

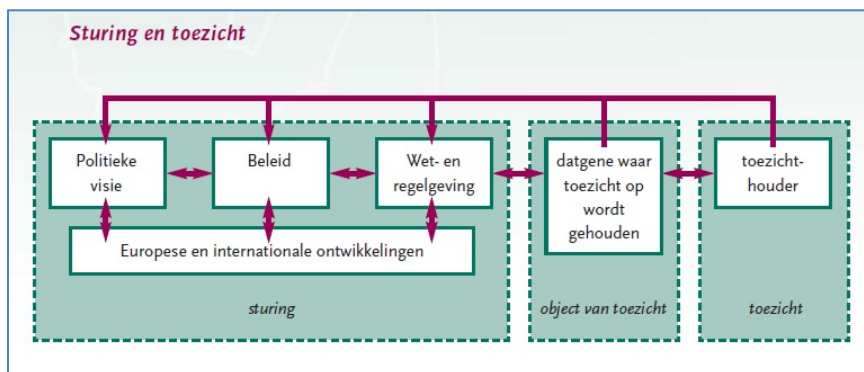
Toespraak promotie

Mijnheer de rector magnificus, geachte aanwezigen. Samen met een groep gewaardeerde collega's ben ik enkele jaren geleden vanuit de praktijk begonnen aan dit proefschrift. Doel van deze werkwijze was, zoals het in de uitnodigingsbrief stond, "kruisbestuiving te stimuleren tussen theorie en praktijk, tussen de deelnemende toezichthouders en tussen de promovendi onderling". De beide laatste doelstellingen hebben vooral gestalte gekregen in het gezamenlijke, inspirerende proces van de negen promovendi en hun begeleiding. In dit proefschrift heb ik, in nauwe samenwerking met mijn hooggeachte promotor, in belangrijke mate getracht de eerste doelstelling te realiseren.

Het kader wordt daarbij gevormd door risicogericht toezicht, en speciaal dat van de onderwijsinspectie waar ik immers vandaan kom. Toezicht in het algemeen bestaat uit drie dingen:

- het verzamelen van informatie over de vraag of iets voldoet aan bepaalde eisen,
- het beoordelen daarvan en
- het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

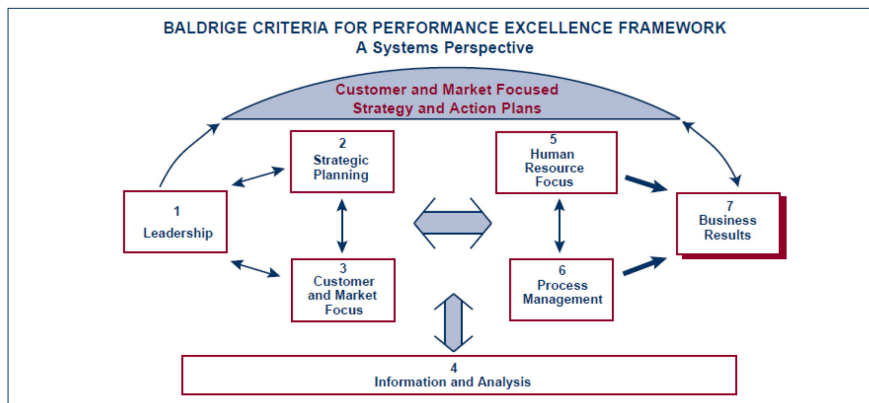
Het toezicht fungeert, zeker als het gaat om publieke dienstverlening zoals het onderwijs, als een controlemechanisme in de relatie tussen een opdrachtgever of principaal, in dit geval het ministerie van onderwijs, en opdrachtnemers, de agenten, oftewel de schoolbesturen, zoals de afbeelding laat zien.



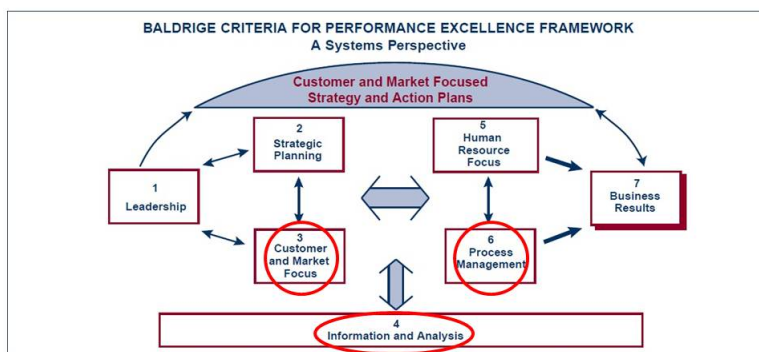
Het risicogerichte element van het toezicht zit hem vooral in het eerste deel van het toezichtproces: het verzamelen van informatie over het presteren van een object van toezicht, in dit geval een onderwijsinstelling. Door een goede risicodetectie kan dit proces efficiënter worden gemaakt voor zowel de toezichthouder als de instelling. Alleen instellingen met een reële kans op minder goed functioneren, moeten nader worden onderzocht en uiteraard mogen daarbij geen risicogeveallen over het hoofd worden gezien.

Over welk risico praten we dan? In het toezicht op het onderwijs in Nederland zijn dat twee zaken. Kern is de kwaliteit van het onderwijs en het naleven van de daarmee samenhangende, wettelijke voorschriften. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is een financiële bedrijfsvoering die de continuïteit van dat onderwijs borgt. Mijn proefschrift richt zich op het onderzoek van verschillende risicoindicatoren rond deze twee elementen.

In het eerste hoofdstuk besteed ik daarbij aandacht aan de toepassing van het inspectieoordeel over de kwaliteitszorg van de instellingen als indicatie voor de kwaliteit van het onderwijs en de financiële bedrijfsvoering. Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun onderwijs en zij moeten die kwaliteit borgen door middel van een systeem van kwaliteitszorg. De algemene opvatting is dat die kwaliteitszorg een belangrijke voorwaarde is voor de kwaliteit. Als de inspectie zich kan beperken tot de beoordeling van die kwaliteitszorg en er vervolgens op kan vertrouwen dat de feitelijke kwaliteit daarmee overeenstemt, levert dat een efficiëntere vorm van risicogericht toezicht op. Alleen instellingen waar de kwaliteitszorg niet deugt, hoeven dan immers nader te worden onderzocht.



Het onderzoek laat zien dat dat nog niet zo eenvoudig is. Ik heb de beoordeling van de inspectie in de periode 2006-2013 vergeleken met een algemeen beoordelingsmodel van total quality management, zoals het Baldrige-model dat hierboven nu is afgebeeld. Dat bevat de belangrijkste componenten van de bedrijfsvoering. Het blijkt dat de beoordeling door de inspectie zich maar op een beperkt aantal onderdelen van dat bredere geheel richt.



Dat maakt het al twijfelachtig of die beoordeling voldoende bruikbaar is voor het voorspellen van het functioneren van de school als geheel. Dat bevestigt het empirische deel van het onderzoek. Daarin ben ik nagegaan of een beoordeling van de kwaliteitszorg in de eerste periode, dus van 2006-2009 iets zegt over het presteren in de tweede periode.

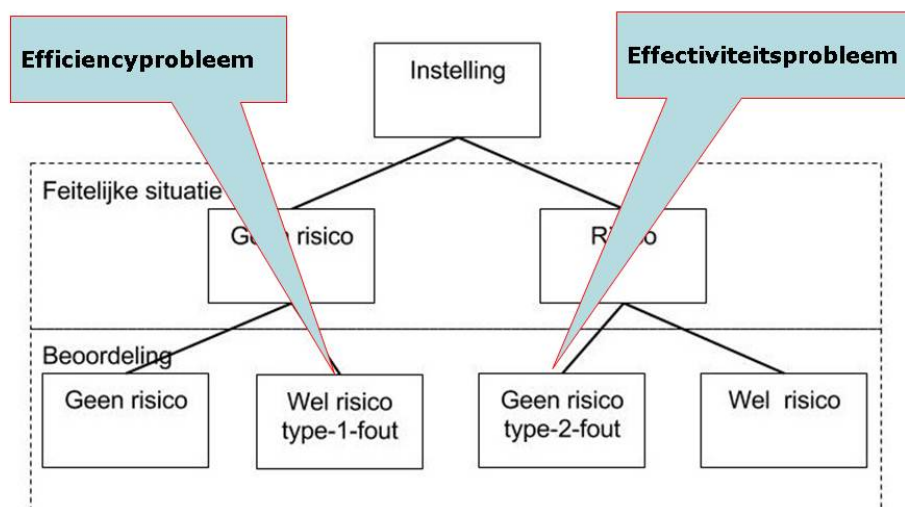
Dat doet het maar heel beperkt. Eigenlijk alleen als het onderwerp van beoordeling heel dicht aanligt tegen het onderwerp in het kwaliteitszorgsysteem. Als een school zich dus systematisch met de evaluatie van resultaten bezighoudt, voorspelt dat iets over de toekomstige resultaten. Maar dan ook alleen daarover. Het zomaar "hebben" van een kwaliteitszorgsysteem zegt dus niets over het functioneren in bredere zin. Niet over andere onderdelen van de onderwijskwaliteit en al helemaal niet over het financieel functioneren.

Over dat financieel functioneren gaat het tweede onderzoek. In het onderzoek naar de ondergang van Amarantis concludeerde de commissie dat de inspectie de financiële toestand vooral beoordeelde via de achteruitkijkspiegel, op basis van eerder opgeleverde jaarverslagen. Er zijn diverse beleidsmaatregelen genomen om daarin te voorzien, zoals een continuïteitsparagraaf in de jaarverslagen met voorspellingen door de instelling. De inspectie heeft haar analyse-instrumenten verder tot ontwikkeling gebracht en daarmee rekening gehouden, zoals de afbeelding laat zien.

	2010	2011	2012	2013	2014	Signaal
A- Liquiditeit	1,02	0,72	0,62	0,60	0,63	✗
A- Solvabiliteit (2)	0,39	0,28	0,14	0,18	0,27	✗
A- Weerstandvermogen	14%	10%	4%	5%	7%	✓
B- Rentabiliteit	-1,3%	-5,9%	-5,1%	1,2%	1,7%	✓
B- Financiële buffer	9%	1%	-13%	-12%	-10%	✓

	2015	2016	2017	Signaal
B- Continuïteitsparagraaf - Liquiditeit	0,61	0,60	0,62	n.v.t.
B- Continuïteitsparagraaf - Solvabiliteit (2)	0,33	0,32	0,31	n.v.t.

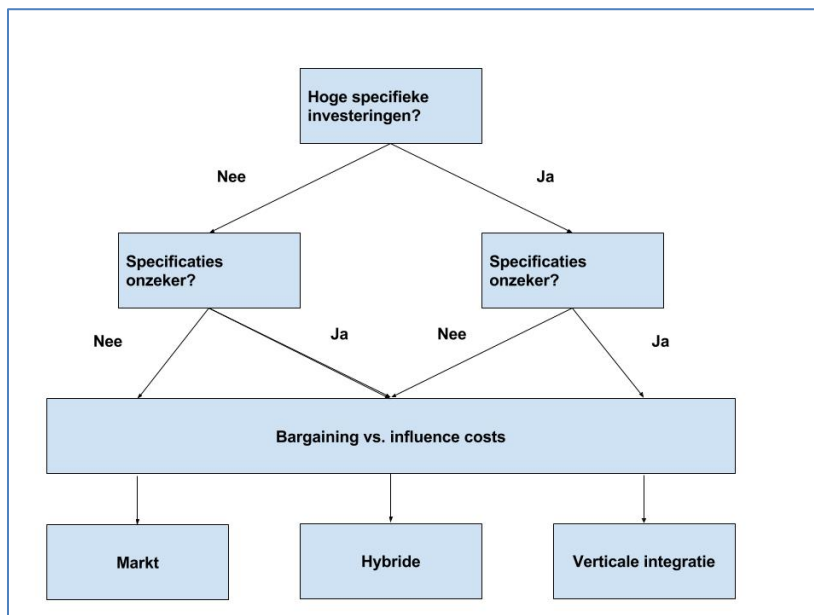
In aanvulling daarop heb ik onderzocht in hoeverre het ook met de gewone jaarrekeninggegevens mogelijk is met een grotere nauwkeurigheid in de toekomst te kijken. Daarvoor bestaan al een jaar of vijftig ratiomodellen die de kans op financieel disfunctioneren (meestal faillissementen) proberen te voorspellen. De meeste van die modellen zijn ontwikkeld voor bedrijven in de marktsector. Zij worden onder meer gebruikt door banken bij het verstrekken van leningen. De laatste jaren zijn er in Amerika ook modellen ontwikkeld voor non-profitorganisaties en is er onderzoek gedaan naar hun voorspellend vermogen. Soortgelijk onderzoek naar de bruikbaarheid bij bekostigde instellingen in het onderwijs in Nederland is niet voorhanden.



Voorspellingen kennen natuurlijk altijd fouten. Die kunnen twee kanten opgaan. Een instelling kan ten onrechte als risicovol worden aangemerkt. Dat is lastig omdat het ten koste gaat van de efficiency van het risicogerichte toezicht. Het kost de inspectie en de instelling onnodig werk. De andere kant is echter ernstiger: de instelling kan ten onrechte niet worden gedetecteerd. Dan heeft de toezichthouder een groot probleem als deze later toch door het ijs dreigt te zakken. Dan is de effectiviteit in het geding. Je verschijnt dan in de krant onder de kop: "Waar was de inspectie?" en er worden Kamervragen over gesteld. In het onderzoek heb ik daarom uitdrukkelijk gekeken naar een evenwicht tussen beide soorten fouten.

Dat heeft niet zomaar geleid tot het vergelijken van enkele modellen met elkaar en het kiezen van de beste. Daarvoor zijn de verschillen tussen de modellen ook niet opzienbarend genoeg. Ik heb daarnaast verschillende werkwijzen onderzocht, zoals het toepassen van meer modellen in een hiërarchisch besluitvormingssysteem, het voorspellen vanuit verschillende jaren en het gebruik van verschillende onderscheidingswaarden in het statistische analysemodel. Het onderzoek laat zien dat door een goede combinatie hiervan een effectiviteit van rond 90 procent kan worden gehaald in de voorspelling vanuit een jaar eerder.

De derde risicoindicator heeft een heel ander karakter. Bij beide eerste onderzoeken ging het om het ontdekken van dynamische verschijnselen in de instellingen. Hier gaat het om een structuurkenmerk ervan. De vraag is hier namelijk of verticale integratie van schoolbesturen gunstig of ongunstig is. Verticale integratie bij schoolbesturen betekent dat zij scholen omvatten in opeenvolgende levensfasen van de leerlingen. Bij bedrijven is verticale integratie geen ongebruikelijk verschijnsel. Door een voorafgaande of volgende schakel in de bedrijfskolom op te nemen, bijvoorbeeld winkels als je een fabriek hebt, kunnen zij hun marktpositie versterken, hun kosten verminderen en onduidelijkheden over rechten tussen de schakels oplossen. Het afgebeelde model laat de afwegingen zien.



Voor onderwijsinstellingen laat dat model al zien dat er eigenlijk geen goede redenen zijn om verticaal te integreren. Er zijn geen specifieke investeringen gemoeid met een dergelijke doorstroming. De specificaties waar leerlingen voldoen, zijn door eindtoetsen en examens vrij duidelijk. Wettelijke contexten en de overige omgevingsfactoren in de verschillende onderwijssectoren verschillen erg van elkaar. Bovendien gaat het om onderwijs met een wettelijke, vrije schoolkeuze. Scholen kunnen onder elkaar geen leverings- of afnameverplichtingen vastleggen met betrekking tot leerlingen.

Desondanks zouden er voordelen kunnen zijn. De instelling kan een betere wervingspositie krijgen van leerlingen die binnen het eigen bestuur blijven, ook al zijn ze dat niet verplicht. Ook kunnen er schaal- en efficiencyvoordelen zijn door de bundeling en misschien betere resultaten van de leerlingen door een soepele, doorlopende leerlijn. Maar een nadeel kan zijn dat de instelling complexer wordt en maatschappelijk kan het een probleem zijn dat de keuzemogelijkheden in het onderwijs worden beperkt.

Dit heb ik daarom kwantitatief onderzocht bij schoolbesturen die al verticaal zijn. Kloppen de theoretische overwegingen ook in de praktijk? Stromen de leerlingen in verticale instellingen meer in de eigen kolom door, dus is er een wervingsvoordeel? Die analyse laat wisselende uitkomsten zien, maar een voordeel wordt daarin niet zichtbaar. Leerlingstromen worden vaker geleid door

levensovertuiging of geografische omstandigheden. Ook de resultaten laten geen voordelen zien. Verticale instellingen voor po en vo doen het zelfs duidelijk slechter dan niet-verticale.

Kijken we naar het bedrijfseconomisch functioneren, dan doen verticale instellingen het zelfs aanzienlijk slechter dan niet-verticale. Zij staan veel vaker onder aangepast financieel toezicht van de inspectie. Mogelijk speelt hierbij een rol dat zij relatief een grotere overhead hebben dan de overige besturen. Dat scheelt ruim 3 procent. Hierbij speelt wel een beetje mee dat verticale besturen meestal ook wat groter zijn, in elk geval in po en vo. Al met al is duidelijk dat verticaliteit terecht als een risicoindicator wordt beschouwd en dat er weinig redenen zijn om over te gaan tot verticale fusies.

Wat hebben wij nu aan dit alles? Die vraag kan vanuit wetenschappelijk en vanuit praktisch perspectief worden beantwoord. Verschillende wetenschappelijke onderzoeken laten zien dat er nog weinig bekend is over de invloeden van besturen in (school)organisaties op de uiteindelijke resultaten. Een model als dat van Baldrige is daarbij niet zaligmakend, maar het kan wel dienen als een nuttige referentie. Bovendien biedt het onderwijs veel primaire data om dat mee te doen, zodat men niet enkel afhankelijk is van opvattingen van betrokkenen in vragenlijsten.

De inzichten over het beoordelen van kwaliteitssystemen leiden er in de praktijk toe dat het onderzoek daarnaar veel gerichter plaats kan gaan vinden. Het simpelweg vaststellen dat er een kwaliteitssysteem is, van welke aard dan ook, kan zeker niet volstaan. De inspectie zal veel gerichter moeten kijken naar systemen die inhoudelijk nauw aansluiten bij de kwaliteitsaspecten die van belang zijn.

Waar het betreft de toepassing van financiële ratiomodellen, maakt het onderzoek duidelijk dat niet enkel de toepassing van een zo goed mogelijk model relevant is, maar ook de hiërarchische combinatie van modellen met net iets andere invalshoeken. Van belang is verder dieper inzicht te krijgen in de specifieke kenmerken van financieel (dis)functioneren van bekostigde non-profit-instellingen. Mijn onderzoek heeft veel meer gekeken naar de relevantie voor voorspellingen op de korte termijn. In praktische zin heeft dat nut voor de inspectie omdat het deze in staat stelt beter de risico's te detecteren. Omdat instellingen ook hun toekomstig financieel functioneren in de risicoparagraaf van het jaarverslag moeten beschrijven, kan die toepassing bovendien nog veel verder vooruit kijken en daarmee de kans op verrassingen verkleinen.

Het onderzoek naar verticale integratie zou de aanzet kunnen zijn tot verder onderzoek naar de effectiviteit van andere (hybride) vormen van samenwerking van onderwijs in de opeenvolgende levensfasen van kinderen, maar ook horizontaal tussen reguliere en speciale vormen van onderwijs. Naar de effectiviteit van dergelijke vormen is nog nauwelijks onderzoek gedaan. In praktische zin bevestigt dit onderzoek vooral dat extra alertheid bij verticale constructies geboden is.

Bij dit alles moet je als toezichthouder in de gaten houden dat elke risicoindicator ook zelf risico's oplevert, namelijk van neveneffecten. Degene op wie toezicht wordt gehouden, kan zich naar de indicatoren gaan gedragen of zelfs bewust proberen ze te misleiden. Veel aandacht is daarom nodig voor een goede uitlijning van enerzijds de doelen die door de opdrachtgever worden nagestreefd en anderzijds de wijze waarop het functioneren van de uitvoerder wordt gemeten.

Dank u voor uw aandacht.