

Proportioneel handelen door de intern toezichthouder

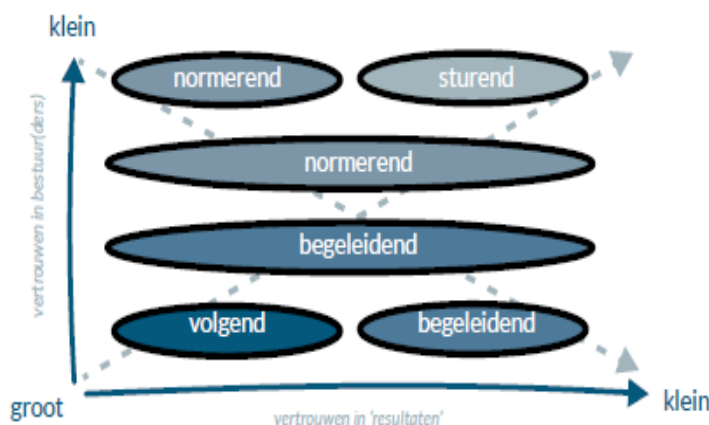
Begin 2021 verscheen een geactualiseerde uitgave van *De zachte kant van governance*. Dit boek van B&T organisatieadvies gaat over de relaties binnen de governancedriehoek: bestuur–intern toezicht–medezeggenschap. In dit artikel gaan we dieper in op het bewust, proportioneel en situationeel handelen door de intern toezichthouder¹. We beschrijven de rol die vertrouwen speelt in de bepaling van het intensiteitsniveau van toezicht en het effect dat dit heeft op proportioneel handelen. Ook schetsen we de instrumenten die de toezichthouder hierbij tot zijn beschikking heeft en gaan we in op de wijze waarop het ‘lichtste instrument’, het stellen van vragen, maximaal effect kan sorteren. We dagen leiders in het onderwijs daarbij uit om tussentijds de transfer (vertaling) te maken naar hun eigen rol. We nodigen hen uit om ons te laten weten of en hoe dit lukt. Met als doel dat principes uit de governancedriehoek zich breed vertalen naar het totale samenspel binnen uw organisatie.

Vertrouwen is een eerste levensbehoefte, ook in de wereld van goed onderwijsbestuur. Het is behulpzaam om daarbij twee vormen van vertrouwen te onderscheiden, namelijk blind vertrouwen (*trust*) en onderbouwd vertrouwen (*confidence*). Uit de titel van een onderzoek van Cools² naar governancepraktijken blijkt de gewenste verhouding tussen controle en vertrouwen: *Controle is goed, vertrouwen is beter*. Controle is vooral een hygiënefactor, voorkomt waardevernietiging (beheersen van risico’s), maar creëert geen waarde. Terwijl er zonder controle geen volledig vertrouwen kan bestaan en er zonder vertrouwen geen waardecreatie plaatsvindt.

Vertrouwen stuurt het toezichtsniveau

Proportioneel toezicht vereist dat de toezichthouder zijn intensiteitsniveau van toezicht bewust kiest. Vertrouwen is ook hier het sleutelwoord. Het intensiteitsniveau van toezicht wordt idealiter afgestemd op de combinatie van ‘het vertrouwen in de resultaten’ en ‘het vertrouwen in de bestuurder’. Dit veronderstelt ook dat de toezichthouder zijn vertrouwen in beide elementen weet te scheiden. En dat hij deze weging per thema of (agenda)onderwerp en dus situationeel maakt. Het bewust proportioneel handelen vraagt daarbij om steeds nieuwe afwegingen: de (ontwikkeling van de) bestuurder, het betreffende onderwerp, de ontwikkelfase van de organisatie, de context van de organisatie en periodieke heroverweging op al deze aspecten.

Als de organisatie in zwaar weer komt en de toezichthouder (desondanks) groot vertrouwen heeft in de bestuurder, dan verdient de bestuurder steun en past een volgend of maximaal begeleidend vorm van toezicht. Als er echter meer vraagtekens bij het bestuurlijk vermogen worden geplaatst, neemt de intensiteit van toezicht toe naar normerend of zelfs sturend. De verschillende intensiteitsniveaus van toezicht zijn weergegeven in onderstaande figuur.



¹ Vaak wordt de intern toezichthouder conform het two-tier model aangehaald als raad van toezicht. De intern toezichthoudende functie kan echter ook belegd zijn bij een (algemeen) bestuur in een mandaatmodel of one-tier model.

² Cools, 2007, p. 116

Overigens zien wij dat toezichthouders ook een intensiever niveau van toezicht hanteren als zij menen dat het existentiële belang van de stichting in het geding is, zoals bij een fusie en ook identiteitsvragen. Het is van belang om deze keuze expliciet te communiceren aan de bestuurder, zodat het niet wordt geïnterpreteerd als vertrouwensvraag.

Reflectievragen

De intensiteitsniveaus van toezicht vertonen mogelijk een parallel met verschillende vormen van leiderschap van u als leider binnen uw onderwijsorganisatie. In hoeverre maakt u als leider gebruik van de combinatie van vertrouwen in resultaten (zoals onderwijsresultaten, sociale veiligheid, zicht op ontwikkeling en begeleiding, etc.) en uw vertrouwen in de ander of een geheel team op het betreffende thema in de soort en/of intensiteit van leiding die u toont?

Vanuit de literatuur zijn leiderschapsstijlen bekend als hiërarchisch/top-down, dienend/bottom-up, transactioneel leiderschap, transformationeel leiderschap, situationeel leiderschap, et cetera. In hoeverre kunnen deze verschillende leiderschapsstijlen verbonden worden aan de mate waarin u als leider vertrouwen heeft in de resultaten van uw team, afdeling et cetera, en in hun competenties om hier adequaat op te acteren?

Proportioneel interveniëren

Wanneer de toezichthouder het intensiteitsniveau niet juist kiest – in de combinatie van vertrouwen in resultaten en in het bestuur – kan sprake zijn van onder- of overreageren. Beide situaties zijn onwenselijk en dienen daarom voorkomen te worden. We schetsen ze kort en zetten daarna uiteen hoe proportioneel handelen dan wel vorm kan krijgen.

Onderreageren

Bij onderreageren neemt de toezichthouder niet de nodige maatregelen die passen bij het oordeel dat het presteren van het bestuur op een of meer domeinen te wensen overlaat. De toezichthouder acteert dan niet conform zijn eigen verantwoordelijkheid (in overeenstemming met algemene beginselen van goed bestuur en vigerende codes goed bestuur en toezicht) en doet geen recht aan een transparante beoordeling van het bestuur.

Een voorbeeld hiervan doet zich voor in de casus van het LVO (Limburgs Voortgezet Onderwijs). Daar waren ten onrechte schoolexamencijfers vastgesteld op twee vmbo-locaties, terwijl leerlingen niet alle onderdelen van het programma van toetsing en afsluiting (PTA) hadden afgesloten. Hier heeft de inspectie geconstateerd dat de raad van toezicht op de hoogte was van de onderwijskwaliteitsproblemen, maar niet heeft doorgevraagd om informatie te verkrijgen die het bestuur naliet actief aan te bieden. Ook heeft de raad niet doorgevraagd op wel aangeboden informatie om deze te verifiëren. Het leidde tot het oordeel dat de raad van toezicht te afstandelijk, te weinig geïnformeerd en kortweg te weinig kritisch was op basis van signalen die de toezichthouder had of redelijkerwijs had moeten hebben.³

Overreageren

Ook situaties van overreageren zijn in de praktijk van schoolbesturen veel gezien, soms klein en onschuldig, soms groot, zichtbaar en door de hele organisatie merkbaar. We zien overreactie nogal eens ontstaan bij een kritisch inspectierapport. Waarbij in de notulen soms wordt opgemerkt dat "...het inspectierapport aanleiding geeft het bestuur nog eens kritisch te bevragen op zijn zicht en handelen op de onderwijskwaliteit." Bij navraag blijkt de toezichthouder uitstekend op de hoogte, heeft het bestuur haar transparant geïnformeerd over risico's in de onderwijskwaliteit, achterblijvende resultaten op enkele scholen en lag er zelf al een verbeterplan (voordat de inspectie zich meldde).

³ De casus LVO en Haga: relatie bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit getoetst, prof. Mr. P.W.A. Huisman, School en wet, september 2019.

Naast deze mogelijk onschuldig ogende vorm van disproportioneel handelen, nemen we soms de volgende reflexen waar in het optreden van toezichthouders:

- *Risico-regelreflex*: bestrijden van het incident met meer regels en minder (professionele) ruimte, in plaats van beter zicht op de wijze van afwegingen binnen de professionele ruimte.
- *Verantwoordingsreflex*: (ongericht) vragen om vaker en meer details en inmenging in casuïstiek, zonder dat de kwaliteit van verantwoordingsinformatie verbeterd.
- *Structuurreflex*: ingrijpen in de governancestructuur of (opdracht tot) wijzingen in organisatievorm, terwijl onvoldoende zicht bestaat op knelpunten in de kwaliteit van interactie tussen professionals.

Reflectievragen

In hoeverre merkt u dat deze reflexen doorwerken in de relaties die u onderhoudt vanuit uw leiderschapsrol? Betrapt u zichzelf wellicht soms op een of meer van bovenstaande reflexen in uw handelen? Wat is het effect hiervan? Welke dilemma's ervaart u in de balans tussen onder- en overreageren?

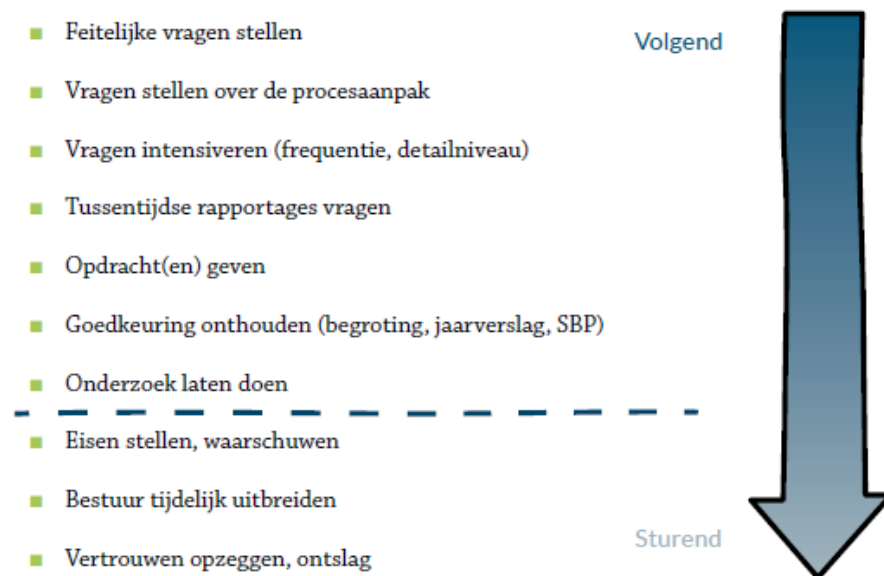
Hoe dan wel?

Nu we hebben behandeld hoe onder- en overreageren eruit kan zien en wat dit voor effect kan hebben, gaan we in op hoe proportioneel handelen handen en voeten gegeven kan worden. Voorafgaand aan de inzet van iedere interventie is het goed twee reflectievragen te stellen:

- 1 Wat draagt de beoogde interventie bij aan meer zicht op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen?
- 2 Hoe borgt of stimuleert de beoogde interventie de kwaliteit van het bestuurlijk handelen?

Op ten minste een van beide vragen moet een duidelijk antwoord te formuleren zijn. Ontbreekt dit? Laat een interventie dan achterwege.

De intensiteitsniveaus van toezicht zijn te koppelen aan het interventiearsenaal van de toezichthouder. Arsenaal? Is er meer dan vragen stellen? Ja, dit wordt zichtbaar in onderstaande interventieladder, waar de interventies dus oplopen in intensiteitsniveau van toezicht. De stippelijijn markeert de overgang van interventies vanuit de toezichthoudende rol en de werkgeversrol.



Het is van belang dat de interventie congruent is binnen de raad van toezicht; de raad moet met één mond spreken en de bestuurder moet geen ‘tweespalt’ waarnemen. Ook moet de interventie consequent worden gevolgd en opgevolgd, omwille van herkenbaarheid en voorspelbaarheid van handelen. Het vraagt erom dat duidelijk wordt gemarkeerd hoe op- en afschaling in intensiteit van toezicht plaatsvindt.

Reflectievragen
 Welke overeenkomst(en) heeft de interventieladder met uw eigen interventiearsenaal als leider binnen uw organisatie? Welke interventies heeft u al eens toegepast? Hoe bewust was dat, en gingen daar ook logische eerdere stappen op de ladder aan vooraf? Hoe herkenbaar heeft u op- en afgeschaald in uw interventies? Wat is het effect geweest van uw interventie op het handelen van uw team, afdeling, et cetera?

Soorten en niveaus van vragen stellen

De eerste treden op de interventieladder bestaan uit het stellen van vragen, variërend van feitelijke en procesvragen en toenemend in intensiteit/frequentie en detailniveau. De kunst van vragen stellen, is de goede vraag te stellen. Een goede vraag:

- onthult de eigen oriëntatie en bedoeling van de steller en diens betrokkenheid bij de ander.;
- doet iets met degene aan wie de vraag gesteld wordt (brengt in beweging);
- deugt: doelgericht, integer, oprecht en nieuwsgierig;
- doet iets met de verbinding/interactie tussen de steller en de bevragee.

Een goede vraag is dus doelgericht (gericht op beheersing of ontwikkeling) en wordt op het juiste moment gesteld. Hieronder geven we een globaal overzicht van de soorten vragen die gesteld kunnen worden, de soort informatie die ermee wordt ontsloten, de kennissoort en het gespreksniveau dat wordt aangeboord en het niveau waarop bijsturing mogelijk wordt.

DOEL	BEHEERSEN		ONTWIKKELEN	
	Doen we het goed? Inzicht en oplossingen in huidige praktijk		Doen we (nog) het goede? Inzicht of iets anders wordt gevraagd.	
Vraagtype	Wat?	Hoe?	Waarom?	Waartoe?
Informatie	Feiten, cijfers, resultaten	Betrokkenheid, proces	Inzichten, motieven	Principes, waarden
Kennissoort	Weetje, behoren	Voeling, duiding	Begrijpen, weten	Willen, durven zijn
Gespreksniveau	Kennis, feiten	Vaardigheden	Overtuigingen	Drijfveren
Bijsturing op	Processen, werkafspraken	Gedrag, competenties	Activiteiten, indicatoren	Doelen, entiteit

De toezichthouder dient ervoor te zorgen dat hij toekomt aan alle typen vragen (over een totale agenda en zeker over een langere periode bezien). Hiermee bewaakt hij dat fundamentele vragen die de richting en strategie van de organisatie betreffen niet ondersneeuwen in de waan van de dag en de potentieel grote hoeveelheid informatie die hij (bijna als vanzelf) voorgeschoteld krijgt. Daarbij is – gerelateerd aan de intensiteitsniveaus van toezicht – nader onderscheid te maken in de insteek van de vraag, die oploopt in ‘intensiteit’:

- *Waarderende vragen* zetten iets in beweging, creëren verbinding en zetten aan tot perspectiefwisseling. ('Wat is er voor nodig dit ook op andere plekken (scholen) te laten slagen?')
- *Onderzoekende vragen* zijn waardenvrij en halen dieperliggende patronen en oorzaken naar boven. ('Waarom is het logisch dat dit probleem bestaat?')
- *Confronterende vragen* benoemen scherp waar de zorg zit van de steller en houden de bevragee een gerichte spiegel voor. ('Wat maakt nu dat je hier iets anders doet dan wat je eerder zei te doen?')
- *Actiegerichte vragen* zijn toekomstgericht en dwingen de bevragee om een voornemen uit te spreken. ('Wat ga je nu als eerste doen om bij te sturen op dit resultaat?')

De insteek van de vraag doet veel met de interactie tussen steller en bevragee en moet passend voelen bij de voorliggende situatie. Is hij dat niet, dan zal hij niet het beoogde effect hebben en de relatie potentieel schaden.

Reflectievragen

Welke vragen bent u vooral geneigd te stellen? En welke vragen stelt u van nature niet gemakkelijk? Welke vragen hoort u de leden van uw team, afdeling, et cetera vooral aan elkaar stellen? Welke type vragen kan informatie ontsluiten die tot nu toe verborgen blijft? Wat vraagt het van de samenstelling van de leiding en het team om verschillende typen vragen te stellen?

Vertaling naar uw praktijk

In dit artikel hebben wij geprobeerd inzicht te geven in de afwegingen waarvoor een toezichthouder zich gesteld ziet in zijn toezicht op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. We hebben daarbij een aantal reflectievragen gesteld die u uitnodigen de vertaling te maken naar uw handelen als leider. Wat heeft u aangezet tot denken? Waarop heeft u wellicht al eerste antwoorden geformuleerd? En hoe nieuwsgierig bent u naar de antwoorden van uw collega-leidinggevenden in het onderwijs?

Wilt u verder praten over uw ervaringen met het bewust, proportioneel en situationeel handelen van uw intern toezichthouder? Of over de wijze waarop de theorie van toezichthouden te vertalen is naar uw eigen praktijk? Neem dan gerust contact op met een van de auteurs van dit artikel.

Joost Janssen
senior adviseur
joost.janssen@vbent.org
06 - 53 78 07 85

Jos van Elderen
senior adviseur
jos.van.elderen@vbent.org
06 - 51 85 63 60