



HANDREIKING TOEZIEN OP ONDERWIJSKWALITEIT

Handreiking van de vereniging van toezichthouders
in onderwijs en kinderopvang





**GOED
TOEZICHT**

HANDREIKING TOEZIEN OP ONDERWIJSKWALITEIT

Handreiking van de vereniging van toezichthouders
in onderwijs en kinderopvang

Disclaimer

Deze handreiking is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid samengesteld. Indien u desondanks een fout ontdekt, laat ons dat dan weten. Deze tekst geldt niet als een (juridisch) advies, maar beschrijft aandachtspunten en processtappen. U kunt zich in rechte niet beroepen op deze tekst. Omwille van de leesbaarheid is gekozen voor 'hij/hem', maar is ook bedoeld als 'zij/haar' of die/hen.

© VTOI-NVTK, 2023

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van VTOI-NVTK.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a database or retrieval system, or published, in any form or in any way, electronically, mechanically, by print, photoprint, microfilm or any other means without prior written permission from VTOI-NVTK.

VTOI-NVTK
augustus 2023

Auteur(s)
Sam Terpstra
In opdracht van VTOI-NVTK





Goed Toezicht

Visie op Goed Toezicht

De (wettelijke) basis van toezicht

- De ontwikkeling van governance
- Bestuursmodellen
- Wettelijke regelingen
- Statuten en reglementen

Instrumenten voor Goed Toezicht

- Toezichtvisie
- Toezichtskader en toetsingskader
- Informatieprotocol
- Jaarplan, jaaragenda, agenda en commissies

Wat doet de RvT?

- De 4 rollen van het toezicht
- De toezichtrol
- De werkgeversrol
- Inhoudelijke thema's
- Maatschappelijke verantwoording

Het functioneren van de raad zelf

- Werving en selectie
- Zelfevaluatie
- Boardroom dynamics
- Professionalisering
- Bezoldiging van de raad



Deze handreiking maakt onderdeel uit van een set handreikingen die zijn ontwikkeld om raden van toezicht op een praktische wijze te ondersteunen bij hun werk en te stimuleren de kwaliteit van het toezicht te verbeteren.

Daartoe is een samenhangende set van thema's en subthema's uitgewerkt. De plaats van deze handreiking is in het overzicht aangevinkt.

+ Goed werkgeverschap

HRM-cyclus bestuurder

De (wettelijke) basis van toezicht

- Werving en selectie
- Inschaling
- Aanstelling
- Onboarding
- Exit

Gesprekscyclus RvT-Bestuurder

Rol en werkwijze remuneratiecommissie

CAO Bestuurders Funderend Onderwijs

CAO Bestuurders Funderend Onderwijs



Inhoud

	Inleiding	5
	Opzet van de handreiking	5
1.	Het belang van intern toezicht op onderwijskwaliteit	6
2.	Wie is verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit?	7
3.	Wat bedoelen we met het begrip Onderwijskwaliteit?	8
4.	Visie op Goed onderwijs van het Intern Toezicht?	12
5.	De instrumenten en bronnen van de RvT op de onderwijskwaliteit	13
6.	De kwaliteit van de kwaliteitszorg	15
7.	Welke informatie heeft de raad nodig?	16
8.	De dialoog met het bestuur	17
9.	Zorgdragen voor voldoende aandacht en expertise in de raad	18
10.	Risico's, valkuilen en beperkingen	19



Inleiding

Onderwijskwaliteit is een regelmatig terugkerend onderwerp in het nieuws. Al meerdere jaren constateert de Inspectie van het Onderwijs in 'De staat van het Onderwijs' dat de kwaliteit van het onderwijs bij lang niet alle onderwijsinstellingen op orde is en er weinig tot geen verbetering zichtbaar is. Dit wordt geconstateerd voor de basisvaardigheden zoals rekenen, taal en lezen. Daarnaast zien we ook al vele jaren dat Nederland steeds lager scoort op de internationale ranglijsten. Aan de andere kant wordt er ook steeds meer van het onderwijs gevraagd zoals burgerschap, inclusief onderwijs en intensieve samenwerking met de kinderopvang. Het is dan ook logisch dat onderwijskwaliteit aandacht krijgt. Het vormt de basis voor iedere kind in zijn/haar verdere ontwikkeling.

Om de onderwijskwaliteit te verbeteren wordt er veel onderzoek gedaan naar wie er invloed heeft op die kwaliteit en welke rol deze actor daarin speelt.

Kwaliteit van bestuur is een van de factoren die veel aandacht krijgt en in het verlengde daarvan de RvT. Het is voor de RvT dus ook belangrijk om toezicht op onderwijskwaliteit te houden.

Opzet van de handreiking

In deze handreiking gaan we in op de manier waarop het intern toezicht kan toezien op de kwaliteit van het onderwijs en laten we de kwaliteit van kinderopvang voor nu buiten beschouwing.¹

In de eerste hoofdstukken bespreken we wat het belang is van toezien op onderwijskwaliteit, wie verantwoordelijk is hiervoor en wat onderwijskwaliteit eigenlijk is. In de hoofdstukken daarna (4 en volgende) krijgt de Raad van Toezicht (RvT) handvatten aangereikt hoe je als raad kunt toezien op de kwaliteit van onderwijs.

1. Bij het schrijven van deze handreiking is dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten van Hartger Wassink, van de beide Whitepapers van B&T (december 2021) over Intern toezicht op de onderwijskwaliteit PO en VO en van de Whitepaper van B&T Ruimte voor ambitie, De volgende stap in kwaliteitsmanagement in onderwijsorganisaties, 2017.



01.

Het belang van intern toezicht op onderwijskwaliteit

Het verzorgen van (goed) onderwijs is de kernactiviteit van de onderwijsorganisatie. Daartoe is de organisatie in het leven geroepen, dat is haar maatschappelijke legitimiteit. Alleen al om die reden is het van belang om als raad van toezicht zicht te hebben op de kwaliteit van dat onderwijs. Er is natuurlijk sprake van extern toezicht: de Inspectie van het Onderwijs houdt vanuit de centrale overheid toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Dit toezicht gebeurt aan de hand van een Toezichtkader dat periodiek wordt geactualiseerd en door het Ministerie van OCW wordt vastgesteld. Dit Toezichtkader is een belangrijk referentiekader voor het gesprek over de kwaliteit van het onderwijs. Het externe toezicht vindt periodiek plaats (regulier eenmaal in de vier jaar) en richt zich op een relatief beperkt aantal aandachtspunten en criteria, de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan. De complexe en rijke praktijk van het onderwijs is breder, dieper en meer omvattend.²

Het uitvoeren en mogelijk maken van onderwijs en leren is een publieke taak die in Nederland aan onderwijsorganisaties is “uitbesteed en toevertrouwd”. Over de bevoegdheid die ze hebben verkregen, moeten ze zich verantwoorden aan de overheid. Op basis van art. 23 van de Grondwet is die bevoegdheid erg groot. De bekostiging verloopt via de overheid. De uitvoering van deze publieke, maatschappelijke taak brengt de verantwoordelijkheid met zich mee om die taak zo goed mogelijk uit te voeren. En daarmee behoort toezien op de kwaliteit van het onderwijs tot de primaire taken en verantwoordelijkheden van het intern toezicht.

Een ander argument om het toezien op de kwaliteit van het onderwijs een kerntaak van het intern toezicht te noemen is verbonden met het gegeven dat de belangen van de direct betrokkenen zo groot zijn. Het gaat uiteindelijk om het leren door kinderen, leerlingen, studenten, het ontwikkelen van kinderen/jongeren tot volwassenen voor hun rol in de samenleving. Een kwetsbaar, delicaat proces dat begint op jonge leeftijd, dat vele jaren duurt en van belang is voor het verdere leven. Onderwijs is een prachtige opdracht maar ook een risicovolle taak.³

Het belang van goed toezicht op de onderwijskwaliteit wordt daarnaast nadrukkelijk onderstreept in de verschillende codes goed bestuur.⁴ Ook in het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs zien we een steeds grotere nadruk op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen in relatie tot de onderwijskwaliteit. (Zie de Indicatoren BKA 1,2, en 3) En daarmee wordt ook een groot gewicht toegekend aan de manier waarop het intern toezicht een volwaardige gesprekspartner vormt van het bestuur op basis van voldoende informatie, heldere criteria en een duidelijk invulling van de toezichtsrol.

-
2. Het is zo breed, omdat grondwettelijk de nadere invulling van onderwijskwaliteit in Nederland vrij is. Dat is een belangrijk kernprincipe. Dat betekent dat hun verantwoordelijkheid groot is m.b.t. toezicht op onderwijskwaliteit.
 3. Zie Gert Biesta, Het prachtige risico van onderwijs.
 4. Zie codes PO, VO, MBO en VTOI-NVTK



02. Wie is verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit?

Bij het vormgeven van het toezicht op de onderwijskwaliteit is het van belang helder voor ogen te houden hoe de verantwoordelijkheid voor het onderwijs gerealiseerd wordt.

De kern van het onderwijsproces vindt plaats in het samenspel tussen docenten en leerlingen. De docenten en de andere medewerkers zijn dus in de eerste plaats verantwoordelijk.

In de tweede plaats zijn dat de schoolleiders (directeuren, rectoren, teamleiders etc.). Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs in een specifieke school, afdeling of onderdeel. Zij geven leiding aan de docenten en andere medewerkers en geven met hen het onderwijs vorm. Het gaat dan om de didactische en pedagogische keuzes, de inrichting van het onderwijs, de organisatie, de faciliteiten, de feitelijke uitvoering, de wijze van beoordelen van resultaten etc.

Dan is er nog het bestuur. Het bestuur is verantwoordelijk voor het realiseren van de maatschappelijke opdracht: het verzorgen van goed onderwijs. Daartoe geeft het bestuur leiding aan de schoolleiding die leiding geeft aan de docenten en andere medewerkers.

Deze gelaagdheid in het onderwijs maakt het toezien op onderwijskwaliteit een complexe opgave, omdat het feitelijke proces zich op afstand van de raad van toezicht afspeelt.

Wat betekent dit voor de taak en verantwoordelijkheid van de RvT?

Het is de taak en verantwoordelijkheid van de RvT om vast te stellen of de beoogde kwaliteit van het onderwijs daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Dit is vooral een toetsende, beoordelende rol. Die toetsende rol is het scharnierpunt van het intern toezicht. In termen van de vier rollen van het intern toezicht gaat het hier in de eerste plaats om de controlerende rol van de toezichthouder. Het intern toezicht controleert structureel of het beleid op orde is. Op basis van die controle bepaalt de RvT of het bestuur zijn taak adequaat verricht.

Dat is de belangrijkste functie die de RvT met betrekking tot de onderwijskwaliteit heeft.

Het intern toezicht is 'integraal'. Dat wil zeggen: het intern toezicht is samen met het bestuur overal voor verantwoordelijk. Dus ook voor onderwijskwaliteit. In dit opzicht verschilt de RvT van de GMR. De GMR is alleen verantwoordelijk voor enkele limitatief omschreven bevoegdheden. De RvT is verantwoordelijk voor alles, ook als het niet omschreven is en de RvT er niet van wist.

Het belang van informatie

Om de toetsende rol goed te kunnen vervullen, heeft de RvT informatie nodig. En dan ontstaat al snel een dilemma. Er is namelijk oneindig veel informatie beschikbaar en de RvT heeft maar beperkte tijd om die informatie te bekijken. Hier komt de rol van de commissie Onderwijs & Kwaliteit in beeld. Deze commissie biedt namelijk de gelegenheid om samen met de bestuurder (en vaak ook met een stafmedewerker) de diepte in te gaan op bepaalde inhoudelijke thema's, zowel in de rol van adviseur als die van controleur.



03. Wat bedoelen we met het begrip Onderwijskwaliteit?

A. Onderwijskwaliteit

de visie van de Inspectie van het onderwijs, volgens het onderzoekskader

In het gesprek over de onderwijskwaliteit tussen bestuur en onderwijsinspectie wordt in de regel de basiskwaliteit als startpunt gekozen. In het onderzoekskader van de inspectie wordt uitgewerkt, zowel in thema's en aandachtsgebieden als in criteria, wat de inspectie onder basiskwaliteit verstaat. Bij die basiskwaliteit gaat het in het primair onderwijs om referentieniveaus en in het voortgezet onderwijs de doorstroom- en examenresultaten. Als basiskwaliteit er niet is, wordt de onderwijsinstelling aangemerkt als "(zeer) zwak".

In de periodieke (vierjaarlijkse) bezoeken wordt door de inspectie op basis van documenten-analyses,

gesprekken, lesbezoeken, waarnemingen geprobeerd vast te stellen hoe het met die basiskwaliteit staat. Daarover wordt aan het bestuur gerapporteerd in een verslag met bevindingen en conclusies. Daarbij wordt een oordeel uitgesproken waarin sprake kan zijn van een herstelopdracht. De oordelen hebben het karakter van voldoende of onvoldoende. In het geval van meerdere onvoldoendes kan een opleiding en/of onderdeel zwak of zeer zwak verklaard worden. Dat betekent een dwingende herstelopdracht waarbij in een relatief korte periode de tekorten en gebreken moeten worden weggewerkt.

De invulling van het toezichtkader van de onderwijsinspectie ontwikkelt zich voortdurend. In deze ontwikkeling is de invloed herkenbaar van het maatschappelijke debat over de staat van het onderwijs. Vier belangrijke ontwikkelingen van de laatste jaren noemen we hier:

1. Een sterke focus op de beheersing van de basisvaardigheden: rekenen, taal, lezen en daarnaast de focus op het burgerschapsonderwijs en het aanleren van de fundamentele vaardigheden op dat terrein.

2. Ruimte voor scholen om een eigen visie op onderwijskwaliteit te ontwikkelen en die in te brengen in de toetsing door de onderwijsinspectie. Het ontwikkelen van die 'eigen ambitie'⁵ wordt gestimuleerd.
3. Verbreding van de gesprekspartners: van een primaire focus op de school (leerkrachten, leerlingen, schoolleiding, lessen etc.) naar ook aandacht voor de totale bedrijfsvoering (financiën, huisvesting) en de interne governance (besturing en toezicht). Met als gevolg dat het toezicht zich nu primair richt op het bestuur en daarmee ook op de rol van de RvT als deel van het bevoegd gezag.
4. Recent is er ook meer aandacht voor doelmatigheid. Dit vraagt van bestuur en toezicht een expliciete reflectie op de inzet van middelen versus het bereikte maatschappelijk resultaat.

5. Deze 'eigen ambitie' is nauw verbonden met wat de organisatie ziet als zijn onderscheidende kernwaarde. Dat is niet zozeer een extra ambitie op de basisvaardigheden, maar een specifieke kleur/visie/identiteit van de instelling.

In die zin is het woord 'ambitie' te dun. Dan lijkt het alsof het vooral om resultaten gaat. Het gaat vooral om het specifieke pedagogisch/didactisch/onderwijskundig profiel, om de invulling van de eigen identiteit en doorwerking daarvan in het onderwijs in de volle breedte.



Het is nuttig en verstandig om als RvT jaarlijks kennis te nemen van de Staat van het Onderwijs en zich op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen en veranderingen in het onderzoekskader van de Inspectie.

In het onderzoekskader 2021 (versie 2023) staat bij het 'waarderingskader besturen' het volgende:



De kern van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BKA) is dat het bestuur zorgt voor besturing van de onderwijskwaliteit op de scholen en voor een goede organisatie en kwaliteitscultuur. Dat maakt dat leerlingen kunnen leren en zich kunnen ontwikkelen in een veilige omgeving. Ook het financieel beheer, waaronder financiële continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid, is hiervan integraal onderdeel. Wij beschouwen de besturing als een cyclisch proces. De drie standaarden van het waarderingskader samen geven zicht op de kwaliteitscyclus van het bestuur. Als deze cyclus op orde is, is het bestuur in staat de basiskwaliteit te realiseren en te borgen, het onderwijs te verbeteren en te zorgen voor deugdelijk financieel beheer. Hiermee draagt het bestuur bij aan de kernfuncties van het stelsel.

Bovendien bestaat er dan een ontwikkelingsgerichte kwaliteitscultuur: beleid wordt opgevolgd en na evaluatie bijgesteld.

BKA1

Visie, ambities en doelen

- Het bestuur heeft een visie op kwaliteit, heeft hiervoor ambities en doelen opgesteld en stuurt op het behalen daarvan.

BKA2

Uitvoering en kwaliteitscultuur

- Het bestuur realiseert samen met de opleidingen de doelen voor kwaliteit, bevordert een kwaliteitscultuur, zorgt voor randvoorwaarden en stuurt, waar nodig, tussentijds bij.

BKA3

Evaluatie, verantwoording en dialoog

- Het bestuur evalueert en analyseert systematisch of het de doelen realiseert en verantwoordt zich hierover. Het stelt indien nodig het beleid bij en betreft daartoe interne en externe belanghebbenden in een goed functionerende dialoog.



Jaarlijks publiceert de Inspectie de Staat van het Onderwijs. In dat document doet de onderwijsinspectie verslag van haar bevindingen en benoemt ze de onderwerpen die in de ogen van de Inspectie van belang zijn. Daaruit kan opgemaakt worden wat de komende tijd mogelijk de aandacht zal krijgen, omdat er reden tot zorg is of omdat de onderwerpen maatschappelijk veel aandacht krijg.

Uit de Staat van het Onderwijs 2022

- Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd.
- Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken.
- Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving.
- Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.
- Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passen aanbod.

B. Onderwijskwaliteit

De visie van bestuur en toezicht op goed onderwijs.

De Inspectie toetst de basiskwaliteit, de minimum-eisen waaraan het onderwijs moet voldoen. Ze signaleert mogelijke risico's en ziet toe op het herstel als de kwaliteit niet op orde is. Met het voldoen aan de minimumeisen is nog niet echt antwoord gegeven op de vraag of er ook echt goed onderwijs gerealiseerd wordt. Is ook de maatschappelijke opdracht gerealiseerd? Die maatschappelijke opdracht is contextbepaald. Het is daarom een belangrijke verantwoordelijkheid van bestuur en toezicht om steeds te bespreken wat die opdracht is. Om een antwoord te kunnen geven op die vraag dient de organisatie, c.q. het bestuur een visie op het onderwijs te ontwikkelen, waarin wordt uitgewerkt wat de belangrijkste kwaliteitsaspecten zijn van het onderwijs in die onderwijsorganisatie.

Het gaat dan om een uitwerking van de pedagogische visie, de visie op de ontwikkeling van jonge mensen, op de bijdrage die het onderwijs aan de toekomst van de samenleving wil bieden. Veel onderwijsorganisaties werken vanuit een specifiek pedagogisch

en/of didactisch-onderwijskundig concept: wat betekent dat voor de praktijk van het onderwijs? Wat betekent dat voor het antwoord op de vraag: is hier sprake van goed onderwijs? Daarnaast zijn er heel veel onderwijsorganisaties die hun fundament hebben in een specifieke (religieuze) identiteit. Die uitgangspunten vertalen zich in een visie op het onderwijs. En dus op de beoogde resultaten van de leerlingen.

In de taal van de inspectie wordt dit de 'eigen ambitie' van de onderwijsorganisatie genoemd. Hier gaat het om de waarden geladen doelen van het onderwijs, die sterk samenhangen met de visie op mens en maatschappij van de organisatie. Anders gezegd: dit zijn identiteitsgebonden doelen. Die waarden geladen doelen zijn minder makkelijk hard te maken. Hoe toets je bijvoorbeeld de groei in zelfvertrouwen van leerlingen? Dat is inderdaad lastig. Maar dan is het juist belangrijk dat daar op het niveau van bestuur en toezicht over gesproken wordt. Daar moeten immers de lastige, complexe vragen aan de orde moeten komen over de verantwoording van de organisatie m.b.t. de maatschappelijke opdracht.



Dit raakt de relatie tussen identiteit en kwaliteit. Besturen en RvT's die over hun identiteit praten, zullen moeten proberen om de waarden geladen doelen op een betekenisvolle manier te formuleren. Die identiteitsgebonden doelen zijn nauw verweven met de basiskwaliteit. Kwaliteit gaat namelijk niet alleen om de vraag of kinderen goed genoeg kunnen lezen en rekenen. Het gaat ook om de vraag waartoe ze moeten kunnen lezen en rekenen. Dat waartoe hangt af van je mens- en wereldbeeld. Hoe ziet voor jou de ideale maatschappij eruit, waar de school de leerlingen op wil voorbereiden? Dat soort basale, waarden geladen vragen zijn heel bepalend voor het dagelijks werk van professionals.

Een kernvraag is dan ook: welke "onderliggende", specifieke, eigen visie heeft de organisatie, heeft het bestuur geformuleerd op het onderwijs van die organisatie. Waarop is die visie gebaseerd? Wat zijn de belangrijkste kenmerken van dat onderwijs, waar blijkt dat uit, waar toont zich dat? Tenslotte volgt de vertaling van deze visie naar relevante kwaliteitscriteria.





04. Visie op Goed onderwijs van het Intern Toezicht?

In het verlengde van wat hierboven aan de orde kwam ontstaat de vraag: Heeft het interne toezicht een eigen visie op “goed onderwijs” geformuleerd? En wat zijn dan voor het interne toezicht relevante aandachtspunten en ijkpunten ⁶ om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen?

Wil de RvT daadwerkelijk zinvolle uitspraken kunnen doen over de kwaliteit van het onderwijs dan is het van belang dat de raad:

- Zicht heeft op de onderwijsvisie van de organisatie, van het bestuur en van de verschillende onderdelen van de organisatie. En dat de raad deze visie herkent en kan onderschrijven.
- Zicht heeft op wat er in de samenleving van het onderwijs verwacht wordt. Hoe wordt de maatschappelijke opdracht c.q. verantwoordelijkheid van de eigen organisatie gezien?
- Het voeren van het goede gesprek met het bestuur en belanghebbenden in en buiten de organisatie over die maatschappelijke opdracht en de gevolgen voor de eigen organisatie.
- Zicht heeft op het proces, nadrukkelijke aandacht, goede voorbereiding (vanuit bestuur en toezicht), kennis en ervaring in de raad, actieve betrokkenheid op wat er zich in de samenleving afspeelt, zowel in de directe context als in breder verband.

- Zicht heeft op de wijze waarop die visie is verankerd in de Missie en Visie van de organisatie, de identiteit van de organisatie en in het strategisch beleid.
- Zicht heeft op de wijze waarop die visie vertaald wordt in beleid, in pedagogische uitgangspunten en in onderwijskundige keuzes.
- Herkent hoe deze visie is uitgewerkt in het onderwijs- en kwaliteitsbeleid in de organisatie.
- In staat is de belangrijkste aandachtspunten en ijkpunten te formuleren die voor de raad leidend zijn bij het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs.
- In de verantwoording de cirkel rondmaakt, door de criteria waarop kwaliteit (in brede zin) beoordeeld is te verbinden met wat ontleend is aan de dialoog met betrokkenen.

Op deze wijze is het werken aan een heldere visie op “goed onderwijs” een belangrijk onderdeel van de uitwerking van de toezichtvisie en daarmee voor het toezichtkader en toetsingskader.

⁶. Code Goed Toezicht, Principe 2.



05. De instrumenten en bronnen van de RvT op de onderwijskwaliteit.

Om toezicht te houden zijn een paar hulpmiddelen nuttig.

De RvT kan een commissie Onderwijs en Kwaliteit inrichten. Zo'n commissie kan meer gericht, meer gedetailleerd en meer gebaseerd op specifieke expertise in gesprek gaan met bestuur en staf over de kwaliteit van het onderwijs. Commissies zijn de plek waar bestuur en toezicht inhoudelijke thema's verkennen, met twee doelen. Ten eerste om te bepalen wat van deze thema's nadere bespreking in de RvT verdient (in de rol als adviseur). En ten tweede om te bepalen met welk advies over

de beoordeling van het beleid een rapportage in de RvT besproken wordt (in de rol van controleur). Zo'n commissie heeft geen eigen bevoegdheid, maar is adviserend ten opzichte van de RvT als geheel.

Een ander belangrijk hulpmiddel om focus te houden in de enorme hoeveelheid beschikbare informatie, is helderheid m.b.t. de vraag vanuit welke criteria het beleid wordt beoordeeld. Die criteria (ijkpunten) moeten zoveel mogelijk van te voren helder zijn. Dat helpt in het duidelijk maken welke informatie je van de bestuurder verwacht. En het helpt in de RvT om duidelijk te maken met welke 'bril' een commissie naar de beschikbare informatie kijkt. Het werken met een toetsingskader van ijkpunten geeft op die manier belangrijke ondersteuning aan de taak en focus van een commissie.⁷

In het schema op pagina 14 is de samenhang tussen de verschillende "dimensies" van de onderwijskwaliteit weergegeven, met daarin links de rol van de RvT en rechts de relevante informatie-bronnen.⁸

Hierbij de volgende kanttekening

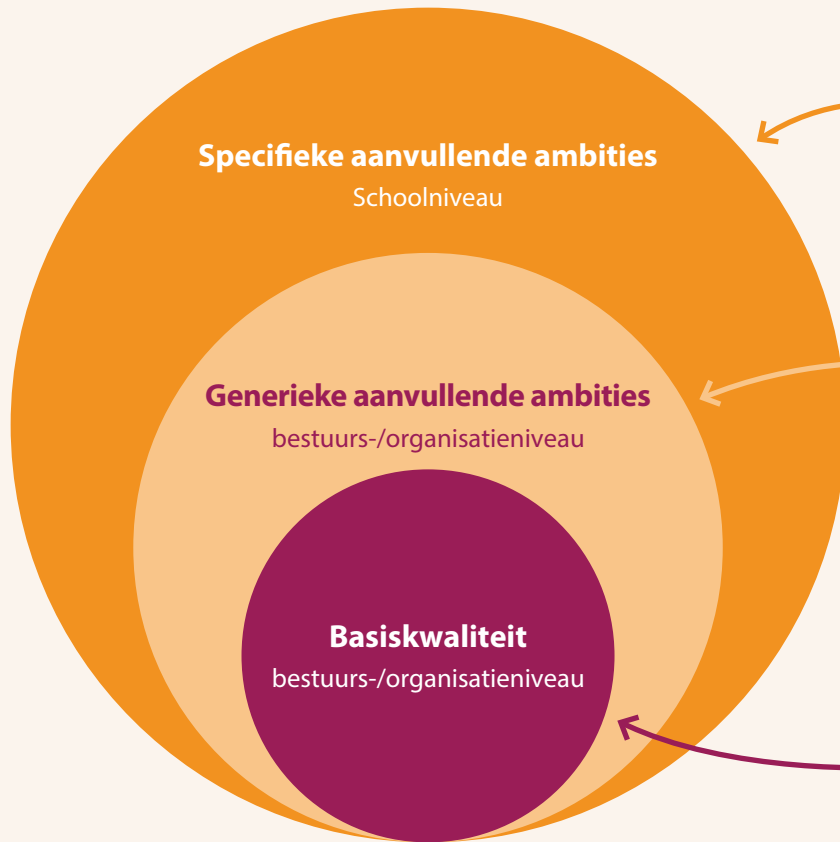
In dit schema (pagina 14) wordt gesproken over 'aanvullende ambities'. Hierboven hebben we aangegeven dat het om meer gaat dan aanvullende ambities, het gaat om de onderliggende visie en de vertaling daarvan naar beleidsambities. De basisvaardigheden vormen de eerste laag in het intern toezicht. Het gesprek over de gedeelde visie is de kern. Ten tweede heeft de RvT op alle niveaus een rol als adviseur. Tot hoever de bevoegdheid van de RvT gaat m.b.t. de specifieke visie van een bepaalde school hangt af van wat er in het toezichtkader van de RvT is afgesproken.

7. Zie ook Code Goed Toezicht, Principe 2

8. Ontleend aan de Whitepaper Intern toezicht op de onderwijskwaliteit PO, VO, december 2021, B&T



**Gelaagdheid in rollen en bronnen
bij toezicht op onderwijskwaliteit**



Rol toezichthouder

Rol	Toehoorder
Gerichtheid	Procesgericht
Meerwaarde	Reflectie (door vragen)
Instrumenten	Eventueel proces
Vooraf	Procesvoorwaarden
Achteraf	Toets op consistentie (bestuursniveau)

Rol	Vertegenwoordiger morele eigenaren
Gerichtheid	Organisatiegericht
Meerwaarde	Adviseur en klankbord
Instrumenten	Inhoudelijk
Vooraf	Richtinggevend kader *
Achteraf	Goedkeuring

Rol	(Toezicht)hoeder
Gerichtheid	Systeemgericht
Meerwaarde	Risicodetectie
Instrumenten	Inhoudelijk
Vooraf	Landelijke kaders
Achteraf	Landelijke kaders

* bijvoorbeeld waarden procedure

Bronnen

Schoolplannen (ambities en profilering)
Schoolondersteuningsprofiel (extra ondersteuningsaanbod)
Schoolgids (onderwijsdoelen en beheersing kwaliteitszorg)

Strategisch beleids- of koersplan: 'wat' (strategische doelen/onderwijsvisie)
Besturingsfilosofie: 'hoe' (besturingsprincipes)
Managementstatuut: 'wie' (verantwoordelijkheidsverdeling)

Wet- en regelgeving
Onderzoekskader IvHO
Codes Goed Bestuur en Toezicht
Kwaliteitszorgsysteem



06. De kwaliteit van de kwaliteitszorg

In het geheel van bestuurlijke aandachtsgebieden en instrumenten is de inrichting en organisatie van de kwaliteitszorg van groot belang. Hoe houdt het bestuur zicht op de kwaliteit? Hoe houdt de schoolleiding zicht op de kwaliteit en hoe kan de schoolleiding daarop sturen? Welke rol en verantwoordelijkheid hebben de medewerkers in het systeem van kwaliteitszorg? Hoe zit het met de rol van de leerlingen, hun ouders, andere stakeholders? Wat is de rol van de staf? Is er sprake van een goed ontwikkeld kwaliteitsbewustzijn? Van een kwaliteitscultuur? En waar blijkt dat uit?

Een goed functionerend systeem van kwaliteitszorg levert relevante informatie op voor alle betrokkenen over de aard van de kwaliteit op de relevante aandachtspunten. Juist voor de informatie die ter tafel komt voor de RvT is het van groot belang dat die informatie betrouwbaar, toegankelijk en relevant is.

Toezicht houden op onderwijskwaliteit betekent dus ook: toezicht houden op de manier waarop de kwaliteitszorg is ingericht. De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering berust bij het bestuur. Dat heeft de taak om een deugdelijk systeem van kwaliteitszorg in te richten, dat zich richt op de relevante aandachtspunten vanuit het Toezichtkader van de Inspectie en vanuit de eigen ambitie. En het heeft de verantwoordelijkheid die kwaliteitszorg daadwerkelijk goed te laten functioneren. Het interne toezicht toetst in hoeverre de relevante informatie beschikbaar komt en in hoeverre het systematisch werken aan een goede kwaliteit in de organisatie verankerd is.



07. Welke informatie heeft de raad nodig?

Hiervoor spraken we al over de vraag hoe te komen tot voldoende, relevante informatie. De valkuil is vooral teveel en te gedetailleerde informatie. Een paar aandachtspunten zijn hierbij in ieder geval relevant:

- De raad wordt altijd geïnformeerd over acties en rapportages vanuit de Inspectie en over de wijze waarop het bestuur hierop vervolgens acteert;
 - De raad wordt in de periodieke rapportages geïnformeerd over de belangrijkste resultaten van het onderwijs aan de hand van de aandachtspunten van de Inspectie;
 - Minimaal één vergadering per jaar is inhoudelijk gewijd aan een dialoog met het bestuur (plus schoolleiding en staf) over de 'eigen ambities' van bestuur en scholen, de staat van het onderwijs en de relevante maatschappelijke ontwikkelingen.
- Door middel van schoolbezoeken/werkbezoeken probeert de raad een beeld te krijgen van hoe het onderwijs in de praktijk werkt en hoe de ervaringen van betrokken deelnemers (medewerkers/leerlingen/studenten) zijn. Locatiebezoek kan aanvullende context bieden. En bovendien de kans om met belanghebbenden te praten over lange termijn-ontwikkelingen. Het locatiebezoek levert geen oordeel op, alleen vragen, die bij het bestuur neergelegd worden.
 - Minimaal eens per jaar zal de RvT zich moeten uitspreken over de vraag of het beleid m.b.t. onderwijs en kwaliteit adequaat is of niet. Omdat dit een integraal oordeel is, gaat dit niet alleen over financiën en rechtmatigheid, maar ook over doelmatigheid. Dat vraagt wel, dat de RvT van te voren bepaald heeft, in overleg met het CvB, op welke criteria dit oordeel gebaseerd zal worden. Die criteria sturen de informatievoorziening tussen CvB en RvT.
 - In dit alles heeft de commissie Onderwijs en Kwaliteit een adviserende rol.





08. De dialoog met het bestuur

Het gaat niet alleen om informatie die de raad nodig heeft, maar ook om de vraag wat de raad daar dan mee doet. Met name in het onderscheid tussen advies en oordeel. Het gaat anders gezegd ook om de vraag welke feedback het bestuur nodig heeft van de RvT op de informatie die het CvB naar de RvT stuurt. In de systematische uitwisseling, bespreking en beoordeling van informatie verdiepen CvB en RvT samen hun opvatting over (onderwijs)kwaliteit in brede zin. Daar vindt de betekenisvolle dialoog plaats, die weer kan doorwerken in de dialoog verder in de organisatie. Dit is een steeds doorgaand, cyclisch proces.



09. Zorgdragen voor voldoende aandacht en expertise in de raad

Het is belangrijk dat in de raad voldoende expertise aanwezig is om het goede gesprek met bestuur en staf te voeren over de verschillende aspecten van de onderwijskwaliteit. Dat betekent dat in de raad minimaal twee leden zitting hebben die beschikken over kennis van en/of ervaring met onderwijs, die in staat zijn kwaliteitsrapportages te doorgronden en te vertalen naar de raad, die kritische en betrokken vragen kunnen formuleren. Daarbij is het belangrijk dat mensen affiniteit hebben met de kleur/identiteit/maatschappelijke context van de organisatie. Intern toezicht moet steeds vragen of de organisatie de maatschappelijke opdracht realiseert (zie het staatje van de Inspectie hierboven); het antwoord daarop moet door het bestuur gegeven worden in taal die ook niet-specialisten kunnen begrijpen.

Een apart aandachtspunt betreft de eventuele positie van ouders in de raad. Ouders zijn directe belanghebbende en hebben via de lijn van de medezeggenschap hun invloed. Dat lijkt op gespannen voet te staan met een positie in het toezicht. Als er toch voor gekozen wordt, vraagt dit een hoge mate van prudentie van de directe betrokkenen.



10. Risico's, valkuilen en beperkingen

Tenslotte is het goed stil te staan bij een aantal risico's, valkuilen en beperkingen.

1. Het is belangrijk om het oog steeds te houden op het realiseren van de basiskwaliteit. Dat vormt de ondergrens!
Het is ook belangrijk de eigen ambitie en de maatschappelijke verantwoordelijkheid goed in het oog te houden.
2. Er is de laatste decennia een sterke focus ontstaan op het meten van de resultaten. Kwaliteit loopt daarbij het risico te worden beperkt tot wat meetbaar is en resultaten tot wat meetbare resultaten zijn. Daardoor treedt er een versmalling op in de visie op onderwijs en wordt de kans groter dat er te weinig aandacht is voor de brede maatschappelijke opdracht. Hierover is de laatste jaren een stevig maatschappelijk debat ontstaan. Vooral

met input vanuit de inzichten van Gert Biesta⁹ en de thematisering vanuit de Onderwijsraad.¹⁰ Het is belangrijk om een bredere en diepe blik te blijven hanteren en naast de cijfers de kwalitatieve verantwoording ook een plek te geven.

3. Te operationele benadering.
Het gesprek over kwaliteit kan makkelijk verschuiven naar een gesprek dat uitsluitend gaat over systemen, methodieken, hoe die toegepast en uitgevoerd worden, over de praktijk in de klas, de werkwijze van docenten etc. Hier ligt niet de verantwoordelijkheid van het toezicht. Het is voor een RvT belangrijk om terughoudend te zijn ten opzichte van een te operationele benadering. Voor de RvT is het bestuur de gesprekspartner met ruimte voor de bestuurder om te besturen.
4. Het is belangrijk om als RvT zelf informatie te toetsen en waar nodig te vergaren. Dat dient wel altijd afgestemd te worden met bestuur en schoolleiding en vooral gericht te zijn toetsing van indrukken en beelden.

5. Particuliere opvattingen.

We hebben allemaal verstand van onderwijs en we hebben allemaal eigen ideeën over wat goed onderwijs is. Dat maakt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs zo'n rijke taak. Maar het is ook riskant als eigen, particuliere en persoonlijke opvattingen leidend worden. Druk van buiten; modes en hypes.

Er is een voortdurend maatschappelijk debat over het onderwijs. Dat debat kan druk veroorzaken op de agenda van de RvT, omdat thema's aan importantie winnen. Er zijn ook modes, hypes, thema's die opeens belangrijk worden en veel aandacht vragen. Het is aan de raad om daar met wijsheid en rust mee om te gaan en steeds terug te koppelen naar de eerder geformuleerde uitgangspunten, missie, visie en strategie. Vandaar dat de kernwaarden van de organisatie steeds begin- en eindpunt zijn van de dialoog.

9. De publicatie van prof. Gert Biesta hebben de laatste jaren grote impact in het landelijk gesprek over goed onderwijs. Zijn onderscheid tussen de drie "hoofdtaken" van het onderwijs (subjectificatie/ persoonsvorming, socialisatie en kwalificatie) is vrijwel algemeen geaccepteerd.

10. Onderwijsraad, 2013, *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*.



VTOI NVTK

VTOI-NVTK vertegenwoordigt intern toezichthouders uit de sectoren kinderopvang en onderwijs. Wij geven het toezichthouderschap een stem en maken ons hard voor de continuïteit en kwaliteit van de ontwikkeling van iedereen!

bureau@vtoi-nvtk.nl

vtoi-nvtk.nl

Vormgeving

Marcus Maliepaard | Informatie

