



INTERN TOEZICHT IN HET
ONDERWIJS

EEN ZUIVER SAMENSPEL

Door Harm Klifman en Robbin Haaijer
Foto van Jan Bot

Goed onderwijs, goed bestuur. Onder die hoopvolle titel werd alweer dertien jaar geleden de wet over de scheiding tussen intern toezicht en bestuur in het onderwijs van kracht. Maar het samenspel van toezichthouders en bestuurders verloopt nog te vaak stroef. In een nieuwe reeks artikelen onderzoeken we wat er aan de hand is en wat zou kunnen helpen.

Het college van bestuur is een aantal jaar geleden vol goede moed begonnen. De toenmalige toezichthouders hadden er alle vertrouwen in. Al snel bleek de situatie niet zoals gewenst en verwacht. Het ingrijpen van het college van bestuur was naar mening van de raad van toezicht te eigengereid en

niet in aansluiting bij de historie van de organisatie. Na een voorzichtig ‘we hadden dit graag eerder geweten’ en de reactie van de bestuurders ‘wij ook toen we benoemd werden’, is de aanvankelijke souplesse uit de relatie verdwenen. De raad van toezicht weegt haar woorden bij het keuren en is steeds omzichtiger geworden in haar adviesrol. Voor het college van bestuur is het overleg steeds meer een halen van goedkeuring en van de aanvankelijk verwachte wijsheid vanuit de raad van toezicht is steeds minder merkbaar.

Herkenbaar? Dat zou zomaar kunnen. Er zijn in het land heel wat voorbeelden van toezichthouders en bestuurders waar de relatie gaandeweg meer onder druk komt te staan. Iedereen kent in zijn omgeving wel een toezichthouder of bestuurder voor wie het overleg een voorzichtige dans op eieren is. Waarin we niet het beste van ons zelf naar boven halen. En, erger nog: de potentiële rijkdom van de scheiding tussen bestuur en toezicht tenietdoen. Vaak met de beste bedoelingen en te begrijpen, maar toch.

→ **Of het nu onbewust gebeurt of opzettelijk: de kracht van het bestuur wordt ondergraven in plaats van versterkt**

Wij denken dat de oorzaak vaak ligt in een onnauwkeurige spelopvatting en de werkwoorden die hierbij horen. De toezichthouders en de bestuurder(s) zijn zich onvoldoende bewust van de plaats die hij of zij op dat moment innemen. De toezichthouder handelt bijvoorbeeld alsof hij of zij zelf aan zet is en de bestuurder handelt alsof hij of zij het vertrouwen heeft te winnen. Het is dan ook niet

→ **Er zijn maar weinig situaties waarin meer spelregels tot beter samenspel leiden**

vreemd dat het met enige regelmaat misgaat. Of het nu onbewust gebeurt of opzettelijk, het effect is tegengesteld aan de bedoeling: de kracht van het bestuur wordt ondergraven in plaats van versterkt. Raden die het niet nauw nemen met hun rol, trekken bovendien toezichthouders met een vergelijkbare spelopvatting aan. Zo gaat het van kwaad tot erger.

Overigens zijn het niet alleen toezichthouders in het onderwijs die makkelijk uit hun rol vallen. Ook in de politiek nemen toezichthouders het niet altijd nauw met hun rol. Waar de Eerste Kamer eigenlijk tot taak heeft de uitkomsten van het politieke proces op hoofdlijnen en onderlinge samenhang te controleren^[1], voeren partijpolitieke belangen regelmatig de boventoon en spelen senatoren het spel om het spel, niet om te komen tot een rijker en beter landsbestuur. Maar dat is een ander artikel.

Versterk het samenspel

Terug naar het onderwijs. Dat het interne toezicht daar beter kan, zal niemand in twijfel trekken. Tal van rapporten ^[2] laten zien dat de kwaliteit dertien jaar na de inwerkingtreding van ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ nog lang niet is wat die moet zijn. Om die reden wordt wel eens gepleit voor toezicht op het toezicht. Ons lijkt dat geen heilzame weg. Er zijn maar weinig situaties waarin meer spelregels tot beter samenspel leiden.

Veel voor de hand liggender is het om de kwaliteit van het samenspel te versterken. Dat is ook waar de Vereniging voor Toezicht-

houders, de VO-raad, de Vereniging voor Onderwijsbestuurders, het ministerie en de inspectie in een werkagenda uit begin 2020 [3] voor pleiten. Alleen gaan de oplossingen die zij voorstellen, naar ons idee voorbij aan de essentie van het vraagstuk. Het zijn vluchtroutes, manieren om te ontkomen aan het ongemak dat de kern van toezichthouden met zich meebrengt, en dat is dat je terughoudend bent met je oordeel.

Niet dichterbij, maar meer rolbewust

Laten we daar eens nader naar kijken. Een van de voorgestelde oplossingen is om toezichthouders een actievere rol te geven. Het idee is dat zij hun werk beter kunnen doen naarmate hun betrokkenheid bij de organisatie groter is en ze dichterbij de praktijk staan. Daarom worden toezichthouders bijvoorbeeld aangemoedigd om scholen te bezoeken. Als schoolbezoeken nodig zijn om de voeling van toezichthouders met het onderwijs te vergroten, is dat natuurlijk prima. Maar niet als de gedachte is dat dit hen beter in staat stelt om de belangen van stakeholders af te wegen. Want dat is iets wat helemaal niet bij de rol van toezichthouders hoort. Het is de bestuurder die dergelijke afwegingen moet maken. De raad van toezicht ziet toe op het handelen van het bestuur, opdat het bestuur kan toezien op de kwaliteit van het onderwijs. Zoals de Eerste Kamer zou moeten toezien op wat de Tweede Kamer doet, opdat de Tweede Kamer kan toezien op de kwaliteit van het regeringsbeleid.

Naar ons idee is de oplossing niet **meer nabijheid, maar meer rolvastheid**. Het is goed als toezichthouders zich verdiepen in de kenmerken van hun rol. Een goed begrip van de bijbehorende werkwoorden en vragen is daarvoor essentieel. Toezichthouders



controleren; bestuurders geven richting, stellen beleid vast en nemen besluiten. Bestuurders worden geacht iets te *willen*; directeuren en andere leidinggevenden voeren dit beleid samen met hun medewerkers uit. Toezichthouders wegen geen belangen af. Het zijn fijnproevers: ze *proeven* of de afweging van de bestuurder deugt. Toezichthouders hebben niets te *willen*, alleen iets te *vinden*, namelijk van de *deugdelijkheid* van het bestuur. En ook dat 'vinden' dient met terughoudendheid te gebeuren, omdat het altijd gebeurt in het licht van het doel dat de bestuurder met zijn handelen wil bereiken. Dit vraagt van toezichthouders dat zij hun eigen oordeel opschorten. De belangrijkste vraag van iedere raad van toezicht is: *wat wil de bestuurder en kan hij of zij ons ervan overtuigen dat zijn handelen in het belang van de leerling is?*

➔ **Toezichthouders hebben niets te willen, alleen iets te vinden, namelijk van de deugdelijkheid van het bestuur**

Niet meer informatie, maar een betere relatie

Een andere, vaak voorgestelde oplossing die de kern van het probleem voorbijschiet, is het intensiveren van de informatiestroom. Het idee is dat raden van toezicht met dashboards vol informatie hun werk beter kunnen doen. Maar toezichthouden is niet het lijstje met doelen van de bestuurder langslopen en afvinken welke doelen behaald zijn.



De details moet je als toezichthouder niet eens willen weten

Waarom zou een raad van toezicht vier keer per jaar alle cijfers over het ziekteverzuim moeten zien langskomen? Die details moet je als toezichthouder niet eens willen weten. Ze nodigen er alleen maar toe uit om jezelf over al die details een oordeel te vormen en dat voegt niets toe. Jouw rol is het niet om te handelen, maar om toe te zien op het handelen van het bestuur. Bovendien geeft die informatie vooral zicht op dingen die je toch al zag. Niet op de dingen waarvan je niet weet dat je ernaar moet vragen: de dingen die verborgen zijn, waar juist de spanning zit.

Naar ons idee is de oplossing **niet meer informatie, maar een betere relatie**. In plaats van zich te verliezen in details, is het van belang dat toezichthouders óver de informatie heen kijken en aan de bestuurder die vragen stellen waarmee hij of zij beter kan besturen. Dat maakt het ook werkbaar, want zelfs met het meest gelikte dashboard kunnen toezichthouders onmogelijk alles weten. In plaats van meer en meer informatie te vergaren om hun zekerheid te vergroten, kunnen ze beter hun onzekerheid verdragen en zich gericht afvragen: *'wat heb ik nodig om te weten dat het handelen van deze bestuurder deugt?'*

Het antwoord zal vooral liggen in de relatie. Een bestuurder kan niet functioneren als hij of zij in elke

RvT-vergadering eerst het vertrouwen moet bevechten. Het vertrouwen was immers al gegeven bij de benoeming en vormt het uitgangspunt voor het samenspel totdat het tegendeel bewezen is.

Kleine vaardigheden

Daarmee is natuurlijk nog weinig gezegd over hoe je een zuivere spelopvatting in de praktijk gestalte geeft. In het vervolg van deze reeks gaan we daarover met ervaren toezichthouders in gesprek. Ook zoomen we in op de specifieke situatie bij samenwerkingsverbanden. Maar voortbouwend op onze eerdere artikelen over kleine vaardigheden [4] alvast een paar gedachten die kunnen helpen.

Stel reflectievragen

Bij goed toezicht horen in elk geval reflectievragen als: 'Waar heb je als bestuurder het meeste last van?' 'Wat ging er anders dan je had verwacht?' 'Waar verwacht je de meeste weerstand?' 'Hoe wil je met die weerstand omgaan?' 'Wat heb jij nodig om dit voorstel te laten landen in de organisatie?' 'Als je hulptroepen inschakelt, wat verwacht je daar dan van?' Een gesprek over dergelijke vragen kan alleen plaatsvinden in een sfeer die uitnodigt tot kwetsbaarheid. In de praktijk is daar soms weinig sprake van: een raad van toezicht geeft een stevig oordeel, een bestuurder kruipt in zijn schulp en bedenkt zich wel twee keer voor hij zich nog eens kwetsbaar opstelt, wat leidt tot een nog steviger oordeel van de raad van toezicht. Begin niet bij de vraag: 'wat vind ik hiervan?', maar bij de vraag: 'wat neem ik waar, wat maakt dat ik tot deze waarneming kom en hoe interpreteer ik wat ik zie?'

Verander de agenda

Raden van toezicht stellen hun eigen agenda vast.

Daarmee heb je een belangrijk middel in handen om je rol als toezichthouder zuiver in te vullen. Als je 'dilemma's van de bestuurder' tot een vast en prominent agendapunt maakt, krijg je heel andere gesprekken dan wanneer je bij elke vergadering in een inhoudelijk thema duikt. Het gaat vanzelf minder over de inhoud en meer over het handelen van de bestuurder.

Wees terughoudend met advies

Een raad van toezicht heeft weliswaar niets te willen, maar wel iets te vinden. Mits terughoudend, kunnen toezichthouders best adviseren. Dat is een van de statutaire taken van een raad van toezicht. In een gezond samenspel nodigt de bestuurder daar zelfs toe uit. Pas wel op dat je als toezichthouder niet alsnog in de valkuil van je eigen oordeel stapt. Jij hoeft de dilemma's van de bestuurder niet op te lossen; je geeft advies en het is aan de bestuurder om te bepalen wat hij of zij ermee doet. Ook als die iets anders besluit dan je hebt geadviseerd. Dat maakt je advies niet meer of minder waardevol, en verandert ook niets aan de vraag die je te beantwoorden hebt: kan de bestuurder mij ervan overtuigen dat dit handelen in het belang van de leerling is?'

→ Jij geeft advies en het is aan de bestuurder om te bepalen wat deze ermee doet

Opereer als eenheid

Bij goed toezicht hoort dat je bereid bent je eigen belangen opzij te zetten en met andere toezichthouders samen te opereren. Dat is iets anders dan in de vergadering één voor één de beurt nemen en je eigen punt proberen te 'scoren'. Als raad van toezicht voer je met elkaar het gesprek, waardeer je elkaars expertise en deel je kennis. Ook hierbij luistert de spelopvatting nauw. In

veel RvT's wordt gezegd: we zijn hier toch samen het beste aan het doen voor de regio? Maar 'het beste doen voor de regio' is een doel voor de bestuurder, niet voor de RvT. Die heeft als doel de bestuurder in staat te stellen het beste te doen voor de regio.

Wees voorbeeldig

Van 'willen' naar 'vinden', in het belang van de organisatie waarop je toezicht houdt: dat is in essentie de stap die toezichthouders te zetten hebben. Heel ingewikkeld hoeft dat niet te zijn, want iedereen kan een vraag stellen aan een ander. Als je denkt te zien dat een andere toezichthouder uit zijn rol valt, vraag je: 'Klopt het dat je nu iets zegt wat over jouw eigen club gaat?' Doe dat drie keer, en het is gewoon om dergelijke vragen te stellen.

Alle schijnbaar hardnekkige patronen zijn te doorbreken op die ene manier: door het zelf anders te doen. Als je merkt dat niemand de bestuurder reflectieve vragen stelt, stel dan een reflectieve vraag. Als niemand in de raad van toezicht zijn oordeel uitstelt, stel dan zelf je oordeel uit. Wees producent van je eigen context, in het belang van een zuivere spelopvatting. De bal ligt bij jou.

Voor het tweede artikel in deze reeks gaan we in het najaar van 2024 met toezichthouders in gesprek. Interesse om mee te doen? Laat het weten aan anouk@bureaudebedoeling.nl.

Bronnen

- 1) https://www.eerstekamer.nl/begrip/wat_doet_de_eerste_kamer
- 2) <https://www.poraad.nl/goed-bestuurl/professionalisering-bestuurl/monitor-goed-bestuurl/primair-onderwijs-2015-gerepubliceerd>
<https://www.poraad.nl/goed-bestuurl/professionalisering-bestuurl/monitorcommissie-adviseert-meer-aandacht-voor-samenspel>
<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themaraapporten/2018/09/28/functionele-scheiding-van-bestuurl-en-toezicht-in-de-praktijk>
<https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2018/10/12/inspectie-intern-toezicht-kleine-schoolbesturen-goed-regelen>
- 3) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/17/eindrapport-intern-toezicht-in-het-funderend-onderwijs-regio-plan>
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2020/01/29/gezamenlijke-werkagenda-kwaliteit-en-professionalisering-intern-toezicht-vo-2020-2021>
- 4) 'Kleine vaardigheden, grote gevolgen', 'Complexe vragen, rijke oplossingen' en 'Andere waarden, morele opvattingen'. Te vinden op www.bureaudebedoeling.nl/publicaties