

Jos Koffijberg, Margrietha Wats en Eelke Heemskerk betogen dat veiligheid en zekerheid door de coronacrisis in toenemende mate gewaardeerd worden. Daardoor ontstaat er meer balans tussen waarden als doelgerichtheid, rechtvaardigheid en veerkracht. Van commissarissen en toezichthouders wordt verwacht dat zij niet alleen het gesprek aangaan over deze waarden, maar ook bewaken dat die in balans blijven. Een houding die past bij durf, waarden, data en dialoog biedt daarbij houvast.



J.J. (Jos) Koffijberg is bestuurskundige en adviseur bij de Galan Groep. Hij is deskundige op het gebied van de governance en besturing van de volkshuisvesting. **Margrietha Wats** heeft haar wortels in de zorg en adviseert toezichthouders en bestuurders. Zij vervult meerdere toezichthoudende functies en geeft les aan de TU Delft.

Eelke Heemskerk adviseert bij Galan Groep over *good governance* en is universitair hoofddocent (Political Science) aan de Universiteit van Amsterdam.

OP ZOEK NAAR EEN NIEUWE WAARDEN- BALANS NÁ CORONA

Wanneer een systeem onder druk komt te staan, zie je pas goed wat de meest vitale, de meest belangrijke onderdelen zijn. Zo ook toen in het voorjaar van 2020 de coronacrisis zich onverwacht aandiende en ziekenhuizen de toeloop van patiënten nauwelijks aankonden. Het schrikbeeld van coronaslachtoffers die in de gangen van Nederlandse ziekenhuizen zouden overlijden, is ook nu nog aanleiding tot rigoureuze maatregelen die zelfs in oorlogstijd ongekend zouden zijn geweest.

Onder deze grote druk werd ineens duidelijk dat de meest vitale onderdelen van onze maatschappij helemaal niet de beroepen zijn met het hoogste aanzien of de beste salarissen. Het waren niet de bankiers, de managers, de adviseurs of de ingenieurs

die cruciaal bleken te zijn, maar de zorgmedewerkers, de leraren, de supermarktmedewerkers, de reinigingsdiensten. De lijst van zogenoemde ‘cruciale beroepen’ die in het voorjaar 2020 werd opgesteld was wat dat betreft ontmaskerend en legde pijnlijk een weeffout in onze maatschappij bloot. Want hoe kan het nu dat juist de meest vitale beroepen relatief slecht betaald en ondergewaardeerd zijn?

Het voorbeeld van de onverwachte vitale beroepen is een symptoom van een grotere heroriëntatie. Door de coronacrisis vindt herwaardering plaats van wat we echt belangrijk vinden. ‘Vitaal’ valt daarbij niet langer samen met ‘meest verdienend’, ‘meest productief’, of ‘hoogste status’, maar gaat over de maatschappelijke

bijdrage. Er wordt een groot beroep gedaan op inzet, daadkracht en improvisatievermogen van maatschappelijke organisaties en we herontdekken daarbij welke waarden we nu echt belangrijk vinden. Deze herwaardering strekt zich zelfs uit tot de rol van de overheid als vehikel voor collectief handelen, voor coördinatie en voor gezaghebbende (afdwingbare) besluitvorming. Al moet die overheid voortdurend op haar hoede zijn dat gezag niet te verliezen.

Er verschenen al talrijke beschouwingen met vergezichten hoe deze heroriëntatie de wereld blijvend zal veranderen ná corona: een *Umwertung aller Werte*. Maar het is zeer de vraag hoe blijvend deze herwaardering zal blijken te zijn. In plaats van een *next normal* is het veel waarschijnlijker dat we al snel terugvallen in oude patronen, in hoe we het vóór de crisis deden, in *business as usual*. Omdat we nu eenmaal gewoontedieren zijn en ons gedrag niet zomaar blijvend veranderen. En omdat we veel hebben vastgelegd in regels, procedures, geldstromen, gedragscodes, waarvan we de achterliggende waarden hebben geïnternaliseerd. Kortom: institutionalisering. Instituties zijn gestolde waarden, een uiting van ‘zo zijn onze manieren’. En we weten dat instituties *sticky* zijn, je komt er maar moeilijk vanaf. De crisis heeft ze vloeibaar gemaakt, maar voor je het weet, stollen ze weer in hun oude mallen.

En dat is zonde. Want we zien dat onder extreme omstandigheden, zoals nu, van alles vloeibaar wordt. Dat organisaties en mensen opeens heel flexibel kunnen zijn, bereid zijn elkaar te helpen, over de grenzen van eigenbelang, eigen organisatie en eigen professie heen kunnen stappen en met gezond verstand, kunde en inlevings- en improvisatievermogen heel adequaat weten te reageren. Ongekend snel wisten bedrijven zich aan te passen en te innoveren en bleek ook de overheid verrassend wendbaar. En in alle geledingen bestond en bestaat een enorme bereidheid bij individuele personen om de schouders eronder te zetten, extra uren te maken, *to go the extra mile*. We zien een altruïstisch overschot. De menselijke maat is even terug, ondanks de vreemde situatie is er ineens minder vervreemding. Hoewel inmiddels ook duidelijk wordt dat er barsten in de solidariteit ontstaan en de aanhoudende beperkingen hun tol eisen, is de vraag: hoe kunnen we het goede behou-

den? Hoe kunnen we het momentum gebruiken – ‘*never waste a good crisis*’ – en nadenken over de vraag: wat willen we behouden van wat we hebben gezien en ervaren, en wat is nodig om deze nieuwe blik na de crisis blijvend post te laten vatten? Dat is ook een heel relevante uitdaging – én een kans – voor bestuurders en toezichthouders van maatschappelijke organisaties. Op zijn minst moeten ze daarover met elkaar in gesprek gaan. Want blijvende verandering gaat niet vanzelf.

Een brede blik op waarden: sigma, thèta en lambda

Wat is nu van belang in onze maatschappij? Wat is *van waarde*? Om deze wezenlijke vragen te beantwoorden helpt het om, zoals bestuurskundige Trui Steen in een beschouwing over besturen in coronatijd aanraadt, gebruik te maken van de drie clusters van verschillende types publieke waarden die Christopher Hood al in 1991 onderscheidde¹. De eerste set zijn de zogenoemde sigma-waarden. Deze zijn gericht op kostenbewustzijn en efficiëntie. Succes bereik je door meer met minder te doen. De tweede set zijn de thèta-waarden. Hierbij gaat het om transparantie, inspraak en verantwoording. Succes is oprechtheid en rechtvaardigheid. De derde set zijn de lambda-waarden, waar succes gaat om betrouwbaarheid en aanpassingsvermogen. De tabel op pag. 73 geeft een nadere toelichting op de drie sets van waarden.

Het behoeft geen toelichting dat in de afgelopen decennia de sigma-waarden steeds prominenter en dominanter zijn geworden, ten koste van de thèta- en lambda-waarden. Het marktdenken heeft zich sterk geworteld in alle delen van de maatschappij. Denk aan de corporate governance-discussies met aandeelhouderswaarde als uitgangspunt, of aan de opkomst van *new public management* in de (semi-)publieke sectoren. De theta- en lambda-waarden zijn weliswaar altijd aanwezig, maar in de afgelopen periode veel minder leidend geweest in het organiseren van onze maatschappij. De coronacrisis heeft deze nadruk op sigma-waarden en de beperkte definiëring van ‘waarde’

	Sigma-waarden: scherp en doelgericht	Thèta-waarden: eerlijk en rechtvaardig	Lambda-waarden: robuust en veerkrachtig
Wat betekent succes?	Zuinigheid: meer met minder doen	Eerlijkheid	Veerkracht Betrouwbaarheid Aanpassingsvermogen
Wat betekent falen?	Verspilling Incompetentie	Malversaties Voortrekken	Catastrofes
Hoe wordt succes en falen uitgedrukt?	Tijd en geld	Vertrouwen en legitimiteit	Veiligheid en zekerheid (overleven)
Concrete maatstaven	Doelgericht Effectief Efficiënt Zuinig Gecoördineerd	Transparant Openbaar Inspraak Rechts- en belangenbescher- ming Verantwoording	Redundant Divers, gevarieerd Robuust Geïntegreerd Lerend Innovatief

en ‘succes’ binnen dat frame pijnlijk duidelijk gemaakt. We zien dat de coronacrisis een herwaardering teweegbrengt van met name lambda-waarden, waar het gaat om veiligheid en zekerheid. Na de stelselwijzigingen van 2006 is het Nederlandse zorgstelsel vele malen efficiënter geworden, dat staat buiten kijf en was ook hard nodig. Maar door een te eenzijdige waardenoriëntatie zijn we andere kwaliteiten wellicht te veel uit het oog verloren en is bijvoorbeeld de robuustheid van het systeem afgenomen. En dat uit zich in de vraag: waarom hebben we niet meer IC-bedden?

De spanning tussen de waardenclusters is natuurlijk niet nieuw en beperkt zich ook niet tot de gevolgen van de coronacrisis en de zorg. Ook in sectoren als de woningcorporaties, het onderwijs en bij overheidsinstellingen is deze spanning in de afgelopen jaren zichtbaar geworden. Maar de grote druk die vanwege corona op ons maatschappelijke systeem is gekomen, maakt de spanning tussen de waardenclusters en de dominantie van sigma-waarden nu duidelijker dan ooit tevoren. De vraag is dan ook wat het betekent als

we op een meer evenwichtige manier de waarden met elkaar in balans brengen. Wat zijn dan de mogelijkheden? Welke waardenverschuivingen zien we? Welke zijn de moeite waard om ook ná corona vast te houden? En hoe zorgen we ervoor dat dat ook gebeurt? Aan bestuurders en toezichthouders de uitdaging om het gesprek hierover indringend aan te gaan.

Op zoek naar een balans in waarden

In Nederland vertrouwen we publieke taken van oudsher toe aan particuliere, privaatrechtelijke organisaties, vaak voortgekomen uit burgerinitiatief of charitas op levensbeschouwelijke grondslag. En voor zover dat niet het geval was en ze als overheidsorganisatie zijn gestart (gemeentelijk ziekenhuis, openbare school, gemeentelijk woningbedrijf), zijn ze in de jaren negentig doorgaans verzelfstandigd en op afstand gezet. Met vaak een stichtingsvorm, een eigen bestuur en een eigen raad van toezicht.

Als geen ander moeten maatschappelijke organisaties afwegingen maken en balanceren tussen waarden die met elkaar om voorrang strijden. In zorginstellingen, het onderwijs en woningcorporaties gaat het om de balans tussen beschikbaarheid (inclusief toegankelijkheid), betaalbaarheid en kwaliteit. Ze moeten bovendien financieel gezond blijven en continuïteit op lange termijn voor ogen houden. Door het verzelfstandigingsbeleid uit de jaren negentig wordt van met name ziekenhuizen en woningcorporaties bovendien ondernemerschap verwacht (ze mogen enige ‘winst’ maken), zonder dat er een duidelijk, eenduidig richtsnoer voor hun handelen is. Het zijn hybride organisaties tussen markt, overheid en gemeenschap in, zonder winstoogmerk, die de tucht van aandeelhouders, directe politieke aansturing respectievelijk leden missen. Ziedaar het grote belang van de kwaliteit van het gesprek binnen (bestuur-RvT) en buiten de organisatie (met stakeholders en externe toezichthouders) over de maatschappelijke waarden waarop de organisatie zich wil richten en de afwegingen en keuzes die ze daarbij maakt.

De rol van de raad van toezicht

Waarden zijn voor een deel gesteld of verankerd in wet- en regelgeving waaraan organisaties zich moeten houden. Ze zijn ook te vinden in kwaliteitshandvesten en governance codes. En we vinden ze in professionele standaarden, die vooral in zorg en onderwijs sterk zijn ontwikkeld. Natuurlijk moet een organisatie zich houden aan wetten en regels, en het is aan een raad van toezicht om erop toe te zien dat dat ook gebeurt en dat het maatschappelijk belang op lange termijn geborgd wordt.

Toezicht kan zich beperken tot het toetsen of het bestuur zich aan de regels en voorschriften heeft gehouden, maar dat is naar ons idee onvoldoende. Het gesprek moet ook over de achterliggende, inhoudelijke waarden zelf gaan. Ten eerste omdat de wetgever daar vaak bewust ruimte voor laat en niet zelf voorziet in een inhoudelijke afweging voor specifieke, lokale situaties die zich kunnen voordoen. Dat geldt ook voor governance codes, zeker als ze meer *principle-* dan

rule-based zijn. Ten tweede omdat instituties (zoals wetten) traag zijn en vaak achter de maatschappelijke ontwikkelingen aan lopen. Een bestuur en RvT die alert zijn en voeling houden met veranderende waardeopvattingen in de samenleving en – meer specifiek – onder belanghouders rond hun organisatie, zijn in staat betere beslissingen te nemen en hun legitimiteit te behouden of zelfs te vergroten. Dat mag en zal daarom af en toe best eens wringen met wettelijke kaders of de kaders van externe toezichthouders. Ten derde omdat toezichthouders daarmee invulling kunnen geven aan hun klankbordrol, waarin ze tot steun kunnen zijn voor het bestuur. Afwegingen maken tussen schurende of botsende (morele) waarden behoren immers tot de lastigste, maar meest wezenlijke taken van het bestuur van een organisatie. Een RvT die verder gaat dan procedureel toetsen of het bestuur zich gehouden heeft aan wettelijke kaders en de governance code, die actief meedenkt over de inhoudelijke waarden die op het spel (moeten) staan en het bestuur daarbij stimuleert en kritisch bevraagt, helpt de organisatie vooruit en bewijst de directe stakeholders (patiënten, leerlingen, huurders, medewerkers, financiers, et cetera) en de bredere samenleving een dienst.

Het onderscheid tussen sigma-, theta- en lambda-waarden reikt bestuurders en toezichthouders een kader en taal aan waarmee zij hun gesprek kunnen voeren, juist in coronatijd. Belangrijker dan dit onderscheid is dat het gesprek wordt gevoerd. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving wijst op het belang van DWDD: durf, waarden, data en dialoog². Durf is nodig om de coronacrisis aan te grijpen om eerder gemaakte keuzes onder ogen te zien en systeemfouten recht te zetten. Waarden zijn leidende beginselen bij het nemen van beslissingen. Data verwijzen naar feitelijke informatie, kennis en inzicht in actuele en te verwachten ontwikkelingen. Dialoog is cruciaal: waarden en data hebben woorden nodig om te komen tot goede afwegingen.

Raden van toezicht kunnen dit direct op hun eigen werk betrekken. Wat kunnen ze doen?

Allereerst kunnen toezichthouders kritisch bezien of de waarden die in de besluitvorming binnen de organisatie meewegen, wel volledig zijn. Zijn alle

‘Als toezichthouder moet je weten welke waarden aan de orde zijn en vervolgens de discussie aanzwengelen’

★★

relevante waarden op tafel? Juist voor maatschappelijke, lees hybride organisaties, is het belangrijk dat zij *constituency* opbouwen en onderhouden, dat zij goed nadenken over de belanghouders die zij willen dienen en over de vraag of hún stem en belang goed worden gehoord in de organisatie. In het bijzonder gaat het dan over de patiënten, de leerlingen en hun ouders en huurders, zowel huidige als toekomstige (woningzoekenden zijn bijvoorbeeld niet vertegenwoordigd). Welke waarden zijn voor deze stakeholders belangrijk en komen die voldoende aan bod? En zijn die waarden door de coronasituatie verschoven?

Verder kunnen toezichthouders oefenen met gesprekstechnieken voor het omgaan met (morele) dilemma's. Daar zijn allerlei methoden voor, en veel toezichthouders zijn daar al actief mee bezig. Waarschijnlijk loopt de zorgsector daarin voor op de onderwijs- en corporatiewereld, omdat het in de zorg veel directer gaat om leven en dood. Vaak volgen gesprekken een vaste structuur, waarbij deelnemers hun oordeel voorlopig uitstellen. Het gaat om 'een oordeelsvrij onderzoeken van argumenten, vanuit het perspectief van alle stakeholders'³. Voor zowel toezichthouders als bestuurders is het de moeite waard om hierin te investeren en het gesprek met elkaar scherp te voeren – dat wil zeggen: scherp op de zaak, maar zacht in de relatie, met respect voor elkaars overwegingen.

Doet de organisatie de juiste dingen?

In 't Veld heeft er in zijn beschouwingen over de governance van publieke en maatschappelijke organisaties op gewezen dat governance – in de zin van geïnstitutionaliseerde en opgelegde *checks & balances* – vaak een 'prothese' is voor deugdzaamheid⁴. Anders gezegd: dat procedurele voorzieningen (regels, codes,

protocollen, et cetera) het eigen denken, de eigen oordeelsvorming en afweging verdringen. Strategisch leergedrag en verdere bureaucratisering kunnen het gevolg zijn, met als risico dat governance uiteindelijk een leeg begrip wordt en ontzield raakt. Wij zijn de laatsten om te beweren dat het in zorginstellingen, onderwijsorganisaties en woningcorporaties zover is. Maar het is wel belangrijk om het inhoudelijke, ook morele gesprek binnen en buiten de organisatie te blijven voeren. De coronacrisis geeft daar alle aanleiding toe. De raad van toezicht kan hierbij vanuit zowel de toezichts- als de klankbordrol een essentiële rol vervullen. Zijn de sigma-, thèta- en lambda-waarden in onze organisatie voldoende in balans? Zijn we voldoende waakzaam dat de sigma-waarden van efficiency, kostenbeheersing en kosteneffectiviteit niet te veel de overhand hebben? Zijn we voldoende robuust en adaptief om onze patiënten, leerlingen en huurders nu én in de toekomst te bieden wat nodig is? Het gaat om niets meer of minder dan de vraag of de organisatie nog steeds de juiste dingen doet.

Noten

1. Hood, Ch. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*. 69, 3-19; Steen, T. (2020) De rol van de overheid ook tijdens crisis: Hoe om te gaan met (conflicterende) publieke waarden? In: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het openbaar bestuur voorbij corona. Reflecties op de impact van de coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat*, pp. 16-18.
2. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) Blogreeks 'In het oog van de storm', over corona; blog Jet Bussemaker en Jan Kremer, 30 maart 2020.
3. Interview Alexander de Waele, 20 maart 2020, 'Morele dilemma's van vandaag zijn de reputationele en compliance risico's van morgen', website NVB.
4. In 't Veld, R.J. (2006) *Governance als prothese voor deugdzaamheid* (oratie UNA).