



# TOEZICHTHOUDEN VOORBIJ DE CODES

Governance codes zorgen voor richting en transparantie in rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, verantwoording en werkwijzen. Te veel regels leiden echter vaak tot afvinkgedrag. Zo ontstaat er een gat tussen papier en de dagelijkse werkelijkheid. Dé uitdaging voor bestuurders en toezichthouders is dan ook dat zij met diversiteit kunnen omgaan en hun leiderschap daarop aanpassen. Ofwel: toezichthouden voorbij de codes. Dat vraagt om bezinning op drie waarden: strategisch partnerschap, integriteit en leiderschap.

**Gerda van Dijk, Rob van Eijbergen en Rienk Goodijk**

De besturing oftewel de ‘Governance’ van (semi-) publieke en non-profit organisaties is zeker nog niet ‘af’. Werkende weg en al lerende blijft het denken over governance zich ontwikkelen. Dit bleek ook tijdens het jaarlijkse congres van Het Zijlstra Center for Public Control, Governance and Leadership, VU in november 2018, getiteld ‘Expeditie Governance’. Diverse sprekers presenteerden hun bevindingen, inzichten en ervaringen. Wetenschappers vanuit zeer verschillende achtergronden en disciplines (onder andere economen, psychologen, filosofen, organisatie- en bestuurskundigen) en ervaringsdeskundigen die opereren in de dagelijkse praktijk met zijn spanningsvelden, dilemma’s en paradoxen.

Er zijn de nodige governance codes ontwikkeld. Onderzoek en ervaring laten zien dat codes de nodige richting en transparantie brengen in rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, verantwoording en werkwijzen. Tegelijkertijd ontstaan de volgende uitdagingen. Meer codes, meer regels leiden te vaak tot afvinkgedrag waardoor er een gat ontstaat tussen papier en de dagelijkse werkelijkheid. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat bepaalde besluiten volledig binnen de regels vallen maar toch tot maatschappelijke onrust leiden<sup>1</sup> en zelfs teruggedraaid worden<sup>2</sup>. Bovendien blijkt dat bij een teveel aan regels mensen zich er minder aan houden. Voorbij de codes vereist

meer aandacht in de governance voor de verhoudingen op bestuurlijk niveau, waarbij waarden, organisatiecultuur, integriteit en ethiek<sup>3</sup>, dialoog en leiderschap meer aandacht krijgen.

Wij hebben dit samengevat in drie thema’s in het denken over *governance* die komende tijd meer aandacht vragen. Namelijk:

- Strategisch Partnerschap
- Integriteit
- Leiderschap

## **Strategisch Partnerschap**

Het concept Strategisch Partnerschap<sup>4</sup> geeft een verdere verdieping aan de relatie tussen Bestuur en Toezicht naast de formele rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Namelijk een relatie waarbij bestuur en toezicht niet als twee losse entiteiten functioneren maar in een voortdurende wederkerige verbinding staan met elkaar en met relevante stakeholders; waarbij ze samen een meer inhoudelijk debat en een grotere zichtbaarheid, aanspreekbaarheid en verantwoording realiseren. Naast de inhoudelijke betrokkenheid bij elkaar gaat het om de strategische positionering in het krachtenveld, ofwel de netwerkrol.

Strategisch partnerschap veronderstelt dat bestuur en intern toezicht zich tot elkaar verhouden op basis van en gedreven door ‘waarden’. Het zogenoemde



Figuur 1

waardengedreven bestuur en toezicht krijgt dan invulling in de visieontwikkeling en het inhoudelijk debat. Dat leidt tot antwoorden op vragen als: waartoe zijn wij bedoeld? Waardoor laten we ons leiden? Met wie en waarover moet het gaan? Waarop zijn we aanspreekbaar? Vragen die helpen om het waardengedreven Bestuur en toezicht ook daadwerkelijk invulling te geven (zie figuur 1).

Bestuur en intern toezicht vinden het inhoudelijk debat steeds belangrijker. Vroegtijdig met elkaar in gesprek komen helpt het beter kunnen afwegen van de achterliggende waarden en perspectieven. Deze voorkantbenadering geeft ruimte voor verkenning, visieontwikkeling en een gezamenlijk referentiekader en draagt bij aan onderling vertrouwen.

Uit ons onderzoek naar strategisch partnerschap is tot nu toe gebleken dat bestuur en intern toezicht méér uit het overleg met elkaar kunnen halen. Bestuurders hebben behoefte aan toezichthouders die iets toevoegen en toezichthouders willen voorbij de ‘vraag-en-antwoord’ omgang komen. Tevens blijkt dat bestuurders en toezichthouders over het algemeen minder beheersmatig en meer inhoudelijk bij elkaar betrokken willen zijn. Ze hechten belang aan een meer ‘lerende’ organisatiecultuur waarbij de dialoog met de verschillende stakeholders wordt gezocht en realiseren zich dat die omgang een zekere ‘wijsheid’ van beide overlegpartners vraagt. Cultuur, gedrag, integriteit en leiderschap maken dan het verschil.

### Integriteit

Integriteit is een tijdsgebonden en cultuurgebonden begrip<sup>5</sup>. Vroeger was het heel gebruikelijk dat je een vuilnisman geld gaf om wat extra afval weg te halen, terwijl dat nu strafbaar is. Per cultuur verschillen de normen. Zo is het in Frankrijk heel gebruikelijk dat je je maatschappelijke positie aanwendt om familieleden te bevoordelen. Sterker nog: het wordt als zwakte gezien als je dat niet doet, terwijl dat in Nederland als niet integer wordt gezien. Wel zijn de factoren die tot integriteitsschendingen leiden, zoals groepsdruk, internationaal en in de tijd hetzelfde.

Het voor de gemiddelde bestuurder en toezichthouder weinig toegankelijke vakgebied van de Sociale Psychologie biedt veel aanknopingspunten om integriteitsschendingen binnen de context van organisaties te verklaren. Zo laat onderzoek zien dat groepen de neiging hebben, als gevolg van hun groepsdynamiek, belangrijke informatie te negeren of zelfs te ontkennen. Individuele groepsleden hebben de neiging zich aan te passen aan de groep. Dit verklaart onder andere waarom medewerkers die betrokken waren bij integriteitsschendingen, aangeven te zijn bezweken onder de groepsdruk.

In de praktijk blijkt deze groepsdruk moeilijk te doorbreken. Onderzoek wijst ook uit dat mensen die morele waarden uitdragen vaak negatief beoordeeld worden door de directe collega’s, omdat deze laatste geconfronteerd worden met hun eigen gebrek aan morele waarden.

Verder blijkt uit evolutionair-psychologisch en neurowetenschappelijk onderzoek naar de invloed van macht op besluitvorming dat macht iemands inlevingsvermogen ondermijnt en tot meer zelfzuchtig en onethisch gedrag leidt bij bestuurders en toezichthouders.

Context en groepsdynamiek zijn belangrijke beïnvloedende factoren in het verklaren van integriteitsschendingen en gedrag van bestuurders en toezichthouders. Die factoren zijn niet zomaar te vangen in governance codes. Daarmee doen ze een zwaar op het leiderschap van bestuurders en toezichthouders.

### **Leiderschap**

Bestuurders en toezichthouders worden continu geconfronteerd met complexe vraagstukken, waarbij zowel het vraagstuk als de oplossing niet helder zijn en er verschillende partijen nodig zijn om tot een oplossing te komen. Hierin spelen conflicterende waarden en verschillende belangen, visies en werkwijzen een rol. Denk aan vraagstukken die zich voordoen op het gebied van maatschappelijke waardencreatie en investeringsagenda, klimaatvraagstukken, duurzaamheid en energietransitie. Deze vraagstukken overstijgen de grenzen van de eigen organisatie(-onderdelen). Ze vereisen samenwerking waarbij partijen van elkaar afhankelijk zijn en waarbij geen van de partijen het voor het zeggen heeft: er zijn geen hiërarchische verhoudingen.

Complexe vraagstukken hebben verder met elkaar gemeen dat er sprake is van meervoudige waarden die met elkaar conflicteren en die een meervoudige waardenafweging vereisen. Een meervoudige waardenafweging vraagt een afweging die onvergelykbare waarden met elkaar verzoent. Bijvoorbeeld doel-middel rationaliteit in bedrijfskundige termen *versus* identiteit en zingeving, in korte- en langetermijnperspectief.

Voor dergelijke complexe vraagstukken dient de aandacht van het leiderschap te verschuiven van een focus op resultaten (het wat) en de processen die leiders gebruiken (het hoe), naar de bronnen van waaruit leiders (het wie) opereren. Dan doet de leider een zwaar beroep op de onderliggende gedeelde waarden van alle partners. In de klimaatdiscussie bijvoorbeeld vindt men elkaar uiteindelijk steeds weer in duurzaamheid: 'We laten de wereld toch niet slechter achter voor onze kinderen dan wij hem hebben aangetroffen?' Zo ontstaat er ruimte voor een meervoudige waardenafweging. Dan gaat het dus niet alleen over 'How to do?' maar ook over 'How to be?' Oftewel, waar sta ik voor als bestuurder en toezichthouder, waar staan we samen voor? Wat is de (maatschappelijke) waarde die we als organisatie(s) voor de samenleving willen genereren?

Complexe vraagstukken vragen leiderschap dat niet is voorbehouden aan een individu of functie maar leiderschap dat kan worden gezien als een relationeel en collectief proces, als resultaat van interactie en dialoog. Het hanteren van een dialoog, waarbij partijen met elkaar nieuwe en gemeenschappelijke betekenissen weten te creëren, speelt in dit type leiderschap een belangrijke rol<sup>6</sup>. Het belang van dialoog en interactie wordt in het *governance discours* steeds duidelijker herkend en erkend<sup>7</sup> en blijft ook een uitdaging.

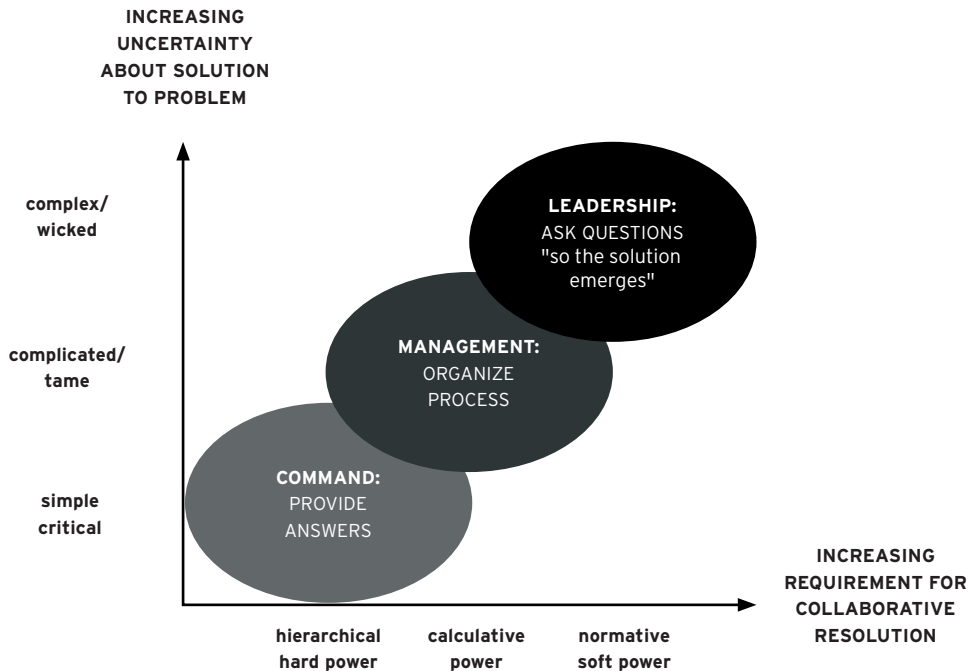
Echter, niet alle vraagstukken zijn complex en vragen een dialoog. Een van de veronderstelling in het leiderschap discours is dat effectieve bestuurders en toezichthouders degenen zijn die hun type leiderschap laten bepalen door de aard van de vraagstukken.

In figuur 2 is het type vraagstuk gerelateerd aan het type leiderschap. De vraagstukken zijn onderscheiden naar toenemende complexiteit en naar het toenemend aantal partners en betrokkenen die nodig zijn om tot

\*\*\*\*\*

## **BESTUURDERS HEBBEN BEHOEFTE AAN TOEZICHTHOUDERS DIE IETS TOEVOEGEN EN TOEZICHTHOUDERS WILLEN VOORBIJ DE 'VRAAG-EN-ANTWOORD' OMGANG KOMEN**

FIGUUR 2. TYPERING VAN VRAAGSTUKKEN EN LEIDERSCHAP



een oplossing of aanpak van het vraagstuk te komen. De onderscheiden vraagstukken zijn simpele, ingewikkelde en complexe vraagstukken, waarbij de grenzen niet altijd scherp zijn aan te geven. De bijbehorende leiderschapsstijlen gebruiken verschillende vormen van macht. Simpele vraagstukken vragen protocollen, procedures en een top down sturing oftewel *hierarchical hard power*. Ingewikkelde vraagstukken vragen een goed projectmanagement en outputsturing oftewel *calculative power*. En complexe vraagstukken vragen waarden gedreven leiderschap oftewel *normative soft power*.

Bestuurders en toezichthouders hebben altijd een al dan niet bewuste voorkeur voor een bepaald type leiderschap en de neiging elk vraagstuk vanuit deze voorkeur te definiëren en aan te pakken. Niet zelden leidt dat tot een *mismatch* tussen vraagstuk en type leiderschap met uiteindelijk geen of zelfs ongewenste effecten: de Raad van Toezicht die elk vraagstuk benadert als een mogelijke crisis en altijd *hard power* gebruikt en ondertussen de benodigde betrokkenheid

van de bestuurders weg organiseert, of de bestuurders die altijd planmatig aan de slag gaan en bijvoorbeeld planmatig de innovatiekracht van een organisatie willen ontwikkelen maar daarmee de organisatie verder bureaucratiseren.

De uitdaging voor bestuurders en toezichthouders is dan ook dat zij met diversiteit, met verschillende opgaven kunnen omgaan en hun leiderschap daarop aanpassen. Dat zij niet vanuit een reflex handelen maar tijd nemen om vanuit reflectie tot juiste handelingsperspectieven komen. De governance codes bieden de handvatten om de basis op orde te hebben qua rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, verantwoording en werkwijzen. Ze bieden daarmee vooral antwoorden hoe om te gaan met simpele en ingewikkelde vraagstukken. Antwoorden die echter tekortschieten bij complexe vraagstukken.

#### Voorbij de codes?

Bestuurders en toezichthouders hebben een cruciale rol in het volgen, interpreteren en handhaven van de



regels. Tegelijkertijd dienen ze ook om te gaan met complexe vraagstukken, tegenstrijdigheden en paradoxen én onder de druk van groepsdynamiek en hun reflex uit te blijven. De codes en regels bieden de basis voor transparantie in de basis op orde; ze zijn beperkt in het bieden van handelingsperspectieven in deze spanning.

Geïnspireerd door het Expertforum Rechtmatigheid van het Zijlstra Center<sup>9</sup> hebben we de spanning waarmee toezichthouders en bestuurders worden geconfronteerd samengevat in een kwadrantenmodel. Dominante krachten zijn geïdentificeerd op 2 assen. 1) Handelend met als uitersten vanuit de *codes en de regels* versus vanuit *gedrag en waarden*. 2) Aard van de processen of vraagstukken met als uitersten *standaard/simpel en ingewikkeld* versus *maatwerk/complex*.

Door deze assen te combineren ontstaan er een vierkwadrantenmodel (figuur 3).

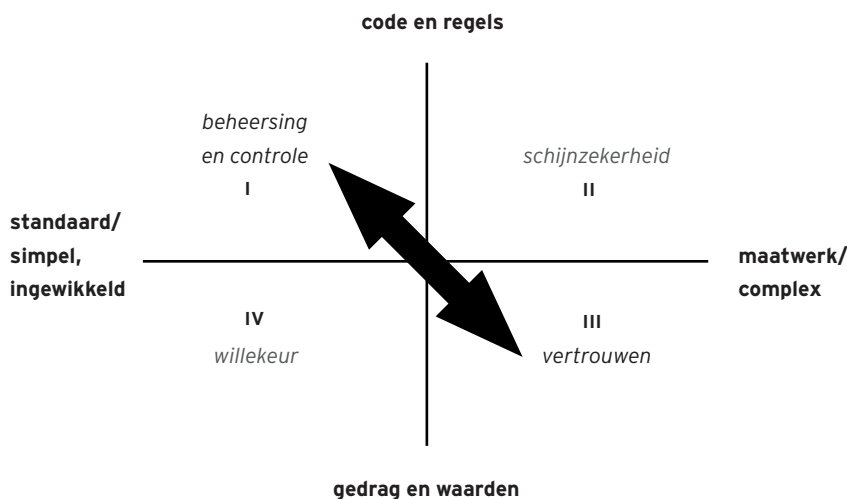
Dit model laat zien hoe het sturen op codes en regels past bij standaard processen; bij simpele en ingewikkelde vraagstukken en het sturen op gedrag en waarden bij maatwerk en complexe vraagstukken. Tevens zijn er twee kwadranten met een mismatch: sturen op maatwerk en complexe vraagstukken met regels leidt veelal tot een schijnzekerheid. Bijvoor-

beeld, een loonsverhoging van een bestuurder alleen relateren aan de geldende regels onderschat het maatschappelijke sentiment. Een tweede mismatch is te vinden in het sturen op gedrag en waarden bij standaard processen, simpele en ingewikkelde vraagstukken met als risico 'willekeur'. Bijvoorbeeld samen met de stakeholders een nieuwe, waardengedreven strategische visie ontwikkelen terwijl de organisatie ondertussen financieel op omvallen staat.

Verschillende processen en vraagstukken vragen verschillende vormen van sturing en dus verschillende aandachtspunten in de governance en het leiderschap. Dit vereist een groot adaptief vermogen van bestuurders en toezichthouders qua handelingsperspectief, namelijk afhankelijk van de opgave. Codes en regels bieden een zekere basis maar kunnen alleen nooit volstaan.

Voorbij de codes betekent dan wellicht een ontwikkeling van Governance<sup>10</sup> dat in dienst staat van 'het in control zijn van de organisatie' naar Governance dat zich bovendien gesteld ziet voor het verzoenen van meervoudige waarden en dat zich identificeert met de publieke waarde(n) van de organisatie en deze bewaakt, waar nodig herijkt en uitdraagt. Niet alleen met aandacht voor het hier en nu, maar ook met het oog op een duurzame samenleving. Dit vraagt de juiste

FIGUUR 3. KWADRANTENMETHODE



individuen die kunnen besturen en toezichhouden. Individuen die zich realiseren dat ze zelf het belangrijkste leiderschapsinstrument zijn. Dat vereist de nodige zelfkennis. Dat ontwikkel je nooit alleen, dat vraagt reflectie en reflecteren doe je in dialoog, in relatie met anderen.

Voor de bestuurders en toezichhouders die deze ontwikkeling van Governance in een volgende stap van de Expeditie Governance willen vormgeven en die toe zijn aan een ‘voorbij de codes’ benadering, hebben we de volgende aanbevelingen :

1. Zorg dat de organisatie op orde is vanuit de codes en regels: maak duidelijk aan welke regels en normen medewerkers, bestuur en toezichhouders zich moeten houden. Dit moet zijn neergelegd in een gedrag- en governance code. Ook belangrijk is het hebben van een adequaat systeem waar gemeld kan worden wat er fout gaat, zoals een vertrouwenspersoon en een meldpunt voor misstanden.
2. Houd deze codes levend door ze permanent op de agenda te zetten als onderdeel van het primaire proces. Beschouw integriteit niet als een losstaand concept, maar maak het een onderdeel van het reguliere werk. Organiseer het werk zo dat de eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers, bestuurders en toezichhouders wordt bevorderd.
3. Wees bewust van de maatschappelijke waarden die de organisatie of onderneming dient te creëren voor de samenleving en wees bewust van de eigen individuele identiteitsbepalende waarden. Baseer complexe besluiten op een meervoudige waardenafweging en dat draag dat consequent uit.
4. Weet wanneer in een strategisch partnerschap/als collectief, de aard van het vraagstuk en opgave te onderscheiden en pas de bestuurlijke stijl daarop aan. Wees transparant in keuzes wanneer en waarom op de codes en regels en/of gedrag en waarden te sturen – ook al lijkt het van buitenaf wellicht dat bestuur en toezicht inconsistent handelen. Daarom: leg uit.
5. Organiseer ruimte voor de dialoog en reflectie over de opgaven zoals die worden gezien, over de onderlinge groepsdynamiek en integriteit, teneinde de kwaliteit van het individuele functioneren en de samenwerking en daarmee de kwaliteit van besluitvorming te verbeteren.

## Noten

1. De Maserati die als bedrijfsauto van de bestuurder wel binnen de afspraken viel.
2. Denk bijvoorbeeld aan de ING waarbij de RvC in eerste instantie besloot het salaris van de bestuurder te verhogen, terwijl er net een schikking was afgesloten met het OM van 772 miljoen vanwege witwaspraktijken. Maatschappelijk werd dit niet geaccepteerd en de RvC is daarop teruggekomen.
3. Tekenend is het onderzoeksrapport van Fokkens dat spreekt van een tekort aan ethisch leiderschap binnen het OM.
4. Zoals uitgewerkt in: Goodijk R., *Strategisch partnerschap: wat is wijsheid?*, Van Gorcum, Assen, 2017, zie met name par. 8.1
5. Van Eijbergen, Rob (2019), *Integriteit en Kwaliteit van Organisaties*, VU Oratie, 12 april, 2019
6. van Mourik, Claudia (2018) tijdens Jaarcongres Zijlstra Center, VU, november, 2018.
7. o.a. Halsema, Femke e.a. (2013). Een lastig gesprek. Commissie Behoorlijk Bestuur.
8. naar Grint, K. (2005). Problems, Problems, Problems: The social construction of leadership. *Human Relations*, Volume 58 (11), 1467-1494.
9. White paper Rechtmatigheid door het Zijlstra Center
10. vergelijkbaar met de ontwikkeling in Publiek Management zoals beschreven in VU oratie van Van Dijk, Gerda (2018). *Game of Thrones, Regels en Bedoelingen*. VU oratie 21 maart 2018.

## Over de auteurs

Alle drie de auteurs zijn verbonden aan Het Zijlstra Center for Public Control, Governance & Leadership, VU Amsterdam.

Gerda van Dijk is directeur van het Zijlstra Center, hoogleraar Publiek Leiderschap en zelfstandig consultant.

Rob van Eijbergen is hoogleraar Integriteit en Kwaliteit van Organisaties en zelfstandig consultant.

Rienk Goodijk is hoogleraar Governance van (semi-) Publieke Organisaties en partner bij GITP.

