



VERENIGING VAN TOEZICHTHOUDERS IN ONDERWIJSINSTELLINGEN

# Beter toezien

Over de maatschappelijke waarde van het onderwijs en het belang van toezicht daarop

*22 december 2016*



© VTOI, 2016

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, 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 de uitgever.

All rights reserved. No part of this book 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 the publisher.

# Inhoud

## Pagina 3

- Beter toezien
- Achtergrond en inzet

## Pagina 4

- Doelstelling en werkwijze
- Enige verdieping

## Pagina 6

- De school als waardegemeenschap
- Toezicht op waarden?!

## Pagina 7

- Faseverschillen
- Het organiseren van het netwerk en informatie

## Pagina 8

- Maatschappelijke waarde via stakeholders - dualisme
- Leiderschap en toezicht

## Pagina 9

- Eenheid in verscheidenheid
- Drie agendapunten

## Pagina 10

- Het is aan de leden

## Pagina 11

- Literatuur

## Pagina 12

- Samenstelling commissie Beter toezien



# Beter toezien

## Over de maatschappelijke waarde van het onderwijs en het belang van toezicht daarop

Hans Boutellier

*De wereld van het toezicht is in beweging, dat geldt ook voor het onderwijs. Een afstandelijke en strikt bedrijfsmatige vorm van toezien schiet tekort gegeven de complexiteit van de samenleving en de maatschappelijke waarde van het onderwijs. Welke eisen stelt de actuele situatie aan de onderwijsinstellingen en wat betekent dat voor de toezichthouder? In deze notitie gaat het over de maatschappelijke aspecten van het toezien. Het VTOI beoogt een impuls te geven aan de discussie over de kwaliteit van het toezicht in het onderwijs.*

### Achtergrond en inzet

Het onderwijs vormt de grondslag van de continuïteit van de samenleving. Dat geldt ook voor andere domeinen, zoals de economie en het recht, maar ten aanzien van het onderwijs zijn de verwachtingen bij uitstek hoog gespannen. Van oudsher draagt de ene generatie haar waarden, vaardigheden, kennis en wijsheid over aan de volgende – in de hoop en met het doel dat die het beter gaat doen. ‘De jeugd heeft de toekomst’, wordt graag gezegd. De passie van betrokkenen bij het onderwijs (leerkrachten, directies en toezichthouders) zou hier wel eens mee te maken kunnen hebben: het onderwijs vertegenwoordigt hoop – met alle consequenties vandien.

De Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI) stelt zich tot doel de kwaliteit van het toezicht op de onderwijsinstellingen te verbeteren. Zij verenigt ruim 2.500 toezichthouders in het onderwijs, op alle functieniveaus. Als beroepsvereniging draagt zij bij aan ‘de verdere professionalisering van toezichthouders door het ontwikkelen van visie op bestuur en toezicht, het verder professionaliseren van toezicht, het uitwisselen van informatie die daaraan een bijdrage levert, alsmede het aangaan van collectieve arbeidsovereenkomsten en andere taken die de toezichthouder in staat stelt goed werkgever te zijn’. Toezicht is cruciaal voor goed functionerende organisaties – het kan immers ook mis gaan. Maar het kan vooral altijd beter.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Recent verschenen onder andere rapporten van de commissie Behoorlijk bestuur(2013) en de WRR (2014).

## Doelstelling en werkwijze

Toezicht moet mogelijk maken wat er toe doet en begrenzen waar het niet goed gaat. Dat vraagt om inzicht in de dynamiek binnen een school en veronderstelt tevens een goed begrip van de externe condities waaronder deze dynamiek zich voltrekt. Dat kan niet zonder verhaal. De hoop van het onderwijs en de passie van professionals dienen begeleid te worden door toezichthouders die geïnformeerd en met gezag kunnen meedenken en meesturen. Dat laat zich niet beperken tot de instrumentele kant van de onderwijsorganisatie. De toezichthouder moet ook inhoudelijk gesprekspartner kunnen zijn van de schoolbestuurders en van de schoolgemeenschap en haar omgeving. Meestal gaat de aandacht uit naar het toezicht op de bedrijfsvoering en op de kwaliteit van het onderwijs. Maar hoe zit het met het toezien op de maatschappelijke betekenis van het onderwijs?

Met deze notitie wordt beoogd een impuls te geven aan reflectie en debat onder de leden van de vereniging, vanuit de vraag wat er aan toezicht kan verbeteren. Vanuit deze ambitie stelde de VTOI een commissie in met de opdracht om binnen een kort tijdbestek te komen tot een gespreksnotitie. Zij kreeg een open mandaat, waarbij de verantwoordelijkheid voor de tekst is belegd bij de voorzitter van de commissie.<sup>2</sup> Nu is de laatste jaren al veel over toezicht in het publieke domein gedacht en geschreven. De commissie heeft zich erdoor laten inspireren, maar wil vooral 'een verhaal' toevoegen over toezicht op de maatschappelijke waarde van onderwijs. Op basis van een bespreking in de ledenraad is de notitie bijgesteld en omgezet tot een publicatie van de vereniging.

## Enige verdieping

Iedere tijd kent unieke veranderingen, waarin onderwijsinstellingen moeten meebewegen, terwijl de onderwijsfunctie een zekere continuïteit behoudt. Hoogleraar transitie management Jan Rotmans (2014) ziet de laatste decennia niet als 'een tijdperk van veranderingen', maar als 'een verandering van tijdperk'. De huidige tijd geeft aanleiding om kort stil te staan bij de maatschappelijke omgeving van het onderwijs. Het komt erop aan de signalen van de tijd goed te begrijpen en er met beleid naar te handelen. We wijzen achtereenvolgens op de digitalisering, de verkleuring en de vernetwerking van de samenleving.

### *Digitalisering*

Technologische ontwikkeling is van alle tijden, maar de digitalisering heeft een nieuwe kwalitatieve sprong teweeg gebracht in de samenleving. Internet en sociale media betekenen niet alleen permanente connectiviteit, maar leiden ook inhoudelijk tot radicaal andere informatie- en uitingsvormen. Alles wat mensen maar kunnen bedenken, fantaseren of aan kennis hebben ontwikkeld is voor iedereen altijd en overal beschikbaar gekomen. Alsof de menselijke geest zich heeft veruitwendigd. De digitalisering heeft geleid tot nieuwe relaties en omgangsvormen – tot een nieuwe openbaarheid. Het belang van deze ontwikkeling kan moeilijk worden overschat.

Voor het onderwijs zijn er consequenties voor de leermiddelen, de leerhouding en de relatie met de buitenwereld. De digitalisering van de leermiddelen heeft een enorme vlucht genomen – ze biedt kansen, uitdagingen en er zijn risico's. De leerhouding is veranderd in de zin dat de toegang tot informatie is geëxplodeerd, en de verhouding tussen weten en niet-weten – en daarmee tussen docent en leerling - door elkaar heeft geschud. De permanente beschikbaarheid van 'alles' leidt tot een grote behoefte aan selectie en begeleiding, en nieuwe vormen van didactische interactie. Tenslotte is er de verandering in de relaties met de omgeving. De buitenwereld is permanent ook binnen de school aanwezig.

### *Verkleuring*

In de afgelopen decennia is de samenstelling van de Nederlandse bevolking drastisch veranderd. Dat is niet uniek voor Nederland, en het is ook niet in gelijke mate overal het geval. De drie grootste steden zijn 'majority-minority cities' geworden met een meerderheid aan minderheden, waarbinnen ook weer alle mogelijke verschillen. In dat verband wordt wel gesproken van superdiversiteit (Vertovec, 2005), een toestand waarin sprake is van de

---

<sup>2</sup> De commissie bestond uit Hans Boutellier (voorzitter), Anke van Kampen, Steven de Waal, Margo Andriessen, Eric Boerhout, Peter Weeda en Johan Lantinga (secretaris).

samenkomst van tientallen of zelfs meer dan honderd nationaliteiten, etniciteiten en talen in grote steden, met navenant grote verschillen in levensbeschouwelijke inspiratie en culturele gewoontes. Daar tegenover staat een oppositionele stroming die uit is op behoud van een maatschappelijke homogeniteit, die er in feite nooit is geweest.

De multi-etnische samenleving heeft belangrijke consequenties voor het onderwijs – afhankelijk van de concrete lokale situatie. Sommige scholen worden overvallen door de plotselinge komst van nieuwkomers, andere voeren concreet beleid om migranten binnen te halen. In veel grote steden groeit de segregatie van zogenoemde witte en zwarte scholen. Er ontstaan sociale spanningen tussen groepen die ook, of zelfs juist, zichtbaar zijn in het onderwijs. We kunnen wijzen op spanningen in de klaslokalen over Turkije, Israël, de rechtsstaat en burgerschap. De sociale spanningen van vandaag de dag dringen door tot in het klaslokaal. In combinatie met de digitalisering is de school een soms zelfs het strijdtoneel, waarop conflicten worden uitgevochten.

#### *Vernetwerking*

Over de afgelopen jaren groeide er wetenschappelijk en maatschappelijk consensus over de verandering van de sociale structuur van de samenleving (o.a. Castells, 2000). Collectieve identiteiten (zuilen en klassen, met bijbehorende instituten en verhalen) zijn afgelost door een structuur van netwerken tussen mensen, instellingen en instituties. Netwerken die enerzijds excluserend kunnen werken (ons kent ons), maar die in principe ook open zijn (er staan geen schuttingen tussen). Deze complexe, open structuur brengt een externe druk met zich mee van onvoorspelbaarheid en wisselende partnerschappen. Een moderne organisatie is een ‘netwerkorganisatie’ die zich realiseert dat de verhoudingen met de buitenwereld in belangrijke mate bepalend zijn voor de kwaliteit en het succes van het eigen werk.

Dat geldt onverkort voor onderwijsinstellingen, waarvan steeds meer verwacht wordt dat zij relaties onderhouden met andere partijen, van gemeenten tot jeugdzorg, van de politie tot aan leveranciers. Deze komen bovenop de relaties met de directe belanghebbenden bij de school: de leerlingen / studenten / deelnemers, de docenten, de ouders en de vertegenwoordigers van het vervolgonderwijs of de werkgevers van de afgestudeerden. Scholen hebben te functioneren – en verschillen daarin niet van andere organisaties – in een buitengewoon complexe organisatorische omgeving. Dat stelt scholen voor een permanente opgave om keuzes te maken in de arrangementen en allianties waarbinnen zij wil functioneren.

*Digitalisering, verkleuring en vernetwerking* leiden gecombineerd tot een samenlevingsstructuur die drastisch verschilt van de wereld waaruit veel onderwijsinstellingen voortkomen. Dat heeft consequenties voor het primaire proces en het betekent dat scholen zich meer moeten bezighouden met wie zij willen zijn, hoe zij zich verhouden tot de omgeving en wat zij willen betekenen voor de samenleving. Die vragen waren altijd al van belang, maar de vanzelfsprekendheid van de antwoorden erop is afgenomen. De wereld is sneller, complexer en onvoorspelbaarder.<sup>3</sup> Dat heeft voor scholen een tweevoudige consequentie: openheid naar nieuwe ontwikkelingen én sterkere identiteitsbepaling van de instelling. Een stevige relatie met de buitenwereld vraagt erom dat je weet wie je bent en wat je wilt. Welke ‘maatschappelijke waarde’<sup>4</sup> wil de school vertegenwoordigen?

---

<sup>3</sup> Zie hierover Boutellier, 2011.

<sup>4</sup> Het begrip maatschappelijke waarde (public value) is afkomstig van Mark H. Moore (1995), die hiermee aandacht wilde vragen voor de bijdrage van (semi-)publieke organisaties aan het algemeen belang.

## De school als waardegemeenschap

Juist een complexe omgeving vraagt om duidelijkheid over de identiteit van een instelling. In dat verband beschouwen we de school nadrukkelijk als waardegemeenschap,<sup>5</sup> gedefinieerd als een groep betrokkenen die dezelfde waarden deelt en daarnaar wil handelen, en daarmee van maatschappelijke waarde is. De school heeft van daaruit een betekenis die de specifieke instelling overstijgt. Zij dient zich te verhouden tot de maatschappelijke functie van onderwijs en daarmee dus ook tot het algemeen belang als geheel. De opvattingen hierover verschillen vanzelfsprekend – dat is het grote goed van een pluriforme democratische rechtsstaat. Tegelijk is diezelfde rechtsstaat afhankelijk van de kwaliteit van de volgende generaties, jaar in jaar uit.

Een school is er voor diploma's, maar bereidt ook voor op een (volwassen) leven binnen diezelfde samenleving. Dan gaat het over burgerschap, levenskunst, omgangsvormen en culturele vorming in de breedste zin van het woord. Hoe en waarmee een school wat wil betekenen voor de samenleving is tot op grote hoogte aan de schoolgemeenschap zelf. Gaat men voor excellentie of voor achterstandsleerlingen, voor talentontwikkeling of kennisoverdracht – of kiest men voor combinaties daarvan? Versterkt de school het meritocratisch ideaal (talent bepaalt toekomst) of heeft zij vooral oog voor de ongelijke uitkomsten daarvan? Bij uitstek die deliberatie definieert de school tot waardegemeenschap: hier telt de eigen verantwoordelijkheid, en die is maatschappelijk gesproken niet vrijblijvend!

## Toezicht op waarden?!

De toezichtfunctie is in de afgelopen decennia sterk beïnvloed geweest door het zogeheten New Public Management, een bedrijfsmatige visie op het functioneren van (semi-)publieke organisaties. Hier past de beroemde metafoor van de roeiboot (Osborne & Gaebler, 1992). De stuurman (het beleid) draagt er zorg voor dat de uitvoerders hun werk in perfecte harmonie realiseren. De overheid kan kleiner en de uitvoering kan worden geprivatiseerd en op afstand geplaatst. In publieke diensten werd de geest van het ondernemen met open einden vaardig (Goodijk, 2014). Het heeft geleid tot navenant bedrijfsmatige vormen van toezicht op afstand. Maar de controlerende functie van bedrijven ontbreekt. Wie is immers de aandeelhouder in het onderwijs? Toezicht op de bedrijfsvoering is belangrijk, maar schiet tekort voor organisaties in het publieke domein waar noties van het algemeen belang (horen te) resoneren.

Ook de Commissie Behoorlijk bestuur (2013, commissie Halsema) beschouwt het publieke belang cruciaal voor bestuur en toezicht in de semipublieke sector. Mogelijk falen daarvan moet volgens haar niet verklaard worden uit morele tekortkomingen, maar uit weeffouten in het systeem. Ze noemt er drie: het gebrek aan een omschrijving van het publieke belang, de complexiteit van publieke taken en onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsstructuur. Het zijn grote vraagstukken waar niet zo eenvoudig een antwoord op te vinden is. Een algemene definitie van het publieke belang is niet zomaar te geven. Kenmerkend voor een netwerkmaatschappij is dat dit belang vanuit de praktijk en van onderaf vorm krijgt. En als er al sprake is van weeffouten dan dienen bestuur en toezicht zich daar in ieder geval toe te verhouden.

Concreet speelt de vraag van waaruit en namens wie de toezichthouder toezicht houdt. Voor zover het om juridische en economische vraagstukken gaat, lijkt de vraag goed te beantwoorden. Het gaat om integere, legale en economisch verantwoorde bedrijfsvoering van het bestuur van de school of onderwijsinstelling. Maar wat betreft de maatschappelijke waarde ziet de vraag er anders uit. Kandidaten voor representatie zijn de leerlingen c.q. deelnemers, de ouders, de bijzondere (geloofs)gemeenschap, de lokale gemeenschap, de Nederlandse samenleving of zoiets als de menselijke waardigheid in het algemeen. De vraag 'wat je voor hebt met het onderwijs' speelt vaak een impliciete rol, en komt dan vooral terug in de vraag wat men wil met de instelling.

---

<sup>5</sup>Voor het onderwijs lijkt waardegemeenschap zonder tussen-n de meeste gebruikelijke spelling.



## Faseverschillen

Het kan niet voldoende benadrukt worden: hét onderwijs bestaat niet. Het is een domein waarop vele bloemen, struiken en bomen bloeien, of dat soms juist niet doen. Onderwijs is er in soorten en maten. Dat betekent niet alleen dat er verschillen zijn in de aard van de instelling, maar ook in de mate waarin reeds inhoudelijk geïnspireerd toezicht is gerealiseerd. Via de accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs (NVAO) is bijvoorbeeld voorzien in criteria waarop instellingen worden beoordeeld, de zogenoemde Instellingstoets kwaliteitszorg. Een vergelijkbare rol speelt de Inspectie in het PO en het VO. De instelling wordt geacht een visie te hebben op de kwaliteit van het onderwijs.<sup>6</sup> De RvT ziet toe op dát er een visie is (veelal ongeacht de vraag wat die visie inhoudt). Zo een benadering staat voor andere onderwijsniveaus nog in de kinderschoenen. Er is met andere woorden een faseverschil in de mate waarin het toezicht zich inhoudelijk heeft ontwikkeld.

Dit verschil heeft te maken met de onderwijsfunctie (van primair tot universitair onderwijs), maar ook met de specifieke geschiedenis (openbare scholen vielen bijvoorbeeld lang onder het toezicht van de gemeenteraad) en de schaalgrootte. Een 'eenpitter' met tweehonderd leerlingen en een bestuur van vrijwilligers uit de buurt verschilt nogal wat van een grote instelling met geaccrediteerde opleidingen en professionele besturen. De ontwikkeling van het toezicht kan met andere woorden sterk variëren, en daarmee ook de behoefte aan verbetering. Die kan gaan van professionalisering bij de 'eenpitter' tot werken aan de integriteit van toezichthouders bij instellingen waar de fusiedrift heeft toegeslagen (in de commissie viel hier de term machismo). In beide – en alle tussenvallende – gevallen is er de urgentie van waardengedreven toezicht.

## Het organiseren van het netwerk en informatie

Het toezicht heeft de neiging zich vooral te richten op de wettelijke kaders – met de minister als spreekwoordelijke grootaandeelhouder. De toezichthouder intermedieert dan tussen minister en instelling. Deze wettelijke oriëntatie is terecht, maar niet voldoende! Een louter gouvernementele zelfopvatting van de toezichthouders staat de inhoudelijke waardebeoordeling in de weg. Wanneer het gaat om het onderwijs kan het werken met deelcommissies (bijvoorbeeld voor onderwijs) een oplossing zijn voor een meer inhoudelijke richting. Het maakt intensiever meedenken mogelijk. Met de kanttekening dat het ook kan gaan werken als alibi om er geen aandacht aan te hoeven besteden in de voltallige raad.

Een van de manieren om de samenleving binnen te halen betreft de samenstelling van de raad van toezicht. Open werving en beredeneerde representativiteit, dat wil zeggen afgestemd op de specifieke context, bepaalt de 'maatschappelijke kwaliteit' van de raad. Het helpt als er mensen in de raad zitten die kennis c.q. ervaring hebben met het onderwijs. De noodzaak van representatie van sekse, etniciteit, religie, professionele en financiële kwaliteit is afhankelijk van de combinatie van instelling en omgeving, en dient geen obligate keuze te zijn. Het is een manier om de samenleving welbewust in de school te halen. Daarbij gaat het niet per definitie om de vertegenwoordiging van bepaalde groepen, als wel om representatie van diverse inzichten en belangen.

In het beroepsonderwijs speelt bijvoorbeeld het regionale bedrijfsleven een belangrijk richtinggevend rol. Aansluiting op de arbeidsmarkt is een belangrijke indicator voor de maatschappelijke meerwaarde van de school. En zo zijn er meer stakeholders die belang hebben bij waardenrealisatie van het onderwijs. Het toezicht doet er goed aan zicht te krijgen op de omgeving van de onderwijsinstelling – hier komt een dualistische opvatting in het zicht. Dualisme in het toezicht gaat uit van een ruime informatiepositie, die niet alleen afhankelijk is van het bestuur en de daardoor aangeleverde informatie. De bestuurder laat zich immers bij voorkeur van zijn beste kant zien. Het binnenhalen van informatie van buiten zou een procedureel onderdeel van het toezicht moeten zijn.

---

<sup>6</sup> Deze benadering is vastgelegd in het wetstraject Versterking besturing van 2010, waarvan de werking is onderzocht door de Inspectie op het onderwijs (2013). Deze concludeert dat nieuwe wetgeving niet nodig is, en biedt een ontwikkelperspectief aan de hand van vier hoofdthema's.

## Maatschappelijke waarde via stakeholders - dualisme

Dualisme is een van de sterkste mogelijkheden om inzicht en informatie vanuit de samenleving binnen te halen.<sup>7</sup> Een of meer keren per jaar wordt er met gespecificeerde stakeholders gesproken. Het ophalen van informatie van buiten is een nieuwe standaard in het toezicht van vandaag - het zij gezegd: naar gelang de mogelijkheden qua tijdsbeslag en capaciteit van de raad. De wil om dat te doen mag echter niet afhankelijk zijn van de vertrouwensrelatie met het bestuur. Sterker nog: de basishouding van de raad van toezicht is er een van constructief wantrouwen. Vanuit een perspectief van maatschappelijke waarde verhouden bestuur en toezicht zich tot de omgeving. Het is verstandig dit te formaliseren, maar ook informele contacten en signalen zijn van belang.

Op basis van een open verhouding met het bestuur onderhouden toezichthouders contact met het managementteam, de medezeggenschapsraad en met externe stakeholders zoals wethouders, werkgevers, maatschappelijke partners en zo mogelijk met ouders, studenten of leerlingen. Het gaat er in het algemeen om geluiden uit de samenleving (zelfs de publieke opinie) mee te nemen in een actieve vorm van toezien op de ontwikkeling van de school en de wijze waarop het bestuur daarmee omgaat. Op deze manier ontstaat een systeem van constructieve *checks and balances*. De WRR (2014) noemt dit een ontwikkeling 'van tweeluik naar driehoeken'.

Daarbij gaat het dus nadrukkelijk om andere informatiebronnen dan die van het bestuur. De raden van toezicht kunnen proactief ook contact hebben met andere raden van toezicht van bijvoorbeeld partnerorganisaties en met externe toezichthouders, zoals de inspecties. Informatie van externe toezichthouders kan helpen de positie van de eigen organisatie te bepalen ten opzichte van andere partijen (in de buurt, regio, gemeente of nationaal). Intern en extern toezicht hebben een natuurlijke relatie met elkaar die vanuit een breder maatschappelijke perspectief een veel nauwere relatie zouden kunnen onderhouden. Maatschappelijke waarde wordt zichtbaar in de relatie met de andere relevante partijen in de omgeving.

## Leiderschap en toezicht

Denken over toezicht kan uiteindelijk niet zonder uitspraken over toezichthouders. Dan zijn individuele houding, stijl en competenties in het geding. Een vernetwerkte context is minder hiërarchisch, open en onvoorspelbaar – zij stelt nieuwe eisen aan bestuur en het toezicht daarop dan enkele decennia geleden. In dat verband introduceren we de term *licht leiderschap* (Boutellier, 2015). Een lichte leider (vergelijk de voorman of -vrouw van een jazzband) overziet het geheel, geeft ruimte aan anderen, luistert, inspireert, geeft betekenis aan nieuwe situaties en weet mensen mee te krijgen. In een crisissituatie staat zij of hij daar op basis van het dagdagelijks opgebouwde gezag. Licht leiderschap is ook impact hebben naar gelang de omstandigheden erom vragen (zowel intern als extern).<sup>8</sup>

Dit type leiderschap wordt gevraagd van de moderne schoolbestuurder en de toezichthouder stimuleert en begeleidt haar of hem daarin vanuit de onderkenning van het fundamentele verschil in rol. De primaire verantwoordelijkheid van de bestuurder voor de instelling als waardegemeenschap staat tegenover het constructieve wantrouwen van de toezichthouder vanuit het maatschappelijke belang. De toezichthouder is kritisch en durft tegen te spreken. Niet om dwars te zitten, maar om te versterken; niet in een symbiose van bestuur en toezicht, maar als de beslissende verhouding binnen een geheel van netwerkrelaties. De toezichthouder vertoont een actief soort werkgeverschap dat stimuleert, faciliteert en corrigeert wanneer dat nodig is. De raden van toezicht organiseren hun relaties zowel intern als extern, en zijn daarin ontvankelijk voor geluiden van derden en kritisch ten opzichte van elkaar (en geven elkaar daarin ook ruimte). Hier zijn intervisie, scholing en certificering van belang (professionalisering!).

---

<sup>7</sup>Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van Minderman (2012) en Goodijk (2011 en 2014).

<sup>8</sup>Zie hiervoor ook De Waal, 2014.

## Eenheid in verscheidenheid

Het is vanzelfsprekend uitgesloten dat de VTOI een visie tot op instellingsniveau zou kunnen voorschrijven. Toch acht zij het belangrijk het gesprek over de maatschappelijke waarde van het onderwijs te agenderen, een waarde die boven het niveau van de concrete instelling uitstijgt. Een school is een waardegemeenschap binnen een maatschappelijke context en met een daarop afgestemde functie. En daarop moet worden toegezien. Dit veronderstelt een professionele houding en het onderhoud daarvan. De maatschappelijke waarde van het onderwijs is niet gekoppeld aan een bepaald moment, maar behoeft steeds weer onderhoud en bijstelling. In de specifieke instellingscontext wordt bijgedragen aan het geheel van de maatschappelijke onderwijsfunctie.

De notie van maatschappelijke waarde verwijst naar iets gemeenschappelijks, dat steeds opnieuw en lokaal wordt gedefinieerd. Zo schuilt een gemeenschappelijke kern van het onderwijs in de verhouding tussen leerkracht en leerling, op basis van verschil in kennisniveau en levenservaring. Maar dat is geen statische verhouding. Onderwijs verwijst volgens Hannah Arendt niet alleen naar dat wat er al is, maar vertegenwoordigt ook een begin.<sup>9</sup> Onderwijs is overdracht tussen generaties, maar genereert ook iets nieuws. Het is een actuele visie tegen de achtergrond van de drie genoemde ontwikkelingen – digitalisering, verkleuring, vernetwerking. Er is steeds meer sprake van een dynamische onderwijssituatie, waarin in gemeenschappelijkheid wordt gewerkt. In dat verband vallen wel termen als cocreatie van kennis, of worden studenten deelnemers genoemd. Modieuze termen, die desalniettemin iets zeggen over het actuele onderwijs.

De kwaliteit van het onderwijs is in het geding, maar ook de betekenis daarvan voor de continuïteit van de samenleving. Een indicator bij de accreditatie van een school of haar curricula is of zij voldoende visie heeft op de eigen identiteit en meerwaarde heeft ten opzichte van andere scholen. Naar de indruk van de commissie is deze initiële conditie voor maatschappelijke waarde niet genoeg. Het gaat erom erop toe te zien dat het gesprek over de maatschappelijke waarde van het onderwijs permanent wordt gevoerd. Dat kan naar aanleiding van incidenten, maar is bij voorkeur georganiseerd via gesprekken met derden over de toegevoegde waarde van de instelling en door het debat over de inhoudelijke waarde van het onderwijs.

## Drie agendapunten

Toezicht moet mogelijk maken wat er toe doet en begrenzen waar het niet goed gaat. Dat vraagt om inzicht in de dynamiek die een school met zich meebrengt in hun relatie met de leerlingen en hun ouders. En dat veronderstelt op zijn beurt een goed begrip van de maatschappelijke condities waaronder deze dynamiek zich voltrekt. Dat kan niet zonder verhaal. Een verhaal dat permanent wordt gecreëerd, getoetst en gedeeld en waarvan de waarde als een intrinsiek goed wordt gezien. Het onderwijs doet ertoe, en de concrete instelling draagt daaraan bij. We kiezen niet voor series aanbevelingen of lijsten met codes – daar zijn er genoeg van. Op basis van bovenstaande overwegingen vraagt de commissie aandacht voor drie centrale overwegingen over het onderwijs en de consequenties daarvan voor het toezicht op de instelling.

---

<sup>9</sup>Zie over Arendt en het onderwijs: Berding 2011)

1. *De school is een waardegemeenschap.* Onderwijsinstellingen dragen bij aan de maatschappelijke waarde van het onderwijs. Dat betekent dat een school soms impliciet, en bij voorkeur expliciet staat voor gedeelde waarden, een specifieke identiteit en een inhoudelijke richting. *De raad van toezicht draagt er zorg voor dat inhoudelijke visies worden bepaald en ziet toe op de kwaliteit van een meerstemmige discussie hierover en het permanente onderhoud ervan. Zij denkt mee en streeft naar inhoudelijke impulsen vanuit een breed maatschappelijk perspectief.*

2. *De school opereert binnen een netwerkstructuur.* Er zijn steeds meer stakeholders en samenwerkingspartners met hun eigen verwachtingen en eisen waar een school zich toe moet verhouden. Vanuit haar eigen identiteitsbepaling opereert de school binnen een breder netwerk van instanties en personen. *De raad van toezicht zorgt ervoor dat zij – op gestandaardiseerde wijze - zicht heeft op de omgeving, relaties onderhoudt met relevante derde partijen, en informatie betreft uit de omgeving. Zij draagt zorg voor een diverse samenstelling gegeven de specifieke omgeving.*

3. *De school organiseert zijn interne verhoudingen en competenties.* Een school functioneert als waardegemeenschap in een netwerksamenleving, en organiseert zich daarnaar! Het bestuur vertoont licht leiderschap, schept ruimte voor professionals en is ontvankelijk voor signalen en feedback. *De raad van toezicht ziet toe op de integriteit van de bedrijfsvoering, de kwaliteit van het onderwijs én inspireert de vormgeving van de school als waardegemeenschap. Zij stimuleert, denkt mee en corrigeert het bestuur waar nodig. De leden houden elkaar onderling scherp (interview) op een kritische houding en selecteren op - op de omgeving afgestemde - diversiteit en professionele competentie.<sup>10</sup>*

## Het is aan de leden

Papier is geduldig en woorden zijn ook maar een mening – het gaat erom ze waar te maken. In de Algemene Ledenvergadering van 14 november 2016 was daar grote eensgezindheid over. Er was instemming met de gedachte om de maatschappelijke waarde van het onderwijs mee te nemen in de aard en wijze van toezicht houden. Een van de discussiepunten daarbij is of de vraag of men toezicht houdt op het proces of ook op de inhoud van de waardebepaling. Een ander discussiepunt is hoe de informatie en kennis van derden betrokken wordt in de het toezicht.

Het lijken bij uitstek twee punten die in de raden van toezicht besproken moeten worden. Over de wijze waarop dat gebeurt, zou in artikelen in de Nieuwsbrief aandacht besteed kunnen worden of in de sectorale platforms. In de discussie werd verder aandacht gevraagd voor de positie van de docenten ('meer in positie brengen'), de verhouding met de politiek ('een vuist maken als waarden waar het onderwijs voor staat onder druk komen te staan') en de relatie tussen toezichthouder en bestuur ('het gaat om samenspel'). Al met al alle redenen voor de VTOI om het komende jaar de professionalisering van het toezicht in het onderwijs verder door te zetten. Het komt er vooral op aan te bezien hoe de maatschappelijke betekenis van het onderwijs hierin een nadrukkelijke rol kan krijgen.

De vragen rond de efficiëntie en effectiviteit van het onderwijs zijn belangrijk, maar ze schieten als criteria voor bestuur en toezicht tekort in de onoverzichtelijke wereld van vandaag. Geroutineerde verhalen en beheersbare systemen werken steeds minder. Het zijn maatschappelijke instellingen zelf die vorm moeten geven aan vitaliteit en continuïteit van de samenleving – en dat geldt zeker ook voor het onderwijs.

De school bemiddelt tussen individuele ontwikkeling van leerlingen en studenten en de maatschappelijke waarde die ze uiteindelijk vertegenwoordigen. Die fundamentele verhouding verdient beter, nee, zelfs het beste toezicht.

---

<sup>10</sup> Professionalisering speelt hierin een cruciale rol – het gaat hierbij om een permanente inspanning (levenslang leren). Het voornemen daartoe lijkt nogal eens achter te blijven op de feitelijke inspanningen.

## Literatuur

Berding, J. (2009). Het onmeetbare handelen. Hannah Arendt over de fragiliteit van de opvoeding. *Pedagogiek*, 29 (2) 140-154

Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij; over de sociale orde van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom / Lemma

Boutellier, H. (2015). *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij; Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*. Den Haag: Boom / Lemma

Castells, M. (2000). *The information age: Economy, society and culture*, Vol. I: The rise of the network society (1st edition 1996). Oxford: Blackwell

Goodijk, R. (2011). *Toezicht in semipublieke organisaties. Leren we van de misstanden?* Oratie. Tilburg: TiasNimbas

Goodijk, R. (2014). *Strategisch partnerschap gestalte geven; de relatie tussen bestuur en toezicht binnen onderwijsinstellingen*. Woerden: Verus

Inspectie van het onderwijs (2013). *Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs; een bijdrage aan de versterking van het wetstraject versterking besturing*. Den Haag: Ministerie van OCW

Minderman, G. e.a. (2012), *Waar is de raad van toezicht?; Een bundel van visies en ideeën*. Den Haag: Boom / Lemma

Moore, M. (1995). *Creating Public Value – Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press

Waal, St. de (2014). *The Value(s) of Civil Leaders*. Den Haag: Eleven International Publishers

WRR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken; versterking van checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: AUP

## Samenstelling commissie Beter toezien

**Hans Boutellier** (voorzitter), wetenschappelijk directeur Verwey-Jonker Instituut

**Anke van Kampen**, voorzitter bestuur Diabtv, toezichthouder

**Steven de Waal**, oprichter en voorzitter Public SPACE Foundation

**Margot Andriessen**, bestuurslid Vereniging Toezichthouders Hogescholen, toezichthouder

**Eric Boerhout**, voorzitter College van Bestuur Stichting UN1EK

**Peter Weeda**, toezichthouder onderwijs en gezondheidszorg

**Johan Lantinga**, (secretaris) senior beleidscoördinator auditief-communicatie sector,  
secretaris platform toezichthoudende verenigingen

### *Over de auteur*

*Prof. Hans Boutellier* (1953) is wetenschappelijk directeur van het Verwey-Jonker Instituut. Tevens is hij hoogleraar Veiligheid en Veerkracht bij de afdeling *Bestuurswetenschap en politicologie* aan de Vrije Universiteit. Boutellier houdt zich bezig met maatschappelijke thema's als sociale orde, de netwerkmaatschappij en integratievraagstukken. Hij schreef boeken over veiligheid en criminaliteit (*De veiligheidsutopie*, 2002) en over de sociale structuur van een netwerksamenleving (*De improvisatiemaatschappij*, 2011). Zijn laatste boek gaat over westerse waarden in een tijd van verandering (*Het seculiere experiment*, 2015). Boutellier wordt veel gevraagd voor strategisch advies bij het openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties.

Prof. Dr. J.C.J. (Hans) Boutellier  
Wetenschappelijk directeur  
Verwey-Jonker Instituut  
Kromme Nieuwegracht 6  
3512HG Utrecht  
030-2300799

Hoogleraar Veiligheid & Veerkracht  
Vrije Universiteit, afdeling Bestuurswetenschappen en politicologie  
020-5986305





VERENIGING  
VAN TOEZICHTHOUDERS  
IN ONDERWIJSINSTELLINGEN

Postbus 275 | 2700 AG Zoetermeer  
T 079 363 81 04 | E [bureau@vtoi.nl](mailto:bureau@vtoi.nl) | I [www.vtoi.nl](http://www.vtoi.nl)



**VTOI**

MAATSCHAPPELIJK TOEZIEN