

Discussie ‘Versterking van Verantwoording in het VO’

1. Toelichting

Vanuit de politiek en de samenleving wordt een steeds sterkere druk uitgeoefend op individuele scholen, schoolbesturen en op de onderwijssector als geheel, om meer inzicht te bieden in de prestaties en in de besteding van de publieke middelen. De VO-raad speelt in op deze roep naar meer transparantie en betere verantwoording en wil scholen faciliteren bij het verbeteren van hun publieke verantwoording. Het project ‘*Versterking van Verantwoording in het VO*’ moet een concreet advies opleveren aan de VO-raad over hoe de VO-raad en de VO-academie hun leden kunnen faciliteren om hun verantwoording te verbeteren.

Een onderzoeksteam onder leiding van dr. Cor van Montfort (o.a. Universiteit van Tilburg) heeft in opdracht van de VO-academie een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de publieke verantwoording te verbeteren. In dat onderzoek wordt een meervoudig perspectief op publieke verantwoording gehanteerd.

Het verticale – controle – perspectief van de Tweede Kamer en de Inspectie voor het Onderwijs is dominant in de discussies over de verantwoording over de besteding van de (extra) onderwijsgelden. Als we publieke verantwoording tot volle wasdom willen laten komen en echt zinvol willen laten zijn voor de school zelf en voor haar belanghebbenden is dit perspectief echter te beperkt. Uitgangspunt bij het onderzoek is dat de discussie over verbetering van de publieke verantwoording breder gevoerd moeten worden. Dit betekent dat verantwoording ook gezien wordt als een activiteit die voor onderwijsinstellingen zelf zinvol is: om te leren, om draagvlak te creëren of om interne checks and balances goed hun werk te kunnen laten doen. Het verantwoordingspotentieel kan pas ten volle worden benut als ook deze andere perspectieven worden meegenomen in het debat over verbetering van de publieke verantwoording.

Het onderzoek heeft voor elk perspectief op verantwoording tot dusverre geleid tot een aantal stellingen die we in drie discussiebijeenkomsten willen toetsen. Tijdens deze bijeenkomsten staan telkens twee hoofdvragen centraal:

- Wat kunnen schoolbesturen en schoolleiders verbeteren vanuit de verschillende perspectieven op verantwoording?
- Hoe kunnen schoolbesturen en schoolleiders zich beter verantwoorden over beleidsdoelstellingen?

Ook staan we tijdens elke bijeenkomst stil bij de vraag welke belemmerende factoren de deelnemers ervaren om actief aan de slag te gaan met het verbeteren van de publieke verantwoording.

N.a.v. discussiebijeenkomsten wordt, in combinatie met een eerder opgestelde tussenrapportage, een eindrapport opgesteld met concrete aanbevelingen voor schoolbesturen en voor acties van de VO-raad, plus eventueel aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

In deze notitie lichten we eerst de perspectieven op publieke verantwoording toe. Daarna geven we de stellingen weer die we vandaag graag met u bespreken.

2. Perspectieven op verantwoording

In de wetenschappelijke literatuur worden vier perspectieven op publieke verantwoording onderscheiden:

- **Het rechtsstatelijk perspectief:** hierbij gaat het om de bijdrage die verantwoording kan leveren aan het functioneren van de checks and balances binnen een scholengemeenschap. Denk bijvoorbeeld aan de verantwoording van het bestuur aan de raad van toezicht zodat deze zijn rol goed kan vervullen.
- **Het cybernetisch perspectief:** Vanuit dit perspectief gaat het er om dat verantwoording het mogelijk maakt om feedback te geven en te krijgen en daarvan te leren als organisatie. Daarmee kan verantwoording ook bijdragen aan kwaliteitsverbetering. Bijvoorbeeld door met belanghebbenden het gesprek aan te gaan over plannen, resultaten of uitkomsten van (zelf)evaluaties van het bestuur of van de interne toezichthouder.
- **Het bestuurlijk perspectief:** Vanuit dit perspectief bezien levert verantwoording vooral een bijdrage aan legitimiteit, dat wil zeggen aan steun en vertrouwen van de omgeving in het bestuur. Dat kan bijvoorbeeld via verantwoordingsdocumenten zoals een jaarverslag waarin wordt uitgelegd welke strategische keuzes de instelling maakt, wat goed en niet goed gaat en welke verbeteracties worden ondernomen.
- **Het democratisch perspectief:** Vanuit dit perspectief is verantwoording vooral belangrijk omdat daarmee (democratische) controle en toezicht mogelijk worden gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan de verantwoording van het bestuur aan de Inspectie van het Onderwijs, het ministerie van OCW of aan de verantwoording door het bestuur aan een accreditatie-orgaan.

3. Discussiestellingen

Het rechtsstatelijk perspectief (betere checks and balances door verantwoording)

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

Stelling 1.

Rechtstreeks contact met belanghebbenden (docenten, leerlingen, ouders, gemeenten etc.) is onontbeerlijk voor een goede taakuitvoering door de Raad van Toezicht.

Toelichting:

Om blinde vlekken of een tunnelvisie te voorkomen is het belangrijk dat de raad van toezicht niet alleen door de bestuurder wordt geïnformeerd, maar ook rechtstreeks van belanghebbenden en van andere controleurs binnen de organisatie (zoals controllers, kwaliteitsmedewerkers of de accountant) informatie ontvangt (zie o.a. WRR, van tweeluik naar driehoeken, 2014).

Stelling 2.

De raad van toezicht zou zich beter en uitgebreider moeten verantwoorden over haar werkzaamheden.

Toelichting:

De passages in het jaarverslag waarin de raad van toezicht zich verantwoordt zijn vaak beknopt, globaal en procedureel. Omdat de raad van toezicht een cruciale speler is in het geheel van checks and balances zou de verantwoording inhoudelijker en uitgebreider moeten zijn zodat de buitenwereld kan zien dat ze vertrouwen kan hebben in het functioneren van de raad van toezicht.

Het cybernetisch perspectief (Leren door verantwoorden)

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

Stelling 3.

Verantwoordingsinformatie zal niet leiden tot verbeteringen als belanghebbenden niet actief worden uitgenodigd tot het geven van een reactie/feedback.

Toelichting:

Vaak is verantwoording een activiteit waarbij de organisatie eenzijdig en ongericht informatie achteraf aan een anonieme buitenwereld verschaft (denk aan het jaarverslag of aan veel informatie op websites). Het gebruik van deze informatie en de feedback door belanghebbenden blijven zeer beperkt, vaak tot teleurstelling en frustratie van de organisatie. Het beter richten van informatie en het uitnodigen tot feedback kan dit voorkómen.

Stelling 4.

Verantwoording zou daarom (zie stelling 3) deel uit moeten maken van de sturingscyclus en van een leer- en verbetercyclus. Dat betekent dat het bestuur en de schoolleiding belanghebbenden actief om een reactie (feedback) vragen op de voor hen relevante verantwoordingsinformatie én hen actief betrekken bij de planfase.

Toelichting:

Idealiter biedt de informatievoorziening over plannen, realisatie, en kansen en risico's een goede basis voor een gesprek tussen organisatie en belanghebbenden en kan zo bijdragen aan 'feedback', 'draagvlak (legitimiteit)' en een 'lerende organisatie'.

Het bestuurlijk perspectief (Vertrouwen door verantwoorden)

Verantwoording levert een bijdrage aan legitimiteit, dat wil zeggen aan steun en vertrouwen van de omgeving in het bestuur. Bijv. via verantwoordingsdocumenten zoals een jaarverslag waarin wordt uitgelegd welke strategische keuzes de instelling maakt, wat goed en niet goed gaat en welke verbeteracties worden ondernomen.

Stelling 5.

De continuïteitsparagraaf in het jaarverslag kan beter worden benut om belanghebbenden een goed beeld te geven van plannen en risico's en daarmee meer vertrouwen te kweken.

Toelichting:

De continuïteitsparagraaf biedt een goede gelegenheid om vooruit te kijken en stil te staan bij de financiële en niet financiële consequenties van plannen en externe ontwikkelingen (bijv. ten aanzien van leerlingenaantallen).

Stelling 6.

Om het gebruik van verantwoordingsinformatie te stimuleren zijn nieuwe vormen van informatievoorziening noodzakelijk.

Toelichting:

Het papieren jaarverslag wordt nauwelijks gelezen en roept nauwelijks reactie op. Actief gebruik van (verantwoordings)informatie vergt meer interactieve, beeldende en op de doelgroepen toegesneden vormen van communicatie.

Het democratisch perspectief (controle en toezicht door verantwoording)

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

Stelling 7.

Er is meer standaardisatie van zowel financiële als niet-financiële informatie in het jaarverslag vereist.

Toelichting:

Standaardisatie is nodig om het beter mogelijk te maken om tussen scholen te kunnen vergelijken en de resultaten van scholen beter te kunnen optellen om een beter beeld van de sector te kunnen krijgen en beter zicht te krijgen op de realisatie van beleidsdoelstellingen.

Stelling 8.

Het is zinvol dat scholen/besturen zich in hun jaarverslag over de beleidsdoelstellingen van het kabinet verantwoorden.

Toelichting:

Een belangrijke impuls voor het huidige verantwoordingsdebat ligt in het gebrekkige inzicht of de extra middelen die achtereenvolgende kabinetten vanuit bepaalde beleidsdoelstellingen ter beschikking hebben gesteld aan scholen, ook aan die doelen worden besteed. Het zou een oplossing kunnen zijn als alle scholen zich – op een vergelijkbare manier – zouden verantwoorden over die kabinetsprioriteiten.