

Hartger Wassink

Hartger Wassink is hoofd wetenschappelijk forum bij NIVOZ in Driebergen en zelfstandig governance-adviseur.

E-mail: post@hartgerwassink.nl.

Gerritjan van Luin

Gerritjan van Luin is zelfstandig coach en adviseur, en redacteur van *De Nieuwe Meso*.

E-mail: gvluin@gmail.com.

Pieter Leenheer

Pieter Leenheer is redacteur van *De Nieuwe Meso*.

E-mail: pieter.leenheer@planet.nl.

Willem Elsendoorn

Willem Elsendoorn is oud-rector/bestuurder.

E-mail: w.elsendoorn@xs4all.nl.

Epiloog

Welke conclusies zijn er na lezing van de verschillende bijdragen aan deze focus op toezicht te trekken? We doen een poging een aantal inzichten en rode draden te vinden.

In de eerste plaats moeten we constateren dat we met het definiëren van wat toezicht is, niet erg zijn opgeschoten. Er is weliswaar veel over toezicht geschreven, maar onduidelijk blijft wat toezicht houden nu precies is. We kunnen het over taken en rollen hebben, maar wat precies de verantwoordelijkheden van de toezichthouders zijn, daar moet het laatste woord – als dat al ooit komt – nog over gesproken worden. Vermoedelijk schieten we meer op door te accepteren dat ‘goed toezicht’ ook het goed kunnen hanteren van die onzekerheid inhoudt, in plaats van verder te zoeken naar een blauwdruk voor goed toezicht.

Handelingsperspectief

We kunnen er trouwens ook anders naar kijken. Hannah Arendt introduceerde het – inmiddels bekende

– onderscheid tussen arbeiden, werken en handelen als onderdelen van het actieve leven. Arbeiden gaat over het noodzakelijk in stand houden van de biologische condities van het leven. Werken is het inrichten van het leven door het maken van allerlei voorwerpen volgens vaste voorschriften en met het oog op tastbare resultaten. Onder handelen verstaat Arendt het in gesprek gaan met anderen, je mening laten horen. Het is de enige activiteit die ‘tussen’ mensen plaatsvindt. In het handelen laten mensen zich aan elkaar zien. De toezichthouders en bestuurders die wij gesproken hebben, lijken met de uitgesproken behoefte aan overleg en gesprek hun relatie graag binnen het domein van het ‘handelen’ te plaatsen. Dat ‘handelen’ een principieel onvoorspelbare uitkomst heeft, maakt dat het dan wel onvermijdelijk lastig wordt om te definiëren wat ‘goed toezicht houden’ is.

En die onvoorspelbaarheid zorgt er vermoedelijk ook voor, dat de nieuwe wetgeving waarover in deze focus geschreven is, tamelijk ‘dubbelzinnig’ is met – naast nieuwe voorschriften, reglementen en formats –

de verplichting tot dialoog tussen bestuur en toezicht. Vermoedelijk is dit laveren tussen 'handelen' en 'werken' onderdeel van de zoektocht, zoals onze gesprekspartners het op elkaar afstemmen van elkaars rollen en verantwoordelijkheden typeren. Een zoektocht naar verheldering die tijd kost als we de vergelijking maken tussen de drie sectoren po, vo en mbo. De laatste sector heeft het langst te maken met 'professioneel toezicht' in de vorm van een raad van toezicht. In die sector lijkt, in vergelijking met de andere twee, de tevredenheid erover het grootst. Maar als het handelingsperspectief inderdaad een belangrijk kenmerk van de relatie tussen toezicht houden en besturen is, is het goed te bedenken dat die zoektocht een permanent karakter heeft. Met de onvoorspelbaarheid van het handelen komt immers, zoals Arendt benadrukt, ook mee dat je altijd opnieuw kunt beginnen.

Verschuiving naar inhoud

Uit de gesprekken met toezichthouders en bestuurders wordt een verschuiving zichtbaar in de mate waarop toezichthouders zich met de inhoud mogen en kunnen bemoeien. Oorspronkelijk was die bemoeienis er niet of nauwelijks. Toezichthouders toetsten vooral de formele aspecten en waren een klankbord, wanneer ze vanuit persoonlijke expertise inbreng hadden. Inmiddels lijkt de inhoud van het beleid stevig onderwerp van gesprek te zijn tussen bestuur en toezicht, al dan niet ingegeven door nieuwe wetgeving. Wetgeving die – met het dichter bij elkaar brengen van toezicht en bestuur – de kernvraag hoe je als toezichthouder voorkomt dat je op de spreekwoordelijke stoel van de bestuurder gaat zitten, zó prangend maakt, dat een van onze columnisten, Jeanette Noordijk, zich afvroeg of het niet een onsje minder mag knellen met die nieuwe **governance**.

Dat je er – zoals een van onze gesprekspartners het formuleerde – bent met slechts plaats te nemen op de leuning, is maar zeer de vraag. Als beeld is het misschien wel aardig, maar of de metafoer helpt? Een leuning is immers ook onderdeel van een stoel. Vermoedelijk is de meest zuivere vorm van 'vrijmoe-

dig over de inhoud spreken' die waarin de toezichthouder vooral de argumentatie en onderbouwing van de inhoudelijke keuzes van de bestuurder bevraagt, en toetst of die sporen met missie, visie of strategisch beleidsplan. Hoe kun je anders, zoals opgeworpen door een van de deelnemers aan de gesprekken, toezicht houden op beleid waaraan je zelf inhoudelijk meegewerkt hebt?

Maatschappelijke opdracht

Met die verwijzing naar missie, visie en strategisch beleidsplan zijn we uiteraard meteen beland bij de maatschappelijke opdracht van de school. Dergelijke documenten kunnen immers niet worden opgesteld zonder de verwachtingen van de omgeving meegewogen te hebben. De toezichthouders vertellen dat het onderlinge gesprek opener is geworden en ook meer gericht op de maatschappelijke opdracht van de schoolorganisatie. Dit is in lijn met de verschuiving die ook in de literatuur zichtbaar is: naar meer aandacht voor de maatschappelijke oriëntatie van bestuur en toezicht.

Die maatschappelijke opdracht omvat overigens meer dan de verwachtingen van de directe omgeving. Onderwijsinstellingen dienen immers een publiek belang en dat is iets waar met name overheid en politiek zich verantwoordelijk voor voelen. Vooral wanneer het bestuur en toezicht van onderwijsinstellingen faalt. Dan klinkt een luide roep om dat belang te laten prevaleren boven het instellingsbelang. Dat hierbij vooralsnog de kloof tussen droom en daad niet overbrugd kan worden, maakt onze andere columniste, Renée van Schoonhoven, duidelijk.

Vertrouwen

Een open gesprek met elkaar voeren maakt ook kwetsbaar. Een belangrijk punt hierbij is het onderlinge vertrouwen tussen bestuur en toezicht. De meeste deelnemers aan het gesprek benadrukken dat vertrouwen het uitgangspunt moet zijn, om daar vervolgens ondersteuning bij te zoeken, hoewel een enkeling het heeft over 'functioneel wantrouwen'. Maar naast 'afstandelijke' controle is de 'nabijheid'

van een goede relatie opbouwen belangrijk, juist om af en toe, wanneer het nodig is, ook scherp te kunnen zijn als toezichthouder. Het gesprek over de zachte kanten van governance wordt ook door de Inspectie belangrijk gevonden.

Werkgeversrol

Toezichthouders realiseren zich, dat de raad van toezicht alleen effectief kan optreden, als er binnen de raad overeenstemming bestaat over wat 'goed toezicht' inhoudt. Het lijkt erop dat er steeds meer aandacht wordt besteed aan het gesprek hierover. Daarmee kan wellicht ook een steviger grond gevonden worden voor de werkgeversrol van de toezichthouder, iets waarover onze gesprekspartners weinig expliciet waren.

Hier lijkt ons nog wel wat ruimte voor ontwikkeling. Want als de raad van toezicht een betrouwbare werkgever wil zijn, dan zal hij vooraf duidelijk moeten maken waarop hij de bestuurder gaat beoordelen. Dat wordt nu in de meeste benaderingen op toezicht behoorlijk in het midden gelaten. Dat is geen probleem. Behalve dan als het misgaat en de raad merkt dat hij niets in handen heeft om scherp, en vanuit de goede rol, te interveniëren. Wat er dan kan gebeuren, is onvoorspelbaar, en maar al te vaak blijkt dat dan zowel de bestuurder als de toezichthouder er niet ongeschonden uitkomen. Dit is in niemands belang, nog in het minst van de organisatie en de leerlingen die er les krijgen.

Het lijkt soms strategisch wel 'slim' om als raad van toezicht niet al je kaarten op tafel te leggen. Dan kun je immers per keer opnieuw bepalen wat je ergens van vindt en word je nergens op 'vastgepind'. Toch is duidelijkheid hierover wel degelijk belangrijk geworden. De meeste codes stellen nu expliciet een toezichtskader als eis. De Inspectie vraagt bovendien met het nieuwe toezicht nadrukkelijker om de borging van de visie van de school, iets waarbij inhoudelijke criteria erg behulpzaam kunnen zijn. Tot slot heeft de rechter in de Meavita-casus laten zien dat de toezichthouder als werkgever de plicht heeft om

duidelijk te maken waarop de bestuurder beoordeeld wordt, en het verloop van dit beoordelingsproces vast te leggen. Hoe beter een raad van toezicht dit proces op orde heeft, hoe duidelijker is wat toezichthouder en bestuurder van elkaar kunnen verwachten, en hoe minder ze samen te duchten hebben van de Inspectie.

Kwaliteit van toezicht

Er is meer aandacht voor de kwaliteit van het functioneren van de raad van toezicht zelf. Er wordt serieus aan zelfevaluatie gedaan, en er is aandacht voor een consequente werkwijze van de raad van toezicht zelf. Dat neemt niet weg dat er een lastig punt aan het raad-van-toezichtmodel in de (semi)publieke sector kleeft. Hebben aandeelhouders in het bedrijfsleven zeggenschap over bestuur en toezicht, die 'tegenmacht' ontbreekt in het onderwijs. Om de bekende vraag van Romeinse dichter Juvenalis te parafrazeren: op de vraag 'wie houdt er toezicht op de toezichthouders?' is geen adequaat antwoord te geven. Zeker in het licht van enkele recente incidenten rond de vergoeding voor de leden van de raad van toezicht is duidelijk dat het helemaal zonder tegenmacht niet vanzelf goed gaat. Maar hoe je die organiseert, is vooralsnog een open vraag.

Toekomstperspectief

Concluderend, als we kijken naar de vier perspectieven uit de inleiding, dan lijkt het erop, dat de klassieke perspectieven op toezicht een duidelijke aanvulling hebben gekregen op het terrein van maatschappelijke oriëntatie. De toezichthouders voelen zich goed bij deze rol, en zijn in staat om samen met de bestuurder hier het gesprek over aan te gaan. Het vierde perspectief, waarin de toezichthouder expliciete criteria hanteert in het gesprek over het inhoudelijke beleid, komt nog wat minder naar voren. Wel laten de gesprekken met toezichthouders zien, dat de tijd dat de toezichthouders zich ver weg hielden van de inhoud, nu toch echt voorbij is. En ook vanuit de inspectie komen positieve geluiden over de ontwikkeling van governance.

Dat betekent niet dat het raad-van-toezichtmodel beschouwd moet worden als het eindstadium van de ontwikkelingen in de wereld van goed bestuur. Het vraagstuk wie het toezicht beoordeelt, is al genoemd. Daarnaast is er het bestuurlijke legitimiteitsprobleem. Van oudsher waren er vanzelfsprekende verbindingen tussen de maatschappelijke omgeving (zoals kerken, ouderverenigingen of lokale overheid) en schoolbesturen. Door schaalvergroting en maatschappelijke ontwikkelingen zijn die verbindingen grotendeels verdwenen. Daarmee lijkt ook het mandaat van bestuur en toezicht van schoolbesturen als autonome organisaties op losse schroeven te staan. Is hiervoor een oplossing te vinden? Auteurs als Goodijk en Boutellier zoeken het antwoord in een betere inbedding in de maatschappelijke omgeving. Dat is behatenswaardig, maar het is nog niet zo evident hoe dat dan vorm kan krijgen.

HAN-lector Frans de Vijlder pleit in een interview op www.vilans.nl voor zogenaamde *professionals governance*, waarbij professionals hun eigen systemen hebben voor aansturing op kwaliteit en vakbekwaamheid. Daar valt wel degelijk iets voor te zeggen, maar de vraag doemt wel op of en hoe professionals hun rol (en belang) als medewerker kunnen scheiden van het bredere maatschappelijk belang. En ook zijn nog niet zomaar criteria geformuleerd op grond waarvan een knoop doorgehakt kan worden als die belangen botsen.

Roger Standaert stelt in zijn vergelijking met bestuursvormen in het buitenland, dat het wellicht allemaal een stuk eenvoudiger kan. Maar zijn suggestie dat raden van toezicht dan maar afgeschaft moeten worden, heeft geen van onze gesprekspartners expliciet naar voren gebracht. Misschien is het raad-van-toezichtmodel dus wel iets typisch van de polder. En in die zin een potentieel blijvertje. ■

Referenties

- Bokhorst, M., Bovens, M., Boot, R., & Knotterus, A. (2015). Van incident naar preventie: Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht. *WRR-Policy Brief*, nr. 3 Oktober 2015. Den Haag: WRR.
- Boutellier, H. (2016). *Beter toezien: Over de maatschappelijke waarde van het onderwijs en het belang van toezicht daarop*. Essay voor de Vereniging Toezichthouders in Onderwijsinstellingen, december 2015. <http://www.vtoi.nl/478/beter-toezien.html>.
- Camps, T. (2014). *(On)machtige toezichthouders*. Eindhoven: Lumen Groep.
- Carver, J. (2006). *Boards That Make a Difference: A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
- Commissie Goed Onderwijsbestuur VO (2014). *De Letter En de Geest: Adviezen Voor Versterking van de Bestuurskracht in Het Voortgezet Onderwijs*. Utrecht: VO-raad.
- Deetman, W. (2015). Interview met Wim Deetman. In R. In 't Veld (Red.), *De echte dingen: Essays over de kwaliteit van het onderwijs* (pp. 38-44). Amsterdam: Gopher.
- Goodijk, R. (2012). *Falend Toezicht in Semipublieke Organisaties? Zoeken Naar Verklaringen*. Assen: Van Gorcum.
- Goodijk, R. (2017). *Strategisch partnerschap: wat is wijsheid? Over bestuur en toezicht in het semipublieke domein*. Assen: Van Gorcum.
- Halsema, F., Februari, M., Van Kalleveen, M., & Terpstra, D. (2013) *Een Lastig Gesprek: Advies Commissie Behoorlijk Bestuur*. Den Haag.

- Hart, R. 't, & Pennings, R. (2017). *No Risk No Fun: Risico's nemen met gezond verstand*. Delft: Eburon.
- Hart, W. (2013). *Verdraaide organisaties: Terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer.
- Hooge, E., Burns, T., & Wilkoszewski, H. (2012). Looking beyond the numbers: Stakeholders and multiple school accountability. *OECD Education Working Papers, No. 85*. Paris: OECD Publishing.
- Honingh, M., Ruiters, M., & Thiel, S. van (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en kwaliteit van onderwijs in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs: Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Institute for Management Research.
- IGZ (2016). *Meerjarenbeleidsplan IGZ 2016-2019*. Utrecht. Zie <https://www.igz.nl/over-ons/documenten/jaarplannen/2016/01/14/igz-meerjarenbeleidsplan-2016-2019>.
- Lückerath-Rovers, M. (2011). *Mores Leren: Soft Controls in Corporate Governance*. Breukelen: Nijenrode Business Universiteit.
- Maas, J., & Ravestein, H. van (2006). *Verantwoord Besturen: Het Policy Governance Model van John Carver*. Harmelen/Heemstede: Jan Maas/Helmie van Ravestein.
- Maassen, G.F. (1999). *An International Comparison of Corporate Governance Models* (dissertatie). Rotterdam: Erasmus Universiteit. http://repub.eur.nl/res/pub/8028/Maassen_9789090125916.pdf.
- Minderman, G. (2014). *Waar is de raad van toezicht? 3 De Zijlstraverklaring van ambitieus toezicht*. Den Haag: Boom Lemma.
- Ministerie van Financiën (2016, Mei). *Financieel normenkader semi-publieke sector: Bijlage van de de Handreiking Sturing Semi-publieke sector*. Den Haag: Ministerie van Financiën. Mei 2016. <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/blg-268827.pdf>.
- Oliver, C. (2016). *Aan de slag met Policy Governance: Naar integer en doelgericht toezicht en bestuur*. Amsterdam: Mediawerf.
- Poortvliet, J. (2017). De grote krimp komt eraan. *Onderwijsblad*, december.
- Ruimschotel, D. (2014). *Goed toezicht: Principes van professionaliteit, democratie en good governance*. Amsterdam: Mediawerf.
- Scheerens, J. (2016). *Educational effectiveness: A critical review of the knowledge base*. Dordrecht: Springer.
- Steenbergen, E. van (2017, 19 november). Al die regels in de zorg, van óns hoeft het niet. *nrc.nl*.
- Verveen, J. (2011). *Bullshit management: Terug naar de essentie van organisaties*. Den Haag: Academic Services.
- Vijlder, F. de, Kan, C. van, Brouwer, P., & Schouwenaars, I. (2017). *Medezeggenschap Onder Het Vergrootglas: Een Themaonderzoek in Het Kader van de Governance VO*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- Wallage, J. (1989). *Vol van onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wassink, H. (2013). Pleidooi voor andere autonomie: Laag vertrouwen en hoge verwachtingen. *Meso Magazine*, 192, pp. 8-12.
- Wassink, H. (2016). Van taak naar verantwoordelijkheid. *Goed toezicht: Terug naar de basis*. *Goed Bestuur & Toezicht*, (4), 44–49.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014). *Van tweeluik naar driehoeken: Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Den Haag: WRR.