

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# De noodzaak van macht en tegenmacht bij het bestuur van maatschappelijke organisaties

*Moraal wordt niet afgedwongen via gedragscodes. Nagenoeg alle sectoren in het publieke en semipublieke domein hebben een dergelijke code en toch lukt het maar niet de incidenten voorbij te komen. Excessen kunnen alleen worden voorkomen door het bevorderen van een aanspreekcultuur op houding en gedrag van bestuurders binnen de organisaties.*

---

door *Doekle Terpstra*

---

De auteur is bestuursvoorzitter van Hogeschool Inholland en lid van de commissie-Halsema, die een rapport uitbracht over 'behoorlijk bestuur' in het semipublieke domein.

'FATSOEN MOET JE DOEN!' was een gevelegeld gezegde van voormalig CDA-leider Jan Peter Balkenende. Er is veel over dit credo gesproken. Een deel van de samenleving heeft het onder de noemer van betutteling weggehoond, een ander deel heeft het omarmd. In brede zin was er overeenstemming over de gedachte dat normen en waarden niet alleen via de overheid gemanifesteerd konden worden, maar dat juist de samenleving zelf meer aanspreekbaar zou moeten zijn op moraliteit. In het bijzonder christendemocraten hebben een expliciete opvatting over de vitale samenleving, waarbij het juist de burgers zijn die worden uitgedaagd om zonder permanente staatsinterventies verantwoordelijkheid te nemen.

Het appel van het CDA op het fatsoenlijk gedrag heeft veel maatschappelijk debat losgemaakt; niet alleen bij burgers, maar ook bij bestuurders in zowel het private als het publieke domein. In de afgelopen jaren zijn we volop geconfronteerd met dramatische incidenten. In de private sector

hoeven we alleen maar de bankensector te noemen, in het semipublieke domein is het bij organisaties als Vestia, Amarantis en Inholland flink uit de hand gelopen. Ze hebben maatschappelijk het beeld opgeroepen dat er in de zorg, het onderwijs, de woningbouwcorporaties veel mis was en dat dit met name werd veroorzaakt door het wangedrag van bestuurders en toezichthouders. Er is veel onbehagen ontstaan over excessieve topbeloningen, afkoopregelingen, bonussen van bestuurders in het (semi) publieke domein. Een aantal bestuurders leek zich het gedrag toegeëigend te hebben van collega-bestuurders vanuit de private sector. Een voorzitter van een maatschappelijke instelling, die, zoals dat in het bedrijfsleven te doen gebruikelijk is, zich liet kwalificeren als CEO of CFO. Die in termen van beloning eveneens de private sector als voorbeeld stelde, waar financiële incentives tot het normale gebruik gingen behoren en waar uiterlijk vertoon deel ging uitmaken van de dagelijkse manifestatie. In onvoldoende mate werd beseft wat het effect van het handelen was op de uitvoering van de maatschappelijke kerntaak van de organisatie. ‘Goed voorbeeld doet immers goed volgen’; de consequentie van deze attitude brengt gevolgen met zich mee voor de gehele organisatie. Door het ontbreken van sober en doelmatig handelen aan de top zal excessief gedrag doorsijpelen in de cultuur van de organisatie, met alle gevolgen van dien.

*Door het ontbreken van sober en doelmatig handelen aan de top zal excessief gedrag doorsijpelen in de cultuur van de organisatie*

Aanspreekbaarheid op de moraal leek in een aantal gevallen niet of nauwelijks aan de orde. Sterker nog, in sommige situaties werd het zelfs als een voorbeeld van nieuwe innovatie gezien en werd het nieuwe ondernemerschap in het publieke domein gewaardeerd. Het gedrag van toen werd in zekere zin positieve

zin gekwalificeerd, gedoogd en gelegitimeerd. Vandaag is het maatschappelijk debat volstrekt gekanteld. ‘Het kan verkeeren’, stelde Bredero al: de helden van toen zijn de jojo’s van vandaag. Het gedrag van sommigen wordt niet meer als voorbeeld gesteld, maar als moreel verwerpelijk gezien.

#### EXCESSEN OF WEEFFOUTEN?

De vraag is of er sprake was van louter excessen of dat er sprake is van weeffouten in de governance- en financieringsstructuur (de systeemkant) van het gehele (semi)publieke domein die het mogelijk hebben gemaakt dat er op sommige plekken Zonnekoning-gedrag ging ontstaan en dat enkele bestuurders het niet zo nauw namen met de moraal. Er zijn veel goedwil-

lende bestuurders en toezichthouders en in algemene zin kan zeker niet de conclusie getrokken worden dat in het (semi)publieke domein sprake is van een verziekte bestuurlijke bovenlaag die zich te expliciet laat leiden door het eigen belang. Generiek gesproken is met de bestuurlijke moraal minder mis dan velen veronderstellen. Verreweg het merendeel van de bestuurders is van goede wil, maar dat deel wordt als het ware in de publieke opinie meegezogen in het algehele onbehagen dat ontstaan is vanwege het gedrag van sommige bestuurders die het niet zo nauw hebben genomen met wat je van hen zou mogen verwachten.

Dat neemt niet weg dat er bestuurders zijn die de randen hebben gezocht van wat de regelgeving mogelijk maakte. Er vloeiden perverse prikkels (*moral hazards*) uit voort, die dubieus gedrag stimuleerden, waar sommige bestuurders op een verwerpelijke wijze mee hebben gemanipuleerd. Toezichthouders hebben zich in sommige gevallen te weinig manifest als tegenkracht opgesteld.

Het excessieve gedrag wordt soms nadrukkelijk in de hand gewerkt door weeffouten in de sector. Die weeffouten kunnen ontstaan door onduidelijkheid over de vraag wat het publieke belang is, hoe de publieke taken moeten worden uitgevoerd en wie waarvoor verantwoordelijk is. Een treffend voorbeeld is de veelbesproken handel in derivaten. In beginsel is het niet op voorhand moreel verwerpelijk om, ook met publiek geld, financiële risico's aan te gaan of af te dekken. Het wordt pas ongezond als er sprake is van een ongebreidelde en grenzeloze handel in derivaten die niets te maken heeft met de kerntaak van de organisatie en die zo het bestaan van de organisatie in gevaar brengt. De ongelimiteerde mogelijkheid voor bestuurders om in deze 'windhandel' te gaan is in de afgelopen jaren politiek echter eerder aangemoedigd dan geremd. Kijk bijvoorbeeld naar de wijze waarop lokale overheden hun begroting sluitend maakten met projectontwikkeling en de verkoop van bouwgrond.

Een ander voorbeeld maakt nog duidelijker wat een weeffout in het publieke domein kan teweegbrengen. Een aantal jaren geleden is in het parlement besloten in het hoger onderwijs de zogenaamde diplomabonus te introduceren. Vanuit de overweging dat de afstudeerrendementen op een hoger niveau zouden moeten komen, ontving de instelling een bonus voor iedere afstudeerder. Bestuurders werden uitgedaagd en uitgenodigd om actief beleid te ontwikkelen om dit binnen de instelling mogelijk te maken. Daaromheen werd, bij een aantal instellingen, met de toezichthouders een bonusstructuur ontwikkeld. Het gevolg was dat alles op alles werd gezet om vooral studenten te laten afstuderen, want uitvallers kosten alleen maar geld. De kwaliteit van het onderwijs kwam daardoor onder druk te staan. Het principe van de diplomabonus veroorzaakte bestuurlijk gedrag

dat volkomen losgezongen was van het onderwijs. Het organiseerde getraumatiseerde docenten die vanuit de leiding onder druk werden gezet. Het organiseerde veel maatschappelijk onbehagen en uiteindelijk werd ook politiek ingezien dat deze perverse prikkel onbehoorlijke, verstrekende en onbetamelijke gevolgen met zich meebracht. Er ontstond een vicieuze cirkel van oorzaak en gevolg die een dramatische ontwikkeling bewerkstelligde die in schril contrast stond met de oorspronkelijke intenties. Via een Europese afspraak heeft Nederland zich verbonden aan de gedachte dat vijftig procent van de beroepsbevolking hoger opgeleid zou moeten zijn. Dit heeft zich vertaald in de gedachte dat daarvoor het studierendement substantieel opgekrikt zou moeten worden.

Uit onderzoek is gebleken dat prestatiebeloning niet tot betere prestaties in de publieke en semipublieke sector leidt. Werknemers in het publieke en semipublieke domein zijn doorgaans intrinsiek gemotiveerd: ze zijn gemotiveerd door het werk zelf en gedreven om aan de doelstellingen van de organisatie bij te dragen. De introductie van prestatiebeloning, een extensieke motivatie, kan deze intrinsieke motivatie verdringen. De werknemers kunnen een beloningssysteem immers als een signaal opvatten dat hun relatie met de organisaties waar ze voor werken een zuiver zakelijk karakter heeft.<sup>1</sup>

Te vanzelfsprekend werd vanuit goede politieke overwegingen aangenomen dat instellingen met een bonussysteem de perverse risico's zouden gaan elimineren. Te weinig werd rekening gehouden met de component van het menselijk handelen.

#### DE NOODZAAK VAN HET GESPREK OVER GOED GEDRAG

En dat is nu waar het met betrekking tot de moraal om gaat. Het goede en foute handelen van allen die betrokken zijn bij de publieke opdracht veronderstelt dat eenieder die daar een bijdrage aan levert, wordt aangesproken op behaalde resultaten. Als vanzelfsprekend is aangenomen dat dit aanspreken plaatsvindt via rapportage op kengetallen. Het resultaat van de instelling draaide om beheersaspecten; zijn de cijfers op orde, zijn de rendementen acceptabel, halen we onze targets, kunnen we als maatschappelijk instituut groter worden – het liefst dan ook nog ten koste van de ander. Wat daaraan volstrekt ondergeschikt is gebleven is het aspect van de houding en het gedrag van bestuurders ten opzichte van de maatschappelijke opdracht 'an sich'. Er is te veel vertrouwd op het borgen van de moraal via adequate rapportage aan de systeemkant; als de accountant maar tevreden is! De gedachte was dat de tucht van de markt als vanzelf prikkels zou afgeven om net zo goed te presteren op het maatschappelijke

terrein als op het financiële terrein. De grote incidenten van de afgelopen jaren hebben sectoren uitgedaagd transparanter te zijn op alle onderdelen van het maatschappelijk ondernemen. Daarvoor werden governancecodes geïntroduceerd. Nagenoeg alle sectoren hebben nu een dergelijke code, en toch lukt het maar niet de incidenten voorbij te komen. Nog steeds gaat het op een aantal plekken fundamenteel mis. En de vanzelfsprekende reflex, maatschappelijk en politiek, is dat er aanvullende codificering dient plaats te vinden. Vanuit de gedachte dat het met kwaadwillenden slecht kersen eten is, worden de regels aangescherpt. De tucht van de regels zal bestuurders dwingen tot ander gedrag, zo is de redeneerlijn. Een twijfelachtige aanpak, die niet op voorhand op succes kan rekenen. Er wordt namelijk voorbijgegaan aan een ontbrekende schakel in de aanpak, en dat betreft het aspect van de *rapportage*, het gesprek in de governancestructuur over houding en gedrag en over de verantwoordelijkheid ten opzichte van de maatschappelijke opdracht die er ten principale bestaat.

De instelling daarvan is niet een doel op zichzelf, maar vloeit voort uit een maatschappelijke, dus publieke opdracht, die een bepaalde beroepshouding veronderstelt. Zo'n gesprek vraagt van bestuurders een houding van professionaliteit, maar vooral van dienstbaarheid. En dat is nu juist het aspect waar het in de codes aan ontbreekt. Op geen enkele wijze behoeft verantwoording plaats te vinden op de houding en het gedrag van bestuurders ten opzichte van hun maatschappelijke opdracht en hoe zij dat dienstbaar faciliteren. In de top van de maatschappelijke organisatie zou het gesprek over de verantwoording op dit aspect normaal moeten zijn, en naar alle stakeholders zou daarnaast helder moeten zijn op welke wijze verantwoording wordt afgelegd ten opzichte van de maatschappelijk opdracht: goed onderwijs, goede zorg, enzovoort.

Moraal wordt niet afgedwongen via codes, noch via nieuwe, tuchtigende wet- en regelgeving. Integendeel, nieuwe regels zullen alleen maar leiden

*Het is ronduit bizar dat er in instellingen geen moreel corrigerend vermogen aanwezig is als de bestuurder Maserati-gedrag vertoont*

tot een aangescherpte beheerscultuur, met alle gevolgen van dien. Het onderlinge gesprek tussen toezichthouders en bestuurders over een open en transparante aanspreekcultuur, over houding en gedrag en de dienstbare bijdrage die aan de publieke opdracht dient te worden gegeven, levert die bijdrage

wel. Het is ronduit bizar dat er in instellingen geen moreel corrigerend vermogen aanwezig is als de bestuurder Maserati-gedrag vertoont, of het zich kan permitteren met meerdere leaseauto's te rijden, dan wel een tele-

visie in de auto te hebben. Of het nu om persoonlijk gewin gaat of om verkwisting van geld binnen de organisatie zelf, zoals de spreekwoordelijke ‘gouden kranen’, codes en accountantsverslagen stellen dit fenomeen niet aan de orde. Alleen in het gesprek kan dit aspect van de moraal benoemd worden. Het is evident dat deze ontbrekende schakel explicieter benoemd moet worden. En dat is geen vrijblijvende opstelling van mooie ronkende woorden. De opdracht aan (semi)publieke organisaties is vaak complex van aard. Stakeholders hebben vaak meerdere en niet zelden tegenstrijdige belangen. De dilemma’s die dit met zich meebrengt zijn niet altijd rekenkundig op te lossen, maar vragen moreel besef van de bestuurders. Het is daarom goed ook daar het gesprek over te voeren en er verantwoording over af te leggen.

#### ORGANISEER MACHT EN TEGENMACHT

De commissie-Halsema, waar ik deel van mocht uitmaken, heeft recent een rapport uitgebracht over ‘behoorlijk bestuur’ in het (semi)publieke domein.<sup>2</sup> In opdracht van het kabinet is de vraag beantwoord of er niet een alomvattende code voor het totale domein ontwikkeld zou moeten worden, zoals die voor de private sector met de code-Tabaksblat ook bestaat. Het politieke doel is helder: hoe voorkomen we maatschappelijke excessen? De commissie heeft lang gewikt en gewogen op de gedachte of een aanscherpende codificering het antwoord op deze vraag kan zijn. Na een aantal diepgaande gesprekken met tal van vertegenwoordigers uit de verschillende branches is de commissie tot het oordeel gekomen dat het antwoord van de ministeriële vraag niet ligt op het op voorhand veronderstelde pad. De commissie heeft juist een omgekeerde conclusie getrokken. Excessen kunnen voorkomen worden door het bevorderen van een aanspreekcultuur op houding en gedrag binnen de organisaties. Juist het aspect van de moraal is het ontbrekende deel van de governance. Tegenspraak moet actief worden georganiseerd en zelfkritisch vermogen positief aangemoedigd: zowel de bestuurder als de toezichthouder zal zichzelf steeds de vraag moeten stellen: ‘Waarom heb ik ongelijk?’

Er is een aantal manieren waarop tegenspraak in de organisatie verankerd kan worden. De samenleving kan bijvoorbeeld via de ledenraad of de ondernemingsraad feedback geven. Verder kan worden gezocht naar tegenspraak door visitatie en collegiaal overleg te organiseren, door gesprekken met het bestuur te voeren over waarden, door de controller officieel te verzoeken zich bij twijfels onomwonden uit te spreken, door leden van de Raad van Toezicht in contact te brengen met mensen in de organisatie en door te letten op de tevredenheid van werknemers en klanten. Het gaat

daarbij niet om het houden van snelle enquêtes aan de hand van standaardvragenlijstjes, maar om het voeren van een lastig gesprek.<sup>3</sup>

Is daarmee slecht gedrag te allen tijde te voorkomen? Het antwoord is op voorhand helder, want vanwege het menselijk falen zullen er altijd uitzonderingen op de regel blijven bestaan. Maar er wordt wel zeer expliciet gekozen voor de typische christendemocratische lijn dat mensen in verantwoordelijkheid moeten worden aangesproken op hun bijdrage aan het geheel. Instituties en een samenleving moeten niet alleen via systemen, beheer en kengetallen worden opgebouwd, via bestuurders die verantwoording afleggen – maar eerst en vooral ook via bestuurders die verantwoordelijkheid nemen.

---

*Noten*

- 1 K. Cools, *Controle is goed, vertrouwen nog beter. Over bestuurders en corporate governance*. Assen: Van Gorcum, 2005.
- 2 Commissie Behoorlijk Bestuur, *Een las-*

*tig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur* (september 2013). De commissie bestond uit Femke Halsema, Maxim Februari, Marco Kalleveen en Doekle Terpstra.

- 3 Commissie Behoorlijk Bestuur 2013, p. 19.