

A wooden grid of cubbies, each containing a pair of red rubber boots. The boots are arranged in a pattern that is mostly regular but has some variations in size and placement, illustrating the concept of 'good management is something for everyone'.

Goed bestuur is iets voor iedereen

Hartger Wassink

Voorpublicatie

Hartger Wassink, 2019

De inhoud van deze brochure mag verder verspreid worden, mits de originele bron vermeld wordt en de nieuwe publicatie onder dezelfde voorwaarden voor anderen beschikbaar wordt gesteld.

Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-GelijkDelen 4.0 Internationaal-licentie.



Ik baseer mij voor de visie op goed bestuur en toezicht in sterke mate op het Policy Governance® systeem.

Policy Governance is een geregistreerde merknaam van John Carver, de bedenker van de Policy Governance principes. Het gedachtegoed mag vrij gebruikt en gedeeld worden. De registratie van de merknaam dient om de definitie van het systeem te beschermen.

Meer informatie op www.carvergovernance.com.



Inleiding

Dit boekje is een voorpublicatie van een later te verschijnen boek over goed bestuur en toezicht. Het bevat wat losse teksten die ik hier en daar al eens gebruikt heb, vooral op mijn website.

Het is nog niet af. Het is hier en daar nog wat schetsmatig. Het eindigt vrij plotseling.

Het is dan ook bedoeld ter inspiratie. En om vragen en feedback op te roepen.

Reacties zijn van harte welkom. Je kunt me bereiken via mijn website www.professioneledialoog.nl.

Hartger Wassink





Wat is governance?

Het begon met een stukje van van Japke-D. Bouma in NRC Handelsblad. Zij vroeg zich af wat *governance* was, en waarom dat woord eigenlijk gebruikt werd. Nu ben ik een fan van Japke-D. Bouma omdat zij zo haarfijn het opgeblazen jargon uit de kantoortaal weet te filteren. Zelf probeer ik ook zo min mogelijk jargon te gebruiken – in ieder geval zo min mogelijk Engelse woorden. Dat is nogal een uitdaging, zeker in de wereld van ‘governance’, waar de Engelse termen je om de oren vliegen.

In reactie op dat stukje schreef ik een weblog. En wie schetst mijn verbazing dat dat stukje al snel het meest gelezen stukje op mijn website werd – en tot nu toe gebleven is. Toen dat een half jaar zo doorging, tikte ik zelf eens in Google in ‘wat is governance’ en mijn verbazing werd nog groter toen bleek dat mijn stukje bij die zoekopdracht bovenaan komt te staan. Nog boven Wikipedia.

Toen rijpte bij mij het plan om een boekje te schrijven over governance. Dat plan had ik al langer, maar door de populariteit van dat blogbericht kreeg ik het vermoeden dat er wel eens behoefte zou kunnen zijn aan een simpel boek over governance. Zonder opsmuk, zonder jargon, zo simpel en zo duidelijk mogelijk.

Governance komt oorspronkelijk van het Griekse κυβερνάω (kubernao). Dat betekent ‘sturen’, maar dan in de betekenis zoals je een schip bestuurt: met je blik op de horizon, en door vooruit te denken, omdat een schip niet zo makkelijk bij te sturen is.

Dat is dan ook de eerste reden dat ik het woord governance gebruik. Dat woord verwijst direct naar die betekenis en daarmee is duidelijk dat het om iets anders gaat dan ‘management’ (ja, alweer Engels, ik kom daar straks op terug). Dat onderscheid is belangrijk om te begrijpen wat het belang van goede ‘governance’ is.

De tweede reden is, dat er geen goede Nederlands vertaling is van ‘governance’. Het meest in de buurt



komt nog 'wijze van besturen'. Het gaat niet zozeer om het besturen zelf, de handeling, maar meer om de manier waarop dat gebeurt, het idee erachter. Kortweg 'besturen' doet die diepere betekenis te kort. Ook al, omdat het bestuur (in brede zin) in Nederland vaak is onderverdeeld in twee functies: de uitvoerende en toezichthoudende rol, toegekend aan een college van bestuur of raad van bestuur aan de ene kant, respectievelijk raad van toezicht of raad van commissarissen aan de andere kant.

Maar nu zitten we er al helemaal middenin. Het belangrijkste dat je nu kunt onthouden is, dat 'governance' iets anders is dan 'managen'. En goed besturen is dus ook iets anders dan een supermanager zijn. Daar gaat het vaak al mis.



Goed bestuur is iets voor iedereen

Er zijn veel problemen met bestuur en toezicht. Keer op keer komen schandalen in het nieuws over bestuurders en toezichthouders, toch doorgaans hoogopgeleide, welopgevoede mensen, die elementaire fouten maken, zelfs op het allerhoogste niveau. Als gevolg van die schandalen worden steeds vaker vragen gesteld over de legitimiteit van die raden van bestuur en raden van toezicht. Het lijkt steeds meer een gesloten wereld te zijn, losgezongen van de maatschappij. Dat baart me zorgen.

Er zijn ook andere problemen, waarover je minder in het nieuws leest, maar die maatschappelijk niet minder ingrijpend zijn. Steeds minder mensen voelen zich geroepen bestuurs- of toezichtswerk te doen, of twijfelen of ze daar wel voldoende deskundigheid voor hebben. De mensen die het nog wel doen, weten niet goed hoe ze de juiste verantwoordelijkheid moeten dragen. Er ontstaat verwarring, en soms conflicten en velen geven er de brui aan.

Kleinere organisaties voor zorg en onderwijs gaan op in grote stichtingen, die professioneel *gerund* worden. Dat kan goed gaan, als de grote stichting oog houdt voor de variëteit van lokale contexten. Het kan ook mis gaan, als de verbinding tussen organisaties en de lokale context verdwijnt. Met het verdwijnen van die directe verbindingen tussen organisaties en de maatschappelijke, vaak lokale omgeving waarin ze zich bevinden, verdwijnt ook het ragfijne weefsel van maatschappelijke betrokkenheid, dat zo kenmerkend is voor Nederland. Ook die ontwikkeling baart me zorgen.

Ik denk dat goed besturen iets is, waar iedereen een bijdrage aan kan leveren. Goed bestuur is niet een hobby voor een select gezelschap, maar iets voor iedereen. Omdat het resultaat en de betekenis van de organisaties die bestuurd worden, van belang zijn voor iedereen. Dus moeten we ons best doen om de wereld van bestuur en toezicht zo dicht mogelijk bij de normale wereld te houden. Ik denk dat dat kan.



Zoals al benoemd, is *governance* afgeleid van het Griekse woord kubernaō dat ‘besturen’ betekent, in de zin zoals je een schip bestuurt.

Omdat de koers van een schip zich niet snel laat verleggen, moet je goed nadenken over hoe je op lange termijn je doel kunt bereiken.

Op dezelfde manier gaat *governance*, oftewel goed bestuur en toezicht, over de langetermijnkoers van de organisatie. De kern van goed bestuur en toezicht is niet zozeer gericht op het directe ‘aansturen’ van de organisatie. Het gaat bij goed bestuur en toezicht niet om het *vergroten* van de effectiviteit en de efficiency van de organisatie (dat is namelijk de management-taak), maar om het bepalen van de onderliggende uitgangspunten voor wat we in een bepaald geval *effectief en efficiënt vinden*.

Die laatste zin moest je misschien twee keer lezen. Het vraagt inderdaad even een denkstap. We zijn zo gewend om voetstoots aan te nemen dat het voor de hand ligt, wat efficiënt is, en wat effectief is, dat we niet direct inzien dat dat heel vaak niet het geval

is. Iedereen is voor ‘goed onderwijs’ bijvoorbeeld, maar als je erover gaat praten, blijkt dat iedereen een ander beeld heeft van dat ‘goed’ betekent. Kijk maar eens naar de volgende voorbeelden, en ga na hoe je hier over effectief en/of efficiënt kunt spreken.

- Een school behaalt hoge eindexamencijfers met zijn leerlingen. Bovendien houdt de school jaarlijks geld over, dat op een spaarrekening wordt gestort om op termijn de aula te kunnen verbouwen tot een theater met professionele voorzieningen. Ouders en leerlingen zijn heel tevreden, maar ook is er kritiek op de school, omdat de school te weinig doet aan het terugdringen van ongelijkheid in de lokale samenleving en geld, dat voor onderwijs kan worden ingezet, onnodig op de bank laat staan.
- Een betaaldvoetbalclub presteert al decennia middelmatig. De club balanceert doorgaans tussen hoop en vrees wat betreft degradatie uit de eredivisie. De begroting vertoont een chronisch tekort. Ondanks deze problemen



helpen gemeente en sponsors keer op keer de club uit de problemen, als het voortbestaan weer eens op het spel staat.

- Een bank is dankzij overheidssteun na de financiële crisis weer helemaal gezond. De raad van commissarissen besluit dat de CEO een passende verhoging verdient en verdubbelt het salaris. Onmiddellijk barst maatschappelijk protest los, en lopen klanten in groten getale weg.

Uit deze voorbeelden blijkt, dat wat efficiënt en effectief is, niet voor de hand ligt. Als gemeentelijke overheden voor betaaldvoetbalclubs dezelfde normen voor *efficiëntie* zouden hanteren, als voor een amateurvereniging, dan speelden er een stuk minder clubs in de betaalde competitie. Blijkbaar spelen hier andere waarden een rol, waardoor een miljoenenverlies op de exploitatie van een stadion door de gemeenteraad geaccepteerd wordt, en tegelijk een verhoging van de huur van sportvelden voor amateur-sportclubs plaatsvindt. Datzelfde geldt voor een school. Blijkbaar vinden we, om te bepalen of de school *effectief* is, het niet

voldoende om alleen naar examenresultaten te kijken. We willen ook maatschappelijke opbrengsten in het gesprek betrekken. Maar welke dan, en wie gaat daarover?

Dat zijn geen makkelijke vragen. Dat komt omdat deze vragen te maken hebben met waarden. Een voetbalclub zorgt bijvoorbeeld voor *saamhorigheid*. Dat is een waarde. Je kunt het niet zien, nauwelijks meten, en wat voor de een uiting van *saamhorigheid* is, is voor de ander *agressie* en *lawaai*.

Zo zorgt een school niet alleen voor cijfers, maar ook voor zaken als toegankelijkheid, inclusiviteit, verantwoordelijkheid en barmhartigheid. Dat zijn de waarden waarop bestuur en toezicht sturen, de langtermijn koers van de school bepalen.

De taak van bestuur en toezicht is nu, om na te gaan welke waarden leidend zouden moeten zijn voor *deze* organisatie, in *deze* regio, in *deze* tijd. Kort gezegd: besturen is het vertalen van waarden in actie. Dat is geen gemakkelijke klus. Want hoe weet je nu wat de waarden voor jouw school zijn?



Onze organisatie

Een organisatie bestaat niet zomaar. Hij bestaat, omdat mensen ooit bij elkaar zijn gekomen, omdat ze iets wilden realiseren dat ze waardevol genoeg vonden, om er tijd, inspanningen en waarschijnlijk ook geld in te investeren.

De oprichters zijn er vaak niet meer. En de vraag is nu, wie mag bepalen wat waardevol gevonden wordt voor deze organisatie. Uiteindelijk nemen bestuur en toezicht hier een besluit over. Maar bestuur en toezicht zitten er niet voor zichzelf, maar namens een bepaalde groep. Die groep noem ik 'morele eigenaren'. Het 'morele' verwijst naar de waarden die voor die groep centraal staan.

'Eigenaren' naar het gegeven dat voor die groep de organisatie 'eigen' is. Niet in de zin dat ze ermee kunnen doen wat ze willen, maar dat ze zich er verantwoordelijk voor voelen, om er zorgvuldig mee om te gaan.

Een mooi voorbeeld vind ik het schoolbestuur Ons Middelbaar Onderwijs, OMO. Het 'ons' in de naam

verwijst naar het gevoel dat het onderwijs van 'ons' is, van die groep die belang hecht aan het onderwijs (in dit geval rooms-katholiek) dat de school verzorgt.

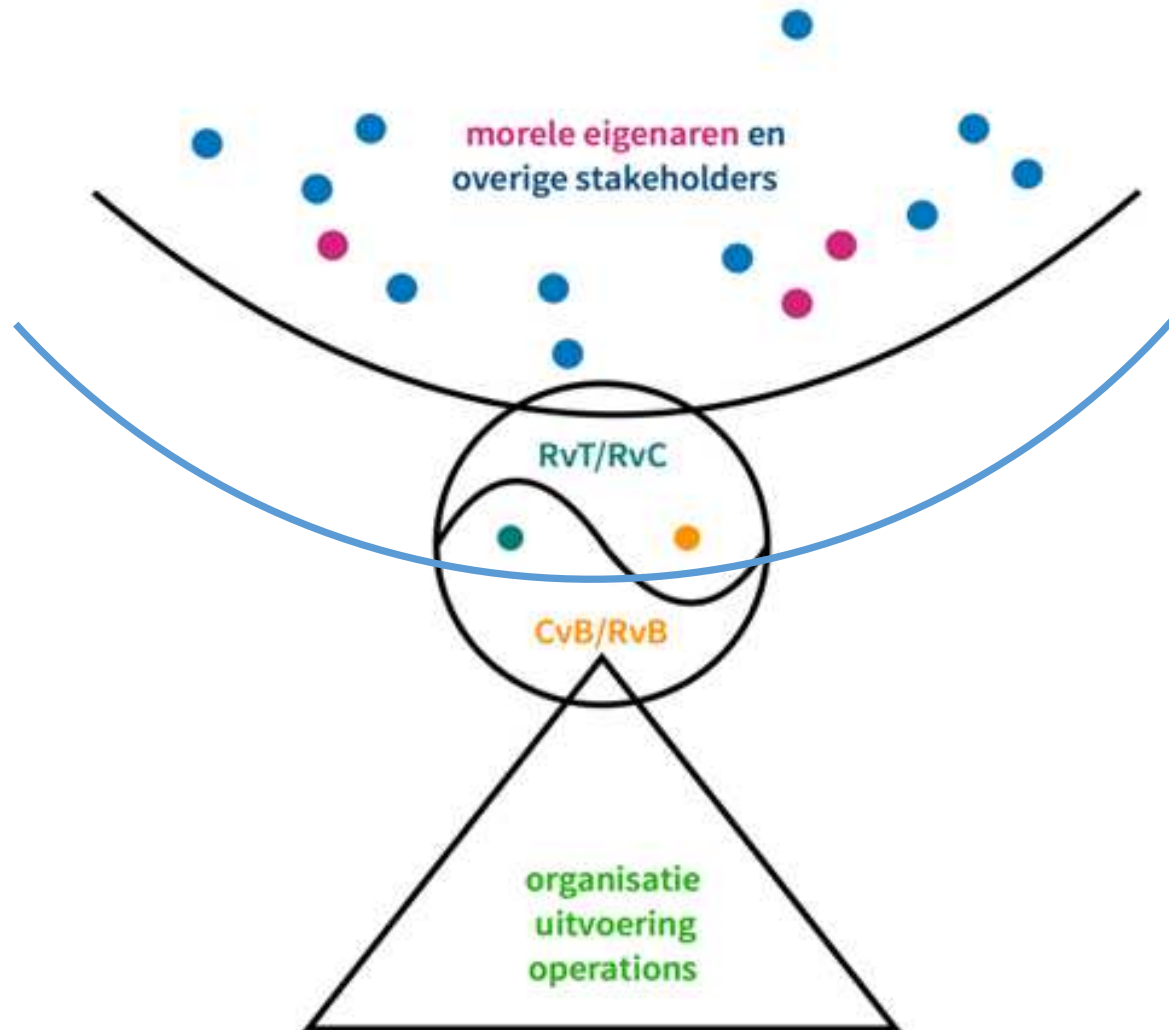
Nu is het ingewikkelder, dat 'morele eigenaren' zichzelf niet altijd eigenaar voelen. Er zullen in Brabant niet veel inwoners meer zijn die zich direct herkennen in het 'ons' van OMO. Dat maakt de opdracht voor besturen zo complex. Want het bestuur van OMO zal zich er nog steeds goed van willen vergewissen, dat het onderwijs aansluit op de waarden van huidige ouders in de regio. Ook al gaan die niet meer iedere week naar de kerk. Het bestuur zal, met andere woorden, mee moeten bewegen met veranderende waarden en opvattingen van de morele eigenaren. Daarvoor zal het bestuur wel in contact moeten zijn met die morele eigenaren. Dat zijn echte mensen, met wie je echt kunt praten. Dat doen ze bij OMO dan ook. Zo zullen alle besturen na moeten denken hoe zij zich op de hoogte kunnen stellen van de waarden die hun eigenaren koesteren.



Voor een school zijn de morele eigenaren vaak de ouders, en, in iets mindere mate, de leraren. Het ingewikkelde is, dat die ouders en leraren ook een andere rol hebben. Ouders zijn ook ‘klant’ van de school, in de zin dat ze een bepaalde ‘dienst’ verwachten — ik schrijf het tussen aanhalingstekens, want het is te kort door de bocht natuurlijk. Evenzo zijn leraren ook werknemer.

Het verschil tussen de rol van klant of werknemer, en die van eigenaar, is de oriëntatie. Ben je gericht op de korte termijn, op je eigen belang? Of ben je gericht op de lange termijn, op het algemeen belang? Als je als bestuur met een ouder-als-eigenaar wilt praten, dan zul je vragen moeten stellen over die lange termijn. Dan zul je merken dat die ouder zich automatisch ook meer als eigenaar gaat opstellen, en minder als klant. En in dat gesprek kun je er dan achter komen, welke waarden die eigenaren van belang vinden, om te bepalen of jouw organisatie ‘effectief’ en ‘efficiënt’ is, of anders gezegd: het goede doet, op een goede manier.





Bestuur als poort naar de omgeving

In de afbeelding hiernaast zie je weergegeven hoe bestuur en toezicht samen de buffer (of ook wel: de poort) vormen tussen de maatschappelijke omgeving en de organisatie. Die verbinding is een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Ik zie bestuur en raad van toezicht als één bestuurlijk geheel, met twee functies: uitvoerend en toezichthoudend. Dat bestuurlijke geheel heb ik als yin/yang symbool getekend. Want daarbinnen heeft ieder afzonderlijk z'n eigen verantwoordelijkheid.

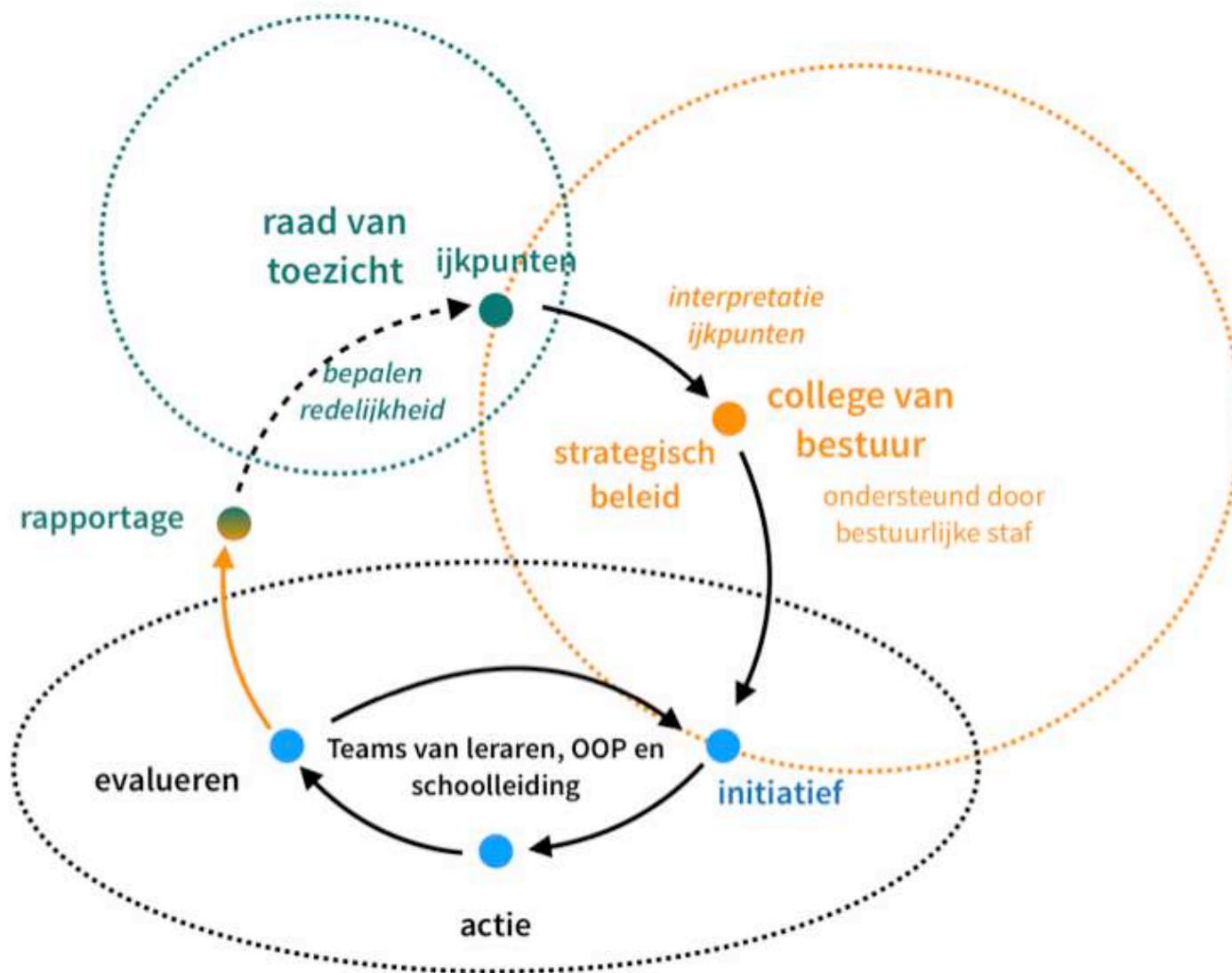
De toezichthouder zorgt dat er ijkpunten zijn en dat ze gebruikt worden. Die ijkpunten zijn afgeleid van waarden van morele eigenaren, en worden opgesteld in dialoog met bestuurder.

De bestuurder is vervolgens verantwoordelijk voor de rest. Kort geformuleerd: de bestuurder neemt initiatieven en legt verantwoording af. Die verantwoording geeft de bestuurder aan de hand

van ijkpunten, opgesteld samen met toezichthouder.

Er is dus een centrale rol voor deze ijkpunten. Extern, naar de maatschappelijke omgeving zorgen voor prioriteiten in thema's. Intern zorgen ze voor het concretiseren van verwachtingen van toezichthouder naar bestuurder. En daarmee zijn ze de basis voor werkgeversrol van de intern toezichthouder.





De beleidscyclus en verantwoording

Hoe werkt dat nu in het dagelijks werkproces?

Daarvoor kun je naar dit schema kijken. Je ziet dat de ijkpunten op het snijvlak van het domein van raad van toezicht en bestuurder liggen. Dat heeft ermee te maken dat zij die samen opstellen. Vervolgens ontwikkeld de bestuurder strategisch beleid. Dat is volledig de verantwoordelijkheid van de bestuurder zelf. Dat moet wel, want de raad van toezicht kan hier geen verantwoordelijkheid voor dragen. Alleen om te beoordelen in hoeverre het binnen de ijkpunten blijft.

Ergens gaat dat strategisch beleid over in operationeel beleid. Dat is de zwarte ovaal. Daar gaan teams aan de slag om het strategisch beleid uit te voeren. Die cyclus gaat tientallen, honderden keren heen en weer in teams, zonder dat het bestuur daar bij is. Laat staan de raad van toezicht.

Pas als het op rapportage aankomt, dan zal de bestuurder informatie bij de teams opvragen, om

deze in een rapport aan de raad van toezicht te sturen. En daar komen de ijkpunten weer goed van pas, om de informatie goed te ordenen en te focussen.

Ijkpunten helpen dus, om te voorkomen dat de bestuurder niet weet welke informatie er precies gestuurd moet worden. En dus veel te veel of veel te weinig informatie geeft. En het helpt om te voorkomen dat de raad van toezicht willekeurig informatie gaat opvragen en beoordelen.

Nu mag de raad van toezicht alle informatie opvragen die ze wil, maar de vraag is hoeveel tijd de raad heeft om die goed te beoordelen. Tijd is er altijd te weinig. Dan kun je maar beter een goede lijst van prioriteiten hebben.

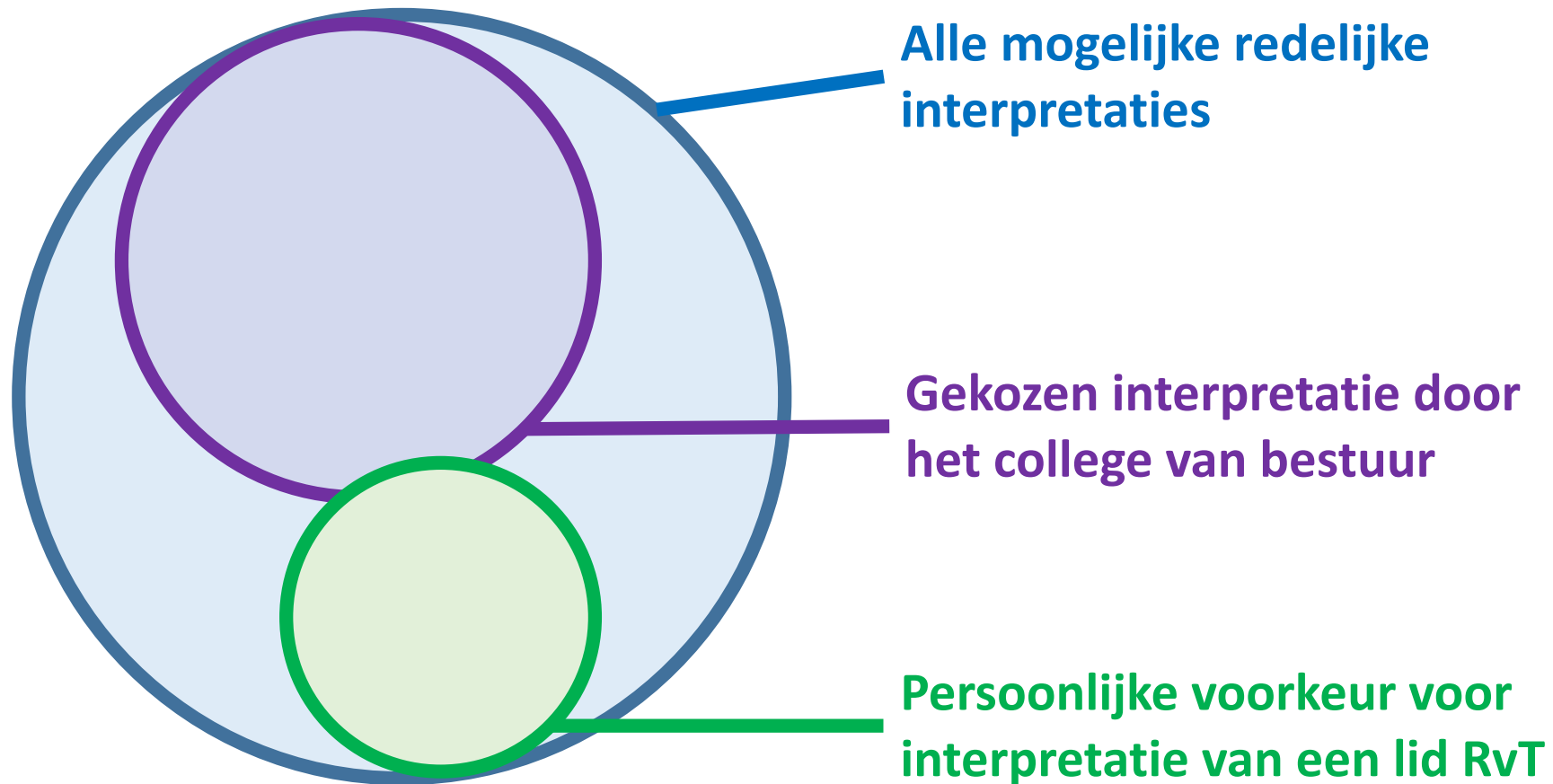
De raad van toezicht beoordeelt vervolgens de rapportages. Niet aan de hand van vooraf vastgestelde targets, maar op vrij abstracte, omvattende ijkpunten. En daar binnen bepaalt de raad van toezicht of het bestuur in redelijkheid heeft voldaan aan de ijkpunten.



Dat is geen afrekening, maar een dialoog. Met weliswaar ieder een duidelijke rol. Die van bestuurder als initiatiefnemer en degene die verantwoording geeft. Die van raad van toezicht die *namens de maatschappelijke omgeving* ofwel de morele eigenaren, bepaalt of die verantwoording redelijkerwijs acceptabel is.

Dat is geen abc-tje, daar is geen blauwdruk voor te geven. Dat vraagt veel wijsheid, maatschappelijke voelsprietten, een duidelijk innerlijk moreel kompas, sterk ontwikkelde gespreksvaardigheden om een goede dialoog te voeren. En moed om op tijd de juiste beslissing te nemen en tot een passend oordeel te komen, of dat nu positief of negatief is.





Redelijkheid en dialoog

Die redelijkheid is belangrijk. Want die stelt de dialoog centraal. En dat is, als het gaat om waardegericht bestuur en toezicht, precies de omslag die gemaakt moet worden.

Niet meer denken vanuit wantrouwen en strijd: de 'boardroom' als arena. Maar vanuit vertrouwen en gezamenlijkheid. Als je je al geen team voelt als raad van toezicht en bestuur, niet samenwerkt met de bestuurder, dan begin je al niet goed.

Als je denkt vanuit het gangbare arena/conflict-model dan ben je op andere oplossingen gericht, dan wanneer je denkt vanuit het idee dat organisaties een grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten gaan dragen. Want die maatschappelijke verantwoordelijkheid gaat over waarden, en dat is per definitie een gesprek zonder vooraf vastgestelde 'beste' oplossing.

Dat betekent niet dat je zomaar wat doet, als toezichthouder, of dat alles goed is, wat de

bestuurder aanlevert. Integendeel. Het werken met ijkpunten zorgt juist voor focus en precisie. De rapportages zorgen voor een focus op resultaten. In gangbaar bestuur wordt veel over plannen en activiteiten gepraat, maar zelden over daadwerkelijke resultaten bij de mensen voor wie je het doet. Terwijl het daar om gaat. Dat is natuurlijk ook het meest lastige om te bereiken, en als dat nog niet zo lukt, niet zo aantrekkelijk om over te praten als bestuurder. Je praat het liefst over alles wat je gedaan hebt alle bruisende activiteiten. Daar is niets mis mee, ook voor de raad van toezicht kan dat boeiend en inspirerend zijn om over te praten. Tegelijk moet de raad van toezicht streng zijn en naar de juiste indicatoren kunnen kijken. Dat kan alleen als ze van te voren met de bestuurder zo precies mogelijk (maar niet preciezer dan dat) is geweest in het bepalen om welke resultaten het dan gaat. En dan ook bij die resultaten blijven.

Tegelijk is het belangrijk dat de raad van toezicht niet zelf de indicatoren bepaalt (de kpi's, de targets, hoe je ze noemen wilt).



Dat kiezen van de juiste indicatoren, en de bijbehorende norm, of het beleid van de organisatie eraan voldoet, is de verantwoordelijkheid van de bestuurder. En die moet de vrijheid hebben om andere eenheden te kiezen, als hij of zij denkt dat die beter de beoogde resultaten dekken.

Aan de andere kant heeft de toezichthouder dan weer de vrijheid om zijn oordeel over de redelijkheid van die gekozen indicatoren, en de bijbehorende norm te wijzigen.

Deze vrijheden van zowel bestuurder als toezichthouder lijken zacht en misschien te leiden naar een glibberig pad. Maar precies hier biedt het werken met ijkpunten de mogelijkheid om rekening te houden met de veranderende omstandigheden in de werkelijkheid die zich ongetwijfeld gaan voordoen.

Wat dan overblijft, is het voeren van een goed gesprek tussen bestuurder en toezichthouder. Of tussen (toezichthoudend) bestuur en directeur.

Zo'n gesprek, dat zou iedereen moeten kunnen voeren. En daarmee denk ik, dat goed bestuur en toezicht iets van iedereen zou kunnen zijn.



