



KWALITEIT VAN KARAKTER

Basiselementen van waardegedreven toezicht in de semipublieke sector

Van toezichthouders en commissarissen wordt maatschappelijk, waardegedreven, toezicht verwacht. Waardegedreven toezicht gaat om het vermogen gewetensvol en maatschappelijk relevant op te treden binnen een complexe samenleving.

Waardegedreven leiderschap in de semipublieke sector gaat dus vooral om ons eigen moreel kompas en de relatie met de kern van de organisatie waar we op toezien. Dit artikel geeft handvaten om waardegedreven leiderschap in de diffuse praktijk van het maatschappelijk middenveld toe te passen.

Marianne Luyer en Johan Bouwmeester

Waardegedreven toezicht betekent dat de 'waarom'-vraag van de organisatie weer centraal komt te staan in het toezicht. Waarom bestaat deze school, dit ziekenhuis of deze corporatie? Het betreft de focus op de maatschappelijke opdracht van de organisatie. Bij dit inzicht horen vragen als 'welke waarde voegen wij toe als organisatie', en 'doen wij dat op de goede manier, op de manier waarop de stakeholders, de mensen voor wie wij het doen, het verwachten?' Daarnaast is inzicht in en kennis van waardesystemen van belang: het vermogen verschillende benaderingen van de werkelijkheid te zien en te onderkennen waar waardesystemen schuren. Waardegedreven toezicht is het kunnen benoemen van die spanningen en in dat krachtenveld de juiste interventies in te brengen. 'De waarde van waarden is dat ze de reflectiegraad van het handelen van personen verhogen. Handelen vanuit waarden is niet 'zomaar wat doen'. Waarden verhogen de doorzichtigheid en de begripelijkheid van het handelen, (...) aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2003'. Waarden op zichzelf verhogen echter niet de reflectiegraad van het handelen, maar een goed ontwikkeld *waardenbewustzijn* doet dat. Dat vergt een actieve, onderzoekende houding naar de betekenis van de benoemde waarden in de praktijk waar waarden kunnen schuren.

In dit artikel wordt waardegedreven toezicht als volgt omschreven: de (gezamenlijke) morele oordeelsvorming aan de hand van de aanwezige verschillende morele referentiekaders, machtsverhoudingen, expliciete en impliciete normen.

In Nederland kennen we een uniek systeem van toezicht op maatschappelijke organisaties, waarin dit toezicht zo is georganiseerd dat het dichterbij de samenleving, de burgers, is gebracht. Iedere maatschappelijke organisatie heeft een eigen verantwoordingsstructuur (intern toezicht) die zich in een bepaalde mate verhoudt tot toezichthoudende instanties vanuit de overheid (extern toezicht). Hiermee is een bredere maatschappelijke betrokkenheid op de publieke dienstverlening ontstaan in onze samenleving dan in vele andere landen het geval is. Het is echter zowel de kracht als de achilleshiel van ons maatschappelijk middenveld. De kracht, vanwege de invloed die vanuit de samenleving op deze manier wordt georganiseerd. De achilleshiel, omdat dit

systeem staat of valt bij de kwaliteit van de interne toezichthouders ten opzichte van de professionals die de organisatie dagelijks besturen. Wat doen die toezichthouders die op relatieve afstand staan van de professionele organisatie, maar anderzijds een vertegenwoordiging zijn van de samenleving? Welke afwegingen maken zij? Over de hun rol maakte Goos Minderman met collega's in 2012/2013 al een drieluik, getiteld 'Waar is de raad van toezicht'?² Onlangs heeft Tjibbe Joustra in een inleiding voor toezichthouders het als volgt verwoord: 'u bent een verborgen macht', hierbij refererend aan de macht die toezichthouders zouden kunnen hebben als ze zouden meedoen aan het maatschappelijk debat.

Waardegedreven toezicht: de verwachtingen zijn hoog.

Het thema van het belang van waardegedreven toezicht is niet iets nieuws. Waardegedreven toezicht is inmiddels opgenomen in de governance- en gedragscodes in de semipublieke sector. In 2012 schreven Pauline Meurs en Theo Schraven al over de ontwikkelingsfasen van toezicht in de zorg, van informeel naar waardengericht toezicht met de daarbij behorende dimensies³. Het rapport 'Een lastig gesprek', van de Commissie Maatschappelijk Verantwoord Bestuur en Toezicht onder voorzitterschap van Femke Halsema heeft dilemma's bij toezicht in kaart gebracht en constateert dat uiteindelijk het 'lastige gesprek' de basis is voor goed functioneren van onze maatschappelijke organisaties.⁴ Dit rapport heeft veel impact gehad op de context en de dynamiek in toezichtland en de daarbij behorende verantwoordelijkheden van het toezicht. Het essay Beter Toezien in 2016 van Hans Boutellier vraagt aandacht van het toezicht voor leiderschap en de lerende organisatie in het onderwijs.⁵ Het hele stuk ademt maatschappelijke verbondenheid: hoe verhoudt de raad en in het verlengde daarvan de organisatie zich tot maatschappelijke trends als digitalisering, verkleuring en vernetwerking?

De volkshuisvestingsector staat voor de opgave om het maatschappelijk en politiek vertrouwen weer op te bouwen. Daar is de sector zich van bewust blijkend uit het initiatief 'Toezicht met Passie' een impuls voor

inclusief toezicht. In een onlangs verschenen publicatie van Meike Bokhorst en Judith van Erp in opdracht van de Inspectieraad blijkt, in vergelijking met het onderwijs, dat de woningcorporatiesector nog ruimte heeft om aan het maatschappelijk vertrouwen te werken via bijvoorbeeld het besteden van meer aandacht aan de huurders.⁶

De in 2017 verschenen Governancecode voor de Zorg is 'principle based' in plaats van 'rule based'.⁷ Hiermee daagt de sector het toezicht uit vorm te geven aan de uitvoering van haar kerntaak: de bewaking van de maatschappelijke doelstelling en legitimatie van de zorgorganisatie, namelijk het bieden van goede zorg aan cliënten (principe 1); en te voldoen aan het hanteren van waarden en normen die passen bij de maatschappelijke positie van zorgorganisaties (principe 2). De vereniging van toezichthouders in de zorg heeft in het verlengde van deze code een publicatie laten verschijnen 'Samen van waarde' waarin de raad van toezicht wordt opgeroepen aandacht te besteden aan het 'belanghouderbeleid' van de organisatie.⁸

In oktober 2017 is een essay verschenen van de commissie Legemaate over de grondhouding van de toezichthouder, met als titel 'Mandaat en Moeras', over het maatschappelijk mandaat als grondbeginsel voor intern toezicht in de zorg.⁹ Dit essay is een uitnodiging om niet alleen te spreken met elkaar over de gewenste competenties en gedrag van toezichthouders, maar ook de complexiteit van de werkelijkheid daarbij te betrekken.

Wat is de relatie tussen waarden en het toezicht op maatschappelijke organisaties?

Inge Brakman heeft het heel mooi verwoord: 'Een goede commissaris moet zich aangesloten voelen bij de ziel van het bedrijf'.¹⁰ Dit vraagt om een andere – 'aangesloten' – attitude en manier van kijken van de toezichthouder. Zich niet alleen richten op de eigen organisatie en de daarbij behorende financiële en inhoudelijke parameters, maar naar de samenleving kijken en van daaruit beoordelen of de organisatie voldoet aan haar maatschappelijke opdracht. En nog verder dan dat: de toezichthouder toetst niet meer uitsluitend achteraf, maar kijkt steeds meer naar de

toekomst om van daaruit bestuur en organisatie de juiste impulsen te geven om die besluiten te nemen voor een duurzame bijdrage van de organisatie.

Hier raken organisatie en maatschappelijke opdracht het eigen waardenpatroon. Welke waarden zijn volgens de toezichthouder belangrijk en verbinden hem of haar met de organisatie? Deelt de toezichthouder de passie voor het onderwijs, de toegankelijkheid van huisvesting voor iedereen of de kwaliteit van de gezondheidszorg in Nederland? Wat zijn daarin de kernwaarden voor het handelen?

Maar ook dichterbij zijn de dilemma's aanwezig: hoe om te gaan met grensoverschrijdend declaratiegedrag van een verder prima functionerend bestuur? Hoe om te gaan met calamiteiten die intern worden afgedekt? Wat bepaalt je gedrag als toezichthouder als je zaken ziet die niet bespreekbaar worden gemaakt? Ervaart de toezichthouder de maatschappelijke verantwoordelijkheid die bij deze rol hoort? Is de toezichthouder bekend bij burgers en cliënten, leerlingen, bewoners, klanten? Ziet de toezichthouder zich als een toezichthouder op een publieke organisatie of van een private organisatie, zoals Steven de Waal daarin onderscheid maakt?¹¹

Waarden en samenleving: het domein van de toezichthouder

Maatschappelijke organisaties zijn vaak ontstaan uit religieuze, kerkelijke of andere maatschappelijke inspiratiebronnen, gericht op charitas, barmhartigheid en sociale betrokkenheid. Bestuurders en toezichthouders van de maatschappelijke organisaties van vandaag moeten vaak weer veel inspanning verrichten om het bronverhaal van de organisatie boven tafel te krijgen.

Kernwaarden genoemd in mission statements van organisaties komen niet altijd overeen met de waarden in de onderstroom van de organisatie. Vaak zijn genoemde kernwaarden eerder een uiting van een gewenste cultuur van de organisatie, dan dat ze de realiteit van de organisatie weergeeft.

In tijden van crisis of onzekerheid is een waardegedreven houding niet gemakkelijk vol te houden, maar wel noodzakelijk. Waar de bestuurlijke reflex vaak gericht zal zijn op overleven, minimaliseren van

WAARDEGEDREVEN TOEZICHT BETEKEN DAT DE 'WAAROM'-VRAAG VAN DE ORGANISATIE WEER CENTRAAL KOMT TE STAAN IN HET TOEZICHT

kosten of beperking van risico's, vraagt een waardegedreven reflex naar wat ook alweer de bedoeling was van de organisatie?¹²

De zoektocht naar de 'biografische identiteit' van de organisatie, onontbeerlijk voor een helder zicht op de bestaande, werkelijke waardepatronen en -systemen, is daarin van groot belang. Deze verkenning dient om de brug te slaan tussen de gewenste werkelijkheid en de bestaande werkelijkheid. De toezichthouder die dit begrijpt is in staat adequaat te handelen richting bestuurder.

Steven de Waal heeft onderzoek gedaan naar de waarden van leiders in het private domein, die van de staat en het domein van de maatschappelijke organisaties. Die waarden verschillen significant. De waarden van de 'civil-society' zijn volgens De Waal o.a. verantwoordelijkheid, loyaliteit, verbindend, zorgzaam, burgerschap.¹³ Om als organisatie maatschappelijk waarde toe te voegen is het onontbeerlijk om te begrijpen wat zich afspeelt in die samenleving, en zich te verhouden tot die samenleving en de organisatie. 'Sich verstaan', noemt Govert Buijs dat.¹⁴ Dat gaat verder dan een intellectuele inspanning: het betekent naast begrijpen, ook in verbinding gaan met die maatschappij. En dat betekent overigens dat de persoon van de maatschappelijk leider, de toezichthouder, wederom in beeld komt.

Kwaliteit van karakter

Een waardegedreven toezichthouder heeft de moed om vraagstukken die de organisatie betreffen telkens terug te brengen tot de impact op de maatschappelijke opdracht om van daaruit keuzes te maken. Daarbij heeft de toezichthouder de persoonlijke kwaliteit om voor die keuzes te staan en te blijven staan, ook onder druk. Wij noemen dit vermogen om in balans te blijven, om ook onder stress vanuit waarden te kunnen

(blijven) acteren, 'kwaliteit van karakter'.¹⁵ Het is het vermogen om vanuit de eigen innerlijke waarden te handelen, met weerstand om te gaan, verleidingen te herkennen, en een blijvend lerende en nieuwsgierige houding te hebben. Een vereiste hiervoor is een hoog ontwikkeld waardenbewustzijn bij de toezichthouder, of wel een helder 'moreel kompas'.

De jaarlijkse zelfevaluatie biedt een mooi moment om dit moreel kompas te iken. Het ontwikkelen van een gezamenlijk moreel oordeel over de vraag of de organisatie voldoet aan maatschappelijke opdracht, vraagt continue aandacht en wordt gevoed door momenten van diepgaand gesprek. Om tegenwicht te bieden aan de voortdurende stroom van codes, voorschriften, wetten en externe autoriteiten die het functioneren van het intern toezicht willen reguleren (en beperken), is het van groot belang dat de toezichthouder van nu beschikt over 'kwaliteit van karakter, innerlijke integriteit en een goed ontwikkeld waardenbewustzijn'.

Conclusie

De kwaliteit van het maatschappelijk middenveld wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van het toezicht. Immers de beoordeling of de maatschappelijke organisatie voldoet aan het uitvoeren van de maatschappelijke opdracht, vanuit het eigen moreel kompas van de toezichthouder, betekent steeds een moreel oordeel over de vraagstukken die de organisatie betreffen. Dit appèl op toezichthouders is in de semipublieke sector des te indringender, omdat in dit domein minder harde 'performance indicatoren' beschikbaar zijn dan in de private sector en in de publieke sector. Zelfkennis, weten welke waarden je gedrag richting geven en de moed om daarvoor te staan, zijn de belangrijkste pijlers van waardegedreven toezicht. Het mooie hiervan is dat iedereen hiertoe in

'EEN GOEDE COMMISSARIS MOET ZICH AANGESLOTEN VOELEN BIJ DE ZIEL VAN HET BEDRIJF'

staat is, mits men besluit hiervoor te gaan. Dat vergt kwaliteit van karakter.

Er is een aantal praktische handvaten die toezicht-houders kunnen gebruiken om dit waardegedreven toezicht handen en voeten te geven. Het organiseren van een jaarlijks gesprek over waarden tussen toezicht-houders en bestuur, waarin de eigen waarden en de waardesystemen in de organisatie aan de orde komen, is daar een mooi voorbeeld van. Bij voorkeur is dit gesprek een dialoog, waarin onderzoekend en waarde-rend met elkaar wordt gesproken.

Kennis van waardesystemen en het leren doorgronden van het eigen waardenstelsel is eveneens van belang. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van het waardenbewustzijn van de toezichthouder zelf en het vermogen om de werkelijkheid vanuit meerdere invalshoeken, vanuit verschillende waardesystemen, te kunnen begrijpen en deze in relatie te brengen tot de persoonlijke kernwaarden.

De bestuurder kan gevraagd worden expliciet te rapporteren vanuit de maatschappelijke opdracht van de organisatie, de wijze waarop gewerkt wordt aan de ontwikkeling van het waardenbewustzijn in de organisatie en de dilemma's en spanningen die daarbij optreden.

Ten slotte: de jaarlijkse zelfevaluatie is bij uitstek geschikt om de aandacht te richten op het gedrag van toezichthouders en bestuur, het verkennen van de soft skills en de werking van de 'mores' en onderstromen in de organisatie.

Noten

- 1 WRR, Toezicht op publieke belangen, Amsterdam University Press (2013)
- 2 Minderman G.D. e.a., Waar is de raad van toezicht? Deel 1 t.m 3, Boom/Lemma, den Haag 2012/2013.
- 3 Meurs, P. & Schraven T., Van informeel naar waardengericht toezicht, Goed Bestuur, 2012

- 4 Halsema, E., Commissie Behoorlijk Bestuur, 'Een lastig gesprek', Den Haag 2013.
- 5 Boutellier, H., 'Beter Toezien', NTOI Utrecht december 2016.
- 6 Van Erp, J en M. Bokhorst, Van transparantie naar responsiviteit', de Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht, in opdracht van de Inspectieraad, Utrecht 2017.
- 7 BOZ, Governancecode voor de zorg, Utrecht 217.
- 8 NVTZ, 'Samen van waarde', Utrecht 2017.
- 9 NVTZ, 'Mandaat en moeras, over het maatschappelijk mandaat als grondbeginsel voor intern toezicht in de zorg', Utrecht 2017.
- 10 Brakman, I. Commissaris bedenk wat jouw bijdrage gaat zijn, interview Raad (uitgave KPMG, februari 2016).
- 11 Waal, S. de, Burgermacht en burgerkracht, Boom/Lemma, Den Haag 2016.
- 12 Hart, W., Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling, Kluwer, Deventer, 2012
- 13 Zie noot X.
- 14 Buijs, G., De eeuw van de burger, Groenlezing 2014
- 15 Bouwmeester, J. en M. Luyer, Waardegedreven leiderschap, dansen met licht en duisternis, Aspect (2017)

Over de auteurs:

Marianne Luyer en Johan Bouwmeester zijn oprichters van OnTheGood: Maatschap voor Waardegedreven Leiderschap en ervaren leiders en consultants in het publiek domein. Vanuit OnTheGood helpen zij organisaties en individuen waarden in praktijk te brengen en persoonlijk leiderschap te ontwikkelen. Beiden zijn lid van The Midfield (www.themidfield.nl), een denktank voor goed bestuur in het maatschappelijk middenveld.

