

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.

Toeziethouders over toezicht in het onderwijs

Toezicht als Januskop

In een focus op toezicht mag de stem van de toezichthouders zelf niet ontbreken. Hoe denken zij over hun rol? In twee gesprekken met toezichthouders uit het po, vo en mbo zijn we op onderzoek gegaan naar de lessen die geleerd zijn en naar de kenmerken van governance voor de komende jaren.

“Het zogenoemde semipublieke domein ‘tussen overheid en markt in’ heeft veel last gehad van een valse start in de jaren negentig.” Zo begint Rienk Goodijk, een van de autoriteiten op het gebied van governance, in 2015 de rede die hij uitspreekt bij zijn benoeming tot hoogleraar Governance in de (semi)publieke sector. De overheid liet meer los en introduceerde marktwerking – ook in de sectoren waarin ze voorheen een sterke vinger in de pap had – zonder goed na te denken over wat dit van het bestuur van de organisaties vroeg, zo stelt Goodijk. De gevolgen voor het onderwijs van het onnadankend kopiëren van governance vanuit de private sector, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met het publieke belang, zijn genoegzaam bekend. Maar, aldus Goodijk, “we hebben inmiddels het nodig geleerd: *het old boys network* is doorbroken,

er is een herwaardering gekomen voor Rijnlandse principes (langetermijndenken, terug naar meer collegiale bestuursmodellen, meer waardering voor professionals), het bestuur en toezicht zijn zich beide meer gaan bekommeren om de kerntaak van de organisatie en het interne toezicht is met een duidelijke professionaliseringslag bezig, al verschilt dit nog behoorlijk per sector.”

Op de leuning

Onze vijf gesprekspartners zijn zich zeer bewust van hun opdracht. Een opdracht die – ook door wat er bij een aantal instellingen mis is gegaan – behoorlijk is veranderd. “Toeziethouders werden vroeger eigenlijk niet aangezocht om toezicht te houden. De Loek Hermansen van deze wereld kan je hun handelen niet eens kwalijk nemen, ze waren er om deuren en netwerken te open”, zegt mbo-toezichthouder Wim van Gelder. Dat laatste zien onze gesprekspartners nog steeds als een bijdrage die ze kunnen leveren, maar ze laten geen misverstand bestaan over de hoofdtaak: “Wij zijn er om toezicht te houden op het handelen van de bestuurder”, zegt mbo-toezichthouder Wil Houtzager. “Daarnaast zijn we werkgever van het college van bestuur en hun *critical friend*”,

vult Robert-Jan Simons, toezichthouder in het vo aan. “Het is schakelen tussen deze rollen, waarbij het belangrijk is dat toezichthouders steeds helder uitstralen welke rol ze vervullen.” Eigenlijk, zo vindt Houtzager, moet de buitenwereld daar allemaal weinig van merken. “Dan doen we het met elkaar – toezicht en bestuur – goed.”

Toezichthouder zijn vraagt zowel afstand als nabijheid. Jan Hoek, toezichthouder in het mbo formuleert het zo: “Je moet niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten, maar het is wel verstandig om op de leuning plaats te nemen.” Over de spanning tussen afstand en nabijheid gaat het regelmatig in de gesprekken. Harde uitspraken over de juiste afstand kunnen niet gedaan worden. Vermoedelijk heeft een aantal toezichthouders het daarom vaak over ‘gevoel’: gevoel krijgen bij wat de bestuurder beweegt en bij de keuzes die hij maakt, het gevoel hebben dat je redelijk weet wat er speelt, en het gevoel hebben dat wat op bestuurlijk niveau gezegd wordt, klopt met de praktijk in de scholen of locaties. Wanneer dat gevoel klopt, kom je niet voor verrassingen te staan. Dat is voor po-toezichthouder Wim Koole zo belangrijk, dat hij het ‘we willen niet voor verrassingen komen te staan’ expliciet in het toezichtkader heeft laten opnemen. Tegelijk realiseren onze gesprekspartners zich ook dat het een illusie is om van bestuurders te verwachten dat ze volledig *in control* zijn; daarvoor is de diversiteit binnen de organisatie te groot. “Zoveel grip heb je niet op de organisatie”, zegt Van Gelder. Je voorkomt als bestuurder verrassingen dan ook niet door heel strak op en in de organisatie te sturen, is de breed gedragen opvatting, maar door open te zijn over de resultaten, over vragen en dilemma’s die leven en over de overwegingen die een rol spelen bij de keuzes die gemaakt worden.

Die openheid en een zekere mate van kwetsbaarheid daarin zorgen er ook voor dat het gesprek tussen bestuur en raad van toezicht veel inhoudelijker is geworden in vergelijking met vroeger. “Toen keek je alleen naar financiën en resultaten. Klaar. Maar

nu gaat het ook over de maatschappelijk rol van het onderwijs, de veranderingen in de samenleving, de verwachtingen van de maatschappelijke partners en de rol van de inspectie”, vat Van Gelder samen. En daarbij staat nadrukkelijk niet het belang van de instelling centraal, maar het belang van de leerlingen en studenten. “Wat voor ons telt, is de toegevoegde waarde voor leerlingen en studenten die het onderwijs volgen, ook op langere termijn”, zo formuleert Koole het.

Het langetermijnperspectief voor ogen houden is in het mbo, vanwege de nauwe verbinding met de arbeidsmarkt, geen eenvoudige opdracht. Niet alleen vraagt dit specifieke kennis, zoals van ontwikkelingen in de arbeidsmarkt, maar ook “de moed om weerstand te bieden aan het kortetermijndenken van de politiek.” Moet je bouwopleidingen sluiten als door economische ontwikkelingen de vraag naar gediplomeerde ‘bouwers’ afgenomen is, terwijl je weet dat de vraag op termijn weer zal aantrekken? En hoe belangrijk is de ‘arbeidsrelevantie’ van opleidingen als je weet dat dat veel studenten in de zorg niet in die zorg verdergaan, terwijl het grootste deel van studenten dierenverzorging juist in de zorg gaat werken? “Is het niet veel belangrijker dat onze leerlingen door goed onderwijs ergens gedurende lange tijd terecht komen?”, zo vraagt men zich af.

Ook in het po en vo draait het inmiddels om meer dan begroting, jaarverslag, jaarrekening en resultaten. Met specifieke aandacht voor onderwijsontwikkeling, onderwijskwaliteit en professionalisering ziet Simons een duidelijke verbreding van de thema’s waar de raad van toezicht zich inmiddels mee bezighoudt. “Naast de gebruikelijke rvt-auditcommissie financiën hebben we daarom ook een rvt-commissie onderwijs en kwaliteit.”

Verbindingen

Duidelijkheid over het ‘waartoe’, gedreven worden door langere-termijnwaarden en het voeren van het (onderwijs)inhoudelijke gesprek met het bestuur zijn drie van de acht factoren die volgens Goodijk de

kern aangeven van de noodzakelijke vernieuwingen in de governance van semipublieke organisaties. De andere vijf zijn: meer evenwichtig ondernemingsbestuur, invulling van de verantwoordelijkheid, mobiliseren en regisseren van betrokkenheid, benutten van verbindingen en zichtbaarheid en aanspreekbaarheid.

Bij de laatste drie draait het om het – vanuit de eigen verantwoordelijkheid van de raad van toezicht – aangaan van relaties met personen en organen binnen en buiten de organisatie, om (weer) in contact te komen met de organisatie zelf, weet te hebben van wat er speelt in de samenleving en de omgeving van de organisatie, zichtbaar en aanspreekbaar te zijn binnen en buiten de organisatie, en aanspreekbaar willen zijn op de maatschappelijke waarde van de organisatie.

Onze gesprekspartners zeggen daar volop invulling aan te geven. De toezichthouders uit mbo en po schuiven – inmiddels vanzelfsprekend – aan bij overleggen met de gemeente en andere strategische partners in de regio; in het vo is dat minder gebruikelijk, zo vertelt Simons, ook door het grote aantal gemeentes waar de instelling mee te maken heeft en het grote aantal vo-schoolbesturen in de regio.

Alle toezichthouders spreken de medezeggenschapsraad minstens tweemaal per jaar om de sfeer te proeven, maar vooral om inhoudelijke thema's te bespreken. Tijdens de regelmatige bezoeken aan locaties en scholen steken de toezichthouders de thermometer in de werkcultuur. Ze zeggen in gesprekken met leerlingen, leraren en schoolleiders graag een beeld te willen krijgen van hoe het er in de praktijk aan toegaat en welke vragen en dilemma's spelen. "We krijgen daarbij overigens vaak vooral de pareltjes te zien", merkt Simons op, "terwijl het gewone onderwijs minstens zo interessant voor ons is." Soms moet bij die bezoeken wel duidelijk gemaakt worden waar de toezichthouders van zijn. "We willen ons graag laten informeren, maar we zijn geen klaagmuur en we lossen vraagstukken niet op;

daar is het bestuur voor", zegt mbo-toezichthouder Wil Houtzager. Goodijk spreekt in dit verband over de wijsheid van toezichthouders om te signaleren zonder te interveniëren.

En signaleren doen ze zeker. "Als we het idee hebben dat we in de organisatie een ander verhaal horen dan in het gesprek met het bestuur, gaan we daarover met het bestuur in gesprek. Maar we gaan eerst vragen stellen om te horen wat er speelt", zegt Houtzager. Meteen een oordeel hebben, vinden onze gesprekspartners niet passend. "Er kan van alles spelen. Laten we eerst maar eens luisteren." Van Gelder vult aan: "Zonder je coöperatief op te stellen, en open en nieuwsgierig te zijn kun je geen relatie opbouwen, maar aan de andere kant moet je toch ook een soort gezond wantrouwen hebben. Hoek spreekt in dit verband over "functioneel wantrouwen"; Houtzager over "vertrouwen met een bewijs erbij."

Lessen uit het verleden

Om de bestuurs- en toezichtfouten uit het verleden zoveel mogelijk te voorkomen heeft het toezicht inmiddels twee gezichten gekregen: vertrouwen hebben en kritisch zijn, nieuwsgierig zijn en strengheid tonen, afstandelijk zijn en op de huid zitten. Dat omgaan met deze Janus-opdracht (nog) niet een gemakkelijk proces is en dat er geen recepten voor te geven zijn, wordt door onze gesprekspartners verwoord door het nogal eens te hebben over 'een gezamenlijk zoektocht' naar een goede manier om je verantwoordelijkheid te nemen.

In ons gesprek met de bestuurders [zie elders in deze focus] kwam de kritiek naar voren dat sommige toezichthouders het moeilijk hebben met die verantwoordelijkheid en regelmatig van de leuning naar het zitvlak van de bestuurdersstoel afglijden. Daar lijken onze gesprekspartners niet veel last van te hebben. "Over een heleboel zaken gaan we niet. Als je wel wilt meebeslissen, kun je beter in de gmr gaan zitten", maakt Koole hun rol duidelijk. "Of er wel of niet in teams gewerkt gaat worden bijvoorbeeld, daar hebben we het natuurlijk over, maar dat vinden

we goed noch slecht. We willen de bestuurder horen over waarom hij dat een goed idee vindt. En daar hebben we een gesprek over. En we willen ook best iets vertellen over onze eigen ervaringen met teams. Maar dat doen we dan vanuit onze adviesrol”, zegt Hoek. “We gaan over veel zaken weliswaar niet”, zo brengt Simons in, “maar ik heb het er soms wel moeilijk mee dat expertise in de lucht blijft hangen.” Hij licht toe: “In het vo worden – ook onder druk van ouders – de scholen steeds homogener van samenstelling. Terwijl veel, ook internationaal, onderzoek laat zien dat juist heterogeen samengestelde klassen en interne differentiatie voor het terugdringen van kansengelijkheid zorgen. Dat zou toch een belangrijke opdracht moeten zijn.”

Goede bestuurder

Goede toezichhouders moeten rolbewustheid laten zien, vinden onze toezichhouders. Maar wat vinden ze nou een goede bestuurder? Een goede bestuurder legt duidelijk verantwoording af over de behaalde resultaten, over wat hij doet in het kader van de koers van de school en over de keuzes die hij daarbij gemaakt heeft. Zonder goede verantwoording is het lastig een goed, inhoudelijk gesprek te voeren.

Om dat goede gesprek te faciliteren laat Koole elk lid van de raad van toezicht een zogenaamd waarderingsformulier invullen waarop aangegeven kan worden wat iemand van de betreffende verantwoordingsrapportage van het bestuur vindt. Hij voegt als voorzitter alle ‘beoordelingen’ bij elkaar en destilleert daaruit waarover de raad in gesprek wil met het bestuur. Tijdens het overleg praten eerst de leden van de raad van toezicht met elkaar waarbij het bestuur toehoorder is. Zo wordt tijd gestoken in het formuleren van de goede vragen die nodig zijn om gesteld te worden en krijgt het gesprek een zekere ordening.

In dit verband merkt Hoek op dat het erg belangrijk is om vooral ook te investeren in de onderlinge verhoudingen binnen de raad van toezicht. Het is heel belangrijk dat die goed zijn, ook om elkaar te kunnen corrigeren. Dit wordt door Houtzager beaamd met

een voorbeeld uit de praktijk: “Een lid van de raad van toezicht ging er tijdens een gesprek met het bestuur over tegenvallende resultaten met gestrekte been in. De heftigheid was gezien het onderwerp wel te begrijpen, maar tegelijkertijd niet passend bij de manier waarop we met elkaar in gesprek zouden willen zijn. Dat hebben we goed met elkaar besproken. En dat kan zonder schade als je met een volwassen team van toezichhouders elkaar scherp wilt houden.”

Van Gelder merkt daarop op dat je dan wel vanuit hetzelfde vertrekpunt in de raad van toezicht moet zitten. “Wij hebben daar zelf veel in geïnvesteerd: wat vinden we eigenlijk goed toezicht houden? Zo kun je het over financiën hebben en dat moet ook, maar altijd in relatie met waar je onderwijskundig als organisatie voor staat.” Elkaar helpen het gesprek te voeren vanuit eenzelfde vertrekpunt ligt ook ten grondslag aan de gewoonte bij de raad van toezicht van Simons om – bij twijfel – vooraf bij hem te checken of bepaalde vragen of interventies passend zijn. Wees alert op het risico van dominantie van de voorzitter. “Geef als voorzitter eens het eerst het woord aan de jongste van het gezelschap, die dat misschien niet zonder uitnodiging zou doen en spreek jezelf altijd als laatste uit”, adviseert Hoek.

Terug naar ‘de goede bestuurder’. Een visie hebben over onderwijs en de maatschappelijke betekenis ervan, medewerkers meenemen in de koers, en passie en enthousiasme bij hen genereren worden ook belangrijke leiderschapskwaliteiten genoemd. Simons, refererend aan de adviesrol van de raad van toezicht, brengt in dat een goede bestuurder ook hunkert naar advies.

Bestuurders zijn belangrijk voor een organisatie. “De kwaliteit van de school hangt voor een groot deel af van de kwaliteit van de bestuurder”, meent Van Gelder. “De invloed van een bestuurder met visie, bevlogenheid en uitstraling is enorm.” Dit wordt weliswaar bevestigd door Houtzager, maar hij wil ook het grote belang van betrokken docenten voor goed onderwijs expliciet benoemen en geeft daarbij een voorbeeld uit zijn praktijk met een ‘lastige’ doelgroep

die wel bovengemiddelde resultaten behaalde. Hij moet er niet aan denken dat de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van de docenten ingeperkt zou worden door een stevige baas. De conclusie is dat de meeste gesprekspartners niet veel moeten hebben van managers op die plek. Die krijgen mensen niet mee, die halen verantwoordelijkheden bij anderen weg en kunnen slecht omgaan met diversiteit. De zaken moeten wel goed geregeld zijn, maar vooral de mbo-toezichthouders zeggen het 'afvinklijstjeswerk' inmiddels wel voorbij te zijn.

Rol van de inspectie

Maar dat geldt niet voor de inspectie, zo luidt een regelmatig terugkerende opmerking van de toezichthouders in het mbo. Nieuwe hogere rendementscriteria, geen rekening houden met de lokale situatie van de instellingen; het helpt bestuur en toezicht allemaal niet om – gegeven de regionale verschillen en de grote variëteit aan instroom – goed werk te leveren, is de klacht. Het zorgt eerder voor prikkels die in de praktijk pervers kunnen uitpakken. Van Gelder roept in dit verband de politiek op "om de scholen meer speelruimte te geven om hun verantwoordelijkheid naar de samenleving waar te maken om daarmee ook de inspectie meer als partner te kunnen zien om te kwaliteit te verbeteren."

Kwaliteit van het toezicht

We hebben gesproken over het veranderende toezicht, de twee gezichten die het gekregen heeft, het belang van een gezamenlijk perspectief van de raad zelf hierop, over de noodzakelijke betrokkenheid van het toezicht bij de mensen in de organisatie en de externe belanghebbenden, over de samenwerking met het bestuur en de gevraagde kwaliteit daarvan, maar hoe zit het met de kwaliteit van het toezicht zelf?

Goodijk noemt als een factor voor noodzakelijke vernieuwing van de governance immers ook dat de verantwoording van het toezicht verbeterd zou moeten worden. Hij denkt daarbij aan een apart orgaan met vertegenwoordigers van de verschillende stakeholdersgroepen waarmee de dialoog

gevoerd wordt of het zelf organiseren van een eigen verantwoordingsforum.

Onze gesprekspartners zeggen vooral in gesprekken met medewerkers, leerlingen en externe belanghebbenden te checken of zij de goede dingen doen. En ze meten aan de hand van de resultaten van medewerkers- en studententevredenheidsonderzoeken ook de kwaliteit van hun functioneren af. Verder evalueren zij hun functioneren, bij de meesten in aanwezigheid van het bestuur, regelmatig. Voor een vorm van toezicht op hun toezicht voelen de meesten niets! "Een onzinvraag. Een typisch Nederlandse oplossing om drievoudig te controleren. Wie houdt dan toezicht op het toezicht...?", reageert Van Gelder. Met veel enthousiasme roemen de mbo-toezichthouders de activiteiten van het door hen zelf in het leven geroepen Platform toezichthouders mbo. Hier worden de in het mbo spelende thema's besproken en worden praktijkervaringen gedeeld. Zo is het de laatste jaren vaak over de kwaliteit van het onderwijs gegaan. Ook vanwege de enorme variëteit in de soorten opleiding op het mbo. "We zijn ontzettend veel verder gekomen in de afgelopen jaren en heel veel mensen uit alle mbo's zijn hierbij betrokken. Daarom durf ik best te zeggen: 'kom maar op', als iemand wil zeggen dat we niet met de goede dingen bezig zijn." ■

Gespreksgroep

Wim van Gelder, toezichthouder ROC Albeda, Rotterdam

Jan Hoek, toezichthouder Mediacollege, Amsterdam

Wil Houtzager, toezichthouder Onderwijsgroep Tilburg

Hans Koole, toezichthouder Openbaar Onderwijs Spaarnesant, Haarlem

Robert-Jan Simons, toezichthouder Gooise Scholenfederatie, Bussum en Quadraam, Duiven