaar zijn.

Binnen dit onderzoek staat de definitie van MPV van De Vijlder en Westerhuis (2002 in Bakker et al 2005) centraal. Zij definiëren MPV als: 'het samenstel van activiteiten dat een maatschappelijke onderneming ontplooit om naar de omgeving verantwoording af te leggen over de visie op de vervulling van de maatschappelijke opdracht, over de mate waarin en de kwaliteit waarmee het daarin succesvol is en over de bedrijfsvoering waarbinnen dat gebeurd is'.

Publieke verantwoording kent verschillende vormen die vaak tegelijkertijd optreden. Deze verschillende vormen kunnen geordend worden door drie vragen nader te bekijken: aan wie verantwoordt de actor, in dit geval, Kind en Onderwijs zich, waarover en waarom? Door deze vragen te beantwoorden kunnen, in het empirisch gedeelte van het onderzoek, de verantwoordingsactiviteiten van Kind en Onderwijs gecategoriseerd worden en kan gekomen worden tot aanbevelingen omtrent de implementatie van MPV.

In hoofdstuk 5 wordt een ideaaltypisch model samengesteld. Dit is opgebouwd uit een viertal perspectieven, te weten: het democratisch, het rechtstatelijk, het cybernetisch en het bestuurlijk perspectief. In het kort houden deze perspectieven het volgende in:

- *Democratisch perspectief*: draagt het arrangement bij aan controle door democratisch gelegitimeerde verantwoordingsfora?
- *Rechtstatelijk perspectief*: draagt het arrangement bij aan behoorlijk bestuur?
- *Cybernetisch perspectief*: versterkt het arrangement het leervermogen in de publieke sector?
- *Bestuurlijk perspectief*: versterkt het arrangement de legitimiteit van het openbaar bestuur of van de betrokken publieke organisaties?

Het empirisch onderzoek, afgezet tegen het ideaaltypisch model uit hoofdstuk 5 heeft de volgende gegevens opgeleverd: het bevoegd gezag en de onderzochte scholen geven over het algemeen aan dat het primaire doel op dit moment is het afleggen van rekenschap. Daarnaast geven ze allen aan dat leren en verbeteren het primaire doel zou moeten zijn. Echter, alle onderzoeksobjecten zijn zich er van bewust dat rekenschap afleggen er wel bij hoort vanwege de financiering vanuit publieke middelen.

Met betrekking tot het vergroten van draagvlak erkent de organisatie het belang. De mate waarin het draagvlak vergroot dient te worden is hierbij afhankelijk van de maatschappelijke behoefte. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de maatschappelijke behoefte niet persé leidend hoeft te zijn. De maatschappelijke behoeften kunnen echter wel meespelen in het maken van strategische keuzen. Als laatste wordt opgemerkt dat het afleggen van rekenschap een politiek noodzakelijk gegeven is.

Kind en Onderwijs legt zowel intern als extern verantwoording af. Intern verantwoordt het bevoegd gezag, vertegenwoordigd door het CvB, zich tegenover de directies van de scholen. Hierbij verantwoordt zij zich over haar handelen en de strategische (beleids-)keuzes die worden gemaakt.

Ook wordt verantwoording afgelegd aan de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR), dit is de schooloverstijgende medezeggenschapsraad (op bestuursniveau). Als laatste wordt de RvT genoemd. Aan de RvT wordt door middel van bijvoorbeeld de jaarrekening en kwartaalrapportages verantwoording afgelegd.

Externe verantwoording vindt plaats aan het Ministerie van OCW; Inspectie van het Onderwijs (IvHO), de gemeentelijke overheid (JOS) en eventuele belangstellenden uit netwerken.

Als meest relevante stakeholders noemen de onderzoeksobjecten:

Extern:

- Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (IvHO)
- Jeugd, Onderwijs en Samenleving (de gemeente Rotterdam)
- Maatschappelijke organisaties als Welzijn en Zorg
- De ouders
- De kinderen

Intern:

- De Raad van Toezicht (voor het bevoegd gezag)
- Het bevoegd gezag Kind en Onderwijs (voor de scholen)
- De directeurs van de scholen van Kind en Onderwijs
- De Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (schooloverstijgend)
- De Medezeggenschapsraad (op schoolniveau)

Vanuit de interviews met de stakeholders zijn de volgende onderzoeksresultaten gekomen. JOS sluit zich aan bij de gehanteerde definitie van MPV in het afstudeeronderzoek. JOS vindt het huidige primaire doel van verantwoording afleggen 'leren en verbeteren' en vindt ook dat dit het primaire doel zou moeten zijn. Hierbij wordt aangegeven dat formeel natuurlijk 'rekenschap afleggen' als primair doel geldt en dat dit nu eenmaal moet. JOS probeert hierbij wel aan te sluiten bij de huidige instrumenten die de school(-besturen) tot hun beschikking hebben en is bezig met het anders inrichten van haar toezichtfunctie.

Het primaire doel van verantwoording afleggen in de relatie tussen een school(-bestuur) en de IvHO is het afleggen van rekenschap. Een gevolg hiervan is dat de leer- en verbeterfunctie gestalte krijgt. Dit is een positief en wenselijk neveneffect. Ook welzijnsorganisatie WeZijn ziet rekenschap afleggen als het primaire doel van verantwoording afleggen.

Als het gaat om het optreden of het proces (waarover) geeft JOS aan dat er zowel financiële, beleidsmatige, als procesmatige verantwoording afgelegd wordt door Kind en Onderwijs en hiermee de scholen ressorterend onder het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs. JOS geeft aan dat de huidige wijze van verantwoording afleggen niet voldoet aan de behoefte. JOS zou veel meer in gesprek willen treden met de school(-besturen) over de reden van een subsidieaanvraag, maar ook over de behaalde resultaten.

Aan de IvHO wordt door de scholen voornamelijk procesmatige verantwoording afgelegd. Ook wordt er naar de beleidsmatige kant van het optreden van degene die verantwoording aflegt gekeken.

Een opvallend gegeven is dat de formeel externe toezichthouders JOS en de IvHO aangeven met hun beoordelingscriteria juist rekening te houden met meetinstrumenten die binnen een organisatie al voor handen zijn en zij van mening zijn nieuwe beoordelingscriteria in samenspraak met de organisatie tot stand te brengen. Echter, uit vrijwel alle interviews met de actoren kwam naar voren dat zij dit niet zo ervaren. Bij deze groep leeft het idee dat er helemaal geen rekening gehouden wordt met hun mening of inbreng voor wat betreft de toetsingscriteria.

Naast bovengenoemde knelpunten zijn ook algemene conclusies te trekken over de huidige en gewenste verantwoordingsprocessen.

Zo bleek bij zowel actor als meerdere stakeholders dat zij graag zouden willen zien dat verantwoording meer diepgang zou hebben en meer over de inhoud van het onderwijs zou gaan.

Daarnaast bleek ook de ongestructureerdheid een aandachtspunt. Het structureren en vereenvoudigen van verantwoordingsprocessen is door meerdere, met name interne, stakeholders genoemd.

Ook de wederkerigheid in het proces is over het algemeen vaak genoemd. Het accent ligt momenteel naar de mening van diverse stakeholders te veel op informeren en biedt te weinig ruimte voor debat.

Het tijdsaspect is ook door zowel de scholen als door verschillende stakeholders benoemd. Er wordt aangegeven dat het niet 'verantwoorden om het verantwoord' moet worden; het moet wel iets opleveren.

Door middel van documentstudie zijn nog een aantal andere verantwoordingsvormen, verricht door Kind en Onderwijs en haar scholen, onderzocht. Dit zijn wettelijke verplichtingen als een schoolplan, schoolgids maar ook inspectierapportages.

Ook zijn niet wettelijk verplichte verantwoordingsinstrumenten aangetroffen als kwartaalrapportages ten behoeve van de RvT.

Op één school werd nog een ander initiatief aangetroffen. Dit waren het houden van leerling- en ouderenquêtes. Binnen Kind en Onderwijs loopt sinds twee jaar ook een MPV-pilot, dit is de Bestuurlijke Proeftuin. In het kader van dit onderzoek is deze pilot nader onderzocht.

Een van de doelen van de Bestuurlijke Proeftuin is om samen te zoeken naar een zinvolle praktijkgerichte manier van het afleggen van inhoudelijke verantwoording. Een ander doel is om de bureaucratie die is ontstaan rond de gemeentelijke onderwijssubsidies fors terug te dringen. Kind en Onderwijs zoekt samen met JOS naar wegen om kwalitatieve (de onderwijsinhoud) verticale verantwoording door middel van dialoog vorm te geven. Hierin wordt het kwantitatieve verticale verantwoordingsproces (het financiële aspect) meegenomen. Alle geïnterviewden bleken over het algemeen enthousiast te zijn over dit initiatief. Echter, de meningen zijn verdeeld als het gaat over de kwaliteit en de invulling van de pilot. Hier is zeker nog terrein te winnen. Zo is meer structuur en diepgang gewenst. De organisatie blijft steken in een zoektocht als het gaat om aansluiting vinden bij de verschillende fora met elk hun verschillende aard. De organisatie vervalt hiermee in eenzijdige kennisoverdracht vanuit hun eigen visie. Maar gaat MPV vanuit de leer- en verbeterfunctie nu juist niet over het opdoen van kennis vanuit een verschillend expertisegebied binnen hetzelfde beleidsveld? Regelmatig wordt het ontbreken van een gelijke professionele inbreng genoemd met als gevolg dat het proces van verantwoording afleggen oppervlakkig blijft. De vraag rijst of de partijen over en weer elkaars professionele inbreng zien en in staat zijn deze te verbinden om zo in gezamenlijkheid een verbetering in het onderwijs tot stand te brengen.

Met betrekking tot deze pilot geeft de geïnterviewde van de IvHO aan dat deelname bij hen kan zorgen voor rolvermenging in de formele verantwoording- en toezichtrelatie.

Binnen het onderzoek blijkt tenslotte dat de fora nog niet optimaal gebruik maken van de mogelijkheid om vragen te stellen over het handelen van Kind en Onderwijs. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn handelingsverlegenheid binnen hun nieuwe rol van zowel actor als fora.

Voorgaande analyse heeft geresulteerd in de volgende voorwaarden en aanbevelingen:

Doel

- De organisatie moet zich goed bezinnen of en aan welke stakeholders zij verantwoording af willen leggen. Met andere woorden; wees selectief in het definiëren van de meest relevante stakeholders.

Aard van het forum/structuur

- MPV moet gezien worden als een kans en niet als een bedreiging. Dit betekent dat op elk niveau van Kind en Onderwijs dient bij de deelnemende actoren het bewustzijn te groeien dat de schoolorganisatie onderdeel is van een groter geheel.
- MPV heeft als basiskenmerk transparantie. Hierin schuilt een bepaalde vorm van kwetsbaarheid. Een voorwaarde is dat deze transparantie leidt tot constructieve bijdragen, en niet tot onduidelijkheid.
- Ook dient de omgeving in kaart te worden gebracht. Dit gaat verder dan alleen het benoemen van de meest relevante stakeholders. Het is van belang te weten hoe de structuur van deze stakeholders er uit ziet, wie welke verantwoordelijkheden, deskundigheid heeft die voor de actor van belang is.
- De inrichting van het proces van beleidsontwikkeling, dient transparant te zijn.
- Met betrekking tot de Bestuurlijke Proeftuin kwam naar voren dat het afleggen van verantwoording in de vorm van een dialoog, met het accent op de leer- en verbeterfunctie, kan zorgen voor rolvermenging in de formele verantwoording- en toezichtrelatie (zie lvhO).

Aard van het optreden/proces

- Het invoeren van MPV in de publieke dienstverlening gaat verder dan alleen het ontwikkelen van een instrument of een implementatiemodel. Wat een organisatie ermee doet en hoeveel gewicht zij hieraan hangt, is veel meer van belang.
- Kind en Onderwijs dient er rekening mee te houden dat het afleggen van verantwoording een hoop extra (papier-)werk en verplichting opleveren, dit kan de aandacht van de core-business afleiden.
- Uitbreiden Bestuurlijke Proeftuin door meer diepgang, het structureren en vereenvoudigen van verantwoordingsprocessen.
- De organisatie, alsmede haar stakeholders dienen zich bewust te worden dat MPV gebaseerd is op wederzijdse communicatie, dit vereist vertrouwen in elkaars expertise en professionaliteit.

Doorwerking

- Betrouwbaarheid van informatie is essentieel voor het afleggen van verantwoording. Zo dient bijvoorbeeld inconsistentie of multi-interpreteerbaarheid van gegevens over resultaten bij het afleggen van verantwoording voorkomen te worden.

- De organisatie maakt zich door MPV kwetsbaar voor maatschappelijke tendensen en verwachtingspatronen en moet zich continu afvragen of deze maatschappelijke wensen en verwachtingen haalbaar zijn. Hier ligt een belangrijke taak voor het bevoegd gezag. De organisatie moet voorgaande in overweging nemen en beslissen in hoeverre zij zich hiervoor open wenst te stellen.

Tenslotte is het volgende van belang:

- MPV is eerder een attitude dan een systeem. Het betekent dat wanneer de organisatie open en transparant wil zijn, zij continu moet beseffen dat zij dienstverlenend is, wil leren en verbeteren en zich bewust is van haar (maatschappelijk-)omgeving.
- Aan MPV kan op uiteenlopende wijze vorm gegeven worden. Van belang is om enige kaders op te stellen als Kind en Onderwijs er voor kiest om MPV organisatiebreed te implementeren. Dit kan zij doen door gezamenlijk met de schooldirecteuren in gesprek te gaan en afspraken te maken over: aan wie, waarover, waarom en op welke wijze dit vorm kan krijgen. Hiermee wordt het draagvlak binnen de gehele organisatie, met betrekking tot MPV, verankerd.

DEEL 1: VERANTWOORDING IN HET PUBLIEKE DOMEIN

Binnen de huidige politiek en samenleving is maatschappelijke legitimiteit en verantwoording over de inzet, processen, resultaten en effecten van organisatie een 'hot-issue'.

De minister van OC&W schrijft in 2005 in de beleidsnotitie over governance in het onderwijs het volgende: 'de afstand tussen burgers en onderwijsinstellingen is te groot, daardoor komt de maatschappelijke legitimiteit van de instellingen in het geding'. Meer en meer bestaat het besef dat verantwoordelijkheid van bestuurders samenhangt met maatschappelijke zeggenschap en verantwoording. Begrippen als verticale en horizontale verantwoording zijn in deze beleidsnotitie geïntroduceerd in een poging om de bestuurlijke verhoudingen weer zodanig te herstellen dat (meervoudige) publieke verantwoording aandacht krijgt.

Met de introductie van (meervoudige) publieke verantwoording doet de gedachte zijn intrede dat een organisatie zich aan al haar belanghebbenden moet verantwoorden (Meijer & Bovens, 2005:172 in Bekkers 2007; 321). Dit sluit aan bij een actueel thema in de onderwijswereld; governance. Vrij vertaald betekent governance 'wijze van besturen'. Governance heeft betrekking op de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie in relatie tot andere belanghebbenden. Het gaat hierbij om de vraag welke regels daarbij gehanteerd worden en hoe betrokken partijen met elkaar samenwerken en hoe hier verantwoording over wordt afgelegd (Bossert, J., 2003: 7-9).

De essentie van Governance is dat belanghebbenden binnen en buiten de organisatie gebaat zijn bij een goede (interne) beheersing en een goede verantwoording daarover (J. Bossert, 2003: 9-12). Hierin schuilt voor een deel ook morele verantwoording met betrekking tot het legitimeren van de maatschappelijke taak.

Moreel verantwoordelijk zijn betekent, handelen in overeenstemming met de geldende waarden en normen van een bepaalde belanghebbende op een bepaald moment. In tegenstelling tot feitelijke verantwoordelijkheid, waarbij de basis wet- en regelgeving is, vindt moreel goed handelen veelal op basis van ongeschreven wetten plaats. Binnen onderwijsorganisaties, zoals Kind en Onderwijs, wordt moreel correct handelen veelal gezien als een onderdeel van de zorgplicht aan haar omgeving.

Bij Kind en Onderwijs, waarover in hoofdstuk 2 verder op in wordt gegaan, wordt dit vormgegeven met als uitgangspunt het governance-model van Carver. Aan begrippen als legitimiteit, integriteit en transparantie wordt binnen de organisatie veel waarde gehecht.

De wijze waarop dit anno 2010 binnen deze omvangrijke organisatie gestalte moet krijgen is echter niet eenvoudig. Enerzijds omvat het maatschappelijke eisen, anderzijds heeft men te maken met inhoudelijke verantwoording aan direct en indirect betrokkenen, respectievelijk de omgeving van de organisatie en de maatschappij. Kortom, meervoudige publieke verantwoording is veel omvattender dan het op het eerste oog lijkt. Organisaties zien zich gesteld voor een trend die vergaande gevolgen met zich meebrengt.

De problematiek waar Kind en Onderwijs, evenals andere onderwijsorganisaties mee te maken hebben, is het vormgeven van meervoudige publieke verantwoording. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook om te beoordelen wat meervoudige publieke verantwoording voor de organisatie en haar meest relevante stakeholders inhoudt en te onderzoeken welke mogelijkheden er voor Kind en Onderwijs zijn om te komen

tot een proces van meervoudige publieke verantwoording. Ook wordt onderzocht welke eisen een proces van meervoudige publieke verantwoording stelt aan Kind en Onderwijs en haar omgeving.

Binnen het onderwerp meervoudige publieke verantwoording spelen verschillende begrippen een belangrijke rol. In de inleiding zijn begrippen genoemd als integriteit, legitimiteit, transparantie en moraal genoemd. Ter verduidelijking van deze begrippen is een begrippenlijst toegevoegd als bijlage.

Om de lezer meer vertrouwd te maken met het onderwerp zal in de volgende paragraaf 1.1., het begrip meervoudige publieke verantwoording nader toegelicht worden. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2, respectievelijk de probleemstelling van ons onderzoek, de centrale vraagstelling en de doelstelling gepresenteerd. In paragraaf 1.3. zal de opzet van het onderzoek uiteengezet worden. De laatste paragraaf, 1.4. van dit hoofdstuk is een leeswijzer waarin de verdere opbouw van dit onderzoeksrapport aan de orde komt.

1.1. Meervoudige publieke verantwoording, een introductie

Meervoudige publieke verantwoording (MPV) is het vervolg op het decentralisatieproces van de laatste 10 jaar in het onderwijsveld waarbij de school (-besturen) een steeds grotere mate van vrijheid krijgen. Dit decentralisatieproces heeft betrekking op de implementatie van onderwijsbeleid, de bestuurlijke vrijheid om hier zelf keuzes in te maken en een grotere rol voor de stakeholders van de organisatie.

Deze positieverschuivingen hebben, naast de invloed van het Ministerie van OC&W, ook te maken met de historie van de onderwijssector en de professionalisering hiervan. In hoofdstuk 2 zal deze historie toegelicht worden. De overheid en de (school-) besturen zijn beiden van mening de kwaliteit van het onderwijs te kunnen vergroten door een grotere mate van beleidsvrijheid in het vormgeven hiervan.

Aan dit veranderingsproces zitten twee componenten; enerzijds verandert de organisatie en daarnaast verandert ook de wijze waarop de maatschappelijke omgeving naar de organisatie kijkt. De verandering in de bestuurlijke vrijheid van de organisatie vraagt om een andere professionele houding. Belangrijk om hierin mee te nemen is de aanname dat stakeholders een bepaald kritisch verwachtingspatroon van de maatschappij hebben. De organisatie verkrijgt hier een nieuwe positie in het maatschappelijke domein als publieke organisatie.

MPV past in het rijtje van de invoering van de lumpsumfinanciering¹, aandacht voor kwaliteitszorg en de invoering van proportioneel toezicht². Een proces waarbij schoolbesturen een steeds grotere zelfstandigheid verwerven (Vijlder, de; 2005). Deze autonomievergroting maakt dat de school(-besturen) een grotere verantwoordingsplicht ervaren.

¹ Dit houdt in dat schoolbesturen een totaalbedrag voor hun personeels- en materiële kosten ontvangen. Hoe ze dat bedrag verdelen en besteden bepalen ze voortaan zelf, binnen de wettelijke kaders.

² Toezicht aangepast aan de omgeving van de organisatie/school.

Er is een verschil tussen publieke verantwoordelijkheden en publieke verantwoording. Bij publieke verantwoordelijkheden gaat het om de inhoudelijke vraag wie bepaalde taken, verplichtingen en aansprakelijkheden heeft of zou moeten hebben. Bijvoorbeeld: is de zorg voor onderwijs een taak van de overheid of kan dit ook door anderen worden uitgevoerd? Wie is aansprakelijk als de kwaliteit van het gegeven onderwijs te wensen overlaat? Is er door de bevoegde instantie juist gehandeld?

Publieke verantwoording gaat over het proces van vraag en antwoord, waarin de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid wordt beoordeeld. Aan wie moet de onderwijsinstantie rekenschap afleggen over hun handelen? Wie kan hen op het matje roepen als het misgaat? Hoe verloopt dat proces? Is dit proces effectief en leidt het tot verbetering?

Het begrip publieke verantwoording bestaat uit twee losstaande elementen, publiek en verantwoording. Het element 'publiek' heeft hier betrekking op transparantie en openbaarheid. Maar in deze context heeft het ook betrekking op het onderwerp van de verantwoording. Het onderwerp van verantwoording begeeft zich meestal in het publieke domein. Hierbij gaat het over het algemeen over de doel- en rechtmatigheid en de controle hierop met betrekking tot de besteding van publieke middelen. Het begrip 'verantwoording' gaat over het afleggen van 'rekenschap' (Vijlder, de 2005).

De toevoeging 'meervoudig' aan het begrip 'publieke verantwoording' heeft betrekking op verschillende verantwoordingsvormen en momenten aan verschillende relaties of stakeholders en de verschillende aspecten waarover verantwoording wordt afgelegd. De hiervoor genoemde begrippen kunnen als volgt worden samengevat: MPV houdt in het door een actor afleggen van verantwoording aan een brede groep stakeholders over een scala aan onderwerpen. Over welke onderwerpen en aan welke groep stakeholders verantwoording moet worden afgelegd, verschilt per organisatie.

Tenslotte wordt, met betrekking tot verantwoording, het begrip 'horizontaal' geïntroduceerd. Naast de verticale hiërarchische verantwoordingsrelatie tussen de organisatie en bijvoorbeeld de onderwijsinspectie, is er tegenwoordig meer aandacht voor de verantwoordingsrelatie in de richting van meer gelijkwaardige relaties in het onderwijsveld. Hierbij valt te denken aan ouders, collega-besturen etc. De gelijkwaardigheid in de verantwoordingsrelatie tussen de organisatie en deze stakeholders wordt omschreven als horizontale verantwoording.

MPV omvat het totale netwerk van verantwoordingsarrangementen, zowel horizontaal, verticaal als diagonaal. Het vloeit hiermee voort uit het gedachtegoed van horizontale verantwoording waarbij verantwoord wordt aan alle relevante stakeholders in de omgeving. MPV is geen op zich zelf staand begrip. Het vormt een onderdeel van 'Good governance'; waarbij een actor zich verantwoordt tegenover andere stakeholders.

Vooruitlopend op het theoretisch kader, kan met betrekking tot MPV het volgende geresumeerd worden: een organisatie laat aan haar omgeving zien wat haar maatschappelijke opdracht is, wat haar visie op deze opdracht is, hoe (on-)succesvol zij is in het bereiken van deze opdracht en volgens welke wijze hieraan gewerkt is. Het is hiermee één van de instrumenten uit het grotere geheel van checks and balances die een bijdrage kan leveren aan doelmatigheid, vertrouwen en kwaliteit in het functioneren van een organisatie die opereert in het publieke domein (Bakker et al, 2005; 44-47).

Door deze tendens van decentralisering en de verzelfstandiging voldeed de klassieke wijze van verantwoorden door de overheid en de schoolbesturen niet meer aan de behoefte. Er ontstonden

vraagstukken over hoe vorm te geven aan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en invulling te geven aan maatschappelijk ondernemerschap. In de volgende paragraaf wordt hier aandacht aan besteed.

Resumerend kan gesteld worden: Governance betreft een vorm van zelfregulering, waarmee regelgeving vanuit de overheid op afstand wordt gehouden. Het is een instrument of een visie waarmee men probeert zich te legitimeren naar andere belanghebbenden. Good governance betekent het verkrijgen en behouden van vertrouwen van ouders, de gemeenschap, de overheid en de politiek. De dialoog met direct betrokkenen en het aan elkaar verantwoording afleggen, liggen aan de basis van de principes voor goed bestuur.

Voor een publieke organisatie als Kind en Onderwijs wordt het afleggen van verantwoording, aan verschillende belanghebbenden in haar omgeving, (steeds) belangrijker. Eén van de redenen hiervoor is dat zij betaald wordt uit publieke middelen. Met deze middelen moet de organisatie zo effectief mogelijk tegemoet komen aan de wensen en behoeften van de samenleving. Het behoeft geen uitleg dat de belastingbetaler recht heeft op verantwoording over de besteding van deze gelden. Andersom voelt de organisatie vanuit haar maatschappelijke positie de behoefte te verklaren hoe zij deze gelden besteedt. In paragraaf 1.2. omschrijft de problematiek omtrent het vormgeven van MPV voor een onderwijsorganisatie als Kind en Onderwijs.

1.2. Probleemstelling

Verantwoording afleggen over de verleende diensten binnen het publieke domein, gaat verder dan alleen verantwoording afleggen over de besteding van financiële middelen. Het gaat ook over het inzichtelijk maken van de geleverde prestaties, de kwaliteit van deze prestaties en de wijze waarop de organisatie dit bereikt. Een uitdaging hierbij is dat de prestaties en de kwaliteit hiervan niet voor iedere stakeholder hetzelfde inhoudt.

Een risico bij het afleggen van verantwoording is het bureaucratisch aspect. Het neigt naar een berg papierwerk, controle en verplichting. Zolang er opgeschreven wordt wat de organisatie doet en hoe dit wordt bereikt en dit openbaar gemaakt wordt, is voor iedereen inzichtelijk waar het om draait. Het resultaat hiervan kan zijn dat het afleggen van MPV niet of nauwelijks zal functioneren omdat de organisatie hierdoor geen aansluiting bij de stakeholders kan vinden. Immers, wie zit te wachten op een berg papier?

Om dit risico te minimaliseren is het voor Kind en Onderwijs van belang om een blauwdruk te maken van waar de organisatie staat met betrekking tot MPV en wat zij onder het begrip verstaan. Vervolgens zal onderzocht moeten worden waar de organisatie naar toe wil en of deze wens aansluit bij de behoefte van de stakeholders. Tenslotte zal gekeken worden of en hoe deze doelen bereikt kunnen worden. Voorgaande leidt tot de in paragraaf 1.2.1. beschreven de vraagstelling.

1.2.1. Centrale vraagstelling

Bovenstaande zal aan de hand van de volgende centrale vraag onderzocht worden:

Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot Meervoudige Publieke verantwoording binnen Kind en Onderwijs en welke eisen stelt dit aan de organisatie en haar omgeving?

Om tot een antwoord te komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat houdt MPV in?
- Hoe ziet een ideaaltypisch model van MPV er uit?
- Welke eisen stelt dit aan Kind en Onderwijs en haar stakeholders?
- Wat verstaan Kind en Onderwijs en haar stakeholders onder MPV ?
- Op welke manier en met welke resultaten geeft Kind en Onderwijs nu vorm aan MPV?

1.2.2. Doelstelling

Zoals eerder omschreven behelst MPV het afleggen van rekenschap en verantwoording aan een nader te definiëren maatschappelijke achterban die op dat verantwoordingsgevoel kan rekenen. Dit is in de eerste plaats gericht op wat er in die maatschappelijke omgeving aan verwachtingen heerst. De problematiek binnen Kind en Onderwijs richt zich voornamelijk op het vormgeven van MPV.

De doelstelling van dit onderzoek is dan ook om te beoordelen wat MPV voor de organisatie en haar meest relevante stakeholders inhoudt en te onderzoeken welke mogelijkheden er voor Kind en Onderwijs zijn om te komen tot een proces van MPV. Ook wordt onderzocht welke eisen een proces van MPV stelt aan Kind en Onderwijs en haar omgeving. Aan de hand van de bevindingen volgt tenslotte een implementatie advies.

De hier weergegeven doelstelling van dit onderzoek is toegespitst op de organisatie waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Dit onderzoek kan ook in breder perspectief gezien worden. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

1.3. Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie

Zowel de maatschappelijke als bestuurskundige relevantie van dit onderzoeksonderwerp is gelegen in het gegeven dat de invoering van MPV, met name in de onderwijssector, nog in de kinderschoenen staat. Binnen de sector tracht men de vertaalslag te maken naar maatschappelijke legitimiteit van de publieke dienstverlening.

De Bestuurskunde plaatst het openbaar bestuur in het middelpunt van de aandacht. Hierbij is de opdracht van de bestuurskundige om relevante valide en betrouwbare kennis over het openbaar bestuur op te doen. Hierbij streeft de bestuurskundige er naar vier soorten kennis te produceren (Bovens et al., 2007; 60-61):

- *Descriptie*: beschrijvingen van de bestuurlijke praktijk.
- *Verklaren*: waarom de waargenomen bestuurlijke praktijk er zo uitziet als zij doet.
- *Normatieve analyse en evaluatie*: beoordelingen van de sterke en zwakke kanten van de bestuurlijke praktijk.
- *Prescriptie*: beredeneerde voorstellen voor de verbetering van de bestuurlijke praktijk.

Aan de hand van bovengenoemde componenten wordt getracht met deze scriptie een bijdrage te leveren aan de kennis over het invoeren van MPV binnen de publieke dienstverlening, en dan met name de onderwijssector en een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van kennis over MPV zodat maatschappelijke legitimiteit van de publieke dienstverlening gerealiseerd kan worden.

Het invoeren van MPV in de publieke dienstverlening gaat verder dan alleen het ontwikkelen van een instrument of een implementatiemodel. Een model biedt mogelijkheden de situatie overzichtelijk te maken en te houden, maar blijft slechts een hulpmiddel. Wat een organisatie ermee doet en hoeveel gewicht zij hieraan toekent, is veel meer van belang.

Het resultaat van het onderzoek biedt wellicht ook een richtlijn voor andere schoolbesturen om invulling te geven aan MPV.

1.4. Opzet onderzoek

Het onderzoek zal zowel op theoretische als op empirische wijze benaderd worden. Eerst zal de normatieve theorie omtrent het onderwerp uiteengezet worden. Dit vormt het theoretisch kader voor het onderzoek. Vanuit dit theoretisch kader zal een ideaaltypisch model gemaakt worden. Vervolgens wordt een empirische analyse opgesteld, welke afgezet zal worden tegen het theoretisch kader en het ideaaltypisch model. Dit zal een antwoord bieden op de geformuleerde deelvragen, die uiteindelijk de centrale vraag beantwoorden.

In de paragraaf 1.4.1. wordt de opzet met betrekking tot de theoretische analyse behandeld. In paragraaf 1.4.2. zal de opzet aangaande de empirische analyse uiteen gezet worden. In paragraaf 1.4.2.1. zullen de onderzoeksmethoden beschreven worden en in paragraaf 1.4.3. zal tenslotte de afbakening van de gekozen onderzoekspopulatie uiteen worden gezet.

1.4.1. Theoretische analyse

Door middel van literatuurstudie zal een theoretisch kader worden opgesteld. Dit theoretisch kader is een samenvatting van de voor dit onderzoek relevante theorieën. Aan de hand van dat dit theoretisch kader ontstaat een antwoord op de deelvragen:

- *Wat houdt MPV in?*
- *Welke eisen stelt MPV aan de uitvoerende onderwijsorganisatie en aan de omgeving?*
- *Hoe ziet het ideaaltypische model met betrekking tot MPV eruit?*

Het theoretisch kader verstrekt hiermee niet alleen antwoorden op de vraag hoe je MPV kan afleggen maar ook over de wat-vragen. Hierbij zijn vragen van belang als: wat wordt van een school(-bestuur) verwacht? Hoe pak je dit aan? Welke stappen moet je dan zetten? Welke instrumenten kan je hierbij gebruiken? etc. Dit geeft een antwoord op de vraag wat de functies van verantwoording zijn, hoe een onderwijsorganisatie een vorm kan geven aan Governance en daarmee MPV.

1.4.2. Empirische analyse

De theoretische analyse leidt tot een helder normatief beeld met betrekking tot MPV. In de empirische analyse komen de volgende deelvragen aan de orde:

- *Wat verstaat Kind en Onderwijs en de meest relevante stakeholders onder MPV?*
- *Wat doet Kind en Onderwijs nu aan MPV, en met welk resultaat?*

Door middel van empirisch onderzoek in de organisatie en haar omgeving wordt inzichtelijk gemaakt wat verantwoordelijkheid en verantwoording voor hen betekent.

Om in kaart te brengen wat Kind en Onderwijs op dit moment aan MPV doet, worden allereerst de verantwoordingsprocessen in kaart gebracht. Dit gebeurt aan de hand van documentstudie en daarop volgend interviews. In deze interviews zal aandacht besteed worden aan de huidige situatie en vervolgens aan de gewenste situatie. Dit zal resulteren in een aantal aanbevelingen om MPV te implementeren.

De verschillende perspectieven met betrekking tot MPV, uit het ideaaltypisch model zullen vergeleken worden met de visie van Kind en Onderwijs gelegd. Tezamen met de bevindingen uit de interviews en documentstudie resulteert dit in de voorwaarden die nodig zijn om te komen tot een proces van MPV.

- *Welke eisen stelt MPV aan Kind en Onderwijs en aan haar omgeving?*
- *Hoe ziet het mogelijke proces van MPV er voor Kind en Onderwijs uit?*

Vanuit de empirische analyse wordt verwacht antwoorden te verkrijgen op de vragen; welke processen van MPV zijn er, welke actoren zijn er, en hoe zit het met het draagvlak en de behoeften van de betrokken stakeholders. Voorgaande geeft, per groep stakeholders, een beeld van de instrumenten die geschikt zijn om verantwoording af te leggen. Inzicht hierin biedt mogelijkheden voor Kind en Onderwijs om vorm te geven aan MPV.

Het is van belang om voor het beantwoorden van deze vragen allereerst de stakeholders van de organisatie in kaart te brengen. Even zo belangrijk is om te onderzoeken welke rol deze stakeholders spelen. Deze rol zal per stakeholder verschillen. Hiertoe zal eerst een stakeholdersanalyse uitgevoerd worden. Vervolgens zal door middel van interviews het draagvlak en de behoeften van de stakeholders in kaart gebracht worden.

1.4.2.1. Afbakening onderzoekspopulatie

De volgende onderzoeksobjecten vormen de basis van deze scriptie:

- Het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs
- Bredeschool Het Spectrum
- Verlengd dagarrangementschool De A.S. Talmaschool
- Dr. J. Woltjerschool

De geselecteerde onderzoeksobjecten zijn gekozen omdat zij een compleet beeld geven van de onderwijsomgeving binnen Rotterdam. De gekozen scholen hebben verschillende problematiek, leerlingen en stakeholders.

Bredeschool Het Spectrum

Bredeschool Het Spectrum is gekozen omdat deze school deel uit maakt van een breed samenwerkingsverband vanuit een pedagogische onderwijsvisie. Binnen dit multidisciplinaire samenwerkingsverband werken zeven organisaties, dit zijn twee andere basisscholen, kinderopvang, sociaal-cultureel werk, een zorginstelling voor senioren en de deelgemeente, samen. Alle samenwerkingspartners zijn gehuisvest in één multifunctionele accommodatie. De school ligt in de nieuwbouwwijk Nesseland. Kenmerken van deze wijk zijn: kinderrijke omgeving en een modaal inkomensgemiddelde. Er kan gesproken worden van een 'kansrijke omgeving'.

A.S. Talmaschool

De A.S. Talmaschool is een VDA³ school. Op deze school wordt zowel onderwijs als andere activiteiten en kinderopvang geïntegreerd in het dagarrangement. Hierbij wordt samengewerkt met verschillende partners zoals bijvoorbeeld aan kinderopvang en welzijnswerk voor zowel kinderen als ouders. De school staat in de wijk Crooswijk. Dit is een arme wijk met een hoog percentage bewoners van allochtone afkomst. Het inkomensgemiddelde en de arbeidsparticipatie is laag. Daarnaast vindt er in deze wijk herstructurering plaats waardoor er veel leegstand van woningen is.

Dr. J. Woltjerschool

De Dr. J. Woltjerschool is een voorschool⁴ en is met twee locaties gesitueerd in de deelgemeente Delfshaven. Het voorschoolconcept krijgt vorm door samenwerking met twee peuterspeelzalen. De samenwerking met deze peuterspeelzalen maakt dat er een meerjarig educatief programma voor de leerlingen van twee tot zes jaar tot stand komt (doorlopende leerlijn).

De wijk is qua bevolking breed opgebouwd (sociaal, cultureel, etnisch). De gemeente Delfshaven kenmerkt zich met het hoogste werkloosheidspercentage van heel Rotterdam.

Kind en Onderwijs

Het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs maakt vanzelfsprekend onderdeel uit van de onderzoekspopulatie omdat zij als bevoegd gezag eindverantwoordelijk is. Vanuit een bestuurlijk perspectief zal gekeken worden hoe de overkoepelende organisatie brede maatschappelijke verantwoording kan afleggen.

In een later stadium van dit onderzoek zal met betrekking tot ieder onderzoeksobject een stakeholdersanalyse worden uitgevoerd. Op deze wijze zullen de stakeholders van de individuele onderzoeksobjecten bepaald worden. Deze stakeholders zullen benaderd worden voor het onderzoek.

Hierbij dient het volgende opgemerkt te worden. Vanwege de omvang en het tijdsbestek waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt, is het niet mogelijk gebleken om ouders persoonlijk te benaderen om hen te vragen naar hun verantwoordingsbehoeften.

Om deze reden is besloten de consulent ouderbetrokkenheid te benaderen. Dit vanwege haar rol in het coördineren van ouderbetrokkenheid op de diverse scholen. De ouderconsulent houdt zich speciaal bezig met de rol en de inbreng van de ouders op de school.

³ VDA: volledig dagarrangement, onderwijs, andere activiteiten en kinderopvang geïntegreerd in een arrangement voor minimaal 2 dagen per week voor alle kinderen van 8 uur tot 17 uur.

⁴ Voorschool: samenwerkingsverband met peuterspeelzaal om een doorgaande leerlijn voor kinderen van 2 tot 6 jaar te creëren.

Deze ouderbetrokkenheid behelst het verrichten van hand en spandiensten door de ouders in de school maar ook het betrekken van ouders bij de beleidsvoering middels de (G)MR. Doordat de consultant ouderbetrokkenheid dicht bij de ouders staat en tevens als spreekbuis fungeert, is het mogelijk gebleken een helder beeld van de behoeften aan verantwoording van de ouders te verkrijgen. Daar waar mogelijk bleek een ouder te benaderen is dit wel gebeurd.

1.4.3. Onderzoeksmethoden

De volgende methoden zijn gebruikt:

- *Literatuurstudie*; aan de hand van literatuurstudie is een selectie gemaakt van de relevante theorie over Governance en MPV binnen de onderwijssector. Dit vormt de basis voor het onderzoek.
- *Documentanalyse*; door het bestuderen van documenten van de betrokken onderzoeksobjecten is een beeld gecreëerd van Kind en Onderwijs en de huidige stand van zaken omtrent Governance en MPV.
- *Interviews*; door Kind en Onderwijs, enkele scholen ressorterend onder het bevoegd gezag en de relevante stakeholders te interviewen is de huidige situatie in kaart gebracht met betrekking tot MPV en de behoeften hierover.
- *Observatie*; binnen Kind en Onderwijs en haar basisscholen zijn initiatieven gestart met betrekking tot MPV. Observatie biedt mogelijkheden om eventuele knelpunten te signaleren die men niet aan de oppervlakte krijgt met de overige genoemde methoden.

1.5. Leeswijzer

Deel 1 omvat een introductie en verdieping over verantwoording in het publieke domein. Om de lezer inzicht te geven in de beweging achter governance en MPV wordt in hoofdstuk 2 de historische ontwikkeling van de onderwijssector uiteengezet.

Deel 2 van dit onderzoek bevat de theoretische verkenning en het ideaaltypisch model met betrekking tot MPV. Het theoretisch kader komt in hoofdstuk 3 aan bod. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op relevante begrippen als MPV en zal dit de basis vormen voor het onderzoek. In hoofdstuk 4 volgt het ideaaltypisch model, gebaseerd op het theoretisch kader uit hoofdstuk 3. Hoofdstuk 5 bevat de operationalisering.

Deel 3 betreft het daadwerkelijke onderzoek. Hoofdstuk 6 bevat een kennismaking met de organisatie waar het onderzoek zich op richt. Hoofdstuk 7 en 8 omvatten de empirische analyse, waarin gekeken wordt naar de organisatie en haar relatie tot MPV. Aan bod komt wat verstaat de organisatie onder MPV, hoe geven zij hier momenteel vorm aan en wat zijn hierbij de knelpunten?

In hoofdstuk 9 wordt een praktijkvoorbeeld weergegeven. Deze pilot, de Bestuurlijke Proeftuin genaamd, is een voorbeeld van een MPV-proces wat al twee jaar gaande is.

Aansluitend volgt deel 4, de slotbeschouwing en de aanbevelingen. Deel 4 is opgedeeld in hoofdstuk 10, dit hoofdstuk bevat de resultaten van de empirische analyse met betrekking tot de gewenste situatie volgens de onderzoeksobjecten en de geïnterviewde stakeholders. Deze resultaten dienen als input voor de aanbevelingen.

In hoofdstuk 11 wordt in eerste instantie de empirie naast het ideaaltypisch model en de theorie gelegd. Vervolgens worden de belangrijkste conclusies benoemd. Als laatste wordt dit onderzoek afgerond met aanbevelingen aan Kind en Onderwijs in hoofdstuk 12.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht geboden van de ontwikkeling, context en werking van MPV in het onderwijs. In paragraaf 2.1. worden de historische ontwikkelingen met betrekking tot governance en verantwoording behandeld. Vervolgens komt in paragraaf 2.2. de hedendaagse praktijk aan bod.

2.1. Historische ontwikkelingen m.b.t. governance en verantwoording in het onderwijs

Het publieke belang van het onderwijs wordt onder woorden gebracht in artikel 23 van de Grondwet. Artikel 23 stelt dat de verantwoordelijkheid voor onderwijs bij de regering ligt. Daarnaast waarborgt artikel 23 vrijheid van (openbaar⁵) onderwijs en eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging (bijzonder onderwijs⁶) en hiermee samenhangend de garantie voor financiering uit publieke middelen voor zowel openbaar als bijzonder onderwijs.

Deze verdeling van verantwoordelijkheden binnen het onderwijs is het resultaat van de schoolstrijd, de onderwijspacificatie in 1917. In de schoolstrijd ligt de historische basis voor de publieke verantwoording van het schoolbestuur, bijvoorbeeld een kerkenraad of vrijwilligers. In deze klassieke vorm neemt het schoolbestuur een centrale positie in met betrekking tot publieke verantwoording. Het verantwoordt zich ten opzichte van haar stakeholders, de sociaal-maatschappelijke achterban waarin de instelling haar wortels heeft. Dit schoolbestuur is tevens het aanspreekpunt voor de overheid.

De schoolbesturen beschikten over een mate van grote vrijheid aangaande de inrichting en de inhoud van het onderwijs. De rol van de overheid was hoofdzakelijk gericht op verdeling van middelen over de scholen. Rond de jaren '60 heeft de overheid een meer sturende, regelbepalende rol aangenomen. Deze ontwikkeling wordt aangeduid als de verstatelijking van het onderwijs (Idenburg, 1970) en kenmerkt zich door een vergaande regulering en centralisatie door de overheid. De positie van, en de verantwoordingsrelatie aan de maatschappelijke achterban van de schoolbesturen kreeg hiermee een minder dominante positie. Er was sprake van een vervreemdingsproces.

Als tegenreactie hierop ontstaat in de jaren '70 een democratiseringsbeweging. Deze resulteert uiteindelijk in de Wet Medezeggenschap Onderwijs uit 1981. Hierin wordt geregeld dat stakeholders als ouders of personeel inspraak of adviesrecht hebben op het bestuurlijk proces. Het is het begin geweest van een lang traject waarin medeverantwoordelijkheid geleidelijk meer gestalte heeft gekregen binnen het bestuurlijke en verantwoordingmodel binnen het verzulde onderwijssegment.

In de jaren '80-'90 is een tendens ontstaan van bestuurlijke en financiële verzelfstandiging van schoolbesturen. Deze verzelfstandiging van de schoolbesturen maakt dat een groot deel van het onderwijs wordt aangeboden door privaatrechtelijke organisaties met een maatschappelijke opdracht. Dit leidt tot een behoefte naar andere vormen van maatschappelijke verankering. De schoolbesturen vertegenwoordigen immers niet meer, zoals in het verleden, de 'eigen' maatschappelijke achterban. Door deze tendens van decentralisering en de verzelfstandiging voldeed de klassieke wijze van verantwoorden door de overheid en de schoolbesturen niet meer aan de behoefte. Er ontstonden

⁵ Openbaar onderwijs: onderwijsvorm door de overheid geboden zonder godsdienstige of levensbeschouwelijke richting als grondslag.

⁶ Bijzonder onderwijs: onderwijsvorm op grond van godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, welke niet door de overheid wordt aangeboden.

vraagstukken over hoe vorm te geven aan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en invulling te geven aan maatschappelijk ondernemerschap en legitimiteit. In de volgende paragraaf wordt hier aandacht aan besteed.

2.2. Hedendaagse praktijk; governance in het onderwijs

Het ministerie van OC&W heeft in 2005 het belang benadrukt van de ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, het vormgeven van een scheiding van bestuur en toezicht en van publieke verantwoording. Omwille van transparantie zowel intern als extern, is een scheiding van bestuur en toezicht van groot belang, mede voor de verantwoordingsrelaties en de aanspreekbaarheid van personen op hun verantwoordelijkheden in de organisatie. In navolging hiervan is door verschillende partijen de gedragscode Good Governance (goed bestuur) voor het primair onderwijs opgesteld. Het betreft hier partijen uit het onderwijsbeleidsveld. Dit zijn organisaties voor bestuur en management in het Primair Onderwijs en de onderwijsvakcentrales. De Code Goed Bestuur is als bijlage 1 opgenomen.

In de code Goed Bestuur Primair Onderwijs zijn basisprincipes vastgelegd die een beroep doen op de professionaliteit van bestuurders in het primair onderwijs. Deze principes omvatten waarden die aan het gedrag en de cultuur binnen de onderwijssector ten grondslag liggen. Ook beschrijft de code Goed Bestuur kenmerken met betrekking tot de houding van waaruit de onderwijsorganisatie behoort te handelen. Voorbeelden van deze kenmerken zijn; wederzijds respect, transparantie, dialoog, gezamenlijkheid en verantwoording. In het kort liggen deze basisprincipes ten grondslag aan een uitnodiging om in dialoog met alle relevante stakeholders te reflecteren op de bestuurlijke inrichting en het handelen van de onderwijsorganisatie.

De Code Goed Bestuur Primair Onderwijs is niet alleen bedoeld voor onderwijsorganisaties maar ook voor relevante stakeholders in de omgeving van de organisatie. Hierbij valt te denken aan; de klanten (leerlingen en ouders), relevante overheidsinstellingen als bijvoorbeeld de gemeente of maatschappelijke organisaties op het gebied van zorg of welzijn.

De reden hiertoe is dat de visie en het beleid van de school hun basis vinden in de concretisering van een door ouders en organisatie gedeeld beeld van waar de school voor staat. Een gedeeld beeld komt tot stand door middel van dialoog over de inhoud, de doelen en de op welke wijze deze worden gerealiseerd.

De invoering van een nieuwe bekostigingssystematiek, de lumpsumfinanciering heeft ook zijn weerslag op het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid. Meer dan voorheen zullen visie en beleid tot uitdrukking komen in de gemaakte keuzen met betrekking tot inzet van mensen en middelen.

Deze twee overwegingen liggen ten grondslag aan een nieuwe wijze van kijken naar de bestuurlijke onderwijspraktijk. Centraal staat hierbij het aan elkaar afleggen van verantwoording over de gemaakte beleidskeuzen en de uitvoering hiervan door middel van dialoog. De gedachte hierachter is dat de onderwijsinstantie feedback krijgt van haar stakeholders zodat een vorm van zelfregulering ontstaat. In deze context betekent Goed Bestuur het verkrijgen en behouden van vertrouwen van de relevante stakeholders van de onderwijsorganisatie.

Door de principes uit de Code Goed Bestuur te hanteren laat de onderwijsorganisatie aan haar in- en externe stakeholders zien dat zij de uitgangspunten van goed besturen onderschrijft. De Code Goed Bestuur is geen statisch document waaraan een school(-bestuur) zich dient te houden. Het staat school(-

besturen) vrij om naar eigen inzicht af te wijken van de code. Mits deze keuzen gerechtvaardigd en beredeneerd worden en deze motivatie voor alle belanghebbenden inzichtelijk is. (www.poraad.nl). In haar handelen laat Kind en Onderwijs zich leiden door de voornoemde code.

Resumerend kan gesteld worden: Governance betreft een vorm van zelfregulering, waarmee regelgeving vanuit de overheid op afstand wordt gehouden. Het is een instrument of een visie waarmee men probeert zich te legitimeren naar andere belanghebbenden. Good governance betekent het verkrijgen en behouden van vertrouwen van ouders, de gemeenschap, de overheid en de politiek. De dialoog met direct betrokkenen en het aan elkaar verantwoording afleggen, liggen aan de basis van de principes voor goed bestuur.

DEEL 2: THEORETISCH KADER EN IDEAALTYPISCH MODEL

Dit hoofdstuk bevat het theoretisch kader dat vorm geeft aan het onderzoek naar MPV binnen Kind en Onderwijs. Het theoretisch kader wordt vormgegeven door beantwoording van de volgende deelvragen:

- *Wat is MPV?*
- *Wat zijn de verschillende perspectieven met betrekking tot MPV*

Het theoretisch kader verstrekt hiermee antwoorden op de vraag wat MPV inhoudt en welke vormen en perspectieven er zijn. De eisen die iedere vorm van verantwoording en/of perspectief met zich meebrengt, zullen eveneens behandeld worden.

Na empirisch onderzoek, wordt de verkregen informatie, samen met de antwoorden op bovenstaande vragen vervlochten en kunnen tenslotte aanbevelingen gedaan worden om te komen tot implementatie van MPV.

3.1. Wat is Meervoudige publieke verantwoording?

Om de vraag te kunnen beantwoorden wat MPV inhoudt, is gekeken naar de betekenis van de woorden waaruit de term bestaat, te beginnen met het woord 'verantwoording'.

Het woordenboek omschrijft verantwoording als: 'het verantwoorden'. Deze term wordt vervolgens omschreven als: 'rekenschap geven van, rechtvaardigen' (www.vandale.nl). De Vijlder (2005) omschrijft het begrip 'verantwoording' eveneens als het afleggen van 'rekenschap'. Bovens (2005; 25) ziet 'verantwoording' als een proces van vraag en antwoord, waarin de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid wordt beoordeeld. Aan wie moet de onderwijsinstantie rekenschap afleggen over haar handelen? Wie kan hen op het matje roepen als het misgaat? Hoe verloopt dat proces? Is dit proces effectief en leidt het tot verbetering?

Verantwoording afleggen kan gedefinieerd worden als 'een sociale relatie tussen degene die verantwoording moet afleggen en degene aan wie hij of zij verantwoording moet afleggen. hierbij voelt degene die verantwoording moet afleggen de (morele, politieke of juridische) verplichting het verloop en de inhoud van bepaalde gedragingen of handelingen te verklaren en- of deze te rechtvaardigen'. (Meijer & Bovens, 2005;172 in Bekkers 2007; 321).

Het begrip 'publiek' heeft volgens het woordenboek de volgende betekenissen: niet-geheim, voor iedereen bestemd; toegankelijk, openbaar (www.vandale.nl). Bovens (2005; 32) noemt twee verschillende aspecten met betrekking tot het woord 'publiek'. In de eerste plaats noemt hij 'publiek' in de betekenis van 'openbaarheid'. Verantwoording gebeurt niet discreet, achter gesloten deuren, maar is in beginsel voor het algemeen publiek toegankelijk (Bovens; 32 in Bakker et al 2005). Daarnaast verwijst Bovens (2005) naar de term 'publiek' met betrekking tot het onderwerp van verantwoording. Bij publieke verantwoording gaat het meestal om zaken in het publieke domein; om de besteding van publieke middelen, het uitoefenen van publieke bevoegdheden of om het optreden van publieke instellingen of van organisaties met een publieke functie. Deze benaderingswijze heeft gevolgen voor het perspectief van de verantwoording. Publieke verantwoording impliceert een verantwoording die in het teken staat van de publieke zaak, van een verantwoording die uiteindelijk geschiedt met het oog op een beoordeling door burgers (Bovens, 2005; 32 in Bakker et al 2005).

Het woord meervoudig tenslotte, betekent: in meer dan één opzicht (www.vandale.nl). De toevoeging meervoudig aan het begrip publieke verantwoording heeft betrekking op verschillende

verantwoordingsvormen en momenten aan verschillende relaties of stakeholders en de verschillende aspecten waarover verantwoording wordt afgelegd.

De Vijlder en Westerhuis (2002 in Bakker et al 2005) geven de volgende definitie van MPV: 'het samenstel van activiteiten dat een maatschappelijke onderneming ontplooit om naar de omgeving verantwoording af te leggen over de visie op de vervulling van de maatschappelijke opdracht, over de mate waarin en de kwaliteit waarmee het daarin succesvol is en over de bedrijfsvoering waarbinnen dat gebeurd is'.

In de volgende paragraaf zal bovenstaande omschrijving gehanteerd worden om de verschillende fasen in het verantwoordingsproces toe te lichten.

3.1.1. Verantwoordingsfasen

Volgens Bovens en Schillemans (2009: 20) is er sprake van verantwoording wanneer: 'er een relatie is 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'.

De verantwoordingsrelatie tussen actor en forum kan, volgens Elzinga, (1989 in Bakker et al 2005:28) uit ten minste drie fasen of elementen bestaan. Ook Bovens en Schillemans (2009: 21-22) onderscheiden deze fasen.

Fase 1: informatiefase

In deze fase legt de actor verantwoording af aan het forum. Dit kan zijn over handelen of nalaten, over prestaties, producten en procedures. In het geval van falen en incidenten is er sprake van verklaren en rechtvaardigen. Verantwoording afleggen kan gaan over verschillende aspecten zoals bijvoorbeeld financiële verantwoording of maatschappelijke verantwoording (Bakker et al 2005: 28). Cruciaal in deze fase is dat de actor zich verplicht voelt om het forum informatie te verstrekken over zijn optreden (Bovens & Schillemans, 2009: 21)

Fase 2: debatfase

De geleverde informatie in fase 1 kan vervolgens leiden tot vragen van het forum waarover de actor vervolgens met het forum debatteert. In deze fase van vragen- en antwoorden, staat vooral het antwoorden centraal (Bakker et al 2005:28).

Fase 3: oordeel

Tenslotte is er sprake van beoordeling van het handelen van de actor door het forum. Zij kan bijvoorbeeld een jaarrekening goedkeuren of afkeuren. Aan dat oordeel kunnen consequenties verbonden zijn. In het geval van een negatief oordeel, zal dit veelal leiden tot sancties. Dit kunnen boetes, berispingen en andere maatregelen zijn als het forum beschikt over formele bevoegdheden.

In paragraaf 3.3. zal het belang van publieke verantwoording aan de orde komen en zal duidelijk worden dat met name de leer- en verbeterfunctie, een vierde fase vereist, namelijk de feedbackfase.

Fase 4: feedback/leren

Dit is het proces waarin actoren feedback geven op de beschikbaar gestelde informatie, met als doel het leveren van input voor het leer- en verbeterproces van de organisatie. Deze feedback kan vrijblijvend of kaderstellend zijn (MESO, 2004: 17-18).

3.2. Vormen van verantwoording

Publieke verantwoording kent verschillende vormen die vaak tegelijkertijd optreden. Deze verschillende vormen kunnen geordend worden door drie vragen nader te bekijken: aan wie verantwoordt de actor, in dit geval, Kind en Onderwijs zich, waarover en waarom? Door deze vragen te beantwoorden kunnen, in het empirisch gedeelte van het onderzoek, de verantwoordingsactiviteiten van Kind en Onderwijs gecategoriseerd worden en kan gekomen worden tot een implementatiemodel van MPV.

1. Aan wie verantwoordt een actor zich? (aard van het forum)
2. Waarover moet verantwoording worden afgelegd? (aard van het optreden)
3. Waarom moet verantwoording worden afgelegd? (aard van de verplichting)

3.2.1. Aard van het forum

Degene aan wie de organisatie verantwoording aflegt wordt het forum genoemd. Publieke instellingen hebben te maken met verschillende fora, die op hun beurt andere verwachtingen en criteria hebben en verschillend kunnen oordelen over het functioneren van een organisatie of instelling. Er zijn tenminste vijf soorten van verantwoording:

Politieke verantwoording

Hierbij gaat het om politieke fora, zoals volksvertegenwoordigers, kiezers, politieke partijen, en in toenemende mate ook de media (Bovens & Schillemans, 2009:26).

Juridische verantwoording

In Nederland zijn publieke instellingen uitgebreid verantwoording schuldig aan de rechter op grond van de Algemene wet bestuursrecht of andere administratieve wetgeving. (Bakker et al 2005:25).

Administratieve verantwoording

Hierbij gaat het om verantwoording aan financiële of bestuurlijke toezichthouders, quasi-juridische fora, die zich bezighouden met onafhankelijk en extern bestuurlijk en financieel toezicht. (Pollitt & Summa 1997 in Bakker et al, 2005; 35-36).

Professionele verantwoording of peer review

Deze vorm van verantwoording komt voor bij publieke, professionele organisaties als bijvoorbeeld scholen waarbinnen veel van hun werknemers professional zijn. Het betreft een vorm van verantwoorden tegenover vakgenoten, bijvoorbeeld in de vorm van visitatiecommissies (Bakker et al, 2005; 36).

Maatschappelijke verantwoording

Er is binnen de publieke sector in de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekomen voor vormen van publieke verantwoording, buiten de traditionele politieke wegen. Discussies over maatschappelijk verantwoord ondernemen en corporate Governance in het bedrijfsleven hebben geleid tot meer aandacht voor semipublieke organisaties, belangengroepen en ketenpartners als 'belanghebbenden' bij het bepalen van beleid en het afleggen van verantwoording (Algemene Rekenkamer 2004 in Bakker et al, 2005; 36). Ook burgers, in hun rol van klant of belangenbehartiger wordt steeds meer gezien als relevant forum.

3.2.2. Aard van het optreden

Wanneer een actor zich verplicht voelt om zijn handelen te verantwoorden tegenover een forum, is er sprake van verantwoording. Deze verantwoordingsrelaties zijn ook op te delen op basis van het aspect dat centraal staat en kan leiden tot een indeling op basis van bijvoorbeeld financiële, procesmatige of programmatische verantwoording (Day & Klein 1987, 26; Sinclair 1996; Behn 2001, 6-10, uit Bakker et al 2005:40). Deze indeling zal grotendeels overeenkomen met de indeling op basis van de aard van het forum. Zo zal bij bijvoorbeeld juridische verantwoording de rechtmatigheid van het handelen centraal staan. Bij politieke en administratieve verantwoording zijn echter vaak meerdere aspecten aan de orde (Day & Klein 1987, 27 uit Bakker et al 2005: 39-40).

3.2.3. Aard van de verplichting

Op de vraag waarom een actor zich tegenover een forum zou verantwoorden, zijn twee antwoorden mogelijk. In eerste plaats omdat hij ertoe gedwongen wordt of kan worden en in tweede plaats omdat hij dit uit zichzelf doet.

In het eerste geval is sprake van verticale verantwoording; het forum heeft formele macht over de actor zoals bijvoorbeeld de minister over een uitvoeringsorganisatie. Verticale verantwoording komt bij de meeste vormen van politieke verantwoording en juridische verantwoording voor.

In het tweede geval is sprake van maatschappelijke verantwoording, ook wel horizontale verantwoording genoemd. Dit geschiedt volledig op basis van vrijwilligheid en hierbij is er meestal geen sprake van een hiërarchische relatie tussen actor en forum of van formele verplichtingen tot het afleggen van verantwoording.

Er zijn ook tussenvormen waarbij verantwoording wordt afgelegd aan een andere organisatie die, door een hiërarchisch bovengeschiedte (bijvoorbeeld een minister of Kamer), is belast met het houden van toezicht of het controleren van het handelen van de actor, bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie. Dit wordt ook wel diagonale verantwoording genoemd (Schillemans & Bovens 2004 in Bakker et al 2005: 40). Er is dan geen sprake van strikte hiërarchie op basis waarvan verantwoording wordt afgelegd, maar het is ook niet geheel vrijblijvend (Bakker et al 2005: 39-40).

Bovenstaand onderscheid in vormen van verantwoording wordt hieronder samengevat:

Kennen de volgende aspecten:					
Aard van het forum	Politieke verantwoording	Juridische verantwoording	Administratieve verantwoording	Professionele verantwoording	Maatschappelijke verantwoording
Aard van het optreden	Financiële verantwoording	Proces verantwoording	Beleidsmatige verantwoording		
Aard van de verplichting	Verticale verantwoording	Diagonale verantwoording	Horizontale verantwoording		

3.3. Functies van publieke verantwoording

Over het belang van MPV zijn, volgens Bovens (2005: 45), in de wetenschappelijke literatuur over MVP impliciet drie hoofdfuncties te onderscheiden. Publieke verantwoording is belangrijk voor de democratische controle van het overheidsoptreden (1), voor het tegengaan van machtsconcentraties (2) en voor het vergroten van het leervermogen en effectiviteit van het openbaar bestuur(3).

Ook de Vijlder (2005) onderscheidt drie hoofdfuncties die hierbij aansluiten.

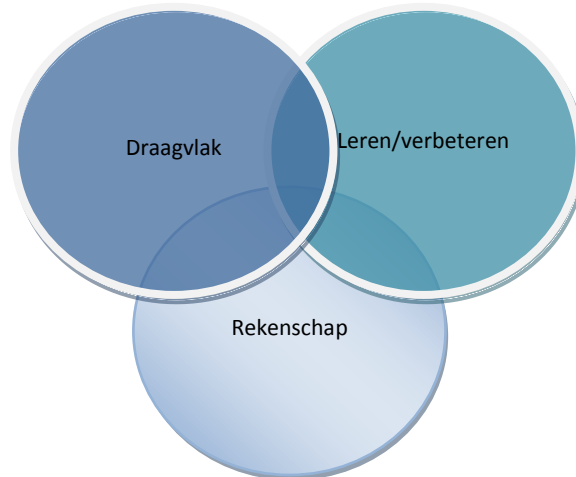
- *Traditionele controlefunctie*; gaat over het afleggen van rekenschap over de inzet van ontvangen middelen en over de bereikte resultaten;
- *Draagvlakfunctie*; het verwerven van legitimiteit bij de relevante stakeholders, door te laten zien dat men professioneel werkt en daarnaast dat de organisatie voldoet aan het verwachtingspatroon of de eisen van de stakeholders;
- *Leer- en verbeterfunctie*; waarbij de organisatie feedback krijgt van de relevante stakeholders om de kwaliteit van de dienstverlening, in dit geval het onderwijs te verbeteren.

Bovengenoemde functies zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zo kan bijvoorbeeld de controlefunctie vervallen in afrekenen wanneer de organisatie verzuimt te willen leren van hun fouten en is daarmee verbonden met de 'leren en verbeteren'-functie.

Het creëren van draagvlak gaat alleen maar als er duidelijk is wat de doelen zijn en deze zijn bereikt en hangt daarmee weer samen met de controlefunctie. Ook leren en verbeteren kan alleen als helder is wat de organisatie heeft bereikt en nog wil bereiken.

Er zijn ook verbanden die op gespannen voet met elkaar staan. Als uit de controlefunctie blijkt dat bepaalde doelstellingen niet zijn bereikt en de organisatie wordt hier in negatieve zin op afgerekend, kan de bereidheid tot leren en verbeteren afnemen. Teveel naar de omgeving luisteren ondermijnt professionaliteit en creativiteit van de organisatie. Ook dit kan een negatief effect hebben op de bereidheid om te leren (De Vijlder, 2005).

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Vornoemde functies geven op hun beurt een verschillend perspectief weer over de ratio achter publieke verantwoording, te weten het democratisch perspectief, het rechtsstatelijk perspectief en het cybernetisch perspectief (Bakker et al 2005: 44-46).

Democratisch perspectief

Vanuit dit perspectief wordt het belang van verantwoording afleggen gezien als een mogelijkheid om publieke machtsuitoefening democratisch te controleren (Mulgan 2003, in Bakker et al 2005:45).

De moderne representatieve democratie is een serie van principaal-agent relaties. Publieke verantwoording is een noodzakelijke voorwaarde voor dit democratische proces omdat zij de volksvertegenwoordigers en de kiezers de nodige informatie verschaft om de behoorlijkheid en doelmatigheid van het overheidsoptreden te kunnen beoordelen (Przeworski, Stokes en Manin 1999 in Bakker et al, 2005: 46)

Rechtsstatelijk perspectief

Dit perspectief ziet verantwoording als een middel om machtsconcentraties en corruptie te voorkomen. De liberale rechtsstatelijke traditie van onder anderen Locke, Montesquieu en de Amerikaanse Federalisten liggen hieraan ten grondslag (O'Donnell 1999 in Bakker et al 2005: 46). Door het organiseren van institutionele tegenmacht wordt een allesoverheersende, onbehoorlijke of corrupte overheid tegengegaan. Hieraan wordt vorm gegeven door publieke instituties die bevoegd zijn op onderdelen rekening en verantwoording te vragen. Behoorlijk bestuur ontstaat als er sprake is van een dynamisch evenwicht tussen de verschillende machten in de staat (Witteveen 1991 in Bakker et al 2005: 46).

Cybernetisch perspectief

Dit perspectief ziet de zin van verantwoording gelegen in het op peil houden en versterken van het leervermogen van het openbaar bestuur (Van den Berg 1999, 40; Aucoin & Heintzman 2000, 52-54 in Bakker et al, 2005: 48). Verantwoording leidt ook tot preventie doordat het bestuurders dwingt verbindingen te leggen tussen verleden, heden en toekomst ('t Hart 2001 in Bakker et al, 2005: 48). Ook andere bestuurders die zich in een zelfde positie bevinden, zullen van dit verantwoordingsproces leren, aangezien dit veelal publiekelijk plaatsvindt.

Publieke verantwoording is essentieel in deze benadering omdat dit bestuurders steeds weer confronteert met informatie over hun eigen functioneren en hen dwingt terug te kijken op de successen en mislukkingen

van hun handelen. Easton (1965 in Bakker et al, 2005: 48) noemt dit oriëntatie op *withinputs* in plaats van op *inputs* en op *feedback* vanuit de omgeving. Verantwoording is in de leerbenadering dus een onderdeel van het geïnstitutionaliseerd vermogen om te leren.

Bovens en Schillemans (2009:32) onderscheiden nog een vierde perspectief, namelijk het bestuurlijke perspectief.

Bestuurlijk perspectief: legitimiteit

Achter de drie voornoemde perspectieven gaat een nog groter, abstracter belang van publieke verantwoording schuil. Indirect is publieke verantwoording van belang, omdat zij kan bijdragen aan het behouden of vergroten van de legitimiteit van het openbaar bestuur. Enerzijds is dit een gevolg van de effecten van de andere functies van verantwoording (controle, draagvlak en leer- en verbeterfunctie), anderzijds heeft het ook een zelfstandige functie. Publieke verantwoording kan bijdragen aan acceptatie van het overheidsgezag en vertrouwen van de burger in het bestuur (Aucoin & Heintzman, 2000:49-52 in: Bovens et al 2007:32).

Voorgaande perspectieven bieden kaders om de beweegredenen van Kind en Onderwijs inzichtelijk te maken. Onderstaand schema geeft weer welke vragen centraal staan bij het beoordelen van verantwoordingsarrangementen vanuit ieder perspectief.

Perspectief	Centrale vraag
Democratisch perspectief: volkssoevereiniteit	Draagt het arrangement bij aan controle door democratisch gelegitimeerde verantwoordingsfora?
Rechtsstatelijk perspectief	Draagt het arrangement bij aan behoorlijk bestuur?
Cybernetisch perspectief	Versterkt het arrangement het leervermogen in de publieke sector?
Bestuurlijk perspectief	Versterkt het arrangement de legitimiteit van het openbaar bestuur of van de betrokken publieke organisaties?

Hoofdstuk 4 Naar een ideaaltype model

In dit hoofdstuk zal gekomen worden tot een ideaaltype model van MPV waartegen, in een later stadium van deze scriptie, de huidige en gewenste situatie van Kind en Onderwijs afgezet zal worden. Dit zal leiden tot inzicht over waar de organisatie nu staat ten opzichte van MPV en hoe zij dit verantwoordingsproces kan verbeteren.

Zoals eerder genoemd heeft MPV betrekking op verschillende verantwoordingsvormen en momenten aan verschillende relaties of stakeholders. Maar ook heeft het betrekking op de verschillende aspecten waarover verantwoording wordt afgelegd. Kortom, MPV omvat het totale netwerk van verantwoordingsarrangementen, zowel horizontaal, verticaal als diagonaal.

Het ideaaltype model is samengesteld uit alle mogelijke verantwoordingsarrangementen en zal aan de hand van de vier perspectieven die MPV kent, te weten het democratisch, het rechtsstatelijk, het cybernetisch en het bestuurlijk perspectief opgebouwd worden. Per perspectief zal omschreven worden welke vragen centraal staan binnen een bepaald perspectief en waaraan MPV volgens deze ratio aan moet voldoen.

Democratisch perspectief

In het democratisch perspectief is het centrale beoordelingscriterium voor verantwoording de mate waarin het verantwoordingsarrangement bijdraagt aan de mogelijkheden van democratisch gelegitimeerde actoren om het overheidsoptreden te beoordelen en zo nodig bij te sturen.

In dit perspectief wordt verantwoording afgelegd binnen de keten van principaal-agentrelaties. Het kan hierbij gaan om politieke, administratieve, professionele en maatschappelijke verantwoordingsfora. Verantwoording wordt afgelegd over de financiële en beleidsmatige doelen en effecten van het optreden van overheids- of publieke instellingen.

Een verantwoordingsproces bestaat uit minstens drie fasen. Per perspectief verschilt de nadruk op bepaalde fasen in het proces. Bij het democratisch perspectief ligt de nadruk bijvoorbeeld op informeren en oordelen. De volgende evaluatieve vragen, per fase, zijn van toepassing bij dit perspectief:

Informeren:

- Is de informatie tijdig en correct?
- Beschikken verantwoordingsfora over een adequate informatiepositie?
- Biedt een verantwoordingsarrangement informatie over de doelen en de effecten van de actor?
- Zijn de beoordelingscriteria bij de actor bekend?

Oordelen:

- Beschikken verantwoordingsfora waarin burgers of hun vertegenwoordigers participeren over reële sanctiemogelijkheden?
- Leidt het verantwoordingsarrangement zelf tot bijsturen van het optreden van de publieke instellingen in de door democratisch gelegitimeerde organen gewenste richting?
- Zijn de beoordelingscriteria bekend?

Rechtsstatelijk perspectief

Hierbij staat de vraag centraal of verantwoording bijdraagt aan behoorlijk bestuur. Handelt de organisatie volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar ook andersom geschiedt de gezagsuitoefening volgens deze beginselen?

In dit perspectief staat de rechtmatigheid van het optreden centraal, waarbij de algemene wet bestuursrecht of andere administratieve wetgeving leidend is. Dit betreft verantwoording aan juridische fora. Juridische verantwoording betreft vaak procesmatige verantwoording waarbij de actor verantwoording aflegt over de rechtmatigheid van zijn of haar optreden.

Bij rechtsstatelijk perspectief ligt de nadruk op de verantwoordingsfase oordelen. De volgende evaluatieve vragen zijn hierbij van toepassing:

Oordelen:

- Beschikken de verantwoordingsfora over de bevoegdheid om rekenschap te vragen en sancties op te leggen?
- Wordt het gezag vanuit het forum, passend binnen de behoorlijkheidsbeginselen, op correcte wijze uitgevoerd?
- Handelt het bevoegd gezag van de publieke instelling conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

Cybernetisch perspectief

Binnen dit perspectief staat de vraag centraal of het arrangement bijdraagt aan het versterken van het leervermogen van bestuurders. Het leervermogen staat hier centraal en omvat alle verantwoordingsvormen aan alle verantwoordingsfora. Bij het cybernetisch perspectief gaat het niet zo zeer om aan wie of waarover verantwoording wordt afgelegd maar over de mate waarin zowel actoren als fora geprikkeld worden tot zelfreflectie, omgevingsbewustzijn en of ze lessen opleveren voor verbetering.

Het betreft een verantwoordingsproces waarin actoren feedback geven op de beschikbaar gestelde informatie, met als doel het leveren van input voor het leer- en verbeterproces van de organisatie. Deze feedback kan vrijblijvend of kaderstellend zijn (Berg van den, et al, 2004: 17-18). Bij het cybernetisch perspectief zijn de dominante verantwoordingsfasen informeren, debatteren en feedback. De volgende evaluatieve vragen zijn van belang:

Informeren:

- Is er zinvolle informatie over vroegere en actuele bestuurlijke prestaties beschikbaar?

Debatteren:

- Is er sprake van wederzijdse communicatie?
- Prikkelt het verantwoordingsarrangement de bestuurlijke actoren en fora tot reflectie en leergedrag?

Feedback/leren:

- Prikkelt het verantwoordingsarrangement de bestuurlijke actoren en fora tot (het toezien op) de institutionalisering en de verspreiding van geleerde lessen?

Bestuurlijk perspectief

Dit perspectief is in zekere zin een gevolg van voorgaande perspectieven en heeft betrekking op het in stand houden of vergroten van de legitimiteit binnen het openbaar bestuur. Het heeft echter ook een zelfstandig effect. Door de steeds mondig wordende burger en toenemende kritische invloed van de media, is er minder ontzag en vertrouwen in publieke instellingen.

Aucoin en Heintzman (2000; 49-52 in Bovens et al 2009; 32) benoemen dat processen van verantwoording, waarbij bestuurders de kans krijgen om hun optreden uit te leggen en te rechtvaardigen, waarbij burgers en belangenroepen vragen kunnen stellen, hun mening kunnen geven en kunnen bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen en acceptatie van de burgers in het openbaar bestuur. Kortom, publieke verantwoording is binnen dit perspectief een belangrijke voorwaarde voor de legitimiteit van het openbaar bestuur (Bovens et al 2009:32).

Ook in dit perspectief wordt verantwoording afgelegd aan verschillende fora, over verschillende onderwerpen om de legitimiteit van het openbaar bestuur te vergroten. De verantwoordingsfasen waar binnen dit perspectief de nadruk op ligt zijn informeren en debatteren. Hierbij kunnen de volgende vragen gesteld worden:

Informeren:

- Is de aangeleverde informatie over de besteding van publieke middelen of de uitoefening van publiek gezag betrouwbaar?
- Draagt de informatie er toe bij dat vertrouwen in het bestuursorgaan gelijk blijft of toeneemt?
- Zijn de beoordelingscriteria bij de actor bekend?

Debatteren:

- Wordt de actor in de gelegenheid gesteld zijn handelen uit te leggen en te rechtvaardigen?
- Worden de fora in de gelegenheid gesteld vragen te stellen en hun mening te geven over het handelen van de actor?

Het betreft hier, per perspectief, een opsomming van de meest relevante vragen. Er zijn uiteraard veel meer vragen van toepassing. Daarnaast zijn er vragen die gelden voor alle perspectieven zoals de beschikbaarheid van relevante informatie (als voorwaarde voor informatiefase), tijdigheid en betrouwbaarheid van informatie.

Bovenstaande is samengevoegd met het theoretisch kader en leidt tot het volgende ideaaltypisch model. Het in dit schema geboden overzicht van vragen is merendeels ontleend aan Bovens, M. (2009; 29-33).

Ideaaltypisch model

		Democratisch perspectief	Rechtstatelijk perspectief	Cybernetisch perspectief	Bestuurlijk perspectief
Centrale vraag		Verantwoording draagt bij aan controle door democratisch gelegitimeerde verantwoordingsfora.	Verantwoording draagt bij aan behoorlijk bestuur.	Verantwoording draagt bij aan het genereren van informatie die leidt tot verbetering van het functioneren van de publieke sector.	Verantwoording versterkt de legitimiteit van het openbaar bestuur of van de betrokken publieke organisaties.
	Primaire Functie	<i>Traditionele controlefunctie</i> ; gaat over het afleggen van rekenschap over de inzet van ontvangen middelen en over de bereikte resultaten.	<i>Traditionele controlefunctie</i> ; gaat over het afleggen van rekenschap over de inzet van ontvangen middelen en over de bereikte resultaten.	<i>Leer- en verbeterfunctie</i> ; waarbij de organisatie feedback krijgt van de relevante stakeholders om de kwaliteit van de dienstverlening, in dit geval het onderwijs te verbeteren.	<i>Draagvlakfunctie</i> ; het verwerven van legitimiteit bij de relevante stakeholders, door te laten zien dat men professioneel werkt en daarnaast dat de organisatie voldoet aan het verwachtingspatroon of de eisen van de stakeholders.
Fasen van verantwoording	Informeren	<ul style="list-style-type: none"> Is de informatie tijdig en correct? Beschikken de verantwoordingsfora over een adequate informatiepositie? Biedt het verantwoordingsarrangement informatie over de doelen en de effecten van de actor (wat zijn de meetbare instrumenten)? Zijn de beoordelingscriteria bij de actor bekend? 	<ul style="list-style-type: none"> Is de informatie tijdig en correct conform de geldende wetgeving? 	<ul style="list-style-type: none"> Is er zinvolle informatie beschikbaar over vroegere en actuele bestuurlijke prestaties? 	<ul style="list-style-type: none"> Is de aangeleverde informatie over de besteding van publieke middelen of de uitoefening van publiek gezag betrouwbaar? Draagt de informatie er toe bij dat vertrouwen in het bestuursorgaan gelijk blijft of toeneemt? Beoordelingscriteria bij de actor bekend?
	Debatteren	<ul style="list-style-type: none"> Is er sprake van debat? 	<ul style="list-style-type: none"> Is er sprake van hoor- en wederhoor? 	<ul style="list-style-type: none"> Is er sprake van wederzijdse communicatie? Prikkelt het verantwoordingsarrangement de bestuurlijke actoren en fora tot reflectie en leergedrag? 	<ul style="list-style-type: none"> Wordt de actor in de gelegenheid gesteld om zijn handelen uit te leggen en te rechtvaardigen? Worden de fora in de gelegenheid gesteld vragen te stellen en hun mening geven over hun handelen?
	Oordelen	<ul style="list-style-type: none"> Zijn de beoordelingscriteria duidelijk? Beschikken verantwoordingsfora waarin burgers of hun vertegenwoordigers participeren over reële sanctiemogelijkheden? Leidt het verantwoordingsarrangement zelf tot bijsturen van het optreden van de publieke instellingen in de door de fora gewenste richting? 	<ul style="list-style-type: none"> Beschikken de verantwoordingsfora over de bevoegdheid om rekenschap te vragen en sancties op te leggen? Wordt het gezag vanuit het forum, passend binnen de behoorlijkheidsbeginselen, op correcte wijze uitgevoerd? Handelt het bevoegd gezag van de publieke instelling conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur? 		
	Feedback/Leren			<ul style="list-style-type: none"> Prikkelt het verantwoordingsarrangement de bestuurlijke actoren en fora tot (het toezien op) de institutionalisering en verspreiding geleerde lessen? 	

Om de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden zijn in hoofdstuk 1.2.1. een aantal deelvragen geformuleerd. Op de theoretische deelvragen is in voorgaande hoofdstukken antwoord gegeven. De empirische deelvragen zullen vanaf hoofdstuk 7 beantwoord worden. In dit hoofdstuk zal de operationalisering van de empirische deelvragen uiteengezet worden.

5.1. Wat verstaan Kind en Onderwijs en haar stakeholders onder MPV?

Om uiteindelijk te komen tot aanbevelingen voor het implementeren van MPV binnen Kind en Onderwijs is het van belang te onderzoeken wat de organisatie verstaat onder MPV en welke fora (stakeholders) zij onderscheiden.

Door dit helder te krijgen komen de relevante stakeholders in beeld. Ook wordt de vraag beantwoord welke achterliggende motieven de organisatie heeft voor het afleggen van verantwoording aan deze stakeholders. Dit laatste maakt het mogelijk de eisen die voortvloeien uit deze perspectieven om te zetten in aanbevelingen voor de organisatie.

Door middel van interviews wordt onderzocht wat de meest relevante stakeholders verstaan onder MPV. Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews ingedeeld naar de onderwerpen; doel, aard van het forum (structuur), aard van het optreden (proces) en de doorwerking. Eén exemplaar van de interviewvragen is toegevoegd als bijlage. De interviews zijn per stakeholder aangepast al naar gelang de relevantie van de vragen.

De antwoorden op deze vragen geven inzicht in de beeldvorming over MPV bij de stakeholders. De visie van de stakeholders en de visie van Kind en Onderwijs zullen naast elkaar gelegd worden om de overeenkomsten en verschillen te vinden.

5.2. Wat doet Kind en Onderwijs aan MPV en met welk resultaat?

Door de verantwoordingsactiviteiten in kaart te brengen kan bekeken worden in hoeverre MPV vorm krijgt binnen Kind en Onderwijs. Daarnaast is het van belang inzichtelijk te krijgen hoe deze verantwoordingsactiviteiten door de stakeholders beoordeeld worden. Zo kan beoordeeld worden, aan de hand van de theorie, of ze voldoen aan het achterliggend perspectief van de organisatie, de behoeften van de verschillende stakeholders en de eisen van behoorlijkheid.

Bakker en Yesalkagit (2005: 43) geven hiertoe een aanzet door een aantal vragen te formuleren die per fase in het verantwoordingsproces gesteld kunnen worden.

Informeren

- Is de informatievoorziening van de actor op tijd?
- Is de geleverde informatie betrouwbaar? en
- Is de informatie voldoende om een oordeel te kunnen vellen?

Debatteren

- Is er voldoende gelegenheid voor het stellen van vragen?
- Is er sprake van hoor- en wederhoor?
- Krijgt de actor voldoende gelegenheid om zijn handelen toe te lichten?

Oordelen

- Is het forum onafhankelijk?
- Is het forum onpartijdig?
- Rechtvaardigen de feiten het oordeel?
- Is de sanctie proportioneel?

Voorgaande vragen, evenals het ideaaltypisch model uit hoofdstuk 4 bieden een kader voor een normatieve analyse van verantwoordingsprocessen en kunnen een aanzet geven voor de ontwikkeling van een samenhangend geheel van behoorlijkheidseisen, de beginselen van behoorlijke verantwoording (Bakker et al 2005:43-44).

5.3. De gewenste situatie met betrekking tot MPV voor Kind en Onderwijs?

In eerste instantie wordt onderzocht of er überhaupt behoefte bestaat bij de verschillende stakeholders aan MPV en zo ja, waar deze behoefte uit bestaat. Als dit overeenkomt met de verwachting van Kind en Onderwijs, kunnen aanbevelingen gedaan worden om te komen tot implementatie van MPV. Mocht er geen behoefte bestaan bij de stakeholders en/of deze behoeften niet aansluiten bij de verwachtingen van Kind en Onderwijs, moet onderzocht worden of de organisatie alsnog tot uitbreiding van MPV wil komen.

Een antwoord op bovenstaande vragen zal leiden tot het beantwoorden van de centrale vraag uit dit onderzoek.

5.4. Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot MPV binnen Kind en Onderwijs?

Met behulp van de theorie uit hoofdstuk 3, het ideaaltypisch model uit hoofdstuk 4 en de empirische analyse volgen een aantal eisen voor de organisatie en haar omgeving. Aan de hand van het empirisch onderzoek worden de verschillende stakeholders en hun behoeften in kaart gebracht.

Daarnaast worden in de theoretische analyse de verschillende vormen van MPV gecategoriseerd. Dit geeft inzicht in de eisen die de verschillende vormen met zich meebrengen.

Wanneer blijkt dat aan alle eisen voldaan wordt, kunnen aanbevelingen gedaan worden om te komen tot implementatie van MPV. Wordt echter niet voldaan aan alle eisen, dient opnieuw gekeken te worden naar de bereidwilligheid van de organisatie om hier alsnog aan te voldoen, of om af te zien van volledige implementatie van MPV.

DEEL 3: HET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving van Kind en Onderwijs, stichting voor Christelijk Primair Onderwijs gegeven. Hiervan zullen respectievelijk de organisatie, haar kernactiviteit, missie, visie, strategie en omgeving worden beschreven. Het doel hiervan is de lezer inzicht te geven in de opbouw van de organisatiestructuur en haar omgeving.

6.1. Organisatie

Kind en Onderwijs is een onderwijsinstelling voor primair- en speciaal basisonderwijs. Als bevoegd gezag stuurt zij 31 schoollocaties in Rotterdam aan.

Het ontstaan van de organisatie vindt haar oorsprong in de oprichting van de Waalseschool in 1739. In de loop der jaren heeft de organisatie een beleid gevoerd dat is gericht op bestuurlijke krachtenbundeling. Dit heeft vanaf de datum van oprichting tot nu geresulteerd in een vijftal bestuurlijke fusies. De organisatie in haar huidige vorm is een resultaat van de bestuurlijke krachtenbundeling tussen de stichting Verenigde Protestants Christelijke Scholen en de stichting voor Primair Christelijk Primair Onderwijs per 1 januari 2008.

Onder het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs ressorteren momenteel 24 scholen die zich met name richten op het geven van primair onderwijs en 4 scholen met als kernactiviteit het verzorgen van speciaal basisonderwijs. De scholen zijn gesitueerd in Rotterdam, verspreid over de deelgemeenten Centrum, Delfshaven, Het Oude Noorden, Hoek van Holland, Kralingen-Crooswijk, Nesseland en Prins Alexander. Tezamen wordt op deze scholen aan ongeveer 7000 kinderen van 4 tot 12 jaar lesgegeven. Kind en Onderwijs kent een personeelsbestand van ongeveer 760 medewerkers.

De rechtsvorm van Kind en Onderwijs is die van een stichting. De organisatie werkt met een bestuursmodel dat wordt omschreven als het Raad van Toezichtmodel. Dit betekent dat statutair is bepaald dat er een intern toezichthoudend orgaan is. Dit is de Raad van Toezicht (RvT). De RvT benoemt en ontslaat het bevoegd gezag en houdt op hoofdlijnen toezicht op het handelen van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt gevormd door het College van Bestuur (CvB). Het CvB is eindverantwoordelijk en aansprakelijk voor het handelen van de stichting als rechtspersoon.

Het CvB bestaat per 1 augustus 2010 uit één lid, dit is de voorzitter. De dagelijkse leiding van de organisatie is in handen van het CvB. Het CvB wordt bijgestaan door een stafafdeling met de portefeuilles Financiën, Huisvesting en Personeel en Organisatie. Het CvB verantwoordt haar handelen aan de RvT bestaande uit zeven leden.

Op elke school is een directeur integraal manager. Dit betekent dat de dagelijkse leiding van een school in handen is van de directeur, al dan niet in samenwerking met een adjunct-directeur en/of locatieleider.

In de organisatie is het "Policy Governance" model gekozen als richtinggevend principe voor bestuur en organisatie. Verantwoordelijkheden in de organisatie worden zoveel mogelijk daar gelegd, waar de taken het meest effectief kunnen worden uitgevoerd en waar men ook daadwerkelijk invloed kan hebben op het proces. Een van de belangrijkste pijlers daarvan is dat op verschillende niveaus in de organisatie sprake is van integraal management.

6.2. Visie

Kind en Onderwijs is een stichting voor Christelijk primair onderwijs. In de statuten van de organisatie is verwoord dat zij zich bij de vormgeving van het onderwijs laat leiden door de Bijbel.

In het Beleidskader Onderwijs en Identiteit staat omschreven hoe de Christelijke identiteit wordt vormgegeven. Bijbelse waarden als rechtvaardigheid, liefde, trouw, vergeving, vertrouwen, dienstbaarheid, barmhartigheid en geloof zijn voor Kind en Onderwijs van groot belang. Het “inclusief denken”, is hierbij richtinggevend: ieder mens is onze naaste en voor ieder mens zullen wij een naaste zijn. Kind en Onderwijs zal er alles aan doen om binnen haar scholen elk mens tot zijn recht te laten komen (beleidskader Onderwijs en Identiteit, 2008).

6.3. Missie

Het leveren van kwalitatief goed Christelijk onderwijs aan alle kinderen en het bijbrengen van waarden en normen ter ondersteuning bij het groeien naar een plaats in de maatschappij, hierbij rekening houdend met de mogelijkheden en ontwikkeling van het kind als individu.

Vanuit de in paragraaf 6.2. beschreven visie wil Kind en Onderwijs op al haar scholen:

- kinderen een gemeenschap laten ervaren waarin zij zich veilig voelen en zich optimaal kunnen ontwikkelen;
- kwalitatief goed onderwijs verzorgen waarbij kinderen zo goed mogelijk worden voorbereid op hun plaats in de samenleving (beleidskader Onderwijs en Identiteit, 2008).

6.4. Omgeving

Kind en Onderwijs met voornamelijk scholen in de binnenstad van Rotterdam bevindt zich in een dynamisch segment van de onderwijssector. De dynamiek van de Rotterdamse onderwijssector vindt zijn oorzaak in onder andere een continue verschuiving van de populatie leerlingen. Hiermee wordt bedoeld, de witte (autochtone bewoners) en grijze (hoog opgeleide allochtone) vlucht naar omliggende gemeenten. Daarnaast hebben de vele wijzigingen in beleidsmaatregelen door de Rijksoverheid of de gemeente, altijd effect op de scholen.

Kind en Onderwijs opereert in een publieke context. In deze context kan de samenleving als omgevingsvariabele worden genoemd. Als onderwijsorganisatie heeft Kind en Onderwijs een zorgplicht richting de samenleving.

Andersom wordt het onderwijs vaak door de samenleving gebruikt als instrument voor het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. De heersende maatschappelijke meningen en verwachtingen kunnen grillig van aard zijn. Dit maakt de organisatie zeer gevoelig voor maatschappelijke tendensen en verwachtingspatronen, waarbij continu haar vraag moet zijn of deze maatschappelijke wensen en verwachtingen haalbaar zijn.

In het beleidsveld van Kind en Onderwijs zijn de stakeholders in grote lijnen te verdelen in⁷:

- Klanten: kinderen, ouders, collega-besturen (bijvoorbeeld voortgezet- of speciaal onderwijs) en andere burgers of hun vertegenwoordigers.
- Relevante overheidsinstellingen en hun instellingen op gemeentelijk en regionaal niveau.
- Maatschappelijke organisaties op het terrein van zorg, welzijn en veiligheid.
- Leveranciers op het gebied van huisvesting etc.

6.5. Strategie

Zoals eerder in paragraaf 6.4. aangegeven zijn in de omgeving van de organisatie veranderingen niet ondenkbaar. De organisatie is van mening dat strategisch beleid wordt gebruikt om doelstellingen te verwezenlijken. Door feeling te houden met de (veranderende) omgeving en daarbinnen adequaat te handelen vanuit een sterke eigen identiteit past Kind en Onderwijs haar strategisch beleid continu aan, afhankelijk van wat zij het meest nodig acht om haar doelen te verwezenlijken.

⁷ In dit onderzoek worden, vanwege hun relevantie, alleen de eerste drie groepen stakeholders benaderd.

Om te achterhalen wat Kind en Onderwijs onder MPV verstaat zijn interviews gehouden met het bevoegd gezag en een drietal scholen van het bevoegd gezag. Deze onderzoeksobjecten zijn bevraagd op wat voor hun het doel van MPV op dit moment is. Per onderzoeksobject zijn de resultaten weergegeven.

Daarnaast zijn de stakeholders van Kind en Onderwijs bevraagd. De resultaten van deze interviews zijn weergegeven in paragraaf 7.2.

7.1. Kind en Onderwijs

In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten van de gesprekken met het bevoegd gezag alsmede de voor dit onderzoek benaderde scholen weergegeven.

Het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs is van mening dat er op dit moment vanuit de politiek een (te) sterk accent ligt op het afleggen van rekenschap.

Als er echter gesproken wordt over interne verantwoording ligt het accent volgens geïnterviewde op leren en verbeteren. Ook wordt aangegeven dat de organisatie zowel intern als extern gericht veel aandacht besteedt aan het vergroten van draagvlak. De organisatie probeert een accentverschuiving te realiseren waarbij de functie leren en verbeteren meer gestalte krijgt.

Bredeschool Het Spectrum

Voor de directie van de school betekent verantwoording afleggen momenteel vooral het afleggen van rekenschap en dan met name richting het bevoegd gezag. Op de vraag wat het primaire doel van het afleggen van verantwoording zou moeten zijn, wordt leren en verbeteren genoemd.

Opgemerkt dient te worden dat de school zich momenteel nog vooral richt op het interne proces. Dit vanwege de opbouwende fase waarin de school en haar omgeving zich bevindt en daarnaast een recente directiewisseling. Na het optimaliseren van het interne proces zal de school zich op haar omgeving gaan richten.

A.S. Talmaschool

Volgens de directie van de A.S. Talmaschool komt het huidige primaire doel overeen met het doel dat verantwoording zou moeten hebben namelijk; leren en verbeteren. Achtereenvolgens zijn het afleggen van rekenschap en het vergroten van draagvlak van belang. 'Rekenschap afleggen hoort er nu eenmaal bij en is noodzakelijk om het onderwijs te verbeteren'.

Dr. J. Woltjerschool

Over de vraag wat verantwoording inhoudt, wordt het volgende aangegeven: momenteel heeft het afleggen van verantwoording meer als doel rekenschap afleggen. Dit is ook van belang om te voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van (subsidie-) gelden. Rekenschap afleggen hoort er nu eenmaal bij. Het afleggen van verantwoording moet volgens de geïnterviewde wel iets opleveren. Verantwoorden om te verantwoorden kost tijd, dit gaat ten koste van het onderwijs. Het primaire doel zou dan ook leren- en verbeteren als functie moeten hebben.

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat het huidige primaire doel het afleggen van rekenschap is omdat dit formeel zo hoort als controlefunctie op de besteding van publieke middelen. Daarnaast wordt aangegeven dat, ter verbetering van de kwaliteit het onderwijsproces, leren en verbeteren het primaire doel zou moeten zijn. Opvallend is dat het bevoegd gezag zelf aangeeft dat leren en verbeteren het primaire doel van verantwoording zou moeten zijn, maar dat bredeschool Het Spectrum juist ten opzichte van het bevoegd gezag het gevoel heeft rekenschap aan hen af te moeten leggen.

7.2. De stakeholders

Aan de onderzoeksobjecten is gevraagd wie voor hun de meest relevante stakeholders zijn. Dit zijn:

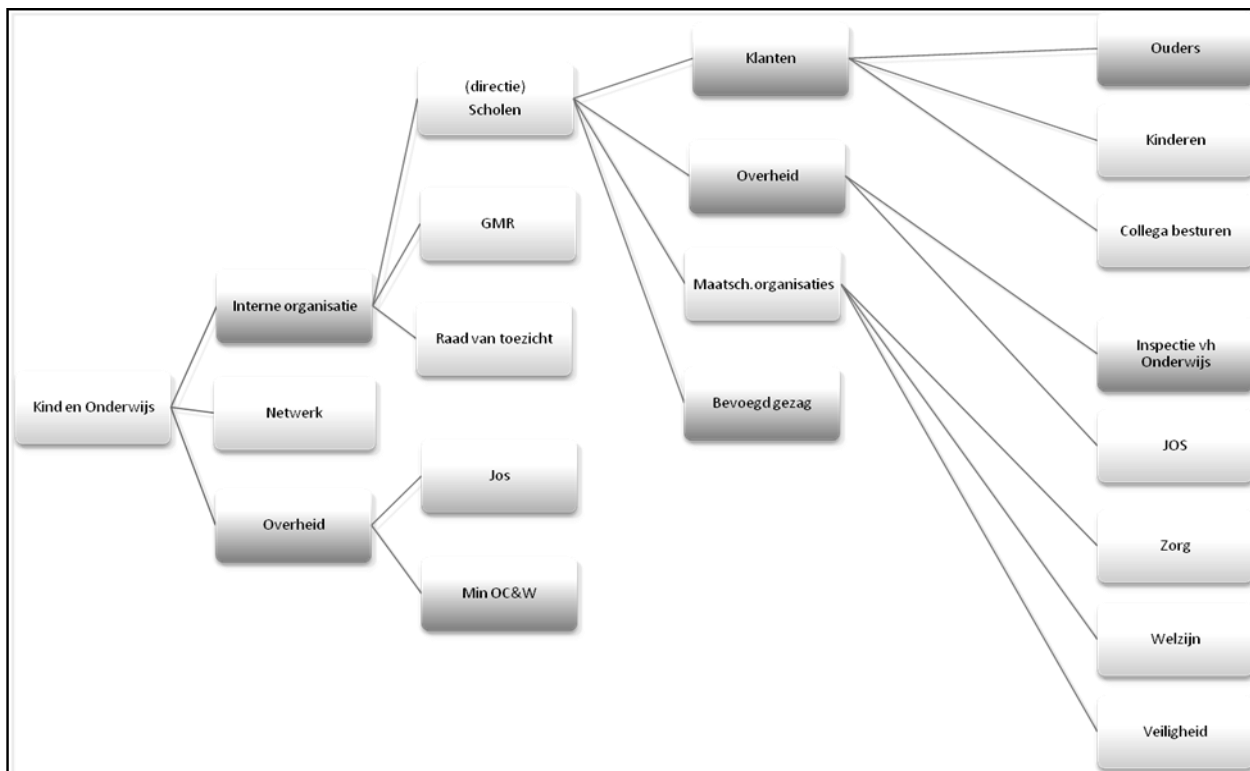
Extern

- Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (Inspectie van het Onderwijs)
- Jeugd, Onderwijs en Samenleving (Gemeente Rotterdam)
- Maatschappelijke organisaties als Welzijn en Zorg
- De ouders
- De kinderen

Intern

- De Raad van Toezicht (voor het bevoegd gezag)
- Het bevoegd gezag Kind en Onderwijs (voor de scholen)
- De directeuren van de scholen van Kind en Onderwijs
- De Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (schooloverstijgend)
- De Medezeggenschapsraad (op schoolniveau)

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Vanwege de omvang van dit onderzoek zijn alleen de meest relevante stakeholders in beeld gebracht. Het merendeel van deze stakeholders is benaderd voor dit onderzoek. Zij zijn bevraagd over hun verantwoordingsbehoefte, op welke wijze er aan hun verantwoording wordt afgelegd en of zij hier tevreden mee zijn. Met betrekking tot sommige verantwoordingsrelaties zijn de verantwoordingsactiviteiten onderzocht middels documentstudie.

De interne stakeholders (de scholen) zijn in de vorige paragraaf vanuit hun rol als actor in de verantwoordingsrelatie naar het bevoegd gezag bevraagd. Verder zijn de scholen bevraagd naar hun verantwoordingsrelaties. Vervolgens zijn zij in hun rol als verantwoordingsforum bevraagd naar hun visie op MPV.

Als meest relevante directe stakeholders van het bevoegd gezag Kind en Onderwijs is gekozen voor JOS (de gemeente Rotterdam) en een vertegenwoordiging van de IvHO.

De reden hiertoe is dat Kind en Onderwijs als bevoegd gezag de ontvangen financiering van deze partijen moet verantwoorden. Kind en Onderwijs heeft daarnaast deze voornoemde stakeholders genoemd als meest relevante stakeholders.

JOS

Voor het onderzoek is een senior beleidsadviseur van JOS benaderd vanwege de betrokkenheid bij Kind en Onderwijs op het gebied van subsidieverstrekking en deelname in de pilot De Bestuurlijke Proeftuin. Deze pilot zal in hoofdstuk 10 uitvoerig beschreven worden.

JOS sluit zich aan bij de gehanteerde definitie van MPV binnen dit onderzoek. JOS vindt het huidige primaire doel leren en verbeteren en vindt ook dat dit het primaire doel zou moeten zijn. Hierbij wordt aangegeven dat formeel rekenschap afleggen als primair doel geldt en dat dit nu eenmaal moet. JOS

probeert hierbij wel aan te sluiten bij de huidige instrumenten die de school(-besturen) tot hun beschikking hebben. JOS heeft leren en verbeteren hoog in het vaandel staan en is druk bezig met het anders inrichten van haar toezichtfunctie.

Dit veranderingsproces met betrekking tot haar toezichtfunctie is in 2010 van start gegaan. JOS probeert, samen met de school(-besturen) in gesprek te gaan over mogelijke prestatie-indicatoren. Door vooraf in samenspraak met de scholen(-besturen) de prestaties vast te leggen, ontstaat de mogelijkheid om hierover in gesprek te gaan en vervolgens verbeteringen aan te brengen in het proces.

Er wordt aangegeven dat scholen(-besturen) nu het idee hebben dat JOS controleert en sanctioneert, terwijl dit volgens JOS niet het geval is. Als een school een plan inlevert dat hout snijdt, zal JOS hier niets tegenin brengen. Ook bij het niet behalen van gestelde doelen zal zij niet direct sancties opleggen, maar in gesprek treden met de school(-besturen). Toch blijft dit wantrouwen bij school(-besturen) bestaan. Naar de mening van JOS is dit het resultaat van gebeurtenissen uit het verleden en is er nog een lange weg te gaan om dit vertrouwen weer op te bouwen. JOS hoopt dat school(-besturen) meer met hen in gesprek zullen gaan, waardoor een 'gevoel' van gezamenlijke verantwoordelijkheid kan ontstaan.

Inspectie van het Onderwijs

Om een beeld te krijgen hoe de IvHO over de verantwoordingsrelatie met Kind en Onderwijs denkt vanuit de formele verticale toezicht- en verantwoordingsrelatie waarin zij zich bevinden, is een onderwijsinspecteur benaderd. Deze is benaderd op persoonlijke titel en heeft in die hoedanigheid de volgende antwoorden gegeven.

Wat de IvHO verstaat onder verantwoording staat omschreven in het Toetsingskader van de Onderwijsinspectie. In aspect 9 van dit toetsingskader staat de kwaliteitszorg beschreven als: kwalitatief goed onderwijs aan alle belanghebbenden afleveren.

Belanghebbenden staat in dit kader ruim omschreven. Dit is deels uit voorzichtigheid maar ook omdat er naast de kinderen meer belanghebbenden bestaan.

De IvHO verwacht van de scholen dat zij hun opbrengsten openbaar maken. Het begrip opbrengsten wordt door de IvHO breed geïnterpreteerd. Zo dienen er bijvoorbeeld cijfers over de (cito-) eindresultaten in de schoolgids vermeld te worden. Een ander voorbeeld is het vermelden van de uitstroomcijfers naar het voortgezet onderwijs (% naar MBO etc.).

Het primaire doel van verantwoording afleggen in de relatie tussen een school(-bestuur) en de IvHO is het afleggen van rekenschap. Een gevolg hiervan is dat de leer- en verbeterfunctie gestalte krijgt. Dit is een positief en wenselijk neveneffect. Deze elementen tezamen hebben als doel het bevorderen van de continuïteit in de verbetering van het onderwijsproces.

Op de vraag of het accent van verantwoording afleggen niet bijvoorbeeld op de leer- en verbeterfunctie of op de draagvlakfunctie moet liggen, of de huidige wijze van verantwoorden ook de gewenste wijze is, wordt geantwoord dat het primaire doel ook het afleggen van rekenschap moet zijn. Wel blijft als vervolg hierop het leervermogen van belang.

In de relatie tussen de IvHO en het school(-bestuur) kan, volgens de geïnterviewde, ook geen sprake zijn van een gezamenlijk leer- en verbetertraject. Indien de IvHO aspecten van onvoldoende kwaliteit signaleert dan wordt dit beschreven en wordt doorverwezen naar een dienst die behulpzaam kan zijn bij het

verbetertraject. De IvhO heeft een signalerende en stimulerende rol, puur om het bewaken van de kwaliteit.

Indien de IvhO zou gaan adviseren in een verbetertraject dan zou de toezichtrelatie tussen de school en de IvhO in de toekomst niet meer zuiver zijn. De inspecteur houdt dan toezicht op een zelf mee bepaald beleid en gaat zijn of haar eigen advies te controleren.

In het verleden was de rol van de toezichthouder wel meer een adviserende. Echter, ongeveer vijf jaar geleden is de algehele visie van de overheid op toezicht verzakelijkt en aangescherpt. Een gevolg hiervan is een striktere scheiding in de toezicht- en verantwoordingsrelatie.

Ouder en (G)MR-lid bredeschool Het Spectrum

De geïnterviewde is als ouder lid van de MR van bredeschool Het Spectrum (gesitueerd in een sociaaleconomisch goede wijk). En heeft daarnaast ook zitting gehad in de GMR van Kind en Onderwijs.

Op de vraag wat onder verantwoording wordt verstaan, wordt onderscheid gemaakt tussen de rol als ouder en als (G)MR-lid. Als ouder is het van belang dat de school aantoont, of tracht aan te tonen, dat zij het meeste uit het kind haalt.

Vanuit de rol als voorzitter van de MR wordt aangegeven dat de school aan moet tonen dat zij het beste uit *alle* kinderen haalt, of althans dit tracht te bereiken.

Op de vraag wat het primaire doel is en zou moeten, wordt geantwoord dat dit leren en verbeteren is en moet zijn.

De verantwoordingsrelaties zijn volgens de geïnterviewde als volgt:

- *Kind en Onderwijs*; aan de GMR, scholen, gemeente en het rijk.
- *GMR*; aan de MR (indien van toepassing op individuele scholen).
- *Scholen*; aan de MR en ouders.
- *MR*; aan de ouders.

Later in het gesprek wordt de behoefte uitgesproken dat met name Kind en Onderwijs zichzelf ook veel meer zou moeten laten zien op de school over het beleid en de keuzes die hierin zijn gemaakt. Zij zouden meer moeten laten zien wat hun toegevoegde waarde is voor de school. Dit om ook draagvlak te creëren bij de scholen, de MR en de ouders.

Binnen dit onderzoek zijn er pogingen ondernomen om ook de ouders van scholen in sociaaleconomisch minder goede wijken te benaderen, bijvoorbeeld door het benaderen van de ouderconsulenten. Dit heeft echter niet geresulteerd in daadwerkelijke contacten met deze groep ouders. Wegens het tijdsbestek waarbinnen dit onderzoek plaats vindt, zijn zij dan ook niet bevraagd op dit onderwerp. Het vergt verdere studie in een breder tijdsbestek om van deze, moeilijk te benaderen groep, antwoorden te verzamelen.

Maatschappelijke organisaties; Zorg en Welzijn en Buurtwerk Alexander

De geïnterviewde is staffunctionaris Beleid en Strategie, en tevens lid van de Raad van Toezicht bij welzijnsorganisatie WeZijn. Onder verantwoording verstaat de geïnterviewde: 'op de juiste tijd betrouwbare informatie verstrekken aan de opdrachtgever. Daarnaast moeten er normen zijn waarop getoetst wordt'.

Op de vraag wat het primaire doel van het afleggen van verantwoording is en zou moeten zijn, noemt de geïnterviewde allereerst rekenschap afleggen. Dit is volgens de geïnterviewde het bestaansrecht van de organisatie. Vervolgens wordt leren en verbeteren en draagvlak creëren genoemd.

Een ander interview heeft plaatsgevonden met de BSN-coördinator van Bredeschool Nesselande, waar bredeschool Het Spectrum onderdeel van uitmaakt. De BSN-coördinator is in dienst bij de stichting Buurtwerk Alexander. Dit is een sociaal-culturele (welzijns-) instelling die binnen de bredeschool Nesselande participeert met sociaal cultureel werk, buurtschool werk en diverse cursussen. De BSN-coördinator vervult daarmee een bijzondere positie binnen het samenwerkingsverband van de bredeschool Nesselande. Zij verbindt en coördineert de verschillende participerende organisaties zodat deze in eenheid een bijdrage aan het bredeschool concept kunnen leveren. Dit heeft ook gevolgen voor de wijze van het afleggen van verantwoording. Zij is naast een verantwoordingsforum voor bredeschool Het Spectrum ook een actor die met betrekking tot schooloverkoepelende activiteiten verantwoording aflegt aan de omgeving van de bredeschool Nesselande.

Op de vraag wat de BSN- coördinator verstaat onder verantwoording, en welk doel het heeft, wordt aangegeven: door scholen van verschillende denominaties als eenheid naar buiten te laten treden en gezamenlijk verantwoording af te laten leggen aan de ouders en aan de gemeente.

Aan de ouders gebeurt dit voornamelijk door het verstrekken van informatie, bijvoorbeeld door nieuwsbrieven.

In de richting van de gemeente wordt rekenschap door middel van financiële verantwoording afgelegd. In het BSN-samenwerkingsverband is sprake van een wijkarrangement. Dit houdt in dat er voor drie verschillende scholen één gezamenlijk subsidiebedrag wordt ontvangen om invulling aan het wijkarrangement te geven. De kosten worden met een verdeelsleutel doorberekend aan de scholen. Gezamenlijk financieren de scholen daarmee de BSN-medewerker. Middels een aparte constructie hebben drie scholen daarmee één medewerker in dienst om invulling aan de schooloverstijgende activiteiten te geven.

In deze vorm van verantwoording afleggen is er sprake van een wederkerige relatie. De BSN-coördinator ervaart hierbij geen afrekenmechanisme. Hoewel hier ook sprake is van het afleggen van rekenschap, is er daarnaast ruimte voor feedback en de mogelijkheid om te leren en verbeteren. De BSN-coördinator zegt hierover het volgende: 'de contacten zijn goed. Gaat er iets fout dan geeft de gemeente aanwijzingen in de richting hoe het dan wel moet'. Andersom is de gemeente ook bereid haar subsidievoorwaarden aan te passen als blijkt dat deze in de praktijk niet zijn te realiseren.

De BSN legt in de richting van de school ook financiële verantwoording af. Dit is de verantwoording van de besteding van de gezamenlijke subsidie verantwoord.

De schoolbesturen tezamen, met alle overige partners in het samenwerkingsverband, participeren in een overleg waarbij in gezamenlijkheid de inhoud van het BSN-concept wordt bepaald. Hier leggen de samenwerkingspartners ook inhoudelijk verantwoording aan elkaar af. Dit gebeurt door elkaar te

informereren. Daarnaast geeft de BSN-medewerker aan dat de omgeving van bredeschool Het Spectrum niet zo complex is als het lijkt omdat alle samenwerkingspartners als één gezamenlijke actor naar buiten treedt. Als laatste wordt aangegeven dat er richting de gemeente ook politieke verantwoording wordt afgelegd. Daarmee wordt bedoeld dat in de richting van de politiek continu de visie rondom het bredeschool concept verantwoord en verdedigd dient te worden. Overigens wordt aangegeven dat er tot nu toe in de politiek sprake is geweest van draagvlak.

Het primaire doel van verantwoording afleggen, behelst hiermee de volgende uitgangspunten: draagvlak vergroten in de richting van de ouders, leren en verbeteren zodat er op de juiste manier met de verstrekte subsidies wordt omgegaan en rekenschap afleggen in de richting van de subsidieverstrekker en op informele basis in de richting van de samenwerkingspartners.

Op de vraag waar het accent zou moeten liggen als het gaat om verantwoording afleggen, wordt aangegeven dat de leer- en verbeterfunctie van verantwoording afleggen het primaire doel zou moeten zijn.

De externe stakeholders van Kind en Onderwijs zien verschillen in het primaire doel van verantwoording afleggen. Terwijl JOS en de (G)MR 'leren en verbeteren' als primaire doel zien, zijn juist WeZijn en de Ivho het erover eens dat dit 'rekenschap afleggen' zou moeten zijn. Stichting Buurtwerk Alexander daarentegen ziet draagvlak creëren als primair doel.

Opvallend is dat zowel de actoren als bepaalde fora, zoals JOS, het idee hebben veel waarde te hechten aan het 'leren en verbeteren' en het creëren van draagvlak, maar dat dit door de ander niet zo ervaren wordt. Welzijnsorganisatie Wezijn voelt zich niet serieus genomen als partner, wat het afleggen van verantwoording als 'leerproces' niet ten goede komt. Tenslotte is het opvallend dat de Ivho aangeeft dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijk leer- en verbetertraject, omdat dit leidt tot rolvermenging. .

7.2.1. Interne stakeholders

De organisatie Kind en Onderwijs behelst naast het bevoegd gezag ook de 31 schoollocaties. Daarnaast is er een intern toezichtsorgaan in de vorm van de RvT. Ook de MR-en van de scholen kunnen gezien worden als interne stakeholder voor wat betreft de personeelsgeleding. De personeelsgeleding van de GMR kan eveneens gezien worden als interne stakeholder. De GMR is de MR op stichtingsniveau.

Raad van Toezicht

Als bevoegd gezag legt Kind en Onderwijs intern verantwoording af aan de RvT. Wegens het tijdsbestek waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt, is het niet mogelijk gebleken de RvT te bevragen op hun bevindingen over de wijze van verantwoording afleggen door Kind en Onderwijs.

Middels documentstudie en gesprekken met het CvB van Kind en Onderwijs is wel achterhaald op welke wijze de RvT graag ziet dat er verantwoording wordt afgelegd (de behoefte). Op welke wijze er momenteel verantwoording door Kind en Onderwijs wordt afgelegd en of zij hier tevreden mee zijn.

Verantwoording aan de RvT vindt plaats via onder andere het voorleggen van de jaarrekeningen en kwartaalrapportages, maar ook door thema-avonden.

Bij de jaarrekening betreft het financiële verantwoording over het gevoerde beleid en de besteding van ontvangen subsidies en eigen middelen.

Middels de kwartaalrapportages wordt verantwoording afgelegd over het beleid. Het betreft hier financiële verantwoording maar ook personele en materiële verantwoording (huisvesting). Aan de orde komen onderwerpen als waar zijn we als organisatie mee bezig en waar gaan we als organisatie naar toe. Met betrekking tot personeel valt te denken aan het verzuimpercentage, aantal nieuwe en vertrekkende medewerkers en lopende of toekomstige beleidszaken. Als het gaat om huisvesting wordt informatie verstrekt over bijvoorbeeld (ver-)bouwplannen.

Het betreft hier vooral het informeren van de RvT. In sommige, met name financiële of materiële zaken, wordt rekenschap afgelegd of dient toestemming door de RvT verleend te worden.

De thema-avonden hebben als doel 'de neuzen dezelfde richting in krijgen'. Het zijn momenten van reflectie, bezinning en meningsvorming op speerpunten van de organisatie. Hierbij valt te denken aan inhoudelijke gesprekken over bijvoorbeeld identiteit. Avonden als deze worden gebruikt om over en weer het draagvlak te vergroten maar ook om van elkaar te leren en huidig beleid of toekomstige beleidsvoorbereiding te verbeteren.

De huidige RvT is tot stand gekomen door het samenvoegen van de RvT van de voormalig stichting PCPO en het bestuur van de voormalig stichting VPCS door de fusie in 2008. Het samenvoegen van deze twee toezichthouders heeft geleid tot een zoektocht naar mogelijkheden om de verantwoordelijkheden van de RvT inhoud te geven.

In de begindagen van dit proces is dit een zoektocht voor zowel de RvT als voor het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs geweest. Opnieuw moest worden uitgevonden hoe en waarover verantwoording moest worden afgelegd. Maar ook wat de rol van de RvT is en hoe hier invulling aan gegeven moest worden.

Is er bijvoorbeeld sprake van toezicht op afstand? Of is het een taak van de RvT om mee te bepalen en beslissen in beleidskwesties? Geef je als bevoegd gezag veel informatie op detailniveau of leg je verantwoording af over de resultaten? Inmiddels is hier een grote verbeterslag in gemaakt. Dit heeft geleid tot een meer structurele wijze van verantwoording afleggen. Een voorbeeld hiervan is het invoeren van de kwartaalrapportages.

Het bevoegd gezag Kind en Onderwijs

Het bevoegd gezag Kind en Onderwijs is het primaire onderzoeksobject van dit onderzoek. De organisatie Kind en Onderwijs behelst naast het bevoegd gezag ook de 31 schoollocaties. Het bevoegd gezag treedt namens deze 31 schoollocaties op als actor wanneer het gaat om het afleggen van verantwoording aan bijvoorbeeld subsidieverstrekkers of het ministerie.

Met betrekking tot de wijze waarop de scholen verantwoording afleggen aan het bevoegd gezag en of dit voldoet aan de behoefte van het bevoegd gezag kan volstaan worden met het antwoord dat dit voldoet. Het is immers het bevoegd gezag zelf dat hier sturing en mede invulling aan geeft.

Scholen

De scholen van Kind en Onderwijs kunnen ook gezien worden als interne stakeholder van het bevoegd gezag. De scholen zijn onderdeel van de totale Kind en Onderwijsorganisatie.

Dat betekent dat het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs ook aan hen verantwoording aflegt. De scholen treden hierbij op als forum. In de vorige paragraaf zijn de scholen bevraagd vanuit hun rol als actor in de verantwoordingsrelatie naar het bevoegd gezag en bevraagd over hun visie op MPV. Hierbij is aangegeven dat het primaire doel de leer- en verbeterfunctie moet hebben. De scholen spreken deze behoefte zowel als actor als forum uit.

Medezeggenschapsraad

Om de verantwoordingsbehoefte van de MR te onderzoeken is een (personeels-)lid van de MR van de Dr. J. Woltjerschool geïnterviewd. Zij is tevens lid van de GMR op stichtingsniveau.

Het primaire doel van verantwoording afleggen zou leren en verbeteren moeten zijn. Op dit moment ziet zij echter een eenzijdig proces richting de ouders, waarbij de school informeert, maar waarbij de ouders geen inspraak of zeggenschap hebben. Dit geldt volgens haar eveneens voor de GMR.

Samengevat het volgende: volgens de interne stakeholders zou het primaire doel 'leren en verbeteren' moeten zijn. Dat dit momenteel (nog) niet zo is, blijkt uit onder andere uit de kritiek van het MR-lid dat er voornamelijk eenzijdig geïnformeerd wordt en dat er dus geen ruimte is voor debat en/of leren. Daarnaast is door beide leden van de MR aangegeven dat zij niet het gevoel hebben dat er iets met hun feedback gedaan wordt. Erkenning van elkaars expertise is essentieel binnen MPV.

In dit hoofdstuk zal de gewenste situatie met betrekking tot MPV van Kind en Onderwijs maar ook haar omgeving beschreven worden.

8.1. Het bevoegd gezag

Als antwoord op de vraag wat het primaire doel van verantwoording volgens haar zou moeten zijn, geeft het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs aan dat het primaire accent volgens haar zou moeten liggen bij de leer- en verbeterfunctie.

Met betrekking tot het vergroten van draagvlak erkent de organisatie het belang. De mate waarin het draagvlak vergroot dient te worden is hierbij afhankelijk van de maatschappelijke behoefte. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de maatschappelijke behoefte niet perse leidend hoeft te zijn. De maatschappelijke behoeften kunnen echter wel meespelen in het maken van strategische keuzen. Als laatste wordt opgemerkt dat het afleggen van rekenschap een politiek noodzakelijk gegeven is.

De organisatie is gevraagd waar verantwoording naar haar mening over zou moeten gaan en in welke vorm. Hierbij geeft Kind en Onderwijs aan dat de onderwijssector niet geschikt is voor een productkant benadering, zoals bijvoorbeeld het fabriceren van auto's. Kind en Onderwijs geeft aan dat resultaten van kinderen afhankelijk zijn van veel factoren. Met betrekking tot resultaten is er geen directe causale relatie met alleen onderwijs. Factoren als directe leefomgeving, sociaaleconomische status en opvoeding spelen hierin ook een rol.

De organisatie heeft de voorkeur voor een inhoudelijke benadering. Hierbij zou dan verantwoording worden afgelegd over het gevoerde beleid en het proces. Kind en Onderwijs vindt dit belangrijker dan verantwoording afleggen over de opbrengsten en resultaten. Vragen als hoe en waarom vindt Kind en Onderwijs hierbij belangrijk. Kind en Onderwijs is van mening dat haar handelen zelfs niet tot de (opgelegde) gewenste resultaten hoeft te leiden zolang er integer is gehandeld.

Vanuit haar bestuurlijke omgeving is een bredere kijk wenselijk. Kind en Onderwijs zou graag zien dat de bestuurlijke laag (overheid) input geeft aangaande het onderwijsbeleid maar vervolgens Kind en Onderwijs de vrijheid biedt om naar eigen inzicht een resultaat te bereiken en haar dit te laten motiveren.

Het bevoegd gezag is gevraagd wat er volgens haar gedaan zou moeten worden met de inbreng vanuit haar omgeving. Zij is van mening dat zij open dient te staan voor alle inbreng uit de omgeving en vervolgens naar eigen afweging keuzes moet kunnen maken. Hierbij is belangrijk dat zij op grond van deskundigheid kan kiezen wat zij met de inbreng doet en niet op grond van maatschappelijke of politieke trends.

Het bevoegd gezag is van mening dat verantwoording afleggen alleen zinvol is als het verantwoordingsforum ter zake kundig is. Zij is van mening dat ter zake kundige fora kunnen ontstaan als de organisatie zo transparant als mogelijk is. Het bieden van transparantie ligt aan de professionele attitude van de deelnemers van de organisatie.

Met betrekking tot het blootstellen aan MPV geeft het bevoegd gezag het volgende aan; het is van belang om financiële verantwoording af te leggen. Hier heeft de belastingbetaler recht op. Ook de controle op de

kwaliteit door de IvHO is van belang. Een oordeel hierover biedt niet alleen zekerheid maar is ook waardevol voor de organisatie als het gaat om de leer- en verbeterfunctie. Met betrekking tot de maatschappelijke omgeving is informeren het belangrijkste.

8.2. Bredeschool Het Spectrum

Volgens de directie is het van belang structuren aan te brengen in het verantwoordingsproces en tevens dit proces te vereenvoudigen; het moet veel compacter. Nu is het moeilijk te bepalen wie de relevante stakeholders zijn, laat staan waarover je ze moet informeren. Opgemerkt moet worden dat de organisatie zich nog erg op het interne proces richt. Op termijn zal de aandacht zich meer naar buiten richten.

8.3. A.S. Talmaschool

Op de vraag waarover verantwoording zou moeten gaan, wordt geantwoord dat er meer diepgang in moet zitten en dat het meer over de inhoud moet gaan. Het belang van de wederkerigheid van de relatie wordt genoemd. Met name in de manier van toezicht worden mogelijkheden gezien. Dit zou meer informierend en 'opbouwend' moeten zijn in plaats van controlerend. Als voorbeeld wordt genoemd de samenwerking met JOS met betrekking tot het oprichten van een Prisma-klas. JOS heeft, in nauwe samenwerking met de school, ondersteuning geboden bij het opzetten van een dergelijke klas. Doordat dit in nauwe samenwerking en door middel van gesprekken en bezoeken plaatsvond, ontstond een andere relatie en was ook het afleggen van verantwoording heel gemakkelijk en was er door het gesprek (feedback) veel meer mogelijkheid tot leren en verbeteren.

Tenslotte wordt aangegeven dat de prestaties en/of opbrengsten waarop de gemeente en het Rijk momenteel 'toetsen' moeten veranderen. Er zou anders gekeken moeten worden. Doordat ieder kind anders is, heeft ook ieder kind iets anders nodig om het beste naar boven te halen. Daarnaast heeft de A.S. Talmaschool veel kinderen die wat meer 'zorg' nodig hebben. Nu wordt er door de inspectie gekeken naar de Cito-score in plaats van naar de structuur van het onderwijs en bijvoorbeeld het aannamebeleid van de school.

De geïnterviewde vindt het van belang dat hij met verantwoording in debat kan treden, feedback krijgt en hiermee zijn werkzaamheden, het onderwijs, kan verbeteren.

Tenslotte merkt hij op dat de school 'verantwoording' meer als PR middel zou moeten gebruiken. Momenteel is de wijk, waarin de A.S. Talmaschool ligt, een 'lege vijver' en moet er meer gedaan worden aan PR om ook kinderen buiten de wijk te bereiken.

8.4. Dr. J. Woltjerschool

Over het primaire doel van verantwoording zegt de geïnterviewde dat dit 'leren en verbeteren' zou moeten zijn. De resultaten en de feedback zouden moeten leiden tot het verbeteren van het onderwijs. Rekenschap afleggen, controle, is daarnaast volgens hem van belang om misbruik te voorkomen.

Daarnaast vindt de directie dat de inspectie meer in gesprek zou moeten gaan met de school over andere meetinstrumenten. Volgens de geïnterviewden is kwaliteit van onderwijs moeilijk te meten, wat ook het verantwoordingsproces bemoeilijkt. Ook is het merkbaar dat de inspectie en de school niet op een lijn liggen en de inspectie ook niet 'meedenkt' met de school over eventuele verbetering in het onderwijs op de school. De inspectie zou meer feedback moeten geven teneinde het voor de school mogelijk te maken hiervan te leren en het onderwijs te verbeteren. Ook de inspectie zou hiervan kunnen leren en mogelijk hun manier van toezicht houden wijzigen op basis van de gevoerde gesprekken.

Ook de verantwoordingsrelatie met JOS vindt de geïnterviewde niet optimaal. JOS heeft inhoudelijk geen kennis van onderwijs, wat moeilijk praten is. Hij zou liever zien dat ze vaker langs zouden komen om met eigen ogen te zien wat er gebeurt binnen de school en ook meer in gesprek zouden treden met de school. Deze inhoudelijk gesprekken zouden de plannen, die veel tijd kosten, kunnen vervangen. Opmerkelijk is dat JOS tijdens het interview bevestigt dat zij niet of nauwelijks inhoudelijke kennis heeft van het onderwijs, maar dat dit ook niet haar taak is. Juist door ieders expertise te combineren kan het onderwijs verbeterd worden.

Volgens de directie is verantwoording afleggen aan de ouders pas van belang wanneer de behoefte er is. De manier waarop de verantwoording dan wordt afgelegd is niet van belang. Pas als ouders vragen om verdergaande verantwoording, zoals bijvoorbeeld financiële verantwoording, gaat de school hierover in gesprek. Waarom doen als er geen behoefte is? Het kost veel tijd, wat ten koste gaat van het onderwijs.

8.5. De stakeholders

Over het algemeen zijn alle geïnterviewde stakeholders van mening dat er nog terrein te winnen valt op het gebied van wederzijdse communicatie. Door meer structuur in de communicatie aan te brengen zouden verantwoordingsprocessen meer inzichtelijk en makkelijker worden.

Zo zegt de geïnterviewde van WeZijn dat er veel verbeterd kan worden door meer samen te werken, vanuit dezelfde (kennis) positie. Door meer wederzijdse (gelijkwaardige) communicatie zou het onderwijs veel beter ingericht kunnen worden. Hiertoe zijn volgens de geïnterviewde de volgende elementen vereist: vertrouwen, partnerschap en een andere manier van financiering.

Het lid van de oudergeleding van de GMR geeft in het gesprek aan dat Kind en Onderwijs zichzelf ook veel meer zou moeten laten zien op de school over het beleid en de keuzes die hierin zijn gemaakt. Zij zouden meer moeten laten zien wat hun toegevoegde waarde is voor de school. Dit om ook draagvlak te creëren bij de scholen, de MR en de ouders.

De terugkoppeling van de GMR naar de MR is voor verbetering vatbaar. Niet alle onderwerpen die in de GMR aan de orde komen, zijn perse relevant voor de MR van de scholen die het betreft. Maar in die gevallen dat dit wel zo is, valt nog een slag te maken.

Volgens de geïnterviewde zou Kind en Onderwijs verantwoording moeten afleggen aan de GMR en de scholen en deze vervolgens weer richting de MR en de ouders. De huidige verantwoordingsactiviteiten die Kind en Onderwijs hanteert richting de GMR voldoen niet volkomen, aldus de geïnterviewde. Hij geeft aan dat hij zich tijdens zijn periode als GMR-lid niet serieus genomen voelde. Daarnaast vindt hij dat de aanlevering van informatie beter kan (eerder in het proces, niet als iets al besloten is) en dat er meer ruimte moet zijn voor debat. Hij noemt echter ook een positief voorbeeld waarbij de MR wel actief betrokken is, te weten bij de aanstelling van de directeur van bredeschool Het Spectrum.

Als aanvulling geeft hij mee dat veel van de verantwoordingsprocessen draaien om informeren. De stappen debatteren en oordelen komen veelal niet aan de orde. Het belang van meer interactieve verantwoordingsprocessen wordt niet gezien. Hij denkt dat niemand hier op zit te wachten, en dat er meer aandacht besteed moet worden aan het betrekken van ouders en ze laten participeren bij de uitvoering van het onderwijs. Volgens hem zijn de ouders hiertoe meer dan bereid en valt hier veel winst te behalen.

JOS bevindt zich in een bijzondere positie. Mede door de wijzigingen in de Subsidieverordeningen Rotterdam (SvR), zijn zij bezig met het wijzigen van haar manier van toezicht houden. Er moet meer in gesprek getreden worden met de (school-)besturen. Er kan ook veel verbeterd worden op het gebied van verantwoorden en dan met name de wederzijdse communicatie. Dit kan en moet veel beter.

Echter, JOS geeft aan dat bilateraal Kind en Onderwijs en JOS wel op een lijn zitten, maar dat er angst bestaat voor bemoeienis zodra plannen naar het 'formele' worden getrokken. Dit heeft volgens haar alles te maken met wantrouwen. Vertrouwen opbouwen is, volgens haar, een belangrijk aandachtspunt.

Ook vanuit de visie van het IvhO zijn er verbeteringen genoemd. De geïnterviewde geeft aan dat er op dit moment, binnen de gehele (primair) onderwijssector, te mild met het afleggen van verantwoording wordt omgegaan. Naar de mening van de geïnterviewde mag dit strikter. Zo zou en in het schoolplan en de schoolgids meer aandacht besteed moeten worden aan het transparant weergeven van structurele verbeterplannen. Dit is niet in het toezichtkader opgenomen, wat sturing vanuit de IvhO bemoeilijkt.

Als verbeterpunt wordt ook genoemd het opstellen van een jaarverslag op schoolniveau. Dit is niet verplicht door de IvhO maar het zou wel een instrument kunnen zijn om op structurele basis de resultaten van uitgevoerd beleid te beschrijven en evalueren. Op deze wijze zou een structurele verbetercyclus kunnen ontstaan, waarbij de verbeteractiviteiten en de effecten transparant worden weergegeven.

Ook wordt er aangegeven dat er terrein te winnen valt in de wijze van verantwoorden aan ouders. De geïnterviewde is van mening dat ook naar deze groep meer aandacht kan worden besteed met betrekking tot het transparant maken van de verbeteractiviteiten en de effecten hiervan.

De suggestie wordt geopperd om de verantwoordelijkheid hiervoor op bestuursniveau te leggen. De geïnterviewde geeft aan dat het accent bij het afleggen van verantwoording meer bij het bevoegd gezag zou moeten liggen. Het bevoegd gezag is uiteindelijk eindverantwoordelijk voor de scholen en dient deze te faciliteren. Als de resultaten van een individuele school structureel onder de maat blijven dan is er rol voor het schoolbestuur om hier actie in te ondernemen.

Het bevoegd gezag zou ook de kaders omtrent verantwoording afleggen van de scholen aan kunnen geven. Met deze kaders kunnen de ouders dan door de school geïnformeerd worden.

Met andere woorden er is terrein te winnen als het gaat om het afleggen van bestuurlijke verantwoording. Schoolbesturen zouden ook sancties opgelegd moeten kunnen worden, als schoolprestaties van individuele scholen onder de maat blijven. Schoolbesturen kunnen ook vanuit de leer- en verbeterfunctie leren van het afleggen van rekenschap.

Momenteel kan de IvhO schoolbesturen alleen aanspreken op herhaaldelijke individuele wanprestaties van scholen. Er is nog geen wettelijke basis om formeel te sanctioneren. Aangegeven wordt dat de IvhO hier wel in de toekomst een (wettelijk) toezicht kader voor gaat opstellen. De IvhO is van mening dat wanprestatie bij een school niet altijd de oorzaak is, er zijn ook situaties waarbij de oorzaak het bevoegd gezag is.

Resumerend kan gesteld worden dat zowel de actor als de fora de leer- en verbeterfunctie een belangrijke functie vinden. Vanuit deze functie is wederkerige communicatie voor alle betrokken direct of indirect een vereiste. Hierdoor wordt duidelijk waarover verantwoording moet gaan, wat de verantwoordingsbehoefte van de fora is, welke wijze van verantwoording afleggen passend is en aansluitend daarop kunnen wegen gezocht worden tot het laten inbedden van de resultaten van dit leerproces in het handelen van de organisatie. Op deze wijze ontstaat een gestructureerde cyclus van wederzijds leren ten behoeve van het verbeteren van het onderwijs. Kenmerkend is dat één van de externe stakeholders als mogelijke oorzaak voor stagnatie in dit proces wantrouwen benoemd. De reden hiertoe is angst voor bemoeienis met de interne bedrijfsvoering van Kind en Onderwijs.

Een logisch vervolg hierop is dat draagvlak vergroot wordt. Als de organisatie in staat is om de feedback uit haar omgeving om te zetten in leerdoelen en deze weet te behalen, voelt de omgeving zich erkend en zal automatisch het draagvlak vergroten.

De mening over mate waarin het vergroten van draagvlak leidend moet zijn voor het handelen van de organisatie verschilt echter per onderzoeksobject en geïnterviewde. Kind en Onderwijs geeft aan dat de behoefte van haar stakeholders niet altijd leidend hoeft te zijn voor haar handelen. Integriteit is voor de organisatie de leidraad tot handelen. De Dr. J. Woltjerschool geeft aan de noodzaak van verantwoording aan de 'klant' alleen te zien als de 'klant' hier behoefte aan heeft. Daarentegen merkt de A.S. Talmaschool op dat verantwoording juist ook een meer naar de externe omgeving 'klantgericht' karakter zou moeten hebben. Binnen de organisatie zijn de meningen verdeeld als het gaat om pro-actief of reactief inspelen op de behoeften uit haar omgeving.

Bovenstaande laat onverlet dat het vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering met behulp van publieke middelen, het afleggen van rekenschap voor zowel de actor als de fora een belangrijke functie blijft.

Het gaat hier om een analyse van de manier waarop de onderzoeksobjecten momenteel verantwoording afleggen aan de belangrijkste actoren in hun omgeving. Alle onderzoeksobjecten zijn hierop bevraagd aan de hand van de volgende indeling; aard van het forum (structuur), aard van het optreden (proces) en de doorwerking. Ook is aan alle onderzoeksobjecten gevraagd een voorbeeld uit de praktijk te geven.

Vervolgens is aan de stakeholders gevraagd of deze wijze van verantwoorden voldoet aan hun behoeften. Als laatste is middels documentstudie nader onderzoek naar overige verantwoordingsactiviteiten verricht. Deze zijn opgenomen in als bijlage. Opvallende bevindingen uit de documentstudie worden in paragraaf 9.5 van dit hoofdstuk benoemd.

9.1. Het bevoegd gezag

In deze paragraaf wordt de situatie met betrekking tot het bevoegd gezag Kind en Onderwijs beschreven. Dit gebeurt aan de hand van het interview met een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag en de resultaten van de interviews met JOS en de IvHO.

9.1.1. Verantwoordingsactiviteiten bevoegd gezag

Met betrekking tot de aard van het forum, ofwel de structuur blijkt dat Kind en Onderwijs zowel intern als extern verantwoording aflegt. Intern verantwoordt het bevoegd gezag, vertegenwoordigt door het CvB, zich tegenover de directies van de scholen. Hierbij verantwoordt zij zich over haar handelen en de strategische (beleids-)keuzes die worden gemaakt.

Ook wordt verantwoording afgelegd aan de GMR, dit is de schooloverstijgende medezeggenschapsraad (op bestuursniveau). De GMR ervaart de huidige wijze van verantwoording afleggen echter niet als voldoende, de aangeleverde informatie is niet tijdig en het gevoel bestaat dat er weinig tot niets met hun inbreng wordt gedaan.

Als laatste wordt de RvT genoemd. Aan de RvT wordt door middel van bijvoorbeeld de jaarrekening en kwartaalrapportages verantwoording afgelegd.

Externe verantwoording vindt plaats aan het Ministerie van OCW; de IvHO, de gemeentelijke overheid (JOS) en eventuele belangstellenden uit netwerken.

Als er gesproken wordt over de aard van het optreden ofwel het proces geeft Kind en Onderwijs aan dat er met name sprake is van verticale financiële verantwoording. JOS probeert dit proces echter anders vorm te geven.

Binnen Kind en Onderwijs wordt één initiatief genoemd waarbij de verantwoording zowel in- als extern primair gericht is op beleidsmatige en procesverantwoording. Dit is de Bestuurlijke Proeftuin. Kind en Onderwijs wil graag in debat met haar stakeholders over ervaringen aangaande deze pilot.

Zo hoopt Kind en Onderwijs haar handelen inhoudelijk te kunnen verantwoorden en daarnaast te leren van de feedback die zij ontvangt. In hoofdstuk 10 zal dit initiatief verder beschreven worden als casestudy.

Aan de vertegenwoordiging van het bevoegd gezag is gevraagd wat er wordt gedaan met de inbreng vanuit de omgeving. Met de omgeving worden hiermee JOS en de IvHO bedoeld.

In zijn algemeenheid is hierover het volgende gezegd. Feedback wordt bijzonder op prijs gesteld. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de mate van kundigheid van de gever van feedback doorslaggevend is voor de vervolgacties van Kind en Onderwijs. Wanneer er sprake is van professionele inbreng is dan staat de organisatie hier voor open.

De organisatie staat in sterke mate open voor inbreng van de ouders van de schoolgaande kinderen. Hierbij wordt opgemerkt dat er vervolgens vanuit professionaliteit een afweging wordt gemaakt of er iets met deze inbreng wordt gedaan.

Ook wordt collegiale feedback (peer review) genoemd. Het delen van 'problemen' en vraagstukken met bijvoorbeeld collega besturen wordt als zeer waardevol ervaren. Er wordt groot belang gehecht aan het cybernetisch leren (bestuurlijk leren).

Als laatste wordt er aangegeven dat de organisatie zich niet wil laten leiden door politieke meningen en trends.

9.1.2. Beoordeling verantwoordingsproces door stakeholders

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beoordeling van de fora over de aard van het optreden (proces) van verantwoording vanuit Kind en Onderwijs en haar scholen. Ook wordt ingegaan op de doorwerking van de genoemde verantwoordingsprocessen.

JOS

Als het gaat om het optreden of het proces geeft JOS aan dat er zowel financieel, beleidsmatig, als procesmatige verantwoording wordt afgelegd door Kind en Onderwijs en hiermee de scholen ressorterend onder het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs.

JOS geeft aan dat de huidige wijze van verantwoording afleggen niet voldoet aan de behoefte. JOS zou veel meer in gesprek willen treden met de scholen en/of besturen over de reden van subsidieaanvraag, maar ook over de behaalde resultaten. Momenteel wordt als uitgangspunt 'de zak met geld' genomen door de school; er ligt geld, dus ik doe een aanvraag. Terwijl 'de problemen' op de school juist centraal zouden moeten staan bij het doen van een aanvraag. Dus; we hebben een probleem waarvoor deze oplossing gewenst is en waarvoor geld nodig is om dit te kunnen bereiken.

Voorgaande is juist precies waar ook Kind en Onderwijs naar toe wil. Toch lijken beide partijen zich niet te realiseren dat zij beiden in hun handelen hetzelfde doel nastreven. Zoals eerder aangegeven lijkt er nog veel wantrouwen naar elkaar toe te zijn.

Inspectie van het Onderwijs

De IvhO houdt toezicht aan de hand van het Toezichtkader. Het toezichtkader wordt eenmaal in de vijf jaar opgesteld in samenwerking met partners uit het beleidsveld als de schoolbesturen en de onderwijsbonden. Tezamen stellen deze de toetsingsindicatoren van het toezichtkader op. Dit toetsingskader is een wettelijk kaderstellend document. Door de samenwerking tussen de verschillende disciplines uit het onderwijsbeleidsveld bij de samenstelling van het toezichtkader ontstaat draagvlak waardoor het toezichtkader breed gedragen wordt.

Aan de IvhO wordt door de scholen voornamelijk procesmatige verantwoording afgelegd. Ook wordt er naar de beleidsmatige kant van het optreden van degene die verantwoording aflegt gekeken. Echter, als deze beleidsstukken ontbreken wil dit niet zeggen dat degene die verantwoording aflegt zich niet aan het toetsingskader houdt.

Over het algemeen leven de scholen van Kind en Onderwijs dit toezichtkader goed na. Per inspectieonderzoek worden een aantal (kern-)indicatoren uit het kader getoetst. Als blijkt dat één van de indicatoren niet wordt nageleefd dan gelden er nalevingsregels die opgevolgd dienen te worden. Hier wordt door de IvhO op gecontroleerd. Er zijn enkele kernindicatoren waarop wel sancties toegepast worden indien deze niet worden nageleefd, bijvoorbeeld onderwijstijd en het vermelden van de vrijwillige financiële bijdrage van de ouders in de schoolgids.

In de lopende vijf jaar waarin aan de hand van het toezichtkader toezicht gehouden wordt, kijkt de IvhO naar trends. Bijvoorbeeld of de gestelde indicatoren de juiste of haalbaar zijn. Indien nodig, wordt naar aanleiding van signalen het kader in de volgende periode veranderd.

Op de vraag of de aangedragen verantwoordingsinformatie vanuit de scholen voldoende en tijdig is, wordt aangegeven dat dit voor verbetering vatbaar is. Dit is reeds in hoofdstuk 8.5 aan bod gekomen.

Er is ook gevraagd naar de betrouwbaarheid van de door de scholen verstrekte gegevens. In principe kan er met gegevens gefraudeerd worden. De IvhO probeert dit echter wel te ondervangen door het opvragen van 'harde' gegevens als cito-scores (conform toezichtkader). In het verleden werd ook door gesprekken met ouders en kinderen geprobeerd gegevens te verifiëren. Dit soort gesprekken wilde nog wel eens een ander licht op de zaak doen schijnen.

Kind en Onderwijs legt nu op verschillende wijzen verantwoording af aan haar interne en externe stakeholders. De organisatie kent veel waarde toe aan het cybernetisch leren. De wijze van verantwoording afleggen voldoet echter in geen van de gevallen. Enkele kenmerken zijn onder andere; wederzijdse communicatie en het tijdig aanleveren van betrouwbare informatie. De GMR vindt de informatie niet tijdig en voelt zich niet serieus genomen, JOS wil meer in gesprek met Kind en Onderwijs en ook de IvhO vindt dat de huidige manier van verantwoorden op bepaalde punten voor verbetering vatbaar is. Het ontbreken van vertrouwen en erkenning van elkaars expertise lijkt hier aan ten grondslag te liggen.

9.2. Bredeschool Het Spectrum

In deze paragraaf wordt de situatie met betrekking tot bredeschool Het Spectrum beschreven. Dit gebeurt aan de hand van het interview met de schooldirectrice en de resultaten van de interviews met een ouder, tevens MR-lid en de BSN-coördinator.

9.2.1. Verantwoordingsactiviteiten bredeschool Het Spectrum

Met betrekking tot de aard van het forum (de structuur) is gevraagd om de belangrijkste actoren in de omgeving van de school te benoemen. De volgende instanties en of personen worden genoemd:

- Kind & Onderwijs
- Ouders
- Buiten- en tussenschoolse opvang
- Woonkompas
- De Knoop
- Stichting Buurtwerk Alexander
- Medezeggenschapsraad (MR)
- Ouderraad
- Helias (dagcentrum voor volwassenen)
- Gemeente (via K&O)
- Inspectie
- Leerplicht
- Bron (ICT)

Er wordt aangegeven dat de omgeving van de school, vanwege haar locatie, niet meer op zichzelf staat, maar er veel meer partijen betrokken zijn. Alleen het gegeven dat de locatie gedeeld wordt met andere organisaties, maakt de omgeving groter en complexer. De schooldirectie zou graag zien dat dit transparanter zou worden gemaakt. Doordat veel afspraken mondeling zijn gemaakt, is het lastig op te maken wie nu de belangrijkste actoren in de omgeving zijn, maar ook om verantwoording aan de verschillende partijen af te leggen.

Op dit moment legt de school verantwoording af door middel van het opstellen van een schoolplan, een beleidsdocument 'kwaliteitszorg', een schoolgids, ouderavonden, de ouderraden, de MR, nieuwsbrieven en middels BSN-overleggen. Echter, van de BSN-overleggen wordt wel een verslag gemaakt, maar komt er verder niets op papier richting stakeholders.

Volgens de geïnterviewde is het van belang structuren aan te brengen in het verantwoordingsproces en tevens dit proces te vereenvoudigen; het moet veel compacter. Nu is het moeilijk te bepalen wie de relevante stakeholders zijn, laat staan waarover je ze moet informeren.

De directie van de school ziet momenteel voornamelijk Kind en Onderwijs als de partij waaraan zij echt verantwoording moet afleggen. Voor haar gevoel zijn de overige stakeholders meer samenwerkingspartners en geschiedt momenteel het afleggen van verantwoording aan deze partners voornamelijk mondeling.

Als het gaat over de aard van het optreden (het proces) wordt aangegeven dat er veel gebeurt op basis van mondelinge afspraken, die nergens terug te vinden zijn. Dit maakt het lastig om de relevante verantwoordingsfora in de omgeving te benoemen, maar daarnaast ook nog lastiger om te weten waarover men verantwoording af moet leggen. Doordat de structuur momenteel niet duidelijk is, gaat verantwoording voornamelijk over de 'vorm' in plaats van over de inhoud.

Over doorwerking wordt het volgende opgemerkt. De inbreng vanuit de omgeving wordt als zeer belangrijk ervaren. Naar bijvoorbeeld suggesties en feedback van de ouders wordt volgens de geïnterviewde goed geluisterd. Over de 'inhoud' van het onderwijsbeleid is de directie dan ook meer dan bereid in debat te treden met ouders of andere stakeholders. Er wordt een voorbeeld gegeven waarbij ouders aangaven dat een bepaalde docent niet zou voldoen. De ouders hebben gelegenheid gekregen aan te geven op welke punten de leerkracht niet zou voldoen en vervolgens heeft de school, in samenspraak met de ouders, een plan van aanpak opgesteld. Opgemerkt wordt dat het, voor de directie, wel van belang is dat de inbreng van haar omgeving over de 'inhoud' moet gaan en niet over de vorm of structuur van het onderwijs.

Een knelpunt in het afleggen van verantwoording aan de ouders, is het feit dat de ouders veeleisend zijn. Er wordt heel facilitair gedacht; men 'koopt' het onderwijs in! Dit maakt het volgens de schooldirectie erg lastig om bepaalde standpunten van de school over te brengen.

9.2.2. Beoordeling relevante stakeholders

GMR

Over de aard van het optreden (het proces) wordt het volgende gezegd. Verantwoording wordt aan de ouder afgelegd door de school en de MR over, voornamelijk het beleid. De geïnterviewde geeft aan dat dit momenteel in voldoende mate gebeurt en dit ook voldoet aan de behoeften.

Als MR-lid wordt er aan hem verantwoording afgelegd door de school over de financiën, het beleid van de school en het proces. Dit laatste wordt als MR-lid van belang geacht omdat de MR op deze manier zorg draagt dat de school uit alle kinderen het beste haalt. Kortom, het volgende onderscheid wordt gemaakt:

- *(G)MR*: beleid proces en financieel
- *Ouders*: beleid

Momenteel wordt er, volgens de geïnterviewde door met name het bevoegd gezag (Kind en Onderwijs) te weinig verantwoording afgelegd aan de GMR. Volgens hem zou Kind en Onderwijs meer moeten informeren, meer betrokken moeten zijn en meer ruimte moeten bieden voor debat.

Bredeschool Het Spectrum legt op verschillende manieren verantwoording af aan haar omgeving. Zij ziet momenteel Kind en Onderwijs, als bevoegd gezag, als enige partij waar zij echt verantwoording aan af moet leggen. Dit voelt aan als 'rekenschap afleggen' en heeft volgens haar niet tot doel 'leren en verbeteren'. Een belangrijk knelpunt volgens bredeschool Het Spectrum is het feit dat de omgeving zo complex is en het al moeilijk is om de relevantie stakeholders inde omgeving te benoemen, laat staan te beoordelen waarover verantwoording moet worden afgelegd. De relevante stakeholders zijn tevreden over de wijze van verantwoorden door bredeschool Het Spectrum.

9.3. A.S. Talmaschool

In deze paragraaf wordt de situatie met betrekking tot de A.S. Talmaschool beschreven. Dit gebeurt aan de hand van het interview en de resultaten van de interviews met Welzijnsorganisatie WeZijn. Voor het onderzoek is tevens geprobeerd de ouderconsulent van de A.S. Talmaschool te interviewen. Echter, deze was wegens langdurig ziekte niet bereikbaar.

9.3.1. Verantwoordingsactiviteiten A.S. Talmaschool

Als het gaat over de aard van het forum (structuur) geeft de schooldirecteur aan momenteel verantwoording af te leggen aan de categorieën buurt, thuis en aan de school. Hij bedoelt hiermee respectievelijk welzijnsorganisatie WeZijn als gevolg van de dagarrangementen, de ouders en leerlingen en tenslotte de collega's en het bevoegd gezag. Volgens de schooldirecteur is het afleggen van verantwoording binnen een VDA-school makkelijker omdat iedereen meedoet. Bij andere scholen is er veel meer een keuze aan wie je wel of niet verantwoording af wilt leggen. De schooldirecteur heeft momenteel dan ook niet het idee dat er fora ontbreken, maar vindt wel dat de verantwoording méér over de inhoud zou moeten gaan; ieder fora heeft slechts een klein stukje kennis van het reilen en zeilen van de school. De geïnterviewde zou graag zien dat ieder fora zich meer zou verdiepen in het gehele plaatje. Hij zou liever zien dat men op de school langskomt om daadwerkelijk te zien wat er allemaal gebeurt.

Met betrekking tot de aard van het optreden (proces), geeft de geïnterviewde aan zowel financiële, beleidsmatige als procesmatige verantwoording af te leggen. De financiële verantwoording voor de gemeente en het Rijk via Kind en Onderwijs, beleidsmatige verantwoording aan het bevoegd gezag, JOS, maar ook de ouders als het beleid van de school wijzigt en tenslotte procesmatige verantwoording aan het bevoegd gezag.

Met betrekking tot de procesmatige, en beleidsmatige verantwoording is het van belang dat het bevoegd gezag wel kaders stelt, maar ook ruimte laat voor het maken van keuzes. Dit vanwege de grote variëteit tussen scholen, leerlingen en de omgeving.

De A.S. Talmaschool kent een aantal 'producten' die zij gebruikt om verantwoording af te leggen. Zo is er het jaarverslag waarvoor zij een bijdrage levert aan Kind en Onderwijs, de ouderkamer als platform voor verantwoording aan de ouders, de schoolgids voor ouders, collega's, inspectie en het bevoegd gezag. En tenslotte de nieuwsbrieven en ouderavonden voor de ouders. De meeste producten zijn meer informierend en doorlopen niet alle fasen van het afleggen van verantwoording. In bijvoorbeeld de ouderkamer of op de ouderavonden is wel gelegenheid te debatteren over de inhoud.

De geïnterviewde vindt het van belang te luisteren naar de inbreng van zijn omgeving. Met name de ouders ziet hij als de beste adviseurs. Hij vindt het dan ook van belang bepaalde keuzes die de school maakt aan hen uit te leggen, maar ook bepaald beleid aan te passen aan de hand van hun inbreng.

9.3.2. Beoordeling relevante stakeholders

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beoordeling van de fora over de aard van het optreden (proces) van verantwoording vanuit de A.S. Talmaschool. Ook wordt ingegaan op de doorwerking van de genoemde verantwoordingsprocessen. Dit wordt beschreven aan de hand van de resultaten uit het interview met welzijnsorganisatie WeZijn.

Over het proces geeft de geïnterviewde aan dat er momenteel meer informeel geïnformeerd wordt in plaats van dat er verantwoording wordt afgelegd. De relatie tussen scholen en WeZijn wordt veel meer gezien als opdrachtgever – opdrachtnemer. Dit voldoet niet aan de behoefte. Er wordt aangegeven dat er veel meer sprake zou moeten zijn van een partnerschap waarbij iedere partij zijn of haar expertise kan gebruiken. Volgens hem zijn scholen in deze rol ‘gedwongen’ door de subsidieverstrekker, omdat deze het geld van de welzijnsorganisaties, voor wat betreft buitenschoolse activiteiten, heeft weggehaald en deze bij de scholen heeft neergelegd. Met name de wijze van financieren veroorzaakt de verhouding opdrachtgever opdrachtnemer, en hiermee een hiërarchische relatie.

Op de vraag of inbreng serieus genomen wordt, wordt nogmaals aangegeven dat binnen het onderwijs de rol van het welzijnswerk onderschat wordt. Door de subsidie aan de scholen te verstrekken, wordt de school inkoper van een ‘welzijnsproduct’ en wordt naar de mening van de geïnterviewde ernstig tekort gedaan aan de expertise van de organisatie en haar medewerkers. De geïnterviewde vindt dat er veel meer sprake zou moeten zijn van partnerschap om tot betere resultaten te komen.

Samengevat kan gesteld worden dat De A.S. Talmaschool verantwoording aflegt aan haar omgeving met behulp van verschillende producten. De schooldirectie zou het liefst meer in gesprek treden met haar relevante stakeholders en in plaats van producten op papier, hen de praktijk laten zien door middel van bezoeken. De A.S. Talmaschool wil graag in gesprek, maar verwacht wel inhoudelijke kennis omtrent het primair onderwijs van haar stakeholders. Tijdens het interview met WeZijn blijkt echter dat de organisatie zich niet serieus genomen voelt door de school en het gevoel heeft dat er voorbij wordt gegaan aan hun expertise. Opnieuw lijkt erkennen van elkaars expertise en verschillende zienswijzen essentieel.

9.4. Dr. J. Woltjerschool

In deze paragraaf wordt de situatie met betrekking tot de Dr. J. Woltjerschool beschreven. Dit gebeurt aan de hand van het interview met de schooldirectie en de resultaten van de interviews met de ouderconsulent als vertegenwoordiging van de ouders en een (G)MR-lid.

9.4.1. Verantwoordingsactiviteiten

Het interview heeft plaatsgevonden met de directeur en adjunct-directeur van de school. Over de aard van het forum (structuur) wordt aangegeven dat er momenteel aan de volgende partijen verantwoording wordt afgelegd:

- Kind en Onderwijs (hiermee ook aan de subsidieverstrekkers)
- Ouders
- Kinderen
- Maatschappelijk middenveld en
- De IvHO

Bovenstaande partijen zijn ook in de beleving van de schooldirectie de belangrijkste stakeholders aan wie verantwoording af zou moeten worden gelegd. Er wordt aangegeven dat het niet 'verantwoorden om het verantwoorden' moet worden; het moet wel iets opleveren en niet teveel tijd kosten.

Over de aard van het optreden (proces) wordt aangegeven dat de school momenteel voornamelijk financiële verantwoording aflegt, aan Kind en Onderwijs en daarmee aan de subsidieverstrekkers (o.a. JOS). Ook wordt er bijvoorbeeld aan de IvHO beleidsmatige verantwoording afgelegd.

Men is echter niet van mening dat verantwoording hierover zou moeten gaan. In hoofdstuk 10 wordt nader ingegaan op hoe verantwoording er volgens Kind en Onderwijs en haar scholen uit zou moeten zien.

Naast de reguliere financiële/beleidsmatige verantwoording aan Kind en Onderwijs en de subsidieverstrekkers, probeert de school op verschillende wijzen verantwoording af te leggen aan de ouders en de kinderen.

Ieder jaar wordt er een leerling-enquête uitgezet en iedere twee jaar een ouder- en een personeelsenquête. Deze resultaten worden gebruikt als input voor veranderingen op de school of in het beleid om het onderwijs te verbeteren. De enquêtes worden zoveel mogelijk besproken, in zowel de klas met de leerlingen als met de ouders in de ouderkamer. Daarnaast kent de school een ouderkamer en werken zij met kwaliteitskaarten⁸ (intern).

⁸ Kwaliteitskaarten: een instrument voor kwaliteitszorg m.b.t. schoolontwikkeling (kwaliteitszorg) en mensontwikkeling (integraal personeelsbeleid). Centraal staat het formuleren van doelen en criteria die kaderstellend zijn voor respectievelijk de ontwikkeling van de school en de medewerkers (www.wmk-po.nl).

9.4.2. Beoordeling relevante stakeholders

De beoordeling bij de Dr. J. Woltjerschool is gebaseerd op de resultaten van het interview met de ouderconsulent en het (G)MR-lid. Daarnaast is gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten van FORUM. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OC&W en is gericht op het vergroten van ouderbetrokkenheid bij ouders met een sociaaleconomische achterstand.

Aangaande het proces wordt aangegeven dat aan de ouders voornamelijk informatie wordt verstrekt over het beleid van de school door middel van gesprekken in de ouderkamer en nieuwsbrieven. Volgens beide geïnterviewden zijn de ouders erg betrokken bij de hele school en niet alleen geïnteresseerd in hun eigen kind. Er zou dan ook veel meer geprobeerd moeten worden de ouders meer te betrekken binnen het onderwijs en bijvoorbeeld het opstellen van beleid.

Ook voor de MR geldt dat verantwoording voornamelijk bestaat uit informeren. Ondanks het feit dat de MR over bepaalde onderwerpen, zoals formatie⁹, de schoolgids of het zorgplan, hun akkoord moeten geven, wordt hun inbreng niet serieus genomen. De aangeleverde informatie is vaak veel te laat waardoor er geen tijd is om een stuk goed door te nemen of hier gegrond iets over te zeggen. Het is meer eenzijdige communicatie.

Met betrekking tot de GMR wordt het volgende opgemerkt. Over de verantwoording door Kind en Onderwijs aan de GMR is de geïnterviewde meer tevreden. De aangeleverde informatie is tijdig, is er meer ruimte voor input vanuit de GMR-leden en dit leidt uiteindelijk tot betere resultaten. Knelpunt binnen de GMR is het verkrijgen van ouders binnen de groep. Waarschijnlijk komt dit doordat de GMR verder af staat van de school dan bijvoorbeeld de MR.

Zoals eerder genoemd hebben beide geïnterviewden niet het gevoel dat er iets met de inbreng of feedback van zowel de ouders als de MR gebeurt. Het MR-lid geeft aan dat de schooldirectie wel informeert, maar dat er veel meer ruimte zou moeten zijn voor gesprekken hierover.

Volgens haar is het ook van belang in een vroegtijdig stadium de MR en/of de ouders te betrekken bij een proces om draagvlak te creëren. Dit voorkomt situaties waarin uiteindelijk de MR over iets moet beslissen wat ze nog nooit onder ogen hebben gehad.

Tijdens het gesprek geeft het (G)MR-lid aan dat, nu ze er over nadent, vanuit de GMR ook een verantwoordingsrol ziet ten opzichte van de verschillende MR 'en op de verschillende scholen. In principe beslist de GMR over zaken die in sommige gevallen gevolgen hebben voor het beleid van een bepaalde school. De GMR zou hier ook een belangrijke verantwoordingsrol hebben ten opzichte van de MR. Echter, er is eens een informatieavond georganiseerd door de GMR waarbij ook alle MR-leden zijn uitgenodigd, waarop slechts een heel klein aandeel van de MR-leden is komen opdagen. Dit geeft, volgens geïnterviewde, ook wel aan dat er weinig interesse is vanuit de verschillende MR-en binnen Kind en Onderwijs. Opgemerkt dient te worden dat het niet verschijnen op deze bijeenkomst ook andere oorzaken kan hebben. Verder onderzoek hiernaar zou inzicht hierin kunnen geven.

⁹ Formatie: het samenstellen van de formele personeelsplanning aan de hand van de beschikbare financiële middelen.

Onderzoeksresultaten FORUM

Vanwege de omvang en het tijdsbestek waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt, is het niet mogelijk gebleken om ouders persoonlijk te benaderen om hen te vragen naar hun verantwoordingsbehoefte. Om toch een helder beeld te verkrijgen van de mening van de ouders is gebruik gemaakt van een eerder, in opdracht van het ministerie van OC&W, verricht onderzoek door de Dr. J. Woltjerschool in samenwerking met FORUM, instituut voor Multiculturele Vraagstukken. Dit onderzoek heeft zich gericht op het versterken van ouderbetrokkenheid op scholen met minimaal 50% gewichtenleerlingen¹⁰.

Middels een enquête zijn de ouders op de volgende punten bevraagd:

- contact over opvoeding en ontwikkeling;
- ouders betrekken: het beleid en de praktijk;
- ouderraad en medezeggenschap;
- informatie en communicatie,

waarbij onderstaande resultaten aan het licht zijn gekomen. Belangrijk is te weten dat dit onderzoek zich voornamelijk richt op allochtone kinderen en ouders.

Als het gaat over contact over opvoeding en ontwikkeling, geven de ouders aan dat dit in voldoende mate plaatsvindt. Ouders voelen zich goed geïnformeerd en betrokken als het gaat over de ontwikkelingen van hun kind op de Dr. J. Woltjerschool. Er wordt op één punt negatief geantwoord door alle negen bevraagde ouders. Het betreft hier de vraag of de ouders naar hun mening gevraagd wordt als er een handelingsplan voor hun kind wordt gemaakt.

Als het gaat om ouders betrekken bij het beleid en de praktijk, geven alle respondenten aan dat de school geen extra activiteiten onderneemt om de moeilijk te bereiken ouders bij de school te betrekken. Alle ouders, betrokken bij het onderzoek, geven wel aan dat de Dr. J. Woltjerschool veel activiteiten onderneemt om ouders bij het onderwijs en gang van zaken op de school te betrekken. Zij zijn wel van mening dat deze inzet per medewerker verschilt.

Bij het thema ouderraad en medezeggenschap geven de ouders aan dat in de MR voldoende deelnemers van een verschillende afkomst zitten. Dit geeft een evenwichtige verdeling van de samenstelling van de schoolpopulatie. Verder wordt aangegeven dat de school pogingen onderneemt om ouders te laten participeren in de MR. Dit gebeurt door het actief benaderen van ouders en het vertrekken van informatie. Opvallend is dat een door de school zelf uitgevoerde ouderenquête een ander resultaat geeft. Uit de ouderenquête van de school (respons 53%, 106 ingevulde enquêtes) komt naar voren dat de meeste ouders niet weten wat de MR is en ook niet wat deze doet. De ouderactiviteiten in het ouderlokaal zijn wel bekend en veel ouders zijn hier tevreden over.

De ouders geven aan dat er naar hun mening wordt gevraagd over bepaalde kwesties en zij hebben daarbij het gevoel dat de school daadwerkelijk aan de slag gaat met ideeën of voorstellen van ouders. Opvallend is dat het MR-lid juist het tegenovergestelde heeft aangegeven.

Met betrekking tot het thema informatie en communicatie geven de ouders aan dat zij goed geïnformeerd worden. Er is hiervoor een speciaal contactpersoon binnen de school (de ouderconsulent). De school neemt initiatieven om te kunnen communiceren met ouders die de Nederlandse taal niet goed beheersen.

¹⁰Gewichtenregeling: wettelijk bepaalde criteria op basis waarvan leerlingen worden 'gewogen'. Het gewicht van een leerling bepaalt de subsidie die de school voor deze leerling krijgt (www.taalunie.nl).

Daarnaast zijn zij van mening dat de school er voor zorgt dat schriftelijke informatie op een voor iedereen begrijpelijke manier wordt weergegeven. Tenslotte wordt aangegeven dat de Dr. J. Woltjerschool goed kijkt naar welke wensen en behoeften er bij ouders liggen.

Ook de Dr. J. Woltjerschool geeft aan momenteel voornamelijk financiële verantwoording af te leggen aan Kind en Onderwijs en daarmee aan haar subsidieverstrekkers, zoals JOS. Hier zou, volgens het schoolbestuur, niet het accent moeten liggen. De verantwoordingsactiviteiten van de Dr. J. Woltjerschool aan de ouders en de MR voldoen niet volledig. Zo geeft de MR aan dat er voornamelijk een eenzijdig communicatielijns is naar zowel hen als de ouders. Verantwoording betreft in deze gevallen meer informeren en daarnaast heeft de MR het gevoel dat hun inbreng niet serieus wordt genomen. Ook de tijdigheid van het aanleveren van informatie aan de MR blijkt een knelpunt. Binnen MPV is dit een essentieel onderdeel.

9.5. Verantwoordingsproducten

Van het bevoegd gezag en de scholen vallend binnen dit onderzoek is middels documentstudie een aantal verantwoordingsinstrumenten geanalyseerd. Het betreft hier de volgende instrumenten:

- Jaarverslag
- Kwartaalrapportages RvT
- Schoolplan
- Schoolgids
- Inspectierapporten van de Onderwijsinspectie.

Per verantwoordingsinstrument is een bijlage opgenomen waarin een nadere uitleg per instrument is weergegeven.

Jaarverslag, kwartaalrapportage en Bredeschoolplan 2008-2010

Deze onderzochte verantwoordingsinstrumenten voldoen aan de (wettelijk) gestelde eisen.

Schoolplan

Bijlage 3 bevat een omschrijving van het doel en de procedure met betrekking tot het schoolplan. De scholen vallend binnen dit onderzoek voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot het schoolplan. Bredeschool Het Spectrum bevond zich hiermee in een uitzonderlijke positie. Het onderzochte schoolplan dateerde uit 2004 (-2008). Door een bestuursoverdracht in 2008 waardoor de school onder het gezag van Kind en Onderwijs is komen te vallen en daarnaast door een recente wisseling van directeur op de school, is bredeschool Het Spectrum nog niet in de gelegenheid geweest binnen de gestelde termijn van vier jaar een nieuw schoolplan op te stellen. Hier wordt momenteel aan gewerkt.

Schoolgids

In bijlage 3 wordt een omschrijving van dit verantwoordingsinstrument weergegeven. Alle onderzochte scholen voldoen aan deze wettelijke verplichting. Daarnaast worden door de scholen individuele speerpunten nagestreefd met het verstrekken van de schoolgids. Zo besteedt bredeschool Het Spectrum daarnaast aandacht aan de gezamenlijke visie en missie van de bredeschool Nesselande en de daarin participerende schoolbesturen. En gebruikt de A.S. Talmaschool het document naast wettelijke

informatieverstrekking ook als PR-instrument naar haar omgeving. De Dr. J. Woltjerschool geeft in de schoolgids ook de resultaten van de ouderenquête over de kwaliteit van de school weer.

Inspectierapport

In het kader van dit onderzoek zijn de meest recente inspectierapporten van de Dr. J. Woltjerschool en bredeschool Het Spectrum onderzocht. Analyse van de inspectierapportages laat zien dat de IvhO haar bevindingen weergeeft. Er worden geconstateerde verbeterpunten met onderbouwing weergegeven. De verbeterpunten voor de Dr. J. Woltjerschool liggen op onderwijskundig gebied. Met betrekking tot het naleven van wet- en regelgeving wordt geconstateerd dat bij de Dr. J. Woltjerschool wordt voldaan aan alle wetsartikelen.

In het inspectierapport van bredeschool Het Spectrum heeft de IvhO geconcludeerd dat de schoolgids op enkele punten niet voldoet aan de wettelijke eisen. Het betreft de punten: verantwoording over de besteding van eventuele middelen verkregen uit sponsoring en het toelatingsbeleid van rugzakleerlingen. Bredeschool Het Spectrum zal deze punten moeten aanvullen. De onderzochte scholen leggen hiermee wettelijk verantwoording af.

De overige onderzochte verantwoordingsinstrumenten gaven geen aanleiding tot verdiepende weergave en zijn eveneens opgenomen als bijlage.

Hoofdstuk 10 Een goed begin is het halve werk

In dit hoofdstuk wordt een casestudy beschreven. Het betreft de Bestuurlijke Proeftuin. In 2008 is deze pilot, op initiatief van Kind en Onderwijs, in samenwerking met JOS van start gegaan¹¹. De pilot is een eerste aanzet van de organisatie met betrekking tot MPV in de breedste zin van het woord. De organisatie probeert met deze vorm van verantwoording afleggen de dialoog met diverse stakeholders aan te gaan. Een verdieping in het verloop van deze pilot geeft relevante inzichten in de kijk van de organisatie en haar omgeving op MPV.

Vanaf de aanvang van de Bestuurlijke Proeftuin ontvangt Kind en Onderwijs is het kader van de pilot de gemeentesubsidies als een lumpsumbedrag. Het uitgangspunt van de Bestuurlijke Proeftuin is om te onderzoeken of inhoudelijke verantwoording van beleid met betrekking tot onderwijsdoeleinden ook kan in de vorm van een inhoudelijke dialoog in plaats van de traditionele kwantitatieve verticale wijze van verantwoording.

Een van de doelen van dit initiatief is om samen te zoeken naar een zinvolle praktijkgerichte manier van het afleggen van inhoudelijke verantwoording. Een ander doel is om de bureaucratie die is ontstaan rond de gemeentelijke onderwijssubsidies fors terug te dringen.

Kind en Onderwijs zoekt samen met JOS naar wegen om kwalitatieve (de onderwijsinhoud) verticale verantwoording door middel van dialoog vorm te geven. Hierin wordt het kwantitatieve verticale verantwoordingsproces (het financiële aspect) meegenomen.

Voordat de Bestuurlijke Proeftuin van start ging was er sprake van een hiërarchische verantwoordingsrelatie tussen Kind en Onderwijs en JOS. De nadruk lag hierbij op het verantwoorden van de financiële aspecten van het beleid. Met andere woorden; zijn de verstrekte gemeentesubsidies doelconform besteed. De relatie tussen Kind en Onderwijs en JOS was gebaseerd op de 'principal agent theory' (Mol & Verbon, 1993 in Bekkers 2007: 282). JOS vervulde hierbij de rol van principaal, de bovengeschikte partij en Kind en Onderwijs de rol van agent, de ondergeschikte partij.

Het huidige initiatief is zo ingericht dat er meer sprake is van horizontale en diagonale verantwoording. Naast de gemeente worden ook landelijke politici, collega besturen en andere geïnteresseerden uitgenodigd. Hierbij wordt getracht om vanuit de leer- en verbeterfunctie vorm te geven aan MPV.

In samenwerking met JOS heeft Kind en Onderwijs het proces als volgt ingericht:

- Per schooljaar worden twee presentatiemiddagen gehouden. Tijdens deze middagen wordt inhoudelijk verantwoording afgelegd over de besteding van bepaalde doelsubsidies.
- Per schooljaar vindt er één visitatieronde plaats. Tijdens deze ronde kunnen geïnteresseerden en medewerkers van JOS volgens een draaiboek van Kind en Onderwijs de scholen bezoeken.
- Het staat de schoolcontactpersonen van JOS vrij om ongelimiteerd op werkbezoek bij de scholen van Kind en Onderwijs te gaan. Daarbij kunnen zij alle relevante beleidsstukken inzien. Ook mogen zij kijken bij de uitvoering van de activiteiten.
- Er vinden regelmatig gesprekken tussen de directies van JOS en Kind en Onderwijs plaats om het proces zo goed mogelijk te laten verlopen.

¹¹ De beschrijving van dit initiatief is grotendeels ontleend aan een eerder gedaan onderzoek t.b.v. het vak sturing in de publieke sector. De titel hiervan is *Verantwoorden als dialoog* (2009).

Na afloop van het schooljaar 2009-2010 zal er een evaluatie plaatsvinden om te kijken of de huidige werkwijze voldoende is om te verantwoorden.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de bevindingen van zowel de actoren als de stakeholders over de Bestuurlijke Proeftuin.

10.1. Beoordeling Kind en Onderwijs

Het bevoegd gezag geeft aan dat het vormgeven van de doorwerking van het verantwoordingsproces binnen de Bestuurlijke Proeftuin zeer kwetsbaar is. Met het initiatief hoopt de organisatie een zinvol debat tot stand te brengen. Een voorwaarde om dit te realiseren is een gelijkwaardige professionele inbreng. Op deze wijze kunnen de deelnemende partijen van elkaar leren en zou de leer- en verbeterfunctie meer tot zijn recht komen. Momenteel is de doorwerking van het initiatief voor de organisatie zelf nog niet goed zichtbaar en blijft het initiatief nog te veel steken in een zoektocht naar de juiste vorm.

Ook de schooldirecteuren is naar hun mening over de Bestuurlijke Proeftuin gevraagd. Hierbij werd aangegeven dat dit initiatief meer werk voor de scholen oplevert. Tevens wordt aangegeven dat het moeilijk is in te schatten welk verhaal men aan wie moet vertellen. Als er gevraagd wordt een presentatie te geven over de prestaties van de school is het niet duidelijk aan wie het verhaal gepresenteerd moet worden en waarover. De groep aanwezigen bij zo'n bijeenkomst varieert in samenstelling, expertise en ook in kennisniveau. Aanwezigen zijn bijvoorbeeld afgevaardigden van JOS, Kind en Onderwijs, de IvhO etc.

10.2. Beoordeling externe stakeholders

JOS geeft aan dat de wijze van verantwoording afleggen door Kind en Onderwijs voldoet aan hun behoefte.

Er wordt aangegeven dat Kind en Onderwijs het zelfs erg goed doet op dit gebied en zeer transparant is.

De geïnterviewde geeft aan dat de Bestuurlijke Proeftuin een goed voorbeeld is van een nieuwe manier van verantwoorden. Wel wordt erkend dat dit Kind en Onderwijs veel tijd kost en dat een ontmoeting tussen alle partijen goed is maar erg aan de oppervlakte blijft. Er zou meer diepgang in de bijeenkomsten moeten zitten.

Binnen de huidige opzet van de Bestuurlijke Proeftuin mogen de scholen zelf kiezen wat ze gaan presenteren en wat ze van hun school gaan laten zien (uiteraard positief) en is het voor JOS lastig om hierover in gesprek te gaan. Dit proces zou verbeterd kunnen worden door alle partijen aan te laten geven welke informatie voor hen van belang is (IvhO, JOS, Kind en Onderwijs) en een 'format' op te stellen voor de presentaties die gegeven worden. Op deze manier ontstaat uniformiteit in de presentaties en leidt dit tot meer gespreksstof tijdens de bijeenkomsten. Dan zou er meer over de inhoud gesproken kunnen worden.

Ook de (G)MR-leden is gevraagd naar hun ervaringen met de Bestuurlijke Proeftuin. Er is gesproken met een lid van de oudergeleding (externe stakeholder) en een lid van de personeelsgeleding (interne stakeholder). Omdat zij beide zitting hebben (gehad) in hetzelfde verantwoordingsforum (de GMR), worden hun bevindingen tezamen beschreven in deze paragraaf; externe stakeholders.

Bij de oudergeleding van de GMR is de pilot van 'Bestuurlijke Proeftuin' niet goed bekend.

Een lid van de personeelsgeleding, tevens voorzitter van de GMR, is daarentegen wel bekend met de Bestuurlijke Proeftuin. De MR- en GMR-leden worden wel uitgenodigd om de Bestuurlijke Proeftuin te bezoeken. Zij geeft echter aan dat de interesse om hierop in te gaan zeer beperkt is.

Ook de IvhO is bevroegd over dit initiatief. De geïnterviewde geeft aan dat zij bekend is met de pilot maar dat de IvhO er niet aan deelneemt. Wel is de IvhO benieuwd naar de effecten van de pilot en of deze bijdraagt aan een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De reden dat de IvhO niet deelneemt aan de pilot is omdat zij deze functie niet vervult. Een toezichthouder kan nooit een adviserende rol aannemen.

*Uit de reacties van zowel Kind en Onderwijs als de externe stakeholders kan geconcludeerd worden dat Kind en Onderwijs transparant is als het gaat om publieke verantwoording. Het betreft hier echter een initiatief dat zich niet alleen richt op publieke verantwoording maar op **meervoudige** publieke verantwoording, waarbij een kenmerk is om een dialoog met alle relevante stakeholders aan te gaan. Hierbij staat voor Kind en Onderwijs de leer- en verbeterfunctie centraal. Een dialoog vereist dan openheid, vertrouwen, een gelijkwaardige (professionele) inbreng en wederzijdse communicatie. Er zijn zowel bij Kind en Onderwijs als bij de stakeholders diverse signalen afgegeven waaruit blijkt dat dit niet definitief gestalte krijgt. De organisatie blijft steken in een zoektocht als het gaat om aansluiting vinden bij de verschillende fora met elk hun verschillende aard. De organisatie vervalt hiermee in eenzijdige kennisoverdracht vanuit haar eigen visie. Maar gaat MPV vanuit de leer- en verbeterfunctie nu juist niet over het opdoen van kennis vanuit een verschillend expertisegebied binnen hetzelfde beleidsveld? Regelmatig wordt het ontbreken van een gelijke professionele inbreng genoemd met als gevolg dat het proces van verantwoording afleggen oppervlakkig blijft. De vraag rijst of de partijen over en weer elkaars professionele inbreng zien en in staat zijn deze te verbinden om zo in gezamenlijkheid een verbetering in het onderwijs tot stand te brengen. Ook de externe stakeholders ervaren dat er geen aansluiting is met hun behoefte en verwachtingspatroon is. Dit varieert in: 1) het niet kunnen bereiken van de doelgroep (GMR en IvhO, -waarbij de IvhO als toezichthoudend orgaan ook geen rol ziet vanwege rolvermenging-) tot 2) het niet kunnen (h)erkennen van elkaars behoeften; welk 'verhaal' vertel je aan wie(de schooldirecties)? 3) worden er complete verhalen verteld ?; het verstekken van een eenzijdig positief beeld van de werkelijkheid (JOS). Ondanks bovengenoemde verbeterpunten zijn alle deelnemers toch enthousiast en gemotiveerd over de pilot. Een goed begin is dus het halve werk!*

DEEL 4: SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

11.1. Analyse

In dit hoofdstuk worden de empirische gegevens afgezet tegen het ideaaltypisch model uit hoofdstuk 5. De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de empirie en het model worden aangehaald. Aan de hand hiervan zullen in hoofdstuk 12 aanbevelingen opgesteld worden.

Het ideaaltypisch model uit hoofdstuk 5 omvat vier verschillende perspectieven. Per perspectief zal de empirie en de theorie vergeleken worden

11.2.1. Democratische bril

Verantwoording binnen het democratische perspectief draagt bij aan controle door democratisch gelegitimeerde verantwoordingsfora. Binnen dit onderzoek worden JOS en de IvhO onderscheiden. Ook de (G)MR kan gezien worden als democratisch gelegitimeerd verantwoordingsforum.

De primaire functie van verantwoording afleggen is de traditionele controle functie, waarbij verantwoording bijdraagt aan controle door gelegitimeerde verantwoordingsfora (de stakeholders).

Voor de verschillende fasen van verantwoording zijn binnen dit perspectief een aantal vragen relevant. Het empirisch onderzoek heeft de volgende gegevens opgeleverd:

Informereren

De actor voldoet, volgens JOS en de IvhO aan alle vereisten met betrekking tot informeren. Echter, beide leden van de (G)MR die geïnterviewd zijn, geven aan dat de aangeleverde informatie vanuit het bevoegd gezag vaak te laat is, waardoor er geen tijd is om stukken door te nemen en hierover een gegronde reactie op te geven. Hierdoor komen ook de fasen debatteren en oordelen in het geding.

Met betrekking tot de vraag of het verantwoordingsarrangement informatie over de doelen en de effecten van de actor verschaft (wat zijn de meetbare instrumenten), geven de actoren aan dat de meetbare instrumenten niet voldoen. Ze bieden geen volledig inzicht in het al dan niet behalen van resultaten bij kinderen.

Zo geeft Kind en Onderwijs aan dat de onderwijssector niet geschikt is voor een productkant benadering. De resultaten van kinderen zijn afhankelijk van veel factoren. Met betrekking tot resultaten is er geen directe causale relatie met alleen onderwijs. Factoren als directe leefomgeving, sociale, sociaaleconomische status en opvoeding spelen hierin ook een rol.

Zowel de actor als de fora zijn op zoek naar geschikte informatie om de doelen en effecten van onderwijs te meten.

Debatteren

Er zijn voldoende signalen dat actor en fora met elkaar in debat treden. De meningen zijn echter verdeeld over de kwaliteit van deze debatten. Dit hangt mogelijk samen met de hiervoor genoemde zoektocht naar geschikte informatie om de doelen en effecten van het onderwijs te meten en daarop volgend over in gesprek te gaan. Of het afleggen van MPV het debat inhoudelijk verstrekt heeft, blijft een vraag.

Oordelen

De beoordelingscriteria zijn bij de actor bekend, maar zoals eerder genoemd, heeft de actor niet altijd begrip voor de gehanteerde criteria.

Tenslotte valt op te merken dat de actor haar handelingen aanpast in de door de fora gewenste richting.

Als voorbeeld noemt de IvhO de verplichting voor de scholen om het onderwerp burgerschap binnen het onderwijs te implementeren. Het eerste jaar heeft de IvhO hier geen oordeel over uitgesproken. De daaropvolgende jaren bleken de scholen zich hier toch stapsgewijs in te ontwikkelen. Dit is echter één voorbeeld. De overige fora hebben zich hier niet over uitgesproken.

11.2.2. Rechtstatelijke bril

De centrale vraag binnen dit perspectief is of verantwoording bijdraagt aan behoorlijk bestuur. Ook binnen dit perspectief spelen zowel JOS als de IvhO een belangrijke rol. De primaire functie van dit perspectief betreft het afleggen van rekenschap over de inzet van ontvangen middelen en over de bereikte resultaten, kortom de traditionele controlefunctie. Met betrekking tot informeren en oordelen is gebleken dat zowel actor als fora handelen conform de geldende wetgeving en behoorlijkheidsbeginselen.

Tenslotte blijkt uit het interview met de IvhO dat zij weliswaar over de bevoegdheid om rekenschap te vragen beschikken, maar niet altijd mogelijkheden hebben om sancties op te leggen. Binnen het toezichtskader van het IvhO zijn kernindicatoren opgenomen waarop gesanctioneerd kan worden. Het kader bevat echter ook overige indicatoren. Indien deze niet opgevolgd worden, volgen er nalevingregels en volgt intensief toezicht hierop. Bij de IvhO bestaat de behoefte om de sanctiemogelijkheden uit te breiden. In de toekomst volgt een wettelijk kader zodat de bevoegdheid van de IvhO verder gaat dan alleen aanspreken.

11.2.3. Cybernetische bril

Verantwoording binnen dit perspectief heeft als doel het versterken van leervermogen in de publieke sector. De primaire functie is de leer- en verbeterfunctie, waarbij de organisatie feedback krijgt van de relevante stakeholders om de kwaliteit van de dienstverlening, in dit geval het onderwijs te verbeteren. Binnen dit perspectief zijn alle stakeholders relevant.

Debatteren

Over het algemeen zijn alle geïnterviewde stakeholders van mening dat er nog terrein te winnen valt op het gebied van wederzijdse communicatie. Door meer structuur in de communicatie aan te brengen zouden verantwoordingsprocessen meer inzichtelijk en eenvoudiger worden.

Zo zegt de geïnterviewde van WeZijn bijvoorbeeld dat er veel verbeterd kan worden door meer samen te werken, vanuit dezelfde (kennis) positie. Door meer wederzijdse (gelijkwaardige) communicatie zou het

onderwijs veel beter ingericht kunnen worden. Hiertoe zijn volgens de geïnterviewde de volgende elementen vereist: vertrouwen, partnerschap en een andere manier van financiering. Dit wordt door de overige stakeholders onderschreven.

Oordelen

Institutionalisering van verantwoordingsarrangementen blijkt nog niet aan de orde. Momenteel richt men zich meer op het inhoud geven van het afleggen van verantwoording vanuit de leer- en verbeterfunctie. Vormgeven aan dit proces staat nog in de kinderschoenen, waardoor institutionalisering nog een brug te ver is. De lopende initiatieven vanuit dit perspectief, zoals de Bestuurlijke Proeftuin zijn een stap in de goede richting.

Feedback

De wil tot reflectie en leergedrag is bij alle deelnemers aanwezig. In de praktijk blijkt het echter lastig open te staan voor feedback waardoor het verantwoordingsarrangement de Bestuurlijke Proeftuin niet bijdraagt aan institutionalisering en inbedding van de geleerde lessen (worden er wel lessen geleerd?).

Het gevolg van het ontvangen van vrijblijvende feedback is om wat mee te doen, dit krijgt geen gestalte. Als de feedback kaderstellend is dan is leergedrag wel zichtbaar. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij in de relatie met het IvHO.

11.2.4. Bestuurlijke bril

Versterken van de legitimiteit van het openbaar bestuur of van de betrokken publieke organisaties is de essentie van dit perspectief. Het primaire doel van dit perspectief is het verwerven van legitimiteit bij de relevante stakeholders, door te laten zien dat men professioneel werkt en daarnaast dat de organisatie voldoet aan het verwachtingspatroon of de eisen van de stakeholders. Ook binnen dit perspectief zijn alle stakeholders relevant.

Informereren

Over het algemeen voldoet Kind en Onderwijs aan de vereisten van informatieverstrekking. Er is echter één knelpunt gesignaleerd, namelijk bij de GMR. Het blijkt dat de aangeleverde informatie te wensen over laat. Dit voldoet niet aan het verwachtingspatroon van deze stakeholder en heeft negatieve gevolgen voor de legitimiteit.

Ook wordt, door één van de ouders en eveneens (G)MR lid, de wens uitgesproken dat het bevoegd gezag zichzelf veel meer zou moeten laten zien op de school om hun toegevoegde waarde aan te tonen. Dit om ook draagvlak te creëren bij de scholen, de MR en de ouders.

Op de vraag of de beoordelingscriteria bij de actor bekend zijn, is een knelpunt gesignaleerd. Met name binnen de pilot van de Bestuurlijke Proeftuin blijken de actoren, met name de scholen, moeite te hebben met het bepalen van criteria waaraan hun verantwoording in de vorm van een presentatie moet voldoen. Doordat er verschillende fora aanwezig zijn en hun kennisniveau divers is, blijkt het lastig aansluiting te vinden en het verantwoordingsproces hierop af te stemmen.

Debatteren

Zoals eerder genoemd krijgt verantwoording met name gestalte door informeren van de relevante stakeholders. Kind en Onderwijs wordt ruim voldoende in de gelegenheid gesteld om haar handelen toe te lichten, zie bijvoorbeeld binnen de Bestuurlijke Proeftuin.

Binnen het onderzoek blijkt tenslotte dat de fora wel in de gelegenheid worden gesteld vragen te stellen en hun mening te geven over het handelen van Kind en Onderwijs, maar dat hiervan nog niet optimaal gebruik wordt gemaakt. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn handelingsverlegenheid bij zowel actor als fora met betrekking tot hun nieuwe rol.

Samengevat kan vanuit het democratisch perspectief gesteld worden dat de actor volgens alle fora voldoet aan de verantwoordingsactiviteit informeren. Over de kwaliteit van deze informatie verschillen de fora van mening. Zo geeft de G(MR) aan dat informatie vaak achteraf verstrekt wordt. Dit heeft negatieve effecten op de volgende twee verantwoordingsactiviteiten, debatteren en oordelen. Er zijn voldoende signalen dat Kind en Onderwijs met de fora in debat treedt. Men ervaart de kwaliteit van de debatten verschillend. De ervaring is dat het debat vaak een eenzijdig karakter heeft. De vraag blijft of MPV, uitgevoerd in zijn huidige vorm, het inhoudelijke debat versterkt. Andersom kunnen het bevoegd gezag en de scholen zich vaak niet vinden in de gehanteerde beoordelingscriteria van de fora.

Met betrekking tot het rechtstatelijk perspectief blijkt dat Kind en Onderwijs handelt conform de geldende wetgeving en behoorlijkheidsbeginselen. Over het algemeen wordt door JOS en de IvhO aangegeven dat de vereiste informatie tijdig en correct wordt aangeleverd. Over en weer bieden de partijen elkaar de gelegenheid tot hoor en wederhoor.

Vanuit het cybernetisch perspectief kan geconcludeerd worden dat de intentie tot reflectie en leergedrag bij zowel de actor als de fora aanwezig is. Echter, van een wederzijds proces van informatieverwerking ten behoeve van het verbeteren van het onderwijsproces, is nog geen sprake.

Bezien vanuit de bestuurlijke bril valt op dat het vergroten van legitimiteit vraagt om een betere en meer gestructureerde wijze van informatieverstrekking door Kind en Onderwijs. Andersom benutten de fora de gelegenheid om vragen te stellen niet optimaal. Er lijkt sprake te zijn van handelingsverlegenheid.

11.3. Conclusie

MPV houdt in dat een organisatie aan haar omgeving laat zien wat haar maatschappelijke opdracht is, wat haar visie op deze opdracht is, hoe (on-)succesvol zij zijn in het bereiken van deze opdracht en volgens welke wijze hier aan gewerkt is. Het is hiermee één van de instrumenten uit het grotere geheel van checks and balances die een bijdrage kan leveren aan doelmatigheid, vertrouwen en kwaliteit in het functioneren van een organisatie die opereert in het publieke domein (Bakker et al, 2005; 44-47).

De inhoudelijke vormgeving van de door Kind en Onderwijs verrichtte verantwoordingsactiviteiten laten met betrekking tot de aard van het forum, ofwel de structuur zien dat de organisatie zowel intern als extern verantwoording aflegt. Intern verantwoordt het bevoegd gezag, vertegenwoordigt door het CvB, zich tegenover de directies van de scholen. Hierbij verantwoordt zij zich over haar handelen en de strategische (beleids-)keuzes die worden gemaakt. Ook wordt verantwoording afgelegd aan de GMR, dit is de schooloverstijgende medezeggenschapsraad (op bestuursniveau). Als laatste wordt de RvT genoemd. De scholen verantwoorden zich intern aan het CvB en aan de MR.

Externe verantwoording vindt door zowel de scholen als het bevoegd gezag plaats aan de IvhO, de gemeentelijke overheid (JOS) en eventuele belangstellenden uit netwerken.

Externe verantwoording betreft de kwaliteit en de doelmatige en de rechtmatige besteding van publieke middelen. Het externe toezicht omvat toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, inclusief de handhaving van de onderwijswet- en regelgeving.

Daarnaast verantwoordt de gehele organisatie zich aan diverse, voor dat organisatieonderdeel van belang zijnde andere stakeholders zoals bijvoorbeeld welzijnsorganisaties of ouders.

De manier waarop dit binnen Kind en Onderwijs gestalte moet krijgen is complex. MPV is veelomvattender dan het op het eerste oog lijkt. De organisatie ziet zich gesteld voor een trend die vergaande gevolgen met zich meebrengt.

Een risico bij het afleggen van verantwoording is het bureaucratisch aspect. Het neigt naar een berg papierwerk, controle en verplichting. Het resultaat hiervan kan zijn dat het afleggen van MPV niet of nauwelijks zal functioneren omdat de organisatie hierdoor geen aansluiting bij de diversiteit aan stakeholders kan vinden. Onderzoek toont een grote diversiteit in kennis, behoeften en referentiekaders aan.

Uit het empirisch onderzoek blijkt het volgende. Het bevoegd gezag en de onderzochte scholen geven over het algemeen aan dat het primaire doel op dit moment het afleggen van rekenschap is. Daarnaast geven ze allen aan dat leren en verbeteren het primaire doel zou moeten zijn. Alle onderzoeksobjecten zijn zich er van bewust dat rekenschap afleggen er wel bij hoort vanwege de financiering vanuit publieke middelen. Dit gegeven biedt mogelijkheden om tot nieuwe vormen van verantwoording te komen.

Ook erkent de organisatie het belang van het vergroten van draagvlak. De mate waarin het draagvlak vergroot dient te worden is hierbij afhankelijk van de maatschappelijke behoefte. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de maatschappelijke behoefte niet perse leidend hoeft te zijn.

Ondanks dat zowel de organisatie als haar stakeholders belang hechten aan de leer- en verbeterfunctie van verantwoording en het vergroten van draagvlak, wordt wel duidelijk dat men niet wil verantwoorden om te verantwoorden. De organisatie geeft in eerste instantie prioriteit aan het geven van onderwijs.

Het vormgeven van nieuwe verantwoordingsprocessen moet wel iets opleveren. De organisatie ziet gevaar schuilen in het zich laten leiden door de behoeften en wensen van de verschillende stakeholders in de omgeving.

De resultaten van het empirische onderzoek, afgezet tegen het ideaaltypisch model uit hoofdstuk 5 heeft de volgende gegevens opgeleverd.

Democratische bril

Kind en Onderwijs voldoet, volgens JOS en de IvhO aan alle vereisten met betrekking tot informeren. Echter, beide leden van de (G)MR die geïnterviewd zijn, geven aan dat de aangeleverde informatie vanuit het bevoegd gezag vaak te laat is, waardoor er geen tijd is om stukken door te nemen en hierover een gegronde reactie op te geven. Dit is een tegenstrijdigheid die tijdens het onderzoek naar voren is gekomen.

Daarnaast geeft Kind en Onderwijs aan dat de beoordelingscriteria niet voldoen. Ze bieden geen volledig inzicht in het al dan niet behalen van resultaten bij kinderen.

Een opvallend gegeven is dat de formeel externe toezichthouders JOS en de IvhO aangeven met hun beoordelingscriteria juist rekening te houden met meetinstrumenten die binnen een organisatie al voor handen zijn en zij van mening zijn nieuwe beoordelingscriteria in samenspraak met de organisatie tot stand te brengen. Echter, uit vrijwel alle interviews met de actoren kwam naar voren dat zij dit niet zo ervaren. Bij deze groep leeft het idee dat er helemaal geen rekening gehouden wordt met hun mening of inbreng voor wat betreft de toetsingscriteria.

Cybernetische bril

Over het algemeen zijn alle geïnterviewde stakeholders van mening dat er nog terrein te winnen valt op het gebied van wederzijdse communicatie. Door gebruik te maken van elkaars expertise kan het onderwijs verbeterd worden. Daarnaast kan het aanbrengen van structuur in de communicatie verantwoordingsprocessen meer inzichtelijk en eenvoudiger maken.

Bestuurlijke bril

Een knelpunt werd zichtbaar bij de GMR. Het blijkt dat de aangeleverde informatie te wensen over laat. Dit voldoet niet aan het verwachtingspatroon van deze stakeholder en heeft negatieve gevolgen voor de legitimiteit. Ook wordt, door één van de ouders en eveneens (G)MR lid, de wens uitgesproken dat het bevoegd gezag zichzelf veel meer laat zien op de school om hun toegevoegde waarde aan te tonen.

Ook de bekendheid van de beoordelingscriteria bij de actor bleek een knelpunt te zijn. Met name binnen de pilot van de Bestuurlijke Proeftuin blijken de actoren, met name de scholen, moeite te hebben met het bepalen van criteria waaraan hun verantwoording in de vorm van een presentatie moet voldoen. Doordat er verschillende fora aanwezig zijn en hun kennisniveau divers is, blijkt het lastig aansluiting te vinden en het verantwoordingsproces hierop af te stemmen.

Binnen het onderzoek blijkt tenslotte dat de fora nog niet optimaal gebruik maken van de mogelijkheid om vragen te stellen over het handelen van Kind en Onderwijs. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn handelingsverlegenheid bij zowel actor als fora met betrekking tot hun nieuwe rol.

Naast bovengenoemde knelpunten zijn ook algemene conclusies te trekken over de huidige en gewenste verantwoordingsprocessen. Zo bleek bij zowel actor als meerdere stakeholders dat zij graag zouden willen zien dat verantwoording meer diepgang zou hebben en meer over de inhoud van het onderwijs zou gaan.

Daarnaast bleek ook de ongestructureerdheid een aandachtspunt. Het structureren en vereenvoudigen van verantwoordingsprocessen is door meerdere, met name interne, stakeholders genoemd.

Ook de wederkerigheid in het proces is over het algemeen vaak genoemd. Het accent ligt momenteel naar de mening van diverse stakeholders te veel op informeren en biedt te weinig ruimte voor debat.

Voor wat betreft de Bestuurlijke Proeftuin, onderdeel van dit onderzoek, bleek dat alle geïnterviewden over het algemeen enthousiast zijn over dit initiatief. Echter, de meningen zijn verdeeld als het gaat over de invulling van de pilot. Hier is zeker nog terrein te winnen. Zo is meer structuur en diepgang gewenst. Ook is afstemming van kennis- en informatiebehoefte een punt van aandacht.

Met betrekking tot deze pilot kwam tenslotte tijdens het interview met de IvhO naar voren dat het afleggen van verantwoording in de vorm van een dialoog, met het accent op de leer- en verbeterfunctie, bij hen kan zorgen voor rolvermenging in de formele verantwoording- en toezichtrelatie.

Bovengenoemde knelpunten vormen aanknopingspunten om de huidige verantwoordingsprocessen te verbeteren en wellicht te komen tot het implementeren van MPV binnen Kind en Onderwijs. In hoofdstuk 12 worden deze aanbevelingen aan de organisatie uiteengezet.

In de organisatie is het “Policy Governance” model gekozen als richtinggevend principe voor bestuur en organisatie. Verantwoordelijkheden in de organisatie worden zoveel mogelijk daar gelegd, waar de taken het meest effectief kunnen worden uitgevoerd en waar men ook daadwerkelijk invloed kan hebben op het proces. Dit geldt ook voor het vormgeven van MPV. Op schoolniveau is beter inzicht in welke stakeholders relevant zijn en op welke wijze een passend verantwoordingsproces per stakeholder vormgegeven kan worden. Naar aanleiding van het onderzoek en de resultaten worden hiertoe de volgende aanbevelingen en voorwaarden gepresenteerd:

Doel

De organisatie moet zich goed bezinnen of en aan welke stakeholders zij verantwoording af wil leggen. Het onderzoek toont een grote diversiteit in kennis, behoefte en referentiekaders aan bij de diverse stakeholders waardoor het gevaar bestaat dat MPV niet zal functioneren omdat de organisatie geen aansluiting bij de diversiteit aan stakeholders kan vinden. Met andere woorden; wees selectief in het definiëren van de meest relevante stakeholders.

Aard van het forum/structuur

MPV brengt een aantal basisvereisten met zich mee, waar de organisatie rekening mee dient te houden. Allereerst dient op elk niveau van Kind en Onderwijs bij de deelnemende actoren het bewustzijn te groeien dat de schoolorganisatie onderdeel is van een groter geheel. Dit betekent vanzelfsprekend dat men contact aangaat met andere stakeholders. Een basishouding van openheid, met als uiteindelijk doel de kwaliteit van de eigen dienstverlening te verbeteren, heeft tijd nodig om te groeien. Kortom, het gaat erom dat MPV gezien wordt als kans en niet als bedreiging. Het bevoegd gezag kan hier het initiatief in nemen door bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren voor de schooldirecteuren over MPV. Zo zal bewustwording en draagvlak tot stand komen.

MPV heeft als basiskenmerk transparantie. Hierin schuilt een bepaalde vorm van kwetsbaarheid. Een voorwaarde is dat deze kwetsbaarheid leidt tot constructieve bijdragen aan het onderwijs, en niet tot onduidelijkheid. Van belang is voorafgaand aan het aangaan van MPV-processen dat de structuur van de organisatie duidelijk is voor de omgeving. Op het moment dat verantwoording wordt afgelegd aan anderen, moet helder zijn wie verantwoording aflegt, wat de rol van die persoon is en welke taken en verantwoordelijkheden deze persoon heeft. Daarnaast moet voor de stakeholder duidelijk zijn welke lijnen er zijn naar anderen in de organisatie. Ook moet voor de stakeholder inzichtelijk zijn binnen welke bredere kaders, zowel intern als extern, het verantwoorde (resultaten, beleid en werkwijzen) een plaats heeft. Kortom, het doel van het verantwoordingsproces moet helder zijn. Aan de hand van een heldere organisatiestructuur kan bepaald worden waarover verantwoord wordt. In een organisatie met verschillende niveaus en verschillende autonome eenheden kan namelijk onderscheid gemaakt worden in verschillend beleid, werkwijzen en resultaten.

Om dit te bereiken is het presenteren van een heldere MPV-organisatiestructuur, waarbij de contactpersonen met hun verantwoordelijkheden vermeld zijn, een optie. Van belang is om aan te geven aan wie, waarom en waarover verantwoording wordt afgelegd. Deze organisatiestructuur met bijbehorende bevoegd- en verantwoordelijkheden dient op een openbare, voor iedereen toegankelijke plaats worden gepresenteerd, bijvoorbeeld op een link op de internetsite van Kind en Onderwijs.

Daarnaast geldt dat ook de omgeving in kaart moet worden gebracht. Dit gaat verder dan alleen het benoemen van de meest relevante stakeholders. Ook is het van belang te weten hoe de structuur van deze stakeholders er uit ziet, wie welke verantwoordelijkheden, deskundigheid heeft die voor de actor van belang is.

Hetzelfde geldt voor de inrichting van het proces van beleidsontwikkeling, dit dient transparant te zijn. Dat betekent dat helder moet zijn welke stakeholders tijdens het proces van beleidsontwikkeling invloed hebben op de beleidsvorming. Dat is van belang voor het draagvlak voor het beleid.

Het verdient aanbeveling dat iedere school zijn eigen omgeving in kaart brengt en contact legt en onderhoudt.

Tenslotte kwam met betrekking tot de Bestuurlijke Proeftuin naar voren dat het afleggen van verantwoording in de vorm van een dialoog, met het accent op de leer- en verbeterfunctie, kan zorgen voor rolvermenging in de formele verantwoording- en toezichtrelatie (zie IvhO). De organisatie wil echter deelnemers van verschillende expertises van het onderwijsbelevingsveld bereiken. Door mensen op persoonlijke titel en niet uit functie uit te nodigen kan dit ondervangen worden. Dit voorkomt conflicterende rolopvatting.

Aard van het optreden/proces

Het invoeren van MPV in de publieke dienstverlening gaat verder dan alleen het ontwikkelen van een instrument of een implementatiemodel. Een model biedt mogelijkheden de situatie overzichtelijk te maken en te houden, maar blijft slechts een hulpmiddel. Wat een organisatie ermee doet en hoeveel gewicht zij hieraan hangt, is veel meer van belang. Voor het implementeren van MPV zal hier organisatiebreed een gezamenlijk oordeel over gevormd moeten worden.

Een gevolg van het afleggen van verantwoording is dat het een hoop extra (papier-)werk kan opleveren voor de betrokken organisatie. Het kan extra controle en verplichtingen met zich meebrengen die de aandacht van de core-business, namelijk het verzorgen van onderwijs afleidt. De organisatie moet zich bezinnen over hoeveel extra werk met betrekking tot MPV acceptabel is.

In het empirisch onderzoek kwam naar voren dat zowel Kind en Onderwijs als haar meest relevante stakeholders positief tegenover MPV staan. De Bestuurlijke Proeftuin is een goed startpunt gebleken, waar over het algemeen alle betrokkenen enthousiast over zijn. Om dit enthousiasme te behouden is het van belang dat de verantwoording meer diepgang krijgt en meer over de inhoud van het onderwijs gaat. De geplande evaluatie over de Bestuurlijke Proeftuin aan het eind van schooljaar 2009-2010 kan een goed moment zijn om de stakeholders hier over te bevragen. Deze input kan gebruikt worden voor de eventuele verdere invoering van MPV.

Daarnaast bleek ook de ongestructureerdheid een aandachtspunt. Het structureren en vereenvoudigen van verantwoordingsprocessen is van belang. Ook dit is te bereiken door bijvoorbeeld feedback te vragen over het verloop van het verantwoordingsproces en eventuele feedback mee te nemen in de vormgeving van het volgende verantwoordingsmoment. Hiertoe zou bijvoorbeeld een enquêteformulier kunnen worden opgesteld met vragen die duidelijk krijgen of de inhoud van de verantwoording voldeed aan de verwachtingen (doel), of de informatie helder en duidelijk (proces, structuur) was en of er punten van verbetering zijn.

Ook de wederkerigheid in het proces is over het algemeen vaak genoemd. Het accent ligt momenteel naar de mening van diverse stakeholders te veel op informeren. Een mogelijke oorzaak hiervoor kan zijn dat de implementatie van MPV nog in de kinderschoenen staat. Duidelijk wordt wel dat men klaar is voor de volgende levensfase van dit ontwikkeltraject. De organisatie, alsmede haar stakeholders dienen zich bewust te worden dat MPV gebaseerd is op wederzijdse communicatie. Dit vereist vertrouwen in elkaars expertise en professionaliteit. Voornoemde aspecten zijn zaken die tijd nodig hebben om tot stand te komen. Door de huidige processen continu te verbeteren en te continueren zal dit vertrouwen zich vanzelf opbouwen. Het is van belang om de inbreng van stakeholders te erkennen en structureel te verankeren.

Doorwerking

Naast de interne- en externe structuur zijn ook de processen van belang. Betrouwbaarheid van informatie is essentieel voor het afleggen van verantwoording. Inconsistentie of multi-interpreteerbaarheid van gegevens over resultaten dient bij het afleggen van verantwoording voorkomen te worden. Daarom verdient het aanbeveling om zo zorgvuldig mogelijk met aanbieden van informatie om te gaan. Zo dient de informatie tijdig en volledig aangeleverd te worden. Dit geeft de ontvangers ruimte om te reageren. Dit blijkt met name van belang in de richting (G)MR.

De organisatie maakt zich door MPV kwetsbaar voor maatschappelijke tendensen en verwachtingspatronen en moet zich continu afvragen of deze maatschappelijke wensen en verwachtingen haalbaar zijn. Hier ligt een belangrijke taak voor het bevoegd gezag. De organisatie moet voorgaande in overweging nemen en beslissen in hoeverre zij zich hiervoor open wenst te stellen.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat MPV eerder een attitude is dan een systeem. Het betekent dat de organisatie open en transparant moet willen zijn, continu beseft dat zij dienstverlenend is, wil leren en verbeteren en zich bewust is van haar (maatschappelijk-)omgeving.

MPV kan op uiteenlopende wijze vormgegeven worden. Dit komt door de diversiteit van de stakeholders. Dit maakt het lastig MPV te formaliseren. Wel is van belang om enige kaders op te stellen als Kind en Onderwijs er voor kiest om MPV organisatiebreed te implementeren. Dit kan zij doen door gezamenlijk met de schooldirecteuren in gesprek te gaan en afspraken te maken over: aan wie, waarover, waarom en op welke wijze dit vorm kan krijgen. Hiermee wordt het draagvlak binnen de gehele organisatie, met betrekking tot MPV, verankerd.

Begrippenlijst

B	
Bredeschool	Onderwijsconcept. Waarbij kinderen leren over voldoende sociale competenties te beschikken. Er worden drie doelen nagestreefd: maatschappelijke participatie, oriëntatie en ontmoeting en specifieke competenties (Van Oenen & Valkenstijn, 2003; 1)
Bijzonder onderwijs	Onderwijsvorm op grond van godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, welke niet door de overheid wordt aangeboden.
Beoordelingscriteria	Een indicator. Peilgegevens om succes, prestatie of voortgang mee te toetsen.
Bevoegd gezag	Schoolbestuur: een organisatie die krachtens bevoegdheid een(groep) scholen besturen.
E	
Extern toezicht	Toezicht bij wet geregeld van buiten de organisatie zoals de Onderwijsinspectie of de Rijksaccountantsdienst.
F	
Formatie	Samenstelling van de formele personeelsplanning aan de hand van de beschikbare financiële middelen.
G	
GMR	Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad op stichtingsniveau. Hierin nemen leden van de individuele school mr-en zitting.
Gewichtenleerlingen	Wettelijk bepaalde criteria op basis waarvan leerlingen worden 'gewogen'. Het gewicht van een leerling bepaalt de subsidie die de school voor deze leerling krijgt (www.taalunie.nl).
I	
Integer handelen	Met inachtneming van verantwoordelijkheid en geldende regels, het zorgvuldig uitoefenen van de taak.
Intern toezicht	Door de eigen organisatie ingesteld toezicht op het bestuur en beheer van de scholen. Intern toezichthouders zijn in het algemeen belast met een toezichthoudende en een adviserende taak.
K	
Kwaliteitskaarten	een instrument voor kwaliteitszorg m.b.t. schoolontwikkeling (kwaliteitszorg) en mensontwikkeling (integraal personeelsbeleid). Centraal staat het formuleren van doelen en criteria die kaderstellend zijn voor respectievelijk de ontwikkeling van de school en de medewerkers (www.wmk-po.nl)
L	
Lumpsumfinanciering	Bekostigingssystematiek waarbij schoolbesturen een totaalbedrag voor hun personeels- en materiële kosten ontvangen. Binnen wettelijke kaders staat het de besturen vrij dit bedrag verdelen over personeel en materieel.
M	
Moreel handelen	Het geheel van normen en waarden dat geldt als richtlijn van het eigen handelen. Het gaat in deze betekenis met name om uiterlijk waarneembaar gedrag in de dagelijkse praktijk.
MR	Medezeggenschapsraad

O Openbaar onderwijs	Onderwijsvorm door de overheid geboden zonder godsdienstige of levensbeschouwelijke richting als grondslag.
P Proportioneel toezicht PKO	Toezicht aangepast aan de omgeving van de organisatie/school. Periodiek Kwaliteitsonderzoek Inspectie van het Onderwijs
R Rugzakleerlingen	LGF leerling: een leerling met een 'Leerling Gebonden Financiering' nodig om extra zorg te bieden.
S Stakeholder	Belanghebbende. Elk(e) (groep van) individu(en) of organisatie(s) die belang heeft bij de school/scholen omdat het de school/scholen beïnvloedt of erdoor beïnvloed wordt. De lijst met belanghebbenden kan verschillen per school.
T Transparant	Duidt op openheid van besluitvorming en beleidsuitvoering.
V VDA	Volledig dagarrangement: onderwijs, andere activiteiten en kinderopvang geïntegreerd in een arrangement voor minimaal 2 dagen per week voor alle kinderen van 8 uur tot 17 uur.
Voorschool	Samenwerking van de groepen 1 en 2 met een peuterspeelzaal. Het betreft een meerjarig educatief programma voor leerlingen van 2-6 jaar door een doorgaande ontwikkelingslijn.

Literatuur

- Bakker, W. en Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording: regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering*. Amsterdam, uitgeverij Boom.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging, achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, uitgeverij Lemma.
- Berg van den, M. (2004). *Handen en voeten aan meervoudig publiek verantwoorden in het onderwijs*. Alphen aan den Rijn, uitgeverij Kluwer.
- Bossert, J. (2003). *Public Governance, leidraad voor goed bestuur en management*. <http://www.nyenrode.nl>.
- Bovens, M.A.P., Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag, uitgeverij Lemma.
- Bovens, M.A.P., Hart 't, P. en Twist van, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, uitgeverij Kluwer.
- Idenburg, Ph.J. (1970) *Naar een constructieve onderwijspolitiek, Pedagogische Studiën, 47*.
- Janssens, F. (2005). *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance*, oratie Universiteit Twente.
- Maas, J. en van Ravenstein, H. (2006). *Verantwoord besturen, het policy governance model*. Harmelen, Uitgeverij Maas Bestuursvraagstukken VOF.
- *Meervoudige Publieke Verantwoording, over kwaliteitszorg en goed bestuur in het primair onderwijs*, Vijlder, F. de (2005), Den Haag, Q-primair.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Beleidsnotitie Governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag
- Thiel van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum, uitgeverij Coutinho.
- Oenen, S. van & M. Valkestein (2003). *Welzijn in de Brede School. Partners in levensecht leren*. Utrecht: NIZW
- Onderwijsraad (2004a). *Degelijk Onderwijsbestuur*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Weers van, A.J.M. (1990). *Publieke verantwoording*. Voorschoten, Eburon.
- Vijlder, F. de & Westerhuis, A. (2002). *Meervoudige Publieke Verantwoording. Een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. Amsterdam / Den Bosch: MGK / Cinop.

Documenten

- Brede School Nesselande, *een korte kennismaking*, informatiebrochure.
- Brede School Plan 2008-2010, Dr. J. Woltjerschool.
- FORUM, Instituut voor multiculturele ontwikkeling, resultaten ouderenquête Dr. J. Woltjerschool
- Jaarverslag Kind en Onderwijs 2008
- Inspectie van het Onderwijs, *Rapport periodiek kwaliteitsonderzoek bredeschool Het Spectrum*, 27 maart 2007.
- Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoek in het kader van het onderwijsverslag 2009-2010, Dr. J. Woltjerschool*, 2 maart 2010.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Gele Katern Primair Onderwijs*, nummer 6, 48; 20 april 2005.
- Brede School Nesselande, *programma wijkarrangement april tot en met juni 2010*.
- Statuten Kind en Onderwijs
- Schoolgids bredeschool Het Spectrum
- Schoolgids A.S. Talmaschool 2009-2010
- Schoolgids Dr. J. Woltjerschool 2009-2010
- Schoolplan 2004-2008, bredeschool Het Spectrum
- Schoolplan 2007-2011, Dr. J. Woltjerschool
- Schoolplan 2007-2011, A.S. Talmaschool
- Schee van der, K., Turnhout van, D.L. (2009) *Verantwoorden als dialoog*. Opdracht voor de module Sturing in de Publieke sector.

Internetbronnen

- www.vandale.nl, geraadpleegd 7 maart 2010.
- www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 1 mei 2010.
- www.poraad.nl, geraadpleegd 30 mei 2010.
- www.taalunie.nl, geraadpleegd 31 mei 2010.
- www.wmk-po.nl, geraadpleegd 2 augustus 2010.

Code Goed Bestuur Primair Onderwijs

Bijlage 1: De Code Goed Bestuur. Het betreft hier een dynamisch document. Dit wil zeggen dat de schoolorganisatie, in overleg met relevante stakeholders, naar eigen inzicht af kan wijken van de gestelde principes zoals weergegeven in de Code. Deze afwijkingen dienen transparant te zijn voor alle relevante stakeholders.

Principes voor goed bestuur van het primair onderwijs:

Algemeen

1. Het bestuur vindt zijn legitimering in de instandhouding van de school/scholen om het geven van onderwijs te realiseren. Het bestuur handelt ten dienste van die school/scholen. Dit laat onverlet dat de statuten van de organisatie ook andere doelstellingen kan bevatten.
2. Het bestuur legt verantwoording af over zijn functioneren aan zijn belanghebbenden en stelt daartoe periodiek vast wie zijn belanghebbenden zijn.
3. Bij de inrichting van de bestuurlijke organisatie richt het bestuur zich op het creëren van optimale condities voor het onderwijsleerproces in de school/scholen en de daaruit voortvloeiende eisen ten aanzien van de leerlingen, hun ouders, het personeel én de organisatie op de school/scholen.
4. Het bestuur zorgt ervoor dat er (intern) toezicht plaatsvindt op het bestuurlijk handelen. Daarbij is het niet de bedoeling dat personen toezicht houden op zichzelf.
5. Het bestuur treedt als eenheid op en spreekt met één mond.
6. Het bestuur formuleert tezamen met de school/scholen de visie en doelen van het onderwijs dat op de school/scholen gegeven wordt en stelt vast op welke wijze getoetst wordt in welke mate deze doelen bereikt zijn.
7. Het bestuur definieert in overleg met de school/scholen het begrip kwaliteit zoals dat voor de organisatie van de school/scholen wordt gehandeld het daar gegeven onderwijs, en stelt vast op welke wijze de kwaliteit van de organisatie en het onderwijs wordt getoetst.
8. Het bestuur bevordert communicatie en dialoog tussen alle belanghebbenden.
9. Het bestuur evalueert periodiek zijn eigen functioneren en stelt zonodig de inrichting van de bestuurlijke organisatie hierop bij.
10. Het bestuur maakt de besturingsfilosofie bekend aan alle belanghebbenden.
11. Het bestuur maakt de samenstelling van het bestuur en de achtergrond van de leden bekend aan alle belanghebbenden.
12. Het bestuur maakt de profielen op basis waarvan het bestuur wordt samengesteld bekend aan alle belanghebbenden en evalueert deze periodiek én in ieder geval bij het ontstaan van een vacature.*
13. Bestuurders verdiepen zich in relevante ontwikkelingen en inzichten in het onderwijs.

Transparantie, verantwoording en motivering

14. Het handelen van het bestuur is transparant en 'actief openbaar' dat wil zeggen dat relevante inlichtingen en gegevens uit eigen beweging worden verstrekt aan belanghebbenden.
15. Het bestuur motiveert op deugdelijke en heldere wijze de beweegredenen voor zijn handelen.
16. De informatievoorziening door en aan het bestuur wordt gekenmerkt door tijdigheid en consistentie, is toegankelijk en inzichtelijk en is toegesneden op de behoeften van diegenen die betrokken zijn bij de school/scholen.
17. Vergoedingen aan bestuurders worden vermeld in de jaarrekening.

Onafhankelijkheid

18. Bestuurders handelen zó dat er geen vermenging is tussen schoolbestuurlijke belangen en eigen zakelijke en/of persoonlijke belangen, en dat iedere schijn daartoe wordt vermeden.

19. Het bestuur waakt ervoor dat bij één of meer bestuurders functies en/of bevoegdheden binnen of buiten het bestuur zodanig samenvallen dat de betreffende bestuurder of groep bestuurders onevenredig veel invloed heeft of kan hebben op het handelen van het bestuur.

Vertrouwen

20. Het handelen van het bestuur wordt gekenmerkt door betrouwbaarheid zodat Integriteit en gelijke behandeling
21. Het bestuur en individuele bestuurders handelen zo dat alle belanghebbenden met respect worden bejegend en hun belangen correct worden afgewogen.
22. Het bestuur handelt in gelijke gevallen en situaties op gelijke wijze.
23. Het bestuur draagt er zorg voor dat leerlingen (en hun ouders) en werknemers zonder gevaar voor hun (rechts)positie de mogelijkheid hebben te rapporteren aan de voorzitter van het bestuur of aan een door het bestuur aangewezen functionaris of orgaan over vermoede onregelmatigheden van algemene, bestuurlijke, operationele en financiële aard binnen het bestuur en/of binnen de school/scholen.

Financiële deugdelijkheid

24. Het bestuur draagt zorg voor een deugdelijke bedrijfsvoering. Met deugdelijke bedrijfsvoering wordt ook bedoeld dat deze bedrijfsvoering is gericht op het realiseren van de door het bestuur vooraf geformuleerde doelen.
25. Het bestuur voert beleid wat betreft risicomanagement, geldbeheer, financiering en belegging. Het bestuur verantwoordt de uitvoering hiervan in het jaarverslag.
26. Het bestuur geeft expliciet de herkomst en omvang aan van de door of namens hem ontvangen additionele middelen zoals sponsorgelden en vrijwillige ouderbijdragen en verantwoordt de besteding.
27. Het bestuur wijst zelf de externe accountant aan.

(www.poraad.nl)

Bijlage 2

Informatief kader

Dit afstudeeronderzoek richt zich op het introduceren van meervoudig publieke verantwoording (MPV) binnen de publieke sector en dan met name de onderwijssector. Vormgeven van MPV blijkt binnen deze sector niet eenvoudig. Dit vanwege enerzijds de maatschappelijke eisen, anderzijds heeft men te maken met inhoudelijke verantwoording aan direct en indirecte betrokkenen. Dit zijn respectievelijk de omgeving van de organisatie en de maatschappij.

De definitie van MPV die gehanteerd wordt binnen dit onderzoek is: *“het samenstel van activiteiten dat een maatschappelijke onderneming ontplooit om aan de omgeving verantwoording af te leggen over de visie op de vervulling van de maatschappelijke opdracht, over de mate waarin en de kwaliteit waarmee het daarin succesvol is en over de bedrijfsvoering waarbinnen dit gebeurt is”*

Doel van dit onderzoek is om te beoordelen wat MPV voor Kind en Onderwijs inhoudt en te onderzoeken welke mogelijkheden er voor de organisatie zijn om te komen tot MPV. In dit kader is het van belang in kaart te brengen wat de organisatie, waaronder de scholen ressorterend onder het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs, verstaan onder MPV. Welke activiteiten zij al ondernemen op dit gebied en met welk doel zij dit doen.

De vragen zijn opgedeeld in vier relevante categorieën; doel, structuur, proces en doorwerking. Aan de hand van het interview wordt de huidige situatie en de gewenste situatie in kaart gebracht.

DOEL

- *Hoe ziet volgens u MPV er uit met betrekking tot uw organisatie?*
- *Wat is volgens u het huidige primaire doel van verantwoording afleggen?*
 - Draagvlak vergroten
 - Leren en verbeteren
 - Rekenschap afleggen
- *Wat zou volgens u het primaire doel van verantwoording moeten zijn?*
 - Draagvlak vergroten
 - Leren en verbeteren
 - Rekenschap afleggen

AARD VAN HET FORUM/ STRUCTUUR

Het gaat hier om een analyse van de belangrijke actoren in uw omgeving aan wie u verantwoording af legt of af zou moeten leggen naar uw mening. U kunt hierbij denken aan bijvoorbeeld: ouders, samenwerkingspartner en toezichthouders.

- *Aan wie legt u verantwoording af?*
- *Aan wie moet volgens u verantwoording afgelegd worden?*

AARD VAN HET OPTREDEN/ PROCES

- *Waarover legt u verantwoording af? (hierbij kunt u denken aan financiële, beleidsmatige of procesmatige verantwoording)*
- *Waarover vindt u dat de verantwoording zou moeten gaan?*

DOORWERKING

Hierbij gaat om activiteiten die u op dit moment onderneemt om verantwoording af te leggen aan uw omgeving.

- *Wat doet u, of wat heeft u gedaan met de inbreng van uw omgeving (uw relevante stakeholders) naar aanleiding van het verantwoordingsproces?*
- *Geef, indien van toepassing, hiervan een voorbeeld uit uw praktijk.*
- *Wat vindt u dat u zou moeten doen met de inbreng van uw omgeving?*

Jaarverslag

Conform de regeling houdende voorschriften voor de inrichting van het jaarverslag voor besturen in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs is Kind en Onderwijs krachtens een algemeen verbindend voorschrift verplicht tot het uitbrengen van een jaarverslag.

In 2005 is binnen de onderwijssector het jaarverslag ingevoerd. Hiermee is een wijze van informatievoorziening en verantwoording geïntroduceerd die aansluit bij het vergroten van de autonomie en de toenemende vrijheid van onderwijsinstellingen en bestuur.

Een volledig jaarverslag omvat alle belangrijke aspecten rond de bedrijfsvoering en het beheer en gaat in op de personele situatie, de leerlingenontwikkeling, het investeringsbeleid en de mate waarin eventuele andere, aan de instelling verbonden rechtspersonen hebben bijgedragen aan het resultaat. Een belangrijk onderdeel van het jaarverslag is gewijd aan het financiële beleid. Het bevat een analyse van de financiële positie (de balans), inclusief een analyse van het exploitatieresultaat. Dit verklaart de eventuele verschillen tussen de begroting en de realisatie, alsook de situatie aan het einde van het vorige verslagjaar.

Onderdeel van het jaarverslag is de jaarrekening, het cijfermatige deel van het jaarverslag. De jaarrekening moet daarnaast ook elektronisch aan het ministerie worden verstrekt (Gele Katern Primair Onderwijs, nummer 6, 48; 20 april 2005).

Kwartaalrapportages RvT

Per kwartaal wordt middels een format verantwoording afgelegd over de beleidsuitvoering in de breedste zin van het woord. Het betreft verantwoording op de deelgebieden financiën, personeel en materieel (huisvesting). Aan de orde komen onderwerpen als waar zijn we als organisatie mee bezig en waar gaan we als organisatie naar toe.

Schoolplan

Iedere school voor primair onderwijs is wettelijk verplicht eenmaal per vier jaar een schoolplan op te stellen. In het schoolplan staat vermeld de school de kwaliteit van het onderwijs garandeert. De volgende onderwerpen komen aan bod: het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en de interne kwaliteitszorg. Het schoolplan is een document met een tweeledig doel;

1. Een intern instrument om houvast te bieden bij gemaakte beleidskeuzes en de verdere planning en uitvoering hiervan.
2. Een in- en extern verantwoordingsinstrument voor respectievelijk het bevoegd gezag en de IvhO.

De volgende onderwerpen komen in de onderzochte schoolplannen aan bod: uitgangspunten, visie en doelstellingen, onderwijs inhoudelijk beleid, zorg, personeelsbeleid, financieel beleid, facilitair beleid, relationeel beleid, kwaliteitsbeleid, en overige onderwerpen als bijvoorbeeld klachtenregeling, veiligheidsplan, calamiteitenplan en preventiemedewerker.

Het beleid van de school komt tot stand binnen de wettelijke kaders en de kaders van het bevoegd gezag.

Procedure; hoe een schoolplan tot stand komt

Bij de totstandkoming van een schoolplan wordt gekeken naar de resultaten van een analyse van het voorgaande schoolplan. Daarnaast wordt gekeken naar de uitkomsten van de meest recente inspectiebezoeken. Ook wordt er ter verbetering van de kwaliteit gebruik gemaakt van bijvoorbeeld quickscans of ouderenquêtes. De uitkomsten dienen als input voor verbeterplannen die staan vermeld in de schoolplannen. Op deze wijze geeft de school vorm aan een cyclus van plannen, uitvoeren en evalueren.

Bij de totstandkoming van de schoolplannen zijn de medezeggenschapsraad, de teamleden/stafleden en het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs betrokken. In de slotfase verleent de medezeggenschapsraad van de school instemming aan het document. Het bevoegd gezag van Kind en Onderwijs stelt het schoolplan vervolgens vast.

Schoolgids

Iedere school is wettelijk verplicht jaarlijks een schoolgids uit te brengen. De schoolgids wordt uitgereikt aan ouders bij toelating van hun kind op de school. In deze schoolgids wordt informatie verschaft over het functioneren van de school. Aan bod komen de doelstellingen, de activiteiten die worden ondernomen om deze te behalen en de resultaten daarvan. Daarnaast besteedt de schoolgids aandacht aan: de zorg voor jonge kinderen en leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, de groepsverdeling, de indeling van de verplichte onderwijstijd (jaarrooster met schooltijden en vakanties), de ouderbijdrage, de rechten en plichten van ouders, leerlingen en de schoolleiding. De school reikt de schoolgids uit voor aanvang van het schooljaar. (www.rijksoverheid.nl).

Inspectierapport

In het kader van een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) bezoekt de IvhO als toezichthouder één maal per vier jaar de scholen. Dit PKO gaat vooraf aan de beslissing of het toezichtsarrangement van de school eventueel aangepast moet worden.

Ook voert de IvhO landelijk onderzoek uit naar de kwaliteit van het onderwijs. Het doel van dit onderzoek is het verzamelen van informatie over een aantal indicatoren waarover de Inspectie rapporteert in het Onderwijsverslag 2009-2010. Deze indicatoren hebben betrekking op de opbrengsten, het onderwijsleerproces, de zorg en begeleiding en de kwaliteitszorg. Daarnaast zijn enkele verplichtingen van de school in het kader van de naleving van wet- en regelgeving gecontroleerd, waaronder de onderwijstijd. De kwaliteit van het onderwijs wordt hierbij onderzocht aan de hand van de volgende indicatoren; onderwijstijd, het pedagogisch handelen, het didactisch handelen, de afstemming op de onderwijsbehoeften van leerlingen, de actieve en zelfstandige rol van leerlingen, het schoolklimaat, de begeleiding, de zorg, de resultaten en de ontwikkeling van leerlingen.

De IvhO onderzoekt ook of de school wettelijke voorschriften naleeft. Het betreft hier wettelijke voorschriften met betrekking tot onderwijstijd en over een door het bevoegd gezag vastgesteld schoolgids en schoolplan.

De Inspectie voor het Onderwijs toetst bovenstaande punten door middel van:

- Indicatoren uit het Toezichtkader PO 2009 van de inspectie.
- Onderzoek en analyse van documenten en gegevens over de school.
- Schoolbezoek: d.m.v. bestuderen handelingsplannen en schooldocumenten, lesbezoeken, gesprekken met de directie en personeel en een eindgesprek met de directie en een vertegenwoordiging van het bevoegd gezag.