

Hartger Wassink

Hartger Wassink is organisatiepsycholoog en werkt als adviseur in het onderwijs.
E-mail: post@hartgerwassink.nl

Intern toezicht als dienend leiderschap

De cirkel is rond

In 2018 jaar geleden schreef ik voor *De Nieuwe Meso* onder de titel *Op zoek naar houvast* een beschouwing over intern toezicht in het onderwijs. In de afgelopen twee jaar is er veel gebeurd, zelfs als we de coronacrisis buiten beschouwing laten. Al voor 'corona' was namelijk duidelijk dat een behoefte aan een nieuwe kijk op governance zich steeds duidelijker manifesteert in de dagelijkse werkelijkheid van bestuur en toezicht. Een recent onderzoek uitgevoerd door Pieter Huisman en collega's onder de vlag van onderzoeksbureau Regioplan, is een mooi markeringspunt in deze ontwikkeling. In dit artikel maak ik daarom opnieuw de balans op.

In mijn vorige artikel concludeerde ik dat het houvast voor goed toezicht vooral gezocht moest worden in het morele kompas van de persoon van de toezichthouder zelf. Als houvast schiet het echter nog wat tekort, omdat het dan lijkt of goed toezicht slechts afhankelijk is van persoonlijke factoren. In dit artikel ga ik daarom een stap verder en probeer meer scherp te zoeken in structurele factoren van goed toezicht. Mijn leidende vraag hierbij is: welke nieuwe structurele aanknopingspunten kunnen we formuleren om het intern toezicht op onderwijsorganisaties te verbeteren? Met name vind ik het interessant, welke meer 'harde', waarneembare elementen van goed toezicht we kunnen benoemen, die geldig zijn in verschillende contexten en gekozen modellen voor toezicht en bestuur.

Onderzoek Regioplan

Het Regioplanonderzoek heeft als doel te onderzoeken hoe de kwaliteit van intern toezicht in het

onderwijs door professionalisering verbeterd kan worden. De aanleiding voor het onderzoek is een Tweede Kamermotie uit 2018, waarin de minister wordt verzocht om nader onderzoek naar 'niet-vrijblijvende vormen van professionalisering'. Het Regioplanrapport *Intern toezicht in het funderend onderwijs: Onderzoek naar kwaliteit en professionalisering* is zeer lezenswaardig, en het is jammer dat hier de ruimte ontbreekt om het in detail te bespreken. Ik wil lezers aanraden het zelf door te nemen, omdat het in een uitstekende inventarisatie voorziet van de huidige stand van zaken in het intern toezicht. In deze bespreking wil ik me vooral richten op enkele conclusies die er wat mij betreft uitspringen. En enkele kritische noten plaatsen. Die kritische noten hebben, laat dat duidelijk zijn, minder te maken met de kwaliteit van dit rapport, als wel met de systematische benadering van de verhouding tussen bestuur en intern toezicht in het algemeen.

Eerst even die kritische noten. Mijn grootste probleem met literatuur over intern toezicht is, dat er zelden een heldere definitie van intern toezicht gegeven wordt. Vrijwel altijd wordt intern toezicht omschreven als ‘het houden van toezicht’. Dat is een cirkelredenering waar we helaas weinig mee opschieten. Om er nader zicht op te krijgen, wordt dan vaak gekeken naar wat toezichthouders doen – of zouden moeten doen volgens de wet. Ook het Regioplanrapport kiest deze benadering, door aan te sluiten bij de deugdelijkheidseisen van de Onderwijsinspectie. Daarin wordt toezicht omschreven als – en ik parafraseer het rapport – “het vormen van een oordeel, naar aanleiding van informatie en het eventueel interveniëren”. Deze omschrijving is niet onwaar, maar dan weten we nog niet wat het intern toezicht wil bereiken met die activiteiten. De kernvraag is mijns inziens: wat moet het resultaat zijn van het werk van de intern toezichthouder? Pas als dat duidelijk is, weten toezichthouders of zij hun

werk goed gedaan hebben. En dan hebben ze een aanknopingspunt voor verbetering van dat werk. En voor hun professionalisering, wat het doel van dit Regioplanrapport is.

Aanknopingspunten

Het Regioplanrapport onderkent deze lacune.

Als eerste conclusie stelt het rapport namelijk dat er nauwelijks aanknopingspunten zijn voor goed toezicht. Ondanks dat gemis formuleren de auteurs toch enkele kenmerken ervan:

- onafhankelijkheid van het intern toezicht, die zich vooral zou moeten uiten in onafhankelijke informatievergaring, kritische oordeelsvorming en interveniëren,
- omgevingssensitiviteit en samenwerkingsgerichtheid, vanwege de hogere verwachtingen die de maatschappij van intern toezicht heeft,
- rolvastheid en rolbewustzijn,
- integriteit en een goed afgesteld moreel kompas.



Hierop voortbouwend benoemt het rapport onder andere de volgende aandachtspunten voor professionalisering van het intern toezicht:

- de toezichthoudende en controlerende rol,
- toezicht op onderwijskwaliteit en strategievorming,
- proactief toezichthouden.

De punten rolvastheid en integriteit zou je de klassiekers van goed toezicht kunnen noemen. Tot zover niets nieuws. Wel nieuw is de grotere nadruk die het rapport legt op de aspecten 'onafhankelijkheid' en 'omgevingssensitiviteit'. De omgevingssensitiviteit heeft te maken met bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Het onafhankelijkheidsaspect vind ik interessant, omdat het op het eerste gezicht een beweging terug lijkt te zijn. De laatste jaren deed een visie op toezicht als 'strategisch partnerschap' opgeld, zoals geformuleerd door Rienk Goodijk (2017) in zijn boek met dezelfde titel. Dat perspectief op intern toezicht gaat uit van een raad van toezicht, die zoals Goodijk het formuleert, "misschien niet zozeer op de stoel van de bestuurder zit, maar wel op de leuning". Dichtbij de bestuurder dus.

Dit rapport lijkt voor meer afstand te pleiten. Daarbij sluiten de genoemde aandachtspunten voor professionalisering aan: meer proactief en meer controlerend intern toezicht. Maar hoe ziet dat er dan uit? Moeten we terug naar de klassieke raad van toezicht die afstandelijk op een beperkt aantal beheersmatige criteria het beleid van de bestuurder beoordeelt en hier en daar wat tips en adviezen geeft? Dat lijkt niet de bedoeling, als je kijkt naar de andere aandachtspunten: de behoefte om meer toezicht te houden op onderwijskwaliteit en strategieontwikkeling. 'Goed toezicht' lijkt in te houden dat de raad van toezicht zich, meer dan voorheen gebruikelijk was, met de inhoud bemoeit. Maar blinkbaar wel op een nieuwe manier.

Omgeving en samenwerking

Een aanknopingspunt voor die nieuwe manier vinden we bij het kenmerk 'omgevingssensitiviteit'.

Steeds duidelijker daagt het besef dat onderwijsorganisaties hun 'maatschappelijke opdracht' niet in hun eentje kunnen realiseren

Dit aspect is relatief nieuw. Natuurlijk is er altijd aandacht geweest voor de relatie met stakeholders, maar hier wordt dit in een nieuw perspectief gezet. Dat is het perspectief dat samenhangt met de steeds nauwere verwevenheid van maatschappelijke organisaties binnen en tussen verschillende sectoren. Steeds duidelijker daagt het besef dat onderwijsorganisaties hun 'maatschappelijke opdracht' niet in hun eentje kunnen realiseren. Hiervoor is samenwerking nodig. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn hiervan het meeste bekende voorbeeld. Het speelt misschien nog duidelijker in de kinderopvang: de vorming van kindcentra in het primair onderwijs heeft een grote vlucht genomen, waarbij sommige stichtingen voor onderwijs en opvang zelfs al gefuseerd zijn. Daarnaast ontstaat er op allerlei plekken voorheen ongedachte samenwerking met organisaties in de domeinen jeugdzorg, welzijn, sport, en zelfs woningbouw en ouderenzorg. Deze ontwikkeling zal alleen maar doorgaan, nu thema's als maatschappelijke tweedeling en kansenongelijkheid steeds hoger op de agenda staan. De complexiteit van het besturen van dergelijke netwerken van organisaties wordt helder beschreven door Patrick Kenis en Bart Cambré (2019) in hun boek *Organisatienetwerken*. Kenis is inmiddels een veelgevraagd spreker in onderwijsland. En wat hij te vertellen heeft, is ook zeer bruikbaar voor intern toezicht. Zo is volgens Kenis een van de belangrijkste factoren in geslaagde netwerksamenwerking het formuleren van een helder

gezamenlijk doel. Dat lijkt misschien een open deur. Juist hier wordt de omslag in het denken over goed intern toezicht merkbaar.

Het interessante is namelijk, dat het intern toezicht zich tot nu toe nooit zo bemoeit heeft met het doel van de organisatie. De belangrijkste verantwoordelijkheid van het intern toezicht betrof tot nu toe altijd het bewaken van de continuïteit van de organisatie. Dat is aan het verschuiven. In 2016 muntte de adviescommissie Corporate Governance het begrip 'lange termijn waardecreatie' als extra focus van het intern toezicht, naast de aloude gerichtheid op de 'continuïteit van de onderneming'. Met andere woorden: het intern toezicht (de raad van commissarissen in het bedrijfsleven) dient zich ook te bemoeien met wat de organisatie op langere termijn aan waarde oplevert voor de maatschappij. Dat is des te meer van belang voor maatschappelijk georiënteerde organisaties zoals onderwijsinstellingen. Dat betekent dat het intern toezicht een visie zal moeten ontwikkelen op die maatschappelijke meerwaarde van de organisatie. Want pas als die geformuleerd is, kan het een structureel onderdeel van het toezicht vormen.

De cirkel is rond

Maar zijn we dan niet terug bij het perspectief op intern toezicht als 'partnerschap'? Nee, omdat het intern toezicht niet alleen betrokken is bij het formuleren van de maatschappelijke opdracht, maar ook

– vooraf – een helder idee moet hebben over hoe het intern toezicht beoordeelt of het bestuur die opdracht ook realiseert. Dat is het nieuwe toezien op onderwijskwaliteit: meer proactief dan reactief, met een duidelijke scheiding in de rollen van bestuur en toezicht.

Je zou kunnen zeggen dat daarmee de cirkel rond is. Want altijd al was het belangrijk dat het intern toezicht zich bezighoudt met de kwaliteit van het bestuur. Nieuw is, dat de verwachting nu is, dat dit gebeurt vanuit een omvattende visie op wat het (maatschappelijk) resultaat van de organisatie zou moeten zijn.

Ten tweede was het altijd al belangrijk dat het intern toezicht zich bezighield met de omgeving. Nieuw is, dat het intern toezicht de verschillende belangen en waarden van stakeholders in balans zal moeten brengen, om het gesprek over de maatschappelijke opdracht te kunnen voeren. Wat verwacht de omgeving van de school? 'Gewoon goed onderwijs' – maar wat betekent dat in onze context, met deze doelgroep, in deze tijd?

Ten derde: altijd al was van belang dat het intern toezicht een eigenstandige rol heeft in het beoordelen van, en waar nodig interveniëren in het bestuur. Maar als dat meer proactief moet gebeuren, zoals het Regioplanrapport benoemt, dan zal het intern toezicht meer vooraf zijn criteria ten aanzien van 'goed bestuur' moeten expliciteren. Met die criteria in de hand heeft het intern toezicht aanknopingspunten om vanuit de goede rol te interveniëren.

Vertrouwen

Wat betreft die interventies doet het Regioplanrapport naar mijn smaak tegenstrijdige suggesties. Aan de ene kant benadrukt het rapport het belang van 'onafhankelijke informatiegaring' door de toezichthouder. Aan de andere kant waarschuwt het voor rolverwarring. Al snel valt dan het woord 'dialoge', maar hoe verhoudt zich die tot de onafhankelijke informatiegaring? Hier had ik op meer helderheid gehoopt van de auteurs. Mijns inziens is het fundamenteel, dat bestuur en toezicht het belang van

Altijd al was het belangrijk dat het intern toezicht zich bezighoudt met de kwaliteit van het bestuur

onderling vertrouwen als uitgangspunt erkennen. Een groot risico van een sterke nadruk op 'onafhankelijke informatiegaring' is echter, dat dit gebeurt met wantrouwen als uitgangspunt. Een intern toezichthouder die te vaak het bestuur om aanvullende gegevens en uitleg vraagt, wekt op een gegeven moment wrevel op. Het bestuur zal behoedzamer worden in wat het deelt, en strategisch gaan nadenken hoe het aanvullende vragen kan voorkomen. Dat wekt weer de argwaan van de intern toezichthouder. Zo dreigt een negatieve spiraal.

Nu is het best mogelijk om aan 'onafhankelijke informatiegaring' te doen en daarbij in dialoog te blijven. Dat kan echter alleen, als de intern toezichthouder zich heel bewust is, van wat zijn rol is. En die ook expliciet vertaalt in een kader, met zowel de inhoudelijke criteria, waar we het hierboven al over hadden, als het proces waarbij het intern toezicht tot een oordeel komt. En des te belangrijker is dat dan, dat we de kern van de rol van het intern toezicht zo zuiver mogelijk omschrijven. Hiervoor bieden de codes Goed Bestuur van de PO-raad (2020) en VO-raad (2018) een aanwijzing. Deze codes kennen beide de volgende verplichtende bepaling: "Het bestuur rapporteert in het jaarverslag over de wijze waarop de evaluatie van het bestuur door het intern toezicht heeft plaatsgevonden."

Uiteindelijk is dat de kern van de verantwoordelijkheid van het intern toezicht: ervoor zorgen dat adequate beoordeling van de bestuurder kan plaatsvinden. En dan zal de intern toezichthouder moeten nadenken met welk proces, en op basis van welke inhoudelijke criteria hij dat wil doen. Idealiter in afstemming met het bestuur zelf, vanwege het belang van vertrouwen en de dialoog. Vanuit zijn verantwoordelijkheid om uiteindelijk die beoordeling te geven, kan de intern toezichthouder zijn vraag om informatie aan de bestuurder legitimeren, en ook initiatieven die het intern toezicht neemt om elders informatie in te winnen. De redelijke wedervraag van de bestuurder kan dan zijn,

binnen welk kader al die informatie beoordeeld wordt. Zo'n kader moet verband houden met de maatschappelijke opdracht, ingebed in de lokale of regionale context van de organisatie. En zo komt de dialoog op gang, waarbij beide partijen hun eigen rol vervullen. Zonder zo'n kader blijft de vraag naar het waarom van al die informatie in de lucht hangen.

Toezicht als dienend leiderschap

Het nieuwe perspectief op toezicht dat zo ontstaat, zou ik 'toezicht als dienend leiderschap' willen noemen. Daarmee bedoel ik, dat het intern toezicht meer proactief – en nogmaals, in nauwe afstemming met het bestuur – een eigen visie ontwikkelt, op de eigen positie, de eigen werkwijze en op de maatschappelijke opdracht van de organisatie. Niet om zelf te besturen, maar om tot een fair en adequaat oordeel over het bestuur te kunnen komen.

Dat oordeel is direct verbonden met het oordeel over de mate waarin het bestuur de maatschappelijke opdracht weet te vervullen. Als die twee zaken gerealiseerd zijn – een heldere verantwoording over de maatschappelijke opdracht en het aansluitend oordeel van het intern toezicht over het bestuur – heeft het intern toezicht zijn werk goed gedaan. Zo kan het intern toezicht zich verantwoorden naar de maatschappelijke omgeving, en zo transparantie en betrouwbaarheid voorleven aan de andere gremia in de organisatie. Dat is het dienend leiderschap waar ik op doel.

Hoe duidelijker die verantwoording (over de realisatie van de maatschappelijke opdracht, en over het functioneren van het bestuur) mogelijk is, hoe beter het intern toezicht zijn werk gedaan heeft. En als het intern toezicht het lastig vindt om daar een heldere verantwoording over te geven, heeft het gelijk de aanknopingspunten voor de verbetering van zijn werk en mogelijke professionalisering.

Tot slot: structurele kenmerken?

Hebben we nu nieuwe inzichten gekregen over de structurele kenmerken van goed toezicht? Ja en nee. Nee, omdat het vooraf helderheid geven over de eigen werkwijze als houvast voor legitimatie en evaluatie geen revolutionair nieuw inzicht is. Ja, omdat dit blijkbaar geen staande praktijk is voor veel intern toezichtsorganen. Slechts zo'n tweederde van de besturen in het po en vo werkt met een toezichtskader, meldt het Regioplanrapport. En een substantieel deel daarvan geeft toe dat dit kader er misschien wel is, maar niet actief gebruikt wordt.

Daar zit nog ruimte voor verbetering. Als er dus een structureel kenmerk van goed toezicht te noemen is, dan is dat het gebruik van zo'n toezichtskader. Dat is wat mij betreft dan ook het belangrijkste aanknopingspunt voor professionalisering van het intern toezicht. Het vraagt wel inzet: de wil om zo'n toezichtskader te maken en de moed om dit expli-

ciet te gebruiken. Het is in die moed, dat misschien wel het meeste leiderschap van het intern toezicht gevraagd wordt. ■

Referenties

- Goodijk, R. (2017). Strategisch partnerschap: wat is wijsheid? Over bestuur en toezicht in het semipublieke domein. Assen: Van Gorcum.
- Huisman, P., Bijman, D., & Bergen, K. van (2020). Intern toezicht in het funderend onderwijs: Onderzoek naar kwaliteit en professionalisering. Amsterdam: Regioplan.
- Kenis, P., & Cambré, B. (2019). Organisatienetwerken: De organisatievorm van de toekomst. Kalmthout: Pelckmans Pro.
- Wassink, H. (2018). Op zoek naar houvast± Perspectieven op intern toezicht. *De Nieuwe Meso*, 5(1), 59-63.