



## 'Een lastig gesprek'

Advies Commissie Behoorlijk Bestuur o.l.v. Femke Halsema

### Inleiding:

Op 15 mei 2013 heeft de Nederlandse Regering een 'Commissie verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector' ingesteld. Deze commissie heeft onder voorzitterschap van mevrouw Femke Halsema, voormalig fractieleidster van GroenLinks, in september 2013 advies uitgebracht. De opdracht luidde: *'het schetsen en toelichten van de kernwaarden van maatschappelijk verantwoord bestuur en intern toezicht in de (semi) publieke sector in de vorm van gedragsregels.'*

Gelukkig heeft de commissie Halsema zich niet aan de opdracht gehouden. In dit artikel beschrijf ik waarom ik enthousiast ben over de diagnose van de commissie Halsema, maar dat het lijkt alsof de aanbevelingen door iemand anders geschreven zijn.

In de diagnose worden de barrières en de weeffouten van de semipublieke sector prima beschreven. Zo beschrijft de diagnose onder andere dat de overheid ten onrechte op elk incident reageert en tegelijk wetten en regels uitvaardigt met als kenmerk: 'doe meer, voor minder geld en maak nooit fouten'. Daarnaast schrijft de commissie dat de overheid de prestaties van de semipublieke sector moet waarborgen. Helaas stapt de commissie vervolgens in dezelfde valkuil door aanbevelingen op te schrijven die lijken op de standaard reactie van de overheid.

### Barrières en weeffouten in de semipublieke sector.

De commissie Halsema beschrijft twee barrières voor de semipublieke sector (zeg maar zorg, onderwijs, woningcorporaties) namelijk de half-om-half definitie van deze sector en de menselijke feilbaarheid. De commissie schrijft hierover; citaat: "de eerste barrière is alleen te nemen door de publieke belangen en taken in de sector opnieuw te definiëren en de weeffouten die de sector hinderen te herstellen; de tweede door te kiezen voor de houding en het gedrag die bij de publieke opdracht horen. De Commissie merkt daarbij op dat naar haar oordeel een goede structuur en goede regels niet altijd volstaan om slecht gedrag te voorkomen, maar dat goed gedrag wel redding kan brengen bij een slechte structuur en slechte regels." Einde citaat.

Verderop in het rapport schrijft de commissie; citaat: "Een code van gedragsregels of een gesprek over bestuurscultuur heeft daarom ook niet zozeer tot doel criminelen te ontmaskeren; het voornaamste doel is binnensluipend onwenselijk gedrag – drift to failure – te voorkomen bij bonafide organisaties en bij behoorlijke bestuurders en toezichthouders." Einde citaat.

Ik vind dat de *eerst barrière* – die van de weeffouten – zo snel mogelijk aangepakt moet worden. De overheid moet duidelijk formuleren wat zij verlangt van de diverse branches. In het volgende kader een overzicht wat de ministers in de afgelopen perioden verlangden van de woningcorporaties. Elke koerswijziging heeft minstens twee jaar doorlooptijd voordat het

effectief werkt.



**De landelijke overheid zwabbert .....**

- Bruterings van 1995: Heerma zei 'ga ondernemen'
- 'Bouwen' riep staatssecretaris Remkes in 1998
- 'Verkopen' riep minister Dekker in 2002
- 'Reduceren' zei Van der Laan in juni 2009
- EU zegt in dec 2009: 'eerlijk concurreren'
- Drie rapporten in 2010 spreken elkaar tegen:
  - CPB rapport, SER rapport, 'brede heroverwegingen'
- Crisis dicteert: '€ 2 miljard heffingen' in 2012
- Woonakkoord 2013: € 1,7 miljard

www.blauwbv.nl

Maatschappelijke Onderneming

De tweede barrière – die van de menselijke feilbaarheid - geldt voor de publieke, private en semipublieke sector. Hierbij benoemt de commissie tunnelvisie, een eigen perceptie van de werkelijkheid, groupthink, verijdelen van tegenspraak, onwil om terug te komen op eigen besluiten en de ondeugd van de ijdelheid. Opmerkelijk is dat het falen in de semipublieke sector veel sterker onder de aandacht liggen bij de politiek en de media dan het falen bij de overheid en het bedrijfsleven (met uitzondering van het bankwezen). Om maar een paar voorbeelden van miljarden verspilling te noemen: mobiele netwerken voor de politie, de aanleg van de HSL, het bestellen van passende HSL treinen en de aanleg van metro lijnen. Ook in het bedrijfsleven gaat het soms onvoorstelbaar fout.

De *eerste* weeffout die commissie Halsema beschrijft laat zich als volgt samenvatten: de overheid waarborgt de publieke belangen en schept de voorwaarden voor elementaire functies voor de bevolking, zoals wonen, leren en gezondheid. De overheid weet dat zij dat niet effectief en efficiënt kan uitvoeren, zodat er in Nederland instellingen zijn die deze taken uitvoeren. De commissie Halsema beschrijft de frictie tussen het behartigen van het publieke belang en het belang van de continuïteit van de instelling. Veel van deze dienstverlening is ontstaan uit particulier initiatief en in het buitenland zijn het vaak nog steeds particuliere instellingen. Helaas bemoeit de overheid zich steeds vaker met de uitvoering en de bedrijfsvoering van deze semipublieke instellingen. Ik noem dat vaak: de overheid wil graag spelen met het geld van de branche, want dat is net zo 'gratis als monopolie geld'. Halsema beschrijft dat de overheid haar primaat moet herstellen op de kwaliteitsverplichting.

De *tweede* weeffout is eerder beschreven als de neiging van de overheid tot: 'doe meer, voor minder geld en maak nooit fouten'. De overheid koppelt hier diverse meetinstrumenten aan die elkaar vaak tegenwerken. Halsema noemt twee voorbeelden: Het aantal diploma's is een goede indicator voor succes van een onderwijsinstelling, mits de minimale eisen voor kwaliteit goed gedefinieerd zijn en gecontroleerd worden. Anders ontstaat de perverse neiging om studenten gauw een diploma te geven. Een ander voorbeeld is de sterk stijgende roep om verantwoording

in de zorg (met de stijgende claim cultuur van cliënten), waardoor er meer managementtaken nodig zijn (om alles vast te leggen), terwijl iedereen begrijpt dat deze taken niet ten goede komen aan de zorg voor de cliënten. Dit wordt ook wel de *performance paradox* genoemd. Kortom, de overheid moet de prestaties goed definiëren en zich daarna niet bemoeien met de bedrijfsvoering van de instellingen die de prestaties moeten behalen.

De *derde* weeffout is dat de overheid reageert op elk incident en daarbij een verantwoordelijkheid pakt, die zij niet heeft. Helaas komt het daarbij zelden tot een zoektocht naar de dieperliggende oorzaken. Dit gedrag is niet alleen te verwijten aan de nieuwe media, maar ook aan een gebrek in een grondhouding van vertrouwen in de afzonderlijke instellingen. In de woningbouw zijn er de afgelopen jaren 16 affaires geweest, waarvan er 11 gebaseerd waren op fraude en criminaliteit. Dit kwaad komt in de hele samenleving voor. Er zijn dus 5 affaires die voorkomen hadden kunnen worden; dat is welgeteld minder dan 1%. Moet de overheid vanwege deze enkele rotte appels een hele branche veroordelen?

Halsema schrijft dat vooral de traditionele scheiding tussen financieel en kwaliteitstoezicht zijn langste tijd heeft gehad. Zij pleit voor integrale afwegingen. De commissie vindt dat deze integrale afweging nodig is voor het externe- en het interne toezicht. De Raad van Toezicht kan niet achteroverleunen als de accountant zegt dat het goed gaat. De RvT moet ook zelfstandig onderzoek doen. Volgens Halsema vertegenwoordigt de RvT als het ware de samenleving en de rechtstreeks betrokken mensen tegenover het bestuur van de instelling. De interne toezichthouder moet volgens Halsema een volwaardige gesprekspartner zijn die zich bewust is van de risico's, de publieke belangen en de organisatiebelangen.

### De aanbevelingen van de commissie:

Zoals ik schreef lijkt het wel alsof de aanbevelingen uit hoofdstuk 4 door andere mensen is geschreven, want de commissie Halsema komt met diverse aanbevelingen die direct ingrijpen op de bedrijfsvoering van de instelling (zoals de verplichting tot schatkistbankieren en de verplichting regelmatig van accountant te wisselen), terwijl de echt goede aanbevelingen in hoofdstuk 3 genoemd worden. Ik som een paar zaken uit hoofdstuk 3 op:

- Spreken over behoorlijk bestuur stuit op desinteresse, want 'je bent nu eenmaal van nature een behoorlijke of een onbehoorlijke bestuurder', zo luidt de tegenwerping die de commissie hoorde. De commissie Halsema houdt een pleidooi om intern lastige gesprekken te voeren.
- Schiet niet in een kwaliteitskramp, maar geef richting en ruimte aan de professionals.
- Regel de kwaliteit primair door hoge kwaliteitseisen bij het benoemen van functionarissen.
- Zorg voor diversiteit; dat voorkomt intrinsiek diverse feilbaarheden in het menselijk gedrag.
- Organiseer actief de tegenspraak en reflecteer met elkaar op het eigen gedrag.
- Werk aan een cultuur die feedback en lerend gedrag stimuleert.

### Conclusie:

Ik vind de titel van het rapport 'Een lastig gesprek' de kern van het vraagstuk omvatten. Het gaat er niet om dat er meer codes komen voor het besturen en het toezichthouden. Het rapport begrijpt ook prima dat fraude en criminaliteit zich niet laten vangen met een andere attitude. Het gaat om de moed van individuen om *lastige gesprekken* te voeren die leiden tot zelfsturende correcties.