

Annex III: Governance in het voorgezet onderwijs: Landenstudies

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

ECORYS Nederland BV

Annemieke Biesma
Claudia Groen
David Jepson
Jos Lubberman

Rotterdam, 7 juni 2010

ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Macro- & Sectorbeleid

T 010 453 87 53

F 010 452 36 60

Inhoudsopgave

1 Governance in het Nederlandse voortgezet onderwijs	7
1.1 Inleiding	7
1.1.1 Aanleiding	7
1.1.2 Onbedoelde neveneffecten	8
1.2 Omgeving	10
1.2.1 Randvoorwaarden	10
1.2.2 Is toetreding tot de sector mogelijk?	11
1.2.3 Welke publieke belangen in de sector zijn gedefinieerd?	11
1.2.4 Stakeholders	13
1.2.5 Trends en ontwikkelingen	15
1.3 Formele governance	16
1.3.1 Wet Goed Onderwijs, Goed bestuur	16
1.3.2 Code goed bestuur van de VO-raad	17
1.3.3 Personeel, ouders en leerlingen	19
1.3.4 Bestuursmodellen	20
1.4 ‘Informele’ governance	22
2 Governance voortgezet onderwijs in Verenigd Koninkrijk	23
2.1 Inleiding	23
2.1.1 Onbedoelde neveneffecten	24
2.2 Omgeving	25
2.2.1 Randvoorwaarden	25
2.2.2 Trends en ontwikkelingen	26
2.3 Formele governance	27
2.3.1 Het bestuur	27
2.3.2 Samenstelling bestuur	29
2.4 Informele governance	30
3 Governance in het voortgezet onderwijs in Nieuw-Zeeland	31
3.1 Inleiding	31
3.1.1 Driedeling in het onderwijs	31
3.2 Omgeving	33
3.2.1 Lokale gemeenschap	33
3.2.2 Kwalificaties	34
3.2.3 Toegankelijkheid	35
3.2.4 Trends en ontwikkelingen	36
3.2.5 Nationaal curriculum	37
3.3 Formele Governance	38
3.3.1 Wetgeving	38

3.3.2 Eisen voor goed bestuur	39
3.3.3 Toezicht	40
3.4 Informele governance	42
4 Governance in het Zweedse voortgezet onderwijs	45
4.1 Inleiding	45
4.1.2 Het middelbaar onderwijs en governance	46
4.1.3 Onbedoelde neveneffecten	47
4.2 Omgeving	49
4.3 Formele governance	49
4.3.1 Financiering	50
4.3.2 Bestuur	51
4.3.3 Toezichthouders	53
4.3.4 Stakeholders	54
4.3.5 Kwaliteit en verantwoording	54

1 Governance in het Nederlandse voortgezet onderwijs

1.1 Inleiding

Het voortgezet onderwijs in Nederland bedient jaarlijks ongeveer 900 duizend leerlingen in de leeftijdscategorie van circa 12 tot 18 jaar. Deze leerlingen zitten verspreid over diverse onderwijsniveaus. Naast de reguliere onderwijstypen vmbo, havo en vwo, gaat het ook om speciaal onderwijs. Hier kunnen lichamelijk gehandicapte, slechthorende, slechtzinnende of langdurig zieke leerlingen terecht voor onderwijs. Voor jongeren die ondanks extra hulp moeite hebben een diploma te halen, is er praktijkonderwijs.

De afgelopen decennia heeft de overheid gestuurd op schaalvergroting in het onderwijs. Dit heeft geleid tot vele fusies en een afname van het totale aantal scholen en schoolbesturen, zo ook in het voortgezet onderwijs. Zo was in 2008/2009 het aantal scholen teruggelopen naar 647, ten opzichte van 1.005 scholen in 1994/1995. Het aantal schoolbesturen waar deze scholen onder vallen is in dezelfde periode gedaald van 486 naar 358 schoolbesturen¹. Als gevolg van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs², is de variëteit tussen de bestuursvormen (én rechtsvormen) van oudsher groot. De sector heeft een eigen CAO, die tot stand komt na afspraken tussen de vakbonden en de VO-raad (de werkgeversorganisatie).

1.1.1 Aanleiding

Goed bestuur is in het Nederlandse onderwijs de afgelopen jaren een hot issue geworden. Onder meer de aangetroffen praktijk bij hogescholen die bekostiging ontvingen voor onterecht ingeschreven studenten (Commissie Schutte) en de discussie over de (ongewenste) opkomst van islamitische scholen –met een verhoogd risicoprofiel voor zwak onderwijs- hebben ertoe geleid dat om aangepaste wetgeving werd gevraagd. Zo heeft de Eerste Kamer onlangs de wet ‘Goed Onderwijs, Goed Bestuur’ aangenomen. Naar verwachting wordt deze in augustus van kracht. Met deze wet tracht de overheid de kwaliteit van het onderwijs te garanderen, in een tijd waarin de autonomie van scholen meer en meer toeneemt. Vooruitlopend hierop hebben de verschillende onderwijssectoren hun eigen code voor goed bestuur ontwikkeld. Onlangs zijn de leden van de PO-raad akkoord gegaan met de invoering van deze code. In het voortgezet onderwijs is deze al

¹ Bron: www.stamos.nl.

² Artikel 23 van de Grondwet regelt de vrijheid van stichting, richting en inrichting van het onderwijs.

iets langer gemeengoed. Op 27 mei 2008 heeft de ledenvergadering van de VO-raad de code aangenomen. Eind dit schooljaar loopt de implementatieperiode af.

1.1.2 Onbedoelde neveneffecten

Aandacht voor governance is er in het voortgezet onderwijs zeker. Dit is niet geheel toevallig. In de voorbije jaren hebben zich diverse discussies afgespeeld die deze ontwikkeling in de kaart hebben gespeeld, zoals de genoemde angst voor het opkomende islamitisch onderwijs (en de zwakke scholen die daar vaak mee gepaard lijken te gaan). In grote lijnen zijn er discussies geweest over de onderwijskwaliteit, de beloning van managers en de financiële reserves van scholen.

Onderwijskwaliteit

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over zwakke scholen. Ieder kind heeft immers recht op kwalitatief goed onderwijs. De overheid schenkt dan ook extra aandacht aan de zwakke scholen, onder meer door het inrichten van een steunpunt voor zwakke scholen (feitelijk wordt dit door de VO-raad gedaan), het vergroten van de mogelijkheden tot overheidsingrijpen en het verscherpen van het toezicht door de onderwijsinspectie (risicogericht toezicht, waardoor potentieel zwakke scholen eerder worden bezocht en goede scholen de inspectie minder vaak over de vloer krijgen). Op 1 maart 2010 hadden 23 vo-scholen een zeer zwakke beoordeling voor (delen van) hun onderwijs³. Deze scholen lopen het risico dat de bekostiging wordt gestaakt. Een zeer zwaar middel dat niet vaak wordt ingezet. Onlangs heeft staatssecretaris Van Bijsterveldt echter aangekondigd de bekostiging aan het Islamitisch College Amsterdam stop te zetten. De kwaliteit van het onderwijs was als zeer zwak beoordeeld en er is geen vooruitzicht op verbetering. Aangezien de school al drie jaar qua leerlingenaantal onder de opheffingsnorm zit, wordt de bekostiging per 1 augustus gestaakt⁴.

De kwaliteit van het onderwijs komt niet alleen tot uiting in discussie over de onderwijskwaliteit zelf. Een belangrijk issue in het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren de bevoegdheid van het onderwijspersoneel geweest. Niet iedere docent blijkt bevoegd voor het vak dat hij of zij geeft. Soms is men onderbevoegd (men mag bijvoorbeeld wel Duits geven aan havo2, maar niet aan vwo6), soms hebben leraren helemaal geen bevoegdheid. Deze leraren zijn aangesteld op basis van andere kwaliteiten of uit noodzaak. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om economen of ict'ers uit het bedrijfsleven, of studenten van de lerarenopleiding die nog maar net met de opleiding zijn gestart. Vertegenwoordigers van onder meer vakbonden en leden van de Tweede Kamer, uiten regelmatig hun zorgen over de door hen waargenomen tendens om meer onbevoegden voor de klas te zetten en het effect dat het op de onderwijskwaliteit zou hebben. Sinds november 2009 publiceert OCW het percentage onbevoegde docenten per school.

³ Bron: <http://www.onderwijsinspectie.nl/site/actueel/publicaties/overigdetails/Zeer+zwakke+scholen+voortgezet+onderwijs>.

⁴ Bron: <http://www.minocw.nl/actueel/nieuws/36101/van-bijsterveldt-kondigt-stopzetting-bekostiging-ica-aan.html>.

Topinkomens

De maatschappelijke discussie over de inkomens van managers in de publieke sector (beter bekend als de discussie over de ‘Balkenendenorm’) is ook in het onderwijs gevoerd. Dit is onder meer het gevolg van tot diverse publicaties in de media over de verdiensten van diverse bestuurders in het hoger onderwijs. In het voortgezet onderwijs lijken dergelijke beloningen niet of nauwelijks voor te komen: volgens de VO-raad zou slechts één bestuurder de ‘Balkenendenorm’ naderen⁵. Toch is ook hier rumoer ontstaan nadat de VO-raad de Beloningsleidraad publiceerde in mei 2008. Bestuurders worden hiermee buiten de CAO Voortgezet Onderwijs geplaatst, waarmee de maximale beloning voor bestuurders hoger is dan in de CAO. In reactie op vragen vanuit de Tweede Kamer, laat de staatssecretaris van Onderwijs weten het verschil in maximale beloning tussen de leidraad en de CAO fors te vinden, maar dat het aan de sociale partners gezamenlijk is om te bepalen of bestuurders buiten de CAO vallen⁶. Ook meldt ze dat de VO-raad heeft aangegeven uiteindelijk aan te sluiten bij de besluitvorming over de normering van topinkomens in de (semi)publieke sector. Een wetsvoorstel hiervoor is momenteel in voorbereiding.

Financiële reserves

Een ander thema dat vaak in de media terugkomt, betreft de reserves van scholen. Deze zijn naar de smaak van menigeen aan de hoge kant. In de ogen van het publiek blijven middelen bestemd voor onderwijstaken op de plank liggen, terwijl er een roep is om meer te investeren. Het ministerie van OCW heeft daarom de toezichtstaken van de Inspectie van het Onderwijs uitgebreid om eventueel buitensporig spaargedrag van scholen tegen te gaan. Bovendien is de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen in het leven geroepen (ook bekend als de commissie Don) die eind 2009 heeft geadviseerd over een grotere doelmatigheid van het financiële beleid van onderwijsinstellingen. Dit heeft er onder meer toe geleid dat signaleringsgrenzen worden ingesteld en het financiële toezicht zal worden verbeterd.

Eind januari heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer laten weten dat circa 65% van de instellingen in het voortgezet onderwijs een kapitaal heeft dat de daartoe opgestelde signaleringsgrens van de commissie Don overschrijdt. Op basis van deze eerste indruk laat het ministerie onderzoek uitvoeren naar de achtergronden van deze (te) hoge kapitaalpositie. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs⁷ kwamen vorig jaar signalen dat besturen onderwijsgeld, bedoeld voor personele en materiële exploitatie, hebben besteed aan gebouwen. Mogelijk houden besturen hiervoor een reserve aan. De bouw van scholen voor voortgezet onderwijs is echter een taak van gemeenten, tenzij gemeenten dit onderdeel (ook) hebben doorgedecentraliseerd. Er komt dan ook vervolgonderzoek naar de omvang van en motieven voor investeringen in onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs.

⁵ Bron: <http://www.vo-raad.nl/actueel/persberichten/vo-bestuurders-vallen-niet-onder-cao>.

⁶ Bron: Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, *Beantwoording vragen van het lid Jan de Vries (CDA) over de beloningsleidraad van managers in het voortgezet onderwijs*, 11 juni 2008.

⁷ *De vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar het weerstandsvermogen van vo-scholen*. Inspectie van het onderwijs (januari 2009).

1.2 Omgeving

1.2.1 Randvoorwaarden

Artikel 23 van de Grondwet is een belangrijk artikel voor het Nederlandse onderwijs. Het regelt namelijk de vrijheid van onderwijs, uiteenvallend in de vrijheid van richting, stichting en inrichting. Met dit artikel kwam in 1917 een eind aan de schoolstrijd tussen het door de overheid bekostigde onderwijs (openbaar) en het onderwijs dat op religieuze leest was geschoeid (bijzonder⁸). De vrijheid zorgt voor financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De overheid stelt eisen aan de scholen, maar dient daarbij recht te doen aan dit grondwetsartikel. De verdeling komt er in grote lijnen op neer dat de overheid het 'wat' bepaalt (kerndoelen, exameneisen) en de scholen het 'hoe'. Hierbij moet de overheid wel rekening houden met de onderwijsvrijheid om te voorkomen dat botsingen ontstaan met bijvoorbeeld de levensbeschouwelijke overtuigingen van de school. Bij het oprichten van een nieuwe school, die ook voor bekostiging in aanmerking wil komen heeft de overheid stichtings- en opheffingsnormen, zoals een voldoende aantal leerlingen. De denominatie van de school (bijvoorbeeld openbaar, rooms-katholiek, protestants-christelijk of islamitisch) is in principe geen reden voor afwijzing.

Het openbaar onderwijs is de verantwoordelijkheid van de (lokale) overheid en voor iedereen toegankelijk. De lokale overheid dient er ook voor te zorgen dat leerlingen, binnen redelijke afstand, een school tot hun beschikking hebben. Het bijzonder onderwijs mag eisen stellen aan de toegang tot de school en mag daarom leerlingen weigeren. Veelal is dit het onderschrijven van de (levensbeschouwelijke) visie van de school, maar men kan daarin ook verder gaan.

Artikel 23 van de Grondwet

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering;
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen;
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld;
4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school;
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting;
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de

⁸ Tegenwoordig kent het bijzonder onderwijs ook algemeen-neutraal onderwijs. Veelal gaat het dan om varianten als Montessori, Jenaplan of Vrije School.

vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd;

7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend;
8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

1.2.2 Is toetreding tot de sector mogelijk?

Toetreding tot de onderwijssector is dus mogelijk, mits de scholen aan stichtings- en opheffingsnormen voldoen. De aanvrager voor een school moet aantonen dat de behoefte aan de school er is en dat verwacht mag worden dat zich voldoende leerlingen zullen aanmelden. Bovendien moeten de scholen van voldoende kwaliteit zijn om in aanmerking te blijven/komen voor bekostiging.

Naast dit ‘reguliere onderwijs’ bestaan ook particuliere instanties. Particuliere partijen kunnen scholen oprichten die niet uit publieke middelen worden bekostigd. In dit geval volstaat het om binnen vier weken na oprichting het ministerie van OCW op de hoogte te stellen van de nieuwe school. Daarnaast dienen scholen aan kwaliteitseisen te voldoen om aan leerplichtige kinderen onderwijs te mogen geven. De Inspectie van het Onderwijs houdt hier toezicht op en adviseert in voorkomende gevallen de leerplichtambtenaar in hoeverre het onderwijs voldoet aan de leerplicht.

Er zijn diverse typen particulier onderwijs, te weten⁹:

- Internationale of buitenlandse scholen. Dit zijn scholen die uitsluitend bestemd zijn voor leerlingen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben;
- Aangewezen exameninstellingen voor voortgezet onderwijs. Op deze zelfstandige exameninstellingen worden leerlingen voorbereid op het eindexamen. Bij een zelfstandige exameninstelling kunnen zowel jongeren als volwassenen het eindexamen afleggen en een diploma halen voor vwo, havo en vmbo;
- Particuliere dagscholen voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs, ook wel B3-scholen genoemd. Deze scholen komen wat betreft de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheden van de leraren overeen met reguliere scholen;
- Thuisonderwijs. Dit is onderwijs aan huis. Voor thuisonderwijs moeten ouders vrijstelling van de leerplicht voor hun kind hebben gekregen. Ouders geven hun kind dan zelf onderwijs.

1.2.3 Welke publieke belangen in de sector zijn gedefinieerd?

Kinderen in Nederland hebben recht op onderwijs van goede kwaliteit. Het kabinet draagt hiervoor de eindverantwoordelijkheid. Preciezer geformuleerd:

⁹ <http://www.postbus51.nl/nl/home/themas/onderwijs/kwaliteit-en-klachten-onderwijs/erkende-onderwijsinstellingen/wat-is-particulier-onderwijs-.html>.

“De minister is verantwoordelijk voor een onderwijsstelsel dat zodanig functioneert dat het onderwijs aansluit bij de talenten en de ambities van individuele leerlingen en bij wat de maatschappij nodig heeft. In het bijzonder is hij verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs, de rechtmatige besteding van onderwijsmiddelen en het borgen van de onderwijskwaliteit.”¹⁰

Als het gaat om de publieke belangen in zake het voortgezet onderwijs, kunnen we dus de volgende belangen onderscheiden:

- Toegankelijkheid;
- Doelmatigheid;
- Kwaliteit.

De instrumenten die de minister tot zijn beschikking heeft om de publieke belangen te bevorderen en te waarborgen zijn wet- en regelgeving, bekostiging, subsidies, toezicht en dialoog met belanghebbenden.

Leerplicht

Als het gaat om de toegankelijkheid van het onderwijs, hebben we te maken met de ‘fysieke’ toegankelijkheid en de ‘financiële’ toegankelijkheid. Nederland kent de Leerplichtwet 1969, waarin geregeld is dat ieder kind in de leeftijd van 5-16 jaar leerplicht heeft en dus geacht wordt naar school te gaan (of vervangende leerplicht te hebben). Voor 16 en 17 jarigen geldt een kwalificatieplicht, indien men nog geen startkwalificatie heeft behaald. Om aan deze leerplicht te kunnen voldoen, moet iedere jongere toegang hebben tot voortgezet onderwijs, binnen de denominatie van zijn of haar keuze. De overheid moet de toegang tot onderwijs waarborgen door te zorgen voor voldoende (openbaar) onderwijs. Ook voor jongeren met een psychische of fysieke beperking dient het onderwijs toegankelijk te zijn. Hiervoor is onder meer het zogenoemde rugzakje (leerling-gebonden financiering) in het leven geroepen en bestaan er diverse type scholen voor speciaal onderwijs. Toegankelijkheid is echter niet alleen afhankelijk van de aanwezigheid van voldoende scholen. De toegang tot het bekostigde onderwijs moet voor iedereen, ongeacht de financiële draagkracht, verzekerd zijn. De overheid heeft daarom ook eisen gesteld aan de financiële bijdrage die scholen van ouders mogen vragen. Deze bijdrage is in principe vrijwillig en mag alleen gelden voor activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het reguliere onderwijsprogramma. De overheid probeert het onderwijs verder toegankelijk te houden door een kindgebonden budget via de Belastingdienst (sinds 1 januari 2010 de opvolger van de Wet Tegemoetkoming Studiekosten, waarmee ouders/verzorgers een inkomensafhankelijke bijdrage konden krijgen) en de Wet Gratis Schoolboeken, waarmee scholen in het voortgezet onderwijs verplicht zijn de schoolboeken voor de leerlingen gratis ter beschikking te stellen.

Inspectie van het onderwijs

Voor het borgen van de publieke belangen in het onderwijs, is de Inspectie van het Onderwijs in het leven geroepen. Zij houden conform de Wet op het Onderwijstoezicht toezicht op de kwaliteit van het onderwijs in de verschillende sectoren, alsmede toezicht op de financiële situatie van de onderwijsinstellingen. Van iedere school publiceert de

¹⁰ Ministerie van OCW, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010. Memorie van Toelichting*, TK Vergaderjaar 2009-2010 (32 123 VIII).

inspectie een opbrengstenkaart (voorheen kwaliteitskaart), waarop iedereen kan zien hoe de school er kwalitatief voorstaat in vergelijking met vergelijkbare scholen. Publicatie van deze gegevens is ontstaan nadat Trouw in 1997 na een succesvol beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur besloot een overzicht van de beste scholen te maken op basis van de inspectieoordelen.

De Inspectie van het Onderwijs heeft op dit moment geen algemene toezichtbevoegdheden als het gaat om bestuurs- of beleidsaangelegenheden van het bevoegd gezag. De minister heeft aangegeven de Inspectie wel dergelijke bevoegdheden toe te willen kennen; het gaat daarbij om onderzoek naar de mate waarin scholen aan de toekomstige wettelijke vereisten aangaande de bestuurlijke inrichting voldoen. In het huidige toetsingskader voor het voortgezet onderwijs zijn ook al criteria opgenomen in het kader van het kwaliteitsbeleid dat instellingen voeren, die betrekking hebben op goed bestuur. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de interactie met belanghebbenden in de omgeving van de instelling. Verder heeft de inspectie in haar werkplan voor de komende jaar aangegeven de kwaliteit van de leraar, management én bestuur als belangrijke thema's in het toezicht te zien.

Toezichtskader voortgezet onderwijs¹¹

Het toezichtskader dat de Inspectie van het Onderwijs voor het voortgezet onderwijs hanteert, bestaat in de kern uit de volgende kwaliteitsaspecten:

- A. Opbrengsten:
 - 1. De opbrengsten liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.
- B. Onderwijsleerproces:
 - 1. De aangeboden leerinhouden zijn gericht op de brede ontwikkeling van leerlingen en de voorbereiding op vervolgonderwijs of arbeidsmarkt en samenleving;
 - 2. De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken;
 - 3. Het schoolklimaat wordt gekenmerkt door veiligheid en respectvolle omgangsvormen;
 - 4. De leraren leggen duidelijk uit, organiseren de onderwijsactiviteit efficiënt en houden de leerlingen taakbetrokken;
 - 5. De leraren stemmen aanbod, instructie, verwerking en onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.
- C. Zorg en begeleiding:
 - 1. De leraren volgen systematisch de vorderingen van de leerlingen;
 - 2. Leerlingen die dat nodig blijken te hebben krijgen extra zorg.
- D. Kwaliteitszorg:
 - 1. De school zorgt systematisch voor behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs.
- E. Wet- en regelgeving.

1.2.4 Stakeholders

In feite kan de gehele maatschappij, van leerling tot bedrijfsleven, van docent tot Tweede Kamerlid, gezien worden als stakeholder van het voortgezet onderwijs. Hier

¹¹ Inspectie van het Onderwijs, (2009). *Toezichtskader 2009, primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

onderscheiden we als de belangrijkste stakeholders de direct betrokkenen bij het voorgezet onderwijs. Hierbij laten we de overheid en politiek buiten beschouwing. De te onderscheiden stakeholders zijn dan:

- de schoolbesturen;
- de schoolleiders;
- het onderwijspersoneel;
- de ouders;
- de leerlingen;
- de lerarenopleidingen.

Schoolbestuur

De onderwijssector kent van oudsher een grote variëteit aan organisaties die de belangen van de verschillende stakeholders behartigt. Alle genoemde groeperingen kennen hun eigen belangenbehartigers, soms uitgesplitst naar denominatie. Voor de besturen en schoolleiders is dat in principe de VO-raad. In het verleden werden de belangen echter behartigd door de specifieke besturenorganisaties per denominatie. Deze organisaties bestaan nog steeds, maar de VO-raad is de officiële gesprekspartner voor de minister.

Werknemers

Schoolleiders zijn ook werknemer en kunnen zich net als het overige onderwijspersoneel (leraren en ondersteuners) vertegenwoordigd voelen door de vakbonden. In het voortgezet onderwijs zijn vier vakbonden actief, te weten de AOb, CNV Onderwijs, Abvakabo FNV en de CMHF. In 2008 is in het voortgezet onderwijs de actiegroep Leraren in Actie opgericht. Deze manifesteert zich sinds vorig jaar ook als vakbond. Leraren zijn verder vertegenwoordigd in vele vakverenigingen, waarvan er ongeveer 25 de krachten hebben gebundeld in het Platform VVVO. Een andere belangenorganisatie voor leraren is de Stichting Platforms VMBO. Voor het ondersteunend personeel is enkele jaren terug de LBOOP opgericht.

Ouders en leerlingen

De ouders en leerlingen hebben ook ieder hun eigen belangenbehartiger. Zo is het LAKS de gesprekspartner van de minister namens de leerlingen. De belangen van ouders worden door diverse algemene ouderverenigingen behartigd, zoals:

- Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag (LOBO);
- Vereniging van Nederlandse Katholieke Ouders (NKO);
- OUDERS & COO (christelijke oudervereniging);
- Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) (niet alleen voor ouders, maar voor alle betrokkenen bij het openbaar onderwijs, van leerling tot politicus);
- Netwerk Landelijke Ouderorganisaties (NLOO) (voor ouders die zich niet door andere organisaties vertegenwoordigd voelen).

Naast deze algemene landelijke ouderverenigingen, die naar denominatie zijn ingericht, bestaan er ook ‘thematische’ ouderverenigingen. Een voorbeeld daarvan is de Stichting Balans, een landelijke vereniging voor ouders van kinderen met ontwikkelingsstoornissen bij leren en/of gedrag (bv. ADHD of dyslexie).

Lerarenopleidingen

De tweedegraads lerarenopleidingen (hbo) en de universitaire lerarenopleidingen hebben ieder hun eigen belangenbehartiger. Respectievelijk zijn dat het ADEF en ICL.

1.2.5 Trends en ontwikkelingen

Een belangrijke trend is het geven van meer vrijheid aan de onderwijssector. Deregulering is samen met decentralisatie een belangrijke ontwikkeling die al jaren gaande is. Zo is de onderwijshuisvesting gedecentraliseerd, eerst naar gemeenten, later is het onderhoud van gebouwen doorgedecentraliseerd naar de scholen voor voortgezet onderwijs¹². Ook de arbeidsvoorwaardenvorming is doorgedecentraliseerd naar de sector zelf. VO-raad en vakbonden maken hier gezamenlijk afspraken over. Gelijk met deze trend van deregulering, treedt bij de politiek ook een behoefte aan meer toezicht/controle op: doen de scholen het wel goed?

Onlangs heeft de Eerste Kamer de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur aangenomen, waarmee het interne toezicht van scholen versterkt moet worden en de minister meer mogelijkheden heeft om bij zwakke scholen in te grijpen. Ook is het financieel toezicht de afgelopen jaren aangescherpt.

Schaalvergroting

Een andere trend die zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan is de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs. De Onderwijsraad constateert dat scholen een prikkel hebben tot schaalvergroting “doordat de bekostiging in het voortgezet onderwijs voor een belangrijk deel gebaseerd is op een vast bedrag per leerling”¹³. Deze schaalvergroting staat echter politiek onder druk. Er is een tendens waarneembaar in het terugverlangen naar kleinschaligheid en het terugbrengen van, wat men noemt, de menselijke maat in het onderwijs¹⁴. Met menselijke maat in het onderwijs wordt bedoeld “dat een onderwijsinstelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling en de lijnen van besluitvorming kort zijn.”¹⁵ Om de verdergaande schaalvergroting te reguleren heeft de Tweede Kamer in januari een wetsvoorstel aangenomen om een fusietoets in te voeren. Hierdoor kunnen besturen niet zonder toestemming van de medezeggenschapsraad en de minister een fusie aangaan. De door de Onderwijsraad benoemde bekostigingsprikkel blijft echter bestaan, waardoor het spanningsveld tussen de twee overheidsdoelen (doelmatigheid en kwaliteit) ook overeind blijft.

Arbeidsmarkttekorten

De onderwijssector kan al jaren moeilijk aan voldoende gekwalificeerd personeel komen. Dit geldt zeker ook voor het voortgezet onderwijs. De problemen met directiefuncties zijn minder groot. Voor toezichthouders lijkt dit probleem zich niet voor te doen.

¹² Nieuwbouw is een taak van de gemeente (tenzij door de gemeente doorgedecentraliseerd).

¹³ *Advies: De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, Onderwijsraad, november 2008.

¹⁴ Zie hiervoor onder meer de brief van 28 november 2008 over ‘De menselijke maat in het onderwijs’ van minister Plasterk aan de Tweede Kamer.

¹⁵ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de Fusietoets (KST134120).

In 2007 is de Commissie Rinnooy Kan in het leven geroepen om te adviseren over deze tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt. Dit advies heeft uiteindelijk geleid tot sectorale afspraken over aanpakken van de tekorten en het aantrekkelijker maken van het lerarenberoep: het convenant LeerKracht. Naar aanleiding van de langlopende discussies over de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en die van de leraren in het bijzonder, hebben het ministerie van het onderwijs en de sociale partners in de onderwijssectoren po, vo en bve een Convenant LeerKracht afgesloten.

In het convenant spreken de sociale partners en de minister van OCW af dat voor de versterking van de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar het nodig is:

- de positie van de leraar in de school te versterken (onder meer door oprichting van een professioneel statuut, waarover later meer);
- de beloning van de leraar te verbeteren door onder andere een sterkere koppeling tussen opleiding en carrièremogelijkheden;
- de inzetbaarheid van de leraar in het onderwijsproces te optimaliseren.

Op basis van het convenant is vervolgens een actieplan opgesteld voor het lanceren van concrete maatregelen. Zo is de Lerarenbeurs ingevoerd, die door individuele leraren kan worden aangevraagd voor het volgen van een relevante opleiding. Ook is extra geld uitgetrokken voor de functiemix en samenhangend daarmee de verhoging van het aandeel leraren in de hogere schalen en versterkte instroom van eerstegraads leraren.

1.3 Formele governance

Zoals hiervoor al aangegeven wordt het externe toezicht op het voortgezet onderwijs uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs (op grond van de Wet op het Onderwijstoezicht). Naast de belangrijke rol van de Inspectie, wordt ook aan scholen en diens stakeholders een belangrijke rol toegedicht. In dit kader is een aantal wetten en ontwikkelingen van belang:

- Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur;
- Sectorcode Goed Bestuur;
- Wetsvoorstel fusietoets;
- Wet Medezeggenschap Scholen;
- Klachtenregelingen.

1.3.1 Wet Goed Onderwijs, Goed bestuur

Met de komst van de Wet Goed onderwijs, Goed bestuur (vermoedelijk per 1 augustus 2010) beoogt de overheid het bestuurlijk instrumentarium te verbeteren, waarmee de overheid slagvaardiger op kan treden als 1) de onderwijskwaliteit ernstig of langdurig tekortschiet en/of 2) sprake is van bestuurlijk wanbeheer. Bovendien wil men de verdere ontwikkeling van goed bestuur in primair en voortgezet onderwijs bevorderen. Het wetsvoorstel kent hiertoe vier hoofdlijnen¹⁶:

¹⁶ Memorie van Toelichting bij de wijzigingswet Goed Onderwijs, Goed Bestuur (KST126933).

1. Wettelijke eisen aan de minimumkwaliteit van een school. Indien de school hieraan naar het oordeel van de inspectie niet voldoet en verbetering uitblijft, krijgt de minister de aanvullende bevoegdheid de bekostiging van de school te beëindigen;
2. In voorkomende (wettelijk vastgelegde) gevallen van bestuurlijk wanbeheer heeft de minister de mogelijkheid voor het geven van een ‘aanwijzing’ (aanspreken van het bevoegd gezag om één of meerdere bestuurders of toezichthouders te vervangen). Indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd, kan de minister de bekostiging staken;
3. Scheiden van de functies van intern toezicht en bestuur wordt een bekostigingsvoorwaarde. Ieder bevoegd gezag dient deze scheiding aan te brengen, maar de vorm waarin men dit doet, is vrij gelaten;
4. Stimuleren van de ontwikkeling van sectorcodes voor goed bestuur. In het bestuursverslag dienen besturen onder het motto van ‘pas toe of leg uit’ zich publiekelijk over de code te verantwoorden. De minister kan bij AMvB een sectorcode opleggen.

Eisen aan intern toezicht

Uit de hoofdlijnen van de wet blijkt dat de functie van bestuur en intern toezicht gescheiden dient te zijn. Daarnaast zijn er nog drie eisen aan het interne toezicht, te weten¹⁷:

1. Deugdelijk en onafhankelijk functioneren van intern toezicht ten opzichte van het bestuur;
2. Benoeming van leden van het intern toezicht op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen;
3. Voordracht door de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad van één van de leden van het intern toezicht.

1.3.2 Code goed bestuur van de VO-raad

De Wet Goed onderwijs, Goed bestuur regelt dat iedere onderwijssector een eigen code voor goed bestuur dient te hebben. De minister kan deze code opleggen aan de sector, indien deze het niet zelf oppakt, maar kiest vooralsnog voor zelfregulering. In 2008 hebben de leden van de VO-raad hun sectorale code voor goed bestuur aangenomen. Aan het eind van het schooljaar 2010 loopt de implementatieperiode af en zouden schoolbesturen deze code moeten hebben doorgevoerd. Scholen in het voortgezet onderwijs zijn niet verplicht de sectorcode volledig uit te voeren, maar mogen onder het principe “pas toe of leg uit” met de code aan de slag. De code bestaat uit vijf criteria (voor een nadere uitwerking zie Tabel 1.2):

1. Goed bestuur;
2. Goed intern toezicht;
3. Horizontale verantwoording;
4. Integriteit;
5. Sturing en beheersing.

¹⁷ Geenen, C. (2009). *Intern toezicht op bestuur: onderzoekt alles, maar behoudt vooral het goede*. In: Dyade Magazine, oktober 2009.

In de code is ook vastgelegd wat de verantwoordelijkheden en taken zijn van de toezichthouder en de bestuurder. In principe is de toezichthouder verantwoordelijk voor het integrale toezicht én de kwaliteit van dat (eigen) toezicht. Ook stelt de toezichthouder de eigen beloning vast. Verder stelt het een klokkenluidersregeling op en benoemen ze een externe accountant. Tot slot dient de toezichthouder onafhankelijk te kunnen opereren, zowel ten opzichte van andere leden van het toezicht, als de bestuurder. De toezichthouders hebben een vooraf vastgestelde zittingstermijn. De invulling hiervan is aan het bevoegd gezag zelf over gelaten.

Taken interne toezicht (conform code goed bestuur):

- Goedkeuring strategisch beleid;
- Goedkeuring jaarrekening en begroting;
- Goedkeuring jaarverslag;
- Benoeming en ontslag bestuurder;
- Jaarlijks evalueren van de bestuurder;
- Wijzigen van de statuten.

Stand van zaken implementatie

De VO-raad heeft een quickscan laten uitvoeren naar de mate waarin de code is geïmplementeerd. De belangrijkste resultaten zijn opgenomen in Tabel 1.2. Daaruit blijkt dat er een grote spreiding is tussen scholen in de mate waarin de code is geïmplementeerd. Wel lijkt men goed op weg met de scheiding van bestuur en toezicht (een belangrijke voorwaarde uit de Wet Goed onderwijs, Goed bestuur). Het is echter nog niet overal vastgelegd.

Tabel 1.1 Mate van implementatie van onderdelen van de code Goed Onderwijsbestuur (percentages)¹⁸

Criteria code	Niet of initieel aanwezig	Ontwikkeld of vastgelegd	Geborgd of geoptimaliseerd
Criteria 1: Goed bestuur			
1.1 Taken en werkwijzen bestuur zijn vastgelegd in statuten en reglementen (s & r)	14	39	48
1.2 Rechtsvorm en doelen zijn duidelijk verwoord in s & r	12	31	57
1.3 Taken en verantwoordelijkheden van leden bestuurscommissies zijn vastgelegd s & r	27	29	45
1.4 Nevenfuncties van bestuurders zijn bekend	26	30	43
Criteria 2: goed intern toezicht			
2.1 Er is raad van toezicht of toezichhoudend bestuur ingericht (hierna: toezichhouder)	22	21	57
2.2 De toezichhouder komt minimaal 4 x per jaar bijeen	17	19	65
2.3 Taken, werkwijzen toezichhouder zijn vastgelegd in s & r	15	28	57
2.4 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden toezichhouder zijn vastgelegd in s & r	16	26	58
2.5 Functioneren toezichhouder wordt minimaal jaarlijks geëvalueerd	24	26	50
2.6 De toezichhouder heeft een rooster van aftreden	17	20	63
Criteria 3: horizontale verantwoording			
3.1 Er is een verantwoordingsbeleid voor beleid en prestaties van het bestuur	18	47	35
3.2 Er is aandacht voor klachtenregeling, klanttevredenheid, bejegening, kwaliteitszorg	19	56	25
Criteria 4: integriteit			
4.1 Er is een integriteitsbeleid	57	28	15
4.2 Er is een klokkenluidersregeling	50	25	25
Criteria 5: sturing en beheersing			
5.1 Er is een planning- en controlcyclus	4	48	49
5.2 Er is risicomanagement	16	50	35
5.3 Externe accountant controleert jaarlijks de boeken	1	10	89
5.4 Adviezen van externe accountant worden opgevolgd	1	15	84

1.3.3 Personeel, ouders en leerlingen

Medezeggenschap

Het schoolbestuur in Nederland is geprofessionaliseerd en bestaat niet meer uit de vrijwilligers van weleer. Ouders maken daardoor in steeds mindere mate deel uit van dergelijke schoolbesturen, tenzij men over relevante competenties beschikt (bijvoorbeeld een accountant). Ouders en ook leraren kunnen via de medezeggenschapsraad één van de leden van het toezicht voordragen. Verder is de inspraak van leraren, ouders en leerlingen ook geregeld via de medezeggenschapsraad en de hiertoe in het leven geroepen Wet Medezeggenschap Scholen (WMS). Elke school dient over een medezeggenschapsraad te

¹⁸ Dielemans et al (2009). Implementatie van de Code Goed Onderwijsbestuur bij scholen voor voortgezet onderwijs. Resultaten van een Quick Scan. S.I: Hogeschool INHOLLAND, lectoraat Boards & Governance.

beschikken waar de ouders en docenten mee kunnen praten en eventueel beslissen over de school.

Partnerschap

De wetgever beoogt ouders een *countervailing power* te maken van de school en het bestuur. In de praktijk lijkt partnerschap nog niet echt van de grond te komen (zie ook het onlangs verschenen advies van de Onderwijsraad *Ouders als partner*¹⁹). De vraag is ook in hoeverre ouders in staat zijn deze rol van countervailing power op te pakken. Is men voldoende toegerust op deze rol?

Klachtenregelingen

Ouders en leerlingen kunnen met klachten over hun school, die de school niet naar hun tevredenheid heeft afgehandeld terecht bij de klachtencommissies. Scholen hebben een eigen commissie of zijn aangesloten bij een regionale of landelijke klachtencommissie.

Professioneel statuut

Leraren hebben in de afgelopen jaren diverse malen aangegeven het gevoel te hebben geen zeggenschap meer te hebben over hetgeen in de eigen klas gebeurt. De AOb heeft daarom meerdere malen gepleit voor een professioneel statuut voor leraren, waarin onder meer de zeggenschap voor docenten wordt geborgd. In het Actieplan Leerkracht hebben sociale partners en het ministerie van OCW afgesproken om tot een professioneel statuut te komen. Eind 2009 heeft het kabinet besloten met een wetsvoorstel te komen dat leraren een belangrijke stem geeft in het ontwikkelen en vaststellen van het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid op school. De wetsvoorstellen zijn in voorbereiding.

1.3.4 Bestuursmodellen

Het SCP onderscheidt in haar rapportage 'De school bestuurd'²⁰ vier formele bestuursmodellen voor de onderwijssector, te weten:

- Klassiek model: bestuur is bevoegd en eindverantwoordelijk, en de schoolleiding voert besluiten uit;
- Raad-van-beheermodel (1): met besturen op hoofdlijnen en mandatering van taken aan de schoolleiding;
- Raad-van-beheermodel (2): met onderscheid tussen een algemeen en een dagelijks bestuur;
- Raad-van-toezichtmodel: bestuur en toezicht zijn organiek gescheiden.

Besturen in het voortgezet onderwijs kunnen naast vo-scholen ook scholen voor primair onderwijs binnen hun bestuur hebben. Ook komt het voor dat instellingen in het bve-veld scholen voor vmbo onder hun hoede hebben.

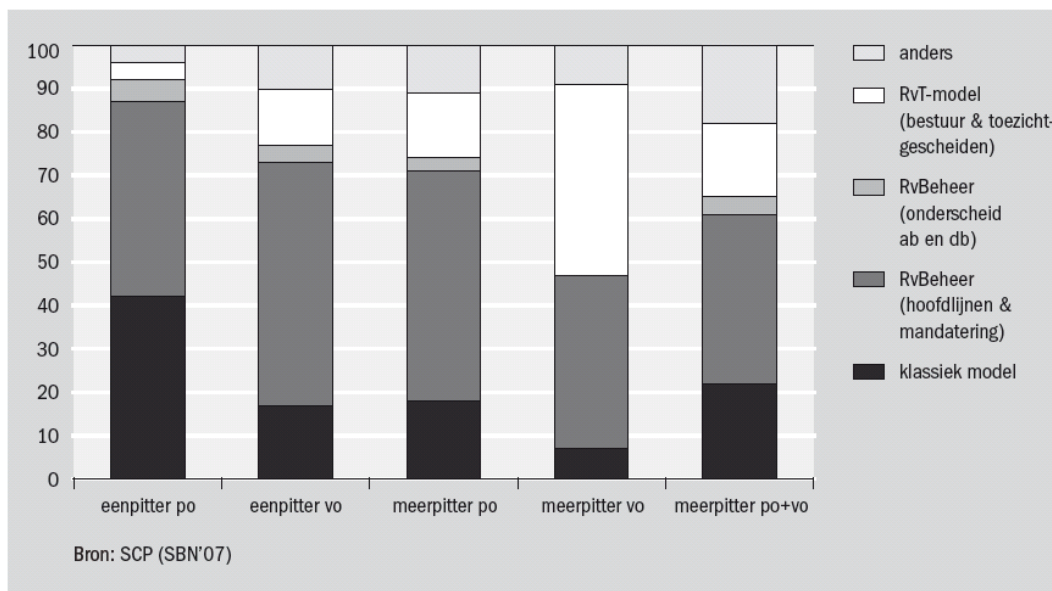
In het voortgezet onderwijs blijkt de Raad van beheermodel 1 (met mandatering) het meest voorkomende model. Dit is echter wel afhankelijk van het aantal scholen dat onder

¹⁹ Onderwijsraad (2010). *Ouders als partners. Advies*. Den Haag.

²⁰ Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.

het bestuur valt. Besturen die meerdere scholen onder hun hoede hebben kiezen vaker voor de raad van toezichtmodel (zie Figuur 1.1).

Figuur 1.1 Bestuursmodellen, naar een- of meerpitter en sector, 2007 (in procenten)²¹



De rechtsvorm in het voortgezet onderwijs

De rechtsvorm in het voortgezet onderwijs is divers en hangt sterk samen met de denominatie van het schoolbestuur. Zo is in het bijzonder onderwijs de rechtsvorm voornamelijk een stichting of vereniging. Belangrijk verschil hiertussen is dat de vereniging in tegenstelling tot de stichting leden kent (de ouders van de leerlingen) die in principe boven het bestuur staan en de besluiten toetsen. De vereniging zien we voornamelijk terug bij protestants-christelijke scholen, en rooms-katholieke scholen zijn vaker een stichting.

Voor het openbaar onderwijs geldt weer geheel andere rechtsvormen, doordat zij onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W van de betreffende gemeente vallen. Het SCP onderscheidt in haar rapportage 'De school bestuurd'²² vijf bestuursvormen voor het openbaar onderwijs, te weten:

- “een integraal bestuur;
- een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet (overdracht van bevoegdheden van de gemeenteraad aan een bestuurscommissie, waarbij de gemeente budgettair wel nog verantwoordelijk is);
- de gemeenschappelijke regeling (ook wel ‘openbaar lichaam’ genaamd; vaak scholen die onder meer dan één gemeente vallen; directe financiering van het rijk);
- een openbare rechtspersoon (ingesteld door de gemeente via een verordening; de gemeente draagt alle taken over, behalve de bevoegdheid om een school op te heffen; directe financiering van het rijk);

²¹ Volledig ontleend aan 'De school bestuurd' van het SCP. Een éénpitter is een schoolbestuur van één school, als er meerdere scholen onder het bestuur vallen, is sprake van een meerpitter.

²² Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.

- een stichting (vergelijkbaar met een openbare rechtspersoon, maar dan privaatrechtelijk in plaats van publiekrechtelijk);
- een stichting waarbinnen zowel openbare als bijzondere scholen bestuurd worden.”

In Tabel 1.2 (ontleend aan ‘De school bestuurd’) is te zien dat de meest voorkomende rechtsvorm voor besturen in het voortgezet onderwijs de stichting is (52%), op grote afstand gevolgd door de vereniging (19%).

Tabel 1.2 Rechtsvorm van besturen naar sector, in procenten (2007)

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Primair+ voortgezet onderwijs	Totaal ^{a)}	
				%	(n)
	(n = 317)	(n = 159)	(n = 24)		
Vereniging	41	19	6	36	(154)
Stichting	43	52	69	46	(239)
Samenwerkingsbestuur bijzonder onderwijs	0	1		0	(2)
Integraal bestuur	5	1	13	4	(20)
Bestuurscommissie ex artikel 83	3	8	6	4	(25)
Openbaar lichaam	0	1		0	(3)
Openbare stichting	5	13	6	6	(41)
Andere openbare rechtspersoon	0	1		0	(2)
Samenwerkingsbestuur openbaar en bijzonder onderwijs	2	3		2	(11)

a) Totaalpercentage is gewogen; van drie besturen is de rechtsvorm onbekend.

Bron: SCP (SBN'07).

1.4 ‘Informele’ governance

Gezien de discussie die zich in Nederland voordoet over de financiën en onderwijskwaliteit (zoals ook beschreven onder het kopje (ongewenste neveneffecten), zou je kunnen stellen dat het vertrouwen vanuit de politiek, media en maatschappij in schoolbesturen vrij laag is. De politiek probeert bovendien alle genoemde en mogelijke misstanden wettelijk te repareren.

Stemmen met de voeten

Voor ouders komt inspraak in de praktijk vaak neer op “stemmen met de voeten”, feitelijk een zeer sterk informeel governance principe: als ouders massaal voor een andere school kiezen, kan dat ernstige (voortgangs)problemen veroorzaken voor een school. Dit gebeurt echter voornamelijk bij het kiezen van een school voor het kind (met uitzondering van de landelijke gebieden, hebben leerlingen in Nederland meestal meerdere scholen in de regio waar ze uit kunnen kiezen). Eenmaal op de school aanwezig, vertrekt men haast niet meer.

2 Governance voortgezet onderwijs in Verenigd Koninkrijk

2.1 Inleiding

Het voortgezet onderwijs in het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op de ‘Education Act’ van 1944. Deze wet introduceerde een staatsstelsel (overheidsgefinancierd) van leerplichtig voortgezet onderwijs. Leerlingen hadden tot deze scholen vrije toegang (geen lesgeld). In de periode na de Tweede Wereldoorlog, bestond het systeem uit twee soorten scholen, te weten:

- de “grammar”-scholen, waarvoor leerlingen werden geselecteerd op basis van hun capaciteiten; en
- de voortgezet “moderne”-scholen, voor de leerlingen die niet geselecteerd waren voor “grammar” scholen.

Vanaf de jaren zestig veranderde dit geleidelijk naar een alomvattend systeem van onderwijs. Gedurende deze periode ondervonden scholen grote steun aan de lokale onderwijsautoriteiten (zoals de lokale overheid) voor de professionele en technische aspecten van het schoolmanagement en voor de coördinatie met de nationale overheid die alleen op strategisch niveau begeleiding aanbod.

Beleidswijzigingen

Sinds de jaren tachtig, eerst via de meerderheidsoverheid van de Conservatives en daarna via Labour, zijn er een aantal belangrijke veranderingen in het beleid doorgevoerd (passend binnen de kaders van de Education Act van 1944), namelijk:

1. Meer variatie binnen de structuur van de sector door zogenoemde “Academies” en “Trust”-scholen toe te laten treden, naast de mainstream overheidsgefinancierde scholen;
2. uitbreiding van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor scholen (voor zowel het personeel als het bestuur) en een beperktere rol voor de lokale overheid;
3. steeds belangrijkere rol voor de nationale overheid op meer gedetailleerde aspecten (uitvoeringsniveau) van de scholen (bijvoorbeeld door een nationaal curriculum);
4. Een grotere nadruk op de keuzemogelijkheden van ouders, vergelijkende monitoring en evalueren van de prestaties.

Financiering

De staatscholen (verder openbare scholen) worden gefinancierd door de nationale overheid. In het verleden werden de middelen voor de scholen uitgezet via lokale autoriteiten, die een deel van het geld mochten gebruiken voor administratieve taken en

de levering van verschillende ondersteunende diensten (bijvoorbeeld de catering). Dit leidde tot discussie, omdat er zo minder geld bij de scholen terecht kwam. Tegenwoordig is de omvang van de middelen voor de lokale autoriteiten teruggebracht tot “een zeer kleine hoeveelheid”. In de meeste gevallen (bijvoorbeeld voor catering of onderhoud van het gebouw) kunnen scholen nu zelf beslissen of zij deze diensten wensen in te huren via de lokale overheid of via de private sector. Leraren zijn nog wel in dienst van en worden betaald door de lokale overheid.

2.1.1 Onbedoelde neveneffecten

De problemen binnen het voortgezet onderwijs zijn door de tijd heen veranderd. Recentelijk zijn de meest cruciale thema's voor het voortgezet onderwijs in het Verenigd Koninkrijk op een rij gezet²³:

- Discipline en gedrag van leerlingen (en daarmee toegankelijkheid van het onderwijs);
- Accreditatie, monitoren van de prestaties en vergelijkingen van de prestaties tussen scholen;
- Management en leiderschap;
- Begeleiding, doorstroming en aansluiting naar vervolgonderwijs en/of de arbeidsmarkt;
- De moeizame overgang van basisschool naar middelbare scholen.

Discipline en gedrag

Bij slecht gedragende en/of agressieve leerlingen doet zich de vraag voor hoe gemakkelijk het moet zijn om dit soort leerlingen uit te sluiten van het openbaar voortgezet onderwijs. Ieder kind heeft echter recht op onderwijs én de overheid is verplicht dit onderwijs aan te bieden, ook aan weggestuurde leerlingen. Moet dat dan plaatsvinden in dure, speciale centra of door middel van individuele lessen?

Prestatiemeting

In het Verenigd Koninkrijk bestaat nog geen ideale formule voor het testen en bewaken van de prestaties van leerlingen. Tot de jaren tachtig bestonden er geen systematische evaluaties van individuele vooruitgang en ook geen vergelijkende analyse tussen scholen. Daarna werd een nieuw systeem ingevoerd, namelijk nationale examens. Hiermee werd het mogelijk leerlingen door de tijd heen te volgen en de prestaties te vergelijken. Ook een vergelijking van scholen werd hiermee mogelijk. Dit systeem staat momenteel ter discussie vanwege bezorgdheid over de druk die het constante testen oplegt aan de leerlingen. Ook vraagt men zich af wat de waarde is van deze vergelijkingen. Het systeem blijft hoogstwaarschijnlijk wel bestaan, maar zal wel worden vereenvoudigd.

De overheid heeft zicht in haar beleid gericht op het vergroten van de keuzemogelijkheden voor ouders. Het oorspronkelijk beleid waarbij leerlingen op basis van het woonadres een school kregen toegewezen heeft men laten varen. Welgestelde en goed opgeleide ouders bleken vaker in staat om de informatie over de prestaties te gebruiken en waren bovendien beter in staat om zodanig op de huizenmarkt te opereren dat ze op de goede scholen terecht kwamen.

²³ Key Issues in Secondary Schools, Michael Farrell, 2009.

Nationaal curriculum

Een belangrijk aandachtspunt blijkt het nationale curriculum. Dit curriculum, met een sterke nadruk op taal-en rekenvaardigheden, wordt als zeer rigide ervaren. Zo is de flexibiliteit voor de leerkracht beperkt. Het curriculum staat nationaal dan ook ter discussie, om meer vrijheid aan de scholen te geven.

Speerpunten verkiezingsprogramma Conservatives

Gezien de recente politieke machtswisseling, is het interessant op te merken dat de Conservatives in hun verkiezingsprogramma de volgende speerpunten voor onderwijs hebben:

- Meer concurrentie en meer keuze tussen scholen, waaronder het vereenvoudigen van de oprichting van nieuwe scholen;
- Vergemakkelijken van het schorsen van problematische leerlingen;
- Vermindering van extern toezicht op "goede" scholen en vergroten van het toezicht op "slechte" scholen (vergelijk het risicogericht toezicht in Nederland);
- Vereenvoudiging van het toetsbeleid en het nationale curriculum.

Beloning

Over de beloning van onderwijsmanagement bestaat weinig tot geen publieke discussie. Schoolleiders in het voortgezet onderwijs beschikken over (met de marktsector) concurrerende salarispakketten. Zo kunnen ze wel 100 000 euro per jaar verdienen. Bovendien beschikken ze over een aanzienlijke administratieve ondersteuning, zoals een persoonlijk assistent en secretariaat. Hier staat tegenover dat de meeste schoolleiders werkzaam zijn op basis van een kortlopend contract met vastliggende doelstellingen. Hierdoor kunnen ze ook sneller ontslagen worden.

2.2 Omgeving

2.2.1 Randvoorwaarden

Zoals eerder besproken, is het systeem van het voortgezet onderwijs nog altijd gebaseerd op de wetgeving van 1944. Hierdoor worden de scholen door de staat bekostigd en is de toegang tot de school gratis (hoewel bepaalde onderdelen wel betaald moeten worden door de ouders, zoals schoolreisjes, muziek- en sportinstrumenten etc.) Binnen de overheidsbekostigde scholen, bestaan ook scholen met een religieuze inslag. Deze scholen mogen hun eigen toelatingseisen stellen op basis van het geloof en iemand namens de religie in het bestuur afvaardigen. Veel meer variatie was er niet binnen het systeem. Met het inbrengen van de Academies en de Trust scholen is er wel meer variatie ontstaan in de sector.

Opzetten nieuwe school

Het opzetten van een geheel nieuwe school die in aanmerking komt voor overheidsbekostiging, gaat momenteel traag en complex. Zeker als het aantal aanwezige schoolplaatsen voldoende is (en door huidige demografische ontwikkelingen is dat veelal het geval). Wil men desondanks een school openen, wordt dit nauwkeurig geëvalueerd door alle betrokken partijen, waaronder de lokale overheid en Ofsted (de onderwijsinspectie). Bovendien moet goedkeuring worden gegeven door de nationale overheid. Een voorbeeld waar dit gelukt is de 'Redland Green School' in Bristol. Deze

school werd gefinancierd om het weglekken van leerlingen naar de omliggende dorpen en privéscholen tegen te gaan. Niettemin was ook dit geen snel proces en duurde het maar liefst meer dan 5 jaar, waarin veel politieke discussie en controverse plaatsvond.

‘Trust’-scholen

Naast het opzetten van geheel nieuwe scholen, bestaan er ook procedures om “zwakke” scholen opnieuw te lanceren als ‘Trust’-school. Deze scholen hebben een bredere groep van stakeholders en kennen meer autonomie voor de schooldirecteur en bestuur. Een voorbeeld hiervan is Monkspark Secondary School in Bristol dat te maken had met een achterstandsproblematiek, slechte resultaten en dalende instroom. Deze school is nu onder de naam The Orchard School nieuw leven ingeblazen. Deze ‘Trust’-scholen worden nog altijd door de overheid gefinancierd, maar worden ook ondersteund door (charitatieve) stichtingen. Deze stichtingen zorgen ervoor dat de school samenwerkt met alle noodzakelijke partners, zoals hogescholen en bedrijven. Trust-scholen mogen hun eigen toelatingseisen hanteren en hun eigen medewerkers aannemen.

Academies

In sociaal achtergestelde gebieden is het mogelijk om Academies op te zetten. Dit zijn middelbare scholen die buiten het systeem van de lokale overheid functioneren. Bij deze scholen zijn private stakeholders of mensen uit de lokale gemeenschap betrokken en kennen een veel hogere mate van zelfbestuur. Academies kunnen worden opgezet door bedrijven, individuen, maatschappelijke groeperingen, geloofsgroepen en ook door universiteiten. Academies bevinden zich meestal in of nabij gebieden waar veel problemen waar het openbaar onderwijs faalt. De scholen zijn vaak voortzettingen van bestaande zwakke openbare scholen, maar kunnen wel in nieuwe schoolgebouwen worden ondergebracht.

Winst maken

Het is scholen niet toegestaan om winst te maken, vooral als deze winst wordt gedefinieerd als een overschot dat wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders. Ook privéscholen worden meestal gemanaged als een charitatieve instelling. Academies mogen worden opgezet door bedrijven, maar de academie kan zelf geen winst genereren.

Kosten van onderwijs

Zoals aangegeven is voortgezet onderwijs via een gewone school, een Trust-school of een Academie gratis voor leerlingen. Alleen bijkomende activiteiten moeten worden betaald. Er is een klein aantal privéscholen (ongeveer 7% van het totaal), waarvoor een particuliere vergoeding moet worden betaald. Sommige van deze scholen bieden een beurs voor een klein aantal leerlingen. Deze beurs kan alle of een deel van de kosten dekken. De kosten voor deze scholen kunnen oplopen tot meer dan 25.000 euro (vooral voor een internaat) per jaar.

2.2.2 Trends en ontwikkelingen

De meeste trends en ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn in de inleiding al beschreven. In aanvulling daarop is het nog wel van belang te melden dat ook in Engeland een tekort bestaat aan leraren. Deze tekorten bevinden zich voornamelijk in

vakken als natuur- en wiskunde. Ook is er een tekort aan mannelijke leerkrachten, iets dat zich ook in Nederland (maar dan voornamelijk in het primair onderwijs) voordoet. Er zijn soms ook specifieke problemen bij de werving en het behoud van leraren in gebieden waar men met relatief hoge woon- en verblijfkosten heeft te maken (bijvoorbeeld Londen). Ook scholen in de achterstandsgebieden of scholen met verleden met slechte prestaties hebben moeite om aan personeel te komen.

Verminderde rol lokale overheid

De algemene trend in de afgelopen 20 jaar is toch wel het inperken van de rol van de lokale overheid. Enerzijds worden de landelijke kaders meer ingevuld (nationale curriculum, toetsing). Anderzijds wordt meer vrijheid gegeven aan de docenten en schoolleiding. Het bestuur krijgt hierdoor meer management- en financiële verantwoordelijkheden. Men zou kunnen zeggen dat er nu meer nadruk is gelegd op regulering en formeel toezicht en dat er minder ruimte is voor flexibiliteit, autonomie en een eigen professioneel oordeel (en daardoor minder vertrouwen).

2.3 Formele governance

2.3.1 Het bestuur

Er zijn verschillende formele regelgevingen en instituties van belang voor de governance van het voortgezet onderwijs:

- Ofsted (www.ofsted.gov.uk);
- Lokale overheid / lokale onderwijsautoriteiten;
- Schoolbestuur;
- De professionele medewerkers van de school.

Ofsted

Ofsted is de Britse overheidsinstelling die regelt, toezicht houdt en daarmee inspecteert op de kwaliteit van zorg van kinderen en jongeren en ook op de kwaliteit van het onderwijs. Ofsted heeft zowel een algemene verantwoordelijkheid voor het welzijn voor kinderen, als een verantwoordelijkheid voor de inspectie van scholen en universiteiten.

Ofsted heeft het hoofdkantoor gevestigd in Londen, maar wordt vertegenwoordigd in regionale kantoren. Het wordt geleid door de Chief Inspector Her Majesty's (HMCI). De HMCI is verantwoordelijk voor de algemene inspectie- en reguleringstaken van Ofsted. Deze persoon rapporteert jaarlijks over de kwaliteit van het onderwijs.

Ofsted wordt beheerd door een raad van bestuur bestaande uit executives en staat onder toezicht van een raad van bestuur van non-executives; vertegenwoordigers van de belanghebbenden uit de gemeenschap en de particuliere sector. Ofsted personeel dat zich bezighoudt met school en inspecties zijn meestal mensen met een pedagogische achtergrond.

Ofsted heeft de grootste verantwoordelijkheid voor het toezicht op de onderwijsnormen en prestaties binnen scholen. Scholen moeten plannen ontwikkelen voor betere prestaties op basis van het commentaar van Ofsted. In extreme situaties kunnen scholen als "failed"

(hier vertaald met zwak) worden aangemerkt. Dit betekent dat het hoofd van de school wordt ontslagen en de school opnieuw zal moeten beginnen.

Ofsted bezoekt de scholen regelmatig voor inspecties en dit geldt voor alle vormen van openbare scholen en ook privéscholen. Enkele belangrijke bevindingen van de inspectie over de afgelopen periode waren:

- Sinds begin september 2005 is er een jaarlijkse toename geconstateerd van ‘goede’ en ‘uitstekende’ scholen;
- Bijna de helft van de scholen die waren bestempeld als middelmatig zijn niet verbeterd. Ofsted zal zich meer op deze groep richten;
- Vooruitgang in school is gekoppeld aan effectief en sterk leiderschap;
- Het aantal scholen dat onder de normen presteren en van zorg zijn is teruggebracht van 471 in 2007/2008 naar 360 2008/2009;
- De kwaliteit en effectiviteit van zelfevaluatie zijn ‘goed’ of ‘uitstekend’ voor 76% van de geïnspecteerde scholen. Er is een sterk verband geconstateerd tussen de nauwkeurigheid en doeltreffendheid van de zelfevaluatie, de kwaliteit van leiderschap en het vermogen van scholen om te verbeteren.

Lokale onderwijsautoriteiten

De term lokale onderwijsautoriteiten werd gebruikt voor dat deel van de lokale overheid dat zich bezig hield met de ondersteuning van en het reguleren van en toezicht houden op scholen. Sinds 2004 is er een ‘Childrens Act’ waardoor deze lokale overheden nu een directeur van ‘Childrens Services’ kennen. De directeur legt verantwoording af aan een ‘wethouder’, meestal van de grootste partij in de gemeenteraad. In grotere steden bestaat er vaak een overkoepelende overheid waar deze verantwoordelijkheid valt (bijvoorbeeld Bristol, Birmingham, Manchester), terwijl in de meer landelijke gebieden vaak twee overheidsniveaus aanwezig zijn. In dit geval vallen onderwijs en de diensten voor kinderen vaak onder de hogere rang van toezicht, namelijk op provinciaal niveau in plaats van lokaal niveau.

Verantwoordelijkheden lokale overheid

De lokale overheid in Engeland en Wales heeft nog steeds een belangrijke (maar verminderde) functie met betrekking tot toezicht en regelgeving op scholen. Zij zijn verantwoordelijk voor de volgende punten:

- Organisatie van de financiering van de openbare scholen;
- Aanstellen van leraren (maar wel volgens de nationale schalen);
- Adviseren over diverse zaken, waaronder management, de werkgelegenheid en de financiële zaken;
- Ondersteunende diensten, zoals onderhoud van het gebouw, catering, dat scholen kunnen inhuren (tenzij ze kiezen voor een bedrijf);
- De lokale overheid behoudt de plicht om te zorgen dat elk kind van schoolgaande leeftijd gegarandeerd is van onderwijs.

Voorgaande regels tellen niet voor ‘Academies’ maar wel voor alle andere vormen van openbaar onderwijs.

Schoolbestuur

Binnen de school worden de dagelijkse verantwoordelijkheden verdeeld tussen de leraren en het bestuur. De rol van het bestuur is vastgesteld in de wet, maar de bestuursleden worden niet betaald. De dagelijkse verantwoordelijkheid voor de leerkrachten ligt bij het hoofd van de school. Al heeft het hoofd van de school vaak een onderwijsachtergrond, zijn/haar rol is voornamelijk managen. Het hoofd van de school wordt ondersteund door een of twee adjunct-directeuren en meestal ook een persoonlijke assistent en een boekhouder. Het hoofd van de school is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de school met betrekking tot personeelszaken, financiële zaken, onderwijs, gedrag en externe relaties met belanghebbenden. De meeste scholen hebben een managementteam dat wekelijks over de stand van zaken van de school vergadert. Het hoofd van de school zit niet in het bestuur maar onderhoudt wel een nauwe band via de voorzitter van het bestuur. De voorzitter komt regelmatig langs op de school om belangrijke kwesties te bespreken.

Performance management

Het hoofd van de school wordt goed betaald. Het is niet abnormaal om 100.000 euro per jaar te verdienen. Hier staat tegenover dat ze een contract aangaan voor een korte termijn (ongeveer 5 jaar) met vastgezette prestatiedoelstellingen. Deze doelstellingen spelen een rol bij het verlengen van het contract. Navraag leert dat deze contracten twee doelen hebben. Enerzijds moet het de kwaliteit van scholen verbeteren, anderzijds is het de bedoeling om schoolleiders blijvend te motiveren.

2.3.2 Samenstelling bestuur

Elke school heeft een bestuur wat is samengesteld uit vertegenwoordigers van groepen van belanghebbenden. De rol van het bestuur is opgenomen in de wetgeving, maar deelname is vrijwillig. Het bestuur kan de steun van de lokale overheid krijgen voor opleidingen, juridisch advies en andere diensten. Het bestuur kan bestaan uit 10-20 leden en komt 6 tot 10 keer per jaar bijeen. Zij bestaan uit:

- Ouders;
- Personeel (leraren en andere medewerkers van de school);
- Gemeenschap;
- Specifieke belangengroepen (bedrijven, vervolgonderwijs);
- Geloof (religieuze) vertegenwoordigers (indien van toepassing).

De ouders en het personeel worden in het bestuur gekozen door alle ouders en door het gehele schoolpersoneel terwijl de vertegenwoordigers van de gemeenschap worden voorgedragen door politieke partijen die deel uitmaken van de gemeenteraad. Het bestuur kan zelf kiezen of ze willen samenwerken met andere vertegenwoordigers, bijvoorbeeld een universiteit of bedrijf. In het geval van een school met religieuze overtuigingen, worden er ook leden verkozen die de religie in het bestuur vertegenwoordigen. Bestuursorganen worden ondersteund door de lokale overheid, onder meer met trainingen voor beginnende bestuursleden. In het geval van “Academies” worden bestuursleden gekozen door de bekostigende organisaties.

In alle gevallen is het lidmaatschap van bestuursorganen vrijwillig en niet betaald. Desondanks komt het voor dat in sommige gebieden concurrentie plaatsvindt voor deze posities, terwijl in andere locaties er geen vrijwilligers gevonden kunnen worden.

Rol bestuur

De rol van de bestuursorganen is toegenomen in de afgelopen jaren. De rol omvat:

- Samenwerken met het hoofd van de school in het bepalen van de leiding en de werking van de school;
- Toezicht houden op het juiste gebruik van de begroting, toestemming geven voor de belangrijkste onderdelen van de uitgaven en rekening houden met eventuele afwijkingen tussen de voorspelde en de werkelijke financiële prestaties;
- Controle van de prestaties van de school (bijvoorbeeld in het kader van Ofsted verslagen);
- Helpen bij het aanwerven van personeel en het toezicht houden op het behouden van personeel;
- Adviseren over schoolbeleid en –procedures.

Tot slot

Belangrijke thema's en mogelijke problemen in het formele governance systeem:

- Het aanwerven en behouden van de voorzitter, met voldoende ervaring en tijd die nodig is. Dit is in het bijzonder een probleem in minder bevoorrechte gebieden;
- De relatie tussen de voorzitter en de belanghebbende groepen die zij geacht worden te vertegenwoordigen;
- De relatie tussen het bestuur en de schooldirecteur;
- Het verstrekken van informatie en materiaal over korte en lange termijn prestaties en problemen.

2.4 Informele governance

Het voortgezet onderwijs functioneert nog altijd binnen het kader van de lokale overheid (en daarmee lokale democratie), al is de rol van de lokale overheid wel ingeperkt (met uitzondering van de Academies). De verkozen gemeenteraadsleden zijn daarmee een belangrijk 'instrument' in de informele governance. Individuen en maatschappelijke organisaties die ontevreden zijn met een school kunnen via deze verkozen lokale politici of zelfs via de leden van het parlement (districtenstelsel) een klacht indienen. Men kan hierbij onder meer denken aan zaken zoals schorsen van een leerling, bezorgdheid over het gedrag van kinderen en niet toe worden gelaten aan de eerste keus scholen.

Media-aandacht voor onderwijs gerelateerde zaken, zowel in de nationale en lokale / regionale media komt veel voor. Deze aandacht is vaak gerelateerd aan individuele gevallen en situaties in plaats van aan het beleid, toezicht of management.

Het bestuur legt ook verantwoording af bij de gemeenschap en de ouders door middel van e-mail, telefoon, brief en openbare vergadering om onderwerpen die van belang zijn te bespreken en beslissingen door te nemen. Veel scholen organiseren vaak een ouderavond waar ouders de prestaties van hun kinderen kunnen bespreken met leerkrachten. Daarnaast wordt er vaak jaarlijks een avond.

3 Governance in het voortgezet onderwijs in Nieuw-Zeeland

3.1 Inleiding

Het onderwijssysteem in Nieuw-Zeeland heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen in de plaatselijk media, bij onderzoekers en bij beleidsvormers. Dit komt voort uit de decentralisatie en de reguleling in de jaren tachtig en negentig. Door meer te bouwen aan samenwerking met ouders en de lokale gemeenschap, en minder van bovenaf vast te leggen, is het Nieuw-Zeelandse systeem een veel besproken case studie voor governance structuur van het onderwijssysteem. Om dit proces van decentralisatie te ondersteunen heeft de overheid diverse agentschappen in het leven geroepen, met (landelijke) toezichhoudende taken.

Sinds de invoering van het beleid zijn enkele veranderingen ingevoerd die de deregulering deels terug hebben gedraaid. Zo heeft de overheid meer controle en beleid naar zichzelf teruggehaald. Deze aanpassingen hebben vooral te maken met het verbeteren van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle leerlingen. Dit proces is nog in volle gang en onderwerp van de actuele publieke discussie. Hoewel de overheid de regie terug lijkt te pakken, worden de huidige aanpassingen (proces is nog in volle gang) geen groot effect op de decentralisatiegedachte van het onderwijssysteem; het betrekken van de lokale gemeenschap speelt nog steeds een belangrijke rol in het bestuur van scholen.

Tomorrow's Schools: Decentralisatie

Tussen 1989 en 1991 onderging het scholensysteem in Nieuw-Zeeland een drastische hervorming onder het motto "Tomorrow's Schools". In deze periode werd in Nieuw-Zeeland op alle terreinen veel aandacht geschonken aan de aanpassingen van overheidssystemen. Het ministerie heeft zich sinds die tijd bezig gehouden met het verbeteren van het aanbod van het onderwijs, in het bijzonder voor kansarme groepen. Ook het onderwijs voor niet meer leerplichtige leerlingen²⁴ is scherp onder de loep genomen.

3.1.1 Driedeling in het onderwijs

Het Nieuw-Zeelandse systeem kent drie verschillende schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs, namelijk:

- Openbaar;

²⁴ In Nieuw-Zeeland, zijn kinderen leerplichtig tot hun 16e leeftijdjaar.

- Geïntegreerd;
- Privé.

Openbaar onderwijs

Het grootste aanbod van voortgezet onderwijs bestaat momenteel uit openbaar onderwijs. Een nieuwe openbare school wordt door het ministerie gemeld via een bericht in de overheidspublicatie “The Gazette” (Staatscourant). Er wordt dan in samenwerking met het Ministerie en de gemeenschap een bestuur opgericht, die een curriculum ontwikkelt binnen de richtlijnen van het nationale curriculum, en die officieel erkende leraren kunnen contracteren nadat een charter (beleidsplan) wordt geschreven.

Geïntegreerde scholen

Naast openbare scholen, kent Nieuw-Zeeland geïntegreerde scholen. Het verschil met openbare scholen is dat een geïntegreerde school in samenwerking met de overheid een speciale ‘filosofie’ toepast. Dit kan verschillen van een religieuze achtergrond tot de pedagogische inslag. Men kan hierbij denken aan katholieke en protestantse scholen, evenals Montessori en speciale Maori scholen. Dit type scholen is vergelijkbaar met het bijzonder onderwijs in Nederland. Qua rechten en plichten scheidt het niet veel met de openbare scholen; een geïntegreerde school moet ook aan het nationale curriculum voldoen, heeft toegang tot dezelfde financiële steun en moet leerkrachten een gelijksoortig contract aanbieden. Het grote verschil qua verplichtingen is wel zij niet een zone hoeven vast te stellen. In plaats daarvan mag een geïntegreerde school wel leerlingen selecteren op basis van hun geloofsovertuiging die van toepassing is op de school.²⁵

Erkenning van de Maori samenleving

Een van de aandachtspunten van het Ministerie is het verbeteren van het onderwijs voor de Maori gemeenschappen. Sinds 1998 zijn de verschillende agentschappen in consultaties geweest met de Maori gemeenschap om een nationaal strategie voor Maori onderwijs te ontwikkelen. In 1999 is de eerste (basis) strategie in werking getreden met de volgende drie speerpunten:

- Verbeter de kwaliteit van Engels onderwijs voor Maori;
- Ondersteun de groei van hoge kwaliteit Maori onderwijs;
- Moedig aan en ondersteun Maori betrokkenheid en zelfstandigheid in onderwijs.

Na meerdere consultaties, onderzoek en rapporten, is er uiteindelijk in 2008 een uitgebreide strategie ontwikkeld, ook wel “Ka hiKiTia - Managing for Success” genoemd. De bedoeling achter deze strategie is het aanmoedigen van meer kwalificaties via erkend onderwijs op een manier waardoor de cultuur niet verloren gaat. De aandacht gaat hiervoor uit naar het ontwikkelen van programma's en kwalificaties die stimuleren om te integreren in plaats van scheiden.²⁶

Privéonderwijs

In navolging van de publieke scholen, vindt driejaarlijks een inspectie van de ERO plaats om de bovengenoemde kwaliteiten te controleren. Aanvullend worden de privéscholen ook beoordeeld op efficiëntie, gemeten door:

1. Minstens 9 leerlingen moeten schoolgeld hebben betaald;

²⁵ “School Choice, lessons from New Zealand” by Normal LaRoque Briefing Papers Education Forum No.12, May 2005.

²⁶ Ka HiKiTia- Managing for Success National Strategy.

2. Er is een aanmoediging voor vaderlandsliefde en loyaliteit;
3. Het onderwijs mag niet op een lager niveau liggen dan dat van een vergelijkbare publieke school dezelfde leerjaren.

Als tijdens een inspectie van de ERO na de permanente registratie wordt gevonden dat de school niet aan de kwaliteitseisen voldoet, kan minister van Onderwijs de school sluiten.²⁷

Privé scholen krijgen niet dezelfde subsidies als openbare en geïntegreerde scholen maar komen wel in aanmerking voor een minimale ondersteuning.²⁸ Als er meer dan 29 leerlingen uit het buitenland op de privéschool zitten moet de school een percentage van de kosten van de ERO-inspecties betalen. Terwijl publieke scholen geen schoolgeld mogen vragen (of donaties), is er geen limiet op hoeveel de privéschool aan leergeld vraagt. Leerlingen uit gezinnen met een laag inkomen komen in aanmerking voor een financiële ondersteuning die kan oplopen tot 15 000 Nieuw-Zeelandse dollars per jaar om toegang te krijgen tot de privéscholen.

Tabel 3.1 Totaal aantal scholen in Nieuw-Zeeland in 2009²⁹

	Sector				TOTAL
	Primary	Secondary	Composite	Special	
State: Not integrated	1.759	267	85	46	2.157
State: Integrated	234	69	24		327
Private: Fully Reg.	34	18	42		94
Private: Prov.Reg.	2				2
Other : Vote Ed.				1	1
Total	2.029	354	151	47	2.581

3.2 Omgeving

3.2.1 Lokale gemeenschap

De samenwerking met de lokale gemeenschap heeft een belangrijke rol gespeeld in de aanpassing van de wetgeving en governance. Door het proces van decentralisatie kregen ouders en de gemeenschap meer inzicht in, toezicht op en zeggenschap over het onderwijs in hun buurt. In plaats van een centraal georganiseerd besturingssysteem werden er “Board of Trustees” (hierna ‘schoolbestuur’) gecreëerd uit ouders, leraren en andere betrokkenen uit de lokale gemeenschap. Zij zijn medeverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, de werking van en het toezichthouden op het onderwijs.³⁰ Bovendien voerde de overheid beleid om ouders meer vrijheid te geven in de schoolkeuze (maar ook invulling van het onderwijs).

²⁷ Education Standards Act 2010.

²⁸ Meestal rond 25% van de benodigde kosten.

²⁹ Ministerie van onderwijs: School Roll Summary Report, Education Counts. July 2009.

³⁰ “Impact of education reforms (1989-1999)” Cathy Wiley, New Zealand Council For Education Research.

Terwijl het bestuur en de gemeenschap zich hebben gebogen over het groeien van en het management van de individuele scholen, heeft het Ministerie verschillende agentschappen tot leven geroepen om onderwijs te ondersteunen in het uitbreiden naar decentralisatie. Sinds deze decentralisatie spelen zij een belangrijke rol in het toezichthouden op nationaal niveau. Deze toezichthoudende rol heeft de organisaties inzicht gegeven op de kwaliteit en toegankelijkheid obstakels. Door dit inzicht hebben zij aan kunnen geven waar er meer regulering nodig was.³¹

3.2.2 Kwalificaties

De “New Zealand Qualification Authority” (NZQA) is een van de agentschappen die begin jaren negentig in het leven is geroepen. Zij zijn verantwoordelijk voor het creëren en onderhouden van een kwalificatiesysteem voor de bovenbouw van middelbaar onderwijs en voor al het vervolgonderwijs. Voordat leerlingen in de bovenbouw terecht komen (gelijk aan de vierde klas in Nederland), worden hun kwalificaties gemeten aan de hand van een nationaal curriculum.³² Voor de overheid telt alleen het eindresultaat, de school is zelf verantwoordelijk voor de manier van lesgeven.

Kwalificatiesysteem

Het kwalificatiesysteem van de bovenbouw van middelbaar onderwijs en alles wat daarna volgt, bestaat uit 10 kwalificaties zoals aangeduid in Figuur 3.1.

Figuur 3.1 Onderwijs kwalificatiesysteem

10	Doctorates
9	Masters Degrees
8	Postgraduate Diplomas and Certificates, Bachelors Degrees with Honours
7	Bachelors Degrees, Graduate Diplomas and Certificates
6	Diplomas
5	
4	
3	Certificates
2	
1	

33

Leerlingen in het voortgezet onderwijs kunnen zelf kiezen wel niveau (1, 2 of 3) ze willen halen. Elke kwalificatie kan worden behaald door credits te verzamelen van studieonderdelen. Deze credits worden toegekend op basis van interne en externe testen. Hoe hoger het niveau, hoe meer credits er behaald moeten worden. Voor ieder onderwerp zijn er credits op elk niveau. Een leerling kan hierdoor niet het benodigde aantal credits behalen voor een niveau 3 kwalificatie met vakken van een niveau 1 kwaliteit.

³¹ “Impact of education reforms (1989-1999)” Cathy Wiley, New Zealand Council For Education Research.

³² Meer over het Nationale Curriculum is te vinden in het stuk over ‘trends en ontwikkelingen’.

³³ <http://www.kiwiquals.govt.nz/publications/images/regchart.gif>.

De leerling kan zelf bepalen met welke vakken hij een indeling maakt om de benodigde credits te halen en op welk niveau. Dit betekent dat een leerling in het vijfde lesjaar een les kan volgen tegelijkertijd met iemand van het vierde en zesde lesjaar. De basis voor het behalen van een kwalificatie is daarom niet het aantal leerjaren maar de inhoud van de lessen.

Als de leerling in het vierde leerjaar komt, kan hij/zij de keuze maken welke kwalificatie het beste aansluit voor vervolgopleidingen. Een universiteit vereist altijd een niveau drie kwalificatie terwijl een vakschool een niveau 1, 2 of 3 kan vragen, afhankelijk van de inhoud van de gekozen onderdelen. Het is daarom aan de leerling zelf welke vakken te nemen om te voldoen aan de kwalificatie-eisen.³⁴

Vrijheid schoolbestuur

De vrijheid voor het schoolbestuur is de afgelopen jaren zoveel mogelijk overeind gehouden. Niet alleen qua inhoud, maar ook qua organisatie. In feite is er geen vast patroon waaraan vastgehouden moet worden. Zo kan een school bijvoorbeeld uitsluitend les geven aan jaar 7-13 (12 tot 18 jarigen) maar het mag ook beginnen bij jaar 9 (14 jarige) of zelfs al vanaf de basisschool tot eind middelbaar onderwijs.

3.2.3 Toegankelijkheid

De aandacht voor decentralisatie had voornamelijk te maken met de keuze voor openmarktwerking voor het onderwijs. Ouders konden hierdoor zelf kiezen naar welke school hun kinderen zouden gaan. Tot 1989 was dit niet het geval en moesten kinderen naar de school die het dichtst in de buurt was. Sinds de onderwijswetten van 1989 zijn ingevoerd is er veel onderzoek gedaan naar de positieve en negatieve effecten van het governance systeem in Nieuw-Zeeland en zijn de meningen verdeeld over het succes van het systeem.³⁵ In sommige gevallen, waaronder het vaststellen van zones/schooltoewijzing, zijn de wetten sindsdien aangepast binnen de “Education Standards Act”.

Zones vaststellen

In het geval van de schoolkeuze zijn in 2001 belangrijke veranderingen doorgevoerd. Elk openbaar schoolbestuur moet nu verplicht een inschrijvingsregeling (oftewel “school enrollment scheme”) voor zichzelf opstellen. In deze regeling moet aangegeven worden welke leerlingen als eerste een plaats worden aangeboden. Ook is wettelijk vastgelegd dat de leerlingen in een bepaalde woonstraal van de school voorrang moeten krijgen op leerlingen buiten deze zone. De omvang van deze zone is niet vastgelegd. Wel dient de zone zodanig vastgesteld te worden dat de zone een omvang heeft die praktisch is voor de leerlingen in het gebied om naar de school toe te gaan. De wet geeft hierdoor de flexibiliteit aan de school om te bepalen wat een realistische zone is, wat voor vele scholen verschillend is vanwege de variërende geografische omstandigheden.³⁶

³⁴ Alleen op niveau 1 moet de leerling een minimum aantal onderdelen mbt taal en wiskunde hebben behaald.

³⁵ Choosing Choice: School choice in international perspective by David N. Planck and Gary Sykes. Article “School Choice in New Zealand: A Cautious Tale by Edward B. Fiske and Helen F. Ladd.

³⁶ “School Choice, lessons from New Zealand” by Normal LaRoque Briefing Papers Education Forum No.12, May 2005.

Men heeft ervoor gekozen om (gedeeltelijk) terug te gaan naar de oude situatie, aangezien bepaalde scholen overvol waren en het aanbod niet toereikend en juist was. Vooral in grote steden en werden scholen steeds voller en voller en was er geen systeem om een keuze te maken welke leerling wel en niet naar een bepaalde school konden gaan. Door deze wettelijk regel te implementeren, staat vast dat mensen binnen de zone eerste keuze krijgen. Het type leerling dat vervolgens tweede, derde, vierde, en vijfde keuze krijgen staat vast in de wet en heeft te maken met bepaalde speciale schoolprogramma's, broers en zussen die op dezelfde school les hebben et cetera. Deze gecontroleerde procedure is om te garanderen dat de selectieprocedure transparant is.

Oprichten nieuwe school

Sinds het programma "Tomorrow's schools" kunnen ouders en anderen in de gemeenschap hun eigen school openen. Deze scholen moeten wel voldoen aan bepaalde overheids-eisen met betrekking op infrastructuur en voorzieningen. Als een individu een school wil openen moet er een aanvraag ingeleverd worden bij het Ministerie van Onderwijs. Het Ministerie moedigt de groei van de privésector indirect aan door de competitie voor een plaats op de goede openbare scholen te vergroten en door financiële ondersteuning te geven aan zowel openbare als privéscholen.

Openen privéschool

Een voorstel tot openen van een privéschool moet de faciliteiten, medewerkers en het curriculum in detail beschrijven. Dit curriculum hoeft niet gelijk te zijn aan het nationale curriculum waar de publieke sector aan moet voldoen. Indien dit voorstel wordt geaccepteerd, ontvangt de aanvrager een tijdelijke registratie voor 12 maanden. Tussen 6-12 maanden na ontvangst van de tijdelijke registratie, krijgt de school een bezoek van een inspecteur van de Education Review Office (ERO) om te zien of de faciliteiten, medewerkers en curriculum daadwerkelijk van het zelfde niveau zijn als in het voorstel waarop de registratie is gebaseerd. Na deze goedkeuring kan het Ministerie van Onderwijs een officiële permanente registratie aan de school geven.

3.2.4 Trends en ontwikkelingen

Sinds 1989 hebben veel evaluaties van het onderwijssysteem plaatsgevonden, om te zien of de decentrale en gedereguleerde aanpak daadwerkelijk resultaat oplevert. Sindsdien zijn verschillende ingrepen gedaan in de aanpak van governance. De meest ingrijpende aanpassingen hebben betrekking op de slechte prestaties van sommige scholen, waar de kwaliteit van de inhoud en het onderhoud van de faciliteiten te wensen overlaat.

Partnerschap ouders

Het programma "Tomorrow's schools" had een achterliggende gedachte dat de medewerking van ouders in het onderwijs tot een betere kwaliteit en betere integratie van verschillende culturen binnen Nieuw-Zeeland zou kunnen leiden. De nadruk werd dan ook gelegd op 'partnership' van ouders en onderwijs. Doordat de samenwerking een nieuw initiatief was, duurde het enige tijd voordat de ouders de taken zodanig konden uitvoeren dat het leidde tot een beter onderwijs. Niet alleen het niveau van het onderwijs wordt bepaald door het bestuur, maar ook de financiën en de administratieve organisatie vallen onder hun verantwoordelijkheid.

Verschillen in kwaliteit

In vele gevallen werden positieve resultaten gerapporteerd door de toezichhouders van zowel de “Education Review Office” (ERO) als door de “New Zealand Council for Educational Research” (NZCER). Eind jaren negentig werd het echter duidelijk dat het niveau van onderwijs niet gelijk was onder alle scholen. Met name de aansluiting van de onderbouw van middelbaar onderwijs naar de bovenbouw verliep niet goed. Te veel leerlingen stopten met school nadat ze niet leerplichtig waren, en te veel hadden niet genoeg basiskennis opgebouwd om ze in te kunnen laten stromen in het kwalificatiesysteem van de bovenbouw van middelbaar onderwijs.

Momenteel speelt in Nieuw-Zeeland ook de discussie over de verantwoordelijkheid voor spijbelende leerlingen. Uit recente gegevens blijkt dat de wet die ouders verantwoordelijk stelt voor spijbelende kinderen, en die bij overtreding hiervan een boete moeten betalen, nog geen effect heeft gehad op het aantal leerlingen dat per dag spijbelt. Tot hoever het bestuur, het hoofd van de school en de ouders hier verantwoordelijkheid dragen zal verder worden gedebatteerd.³⁷

3.2.5 Nationaal curriculum

Om de verschillen tussen scholen aan te pakken heeft de overheid ingegrepen de laatste tien jaar een nieuw curriculum ontwikkeld, dat als richtlijn dient voor alle scholen. Dit nationale curriculum treedt dit jaar in werking. Dit plan verandert niets aan het samenwerkingsplan tussen ouders en leerkrachten, wat nog altijd de nadruk krijgt, maar zorgt wel voor meer toezicht en kaders vanuit de centrale overheid. De school blijft verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het leerplan en ze hebben ook de verantwoordelijkheid om de informatie naar de betrokken partijen toe te sturen.

Focus op competenties

Het curriculum gaat uit van competenties in plaats van vaardigheden, als meetmethode voor succes van het schoolprogramma en geeft ruimte aan de Maori scholen om hun eigen lesmethodes aan te houden.

Het richten op competenties in plaats van vaardigheden kent volgens de Nieuw-Zeelandse overheid veel voordelen:

1. De school kan zelf bepalen hoe ze les geven;
2. De competenties kunnen toegepast worden op in alle vakken;
3. Er is beter aansluiting tussen lager middelbaar en hoger middelbaar onderwijs;
4. De Maori cultuur heeft ruimte om binnen het systeem te kunnen functioneren.

Sneller ingrijpen

Binnen de onderwijswetgeving kan het ministerie van Onderwijs jaarlijks aanpassingen doorvoeren aan de onderwijsrichtlijnen, zoals dit Curriculum. Het Nationale Curriculum is een grote ingreep geweest en het heeft dan ook jaren geduurd voordat het in werking is gezet. De inhoud van het Curriculum ligt niet wettelijk vast, maar wel het recht van de overheid om dit soort programma's te ontwikkelen.

³⁷ 30,000 kids skipping school a day - what needs to be done? New Zealand Herald 02/03/2010.

Blijvende aandacht voor partnerschap

Omdat het Ministerie de gerealiseerde samenwerking tussen de lokale gemeenschap en het onderwijs niet wil reorganiseren, hebben ze deze richtlijnen geleidelijk geïmplementeerd. Het bestuur blijft de controle houden over de inhoud van de les, zolang deze aan het minimumniveau voldoet. Het aanpassen van de governancestructuur is een levend proces waardoor er veel korte-termijndoelstellingen worden gemaakt.

3.3 Formele Governance

3.3.1 Wetgeving

Alle wetten die van belang zijn voor het onderwijs staan in de “Education Act”. Hieraan worden jaarlijks aanpassingen gemaakt en gepubliceerd.

In aanvulling op deze wetten bestaan Nieuw-Zeeland officiële richtlijnen voor al het openbare en geïntegreerde primaire en secundaire onderwijs. Deze richtlijnen worden aangeraden aan de privéscholen maar zijn niet verplicht. Het recht van de overheid om de richtlijnen aan te passen staat in de wet vast.

National Education Guidelines

Elk openbaar schoolbestuur moet zich aan de onderwijscode “National Education Guidelines” houden. Deze code bestaat uit vier richtlijnen namelijk:

1. Nationale Onderwijs Doelstellingen (National Education Goals)
Dit zijn doelstellingen die scholen geacht worden te behalen en ervoor moeten zorgen dat alle scholen een minimumniveau van onderwijs halen;
2. Beleid voor het basiscurriculum (Foundation Curriculum Policy Statements)
Dit is een basisstrategie voor lesmethodes, manieren van leren en het afnemen van examens en proeftesten;
3. Nationaal Leerplan (National Curriculum Statements)
Hieronder valt het Nationale Curriculum, als een basisplan voor het minimum wat de leerlingen moeten leren en ook de minimumprestaties die worden verwacht van de leerlingen;
4. Nationale administratie richtlijnen (National Administration Guidelines, NAG’s)
Dit zijn de minimumniveaus van de wijze waarop governance in scholen wordt geacht vorm te krijgen. Dit heeft betrekking tot regulaties van lesgeven, aantal medewerkers, veiligheid en financiële beheer.

De richtlijnen staan niet wettelijk beschreven, in plaats daarvan worden deze jaarlijks vernieuwd (indien nodig) en gepubliceerd. Wat wel wettelijk vast staat is dat de scholen aan de richtlijnen worden geacht te voldoen. In sommige gevallen worden ze niet alleen geacht maar ook verplicht. Zo is men in het geval van de gepubliceerde richtlijnen rondom het plannen en rapporteren van het schoolbestuur in ieder geval wettelijk verplicht zich te houden aan alle richtlijnen voor:

1. de inhoud van de rapporten en plannen;
2. de tijdsplanning voor een jaarlijkse rapport over het schoolcharter;
3. de communicatie beschreven met de ouders en gemeenschap en dat er rekening gehouden wordt met de Maori gemeenschap.

3.3.2 Eisen voor goed bestuur

Als gevolg van de decentralisatie speelt het schoolbestuur een grote rol in het naleven van de wetgeving en richtlijnen voor het middelbaar onderwijs. Tengevolge van deze belangrijke positie zijn de functies en de samenstelling van het bestuur nationaal vastgelegd, maar heeft het bestuur de vrijheid deze zelf in te vullen. Er bestaan verschillende organisaties die goed bestuur van het onderwijs ondersteunen (onder meer door middel van het verstrijken van informatie), maar die geen formele governance rol hebben.

Samenstelling van het bestuur

Elke school heeft een eigen schoolbestuur dat eindverantwoordelijk is voor de financiën, kwaliteit en onderhoud van de school. De besturen zijn vrij te bepalen hoe ze hun rol interpreteren en uitvoeren, maar zijn wel gebonden aan de wettelijke samenstelling van een bestuur. Elke openbare en geïntegreerde school heeft een schoolbestuur bestaande uit:

- 3-7 ouders;
- 1 leerkracht;
- 1 leerling;
- hoofd van de school.

Opvallend is dat het hoofd van de school deel uit maakt van het bestuur. Al deze functies behalve het hoofd van de school worden gekozen door middel van verkiezingen.

Er zijn alternatieven voor deze opzet van het bestuur mogelijk, zo mogen meerdere mensen in het bestuur zitting hebben, zolang de leden een relevante betrokkenheid hebben bij het onderwijs in de gemeenschap.

Fusies

In principe valt onder het schoolbestuur maar één school. Twee of meerdere besturen kunnen echter samengevoegd worden om meer dan één school te besturen. In dit geval wijzigt er niets aan de scholen en behoudt zij nog steeds hetzelfde karakter en budget. Een fusie van besturen kan onder ander als er belang bestaat bij samenwerking, bijvoorbeeld in een gebied waar een primaire en secundaire school zijn en waar het doorstroom bevorderd zou kunnen worden door de samenvoeging van het bestuur.

Verantwoordelijkheid van het bestuur

Het schoolbestuur in het voortgezet onderwijs mag zelf bepalen hoe de les wordt gegeven. De wettelijke verplichting van het bestuur is dat zij het hoogst mogelijke niveau van onderwijs moeten aanbieden, zodanig dat de leerlingen het algemene nationale niveau kunnen halen. De manier waarop (het hoe) is aan de school zelf. De eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op deze kwaliteit ligt bij het bestuur, al worden zij wel geïnspecteerd door de ERO.

Het officiële standpunt van het ministerie van Onderwijs is dat het hoofd van de school verantwoordelijk is voor het dagelijkse management van de school. Het bestuur is echter verantwoordelijk voor de governance van de school. Het ministerie ziet hier als verschil dat het bestuur als eindverantwoordelijke wordt gezien en dat de leden ook het recht en de

verantwoording over besluitvorming hebben. Deze besturen hebben dus niet alleen een toezichhoudende functie.

Omdat er zoveel gemeenschappelijke belangen betrokken zijn bij het werk van het Bestuur worden de leden verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit van het onderwijs. Er wordt geëist dat zij zorgen dat de leerlingen de best mogelijke kwaliteit onderwijs ontvangen. Bovendien worden zij geacht de nationale plannen en prioriteiten zodanig in kaart te brengen in de school dat alle leerlingen dezelfde boodschap ontvangen. Ten laatste moeten zij er voor zorgen dat alle leerlingen toegang hebben tot de benodigde middelen om het hoogst mogelijke onderwijs te ontvangen.

Het bestuur is verantwoordelijk voor het doorgeven van het aantal leerlingen dat op de school aanwezig is. Omdat de financiële steun die toegekend wordt van de overheid afhankelijk is van het aantal leerlingen, moet twee maal per jaar de cijfers worden doorgegeven. Als verantwoordelijke voor het aanleveren van de benodigde middelen voor het onderwijs, wordt het bestuur beschouwd als werkgever voor de leerkrachten en alle andere betaalde medewerkers van de school.

Toezicht

Om de bestuurlijke verantwoordelijkheden te kunnen naleven, moet het schoolbestuur niet alleen de strategische doelstellingen voor de school samenstellen, maar hier ook toezicht op houden. Het uitvoeren van de doelstellingen en het onderwijs wordt overgelaten aan het hoofd van de school maar omdat de eindverantwoording bij het bestuur ligt, wordt verwacht dat zij de implementatie ondersteunen waar nodig.

Schoolcharter

Het bestuur is wettelijk verplicht een charter te creëren waarin zij duidelijk vastleggen hoe de werking van de school ervoor zorgt dat de richtlijnen worden gehaald. Deze charter is een van de activiteiten waar het bestuur de verantwoording over heeft. De charter is wettelijk verplicht en is niet alleen een manier om te laten zien hoe de school aan de richtlijnen zal voldoen. Het is een verklaring met specifieke doelstellingen die de school van plan is te behalen en de strategie die richtlijnen geeft aan het bestuur voor toekomstige beslissingen. Dit is een levend document en geldt voor 3 á 5 jaar.

De charter bevat ook een onderdeel met jaarlijkse doelstellingen. Deze jaarlijkse doelstellingen worden gecontroleerd door de ERO en worden jaarlijks naar het Ministerie van Onderwijs gezonden. Het bestuur wordt geacht jaarlijks een financiële rapportage op te stellen

3.3.3 Toezicht

Het ministerie heeft het recht in te grijpen bij een school door het te laten sluiten of het bestuur te vervangen. Hiervoor kan ze indien nodig een inspecteur aanwijzen, maar vaak komt de inspectie via aangekondigde bezoeken van vertegenwoordigers van de agentschappen van het ministerie. Onder het ministerie zijn verschillende agentschappen actief, waarvan de meest belangrijke het Education Review Office en de New Zealand

Qualification Authority. Beide spelen een rol in het toezichhouden en het ontwikkelen van het onderwijs systeem.

Ministerie van Onderwijs

Omdat het Ministerie van Onderwijs eindverantwoordelijk is voor de landelijke onderwijskwaliteit en het niveau, proberen zij het schoolbestuur zo goed mogelijk te faciliteren. Het ministerie speelt een overkoepelende rol door het maken van beleid over nationale niveaus en door controles uit te (laten) voeren op de kwaliteit van het onderwijs. Deze kwaliteit wordt publiek gemaakt in jaarlijkse rapporten.

Om de marktwerking zo goed mogelijk te ondersteunen, publiceert het ministerie zoveel mogelijk verschillende ‘beste praktijkervaringen’. Voorbeelden voor methoden van lesgeven, van het inrichten van de school, tot aan het in elkaar zetten van de schoolcharter zijn in overvloed en gratis verkrijgbaar via het Ministerie. Naast informatie verstrijken, speelt het ministerie een grote rol in het verbeteren van het aanbod van onderwijs met betrekking tot gelijke kansen.³⁸ Zo heeft het ministerie het ontwikkelen van het Nationale Curriculum ondersteund en zoveel mogelijk partijen bij het proces betrokken, waaronder ook de verschillende integratiescholen en Maori-leiders. Verder wil men zo ver mogelijk van het dagelijks schoolmanagement vandaan blijven.

Education Review Office (ERO)

De ERO is een inspectiedienst die jaarlijks langs kan komen, maar in de praktijk driejaarlijks een bezoek aan de goed functionerende scholen aflegt. De ERO evalueert de kwaliteit van de inhoud van het onderwijs, maar ook van de faciliteiten. De ERO heeft niet het recht om een school te sluiten of direct in te grijpen. Als er een groot probleem met de kwaliteit van een school is geconstateerd, maakt de ERO hiervan melding aan het Ministerie die kan ingrijpen. Ook kan de ERO vaker controles uitvoeren, als blijkt dat een school onvoldoende kwaliteit levert. Met de invoering van het nieuwe Nationale Curriculum zal de ERO de hoofdrol spelen in het toezichhouden op het naleven van de veranderingen.

New Zealand Qualification Authority (NZQA)

Zoals eerder genoemd, heeft de NZQA de functie en verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en implementeren van het nationale kwalificatiesysteem. Zij zijn verantwoordelijk voor het verder ontwikkelen van een raamwerk voor nationale kwalificaties (National Framework for Qualifications) en ook voor het monitoren, evalueren en adviseren van het niveau van de kwalificaties in middelbare scholen en vervolgoopleidingen (inclusief EVCs). Nieuwe kwalificaties worden in samenwerking met alle betrokken partijen in het onderwijs ontwikkeld. NZQA heeft geen zeggenschap over de manier van lesgeven, alleen over het behalen van de kwalificaties.

³⁸ New Zealand: Modernising Schools in a Decentralised Environment by Bruce Sheerin, OECD 2008.

3.4 Informele governance

De overheid is de uiteindelijke toezichthouder op de onderwijskwaliteit, terwijl het schoolbestuur zich bezighoudt met het managen en het ontwikkelen van de individuele school. Om te zorgen dat de wetgeving en de uitvoering niet te ver van elkaar afstaan, spelen de eerder genoemde overheidsinstanties een brugbouwende rol tussen overheid en scholen.

De New Zealand School Trustees Association (NZSTA), meldt dat scholen veel klachten hebben over de tijd die geïnvesteerd moet worden in het opstellen van de governance van de scholen. Dit komt door het ontbreken van voorgeschreven plannen en procedures. Uit dergelijke klachten blijkt, dat ondersteuning bij het ontwikkelen van een schoolplan voor het schoolbestuur van groot belang is. Er zijn verschillende organisaties die informeel een rol in dit proces spelen.

New Zealand School Trustees Association (NZSTA)

De NZSTA is de organisatie van schoolbesturen. Zij houden zich bezig met het verstrekken van informatie en het ondersteunen van het schoolbestuur (indien lid). De organisatie is onafhankelijk en wordt door het ministerie uitgenodigd als vertegenwoordiger van schoolbesturen tijdens het overleg voor onderwijsbeleid en voor beleidsadviezen. Zij geven trainingen en advies als een nieuw schoolbestuur wordt gevormd, blijven op de hoogte van de verkiezingen van elk bestuur en spelen een grote rol in het advies geven over de wettelijke verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

Ondanks de eerder genoemde klachten over de onduidelijkheid van bestuursmethodes, is de organisatie een voorstander van het decentrale systeem en de vrijheid die het bestuur heeft in het maken van hun plan voor hun school. Vooral het concept dat elke school andere behoeftes heeft en dat elk bestuur nu haar werk op maat kan toepassen, blijkt een positief argument voor dit systeem te zijn.

Naar aanleiding van hun overkoepelende rol en de eerdergenoemde klachten heeft de organisatie daarom een kader voor governance methoden opgesteld. Dit kader geldt niet als een code, maar net als een code, geeft het wel een startpunt voor discussie om de best mogelijke governancemethode te ontwikkelen en uit te voeren.

De organisatie is minder tevreden over de weinige financiële middelen die beschikbaar voor het bestuur, in vergelijking met de groeiende druk en verantwoordelijkheid van het bestuur.³⁹

Ouders en de New Zealand Parent Teacher Association (NZPTA)

De rol van ouders in het schoolbestuur creëert een brug tussen het management en strategisch beleid van de school enerzijds en de rest van de samenleving anderzijds. Daarbij gaat het met name om de ouders die niet in het bestuur zitten. De functie van het bestuur is dan ook om deze communicatie naar de ouders te bevorderen en open en transparant over besluitvorming te zijn.

³⁹ Persbericht NZSTA 18 december 2008.

Ouders worden daarom betrokken bij de ontwikkeling van de school en gevraagd dit vrijwillig te ondersteunen. Door middel van een informele ‘ouderraad’ kunnen zij georganiseerd meewerken aan de ontwikkeling van de school. De ouderraad heeft geen formele rol in de beleidsvorming van de governancestructuur en kan niet worden vergeleken met een Nederlandse medezeggenschapraad. In plaats daarvan speelt de ouderraad een ondersteunende rol bij de uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld door geld in te zamelen voor een project, door het faciliteren van de toegang naar school en het communiceren en betrekken van ouders bij het onderwijs.

De NZPTA is een nationale organisatie die deze samenwerking bevordert en tips geeft om zo effectief mogelijk een ouderraad te organiseren. Gelijk aan de NZSTA, zijn zij een non-profit organisatie die financieel afhankelijk is van ledenbijdrage. In vergelijking met de NZSTA spelen zij in mindere mate een rol in beleidsvorming op nationaal niveau maar worden wel geconsulteerd voor grote veranderingen in het beleid voornamelijk op gebied van communicatie met de ouders, bijvoorbeeld tijdens de laatste veranderingen aan het Nationale Curriculum.

Zoals gezegd, is men in Nieuw-Zeeland nog steeds ontevreden over de kwaliteitsverschillen tussen de verschillende scholen. Omdat schoolleiders veel taken én macht hebben, is een sterk schoolbestuur nodig dat hier tegenwicht aan kan bieden. Het ontbreken van voldoende gekwalificeerde bestuurders (lees ouders) leidt er in Nieuw-Zeeland volgens sommige belangengroepen toe dat de kwaliteitsverschillen tussen scholen niet minder worden.

Vertegenwoordiging van leerkrachten en directeuren

Net zoals ouders, worden ook de directeuren en leraren vertegenwoordigd door verschillende organisaties. Verschillende organisaties spelen hierin een rol waaronder de Principals Federation (NZPF), New Zealand Post Primary Teachers' Association (PPTA) en de New Zealand Education Institute (NZEI).

Doordat de NZSTA zich voornamelijk bezig houdt met de rol van het schoolbestuur, houden deze organisaties zich vooral bezig met de onderhandelingen van de werkomstandigheden en het implementeren van het beleid. Niettemin, is het duidelijk dat zij nog wel een rol willen spelen in beleidsvorming over governance. In de afgelopen maanden hebben deze organisaties zich verschillende malen negatief uitgelaten over de veranderingen in het curriculum.

Zelfevaluatie

Om succes van de governancemethodes te meten, worden overheidsinstellingen ingezet. In zijn thesis, “accountability in Education :Reviewing the Reviewers” bekijkt Richard John Mckenzie Smith tot hoever de toezichthouders ook daadwerkelijk hun mandaat uitvoeren. In zijn conclusie spreekt hij met name over de overbodigheid van de rol van de ERO. Deze vraag wordt ook in Fiske’s en Ladd’s “When Schools Compete” naar voren gehaald. In beide gevallen wordt gesuggereerd dat het schoolbestuur zelf genoeg redenen heeft om evaluaties goed uit te voeren en dat zij dat zouden kunnen doen (zelfevaluatie).

Discussies richting de toekomst

Deze discussie over evaluaties met betrekking tot de rol van het schoolbestuur is vrij nieuw. Tot voor kort bestond de discussie over de verantwoordelijkheid van het bestuur vooral over het leveren van kwaliteit van het onderwijs. Er zijn echter weinig methodes om vergelijkingen te kunnen maken van leerlingprestaties. Dit probleem komt onder ander voort uit het ontbreken van nationale eindexamens⁴⁰. Het toetsen van de leerlingen gaat via de leerkracht en de school. Het is zeer waarschijnlijk dat de implementatie van het Nationale Curriculum leidt tot verdere discussie.

⁴⁰ Er zijn wel nationale examens voor onderdelen van de kwalificaties van hoger middelbaar onderwijs, maar dit zijn geen nationale eindexamens en ze zijn niet verplicht.

4 Governance in het Zweedse voortgezet onderwijs

4.1 Inleiding

In Zweden is onderwijs verplicht voor iedereen van 6 tot 16 jaar. Zowel het basis- als middelbaar onderwijs (voortgezet onderwijs) in Zweden wordt voor 99,9 procent gefinancierd uit publieke middelen⁴¹. In dit rapport ligt de nadruk op middelbaar onderwijs. In Zweden wordt middelbaar onderwijs opgesplitst in twee delen; “lager middelbaar onderwijs” en “hoger middelbaar onderwijs”. Lager middelbaar onderwijs is verplicht en is een voortzetting van de basisprogramma’s van het basisonderwijs, waarbij de lessen een meer thematische focus hebben. Lager middelbaar onderwijs (vergelijkbaar met de onderbouw) bereidt studenten voor op uitstroom naar werk of voor het hoger middelbaar onderwijs (vergelijkbaar met de bovenbouw). Bijna alle leerlingen (98%) stromen door naar hoger middelbaar onderwijs. Hoger middelbaar onderwijs is niet verplicht en is de laatste fase van het middelbaar onderwijs, waarbij de inhoud van de lessen meer gestructureerd is naar onderwerpen. Het hoger middelbaar onderwijs legt de basis voor de uitstroom naar het hoger onderwijs⁴².

Publiek of privaat

In Zweden zijn er twee typen schoolsystemen: het staat/publieke scholen systeem (zogenaamde publieke of gemeentelijke scholen) en het onafhankelijke scholen systeem (ook wel charter scholen, private scholen of onafhankelijke scholen genoemd). Beide systemen hebben dezelfde doelen, waarbij de onafhankelijke school zich onderscheidt vanwege de focus op bijvoorbeeld muziek of talen of de religieuze of pedagogische benadering⁴³. Beide typen school systemen worden uit publieke middelen gefinancierd, waarbij het de onafhankelijke scholen is toegestaan om winst te maken. Van alle leerplichtigen in Zweden, zit 90 procent op gemeentelijke scholen⁴⁴. In het hoger middelbaar onderwijs is het aandeel leerlingen dat op een onafhankelijke school zit iets groter (ongeveer 20%)⁴⁵.

Iedereen kan een onafhankelijke school oprichten. Ze moeten echter wel goedgekeurd worden door de Zweedse Onderwijsinspectie en de “National Agency for Education”. Deze organisatie is verantwoordelijk voor de goedkeuring van de toelatingsaanvragen van de onafhankelijke scholen. De belangrijkste voorwaarde voor goedkeuring is dat de

⁴¹ OECD publicatie, Education at a Glance 2008, OECD Briefing Note for Sweden.

⁴² Zweeds Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2063>.

⁴³ Zweeds Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2063>.

⁴⁴ Statistics Sweden (SCB), Education in Sweden 2009.

⁴⁵ Zweeds Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, publicatie, “From Preschool Pedagogy to Nanotechnology (2009)”.

doelen van de onafhankelijke school dezelfde zijn als die van een gemeentelijke school. De inspectie beslist over het bestaansrecht van een onafhankelijke school en het daarbij behorende recht op financiering uit publieke middelen.

Programma's

Daarnaast wordt er binnen het hoger middelbaar onderwijs onderscheid gemaakt tussen nationale programma's en speciaal ontworpen programma's. Er zijn 17 nationale programma's (zowel programma's die gericht zijn op uitstroom naar werk en de programma's die gericht zijn op uitstroom naar hoger onderwijs). Voorbeelden van de nationale programma's zijn: 'childcare & recreation', 'construction', 'arts', 'social science', 'media, food', 'business and management' etc. Het aandeel nationale programma's is kleiner op de onafhankelijke scholen in het hoger middelbaar onderwijs. Op de onafhankelijke scholen in het hoger middelbaar onderwijs zijn er naast de nationale programma's speciale programma's. De speciale programma's zijn van hetzelfde niveau maar hebben een andere inhoud (gericht op andere onderwerpen, vaak een combinatie van onderwerpen van de nationale programma's). Daarnaast biedt het hoger middelbaar *speciaal* onderwijs individuele programma's. De individuele programma's zijn bedoeld ter voorbereiding op de nationale of speciaal ontworpen programma's.

4.1.2 Het middelbaar onderwijs en governance

Governance in het onderwijs heeft betrekking op financiën, bestuur en kwaliteit. Zweden staat bekend om zijn sterk gedecentraliseerde onderwijsstructuur, waarbij iedere 'laag' zijn eigen verantwoordelijkheden heeft:

- De centrale overheid stelt richtlijnen en doelen op voor het onderwijssysteem;
- De gemeente is verantwoordelijk voor het onderwijsaanbod inclusief de financiering daarvan;
- De school zelf is in grote mate verantwoordelijk voor de besluitvorming rondom het aannemen van onderwijzend personeel en de keuze voor lesmateriaal.

Nieuw financieringssysteem

In de afgelopen jaren hebben zich tal van ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op de governancestructuur van het onderwijs in Zweden. Zo is in 2005 een nieuw systeem aangenomen voor de financiering van gemeentelijke en onafhankelijke scholen. In Zweden wordt het onderwijs voor het merendeel uit middelen van de centrale overheid en gemeentelijke belastingen gefinancierd. Het systeem dat in 2005 is ingevoerd zorgt ervoor dat de beschikbare middelen gelijk worden verdeeld tussen de verschillende gemeenten. Bij de invoering is de oude algemene overheidsbijdrage beëindigd. Met het nieuwe systeem beoogt de overheid verschillen tussen gemeenten (als gevolg van verschillen in belasting opbrengsten, of variatie in het aandeel jongeren onder de 16 jaar) te beperken. Als gevolg van het nieuwe systeem ontvingen in 2008 140 gemeenten, die kampten met een negatieve kostenstructuur, een hogere overheidsbijdrage. 150 gemeenten zagen juist een vermindering van de algemene overheidsbijdrage vanwege een positieve kostenstructuur (een uitgebreide beschrijving van de financiering van het Zweedse onderwijssysteem volgt). De National Agency for Education bepaalt uiterlijk 31 december de hoogte van de overheidsbijdrage voor het komende jaar.

4.1.3 Onbedoelde neveneffecten

Groei onafhankelijke scholen

Een belangrijke discussie in Zweden is het groeiende aandeel onafhankelijke scholen⁴⁶. In 1991 is in Zweden een wet aangenomen die het niet alleen voor liefdadigheidsorganisaties, religieuze organisaties en groepen van ouders, maar ook voor bedrijven, mogelijk maakt om onafhankelijke scholen op te richten. De onafhankelijke scholen ontvangen net zoveel overheidsgeld (per student) als de gemeentelijke scholen, echter, het is de onafhankelijke scholen toegestaan om winst te maken. Iedereen kan in principe een onafhankelijke (private) school oprichten, mits deze scholen worden goedgekeurd door de National Agency for Education. De onafhankelijke scholen moeten zich aan dezelfde richtlijnen als de gemeentelijke scholen houden. In de afgelopen tien jaar is het aantal leerlingen dat les volgt aan onafhankelijke scholen verdrievoudigd⁴⁷. Volgens critici in Zweden draagt deze ontwikkeling bij aan een groeiend aantal (fundamentalistische) religieuze scholen en vergroot het de afsplitsing. Daarnaast zijn er kritische geluiden met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs op onafhankelijke scholen. Waar op de gemeentelijke scholen 87 procent van de leerkrachten gediplomeerd is en bevoegd is om les te geven, ligt dit percentage op de onafhankelijke scholen op 67 procent⁴⁸.

Wettelijke gelijkschakeling onderwijstypen

In maart 2010 heeft de centrum rechtse regering een voorstel gedaan voor het aanpassen van de Onderwijswet. Deze wet is sinds 1985 niet meer gemoderniseerd. De nieuwe wet wil huidige regelgeving, die nu in verschillende wetten geregeld is, samenbrengen. Als deze nieuwe wet goedgekeurd wordt, zal hij naar verwachting in juli 2011 in werking treden. Een van de belangrijkste wijzigingen in deze wet is dat alle paragrafen in de Onderwijs wet zullen gelden voor zowel de gemeentelijke als de onafhankelijke scholen. Voorheen bevatte de Onderwijs wet een separaat hoofdstuk waarin de wetgeving voor de onafhankelijke scholen beschreven stond.

Veranderende verantwoordelijkheden en eisen aan docenten

Doordat leerkrachten in de afgelopen decennia meer verantwoordelijkheid hebben gekregen om invulling te geven aan het uitvoeren van de onderwijsactiviteiten en daarbij zelf invulling mogen geven aan het onderwijsprogramma is de werkdruk in het onderwijs voor leerkrachten enorm toegenomen (Zweedse vakbond voor leerkrachten, 2002). Tegelijkertijd namen daarbij de financiële middelen verder af waardoor het moeilijker werd voor de leerkrachten om met de beschikbare middelen de op nationaal niveau gestelde doelen te behalen. Daarnaast wordt van leraren een meer vraaggerichte houding verwacht als gevolg van de opkomst van de onafhankelijke scholen (die winst mogen maken) en een trend richting vercommercialisering van de gemeentelijke scholen. De trend richting een meer marktgerichte benadering wordt tevens versterkt door het belang van scores over de resultaten en kwaliteit van scholen die op de website van de National Agency for Education worden gepubliceerd, waardoor scholen met elkaar vergeleken kunnen worden.

⁴⁶ Zweeds Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, publicatie, "From Preschool Pedagogy to Nanotechnology (2009)".

⁴⁷ Education in Sweden, Statistics Sweden, 2009.

⁴⁸ Education in Sweden, Statistics Sweden, 2009.

Voortijdig schoolverlaten

Momenteel wordt veel aandacht gegeven aan de hervorming van het hoger middelbaar onderwijs in Zweden. Men heeft vastgesteld dat het huidige hoger middelbaar onderwijs systeem niet in staat is om leerlingen voldoende voor te bereiden voor vervolgonderwijs of uitstroom naar werk. Om een impuls te geven aan het verbeteren van de kwaliteit van het hoger middelbaar onderwijs is in 2007 een commissie ingesteld om een voorstel te maken voor de hervorming van het hoger middelbaar onderwijs. Het hoger middelbaar onderwijs heeft te maken met een aantal uitdagingen. Een daarvan is voortijdig schoolverlaten. Al hoewel de drop-out rate in Zweden onder het Europees gemiddelde ligt, is het aandeel voortijdig schoolverlaters in Zweden (12,3% van de 15 tot 19 jarigen) groter dan in Nederland (8,3% van de 15 tot 19 jarigen)⁴⁹ en daarmee dus, net als in Nederland, een belangrijk aandachtspunt. Daarnaast bieden de resultaatgerichte richtlijnen (zogenoemde curricula) ruimte tot verschillen in interpretatie. Dit, in combinatie met een grote mate van verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten en het onderwijzend personeel voor de ontwikkeling van (de speciale) onderwijs programma's, heeft in een aantal gevallen geleid tot verschillen in de eisen die gesteld worden aan kennis, vaardigheden en competenties. Vanwege de grote autonomie van leraren wordt er in het hervormingsplan meer aandacht gegeven aan de training van leraren (*continuing professional development*). Verder zullen in de geplande hervorming de speciaal ontworpen programma's worden beperkt en alleen nog maar worden toegestaan na goedkeuring van de *National Agency for Education* (paragraaf 3.2.4 gaat verder in op de rol van de National Agency for Education).

Voortkomend uit het voorstel voor de hervorming heeft de overheid in 2009 besloten tot een "new upper secondary school". De eerste leerlingen zullen in de herfst van 2011 starten in de nieuwe hogere middelbare school systeem. De belangrijkste veranderingen zijn volgens het Zweedse ministerie voor Onderwijs en Onderzoek⁵⁰:

- Meer aandacht voor beroepsonderwijs en een vermindering van de lessen voor theoretische vakken, ter verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en het bedrijfsleven;
- Er worden strengere eisen gesteld aan de lokale ontwikkelde onderwijsprogramma's. Verbeteren van de kwaliteit van het onderwijsaanbod door meer toezicht op, en ondersteuning te bieden aan, degenen die invulling geven aan de onderwijsprogramma's (gemeentelijke ambtenaren en scholen);
- Toelatingscriteria tot hoger middelbaar onderwijs worden aangepast;
- Er worden twee nieuwe kwalificaties geïntroduceerd: een kwalificatie voor beroepsonderwijs en een voorbereidende kwalificatie voor hoger onderwijs;
- De programma structuur wordt aangepast.

⁴⁹ OECD publicatie, Education at a Glance 2008, via http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1,00.html#5.

⁵⁰ Zweeds Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2063>.

4.2 Omgeving

Governance by objectives

De onderwijssector in Zweden heeft sinds de jaren tachtig een hervorming ondergaan van “governance by rules” naar “governance by objectives”, waarbij de verantwoordelijkheid van leerkrachten en schoolhoofden centraal staat en de verantwoordelijkheid ook aanzienlijk is toegenomen. Leerkrachten worden geacht verantwoordelijkheid te dragen, bij te dragen aan de ontwikkeling van de school en de onderwijsactiviteiten en autonoom op te treden. Werkgeversverantwoordelijkheid is daarbij overgeheveld van de staat naar de gemeente. Deze beweging richting “governance by objectives” werd zowel door de sociaal democraten als door de niet-socialistische partijen gestimuleerd, al was dit vanuit verschillende overtuigingen. De sociaal democraten wilden zorgen voor onderwijs dat voor iedereen toegankelijk is en niet beïnvloed werd door zaken als afkomst of woonplaats, terwijl de niet-socialistische partijen hiermee marktwerking in het onderwijs wilden stimuleren.

Momenteel is de overheid verantwoordelijk voor het vaststellen van het nationale curriculum (hierin zijn de richtlijnen, principes en algemene onderwijsdoelen vastgelegd). Het nationale curriculum vormt samen met de syllabussen (beleidsdocumenten die betrekking hebben op de inhoud) de basis voor de onderwijsactiviteiten op scholen. Met de hervormingen heeft er een zekere verandering in focus plaatsgevonden van de governancestructuur van de centrale overheid. Waar de focus van de centrale overheid voorheen lag bij reguleren van de input, ligt de focus nu veel meer bij het controleren van de output. De overheid stelt de doelen vast en gemeenten en scholen zijn vrij om invulling te geven aan hoe deze doelen worden behaald. Het nationale curriculum en de syllabussen zijn de meest invloedrijke governancemechanismen van de centrale overheid. Daarnaast bestaan er de mechanismen zoals het beoordelingssysteem, inspecties en evaluaties van de *National Agency of Education*.

Verantwoordelijkheden

Het onderwijssysteem is in zijn huidige vorm meer gedecentraliseerd, doelgericht en resultaatgericht, waarbij de gemeenten in eerste plaats verantwoordelijk zijn. Door de sterke decentralisatie is de verantwoordelijkheid ook bij scholen, leerkrachten en zelfs ouders en leerlingen komen te liggen. Als gevolg van deze hervormingen is de invloed van de centrale overheid verminderd en worden lokale actoren, de vakbond voor leraren (*Teachers Union*) en de “*Swedish association of Local authorities*” (vergelijkbaar met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, VNG) in toenemende mate als invloedrijk beschouwd.

4.3 Formele governance

In dit hoofdstuk wordt de formele governance met betrekking tot financiën, bestuur en de kwaliteit van het onderwijs uiteengezet. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar gemeentelijke scholen en onafhankelijke scholen.

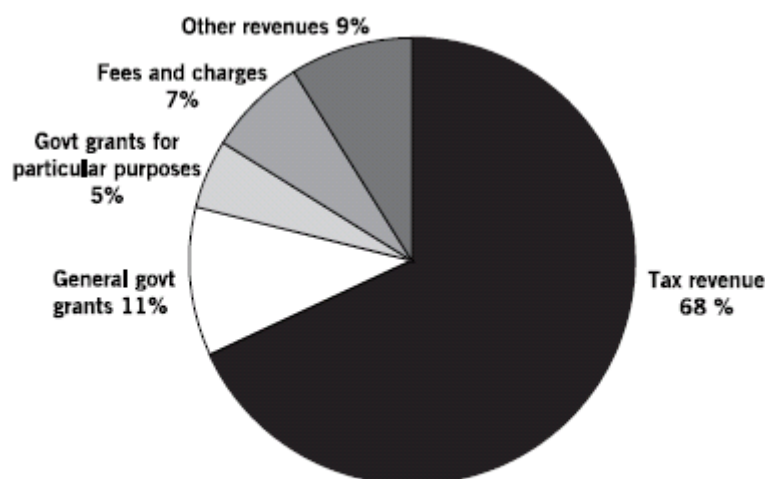
4.3.1 Financiering

In de afgelopen vijf jaar zijn de kosten voor het middelbaar onderwijs met zo'n 20 procent gestegen. Tegelijkertijd is het aantal leerlingen met 17 procent toegenomen⁵¹. Als gevolg hiervan is tussen 2000 en 2005 het niveau van publieke en private financiering van de onderwijssector met respectievelijk 15 procent en 13 procent toegenomen⁵². Hoewel de financiering van de onderwijssector voor zowel uit publieke als private middelen is toegenomen, wordt het middelbaar onderwijs nog steeds vrijwel geheel (99,9) procent gefinancierd uit publieke middelen. Scholen ontvangen financiering van de gemeenten. De financiering bestaat voor het merendeel (68%) uit gemeentelijke belasting inkomsten en een overheidsbijdrage (11%).

Equalisation

Hiervoor is kort aandacht gegeven aan de vernieuwde financieringsystematiek van het Zweedse onderwijs, waarin “*income equalisation*” en “*cost equalisation*” centraal staat. Het doel hiervan was de ongelijkheid in financiële middelen tussen gemeenten weg te nemen, en zo een kwalitatief gelijkwaardig onderwijsniveau te waarborgen voor de verschillende gemeenten, ongeacht het inkomen van inwoners van de gemeente. Het “*equalisation*” systeem houdt rekening met structurele factoren die verschillen in de kosten van onderwijs teweeg brengen. Zo hebben scholen in plattelandsgebieden hogere kosten omdat de klassen doorgaans kleiner zijn en hogere kosten maken voor het vervoer van de leerlingen. Door middel van de overheidsbijdrage beoogt de overheid verschillen tussen gemeenten te beperken. Hierdoor kan een kwalitatief gelijkwaardig onderwijsniveau worden gewaarborgd voor de verschillende gemeenten, ongeacht het inkomen van inwoners van de gemeente⁵³.

Figuur 4.1 Financiering van het Zweedse onderwijs systeem



Source: Swedish Association of Local Authorities and Regions, *Ekonomirapporten*, November 2007.

⁵¹ Zweeds Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, publicatie, *From Preschool Pedagogy to Nanotechnology* (2009).

⁵² OECD publicatie, *Education at a Glance 2008*, OECD Briefing Note for Sweden.

⁵³ Zweeds Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, *Funding of the Swedish school system* Factsheet, maart 2008.

Vouchersysteem

Net als gemeentelijke scholen, hebben onafhankelijke middelbare scholen die zijn goedgekeurd door de National Agency for Education recht op financiering (per student) van de gemeente waarin de leerlingen woonachtig zijn. De hoeveelheid van de financiering wordt bepaald door de activiteiten die de school onderneemt en de kosten die voor de leerling moeten worden gemaakt. De criteria voor het toekennen van financiering aan de onafhankelijke scholen zijn dezelfde als de criteria voor financiering van de gemeentelijke scholen⁵⁴. De onafhankelijke school is gefinancierd door middel van het voucher systeem. Via het voucher systeem financiert de gemeente de kosten per leerling van onafhankelijke scholen, welke gelijk is aan de financiering per leerling aan gemeentelijke scholen. Een voucher is 'virtueel' en dekt de kosten van een plaats op een onafhankelijke school. De waarde van de voucher wordt bepaald door onderhandelingen tussen de onafhankelijke scholen en de gemeentelijke scholen. Het voucher systeem is door de Zweedse overheid van 1991-1994 geïntroduceerd. Met het systeem van *education vouchers* werd het (in navolging op Nederland) mogelijk om onafhankelijke scholen net als publieke scholen uit publieke middelen te financieren. Belangrijkste voorwaarde hierbij was dat alle scholen voldoen aan de Zweedse Onderwijswet die stelt dat:

“All children and young people must have access to equal quality education, irrespective of gender, their geographical place of residence and their social and financial situations”.

Door middel van de vouchers hebben ouders de mogelijkheid om een keuze te maken tussen onafhankelijke en gemeentelijke scholen.

4.3.2 Bestuur

De verantwoordelijkheid voor middelbare scholen in Zweden ligt bij:

- *Riksdag* (het parlement welke bestaat uit 1 kamer)/overheid;
- Gemeenten;
- Scholen;
- Ouders;
- Leerlingen.

De Riksdag en de overheid

De Zweedse *Riksdag* en de overheid stellen doelen en richtlijnen voor het schoolsysteem. De doelen en richtlijnen (het zogenoemde nationale curriculum) die de *Riksdag* en de overheid formuleren, worden vastgezet in beleidsdocumenten (zogenoemde syllabussen). Zo zijn er beleidsdocumenten die voorschrijven welke onderwerpen moeten worden behandeld, het minimale niveau, het minimum aantal lessen waarop leerlingen recht hebben, het aantal uren dat leerkrachten moeten werken, hoeveel uren er aan welk onderdeel moet worden besteed en hoeveel uur leerkrachten op school moeten zijn.

Gemeenten

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het faciliteren en aanbieden van gemeentelijk middelbaar onderwijs binnen de kaders van de Zweedse Onderwijs wet. Gemeenten

⁵⁴ Zweeds Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, *Funding of the Swedish school system* Factsheet, maart 2008.

genieten een grote mate van vrijheid in het inrichten en organiseren van het school systeem. Met andere woorden, ze mogen zelf invulling geven aan hoe de doelen, die op nationaal niveau zijn geformuleerd, bereikt worden. De gemeente is verantwoordelijk voor de financiering en het navolgen van acties en het evalueren daarvan. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het financieel management, follow-up en evaluatie van de activiteiten die door de middelbare school worden ondernomen. Op gemeentelijke scholen functioneert de gemeente als de “principal organiser”. Bij onafhankelijke scholen zijn “principal organisers” verantwoordelijk voor het financieel management, opvolging en evaluatie van de activiteiten. Overigens kan het hoger middelbaar onderwijs in sommige gevallen ook de verantwoordelijkheid zijn van het provinciale bestuur.

Het salaris van het onderwijzend personeel op gemeentelijke middelbare scholen wordt op individueel niveau of door de lokale vertegenwoordiging van de onderwijzersbond onderhandeld met de gemeente. Er zijn incentives (in de vorm van bonussen) voor het onderwijzend personeel op basis van het aantal jaren werkervaring, managementtaken en het al dan niet werken in afgelegen gebieden. Daarnaast worden incidentele uitbetalingen gedaan als leerkrachten meer uren lesgeven dan in hun contract overeen is gekomen. Over het algemeen liggen de salarissen voor leerkrachten in het middelbaar onderwijs in Zweden lager in vergelijking met de salarissen van leerkrachten in andere Scandinavische landen.

Scholen

De scholen zelf zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van onderwijsactiviteiten binnen de doelen en richtlijnen zoals bepaald in de beleidsdocumenten. De gemeentelijke scholen hebben geen schoolbestuur, hier fungeert de gemeente als bestuur. Daarentegen hebben onafhankelijke scholen wel een lokaal gekozen schoolbestuur. Een gemeente (in het geval van de gemeentelijke school) en het schoolbestuur van de onafhankelijke school bepalen in grote mate hoe invulling wordt gegeven aan het onderwijs en hoe het onderwijs wordt georganiseerd. Zowel gemeentelijke als onafhankelijke scholen worden geacht een schoolplan te hebben waarin de financiering, organisatie, ontwikkeling en evaluatie van onderwijsactiviteiten beschreven staat. Op basis van het schoolplan, het nationale curriculum en de syllabussen stelt de principal organiser een werkplan op waarin de onderwijsactiviteiten beschreven staan en waarin is aangegeven hoe deze plannen geïmplementeerd worden. Dit werkplan wordt opgesteld door de principal organiser in samenwerking met leerkrachten en ander personeel.

Daarnaast worden op schoolniveau opleidingsplannen gemaakt voor de training van leerkrachten in het kader van de *continuing professional development*.

Schoolhoofden

De school zelf is in grote mate verantwoordelijk voor de besluitvorming over het aannemen van onderwijzend personeel (het schoolhoofd maakt de selectie en aanstelling van de leerkrachten gebeurt in overleg met de gemeente) en de keuze voor lesmateriaal. Het schoolhoofd beschikt over een budget wat hij kan besteden aan onderwijzend personeel en ondersteuning. Schoolhoofden houden zich met name bezig met de resultaten die de school boekt. Daarnaast kiezen zij in overleg met de leerkrachten welke onderwijsmethode en lesmaterialen (tekstboeken) worden gebruikt. Verder bepaalt het

schoolhoofd in overleg met de leerkrachten op welke manier de leerlingen worden beoordeeld.

Leerkrachten

Zijn belast met het uitvoeren van het onderwijsprogramma. Zij gebruiken daarbij de (nationale) curriculum en de syllabussen als uitgangspunt voor het organiseren van de onderwijsactiviteiten. Leerkrachten genieten een grote mate van pedagogische vrijheid en autonomie. Ze mogen zelf beslissingen maken over de inhoud en lesmethode en wat en hoe zij lesgeven.

4.3.3 Toezichthouders

Zweden kent meerdere toezichthouders op het onderwijs, te weten:

- Statens skolverk (The National Agency for Education);
- Swedish National Agency for School Improvement;
- Statens skolinspektion (Swedish Schools Inspectorate);
- Board of Appeal for Education.

“Statens skolverk” The National Agency for Education

De Zweedse Nationale Organisatie voor Onderwijs is de administratieve autoriteit van de gemeentelijke scholen. Daarnaast is de Zweedse Nationale Organisatie voor Onderwijs verantwoordelijk voor controle, ondersteuning, follow-up, monitoren en de evaluatie van het werk van gemeenten en gemeentelijke en onafhankelijke scholen, met als doel het verbeteren van de kwaliteit en de uitkomsten. Op de website van de National Agency staat informatie over de resultaten en kwaliteit van scholen en gemeenten, waarmee vergelijkingen kunnen worden gemaakt. De website kan door scholen en gemeenten worden gebruikt om te kijken hoe zij scoren ten opzichte van andere scholen. Er ontstaat meer concurrentie tussen scholen en meer keuze vrijheid voor ouders. De test resultaten worden steeds vaker gebruikt voor marketing doeleinden om ouders te overtuigen voor een bepaalde school te kiezen.

De afdeling voor hoger middelbaar onderwijs de “*Division for Upper Secondary Education*” valt onder de National Agency for Education. De afdeling is verantwoordelijk voor zaken omtrent het hoger middelbaar onderwijs; zowel de gemeentelijke als de onafhankelijke scholen. De afdeling is verantwoordelijk voor het maken van budgetten, analyses en evaluaties. Zo is de afdeling verantwoordelijk voor het monitoren en evalueren van de activiteiten van gemeentelijke en onafhankelijke scholen en de beoordeling van “school organisers”.

Swedish National Agency for School Improvement

Deze organisatie ondersteunt lokale onderwijsaanbieders bij het ontwikkelen van activiteiten zoals onderwijsprogramma's op lokaal niveau.

“Statens skolinspektion” Swedish Schools Inspectorate

Sinds oktober 2008 heeft de overheid een organisatie ingesteld die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van onderwijs inspecties. De inspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op het functioneren van de gemeentelijke scholen en onafhankelijke scholen. De

inspecties, die niet alleen de scholen betreffen, maar ook de verantwoordelijke autoriteiten binnen de gemeenten inspecteren, vinden eens in de drie jaar plaats. Voor het instellen van de inspectie vonden deze inspecties eens in de zes jaar plaats. Resultaten van de scholen worden gepubliceerd in de inspectierapporten. Ook is de inspectie verantwoordelijk voor het goedkeuringsproces van onafhankelijke scholen. Daarnaast is de inspectie tevens gemachtigd om deze beslissing te herzien. Behalve het toezicht door de inspectie, door onder andere de inspectierapporten, is er weinig bekend over het toezicht op de onafhankelijke scholen. Over het algemeen worden de onafhankelijke scholen bestuurd door (onderwijs)bedrijven, er is echter nog weinig bekend over hun bedrijfsvoering⁵⁵.

Board of Appeal for Education

Deze raad houdt zich bezig met het onderzoeken van allerhande beslissingen waartegen bezwaar is gemaakt in het kader van de Zweedse Onderwijswet.

4.3.4 Stakeholders

The Swedish Teachers Union, de “*National Federation of Teachers*” en de “*Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR)*” worden als invloedrijke stakeholders beschouwd.

SALAR

Momenteel is SALAR bezig met het ontwikkelen van een flexibeler onderwijs systeem, dat het mogelijk maakt dat kinderen op een verschillende leeftijd met school beginnen en waarbij het aantal lessen voor de verschillende onderwerpen kan worden aangepast aan de behoeften van de individuele leerling. SALAR is van mening dat het huidige onderwijssysteem te strikt gereguleerd is.

Vakbonden

Lärarförbundet heeft 225.000 leden, verspreid over alle onderwijsniveaus. Het Lärarnas Riksförbund, de National Federation of Teachers heeft 80.000 leden en is onderdeel van SACO, een federatie van 23 vakbonden met in totaal 600.000 leden.

4.3.5 Kwaliteit en verantwoording

Vanwege de gedecentraliseerde werking van de onderwijssector, genieten de middelbare scholen in Zweden grote autonomie. Er wordt daarom veel belang gehecht aan de evaluatie en beoordeling (assessment) van studenten en scholen. In Zweden wordt geen nationale examinering toegepast, in plaats daarvan zijn nationale periodieke beoordelingen verplicht voor leerlingen van het lager middelbaar onderwijs.

Iedere drie jaar vindt een inspectie plaats van het middelbaar onderwijs, waarvan de resultaten openbaar worden gemaakt. Deze evaluaties worden enerzijds beschouwd als invloedrijk voor de functioneringsbeoordeling van het schoolmanagement, en anderzijds

⁵⁵ Source: interview with Swedish expert Maria Jarl, Ph.D., Research Fellow, Göteborgs Universitet.

hebben ze beperkte invloed op de functioneringsbeoordeling van het onderwijzend personeel. Een belangrijk onderdeel van de evaluatie vormen de resultaten die door de leerlingen worden behaald.

Tijdens en voorafgaand aan de inspectie spelen de zelfevaluaties, kwaliteitsrapportages en werkplannen een belangrijke rol. Zelfevaluaties, kwaliteitsrapporten, statistieken van de National Agency for Education, test resultaten, eventuele eerdere beslissingen en speciale onderzoeksresultaten worden verzameld tijdens de voorbereidingsfase. Doel hiervan is om een goed beeld te krijgen van de activiteiten en het identificeren van sterke en zwakke punten.

Zelfevaluaties

Zelfevaluaties vormen 1 (van de 3) onderdelen van het complete programma van de inspectie. Wanneer organisaties in de zelfevaluaties niet voldoen aan de door de overheid gesteld eisen over hoe taken zijn geïmplementeerd, dan eist de inspectie dat de school of de gemeente actie onderneemt om deze tekortkomingen te herstellen. De zelfevaluatie is dus een belangrijk onderdeel van de kwaliteitsborging.

Elke gemeente moet op operationeel niveau een kwaliteitrapport maken. Algemene richtlijnen bieden ondersteuning voor het opstellen van de kwaliteitsrapportages en het doel van de kwaliteitsrapportages binnen de kwaliteitsborging. De richtlijnen zijn breed geformuleerd om dat ze gericht zijn op verschillende onderwijsactiviteiten. De scholen zijn verantwoordelijk om zelf doelen en een werkplan op te stellen en navolging te geven aan de behaalde resultaten. Ieder jaar rapporteren de scholen hoe goed zij het doen in relatie tot de nationale doelstellingen. De kwaliteitsrapporten zijn openbaar en zijn het resultaat van een interne audit en een beoordeling van het functioneren van de school. Vragen waarop de kwaliteitsrapporten antwoord geven zijn bijvoorbeeld: bieden wij de leerlingen de juiste voorwaarden om zich te ontwikkelen en te leren als beoogd? Hebben de leerlingen de mogelijkheden te leren en zicht te ontwikkelen, zoals beschreven in de nationale curricula? Vanwege de publicatie van zelfevaluaties, inspectierapporten, leerlingresultaten en rapporten die door de gemeente zijn opgemaakt, dien scholen over het algemeen verantwoording af te leggen aan de gemeente en de ouders van de leerlingen.

De National Agency for Education heeft aanbevelingen en richtlijnen gegeven over hoe de zelfevaluatie uitgevoerd moet worden, hoe het kwaliteitrapport opgesteld dient te worden en welke elementen het moet bevatten (organisatie van het werk, opleiding van het onderwijzend personeel, competenties in relatie tot de onderwijsprogramma's, etc).

Volgens de OECD (2008), is Zweden het enige land waar de zelfevaluatie van invloed is op de financiering die de school ontvangt. Zweden is ook het enige land waar de data van de zelfevaluatie wordt gebruikt voor het maken van vergelijkingen van scholen die in overzichten openbaar worden gemaakt.

Scholen hebben grote moeite gehad om te begrijpen waarom en hoe kwaliteitsrapportages moeten worden opgezet en ze zijn niet gebruikt als instrument voor zelf-verbetering zoals ze oorspronkelijk bedoeld waren. De regering overweegt daarom de verplichte kwaliteitsrapportages af te schaffen. Tegelijkertijd is de Inspectie gestart met een

onderzoek naar de mogelijkheid van het uitwerken van een zelfevaluatie-instrument. De zelfevaluatie stimuleert verdere zelf-verbetering van scholen en gemeenten en dient daarnaast als een belangrijke bron van informatie voor de inspectie.

Een belangrijk voordeel van zelfevaluatie is gelegen in het gebruik van het rapport door de inspectie. Deze gebruikt de kwaliteitsrapportages als ondersteunende informatie en daarmee vormen ze dus een belangrijke onderdeel van de inspectie. De zelfevaluaties worden door de betrokken partijen zelf opgesteld en zijn daarom gebaseerd op diepgaande kennis en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om bepaalde resultaten te behalen. Aanvullend hierop kan de Swedisch Schools Inspectorate juist een breder perspectief en nieuwe kennis aanleveren door het gebruik van informatie waar de school of de gemeente geen toegang toe hebben. De inspectie kan op deze manier leiden tot nieuwe inzichten. Hoewel de inspecties niet de basis vormen voor zelf-verbetering, spelen de zelfevaluaties wel een belangrijke rol bij het opstellen van het werkplan, het uitvoeren van evaluaties, follow-up activiteiten en analyses.