



Dr. Ronald Stevens is eigenaar van Stevens Consultancy en hoofddocent en public auditing en onderzoeker bij het Zijlstra Center for Public Control, Governance & Leadership van de Vrije Universiteit Amsterdam.



Prof. dr. ir. Gerda van Dijk is hoogleraar Publiek Leiderschap en directeur van het Zijlstra Center van de VU. Ze is tevens zelfstandig consultant, spreker, toezichthouder en commissaris.

Organisatie

De dialoog als sleutel in een ontwikkelingsgerichte audit

Audits zijn vanouds gericht op toezicht en controle. Dat is in een tijd dat vraagstukken complexer worden niet langer toereikend. Praktijkonderzoek bij mbo-instellingen laat zien hoe het toepassen van de dialoog kan bijdragen aan waardencreatie en ontwikkeling van een organisatie, niet alleen in het onderwijs.

Door **Ronald Stevens** en **Gerda van Dijk**¹

Samenvatting

Audits zijn vanouds gericht op toezicht en controle. Dat is in een tijd dat vraagstukken complexer worden niet langer toereikend. Praktijkonderzoek bij mbo-instellingen laat zien hoe het toepassen van de dialoog kan bijdragen aan waardencreatie en ontwikkeling van een organisatie, niet alleen in het onderwijs. Dit artikel schetst de opkomst van referentiekaders en werkwijzen vanuit het 'controle perspectief' en het 'ontwikkelperspectief', hoe deze elkaar kunnen versterken, de sleutelrol van de dialoog daarin en hoe daarmee de lerende organisatie vorm krijgt.

De publieke sector heeft de afgelopen decennia sterk gefocust op het controleren en verbeteren van zijn dienstverlening en prestaties met behulp van audits, assessments, visitaties en accreditaties (hier verder aangeduid als 'audits'). Aanvankelijk beoogden deze audits de zekerheid te verschaffen dat de kwaliteit en performance van de dienstverlening geborgd waren en ze stonden vooral in het teken van toezicht en controle. Deze benadering van audits, ook wel aangeduid als 'controle perspectief' (Stevens, 2012), is gebaseerd op een positivistische benadering waarin de werkelijkheid objectiveerbaar, meetbaar en planbaar is. Het stimuleert het bedrijfsmatige karakter van een organisatie met nadruk op procedures, formele regels, formats en indicatoren, met een focus op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Het is de wereld van *management of means* (Stevens, 2012) gericht op management van de meetbare, beschrijfbare zaken. 'Meten is weten' is het adagium.

Audits zijn gebaseerd op onderliggende normen of referentiekaders die beschrijven waaraan een 'goede' of 'kwaliteitsorganisatie' dient te voldoen. Deze normen of referentiekaders baseren zich op regelgeving en normeringen van toezichthouders, inspecties of brancheorganisaties. Bijvoorbeeld: in welke mate worden de wettelijke kaders, interne en externe richtlijnen en procedures opgevolgd of zijn

¹ Met dank aan: NRO - onderzoeksgroep Jose Hermanussen (ECBO), Ronald Stevens (Zijlstra Center-Vrije Universiteit), Jorrick Beckers (Open Universiteit) & Ingrid van der Pluym (Kwaliteitsnetwerk mbo).



de risico's in beeld? Het controle perspectief legt de focus op het 'verkavelen' of op het opknippen van de werkelijkheid in behapbare of meetbare onderdelen, het zoeken naar zekerheden en het scherp bevragen naar het gebruik van procedures en regels en nakomen van afspraken.

Audits vanuit het controle perspectief hebben geleid tot een groeiend onbehagen onder professionals, management en bestuurders. Zij constateerden steeds vaker vormen van overregulering, te veel sturing op 'controle', te veel nadruk op procedures en regels, wat het 'echte werk' in de weg zou zitten. Toenemende regulering van de praktijk door standaarden zou de ontwikkeling van de dienstverlening eerder belemmeren dan bevorderen (Van de Venne et al., 2014). Er kan dan een schijnwerkelijkheid ontstaan: een 'ontkoppeling' van de formele (papieren) en actuele (fysieke) werkelijkheid (De Bree & Stoopendaal, 2020) bijvoorbeeld als de resultaten (vooral kwantitatief) geaggregeerd worden op een niveau dat ver van de professional en de dagelijkse werkprocessen afstaat of als organisaties leren hoe zij het auditproces het beste kunnen inrichten en zij zich beperken tot het 'façadegebied' om een gewenst resultaat te realiseren (Goffman, 2011). Bovendien kan deze vorm van auditing het gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor het handelen van de medewerkers ondergraven als anderen (auditors, toezichthoudende of certificerende instanties) hen controleren en bepalen of ze het wel/niet goed doen.

Vanuit de behoefte meer aandacht te hebben in het auditen, voor de dagelijkse praktijk, de organisatiecultuur en de complexiteit van de huidige vraagstukken, heeft het auditen zich ontwikkeld van een 'controle perspectief' naar een 'ontwikkelperspectief'; van een instrument voor risicobeheersing en controle naar een vorm van intern of extern onderzoek om de organisatie accuraat en tijdig te wijzen op eventuele risico's en mogelijke strategieën voor verbetering en ontwikkeling (Hayne & Salterio, 2014; Stevens, 2012).

Het ontwikkelperspectief is gebaseerd op een sociaal-constructivistische benadering waarbij mensen samen, als collectief, betekenis aan de werkelijkheid geven. Een organisatie wordt gezien als een sociaal construct dat ontstaat en ontwikkelt, in interactie met de omgeving (Weick & Sutcliffe, 2011). Het is als een levend systeem, met een eigen dynamiek in een complexe, dynamische omgeving. Deze audits bewegen zich in de wereld van *management of meanings* (Stevens, 2021). Hierbij gaat het meer om (samen) betekenis te geven aan de werkelijkheid van een organisatie, om begrippen als verbinding, zingeving, samenwerken, co-creëren. Dit perspectief gaat uit van het kunnen herkennen van de ontwikkelingen in de omgeving, snel kunnen schakelen op basis van veranderende omstandigheden en het continueren en ontwikkelen als organisatie. Reflectie, leren en het voeren van de dialoog zijn cruciaal, met flexibiliteit, responsiviteit en adaptatie als centrale begrippen.

Een dialoog is een collectief leerproces

De beweging van een controle perspectief naar een ontwikkelperspectief leidt naar een meer waardengedreven auditing met de maatschappelijke waarde van de publieke organisatie als uitgangspunt. Dit betekent niet dat het tweede perspectief het eerste volledig vervangt. Beide perspectieven zijn nodig in een waardengedreven audit, afhankelijk van het doel van de audit en de bijbehorende processen.

Het Dialoogmodel als referentiekader

Het Kwaliteitsnetwerk MBO² werkt met het Dialoogmodel (zie figuur 1) als referentiekader voor waardengedreven audits.

² Het kwaliteitsnetwerk MBO is een sectoraal samenwerkingsverband van 54 mbo-onderwijsinstellingen dat zich richt op de bevordering van de kwaliteit van de MBO-onderwijsinstellingen.

In dit model wordt de dialoog ingezet om te kunnen laveren tussen controle en ontwikkeling en deze ook met elkaar verbindt. Met de maatschappelijke opdracht als uitgangspunt, wordt de dialoog ingezet als een collectief leerproces waarbij het gaat 'om reflectie en verdieping van ervaringen, van verhalen die de huidige organisatiepraktijk ter discussie durven stellen, die bevragen op inhoud en waarbij betrokkenen op zoek gaan naar een gezamenlijke nieuwe professionele kwaliteit' (Wierdsma, 1999). Een dialoog opent als het ware *spaces*, nieuwe perspectieven (Shaw, 2002) waarbij gesprekken plaatsvinden die een verbinding maken tussen de plannen en de praktijk, als een mogelijkheid om te luisteren en elkaar te bevragen en daarin nieuwe inzichten en handelingsperspectieven te ontwikkelen en te leren.

Het Dialoogmodel is een hulpmiddel om gestructureerd de verschillende inhoudelijke onderwerpen in dialoog te onderzoeken. Het Dialoogmodel bestaat uit vier pijlers: maatschappelijke waarde, belanghebbenden, rekenschap en professionals. Een organisatie voert haar maatschappelijke opdracht uit met medewerkers (professionals) en betrokkenheid van verschillende belanghebbenden/stakeholders (klanten en samenwerkingspartners) en legt tegelijkertijd hierover aan hen rekenschap af. De kern van het model is de opdracht van de organisatie, het bestaansrecht, voor het MBO-onderwijs samengevat als 'Onderwijs, excellent en solide'.

Tussen de vier pijlers zijn vier vermogens geplaatst: organiserend, realisatie, professioneel en adaptief vermogen. Alle pijlers en vermogens staan in verbinding met de kern van het model, in dit geval 'excellent en solide onderwijs'.

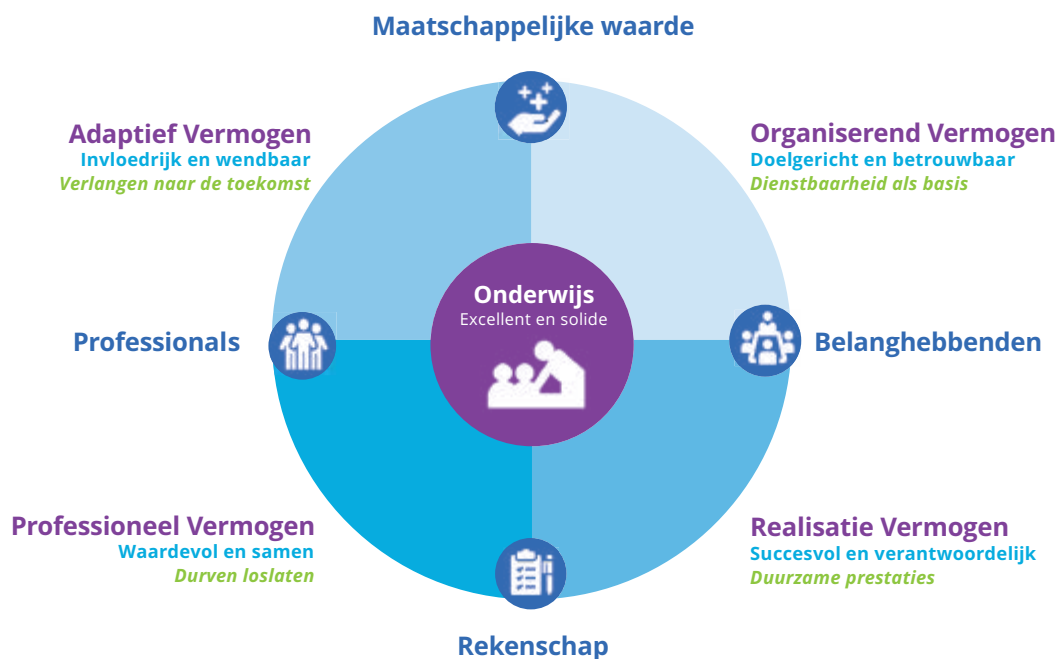
Standaard en maatwerk; controle en vertrouwen

Het Dialoogmodel is verdiept door ook te kijken naar de processen die geaudit worden en bijbehorende sturing

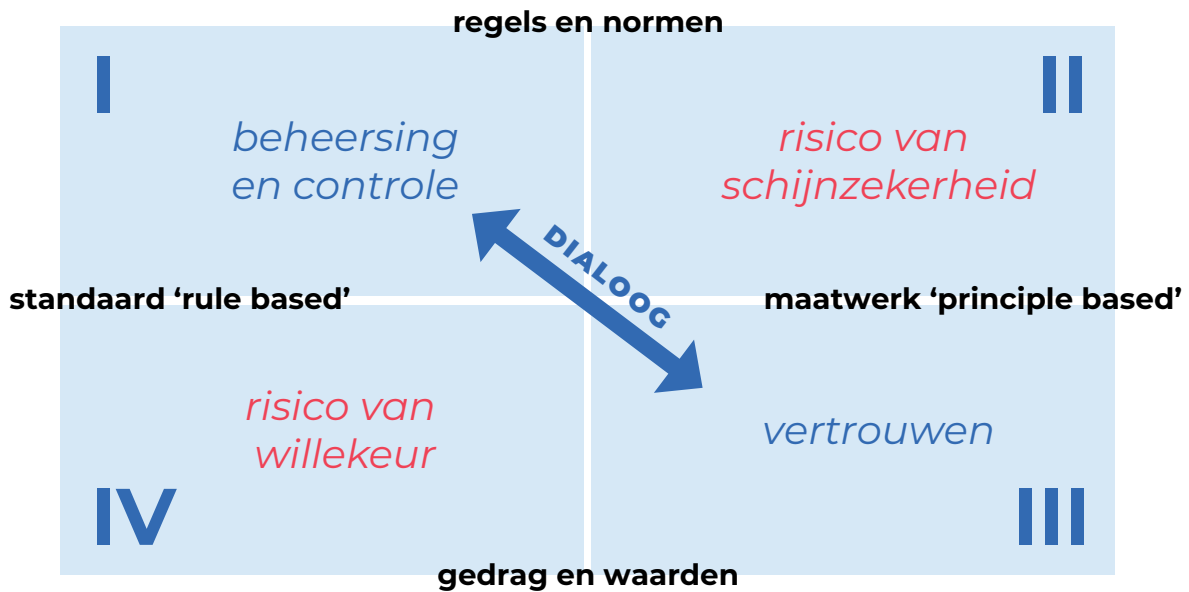
en verantwoording. Daarbij is het Analysemodel van het Expertforum Rechtmatigheid, Het Zijlstra Center, VU gehanteerd (Van Dijk et al., 2019). De processen zijn te onderscheiden op een continuüm met als uitersten standaard- en maatwerkprocessen. De bijbehorende wijze van sturing en verantwoording respectievelijk vanuit normen en regels (kwantitatief - meetbaar) en gedrag en waarden (kwalitatief - narratief).

Sturen vanuit vertrouwen levert niet meteen vertrouwen noch zorgt het sturen op beheersing voor beheersing

Het Analysemodel combineert de aard van de processen met de wijze van sturing en verantwoording in een kwadrantenmodel (figuur 2). Bij standaardprocessen, die veelal *rule-based* zijn geformuleerd, past sturing en verantwoording gefocust op het opvolgen van regels en/of het voldoen aan normen. Sturing en verantwoording vindt plaats op basis van kwantitatieve indicatoren die gericht zijn op beheersing en controle (kwadrant I). Daar waar het gaat om maatwerkprocessen, die vaak *principle-based* zijn geformuleerd, is sturing en verantwoording gericht op gedrag en waarde passend: dan gaat het niet om beheersing en controle maar om vertrouwen (kwadrant III); dat vereist meer een narratieve verantwoording: verhalen van gedeelde ervaringen. In kwadrant I is een controle gerichte audit passend en in kwadrant III een ontwikkeling gerichte audit.



Figuur 1: Het Dialoogmodel, dr. R. Stevens i.o.v. het Kwaliteitsnetwerk MBO



Figuur 2: Analysemodel³ sturing en verantwoording (Van Dijk et al., 2019)

Dialogo en leren

De dialogo wordt niet alleen gebruikt om de twee perspectieven van kwadrant I en kwadrant III te verbinden – bijvoorbeeld een klanttevredenheid van 7,1 kun je alleen betekenis geven als je dat combineert met de ervaringen en de verhalen van de betrokkenen – maar ook om scherper te kijken naar waar vinden we dat de verschillende processen zitten. Waar is sprake van een mismatch: maatwerkprocessen die toch vanuit normen en regels worden aangestuurd met een risico van schijnzekerheid (kwadrant II) of standaardprocessen die vanuit vertrouwen worden aangestuurd met een risico van willekeur (kwadrant IV) en in geval van een mismatch welke interventies vraagt dit? Deze manier van kijken en dialogo voeren kan auditteams ondersteunen om het passende niveau en een passende balans te vinden in het auditproceswijze. Bijvoorbeeld, tussen vraagstukken die vragen om een betere beheersing en controle of die vragen om een wijze van sturing op het geven van vertrouwen, waardering en meer professionele speelruimte.

Uit onderzoek is gebleken dat in het auditproces controle en vertrouwen geen gescheiden entiteiten zijn, maar interacteren en elkaar beïnvloeden, en ook co-evolueren en met onbedoelde neveneffecten gepaard kunnen gaan (Donck et al., 2021). Sturen vanuit vertrouwen levert niet meteen vertrouwen noch zorgt het sturen op beheersing voor beheersing. Het is veelal effectiever om vanuit het ontwikkelperspectief te starten en vervolgens het controle perspectief te bevragen dan andersom. Het ontwikkelperspectief doet een groot beroep op vertrouwen. Vertrouwen is ook ondersteunend in het controle perspectief. Van belang is om bewust te zijn en te blijven waar en wanneer beide perspectieven al dan niet in verbinding toe te passen.

Als bijvoorbeeld geconstateerd wordt dat professioneel eigenaarschap van teams aandacht vraagt (*principle-based*),

helpt het minder om dit te formaliseren in beleidskaders, stafnotities over resultaatverantwoordelijke teams en sturen en controleren op teamplannen met afspraken en targets. Dan kom je in de mismatch terecht van kwadrant II. Beter is te kijken hoe met teams in gesprek te komen om nabijheid te creëren en te luisteren naar wat ze nodig hebben om hun 'eigenaarschap' inhoud te geven en vervolgens te onderzoeken wat dat betekent voor de wijze van organisatie en ondersteuning.

Het controle- en
ontwikkelperspectief sluiten
elkaar niet uit. Ze zijn beide
nodig en kunnen elkaar
versterken

De uitdaging is hoe organisaties kunnen leren beide perspectieven met elkaar te verbinden zodat er meerwaarde ontstaat voor de verdere ontwikkeling van een instelling en de vraagstukken die zich daarbij aandienen.

Hoe werkt dit alles nu in de praktijk?

Waardengedreven auditing met het Dialogo model: een praktijkstudie

Het Kwaliteitsnetwerk MBO heeft, met financiering van het Nationaal Regieorgaan Onderwijs onderzoek (NRO) in de periode 2017-2021, bij acht mbo-instellingen een instellingsaudit uitgevoerd, waarbij de werking van het Dialogo model als referentiekader is onderzocht⁴.

³ Zie ook: Microsoft Word - Whitepaper Expertforum Rechtmatigheid versie 25april2018 (vu.nl).

⁴ <https://lnkd.in/eZCV7EN4> / <https://ecbo.nl/wp-content/uploads/sites/3/Met-de-instellingsaudit-op-weg-naar-professionele-onderwijsorganisaties-in-het-mbo-4.pdf>

Dit onderzoek heeft een viertal inzichten opgeleverd (Hermanussen et al. 2022) die als volgt zijn samen te vatten:

1. Fundamentele verschillen tussen controle- en ontwikkelperspectieven worden herkend.

Het gebruiken van een dialoog in audits is op zich een leerproces. Organisaties die de afgelopen jaren audits vooral hebben ervaren vanuit een controle perspectief hebben niet als vanzelf vertrouwen dat het ook op een andere manier kan. Auditoren, geschoold vanuit een controle perspectief passen niet als vanzelf een ontwikkelperspectief toe. Ze herkennen dat er andere, dialogische vaardigheden en competenties worden gevraagd. Wel beseffen organisaties steeds vaker dat ze zelf een eigen verantwoordelijkheid hebben in het verloop van een audit en de dialoog (wederkerigheid), omdat men gewend was dat men 'geleid werd' door een externe auditpartij en het gegeven referentiekader.

2. Starten vanuit de maatschappelijke opdracht en de maatschappelijke context is niet vanzelfsprekend

Het auditen in lijn met de maatschappelijke opdracht vraagt reflectie op de richtinggevende vraagstukken voor de nabije toekomst in een openhartige, positief -kritisch gespreksklimaat tussen instelling en auditteam (zie Bovens en Schillemans, 2009 over actor - forum relaties).

Dat vraagt een focus van 'buiten naar binnen'. De uitwerking van de audit gebeurt echter vaker van 'binnen naar buiten', waarbij vraagstukken over versterken van professionaliteit en organiseerbaarheid van het onderwijs centraal staan.

3. Het belang van een positieve kwaliteitscultuur

Het onderzoek laat zien dat een positieve (kwaliteits-)organisatiecultuur een ontwikkelingsgerichte audit ondersteunt. Kenmerken als een open, transparante, op samenwerking gerichte cultuur, actieve betrokkenheid van medewerkers en samenwerkingspartners, voorbeeldgedrag van de leiding dat richting geeft aan de gewenste ontwikkeling en het gewenste gedrag (sanctioneerbaarheid) binnen de organisatie zijn daarin ondersteunend.

In het onderzoek is ook gebleken dat de instellingen en auditteams zich in de audit vooral richten op waarneembare en stuurbare vormen van handelen en gedrag zoals voorbeeldgedrag, sanctioneerbaarheid, het organiseren van autonomie en leggen van verbindingen binnen de organisatie. De aspecten van de beleving van een kwaliteitscultuur zoals vertrouwen en intrinsieke motivatie behoren kennelijk minder expliciet tot het denk- en handelingskader van bestuurders en het referentiekader van auditteams.

4. Belang van kwaliteit van de dialoog

Uit het onderzoek blijkt verder dat het niet eenvoudig is om in de gesprekken de dialoog toe te passen gericht op leren en ontwikkelen. De kwaliteit van de dialoog wordt versterkt als:

- het auditteam en de betrokken gesprekspartners van de organisatie beschikken over dialogische vaardigheden; waarbij vooral de rol van de voorzitter van het auditteam, als gespreksregisseur, cruciaal is;
- er bij de start expliciet aandacht is voor de condities van een dialoog (waaronder vrije ruimte, doel, verwachtingen en spelregels);

- men weet te variëren tijdens de auditgesprekken in diverse vraagtechnieken, en nadrukkelijk vraagtechnieken te gebruiken die het gesprek verdiepen en verheffen en naar een ander niveau tillen. Bijvoorbeeld: 'Wat betekent dit alles nu voor het vraagstuk of maatschappelijke opdracht?'

Slaagt een auditteam erin om bovenstaande condities te realiseren dan blijken de instellingen de kwaliteit van de gesprekken hoog te waarderen. Zij hebben dan veel waardering voor het auditteam en wijzen vooral op de sfeer en het klimaat waarbinnen de dialoog zich voltrok. Empathie, aandacht en sociale veiligheid zijn positief gewaardeerde kenmerken.

Audits: op weg naar een kwaliteitscultuur

Het controle- en ontwikkelperspectief sluiten elkaar niet uit. Ze zijn beide nodig en kunnen elkaar versterken om tot een daadwerkelijk ontwikkelende en lerende organisatie te komen. Dit vereist wel een kwaliteitscultuur die ruimte biedt voor een dialoog als gespreksvorm om met elkaar het functioneren van de organisatie te kunnen onderzoeken, gebruikmakend van alle kennis en inzichten van zowel de data, de cijfers, als de ervaringen en de verhalen. In de praktijk wordt daarmee al geëxperimenteerd en meegewerkt. De resultaten van dit onderzoek dat zich specifiek richtte op MBO-instellingen ondersteunen de verdere ontwikkeling in auditing om organisaties, ook buiten het onderwijs, verder te laten leren en de maatschappelijke waarde te blijven realiseren en verder te vergroten. Het voeren van de dialoog met alle belanghebbenden kan daarin een belangrijke schakel vervullen. Een zwaluw maakt nog geen lente. Auditen is een leerproces. Zorg voor passende facilitering, opvolging en borging en maak daarmee de audit een integraal onderdeel van de kwaliteitscyclus en planning- en controlcyclus die altijd gericht is op leren en het verder ontwikkelen van de dagelijkse routines. Dan wordt kwaliteitscultuur een praktijk die bijdraagt aan een betere dienstverlening; die bijdraagt aan de maatschappelijke opdracht.

Literatuurlijst

- Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma 161-180.
- De Bree, M., & Stoopendaal, A. (2020). De- and Recoupling and Public Regulation. *Organization Studies*, 41(5), 599-620.
- Donck, O., Budding, G., & Van Dijk, G. (2021). Op weg naar vernieuwend verantwoord in de gehandicaptenzorg. *TPC, tijdschrift en platform voor public governance, audit en control*, 19(2), 13-16.
- Goffman, E., (2011). *De dramaturgie van het dagelijks leven: Schijn en werkelijkheid sociale interacties*. Amsterdam: Bijleveld.
- Hayne, C., & Salterio, S. E. (2014). Accounting and auditing. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (p. 421-440). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hermanussen, J., Stevens, R., Beckers, J., & Van der Pluym, I. (2022). *Met de instellingsaudit op weg naar professionele onderwijsorganisaties in het mbo*. 's-Hertogenbosch: ECBO.
- Shaw, P. (2002). *Changing conversations in organizations*. Routledge, New York.
- Stevens, R. (2012). *Met open vizier. Auditing als stimulerende interventie* [Dissertatie]. Tilburg/Naarden: Tilburg University/Stevens Consultancy.
- Van de Venne, L., Hermanussen, J., Honingh, M., & Van Genugten, M. (2014). *De dagelijkse zorg voor onderwijskwaliteit in het mbo. Bouwstenen voor een aanpak*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Van Dijk, G., Van Eijbergen, R., & Goodijk, R. (2019). Toezichthouden voorbij de codes. *Goed Bestuur & Toezicht*, 2, *Platform voor Governance 2021*, Mediawerf Uitgevers.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2011). *Management van het onverwachte. Wat je kunt leren van high reliability organizations* (2011 ed.). Rotterdam: BBNC Uitgevers.
- Wierdsma, A. (1999). *Co-creatie van verandering*. Delft: Eburon.