



Bestuur

In deze rubriek beschouwen Sietske Waslander of Edith Hooge kwesties van onderwijsbestuur en -beleid. Beiden zijn als hoogleraren verbonden aan het *GovernanceLAB* van TIAS *School for Business and Society* van de Universiteit van Tilburg. www.tias.edu/governancelab

Opschrijven

Eind maart was ABN elke dag in het nieuws, niet alleen vanwege de omstreden salarisverhoging van de bestuurders en de Dubai-affaire, maar ook omdat de bank, volgens een brief van de Nederlandse Bank, onvoldoende zicht heeft op privébelangen en nevenfuncties van haar eigen commissarissen ten gevolge van het niet geformaliseerd hebben van een procedure hiervoor. Daarnaast zijn volgens Nederlandse Bank regelingen over handel met voorkennis en niet op orde.

De berichtgeving over de brief van de Nederlandse Bank leidde tot een discussie in politiek en samenleving over hoe 'erg' het is dat de ABN een aantal zaken niet netjes heeft opgeschreven. Wat zegt dat eigenlijk over de *good governance* van de bank? Vermengen de commissarissen, bestuurders of topmanagers daadwerkelijk hun (privé)belangen met die van de bank en de samenleving? Handelen zij daadwerkelijk met voorkennis?

Kort na het gedoe over ABN komt het onderwijs in het nieuws vanwege de uitkomsten van een AOb-enquête onder leraren over het inspectietoezicht. Ruim driekwart van de leraren geeft aan grote administratieve druk te ervaren omdat volgens hen 'de hele papierwinkel' op orde moet zijn van de

onderwijsinspectie: van personele en financiële administratie tot aan de onderwijsadministratie van school-, zorg- en groepsplannen, klassenmappen, leerling- en ouderverslagen, enzovoort. Eenzelfde vraag komt op: Waar gaat het nu eigenlijk om: de kwaliteit van het onderwijs of de kwaliteit van het papierwerk?

De voorbeelden van de ABN en het onderwijs leggen een ingewikkeld vraagstuk bloot waarvoor externe toezichthouders zoals de Nederlandse Bank en de Inspectie van het Onderwijs zich gesteld zien: Waarop moeten wij nu eigenlijk toezicht houden? Op dat goed is opgeschreven en vastgelegd wat er gebeurt, zeg maar de papierwinkel met regels, procedures, plannen, systemen en instrumenten? Of op of dat wát met die regels, procedures, plannen, systemen en instrumenten wordt beoogd en bedoeld, ook daadwerkelijk gebeurt? Op de papieren werkelijkheid of de echte werkelijkheid?

Een even ingewikkeld vraagstuk is er voor bestuurders, managers en professionals: voor wie of wat doen wij ons werk?. Voor het externe toezicht om het vertrouwen te winnen dat 'de juiste dingen op de juiste wijze worden gedaan' zodat er legiti-

Beleid *Beschouwing*

miteit wordt verkregen van politiek en samenwerking (lees: zodat de organisatie verzekerd blijft van de licentie, bekostiging of andere arrangementen en hulpbronnen waarin de overheid voorziet)? Of om kwalitatief goede diensten te verlenen en producten te maken, zoals hypotheeken voor burgers, betaalbare woningen voor huurders, krediet aan bedrijven, onderwijs voor leerlingen en ouders, verzekeringen voor burgers, goede zorg voor patiënten of cliënten?

Ik zie dat in de discussie hierover verschillende standpunten worden ingenomen. Diegenen die het belang van opschrijven en verankeren benadrukken, voeren aan dat alleen zo voor iedereen duidelijk is welke kwaliteit van denken, handelen en gedrag wel en niet de bedoeling is. Als het nodig is kan een beroep worden gedaan op iets dat duidelijk zwart-op-wit staat en waaruit blijkt 'dit is afgesproken, zo doen we dat hier, dit is de maat der dingen, dit is het juiste om te doen'. Het belang van opschrijven en verankeren wordt ook gezien in relatie tot *compliance*, oftewel naleving en in relatie tot implementatie, invoeren en daadwerkelijk totstandbrengen in de praktijk. Regels en plannen zijn vanuit dit gezichtspunt een middel om (dus: zetten aan tot en prikkelen om) gewenste praktijken daadwerkelijk te realiseren. En een ander punt: de huidige politiek en samenleving 'eist' nu eenmaal compliance om de organisatie te kunnen vertrouwen.

Diegenen die het meest belang hechten aan de werkelijkheid 'in het echt' brengen naar voren dat hetgeen wordt opgeschreven en vastgelegd niet zonder meer aanleiding voor mensen is om zich daarnaar te gedragen. Integendeel, topbankiers en

leraren hebben gemeen dat zij regels en plannen ook zien als provocaties om het 'kat- en muisspel' van compliance te gaan spelen en er 'strategisch' of 'symbolisch' mee om te gaan, ook wel getypeerd als 'afvinkgedrag'.

Dat wat er 'in het echt' gebeurt, staat volgens dit gezichtspunt heel vaak los van wat er op papier is vastgelegd. En wat misschien nog wel belangrijker wordt gevonden: het kan juist zo zijn er een ideale praktijk is inclusief een gewenste cultuur die tot diep in de haarvaten van de organisatie is geworteld, maar niet of onvoldoende is opgeschreven. In zo'n geval wordt een organisatie vaak gekapitteld of gediskwalificeerd door het externe toezicht en gemaand om alles wél goed op te schrijven. Dan is er het risico dat de organisatie de aandacht noodgewongen zodanig verlegt naar 'de papierwinkel', dat dit de aandacht en energie voor de goede praktijken en juiste cultuur 'in het echt' afleidt en op termijn zelfs ondermijnend werkt.

Ik denk dat de waarheid in het midden ligt, maar dat het een kunst is een zinnig evenwicht te vinden tussen 'opschrijven' en 'echt doen' werd mij duidelijk tijdens het eindsymposium van de Amsterdamse stichting kwaliteitsondersteuning in het primair onderwijs (KPO). Een aantal leraren, intern begeleiders en schoolleiders deed er verslag van hoe zij het afgelopen jaar aan onderwijsverbetering hadden gewerkt. Een leraar zei: 'Een groot inzicht voor mij was dat ik beter kon stoppen met alles wat er in mijn groep met mijn leerlingen gebeurt precies en volledig te willen opschrijven en op te slaan in de juiste map [...] ik leerde niet vooral en alleen bezig te zijn met het opschrijven van plannen, maar te kijken naar mijn leerlingen

en te achterhalen hoe zij leren, welke methoden daarbij helpen, en welk gedrag daar van mij voor nodig is. Binnen het team gingen we praten over onderwijs! [...] en over wat kinderen leren, en hoe ze beter kunnen leren. Het verrassende was, toen kregen we opeens ook heel veel zin om die dingen te gaan uitwerken en goed op te schrijven. Terwijl we normaal heel chagrijnig gaan kijken als we aan onze groepsplannen moeten [...] Nu wilden we een aantal zaken goed opschrijven, om te kunnen onthouden wat je ziet, om je focus te houden, om daarna te kunnen evalueren, om het te kunnen delen met anderen ... '.

Deze uitspraken spreken boekdelen en bieden een uitweg uit de ingewikkelde vraagstukken die hierboven zijn geschetst. Ik denk dat extern toezicht-houders zich nooit alleen kunnen richten op de vraag of de papierwinkel in orde is. Zij moeten het accent zelfs andersom leggen. De hamvraag voor hen is of de praktijk aan de maat is, en vervolgens kan het toezicht oordelen of deze praktijk voldoende ondersteund en geborgd wordt door een passende papierwinkel. En als het extern toezicht

daarmee veel duurder wordt, dan is dat een mooie *incentive* om de uitbreiding en uitdijning ervan tegen te gaan: liever grondig toezicht op de kern, dan oppervlakkig toezicht op allerlei gebieden en onderwerpen.

Voor bestuurders, managers en professionals geldt wat mij betreft hetzelfde adagium. Zij moeten gericht zijn op zo goed mogelijk(e) bancaire dienstverlening, onderwijs, of wat voor dienst of product dan ook en daarbij niet in een vacuüm opereren maar zich goed rekenschap geven van de belangen, wensen en noden van de verschillende partijen in hun maatschappelijke omgeving en bij de overheid en politiek. Zij moeten vooral en alleen zaken opschrijven en vastleggen als dit vanuit inhoudelijk-professionele optiek nodig is. Alleen dan ontstaat een aantrekkelijke papierwinkel, dienstbaar aan kwaliteitsbehoud en -verbetering én aan royale inhoudelijk-professionele verantwoording. ■

Edith Hooge