

Hoofdstuk 1 Policy Governance: een verkenning

Vraag je nooit af of een groepje bedachtzame en betrokken burgers de wereld kan veranderen. Sterker nog, het is de enige manier waarop dat ooit gebeurd is. – Margaret Mead

1.1 Introductie

Policy Governance biedt een geheel eigen perspectief op bestuur en toezicht, op hoe die in de praktijk werken en welk resultaat ermee bereikt kan worden. In dit hoofdstuk leert u wat de basis is van Policy Governance, hoe het werkt en wat u ervan kunt verwachten.

Dit hoofdstuk heeft als doel om u, uw bestuur en uw raad van toezicht te helpen met:

- het krijgen van inzicht in wat Policy Governance zo uniek maakt;
- het begrijpen van de basis van de theorie en de praktijk van Policy Governance;
- het verhelderen van de voordelen van Policy Governance.

Terminologie

Vooraf iets over terminologie. Het Policy Governance-systeem is ontwikkeld in de Angelsaksische context, waarin gesproken wordt over de *board*. Dat woord kan niet simpelweg vertaald worden met ‘bestuur’. In de Verenigde Staten bestaat de *board* doorgaans uit zowel uitvoerende als toezichthoudende bestuurders, waarbij een *chief executive officer* (CEO) verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid. In Nederland ligt dat iets ingewikkelder, zeker in *non-profit* stichtingen, die tegenwoordig meestal een *two-tier*-structuur hebben, met een raad of college van bestuur en een raad van toezicht of commissarissen.

In dit boek hebben de termen toezichthouder en bestuurder een specifieke betekenis. De term ‘toezichthouder’ of ‘raad van toezicht’ wordt gebruikt voor het orgaan dat de missie, de lange-termijndoelstellingen en de continuïteit van de organisatie bewaakt. Hiervoor kan ook ‘raad van commissarissen’ gelezen worden. Bij kleinere stichtingen en verenigingen, die geen raad van toezicht hebben, is er doorgaans sprake van een klassiek bestuur dat die toezichthoudende rol vervult.

Als het gaat over het orgaan dat verantwoordelijk is voor het nemen van beleidsinitiatieven om de missie en doelstellingen te realiseren, dan spreken we in dit boek van ‘de bestuurder’. Het kan ook om een meerhoofdig college of raad van bestuur gaan.

Bij stichtingen en verenigingen met een klassiek bestuur is het vaak een (algemeen) directeur of bestuursmanager die deze rol vervult.

Voor de volledigheid: wanneer we over ‘toezichthouder’ spreken, bedoelen we de *interne toezichthouder*. De meeste organisaties hebben daarnaast te maken met *extern* toezicht, zoals de Inspectie van het Onderwijs. De rol daarvan valt buiten het bestek van dit boek.

Een andere term die regelmatig terug zal komen, is ‘Beoogde Resultaten’. We gebruiken deze term om de specifieke opvatting mee aan te duiden, die binnen Policy Governance bestaat met betrekking tot de doelen. In het Engels wordt in het Policy Governance-systeem consequent over ‘Ends’ gesproken, om zo het onderscheid te maken met het meer gangbare ‘Goals’. Op dezelfde manier gebruiken wij de term ‘Beoogde Resultaten’ in plaats van doelen of doelstellingen. Meer hierover leest u in paragraaf 4.3.

Een bestuurlijke functie: twee organen

Zoals gezegd gaan we in dit boek uit van de raad van toezicht als toezichthoudend orgaan en de bestuurder als eindverantwoordelijke voor initiatief en uitvoering van het beleid. Vanuit het perspectief van Policy Governance heeft de bestuurder in de Nederlandse situatie echter een dubbelrol. De bestuurder is niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering, maar samen met de toezichthouder ook voor het afleggen van verantwoording aan de maatschappelijke omgeving. Het afleggen van maatschappelijke verantwoording is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat is niet heel vreemd, omdat vanuit het perspectief van de maatschappelijke omgeving het uitvoerend en het toezichthoudend bestuur gezien kunnen worden als een bestuurlijke functie, die is verdeeld over twee organen: college van bestuur en raad van toezicht. In besturen die het zogenaamde *one-tier* of ‘raad van beheer’-model hanteren, is dat ook in formele zin het geval.

Rolverwarring

Strikt genomen is maatschappelijke verantwoording volgens Policy Governance het terrein van de intern toezichthouder. In de Nederlandse situatie zou daarmee onvoldoende recht worden gedaan aan de rol en taakopvatting van de uitvoerend bestuurder. De dubbele verantwoordelijkheid van de bestuurder leidt echter in sommige gevallen tot rolverwarring, competentiestrijd en zelfs tot verwaarloosde verantwoordelijkheden in de samenwerking tussen bestuur en toezicht. Hierdoor hebben bestuurders soms het idee dat ze boven hun raad van toezicht staan, weten toezichthouders niet op welke autoriteit ze zich kunnen beroepen om hun bestuurder tot de orde te roepen, of laten bestuurder en toezichthouders sommige verantwoordelijkheden liggen, met alle nare gevolgen van dien.

Policy Governance is bij uitstek geschikt is om deze rolverwarring zichtbaar te maken en op te lossen. Policy Governance verduidelijkt dat de toezichthouder eindverantwoordelijk is bij het afleggen van verantwoording aan de (morele) eigenaren. Uiteraard heeft de bestuurder in de praktijk ook een belangrijke rol in het contact met de maatschappelijke omgeving. Maar de heldere scheiding van verantwoordelijkheden die met Policy Governance op deze manier gemaakt kan worden en de logische werkwijze die eruit volgt, vormt de belangrijkste meerwaarde van het gebruik van Policy Governance.

In dit boek leggen we daarom de nadruk op de rol van de bestuurder als degene die met name verantwoordelijk is voor de uitvoering. Tegelijk accentueren we daarmee de rol van de toezichthouder als het (deel)orgaan dat verantwoordelijk is voor de verbinding met het moreel eigenaarschap van de organisatie. Hiermee willen we niet bepleiten dat de bestuurder zich niet zou mogen bezighouden met maatschappelijke verantwoording, maar willen we vooral zichtbaar maken wat daarin de primaire verantwoordelijkheid van de toezichthouder is. We komen hier in hoofdstuk 8 op terug.

Doelgroep

Dit boek is primair geschreven vanuit het perspectief van toezichthouders bij *non-profit* organisaties met een maatschappelijke doelstelling, waarbij sprake is van een bepaalde morele of ethische dimensie. Het gaat bijvoorbeeld om organisaties in het onderwijs, de gezondheidszorg, sociale woningbouw, maar ook goede-doelenorganisaties en religieuze verbanden zoals kerken. Deze organisaties hebben met elkaar gemeen dat het doel waarnaar zij streven, nauw verbonden is met bepaalde onderliggende waarden. Iedere school streeft naar 'goed onderwijs', maar wat dat precies is, verschilt van school tot school en is afhankelijk van de onderliggende waarden. Zo streeft ook een woningbouwcorporatie naar goede, betaalbare huisvesting voor mensen die geen eigen huis kunnen betalen. Maar wat is goede huisvesting? En wat is betaalbaar? En welke keuzes maak je wie ervoor in aanmerking komt?

Bij dergelijke vragen gaat het uiteindelijk om wat we 'het goede' vinden om te doen en om de waarden waarvan we daarbij uitgaan. Die waardengerichtheid maakt het werk van een organisatie voor de betrokkenen waardevol en geeft hen ook vaak veel voldoening om eraan bij te dragen, bijvoorbeeld als toezichthouder. Tegelijkertijd maakt die waardengerichtheid het werk als toezichthouder lastig. Want wat is uw houvast om te bepalen of de bestuurder de goede resultaten behaalt? Welke verschillen mogen daarbij bestaan tussen toezichthouders onderling? Hoe zorgt u ervoor dat u een gezamenlijk besluit neemt? Wat vertelt u aan de buitenwereld over het werk van de organisatie en uw rol als toezichthouder? Hoe zorgt u ervoor dat u uw bestuurder 'op koers houdt', zonder u te veel te bemoeien met de uitvoering? En hoe doet u dat, zonder te blijven hangen in een bespreking van de kale cijfers? Cijfers kunnen een doel op zich worden, waardoor de inspirerende waarden van de organisatie steeds ver weg komen te liggen. Antwoorden op deze vragen zijn primair van belang voor toezichthouders. Tegelijkertijd zijn ze ook relevant voor de bestuurder, omdat die daarmee beter zijn werk kan doen. De tweede doelgroep van dit boek wordt daarom gevormd door bestuurders. Het kan gebeuren dat een bestuurder eerder dan de toezichthouder het idee heeft dat Policy Governance voordelen biedt. Dan is het van belang dat de bestuurder zijn raad van toezicht zo snel mogelijk hierin meeneemt. De sleutel voor succesvolle toepassing van Policy Governance ligt namelijk bij de raad van toezicht.

1.2 Wat is Policy Governance?

Policy Governance is een compleet systeem, waarmee toezichthouders en bestuurders hun verantwoordelijkheid in volle omvang kunnen bepalen en organiseren en in de praktijk kunnen brengen. Zoals alle systemen bestaat het uit verschillende onderdelen die in onderlinge samenhang functioneren. Om deze volledigheid van het Policy Governance-systeem uit te drukken, kun je het een *model* noemen. Vaak spreekt men dan ook over het Policy Governance-model. Ook noemt men het wel het Carver-model, naar de grondlegger ervan, John Carver, of zelfs kortweg: 'Carver'. Omdat het model is gebaseerd op een geïntegreerde theorie en een bijbehorende set principes, vormen de onderdelen een samenhangend geheel. Deze samenhang heeft ervoor gezorgd dat 'Carver' wereldwijd een invloedrijk model voor toezicht en bestuur geworden is.

Hoewel Policy Governance vooral bekend staat als *model*, kiezen we in dit boek ervoor om het een *systeem* te noemen. Het woord model suggereert namelijk een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Dat kan gemakkelijk leiden tot het misverstand dat Policy Governance een bepaalde structuur voor bestuur en toezicht voorschrijft, wat niet het geval is. Het is beter om Policy Governance te beschrijven als een *systeem*. Een systeem bestaat uit specifieke, onmisbare onderdelen, die ieder hun eigen functie hebben om het geheel te laten werken, net zoals een horloge of een benzinemotor systemen zijn. Op een vergelijkbare manier vormt Policy Governance een systeem, dat de functies in bestuur en toezicht beschrijft. Dit systeem kan vervolgens op verschillende manieren vorm krijgen, zolang de onderdelen van het systeem van Policy Governance de juiste plek krijgen. Net zoals horloges of motoren er verschillend uit kunnen zien, maar in de kern altijd uit onderdelen bestaan die vergelijkbare functies vervullen die op elkaar zijn afgestemd.

Het is onmogelijk om voor de enorme variatie in organisatievormen een beste structuur van bestuur en toezicht voor te schrijven. Doordat Policy Governance geen vaste structuur voorschrijft, is het van toepassing op alle vormen van bestuur en toezicht: van de kleinste vereniging of belangengroep, tot grote, internationale organisaties en ondernemingen. Want om goed toezicht en goed bestuur te realiseren, zijn in iedere organisatievorm telkens dezelfde functies nodig, die steeds weer op vergelijkbare manieren op elkaar moeten worden afgestemd. Welke functies dat zijn en hoe die afstemming in een voortdurend cyclisch proces verloopt, daarover gaat dit boek.

Het is om minstens twee redenen van belang dat toezichthouders uitgaan van een gedeelde theorie over bestuur en toezicht. Zonder theoretische basis bestaat de kans dat het handelen van de toezichthouder willekeurig en ad hoc wordt. Die willekeur brengt voor alle betrokkenen bij de organisatie risico's met zich mee. Natuurlijk is kennis op basis van praktijkervaringen belangrijk, veel mensen leren ook het meest van hun ervaringen. Maar die praktijkervaringen worden (nog) bruikbaar als ze aan de theorie getoetst worden en – vice versa – als de praktijkervaringen gebruikt worden om de theorie verder te ontwikkelen.

Voor mensen die samen wat willen ondernemen, is het daarom verstandig de werkwijze te onderbouwen met bepaalde principes. Het is geen goed idee een raad van toezicht in te richten zonder een samenhangende en gedeelde visie op de aard van de taak van de toezichthouder. Veel vergaderingen van toezichthouders verzanden in eindeloze discussies.

sies, niet omdat de leden van de raad geen goed werk willen afleveren, maar omdat een gedeelde opvatting ontbreekt over wat het werk eigenlijk inhoudt. Veel leden van raden van toezicht tonen zich na verloop van tijd steeds passiever, niet omdat ze het niet interessant meer vinden, maar omdat ze door alle ontstane verwarring niet meer weten hoe ze nog een zinnige bijdrage kunnen leveren. Regelmatig lopen raden van toezicht vast op de beoordeling van hun bestuurder, omdat ze geen overeenstemming kunnen bereiken over hoe zij het resultaat van het werk van de bestuurder moeten toetsen.

De tweede reden om te werken vanuit een integrale theorie heeft te maken met efficiency. Per definitie passen de onderdelen van een speciaal ontworpen systeem beter bij elkaar, dan de samengevoegde onderdelen uit verschillende *best practice* voorbeelden. Met welke transportmiddelen – vliegtuig, trein, auto – je je route ook aflegt, het spreekt vanzelf dat alle onderdelen van die verschillende middelen goed moeten functioneren en op elkaar aan moeten sluiten, om veilig op de bestemming te komen. Op dezelfde manier wil een toezichthouder van een organisatie ervan verzekerd zijn dat het toezicht zo veel mogelijk bijdraagt aan de juiste koers van organisatie. Toezicht houden is een complexe taak. Er vindt een ingewikkeld samenspel plaats van spelers: een voorzitter, leden, bestuurders, stafmedewerkers en externe stakeholders. Met een compleet systeem kunnen de rollen, doelen en handelingen van al deze betrokkenen in een logisch proces worden ondergebracht. Zonder zo'n systeem worden betrokkenen voortdurend allerlei kanten op getrokken.

Het Policy Governance-systeem is erop gericht om bestuurders en toezichthouders te helpen hun organisatiedoelen zo effectief en efficiënt mogelijk te bereiken en te evalueren. Dit boek helpt om Policy Governance te begrijpen en zo goed mogelijk te gebruiken. Daartoe wordt in dit boek veel gebruik gemaakt van metaforen en voorbeelden, die helpen om inzicht te krijgen in een onbekende werkwijze. Zo kan het helpen om Policy Governance te zien als een voertuig dat u als toezichthouder kunt gebruiken om ergens te komen. Laten we bijvoorbeeld aan de hand van een vergelijking met een fiets een paar specifieke kenmerken van Policy Governance onder de loep nemen:

- Zoals bij een fiets is Policy Governance een middel om daar te komen waar u wilt zijn; het is geen doel op zich.
- Lopen en fietsen zijn twee totaal verschillende manieren van voortbewegen. Op dezelfde manier zijn toezichthouden met een gangbare methode of met behulp van Policy Governance twee totaal verschillende manieren van werken.
- Voor beginners voelt fietsen onnatuurlijk aan. Dat geldt ook voor het werken met Policy Governance. Maar eenmaal geleerd, vergeet u het nooit meer.
- Om te leren fietsen zult u, net zoals bij het leren werken met Policy Governance, de moed moeten hebben om een bepaalde vorm van controle volledig los te laten, om er een andere vorm van controle voor terug te krijgen.
- Als u eenmaal kunt fietsen, kunt u met iedere fiets naar iedere bestemming rijden. Op dezelfde manier kunt u, als u eenmaal Policy Governance hebt geleerd, er in ieder bestuur en iedere raad van toezicht mee aan de slag.

Net zoals met leren fietsen is het leren werken met Policy Governance een kwestie van oefenen. In dit boek zijn dan ook verschillende oefeningen en voorbeelden opgenomen.

1.3 Verantwoording naar eigenaren: de theorie achter Policy Governance

Als alle onderdelen van de fiets goed op elkaar afgestemd zijn, is fietsen een prettige manier van voortbewegen. Op een vergelijkbare manier is Policy Governance zo krachtig vanwege de zorgvuldige manier waarop het systeem is ingericht. Policy Governance vindt zijn basis in een theorie. Deze theorie vormt de kern van waaruit we in de eerste plaats de taak van toezichthouder en bestuur kunnen begrijpen, om vervolgens de beweging te kunnen maken naar de doelen van de organisatie.

Eigenaarschap: de kracht die de wielen aandrijft

De uitgangspunten van Policy Governance zijn:

- organisaties bestaan om het doel te bereiken dat eigenaren ermee hebben;
- raden van toezicht en besturen bestaan om de eigenaren te vertegenwoordigen.

Op basis van deze uitgangspunt stelt Policy Governance vervolgens dat het voortdurend interpreteren van het belang van de eigenaren de voornaamste drijfveer van toezichthouder en bestuurder moet zijn.

Als we ervan uitgaan dat de macht van de toezichthouder uiteindelijk berust op de macht van de eigenaren, dan volgt daaruit dat het van fundamenteel belang is om helderheid te hebben over wie de eigenaren van de organisatie zijn. Voor bedrijven en hun aandeelhouders – en wellicht ook voor verenigingen met leden – is glashelder wie de eigenaren zijn. Maar voor veel *non-profit* organisaties en publieke instellingen is dat vaak helemaal niet zo helder. In die situaties zal door bestuur en toezichthouders moeten worden vastgesteld wie de eigenaren zijn.

In de Policy Governance-theorie is eigenaarschap zowel een juridische als morele kwestie. Juridisch gezien zijn de eigenaren van de organisatie de mensen die volgens de statuten het recht hebben om te stemmen op vergaderingen voor aandeelhouders of leden. Een bestuur kan er echter voor kiezen om het eigenaarschap van de organisatie breder te definiëren, zodat het iedereen insluit ten opzichte van wie het bestuur zich verantwoordelijk voelt. Daarbij kan het gaan om allerlei personen of groepen van wie het bestuur vindt dat ze op de een of andere manier geïnvesteerd hebben in de langetermijnbelangen van de organisatie. In dat geval spreken we van moreel eigenaarschap. Om het begrip moreel eigenaarschap beter te begrijpen, valt weer de vergelijking te trekken met financiële aandeelhouders. Van hen wordt verwacht dat ze in een bedrijf investeren omdat ze zich verbonden voelen met het product van het bedrijf en daarom vertrouwen in de toegevoegde waarde ervan op de lange termijn. Natuurlijk zijn er ook de speculanten, die zich weinig aantrekken van die langetermijnvisie van een bedrijf, zich zelfs niet bekommeren om wat het produceert, maar vooral voor hun eigen gewin op korte termijn gaan. Dat zijn niet de eigenaren die een beursgenoteerd bedrijf zichzelf wenst.

Eigenaren van de organisatie in morele zin zijn, op dezelfde manier, evenmin speculanten die op korte termijn een beperkt particulier doel via de organisatie proberen te bereiken. Het gaat om personen of groepen die op lange termijn een bepaald maatschappelijk rendement van de organisatie verwachten dat aansluit bij hun eigen kernwaarden.

Het bestuur van een voedselbank kan bijvoorbeeld een juridisch eigenaarschap hebben,

dat gevormd wordt door de bestuursleden zelf. Tegelijkertijd kan het bestuur besluiten om te handelen vanuit een verantwoordelijkheid naar een deel van de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld ‘iedereen die zich zorgen maakt over armoede’.

Een bestuur kan pas echt beginnen met besturen – en een raad van toezicht met toezichthouden – als het weet wie de eigenaren zijn, de mensen *namens wie* het bestuur bestuurt. Bovendien moeten ze *eigenaren* niet verwarren met *belanghebbenden* (stakeholders), zoals klanten en werknemers. Een raad van toezicht die zichzelf ziet als een collectief orgaan dat zijn werk doet namens eigenaren, zal gezamenlijk verantwoordelijkheid willen dragen en zo goed mogelijk zorg willen dragen voor de organisatie in het belang van alle huidige en toekomstige ‘begunstigden’: klanten, cliënten, studenten of hoe de organisatie hen ook maar noemt. Een raad van toezicht die zichzelf ziet als een toevallig verband van individuen met ieder zijn of haar eigen particuliere belang, zal die gezamenlijke verantwoordelijkheid niet ervaren.

Het belang van een juist besef van eigenaarschap zullen we nog verder uitwerken in hoofdstuk 3. We kunnen het hier samenvatten in de volgende punten. Eigenaren zijn:

- de basis van de autoriteit van de raad van toezicht;
- de mensen aan wie de raad van toezicht verantwoording verschuldigd is;
- de toetssteen voor- en degenen die de uiteindelijke legitimiteit verschaffen aan besluiten en handelingen van de raad van toezicht;
- een kracht die de leden van een raad van toezicht verenigt rond een gezamenlijk belang;
- de meest voor de hand liggende groep om toekomstige leden van de raad van toezicht in te zoeken;
- essentieel voor stabiliteit en duurzaamheid van de raad van toezicht;
- een bescherming tegen conflicterend eigenbelang;
- betrokken bij de zorg voor de organisatie als geheel.

Verantwoordelijkheid: de ketting die de kracht op de wielen overbrengt

We hebben hierboven vastgesteld dat de belangen van de eigenaren de drijvende kracht vormen die de wielen van het systeem kunnen laten draaien. Daartoe moeten we deze kracht wel verbinden met de wielen ten einde de raad van toezicht, het bestuur en de organisatie te laten voortbewegen. Policy Governance is zo ontworpen dat deze verbinding vorm krijgt in de ‘keten van verantwoordelijkheid’. Die ziet er als volgt uit:

- 1 De raad van toezicht staat als groep in verbinding met- en legt verantwoording af aan de eigenaren die de bron vormen van autoriteit en legitimiteit van bestuur en toezicht.
- 2 Om te kunnen bepalen waartoe de organisatie er is en op welke wijze er te werk wordt gegaan, formuleert de raad van toezicht in nauwe afstemming met het bestuur, zo goed mogelijk wat het belang is van de eigenaren.
- 3 De raad van toezicht dient zich ervan te vergewissen dat de uitvoering van het werk van de organisatie, onder verantwoordelijkheid van het bestuur, in overeenstemming is met wat zij geformuleerd hebben als het belang van de eigenaren.

1.4 Waarden in actie: de onderdelen van Policy Governance

We hebben zojuist de keten van verantwoording vastgesteld, die de kracht van de belangen van de eigenaren via raad van toezicht en bestuur verbindt met de organisatie. Nu kunnen we de wielen laten draaien en in beweging komen. Dit brengt ons bij wat we de ‘bewegende onderdelen’ van Policy Governance noemen. Deze componenten bestaan in essentie uit handelingen die de raad van toezicht en de bestuurder dienen te ondernemen.

Bepaal het verschil dat de eigenaren willen maken

Het Policy Governance-systeem begint bij de eigenaren, of beter gezegd, het begint bij het uitgangspunt dat de organisatie niet meer dan een middel is om de unieke bijdrage te realiseren die de eigenaren voor ogen hebben. Als vertegenwoordiger van de eigenaren is het voor toezicht en bestuur het voornaamste doel om te verzekeren dat datgene wat de eigenaren willen dat de organisatie ‘produceert’, ook daadwerkelijk geproduceerd wordt.

Daarmee is het voor de raad van toezicht primair van belang dat de organisatie extern de juiste impact heeft; met welke middelen dat gebeurt, is van secundair belang. Als de raad van toezicht niet in staat is om iedereen gericht te houden op het onderliggende ‘waartoe’ van de organisatie, kan de uitvoering al snel van het juiste spoor raken.

Om het Policy Governance-systeem in de praktijk te brengen, moet de toezichthouder om die reden formuleren welk verschil de eigenaren willen dat de organisatie maakt; niet in termen van wat de organisatie precies gaat *doen*, maar vooral in termen van de *impact* die de organisatie heeft op het leven van andere mensen. Hierbij gaat het om drie vragen:

- Welke opbrengst of welk resultaat zou de organisatie moeten realiseren?
- Voor wie?
- Tegen welke relatieve kosten?

Het woord opbrengst klinkt nogal instrumenteel. Net zoals we hierboven met eigenaren hebben gedaan, willen we onderscheid maken tussen financiële en morele opbrengst. Bij bedrijven zal het gaan om de financiële opbrengst, bij non-profitorganisaties om een immateriële opbrengst, oftewel een moreel resultaat.

In Policy Governance vormt het antwoord op deze drie vragen het ‘Beoogde Resultaat’ van de organisatie. De Engelstalige term die Policy Governance hiervoor gebruikt, is ‘Ends’. We schrijven in dit boek Beoogd Resultaat, met hoofdletters dus, om uit te drukken dat het binnen Policy Governance een specifieke betekenis heeft. In hoofdstuk 5 gaan we hier dieper op in. Hier is het vooral belangrijk te begrijpen dat het Beoogde Resultaat in essentie is wat de organisatie wil bereiken. De meeste organisaties verwoorden dit in een missie- en/of visie-statement en een daarvan afgeleid strategisch plan, maar in Policy Governance wordt van bestuur en raad van toezicht gevraagd preciezer te zijn. Het beantwoorden van de drie vragen is niet gemakkelijk, maar zolang ze niet helder beantwoord zijn door het bestuur of de raad van toezicht, zal de organisatie in meer of mindere mate stuurloos zijn en blijft het vaag waarover bestuur en raad van toezicht verantwoording willen afleggen.

Ken verantwoordelijkheid toe voor het maken van dat verschil

De volgende stap in het Policy Governance-systeem is dat de toezichthouder bepaalt wie hij¹ verantwoordelijk maakt voor het bereiken van die doelen. Hierbij is het van belang dat de toezichthouder erkent dat hij eindverantwoordelijk blijft voor het bereiken van die doelen, ook al is de verantwoordelijkheid om het werk daarvoor te doen aan anderen gedelegeerd. In de meeste gevallen zal ervoor gekozen worden (of zal er al eerder voor gekozen zijn) om een directeur of een bestuurder aan te stellen als eindverantwoordelijke voor de uitvoering. De directeur of de bestuurder is dan de enige verbinding tussen de toezichthouder en het management van de organisatie. In dit boek nemen we die situatie als uitgangspunt.

In de Nederlandse situatie, zeker in het onderwijs, de zorg en bij woningcorporaties, is in de meeste gevallen gekozen voor een zogenaamd ‘two-tier’-bestuur, waarbij er sprake is van een uitvoerend bestuurder en een raad van toezicht of raad van commissarissen. Andere mogelijkheden om de rol van het uitvoerend bestuur vorm te geven, zoals het werken met een college van bestuur, waar meerdere functionarissen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, worden besproken in hoofdstuk 7. De rol van de voorzitter van de raad van toezicht zullen we later in dit hoofdstuk bespreken. Die rol komt bovendien nog uitgebreider terug in volgende hoofdstukken.

Het beschikken over een dergelijke keten van verantwoordelijkheid is een essentieel element van het Policy Governance-systeem. Het maakt voor iedereen volstrekt helder wie de algemene dagelijkse verantwoordelijkheid heeft om de Beoogde Resultaten te realiseren, los van de vraag of die persoon (personen) die verantwoordelijkheid nu verder delegeert (delegeren) of niet. Alleen het feit dat er een algemeen directeur of uitvoerend bestuurder is, brengt die helderheid nog niet.

Beperk de bevoegdheid die gepaard gaat met de verantwoordelijkheid

Om de Beoogde Resultaten zo goed mogelijk te bereiken, zal de bestuurder over de vrijheid moeten kunnen beschikken om de snelste route te kunnen nemen, tenzij dat de organisatie ethisch, juridisch of financieel in de problemen brengt. In het Policy Governance-systeem worden de ethische en juridische grenzen ‘Kaders voor de Uitvoering’ genoemd. De originele Engelse term hiervoor is ‘Executive Limitations’. De Kaders voor de Uitvoering geven de grenzen aan waarbinnen de bestuurder vrije handlingsruimte heeft. Ook nu geldt dat deze categorie beleidsuitspraken iedere naam kan krijgen die een toezichthouder wenst, zo lang maar duidelijk is, dat het gaat om de zaken die *niet* toegestaan zijn, in tegenstelling tot *hoe* de dingen gedaan zouden moeten worden. Hoofdstuk 6 geeft meer gedetailleerde informatie over hoe Kaders voor de Uitvoering opgesteld kunnen worden.

Beschrijf het beleid volledig en beknopt

Er is geen eenduidige definitie voor wat ‘beleid’ is. Het woord wordt op veel verschillende manieren gebruikt. In de politiek of bij de overheid wordt beleid vaak gezien als het plan dat ten grondslag ligt aan wetten en regels. Leden van de raad van toezicht kunnen beleid beschouwen als de regels, standaarden, richtlijnen of principes die aangehouden worden. Het gaat dan met andere woorden om de procedures waarmee de toezichthouder werkt of het raamwerk waarbinnen gewerkt wordt.

¹ Uiteraard kan overal waar in dit boek ‘hij’ staat, ook ‘zij’ gelezen worden.

In het Policy Governance-systeem bestaat beleid uit *waarden* die specifiek zijn opgesteld om de toezichthouder verantwoordelijk te laten zijn voor alles wat er in, met en door de organisatie gebeurt. De specifieke opvatting over wat beleid is en hoe het vastgelegd en gebruikt wordt, onderscheidt Policy Governance als systeem van andere governance-benaderingen. Het Engelse woord voor beleid is ‘policy’ en dat komt dus ook terug in de naamgeving van het Policy Governance-systeem.

Het beleid, c.q. de ‘policy’ in het kader van Policy Governance heeft drie onderscheidende kenmerken. In de eerste plaats is het beleid van de raad van toezicht schriftelijk vastgelegd in een samenhangende set uitspraken, die samen het toezichtkader vormen. Het toezichthoudend orgaan heeft alleen autoriteit als groep, sprekend namens de eigenaren. Er is daarom een vorm van ‘beleidsbeheer’ nodig, zodat de raad van toezicht, ook als niet alle leden aanwezig zijn, uitspraken kan doen. Het schriftelijk vastleggen oftewel het codificeren van het beleid in een toezichtkader waarmee iedereen heeft ingestemd, is dan een goede oplossing. Op die manier is het toezichtkader altijd beschikbaar voor het bestuur en de toezichthouder.

In de tweede plaats moet het beleid van de toezichthouder compleet zijn. Het moet uitputtend zijn, in de zin dat het alles omvat waarvoor de toezichthouder verantwoordelijk is. En dat is inderdaad: alles wat er gebeurt in de organisatie.

In het Policy Governance-systeem is het beleid van de toezichthouder opgedeeld in vier categorieën van beleidsuitspraken, die in samenhang alle mogelijke taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouder beschrijven.

- De eerste categorie beleidsuitspraken wordt doorgaans gevormd door de Beoogde Resultaten, zoals hierboven al beschreven.
- De tweede categorie bestaat doorgaans uit de Kaders voor de Uitvoering, wat hierboven ook al even aangestipt is.

Samen vertegenwoordigen deze twee categorieën alle aanwijzingen van de toezichthouder voor de bestuurder. De rest van de beleidsuitspraken betreffen aanwijzingen voor de intern toezichthouder zelf. Als zodanig zouden ze in een categorie kunnen worden ingedeeld, maar omwille van de helderheid wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen:

- Interne Werkwijze Toezichthouder;
- Verhouding Toezichthouder – Bestuurder.

Voor alternatieve benamingen voor de vier categorieën van beleidsuitspraken: zie hoofdstuk 4.

De derde essentiële karakteristiek van het Policy Governance-systeem is dat beleidsuitspraken in ieder van de vier categorieën worden opgesteld vanuit het meest omvattende naar het meest specifieke niveau. Dat is met een reden. Het aantal beleidsuitspraken dat een toezichthouder zou kunnen opnemen in ieder van de vier categorieën is in principe oneindig. John Carver zei ooit: ‘Beknoptheid is een onvolprezen kenmerk van leiderschap.’ Het Duitse gezegde luidt: ‘In der Beschränkung zeigt sich der Meister.’ Het is niet moeilijk in te zien dat het belangrijk is het aantal uitspraken te beperken.

Op een gegeven moment leidt meer beleid namelijk tot minder beheersbaarheid, in plaats van tot meer. U kunt natuurlijk zoveel beleidsuitspraken opstellen als u wilt, maar als u niet de tijd, de middelen of de expertise hebt om ze allemaal te monitoren, dan heeft u nog geen controle over het beleid en schiet u er uiteindelijk weinig mee op.

Het Policy Governance-systeem maakt de gewenste beperking mogelijk doordat het de beleidsuitspraken in iedere categorie laat formuleren vanuit het breedste perspectief van de eigenaren, in plaats van uit het perspectief van iemand vanuit de organisatie zelf. Het woord 'breedste' wil zeggen dat u begint met een uitspraak die alles omvat wat u voor die categorie wilt zeggen. Geen enkel stukje verantwoordelijkheid wordt overgeslagen. In iedere categorie omvat de eerste uitspraak op het meest omvattende niveau daarom ieder nieuw onderwerp dat maar mogelijk is binnen die categorie.

Als voorbeeld nemen we de categorie 'Kaders voor de Uitvoering'. Daar gaat het om de middelen die de bestuurder en de organisatie ter beschikking staan om de Beoogde Resultaten te bereiken. De toezichthouder wil hier waarschijnlijk eerst een omvattende uitspraak doen, die waarborgt dat de bestuurder de positie van de organisatie op juridisch, financieel of ethisch gebied niet in gevaar brengt. Vervolgens zal de toezichthouder verdere beleidsuitspraken opstellen, die steeds gericht de reikwijdte voor het interpreteren van het beleid inperkt. Net zo lang tot de toezichthouder erop vertrouwt dat verdere interpretatie overgelaten kan worden aan de bestuurder. Een nadere uitleg over hoe beleidsuitspraken van breed naar smal worden opgesteld, vindt u in hoofdstuk 4.

Delegeer op basis van 'elke redelijke interpretatie'

Op het moment dat de toezichthouder in samenwerking met de bestuurder vindt dat de beleidsuitspraken die geformuleerd zijn, alles beschrijven wat nodig is om aan hun verplichtingen naar de eigenaren te voldoen, kan de bestuurder aan de slag vanuit de verantwoordelijkheid om de beleidsuitspraken te realiseren. In Policy Governance-termen heeft de bestuurder de 'gedelegeerde bevoegdheid' om beleidsinitiatieven te nemen.

Die 'gedelegeerde bevoegdheid' heeft binnen Policy Governance een specifieke betekenis. Het betekent namelijk dat degenen aan wie de verantwoordelijkheid voor de uitvoering gedelegeerd is, vrij zijn om te handelen en initiatieven en besluiten te nemen, zolang ze kunnen aantonen dat ze werken binnen elke redelijke interpretatie van de beleidsuitspraken. Dit biedt de bestuurder handelingsruimte en de toezichthouder vertrouwen. Zo kan er een dynamisch samenspel ontstaan dat recht doet aan het belang van ieders rol; dit is een van de belangrijkste voordelen van het werken met Policy Governance.

Zoals eerder besproken, is het de eindverantwoordelijkheid van de bestuurder om binnen de Kaders voor de Uitvoering initiatieven te nemen om de Beoogde Resultaten te realiseren. In Policy Governance-termen wordt de bestuurder aangeduid als CEO (chief executive officer).

In de Nederlandse situatie werken bestuurder en toezichthouder samen in een bestuurlijke functie. Het concept 'delegeren' komt dan wat sterk over, omdat een hiërarchisch beeld van een toezichthouder die boven de bestuurder staat, geen recht doet aan de praktijk. Zo moet dit 'delegeren' dan ook niet worden opgevat.

De meerwaarde van het Policy Governance-denken is vooral het strikte onderscheid in

eindverantwoordelijkheid dat gemaakt wordt. De toezichthouder is eindverantwoordelijk voor het vertalen van de waarden van de eigenaren; de bestuurder is eindverantwoordelijk voor het nemen van beleidsinitiatieven die daarbinnen passend zijn, maar is in de praktijk meer dan alleen 'uitvoerder'.

Om deze verantwoordelijkheden duidelijk te onderscheiden, zullen we in dit boek de term CEO gebruiken, als we specifiek de rol van de bestuurder als eindverantwoordelijke voor beleidsinitiatief en -uitvoering bedoelen. In de praktijk kan uiteraard iedere andere benaming gekozen worden, die passend is: (algemeen) directeur, directeur-bestuurder, voorzitter van het college van bestuur, enzovoorts.

Wat betreft het realiseren van de beleidsuitspraken in de categorieën Interne Werkwijze Toezichthouder en Verhouding Toezichthouder – Bestuurder, is degene aan wie de verantwoordelijkheid gedelegeerd is, doorgaans de voorzitter van de raad van toezicht of -commissarissen. In Policy Governance wordt deze functionaris aangeduid als *Chief Governance Officer* (CGO). In dit boek zal deze term gebruikt worden om deze specifieke verantwoordelijkheid aan te duiden. In de dagelijkse realiteit kan ieder andere benaming gebruikt worden, zolang maar duidelijk is waar de verantwoordelijkheid berust. Op deze manier maakt het Policy Governance-systeem het mogelijk om een scherp onderscheid te maken tussen de rollen van de CEO en van de CGO. Iedere functionaris heeft zijn eigen domein van interpretaties. De CEO van een organisatie heeft het recht om elke redelijke interpretatie te maken van de geformuleerde Beoogde Resultaten en Kaders voor de Uitvoering. En de CGO heeft het recht om elke redelijke interpretatie te maken van de beleidsuitspraken op het vlak van de Interne Werkwijze van de Toezichthouder en de Verhouding Toezichthouder – Bestuurder. Beide functionarissen zijn leiders in hun eigen domein en beiden hebben de ruimte hun rol op hun eigen wijze in te vullen, zolang ze binnen de redelijke interpretatie blijven die de raad van toezicht van hen verwacht.

Het toezicht richten op het verschil dat de eigenaren wensen

Alleen als beleidsuitspraken daadwerkelijk gebruikt worden, kunnen ze helpen om voldoende controle te houden op het beleid. En u weet pas of dat lukt, als u dat gebruik gaat volgen en beoordelen. Om het Policy Governance-systeem te kunnen gebruiken, zal de toezichthouder daarom een schema voor verantwoordingsrapportages moeten opstellen. Daarbij horen ook beoordelingen van de CEO en de toezichthouder zelf, gebaseerd op die verantwoording. De manier waarop de verantwoording op basis van beleidsuitspraken plaatsvindt, wordt diepgaand besproken in hoofdstuk 7. Daarmee hebben we een beknopt overzicht van het Policy Governance-systeem gegeven. Als u meer informatie wilt, kunt u achter in dit boek in de lijst van literatuur en andere bronnen kijken.

1.5 De voordelen van het gebruik van Policy Governance

Wat zou Policy Governance uw raad van toezicht kunnen opleveren? Teruggrijpend op de metafoor van de fiets: wie wil er leren fietsen als je voordelen ervan niet inziet? De voordelen van fietsen zagen we destijds wel degelijk, hoe jong we ook waren toen we leerden fietsen. We zagen onze vriendjes genieten van de vrijheid om lekker snel ergens heen te gaan. We zagen het plezier en de voldoening die ze daarbij hadden en hoewel we misschien nog geen idee hadden wat het gevoel zou zijn om te kunnen fietsen, wisten we zeker dat we dat ook wilden leren.

Sommige besturen en raden van toezicht raken geïnteresseerd in Policy Governance omdat ze op de een of andere manier in moeilijkheden zijn. De meeste besturen en raden van toezicht zullen de mogelijkheden van Policy Governance verkennen omdat ze benieuwd zijn of ze er meer mee kunnen bereiken. Met andere woorden, je hoeft niet geïnteresseerd te zijn in Policy Governance omdat je het per se nodig hebt; het gaat erom te onderzoeken wat er nog meer mogelijk is.

Sinds de publicatie van John Carvers boek *Boards that make a difference* in 1990, zijn allerlei besturen gaan werken met Policy Governance. De voordelen die ze daar mogelijk van gehad hebben, verdienen nader wetenschappelijk onderzoek (zie ook paragraaf 2.5). Inderdaad bestaat er onderzoek waarin de ervaringen van een elftal organisaties die met Policy Governance werken, is beschreven³. Dagelijks ervaart een groeiende groep bestuurders, toezichthouders en adviseurs de voordelen van het werken met het systeem.

De raad van toezicht als 'leiderschapsteam'

Een raad van toezicht kan gezien worden als een leiderschapsteam. Het gebruiken van Policy Governance maakt het noodzakelijk dat de raad een gemeenschappelijke set overtuigingen opstelt. Die hebben dan betrekking op wie de raad vertegenwoordigt en wat de raad zou moeten doen namens hen. In het doormaken van dat proces kan de raad van toezicht een vooruitdenkend, proactief team worden, dat de organisatie helpt zich te richten op de langetermijndoelstellingen en -resultaten. Het doet niet langer ter zake vanuit welk deelbelang of welke deskundigheid de leden onderdeel zijn geworden van de raad van toezicht. Belangrijker is dat ieder lid zich realiseert dat allen dezelfde opdracht hebben, namens dezelfde groep mensen. De diversiteit binnen de raad is op deze manier niet langer een bron van onenigheid, maar een belangrijke meerwaarde. De diversiteit van haar leden stelt de raad dan in staat betere besluiten te nemen, namens alle mensen die de raad als collectief vertegenwoordigt.

Bereik het beoogde doel

Door Policy Governance te gebruiken zal de raad van toezicht glashelder kunnen zijn over het doel en de richting van de organisatie. Dat betekent niet dat de toezichthouder zich met het dagelijks management bemoeit. Het gaat erom welk verschil de organisatie zou moeten maken in het leven van de mensen voor wie de organisatie bestaat. Misschien gaat het om kinderen die goed onderwijs kunnen genieten, of om mensen die (weer) schone lucht kunnen inademen. Misschien gaat het om investeerders, die een bepaald rendement op hun geïnvesteerd vermogen zullen krijgen, of om leden van een

brancheorganisatie die over goede uitgangspunten voor het succes van hun beroeps-groep willen beschikken.

Effectief en integer toezicht

Policy Governance brengt effectief toezichthouden op een geheel nieuw niveau. Gebruik van het systeem zorgt ervoor dat een organisatie een kristalheldere koers heeft én de ruimte om slagvaardig die koers te volgen, terwijl de organisatie voldoet aan de gewenste standaarden van ethiek en prudentie.

Vergelijk het lid zijn van een raad van toezicht die werkt volgens Policy Governance maar even weer met fietsen: als u eenmaal Policy Governance onder de knie heeft, dan weet u dat u toezicht op het bestuur kunt houden met minimale stuurbewegingen. Het enige dat ervoor zorgt dat u zo nodig af en toe wat langzamer gaat, is het gebruik van de remmen. Met andere woorden: Policy Governance maakt het met slagvaardig toezicht mogelijk om de doelen van de organisatie zo snel mogelijk te bereiken, binnen veilige grenzen.

Alles onder controle én de ruimte die nodig is

De raad van toezicht dient te weten wat er speelt, door zaken onder de loep te nemen, te meten, te bevragen en te beoordelen. Maar de toezichthouder heeft ook de ruimte nodig om de toekomst te verkennen en te creëren. Net zo goed hebben de bestuurder en de rest van de organisatie de vrijheid nodig om hun talenten te gebruiken om die toekomstvisie werkelijkheid te maken. Policy Governance biedt de mogelijkheid om een optimale balans te bereiken tussen vrijheid en strakke controle. Het gaat om het verschil tussen het vormgeven van een visie en simpelweg ‘voldoen aan de regels’, tussen te veel en te weinig sturing.

De juiste greep op de situatie van de toezichthouder wordt mogelijk door alles wat u doet te baseren op een duidelijk, helder, consistent, begrijpelijk en beknopt raamwerk van beleid; een raamwerk dat bovendien een leidraad is voor iedereen, in goede en slechte tijden. De ruimte voor de toezichthouder om de toekomst vorm te geven, wordt mogelijk gemaakt door een efficiënt proces van toezicht en een heldere en veilige verhouding tot het bestuur.

Wees helder over wie wat doet

In de operatiekamer van een ziekenhuis kan helderheid over wie wat doet, het verschil betekenen tussen leven en dood. De consequenties van rolverwarring zijn in uw eigen organisatie misschien niet zo duidelijk of dramatisch als in een operatiekamer, maar rolverwarring zal hoe dan ook consequenties hebben, en waarschijnlijk zijn die niet positief. Het gebruik van Policy Governance geeft uw raad van toezicht de mogelijkheid om bestuurs- en managementzaken goed te onderscheiden, zodat zowel de raad van toezicht als de bestuurder op volle kracht vooruit kunnen – ieder in zijn eigen rol en in gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Weet of u op de goede weg zit

Weet de raad van toezicht of de organisatie nu meer het verschil maakt voor mensen dan een aantal jaren geleden? Misschien weet u uit de cijfers dat de organisatie het drukker heeft. Misschien weet u ook dat het personeelsbestand is gegroeid. Maar als u niet weet of de organisatie daadwerkelijk meer 'het verschil' maakt dat u had willen maken, kunt u geen conclusies trekken. Het gebruik van Policy Governance geeft de raad van toezicht heldere en algemene benchmarks voor succes en veiligheid, die kunnen worden gebruikt om de prestaties te beoordelen van zowel raad van toezicht als bestuur.

Maak succes zichtbaar

Uw raad van toezicht is zich zonder twijfel maar al te zeer bewust van de immer stijgende verwachtingen die nieuwe wet- en regelgeving met zich meebrengen en van commentatoren die vinden dat het intern toezicht aangescherpt moet worden. Misschien heeft u ook gemerkt dat er tegelijkertijd een groot gebrek is aan praktische suggesties *hoe* intern toezichthouders zouden moeten voldoen aan al die stijgende verwachtingen.

Policy Governance is een uniek systeem, in de zin dat het een omvattende set praktische stappen biedt, die iedere raad van toezicht kan zetten om beter recht te doen aan zijn mandaat. In de volgende hoofdstukken zullen we deze stappen nader bespreken. Als u Policy Governance eenmaal geïmplementeerd hebt, zal uw organisatie eenvoudig kunnen laten zien dat het voldoet aan de hoogste standaarden van bestuur en toezicht. Transparantie, toekomstgerichtheid en verantwoordelijkheid zijn daarbij kernwoorden.

De volgende stap

Policy Governance is niet heel complex, maar het is zeker ook geen automatisme. Fiet- sen leek eerst ook onnatuurlijk, totdat u het kon. Als u een (ander) systeem van toezicht en bestuur gaat gebruiken, waarbij u uw vertrouwde manier van doen zult moeten los- laten, zal dat onzekerheid geven. Maar hoe lang een kind ook met zijwieltjes fietst, of met een ouder die het al rennend vast blijft houden, er komt een dag dat het zonder die steun zal moeten.

Op dezelfde manier is leren *over* Policy Governance iets heel anders dan het *doen* van Policy Governance. Om ervoor te zorgen dat Policy Governance werkt, zult u eerst moeten stoppen met wat u altijd al doet en daadwerkelijk met Policy Governance aan de slag moeten gaan. Het volgende hoofdstuk gaat over het helpen van de raad van toezicht om te bepalen of het daadwerkelijk Policy Governance wil gaan gebruiken. We kijken wat meer in detail naar het verschil tussen Policy Governance en de meer gang- bare manier van toezichthouden en besturen. Vervolgens bespreken wat nodig is om uw raad van toezicht in staat te stellen om de sprong te wagen.