

## Rekenschap in het onderwijs

- aan de rijksoverheid over de wijze waarop de instellingen voldoen aan de wettelijke eisen van deugdelijkheid en kwaliteit
  - aan de maatschappij over de kwaliteit en prestaties van het onderwijs
  - aan (toekomstige) gebruikers van onderwijs over inhoud, condities en kwaliteit van het onderwijsaanbod
  - aan individuele leerlingen en hun ouders en studenten over geleverde onderwijsprestaties.
- Victor Rutgers en Ronald Ulrich

Richting, ruimte, resultaat, rekenschap zijn de sleutelwoorden in het huidige onderwijsbeleid.

De ontwikkeling van rekenschap is nu vooral gericht op het afleggen van verantwoording door de onderwijsinstellingen aan de rijksoverheid en op versterking van de rol van de inspectie. Rekenschap omvat echter meer dimensies zoals hierboven genoemd.

Al deze dimensies moeten ingevuld worden om rekenschap tot een volwaardige pijler van de sturingsfilosofie voor het onderwijs te maken. 'Ook in de toekomst geeft de overheid de *richting* aan. Zij formuleert welke taken vervuld moeten worden, onder welke voorwaarden, wat de beschikbare middelen zijn en welke resultaten zij verwacht. Tegelijkertijd moet de overheid meer dan voorheen *ruimte* laten aan andere partijen – scholen, universiteiten, lokale overheden, et cetera. Als we iedere individuele lerende de kans willen geven om zijn of haar unieke talenten maximaal te ontplooiën, dan moeten we de professionals op de werkvloer meer vrijheid bieden om het onderwijs en onderzoek daarop in te richten. Bovendien zullen instellingen openbaar *rekenschap* moeten afleggen over hun prestaties. Als het resultaat onder de maat is, mag de overheid niet schromen in te grijpen', aldus de formulering van OCenW<sup>1</sup>.

Anders dan deze formulering suggereert, zou rekenschap afleggen meer dan eenrichtingsverkeer moeten zijn. En het zou ook meer moeten inhouden dan verantwoording afleggen aan de overheid, die in moet kunnen grijpen.

Rekenschap over onderwijs inhoud geven betekent er voor zorgen dat

er materiaal op tafel komt waarmee de overheid, de samenleving in brede zin, en de leerlingen, ouders en studenten de prestaties van het onderwijs kunnen beoordelen. Daarmee krijgen deze groepen tegelijkertijd de mogelijkheid om de ontwikkeling van het onderwijs te beïnvloeden. Rekenschap heeft dus pas zin als het tweerichtingsverkeer is, als het interactief wordt georganiseerd: zowel verantwoording afleggen over prestaties, alsook de reacties op die verantwoording weer gebruiken als input voor verdere verbetering. Daarmee wordt rekenschap ook gekoppeld aan versterking van vraagsturing in het onderwijs.

Bij het organiseren van rekenschap zijn verschillende actoren betrokken, in verschillende rollen. Een goede opzet van rekenschap in het onderwijs kent de volgende elementen:

- a Rekenschap door de onderwijsinstellingen aan de overheid over hun prestaties, in het bijzonder over de vraag of de instellingen voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen en aan andere aspecten van kwaliteit. Bij deze vorm van rekenschap speelt de Inspectie voor het Onderwijs een centrale rol. Door nieuwe wetgeving over toezicht<sup>2</sup> is inmiddels vastgelegd dat de onafhankelijke positie van de onderwijsinspectie hierbij wordt versterkt. Meer nadruk wordt gelegd op het stimulerende karakter van toezicht. Daarmee is vastgelegd dat het wenselijk is dat toezicht ook tweerichtingsverkeer is. De resultaten van toezicht zijn publiek toegankelijk.
- b Rekenschap aan de maatschappij over de kwaliteit en de prestaties van het onderwijs. Hier gaat het over maatschappelijke vragen als: Gaat het met het onderwijs de goede kant op? Waar zitten knelpunten? Worden meetbare doelstellingen gesteld en gehaald? Deze vragen kunnen worden gesteld op stelselniveau, op het niveau van gemeenten en op het niveau van individuele scholen.
- c Rekenschap aan (toekomstige) gebruikers van onderwijs over inhoud, kwaliteit, condities, et cetera van het onderwijsaanbod.
- d Rekenschap aan individuele leerlingen en hun ouders en aan studenten over geleverde onderwijsprestaties

In de gedachtevorming over rekenschap in het onderwijs wordt in de regel vooral gesproken over de ontwikkeling van het toezicht door de Onderwijsinspectie. De eenzijdige gerichtheid daarop hangt samen met het beeld dat de rijksoverheid de richting van het onderwijs bepaalt en moet worden geïnformeerd over de wijze waarop scholen en instellingen hieraan invulling geven. Deze benadering staat haaks op de – overigens ook door de overheid beleden – gedachte dat bij de ontwikkeling van onderwijs de leerling en de student centraal staan, dat zij dus de ontwikkeling van het onderwijs mede moeten bepalen en dat vraagsturing in het onderwijs dient te worden versterkt. Daarom moet bij de ontwikkeling van rekenschap in het onderwijs veel meer aandacht worden besteed aan vormen van rekenschap die gericht zijn op het versterken van de positie van leerlingen, studenten en hun ouders.

#### Rekenschap aan de maatschappij

Goed onderwijs is van cruciaal belang voor vergroting van de maatschappelijke samenhang en voor versterking van de kenniseconomie.

Het oplossen van knelpunten in het onderwijs en het verbeteren van de kwaliteit behoren tot de maatschappelijke prioriteiten. Ontwikkeling van onderwijs kan slechts op een goede wijze plaatsvinden als deze plaatsvindt in interactie met de lerenden. Die interactie vindt bij afzonderlijke instellingen plaats over individuele wensen en opvattingen. Maar zij vindt ook plaats in het maatschappelijk debat over het onderwijs. Transparantie over doelstellingen en resultaten van het onderwijs is een voorwaarde voor een helder debat.

Aan informatie, analyses en meningen over onderwijs geen gebrek. Het ontbreekt echter aan een instrument dat een samenvattend beeld geeft van het onderwijs en waarmee het onderwijs op verschillende aggregatieniveaus – stelsel, gemeente en school – vergelijkenderwijs in beeld kan worden gebracht en ontwikkelingen in de tijd kunnen worden gevolgd. Een soort AEX-index voor het onderwijs, waarin gegevens over prestaties op verschillende dimensies zijn gebundeld in één getal, waarmee de staat van het onderwijs wordt getypeerd. De bestaande monitoren en de rapportages van de inspectie zijn daarvoor niet geschikt. Een dergelijke index wordt opgebouwd door objectieve en subjectieve gegevens over het onderwijs te combineren in één indicator voor de staat van het onderwijs. Voorwaarde is overeenstemming over de te hanteren prestatie-indicatoren en de weging daarvan. AEF heeft recent een dergelijke index ontwikkeld voor de veiligheid in Rotterdam<sup>3</sup>.

Een onderwijsindex vormt een belangrijke bijdrage aan een gerichte discussie over het onderwijs:

- het vormt een basis voor de communicatie op nationaal niveau (tussen de minister, het parlement en de onderwijsorganisaties) en op lokaal niveau (tussen scholen, ouders, leerlingen en de gemeente)
- het vormt een stimulans voor verbetering van het onderwijs, omdat verbeteringen op deelaspecten bij een goed opgestelde index zullen leiden tot een hogere score
- het levert een bijdrage aan vergroting van inzichtelijkheid in de verantwoording, omdat uit de ontwikkeling van de index zichtbaar wordt hoe het onderwijs zich ontwikkelt en daarmee ook wat de effecten van het gevoerde beleid zijn geweest.

De minister van OCenW zou het initiatief moeten nemen om per onderwijssector een dergelijke index te ontwikkelen. Daartoe zou een kleine taakgroep in het leven moeten worden geroepen met leden uit het onderwijs, uit het departement, uit CPB, SCP en CBS, uit gemeenten en met deskundigen, die tot taak krijgt om in een interactief proces een nationale onderwijsindex te ontwikkelen.

#### Rekenschap aan (toekomstige) gebruikers over het aanbod

Goede informatievoorziening aan aanstaande leerlingen en studenten en hun ouders is van vitaal belang voor het goed functioneren van het onderwijs. Goede informatievoorziening bevordert een goede keuze van onderwijssoort en school/instelling. Het draagt er toe dat bij de leerling/student op de goede school terechtkomt.

In de afgelopen jaren is de informatievoorziening aan gebruikers en toekomstige gebruikers van onderwijs aanzienlijk verbeterd. In primair

en voortgezet onderwijs en in de bve-sector worden schoolgidsen uitgegeven, waarin alle basisinformatie over de uitgangspunten van de scholen, de onderwijsfilosofie en het programma zijn opgenomen. Voor het hoger onderwijs gelden vergelijkbare regelingen. Daarnaast levert de Inspectie gegevens over de kwaliteit van alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Trouw en de Volkskrant maken op basis van het Inspectiemateriaal ranglijsten van scholen. Jaarlijks wordt met ondersteuning van het ministerie een keuzegids hoger onderwijs geproduceerd.

Effectieve informatievoorziening dient vergelijkbaar, objectief, toegankelijk en gezaghebbend te zijn. De huidige informatievoorziening voldoet niet aan deze criteria. De inspectierapporten zijn niet toegankelijk (ook niet bedoeld als voorlichtingsinstrument), de informatie van de instellingen is niet vergelijkbaar en gericht op marketing (objectiviteit is niet gewaarborgd), de overige initiatieven beschikken niet over voldoende gezag. Brancheorganisaties spelen niet of nauwelijks een ordenende rol. Zolang de instellingen en hun organisaties zelf hun verantwoordelijkheid niet nemen, ligt het voor de hand dat de overheid initiatieven neemt. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een subsidie beschikbaar te stellen voor een goede publieksinformatie over het onderwijs, inclusief een onderwijswebsite, met een openbare aanbesteding. Het ligt voor de hand om vooralsnog uit te gaan van een afzonderlijke aanpak voor het funderend-, beroeps- en hoger onderwijs.

Aanbesteding zou alleen open moeten staan voor consortia van organisaties van deelnemers (studenten/leerlingen/ouders), marktpartijen (Elsevier, HOP, Trouw/Volkskrant), geïnteresseerde partijen als de Stichting Rekenschap en wellicht een aantal instellingen. De overheid zou hen voor een beperkt aantal jaren subsidie moeten verstrekken voor de ontwikkeling van een goede infrastructuur voor (digitale) informatievoorziening. Want alleen op deze wijze kan rekenschap aan gebruikers over het onderwijsaanbod daadwerkelijk inhoud krijgen.

#### Rekenschap aan individuele leerlingen en studenten

Een laatste element van rekenschap is verantwoording afleggen aan individuele leerlingen en hun ouders en aan studenten over aanpak en resultaten van het onderwijs.

In verschillende onderwijsinstellingen zijn de afgelopen jaren onderwijsafspraken/onderwijscontracten ontwikkeld die helderheid bieden over de rollen en verantwoordelijkheden van onderwijsgevers en onderwijsontvangers. Daarbij worden ook afspraken gemaakt over te leveren prestaties en over verantwoording over deze prestaties. Voorbeelden zijn onder meer de invoering van leerlinggebonden financiering, de onderwijsafspraken in de bve-sector en de experimenten met vouchers in het hoger beroepsonderwijs.

Met de invoering van de leerlinggebonden financiering (het rugzakje) voor kinderen met een handicap krijgen de ouders van deze kinderen een budget ter beschikking waarmee zij afspraken kunnen maken met speciaal onderwijs of met reguliere basisscholen over bijzondere voorzieningen die nodig zijn voor hun kind.

In de bve-sector wordt met elke deelnemer een afspraak gemaakt over het

programma dat gevolgd zal worden en over de inzet van de deelnemers. Bij dit type afspraken verplichten de scholen zich tegenover de leerlingen/hun ouders een bepaalde inzet te leveren, of bepaalde prestaties te behalen. Tevens worden afspraken gemaakt over de wijze waarop getoetst zal worden of de afspraken zijn nagekomen. Daarmee wordt rekenschap afgelegd op het niveau van de individuele leerling/ouder en student.

Toch is het niet te verwachten dat dit type afspraken in alle onderwijssectoren in de komende tijd een grote vlucht zal nemen. Een dergelijke aanpak heeft immers slechts meerwaarde als er voor de gebruiker een grote keuzevrijheid bestaat, zowel in het programma-aanbod als tussen verschillende aanbieders. Dat geldt alleen als er niet een vanzelfsprekende langdurige relatie tussen leerling en onderwijsinstelling bestaat. In andere gevallen wegen de lasten van de uitvoering niet op tegen de baten van grotere helderheid in de relatie tussen leerling en onderwijsinstelling. Dus in het algemeen zullen dergelijke contracten in het primair en voortgezet onderwijs niet voor de hand liggen, voor bijzondere groepen (als bijvoorbeeld kinderen met een handicap) zijn er aantoonbare voordelen. In het beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs is de keuzevrijheid groter en kunnen individuele onderwijsafspraken meerwaarde hebben.

### Conclusie

Rekenschap in het onderwijs is een cruciaal element in het huidige onderwijsbeleid. Bij de invulling hiervan wordt te eenzijdig de nadruk gelegd op het afleggen van verantwoording door de scholen aan de overheid, door toedoen van de Inspectie voor het onderwijs. Andere vormen van rekenschap zijn noodzakelijk om de positie van leerlingen en studenten en van andere betrokken maatschappelijke groeperingen te versterken. Zolang de verschillende onderwijssectoren krachtige initiatieven op deze punten achterwege laten, zou de overheid in ieder geval:

- onderwijsindexen voor de verschillende sectoren in het onderwijs moeten ontwikkelen en afspraken moeten maken met gemeenten over locale indicatoren
- initiatieven moeten nemen tot verbetering van de publieksinformatie over het onderwijs, door subsidieverstrekking (middels aanbesteding) aan een consortium van organisaties voor de ontwikkeling van een goede infrastructuur voor (digitale) informatieverstrekking
- moeten stimuleren dat in die situaties waarin dat nuttig is met individuele leerlingen en studenten afspraken worden gemaakt over wederzijds te leveren prestaties en over de verantwoording over die prestaties.

**Alleen op deze manier is rekenschap méér dan het louter afleggen van verantwoording aan de minister en komt het tot leven voor alle betrokkenen bij het onderwijs.**

1

Zie nota 'Grenzeloos leren', d.d. 28 augustus 2001, toekomstverkenning onderwijs, en voor een meer algemene beschouwing over het 4-R model P. Schnabel, 'Bedreven en gedreven', SCP, Den Haag 2001.

2

Op 18 juni 2002 is de Wet op het onderwijstoezicht door de Eerste kamer aanvaard. De WOT maakt het mogelijk voor de Inspectie van het onderwijs om in professionele onafhankelijkheid te opereren en geeft vorm aan stimulerend toezicht door de inspectie.

3

Zie aparte bijdrage over dit onderwerp in dit jaarboek.