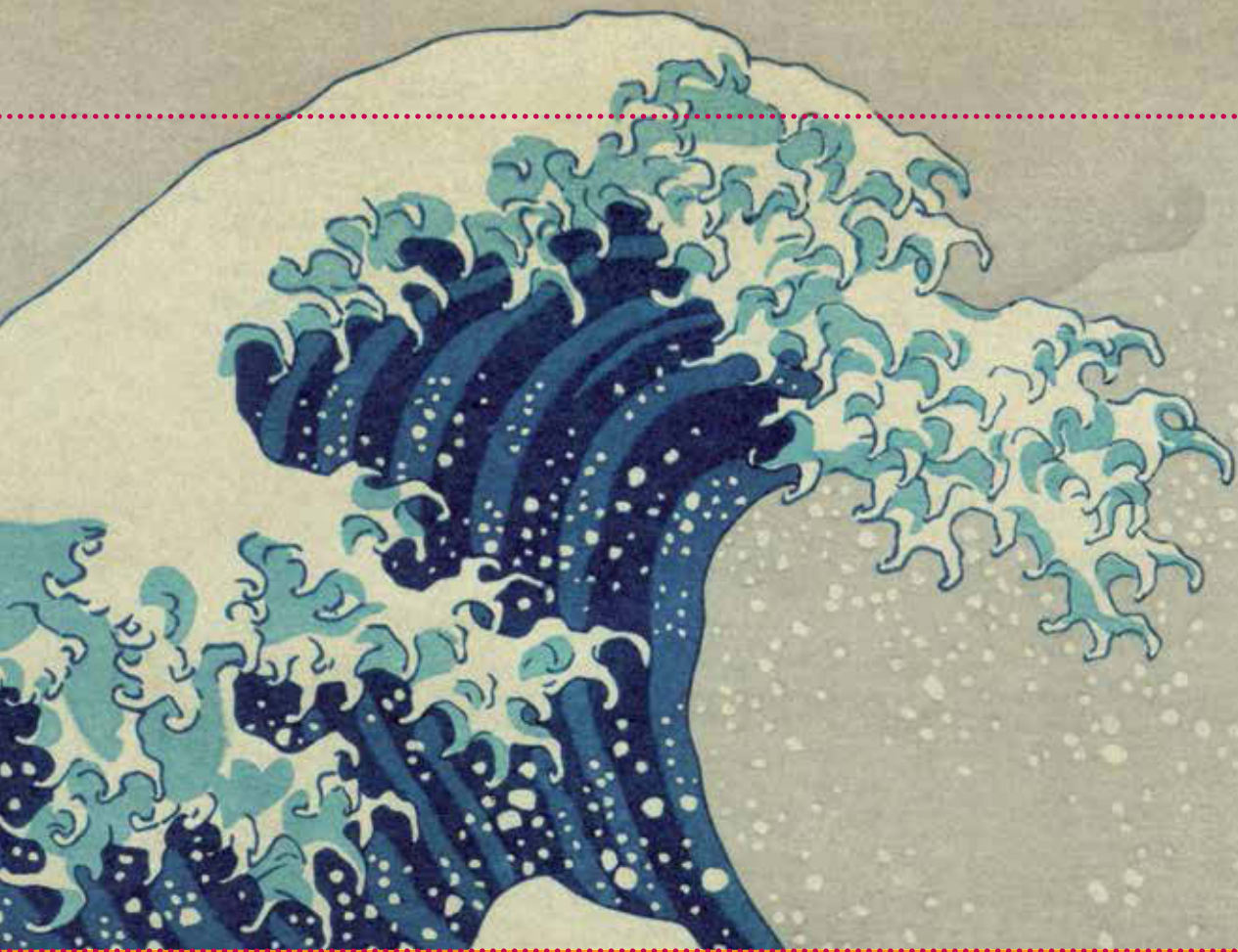


CAOP



ZOEKTOCHT NAAR DE TOEZICHTHOUDER VAN MORGEN

Samenvatting van drie dialoogtafels over
de ontwikkelingen rond toezicht houden in
het publieke domein



Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Zoektocht naar de toezichthouder van morgen

De ontwikkelingen rond toezicht houden in het publieke domein

Samenvatting van de drie dialogetafels

Deze publicatie is een productie van het CAOP, in samenwerking met MLI Intermanagement BV.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING VAN DE DRIE DIALOOGTAFELS

VOORWOORD

Toezicht: de discussie dichterbij	6
<i>Dialogotafels</i>	7

INLEIDING

'WAAR IS DE RAAD VAN TOEZICHT?'

DIALOOGTAFEL 1: 17 FEBRUARI 2015

Waar is de Raad van Toezicht: doen we het goed?	14
<i>Geven we het stelsel van toezicht nog tijd, of schaffen we het af?</i>	14
<i>Dialoog</i>	17

BOARDROOM DYNAMICS

DIALOOGTAFEL 2: 14 APRIL 2015

Boardroom dynamics: valkuilen in het toezicht	24
<i>In gesprek over een goed gesprek</i>	24
<i>Dialoog</i>	26

HET PERSPECTIEF

DIALOOGTAFEL 3: 18 MEI 2015

Het perspectief: op weg naar deugdelijk toezicht	34
<i>De kernwaarden van het toezicht zijn de kernwaarden van onze samenleving.</i>	
<i>Aftrap voor de volgende fase!</i>	34
<i>Dialoog</i>	36

NABESCHOUWING

WOORD VAN DANK AAN DE SPREKERS

DANKWOORD AAN DE DEELNEMERS

Voorwoord

TOEZICHT: DE DISCUSSIE DICHTERBIJ

De verhoudingen en rollen in het publieke domein van onze samenleving zijn aan het verschuiven. Er is sprake van een herordening, van gelijktijdige centralisatie en decentralisatie van taken en van herdefiniëring tussen publieke en private verantwoordelijkheden. De rol van de ‘verzorgende’ staat verandert in die van een ‘voorwaardenscheppende’ staat.

Onze publieke sector, die functioneert in dienst van de samenleving, voegt zich uiteraard naar de gewijzigde omstandigheden en naar de eisen die politiek en samenleving stellen. De veranderingen in de instituties leiden tot nieuwe systeemvereisten.

Bij al deze ontwikkelingen wordt goed toezicht steeds belangrijker. Maar wat verstaan we onder goed toezicht? En hoe draagt toezicht bij aan een kwalitatief goede publieke sector?

Discussies over toezicht worden vaak gevoerd in de bestuurlijke context, met aandacht voor publieke verantwoording. Maar de discussie kan (en moet) ook ‘dichter bij huis’ worden gevoerd: dichterbij en ook binnen organisaties. Het toezicht op de dagelijkse gang van zaken in de organisatie is immers onlosmakelijk verbonden met goed bestuur.

DIALOOGTAFELS

Om de verschillende facetten van toezicht verder uit te diepen en te leren van de praktijk, heeft het CAOP, in samenwerking met MLI, de reeks dialoogtafels ‘Toezicht in het publieke domein’ georganiseerd. Daar is het thema toezicht besproken vanuit verschillende invalshoeken:

1. Doet de raad van toezicht zijn werk goed?
2. Boardroom dynamics: wat zijn de valkuilen in het toezicht?
3. Het perspectief: welke stappen leiden tot deugdelijk toezicht?

Op basis van die reeks bijeenkomsten is deze brochure tot stand gekomen. Ik beveel u lezing van harte aan.

Philip Geelkerken
directeur CAOP

Inleiding

Nederland kent een uniek stelsel waarin maatschappelijke voorzieningen in oorsprong door de burgers zelf zijn opgericht. We vormen een egalitaire maatschappij waarin iedereen in beginsel gelijk is. Deze verworvenheid kan alleen voor de toekomst geborgd worden door goed functionerend toezicht. Regelmatige negatieve berichtgeving over bestuurlijke wantoestanden bij maatschappelijke organisaties wakkert de vraag aan of de wijze waarop het toezicht is georganiseerd wel voldoende is en zelfs of het systeem van toezicht wel kan werken.

Bij problemen grijpt de overheid in met versterkte regelgeving en inspecties. Hierdoor lijkt het externe toezicht zich te versterken, ten nadele van het zogenaamde interne toezicht. Een ontwikkeling die veraf staat van de oorspronkelijke rol van de (interne) toezichthouder, die vanuit zijn of haar maatschappelijke betrokkenheid en ervaring kan beoordelen of een organisatie deugdelijk functioneert.

Parlementaire onderzoeken en commissies die worden ingesteld na een uit de hand gelopen debacle bij een maatschappelijke organisatie, lijken niet het gewenste effect te hebben op het systeem. Er wordt een schuldige aangewezen, of geen schuldigen c.q. verantwoordelijken, en alles gaat verder zoals het was. Alleen neemt de regelgeving wel toe: meer codes, meer regels en richtlijnen, grotere rol van de inspectie.

We moeten ons afvragen of deze ontwikkeling ons een beter systeem van toezicht brengt. Of dat we bezig zijn een doodlopende weg te organiseren, waardoor ons unieke systeem, van burgerverantwoordelijkheden voor maatschappelijke organisaties, gaat verdwijnen. Wat gaat er dan mis? Wat is hiervan de oorzaak? Wat moet er veranderen?

Over dit thema kwamen Philip Geelkerken en Patrick Banis van het CAOP (centrum voor arbeidsverhoudingen in de publieke sector) en Marianne Luyer (waardegedreven leiderschap¹) in gesprek. Mede geïnspireerd door enerzijds de uitgave 'Waar is de raad van toezicht'² van onder andere prof. dr. Goos Minderman, en anderzijds door dr. Otto Scharmer, bekend van TheoryU en senior docent MIT³, die stelt dat vernieuwing ontstaat vanuit nieuwsgierigheid en dialoog, is het idee van de dialoogtafels ontstaan.

¹ Waardegedreven Leiderschap, varen op het moreel kompas, M. Luyer, 2012, MetsenMets

² Waar is de Raad van Toezicht – Goos Minderman 2012, BoomLemma

³ Theorie U, leiding vanuit de toekomst die zich aandient – dr. O. Scharmer, 2011, Christofoor

Vertegenwoordigers van overheidsorganen en toezichthouders uit verschillende publieke sectoren zijn met elkaar aan tafel het gesprek aangegaan. Aangewakkerd en geprikkeld door wisselende sprekers, ieder voor zich een autoriteit op dit gebied, zijn zij op zoek gegaan naar de toezichthouder van morgen. De dialoogvorm heeft goed gewerkt en de dynamiek leverde verfrissende inzichten en oplossingen op.

In deze publicatie geen kant-en-klare oplossingen en ook geen eensluidend antwoord op hoe het anders moet of hoe het wel goed is. Deze publicatie biedt een impressie van de dialoogtafels, met

als doel: de lezer inspireren en uitnodigen om mee te denken over het vraagstuk van het toezicht van de toekomst. Wellicht geeft een bepaald citaat een vernieuwend inzicht in de mogelijkheden in de eigen praktijk. Tenslotte zijn wij mensen het die vorm geven aan die nieuwe toekomst!

We hopen dat deze publicatie uitnodigt tot een vervolg. In deze serie dialoogtafels ontmoeten de wetenschap en de praktijk elkaar. Een vruchtbare combinatie. Met het doel om de belangrijkste onderliggende vraag te beantwoorden: hoe willen wij zelf onze samenleving inrichten? En dat zoekproces zetten we graag voort, met u!

Patrick Banis
Directeur Arbeidsmarkt CAOP

Marianne Luyer
Directeur MLI Intermanagement BV



'Waar is de raad van toezicht?'

Dialogotafel 1: 17 februari 2015

WAAR IS DE RAAD VAN
TOEZICHT: DOEN WE HET
GOED?

**GEVEN WE HET STELSEL VAN
TOEZICHT NOG TIJD, OF SCHAFFEN
WE HET AF?**

In zijn opening van de eerste dialoogtafel benadrukt Philip Geelkerken, directeur CAOP, het belang van kritisch kijken naar de toegevoegde waarde van het toezicht.

Dagvoorzitter Marianne Luyer stelt de gastsprekers voor:

- prof. dr. Goos Minderman, Vrije Universiteit Amsterdam;
- dr. Roel Bekker, fellow CAOP.

“Het is een pleidooi voor geduld. Na 400 jaar ervaring met aandeelhouderschap in de private sector, mogen we onszelf geduld gunnen om het toezicht in het publieke domein op een goede manier te laten ontwikkelen.”

‘Het doel van deze dialoogtafels is het gesprek aan te gaan over de ontwikkeling van het publieke toezicht in onze veranderende maatschappij. Vandaag staan we stil bij de waarde hiervan en stellen we ons de vraag waarom we ons hiervoor inspannen.’ Aldus de uitnodiging van Luyer aan Minderman om zijn kritische mening te delen.

Nederland heeft de grootste semipublieke sector ter wereld, waarvan de besturing is ondergebracht in stichtingen met onvoldoende eigenaarschap. Mede door een diffuus klantbegrip en gefragmenteerde relatie met vele overheden, loopt het in het zogenaamde middenveld niet altijd goed. Wat hiermee te doen?

Het is geen ideaal stelsel waarin alles geregeld kan worden. Houding en gedrag van bestuurders spelen hierbij een belangrijke rol. Minderman vergelijkt de ontwikkelingen met die in het privaatrecht, waar al 400 jaar wordt gekeken naar aandeelhouderschap. De publieke sector is daar hooguit 20 jaar mee bezig. Het is dus niet vreemd dat de oplossing niet voor de hand ligt. Hij houdt een pleidooi voor geduld. Geduld om het toezicht op een goede manier te laten ontwikkelen, vanuit de ervaring zelf.

Ook spelen actuele onderwerpen een rol, zoals de verdergaande decentralisatie, MVO, de waarde-gedreven rol van toezicht en een verschuiving

van een bedrijfsmatige naar een maatschappelijke focus. Maar als een organisatie of instelling deze verandering in bestuurlijke zin niet heeft doorgevoerd, ontstaan incidenten. Voorbeelden zijn te zien in alle publieke sectoren. De rijksoverheid heeft er nog geen goed antwoord op en het huidige stelsel van inspectie en toezicht is momenteel niet goed ingeregeld, met een groeiend aantal incidenten tot gevolg. Een perspectief kan zijn: ontwikkelen naar een duaal stelsel van toezicht.

“Weg met de raad van toezicht?”

Na deze beschouwing vanuit het maatschappelijk middenveld neemt Roel Bekker de tafel mee vanuit het perspectief openbaar bestuur. De publieke sector is veranderd, van zelfbeheer naar privatisering, van scheiding tussen beleid en uitvoering tot de huidige lijn van verzelfstandiging van publieke taken waar toezicht centraal staat. Als het misgaat, wordt al snel gesproken van falend toezicht en geldt verscherpt toezicht als oplossing.

Begrippen leiden ook tot onduidelijkheid, zo worden taken van de raad van commissarissen en de raad van toezicht door elkaar gehaald en is de rol van inspecteur niet altijd voldoende helder. Tot slot is het toezicht per sector anders ingericht en worden verschillende methodes en technieken gehanteerd.

“Een raad van toezicht is verantwoordelijk voor alles wat misgaat, waardoor een ‘inspectie-resistente’ werkwijze ontstaat.”

Bekker stelt geen voorstander te zijn van een raad van toezicht in de semipublieke sector. Hij verwoordt dat kort in de vorm van een stelling: ‘Weg met de raad van toezicht!’

Met diverse argumenten onderbouwt hij die stelling. Er is veel onduidelijkheid bij begrippen en de juridische consequenties bij probleemsituaties. Doordat een raad van toezicht verantwoordelijk is voor alles wat misgaat, ontstaat een ‘inspectie-resistente’ werkwijze. Ook ziet de directie de raad van toezicht vaak als verlengstuk van de overheid en ontstaat er een verkeerde discussie. En er zijn meer vragen, zoals:

- Wat is nu precies de opdracht van een raad van toezicht?
- Namens wie zitten de toezichthouders in de raad en wiens belang moeten zij behartigen?
- Wat is de juiste samenstelling?
- Hoe wordt kwaliteit gewaarborgd?
- Hoe wordt gerekruteerd?

Zijn advies is dus om niet in te zetten op een raad van toezicht maar om te investeren in goed bestuur en publieke belangen te laten bewaken door publiek toezicht.

Tot slot: vertrouw erop dat mensen in het algemeen het goede zullen doen en accepteer dat het af en toe niet goed gaat.

De twee standpunten staan ogenschijnlijk tegenover elkaar maar hebben toch veel overeenkomsten. Beide sprekers constateren problemen bij het toezicht, mede veroorzaakt door onduidelijkheden en het ontbreken van de juiste structuur. Zo vat Luyer de boeiende betogen kort samen. Het vraagstuk moet gaan om: wat is goed voor onze samenleving en hoe kunnen we dat het beste vormgeven.

DIALOOG

Uit de gesprekken, die overigens tijdens de pauze geanimeerd doorgaan, blijkt dat er geen specifieke oorzaak of reden is aan te wijzen voor problemen met toezicht. Enkele meningen:

- Elk zichzelf respecterend bestuur wil een ‘check and balance’ hebben in de vorm van een raad van toezicht, die het bestuur voldoende uitdaagt en zorgt dat de juiste dingen gebeuren.
- De vraag kan worden gesteld of de huidige stichtingsvorm in het publieke domein wel een goede is en of niet gekeken moet worden naar alternatieven.
- Een raad van toezicht moet niet primair ‘Haagse’ belangen behartigen maar het belang van de instelling zelf. Haal vooral de oorspronkelijke spelers erbij, de leerlingen en ouders, de cliënten, de bewoners, de burgers.
- Semipublieke instellingen hebben een maatschappelijke doelstelling, maar die is niet altijd in het belang van de instelling. Dat moet beter in elkaars verlengde komen en beter geregeld worden.
- Vertrouw op de intrinsieke eigen verantwoording van professionals, richt daar je besturing op in en organiseer dan je toetsing. Beschouw externe toetsing als aanvulling.

“Ontwikkelingen en trends, zoals business-modellen die ontstaan vanuit een behoefte aan zelforganisatie, moeten aandacht krijgen van de raad van toezicht, om te voorkomen dat er een traditioneel toezichtmodel komt waar de jonge generatie zich niet in kan vinden.”

- De schaalgrootte is ook van belang bij de afweging hoe een instelling moet worden georganiseerd en bestuurd. En dat beïnvloedt de manier van toezicht houden.
- De manier waarop de centrale of lokale overheid toezicht houdt, speelt ook een belangrijke rol.
- De wereld is enorm veranderd en de organisatie die zich uitsluitend aan de regels houdt, is niet altijd de beste. De veranderende omgeving stelt andere eisen aan bestuurders en dus ook andere eisen aan de raad van toezicht.

-
- Wat is publiek belang? Is dat het belang van het publiek of juist dat van de overheid? Beter zou het zijn te praten over het belang van de overheid versus de maatschappij.
 - De samenstelling en selectie van een raad van toezicht heeft grote invloed op de kwaliteit. Wat is de intrinsieke motivatie om een toezichthoudende rol te willen vervullen: is dat passie voor het onderwijs, voor woningbouw, of spelen persoonlijke motieven, als prestige, een grote rol? Wordt de juiste selectiewijze gehanteerd? Het gaat hier ook om de spanning tussen openbare werving en coöptatie.

“Een ontwikkelperspectief kan zijn: naar een duaal stelsel van toezicht.”

- Het systeem van toezicht in de huidige vorm, met dagelijkse interventies en ingrijpen door de overheid, voldoet niet aan de basisvoorwaarden om goed te kunnen besturen en toezicht houden. Toezichthouders worden ‘handelingsverlegen’ als reactie op de bijna hyperventilerende reacties op overheidsniveau.
- De huidige ingezette weg doet een beroep op de verantwoordelijkheid van de burgers zelf. Het is uitermate belangrijk om ze dan ook te betrekken bij het toezicht op de organisatie waar ze van afhankelijk zijn. Burgers hebben een mening over het functioneren van organisaties (kijk maar naar reacties via sociale media). Bied verbinding met de raad van toezicht, bijvoorbeeld door actief samen te werken met een leden- of cliëntenraad en door nieuwe vormen van betrokkenheid te organiseren (panels, klankbordgroepen).
- Integriteit is erg belangrijk. De legitimiteit van het toezicht wordt bepaald door het vermogen om als volksvertegenwoordiging een onafhankelijke positie te hebben en oog te hebben voor wat er leeft en wat in het belang is van de samenleving.
- Ontwikkelingen en trends, zoals businessmodellen die ontstaan uit een behoefte aan zelforganisatie, moeten aandacht krijgen van de raad van toezicht. Dit om te voorkomen dat er een traditioneel toezichtmodel komt waar de jonge generatie zich niet in kan vinden.

- Bij het denken over een nieuwe vorm van toezicht kan het helpen om te denken vanuit functies in plaats van op basis van structuren. Zo kan een heel andere vorm ontstaan. Wellicht is dat zelfs noodzakelijk, gezien de soms tegenstrijdige belangen van betrokken partijen (voorbeeld: zelfstandige en commercieel werkende artsen in een ziekenhuis met stichtingsvorm).
- Het stelsel van toezicht kan een kwaliteitsimpuls krijgen als het externe toezicht en het interne toezicht leren op elkaar af te stemmen. Naar een duaal systeem van toezicht!

‘Het is dus belangrijk dat het toezicht zich doorontwikkelt en aansluit op de veranderingen in de hedendaagse maatschappij’, concludeert Marianne Luyer. ‘Het gaat over het stelsel en het systeem, wat zijn de maatschappelijke belangen en wat betekent dat voor het toezicht? Het begrip waardegedreven toezicht is actueler dan ooit en de oplossing komt niet van de overheid of een instelling; wij moeten daar zelf richting aan geven. Het is onze ambitie dit denken vast te houden en mee te nemen naar de volgende bijeenkomst op 14 april, dan gaan we dieper in op het aspect van de kwaliteit.’

“Doel van deze dialoogtafels is het gesprek aan te gaan over de ontwikkeling van het publieke toezicht in onze veranderende maatschappij. Vandaag staan we stil bij de waarde hiervan en stellen we ons de vraag waarom we ons hiervoor inspannen.”

Philip Geelkerken dankt de aanwezigen voor de open en actieve bijdrage in de dialoog: ‘De samenleving verandert en het mooie is dat wij er middenin zitten. Deze avond bevestigt de noodzaak om kritisch te kijken naar het huidige toezicht en heeft al veel inzichten geboden die moeten worden meegenomen in het vormgeven van het toezicht van morgen.’



“Vlnr. Philip Geelkerken, Goos Minderman,
Marianne Luyer, Roel Bekker, Patrick Banis.”



Boardroom dynamics

Dialogotafel 2: 14 april 2015

BOARDROOM DYNAMICS: VALKUILEN IN HET TOEZICHT

IN GESPREK OVER EEN GOED GESPREK

Wat heeft het stelsel van toezicht nodig om het goed te laten doorontwikkelen? De tweede dialoogtafel, op 14 april, stond in het teken van die vraag.

Na een korte terugblik door Marianne Luyer op de eerste dialoogtafel, krijgt dr. Edgar Karssing (Nyenrode Business Universiteit) als eerste het woord. Hij geeft zijn visie op het onderwerp ‘Valkuilen in het toezicht’. Met als rode draad: in hoeverre zijn bestuur en toezichthouders moreel gedreven? Het antwoord is, volgens Karssing, dat er, door de hoge mate van morele zwijgzaamheid, vaak sprake is van een amorele stijl van bestuur en toezicht.

Hoe kun je ethiek en integriteit bevorderen? Door het ontbreken van heldere – gedeelde – normen, gaat men regels opleggen. Dit opleggen van externe normen draagt niet bij aan het herstel van vertrouwen. ‘De oplossing is het probleem niet.’

“Duidelijk is in ieder geval dat we onvoldoende leren van crisissituaties en vergelijkbare patronen in het (semi)publieke domein.”

Waar komt die zucht naar regels vandaan? Leiden deze regels tot vreedzaam samenleven en vruchtbaar samenwerken? Vertrouwen betekent dat je in specifieke situaties kunt doen wat je moet doen en niet voortdurend achterom hoeft te kijken.

Karssing refereert vervolgens aan de wijze waarop filosoof Hobbes in een tijd vol conflicten en (burger)oorlogen met de ‘Leviathan-oplossing’ kwam. Door een absolute machthebber aan te stellen die regels formuleert en ze mag afdwingen, ontstaat een stabiele levensvorm. Bewust of onbewust dragen we dit beeld nog altijd met ons mee.

Alleen deze ‘Leviathaanse’ aanpak van regels en gedragscodes ontwikkelen en opleggen, is in de hedendaagse maatschappij niet voldoende. Te veel regulering nodigt uit tot gedrag dat tegenovergesteld is aan wat wordt beoogd! Regels kunnen mensen verleiden zich te richten op de regels en juist niet na te denken over de onderliggende waarden. Vaak wordt dan juist de regel als grens gezien waardoor op een verkeerde manier wordt gehandeld. Wat als ondergrens bedoeld is, wordt plots een bovengrens.

Volgens Karssing zijn regels alleen dus geen oplossing; het gaat om het voeren van een goed maar lastig gesprek, waar zeker moed voor nodig is.

Aansluitend reflecteert co-referent Hein van Asseldonk (vicevoorzitter VO-raad) op deze stelling. Uit zijn 30-jarige werkervaring in de onderwijssector herkent hij de druk van enorm veel voorschriften en regels. Incidenten worden gezien als structureel en hierop wordt vrijwel altijd gereageerd met nieuwe regels, zo creëren we een ‘no risk society’.

“Incidenten worden gezien als structureel en hierop wordt vrijwel altijd gereageerd met nieuwe regels, zo creëren we een ‘no risk society’.”

Niemand die ziet dat dat eigenlijk een fata morgana is, die een ongewenste en onwerkbare situatie oplevert. Wij denken dat alles te meten is en te regelen valt. En dus wordt gestuurd op hetgeen gemeten wordt. Je moet je afvragen of je dan wel op het belangrijkste aspect stuurt, mensenwerk is immers lastig meetbaar. Dit is alleen inzichtelijk te krijgen door de dialoog aan te gaan.

“Van groot belang is het voeren van het goede gesprek tussen bestuur en toezicht. Dat gaat vooral uit van vertrouwen, maar dan als werkwoord. Vertrouwen verdienen. Vertrouwen door voorbeeldgedrag. Soms zitten regels hierbij juist in de weg.”

Beide sprekers zijn het eigenlijk met elkaar eens. Maar wat belemmert ons dan om dit goede gesprek te organiseren? Wat maakt dat we steeds naar regelgeving grijpen? Marianne Luyer benadrukt nogmaals wat er in de praktijk gebeurt. De standaardreactie is: onderzoek, een enquête en het liefst vinden we de schuldige met wie wordt afgerekend. Daarna gaan we gewoon verder met wat we altijd deden.

De vraag is: wat kunnen we doen opdat de kwaliteit van het toezicht duurzaam verbetert?

Gastheer Patrick Banis (directeur arbeidsmarkt CAOP) vraagt zich hardop af of het niet gewoon moeilijker is de dialoog aan te gaan dan een commissie in te stellen en die te vragen met regels te komen die voor iedereen gelden.

DIALOOG

De aanwezigen rond de tafel zijn redelijk unaniem over het belang van dit goede gesprek. Het gaat vooral om vertrouwen, maar dan als werkwoord. Vertrouwen verdienen. Vertrouwen door voorbeeldgedrag. Soms zitten regels hierbij juist in de weg.

Ook blijken regels vaak de actualiteit te missen van de ontwikkelingen op dat moment. Beter is het om duidelijke verwachtingen te stellen. Door open en transparant terug te koppelen kan er (ook al is het niet helemaal goed gegaan) toch sprake zijn van vertrouwen. Wanneer je alleen aan regels vasthoudt, gaat het om verantwoorden en mag er niets fout gaan.

Na de pauze, waarin de deelnemers hun gesprekken hebben voortgezet, blijkt een aantal meningen inmiddels wat minder genuanceerd:

- Een goed gesprek alleen is niet de oplossing. Hoe kan in deze wereld simultaan in verschillende branches dezelfde problematiek ontstaan? Dat komt door ons onvermogen om boven ons systeem te gaan staan, te zien welke transitie zich afspeelt en de governance hierop in te laten spelen. Pas als de crisis daar is, wordt vanuit een verkeerde reflex gereageerd, namelijk op systemen en regels.
- Als raad van toezicht maken we er, binnen de grenzen, het beste van, maar dat heeft vrijwel alleen effect op de lange termijn. Een raad van toezicht moet zowel afstand nemen, om niet op de stoel van de bestuurder te gaan zitten, als dicht op de organisatie functioneren, wil men voorkomen dat de vraag gesteld wordt: ‘Waar was de raad van toezicht?’
- Er wordt geconstateerd dat de huidige systemen niet toereikend zijn voor de schaal waarop toezicht moet worden gehouden. Hiervoor wordt een mooie metafoor geschetst: het toezicht is als een rem in een personenauto, maar nu rijden we in een vrachtauto met dezelfde rem. Dat levert een situatie op van schijnveiligheid.

“Een goed gesprek alleen is niet de oplossing. Hoe kan in deze wereld simultaan in verschillende branches dezelfde problematiek ontstaan? Dit komt door ons onvermogen om boven ons systeem te gaan staan, te zien welke transitie zich afspeelt en de governance hierop in te laten spelen. Pas als de crisis daar is, wordt vanuit een verkeerde reflex gereageerd, namelijk op systemen en regels.”

-
- Een andere schijnwereld is te denken dat alles op te lossen valt met toezicht. Leg de verantwoordelijkheid bij de instelling zelf of geef aan dat op deze schaal geen toezicht mogelijk is.

“Een raad van toezicht moet niet primair ‘Haagse’ belangen behartigen maar het belang van de instelling zelf.”

- Zonder vertrouwen als uitgangspunt is er risico op het tegenovergestelde, namelijk dat vanuit angst wordt gehandeld. Met alle negatieve gevolgen van dien. Er ontstaat dan een negatieve spiraal.
- Het is van belang dat de raad van toezicht actief werkt aan vertrouwen, zowel binnen als buiten de organisatie. De raad van toezicht komt vaak alleen naar voren als het misgaat.
- Het is voor een raad van toezicht vaak lastig om de informatie van buiten naar binnen te halen. De aanwezigen noemen een aantal mogelijkheden, voorbeelden van hoe zij dit in hun eigen organisatie hebben georganiseerd.

- Als je waarachtig of geloofwaardig bent, is vertrouwen aan de orde. Het is beter te verwoorden wat de realiteit is, dan een ideaal beeld op te houden. Dat heet de schone schijn ophouden, waarbij iedereen weet dat het niet klopt. Toch wordt dit vaak gedaan.

- Lastig is de balans tussen toezicht houden en besturen. Gaat het alleen over het toezicht of praten we als toezichthouder ook mee over de bedrijfsstrategie? Het goede gesprek moet vooral gaan over grenzen oprekken en bepalen.

“De interne toezichthouder moet zich veel meer laten zien in het publieke debat: hij moet zichzelf niet in een slachtofferrol plaatsen, meer op waarden gaan sturen en niet volstaan met alles afvinken.”

- Interessant om te onderzoeken is of de stroom aan nieuwe regels wel het goede gedrag oproept. Wellicht kan met minder regels meer worden bereikt. Als een incentive niet de gewenste resultaten beloont, ben je verkeerd bezig.

“Naast het systeem van regels en wetgeving is een vacuüm ontstaan. Daardoor heeft de zogenaamde straatcultuur macht gekregen, met een nieuwe dynamiek tot gevolg.”

Karssing vat tot besluit de dialoog samen: in eerste instantie was iedereen het er vrij snel over eens dat bij problemen het goede gesprek de oplossing is. Dit is op zich al een grote valkuil: we willen het graag met elkaar eens zijn.

Daarna kreeg onze dialoog meer diepgang door de erkenning van moeilijkheden en tekortkomingen. We zouden principiëler moeten zijn in het evalueren van het toezicht, de mogelijkheden en onmogelijkheden.

Het is belangrijk de verbinding te zien tussen wat de bedoeling is van de organisatie, wat de waarde is en waar je voor stáát. Stel de essentiële vraag: waartoe ben je op aarde.

Een recept voor een goed gesprek is niet beschikbaar, dat doe je zoekend. Durf het uit te proberen. Heb vertrouwen, maar ook een gezond wantrouwen, juist in het begin, dat biedt een goede basis voor samenwerking. Eens en oneens, dat is het karakter van deze sessies; een zoektocht op zich.



“Vlnr. Hein van Asseldonk, Marianne Luyer,
Patrick Banis, Edgar Karssing”



Het perspectief

Dialogotafel 3: 18 mei 2015

HET PERSPECTIEF: OP WEG NAAR DEUGDELIJK TOEZICHT

DE KERNWAARDEN VAN HET TOEZICHT ZIJN DE KERNWAARDEN VAN ONZE SAMENLEVING. AFTRAP VOOR DE VOLGENDE FASE!

Bij deze derde en voorlopig laatste dialoogtafel, op 18 mei, spreken de deelnemers, na het hartelijk welkom van Philip Geelkerken, over scenario's voor het toekomstgericht toezicht.

Praten over deugdelijk en waardegedreven toezicht roept verschillende associaties op, aldus prof. dr. Rienk Goodijk (Universiteit van Tilburg), in zijn inleidende betoog. Deugt het toezicht, deugt het systeem en hoe zijn de deugden en waarden van de beslissers in kwestie?

Zijn onderzoek naar wat er misgaat in het huidige systeem heeft veel zwakke punten opgeleverd. De grote vraag blijft of er iets niet goed zit in het systeem of dat het ligt aan het eigen functioneren. Duidelijk is in ieder geval dat we onvoldoende leren van crisissituaties en van vergelijkbare patronen in het (semi)publieke domein.

*“Haal de straatcultuur de bestuurskamer binnen
en hef het spanningsveld op; je hebt elkaar nodig.”*

“Er zal altijd behoefte zijn aan een bepaalde vorm van toezicht in de samenleving en dat zal niet veranderen. Er is nu een verschuiving zichtbaar van ‘principle-based’ naar het meer Amerikaanse ‘rule-based’.”

Het is van belang naar de verschillende aspecten te kijken en de grotere context te zien. Goodijk neemt de dialoogtafel mee aan de hand van een aantal dilemma's, verdeeld naar hoofdthema's, zoals:

- een valse start in de jaren '90;
- de beperkte taakopvatting;
- pogingen tot correcties.

Stuk voor stuk dilemma's waarop geen enkelvoudig antwoord kan worden gegeven. Naast het systeem van regels en wetgeving is een vacuüm ontstaan. Daardoor heeft de zogenaamde straatcultuur macht gekregen, met een nieuwe dynamiek tot gevolg.

Zijn oproep is vooral om vanuit het bredere perspectief te kijken en van binnenuit te komen tot een nieuw evenwicht in governance.

Met de vraag of we, door deze oorzaken te benoemen, niet voorbijgaan aan de echte vraagstukken, geeft Marianne Luyer het woord aan co-referent Bernard ter Haar (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

Volgens Ter Haar blijft er altijd behoefte bestaan aan een bepaalde vorm van toezicht en dat zal niet veranderen. Hierbij is wel een verschuiving zichtbaar van 'principle-based' naar het meer Amerikaanse 'rule-based'.

“Er is momenteel sprake van een transitiefase. Van een tijd waarin regels het systeem ‘overrulen’ naar een periode waarin het gedrag meer aan de orde komt.”

“Als het gaat om bemensing en beschikbaarheid van mensen zijn er mogelijkheden: een nieuwe generatie dient zich aan en er is dus voldoende ‘kapitaal’ beschikbaar.”

Hij onderschrijft de invloed van ‘straatcultuur’ waardoor het gesprek over normen en waarden op andere wijze wordt gevoerd. Inspecties worstelen met de vraag in hoeverre zij erop kunnen vertrouwen dat gezamenlijke waarden worden gedeeld of dat het hun rol is om grenzen te stellen. Een nog grotere uitdaging is om de werkwijze af te stemmen op de persoonlijke leiderschapsstijl van de bestuurder en het toezicht.

Voor de legitimatie van toezicht is zichtbaarheid belangrijk. Moeten toezichthouders het gesprek kunnen voeren met ‘de straat’? Schept dat verbinding?

Bovenal, zo stelt Ter Haar, is het bij alle discussies over toezicht houden van belang om als uitgangspunt te hanteren dat de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de organisatie bij de bestuurder ligt en niet bij de toezichthouder.

DIALOOG

Aansluitend nodigt Marianne Luyer de aanwezigen uit om het gesprek aan te gaan. Het stelsel van toezicht is van waarde en de valkuil van regelgeving en codes moet worden voorkomen. Hoe blijft de leider in balans en wordt de juiste feedback georganiseerd?

De reacties van de aanwezigen lopen direct al uiteen. Enkele meningen, samengevat:

- Het is mooi te stellen dat je als toezichthouder zichtbaar moet zijn voor je stakeholders, maar dat levert soms lastige situaties op. Het publieke belang grijpt vaak in op het overheidsbelang en soms worden onhanteerbare eisen gesteld, denk hierbij aan het rapport Halsema.
- Kiezen we ervoor dat het interne toezicht aanspreekbaar is, met externe reflectie, of staan we toe, zoals nu vaker gebeurt, dat het externe toezicht over het interne heen rolt? De verantwoording lijkt in de richting van de overheid te verschuiven, in plaats van dat de interne verantwoording wordt versterkt.

-
- Hierop volgt de reflectie dat de interne toezicht- houder zichzelf niet in een slachtofferrol moet plaatsen. Hij moet meer op waarden gaan sturen, niet volstaan met alles afvinken. Als het interne toezicht de eigen rol beter gaat invullen, kan de inspectie een stap terug zetten. Grote vraag is welke incentive-structuur de raad van toezicht meer en beter prikkelt om te sturen op deugdelijk gedrag.
 - Niet onderschat mag worden dat in bepaalde sectoren persoonlijke belangen, zoals prestige en status, dominant zijn in de ambitie om een toezichthoudende functie te vervullen.

“Kiezen we ervoor dat het interne toezicht aanspreekbaar is, met externe reflectie, of staan we toe, zoals nu vaker gebeurt, dat het externe toezicht over het interne heen rolt? De verantwoording lijkt te verschuiven in de richting van de overheid in plaats van dat de interne verantwoording wordt versterkt.”

- Professionaliseren heeft de associatie met een ‘baan’ waardoor een ander type mens wordt binnengehaald. Vanuit die ‘baangedachte’ zijn deze toezichthouders minder uitgesproken, houden ze meer hun mond, zijn ze volgamer, waardoor het lastige, goede gesprek niet meer gevoerd wordt.
- Belangrijke vraag is hoe je de juiste mensen vindt. Vanuit clubs van toezichthouders die elkaar helpen? Door certificering te eisen? De huidige negatieve discussie over toezichthouders is funest voor de bereidheid van de juiste mensen om dit te willen doen.
- Als we het maatschappelijk proces op z’n be- loop laten, stoppen raden van toezicht met zelf invulling geven aan toezicht houden en gaan ze zich alleen richten op overheidsvoorschriften.
- De vele fusies in de afgelopen 20 jaar hebben geleid tot conglomeraten met enorme belangen. Het is dus terecht dat de maatschappij vraagt hoe het toezicht is georganiseerd, bij de instel- ling zelf, op sectorniveau en op landelijk niveau.

- Wij zijn het die het systeem vormen en wij zijn het die het moeten veranderen. Wat kunnen we het beste doen? Suggesties:

- kennis delen;
- goede praktijkvoorbeelden presenteren;
- meer naar voren treden (ook wanneer je langs het randje bent gegaan, want dat geeft juist vertrouwen);
- haal de straatcultuur binnen in de bestuurskamer en hef het spanningsveld op, je hebt elkaar nodig;
- organiseer de 'dag van het toezicht' en breng het belang van het interne toezicht bij een breder publiek onder de aandacht;
- ga sectorgewijs ervaringen delen en praten over dagelijkse dilemma's (gesprek aangaan met bestuurder);
- creëer een platform om zaken te delen;
- voeg disciplinerend karakter (bonus/malus) toe.

Tot slot reflecteert Goodijk op het gesprek van deze avond.

We moeten meer opkomen voor de eigen governance in Nederland. Met de paraplufunctie van de raad van toezicht valt veel meer te doen.

Er is momenteel sprake van een transitiefase. Van een tijd waarin regels het systeem 'overrulen' naar een periode waarin gedrag meer aan de orde komt. Regelgeving alleen is zeker niet voldoende. Voorbeelden te over van hoe het verkeerd kan gaan, zoals bij Enron en Imtec. De oplossing ligt in een betere balans van regels versus gedrag, extern versus intern toezicht, transparantie en soms juist beslotenheid.

Er is geen blauwdruk voor de juiste vorm van governance, die ontwikkelt zich als vanzelf wanneer we beter omgaan met de verschillende dilemma's. Zie het onder ogen en maak het bespreekbaar.

“De interne toezichthouder moet zichzelf niet in een slachtofferrol plaatsen en meer op waarden gaan sturen, niet alleen alles afvinken. Als het interne toezicht die rol beter gaat invullen, kan de inspectie een stap terug zetten. Grote vraag is welke incentive-structuur de raad van toezicht meer en beter prikkelt om op deugdelijk gedrag te sturen.”

Toezichthouders moeten zich meer kwalificeren door zich uit te spreken en af en toe openlijk te twijfelen (toon kwetsbaarheid). Zoek via dilemma's grenzen op, verantwoording tonen van binnenuit kan op allerlei manieren. Denk niet in blauwdrukken.

Er is veel gesproken over rollen. Het bestuur is en blijft verantwoordelijk. De toezichthouder heeft vooral als doel waarde toe te voegen, aanspreekbaar en prikkelend te zijn voor het bestuur. Het is niet de bedoeling het werk van de bestuurder over te doen. Complementair zijn aan het bestuur is ook niet voldoende.

Als het gaat om bemensing en beschikbaarheid van mensen zijn er mogelijkheden: een nieuwe generatie dient zich aan en er is dus voldoende 'kapitaal' beschikbaar.

Kijk en beoordeel als toezichthouder ook de besturing van de organisatie. Zonder al te veel investering kan de nodige informatie worden ingewonnen. Zo komt de raad van toezicht dichterbij het primaire proces, de professionals, de kern. Toezicht op afstand en toch meer zicht op het intern bestuur.

Last but not least is het advies aan de toezichthouders: bepaal vooraf een beperkt aantal kernpunten die belangrijk worden geacht voor deugdelijk bestuur. Niet alles doet ertoe of is even belangrijk. Zoek een goede balans. Praat vooraf met partijen, bijvoorbeeld een accountant, over deze risico's en kijk niet alleen achteraf. Hier valt nog veel te ontwikkelen en best practices zullen zeker helpen.

“Niet onderschat mag worden dat in bepaalde sectoren persoonlijke belangen, zoals prestige en status, dominant zijn in de ambitie om een toezichthoudende functie te vervullen.”

Met een dankwoord aan allen sluit Marianne Luyer de avond af. Er is veel informatie en inspiratie opgehaald om het toezicht houden door te ontwikkelen. Maar ze noemt vooral ook de constatering dat het belangrijk is kansen te zien en ervoor te gaan.

Het CAOP zal deze ontwikkeling verder stimuleren en handvatten aanreiken voor (vooral) toepassing in de praktijk.



“Vlnr. Bernard ter Haar, Rienk Goodijk, Patrick Banis,
Marianne Luyer, Philip Geelkerken.”

Nabeschuwing

Uit de gesprekken tijdens de voorbereidingen en aan de dialoogtafels zelf blijkt grote belangstelling voor en herkenning van het vraagstuk. Wil het stelsel van toezicht niet vastlopen in de eigen regelgeving, dan zijn de koers en te maken keuzes essentieel.

De opzet van de dialoogtafels is bijzonder geslaagd, gezien de reacties van de deelnemers. De unieke opzet om mensen met relevante kennis en ervaring uit verschillende sectoren met elkaar in gesprek te laten gaan, heeft veel waardevolle punten en gemeenschappelijke inzichten opgeleverd.

Met name: het inzicht dat je alleen kunt veranderen als je zelf in de verandering meegaat; er zijn geen kant-en-klare oplossingen en voor transformatie moet de tijd genomen worden.

Dat geldt ook voor deze verkenning die meer tijd vergt dan oorspronkelijk verwacht. Het is nu belangrijk om inhoudelijk verder te gaan en toe te werken naar concrete aanbevelingen, als fundamentele bijdrage aan de verandering.

Het CAOP heeft zeker de wens om deze dialoog voort te zetten. Met als doel: verdieping aanbrennen, nieuwe inzichten delen en ideeën opdoen.

De opbrengst van deze fase zal leiden tot een aanbeveling om een kwalitatief belangrijke bijdrage te leveren aan de doorontwikkeling van het toezicht, een aanbeveling waarmee actief aan de slag kan worden gegaan.

In de kern willen wij hiermee bijdragen aan de noodzakelijke verdere professionalisering van het toezicht, zonder te vervallen in regels. We hopen de toezichthouder morele moed te geven om de juiste keuzes te maken. Als we doorgaan op de weg van stringente regelgeving ontkennen we de vitaliteit van de samenleving. Een te dwingend keurslijf voor het toezicht sluit niet aan op onze samenleving die steeds flexibeler is, sneller verandert.

Juist in het zoeken naar de aansluiting tussen enerzijds kaders en spelregels bieden en anderzijds ernaar streven de speelruimte van de toezichthouders te optimaliseren, ontstaat de oplossing!

Het CAOP neemt graag deze handschoen met u op. Het is een van onze kerntaken om maatschappelijke vraagstukken te agenderen. Deze serie dialoogtafels was in dat opzicht een begin dat zeker een vervolg krijgt.

Woord van dank aan de sprekers

Een woord van dank aan de sprekers is hier zeker op z'n plaats. Het getuigt immers van veel vertrouwen om mee te werken aan deze opzet met een open format. De sprekers verbinden hier immers ook hun naam aan.

De inleiders hebben zich buitengewoon goed voorbereid en daardoor een grote bijdrage geleverd aan de kwaliteit van de gesprekken. Ik wil hen danken voor de inspiratie en inbreng en stel ze graag kort voor met onderstaande woorden van waardering.

Marianne Luyer

Over Goos Minderman:

Dé autoriteit op het gebied van toezicht houden en schrijver van de serie 'Waar is de Raad van Toezicht'. Ondernemend, grensverleggend, enthousiast en intrinsiek gedreven. Goede wetenschapper met visie op de samenleving en een sterke drive om in actie te komen en iets te bereiken.

Over Roel Bekker:

Verbonden als fellow aan het CAOP. Toezichthouder. In staat om discussies terug te brengen tot de kern van de zaak. Onafhankelijk en authentiek denker die het tegengeluid geeft, maar dan wel onderbouwd en gedegen. Toezichtscepticus: durft te benoemen wat de ander niet durft.

Over Edgar Karssing:

Publiceert al lang over het ontbreken van morele competenties. Hij wordt de antiregeltjesprofessor genoemd. Met een wat uitdagende, provocerende stijl brengt hij het inzicht dat regelgeving gedrag oproept dat tegenovergesteld is aan wat beoogd wordt. Door de veelheid aan regels wordt de ethische discussie juist niet aangegaan.

Over Hein Asseldonk:

Originele denker met een sterk moreel kompas. Is met name een verbinder en gelooft in het belang van samenwerken. Hij onderkent trends en geeft daar bestuurlijk vorm aan. Heeft veel gezag in de eigen achterban en kan handelen zonder conflicten, op een heel verbindende manier.

Over Rienk Goodijk:

Hoogleraar governance, heel deskundig en in staat niet-normatief te denken maar juist dilemma's en paradoxen in de juiste context te brengen. Hierdoor legt hij de relativiteit van vraagstukken bespreekbaar op tafel.

Over Bernard ter Haar:

Bij de overheid een autoriteit op het gebied van toezicht houden. Heel integer en intelligent. Zijn ervaring combineert hij met inzicht en als hij iets zegt heeft het grote impact. Houdt niet van lange betogen, maar slaat de spreekwoordelijke spijker direct op de kop.

Dankwoord aan de deelnemers

Deze serie dialoogtafels was uiteraard niet mogelijk geweest zonder de deelnemers die (belangeloos) hebben meegewerkt. Zij hebben met veel respect naar elkaar geluisterd en zijn het echte gesprek aangegaan.

De bijeenkomsten hadden een goede energie, getuige de reacties van de deelnemers na afloop. Wel was er enige onwennigheid en spanning om met mensen uit andere sectoren in gesprek te gaan. Onderzoekende vragen stellen en een probleem verkennen is anders dan een discussie voeren.

De deelnemers waren, gezien hun kennis, ervaring en persoonlijkheid, behoorlijk aan elkaar gewaagd en dat is uiteindelijk een voorwaarde voor het succes van deze opzet. Onze dank aan de deelnemers is dan ook groot.

Hein van Asseldonk, VO-raad, Vice-voorzitter

Patrick Banis, CAOP, Directeur Arbeidsmarkt

Roel Bekker, Oud-secretaris-generaal van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Hans Borstlap, Raad van State, Lid Raad van State

Huibrecht Bos, Diverse toezichthoudende functies w.o. KRO-NCRV, Lid Raad van Toezicht

Jan van den Bos, Inspectie SZW, Inspecteur-generaal

Mark Bovens, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Lid van de raad

Corry van Brenk, FNV, Kwartiermaker FNV Zorg & Welzijn

Maarten le Clercq, Lange Land Ziekenhuis, Lid Raad van Toezicht

Philip Geelkerken, CAOP, Directeur

Rienk Goodijk, Rijksuniversiteit Groningen, Hoogleraar Interne arbeidsverhoudingen en corporate governance

Ton Groot Zwaaftink, Diverse organisaties in het primair onderwijs, Voorzitter

Marie-José Grotenhuis, Diverse organisaties, Interim directeur

Bernard ter Haar, Ministerie van SZW, Directeur-Generaal

Jan Willem Holtslag, Ministerie van BZK, Oud-Secretaris-Generaal

Jannie van den Hul-Omta, Diverse organisaties, Toezichthouder

Edgar Karssing, Nyenrode Business Universiteit, Universitair hoofddocent Beroepsethiek en integratieitsmanagement

Liesbeth Keppel, Zorgverlening het Baken, Lid Raad van Toezicht

Lucas Kingma, LangeLand Ziekenhuis, Lid Raad van Toezicht

J.A. Knottnerus, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Voorzitter

Marianne Luyer, MLI Intermanagement, Bestuursadviseur Governance en Toezicht

Marc van der Meer, CAOP, Hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt

Goos Minderman, Vrije Universiteit, Hoogleraar Good governance

Bram Munnik, LangeLand Ziekenhuis, Lid Raad van Toezicht

Jacco Post, Diverse organisaties, Diverse toezicht-houdende functies

Loes Spaans, CAOP, Secretaris Bijzondere Leerstoelen

Ben Spelbos, Zorggroep Almere, Voorzitter Raad van Toezicht

Simon Steen, Vereniging Bijzondere Scholen (VBS), Oud-Algemeen Directeur

Erik van Lingen, CNV Connectief, Lid Raad van Toezicht

Ewald van Vliet, Lucas onderwijs, Voorzitter

Jan de Vries, MEE Nederland, Directeur

Ad Warnar, Clientenbelang Amsterdam, Lid raad van Toezicht, Zorggroep Almere



Deze publicatie is een productie van het CAOP, in samenwerking met MLI Intermanagement BV.

CAOP

Philip Geelkerken
Patrick Banis

MLI Intermanagement BV

Marianne Luyer

Tekst en fotografie: Renee van Beckhoven

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak: G3M

© 2015 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

POSTADRES Postbus 556, 2501 CN Den Haag

TELEFOON 070 - 376 57 65

FAX 070 - 345 75 28

INTERNET www.caop.nl

E-MAIL info@caop.nl

vertrouwd
met arbeidszaken