

De publieke sector verdient goed management

Bij veel scholen, woningbouwcorporaties en zorginstellingen is het publieke management een deel van het probleem geworden in plaats van de oplossing. Als er iets misgaat – en er ging veel mis de laatste tijd – wordt er hard op de man gespeeld, maar wordt te weinig nagedacht over de rol die bestuurders zouden moeten vervullen.

STEVEN DE WAAL

Ondernemer, onafhankelijk strategy consultant, publicist en oprichter van de Public SPACE Foundation (een denktank en platform voor maatschappelijk ondernemerschap), actief PvdA-lid

Er gaat pijnlijk duidelijk iets mis met het bestuur van enkele grote organisaties in onze publieke sector. Of het nu in het onderwijs is, de volkshuisvesting of de zorg, keer op keer klinkt er harde kritiek op het bestuur. Veel schandalen die het nieuws halen, zoals bij Vestia, Amarantis, Inholland, MeaVita en Philadelphia, lijken rechtstreeks terug te voeren op varianten van incompetentie, zelfoverschatting, egocentrisme, soms zelfs zelfverrijking van de professionele bestuurders. Maar ook van binnenuit zwelt de kritiek aan – van hoogleraren, wijkverpleegkundigen, docenten, politieagenten en rechters die het gevoel hebben niet begrepen te worden en simpelweg vinden dat ze slecht geleid worden door hun hoogste bestuur.

De politiek reageert op deze signalen met parlementaire onderzoeken (Vestia), ministeriële commissies (Amarantis, Inholland), de wet Normering Topinkomens, een commissie-Halsema op zoek naar een gedragscode voor bestuurders en diverse aangescherpte toe-

zichtsrichtlijnen die uitdrukkelijk gericht zijn op de bestuurder.¹ Het debat wordt daarmee – eindelijk – persoonlijk, en spitst zich steeds meer toe rond de vraag: wat is een goed bestuurder en wie houdt daar goed toezicht op? Deze aandacht voor de persoon van de bestuurder staat haaks op de abstracte en op systemen gerichte beleidstraditie in het Nederlandse publieke debat, die erg wordt gekenmerkt door aandacht voor besturing (governance)² en niet voor feitelijk bestuur, laat staan de bestuurder. Behalve natuurlijk als er iemand uit ‘de hoogste boom’ duikelde, dan werd het publiekelijk lynchen altijd al heel persoonlijk.

De publieke discussie wordt nu niet alleen steeds persoonsgerichter – ook in het parlement, zie de kwesties Staal (Vestia) en Van Keulen (SNS) – zij wordt ook psychologisch (met karakteraanwijzingen als ijdel, hebzuchtig en egocentrisch) en behavioristisch (met aandacht voor de ‘boardroom dynamics’: het gedrag en karakter van bestuurders en toe-

zichthouders en hun onderlinge interacties).³ Dat laatste geldt zeker ook voor de werkwijze en professionalisering van het werk van de raden van toezicht.⁴

In het hierna volgende zal ik de geschiedenis schetsen van 'het bestuur' in onze publieke dienstverlening. Ik zal dat doen aan de hand van drie grote ontwikkelingen die onderling sterk vervlochten zijn: 1) de opkomst van het model van raad van toezicht/raad van bestuur, 2) de schaalvergroting die plaatsvond in het bestuur en 3) de professionalisering van het management.

Twintig jaar scheiding toezicht en bestuur

In de jaren tachtig kwam de discussie op over het scheiden van het 'bestuur' en het 'toezicht' in de publieke sector. Twee trends speelden daarbij mee: de ontzuiling en het opkomende beroepsmatig management. De ontzuiling ontnam de maatschappelijk samengestelde besturen de achterban en daarmee de legitiemering en de inhoudelijke aansluiting op wat er in de samenleving leefde. Het werd steeds onduidelijker waarop deze besturen steunden, wie hen voedden en, tegelijk, ter verantwoording riepen en waar hun ideeën over de koers van de organisatie vandaan kwamen. Maatschappelijke steun en steunverbanden vielen weg, voeding over behoeften en klachten en aanspreekbaarheid verminderden.

Tegelijk kregen de directies een steeds groter zelfvertrouwen en vonden ze zichzelf steeds meer gelegitimeerd in hun eigen professionalisering. Een onzeker, geïsoleerd en kennisarm bestuur, toenemend gedefinieerd als 'amateurs', kwam tegenover een zelfverzekerde, op een extern organisatienetwerk van gelijkgestemde 'managers' aangesloten directie te staan, met een grote informatievoorsprong, die zich toenemend tooide met de term 'professioneel'.

Die opkomst en toenemende afhankelijkheid van een professioneel management werden gevoed door verschillende onderliggende factoren. De financiële sturing vanuit de rijks-

overheid werd steeds ingewikkelder, meer op resultaat gericht, voor de organisatie complexer en onzekerder, met meer risico en dus strategisch gedrag uitlokkend.⁵ Later is dit geanalyseerd als de opkomst van het New Public Management (minder planning op input, maar sturing op extern controleerbare output, contracten, financiële afrekenbaarheid en de introductie van concurrentie).⁶

Naarmate de banden tussen dit opkomende professionele management van de publieke instellingen en de New Public Management-sturing vanuit de overheidsbureaucratie sterker werden, kwamen niet alleen de traditionele besturen 'op afstand' te staan, maar ook de burgers. Het meest merkbaar is dat geweest in de omslag die plaatsvond bij veel brancheverenigingen. Deze moesten meer lobbyist en ondersteuner worden en minder mede-regelgever en collectieve dienstverlener – dat haalde ieder aangesloten lid wel 'op de markt'.

Verenigingen werden verstatelijkt en verzakelijkt – de burger kwam op afstand te staan

Tegelijk verdween de positie van de maatschappelijke besturen in deze brancheverenigingen. Het werden verenigingen waarin de professionele bestuurders voortaan hun organisatie en daarmee ook zichzelf vertegenwoordigden (en niet enig maatschappelijk georganiseerd belang of groep), ook hier ten koste van de maatschappelijke verankering en de (indirecte) vertegenwoordiging van cliënten.

Achteraf is daardoor niet de ontzuiling de meest indringende maatschappelijke ontwikkeling geweest, zoals nu vaak aangehaald, maar de 'onteigening van de burger' door deze verstatelijking en verzakelijking. Van

oorspronkelijk particulier initiatief ('van burgers voor burgers'), dat nog zo fraai terug te zien is in bijvoorbeeld artikel 23 van de Grondwet over de vrijheid van stichting van onderwijs, maar ook in de ontstaansgeschiedenis van ziekenfondsen, pensioenfondsen, roepverenigingen en woningcorporaties, werden private organisaties tot 'professioneel geleide producenten van publieke diensten', conform steeds gedetailleerdere richtlijnen van de overheid. Een belangrijk kenmerk van veel publieke dienstverlening, namelijk co-productie en coöperatie met de burger, werd daarmee vakkundig weggeorganiseerd.

Raden van bestuur en raden van toezicht in de publieke sector

Het model van raden van bestuur en raden van toezicht in de publieke dienstverlening is een onafgemaakte kopie van het 'corporate' bedrijfsleven. Geheel conform de tijdgeest werd vanaf eind jaren tachtig het anonieme (nv), beursgenoteerde grotere bedrijfsleven als voorbeeld genomen, waarmee andere corporate governance-vormen als de familieonderneming, de maatschap en de coöperatie terzijde werden geschoven.

Het is een onafgemaakte kopie allereerst omdat in het in de publieke sector ingevoerde model de aandeelhouders ontbreken, met de formele macht die gebruikelijk is in datzelfde bedrijfsleven. Aandeelhouders disciplineren de raad van commissarissen en de raad van bestuur, vanuit hun belang in het kapitaal, en hebben formele bevoegdheden, bijvoorbeeld bij de algemene vergadering van aandeelhouders in zaken van strategie, remuneratie, dividenduitkering, jaarrekening en personele samenstelling van bestuursorganen. In het bedrijfsleven is het model daarmee een echt systeem van checks and balances, waarbij het bestuur gedwongen kan worden tot externe oriëntatie, waarbij rekening gehouden moet worden met de factor kapitaal en waarbij sprake is van verantwoording in de volle zin van het woord.⁷

Deze 'Unvollendete' was geen toeval. De externe inbreng was immers al verzwakt door de ontzuiling. Er resteerde een intern gevecht om posities, met als uiteindelijk resultaat dat vooral het professionele management versterkt werd. Voor het interne management was het 'afmaken' van het model met een sterke disciplinerende externe inbreng natuurlijk geen prioriteit, *to put it mildly*. Dit was ook in formeel opzicht goed zichtbaar in de trend om verenigingsstructuren om te zetten naar stichtingen, zoals bij het kruiswerk, woningbouwverenigingen en scholenverenigingen.

Deze omissie, het ontbreken van een disciplinerende externe inbreng, heeft twintig jaar lang geleid tot debatten en analyses die dit 'gat' in het model telkens benoemden en aantoonden.⁸ Dat ging om een extern gat in termen als 'legitimering', 'verankering' en '(maatschappelijk) eigendom'. En om een intern gat: waarom zou een raad van toezicht scherp toezicht houden op het bestuur als niemand de raad van toezicht zelf met de hete adem in de nek blaast?

Het model, maar vooral de geïntroduceerde bestuurscultuur van 'toezicht op afstand', neigt ertoe het bestuur in de publieke sector een informatiemonopolie te geven. De raad van toezicht krijgt alle informatie van het bestuur en wordt niet geacht aan eigen informatieverwerving te doen. Bij gebrek aan echte aandeelhouders is ook de informatie van buiten, door betrokken derden die rechtstreeks naar de leden van raad van toezicht komen met kritiek op het gevoerde bestuur, minimaal. Per saldo voldoet deze wijze van informatievoorziening niet, omdat ze een 'hang yourself'-situatie creëert: de bestuurder moet namelijk *alle* informatie aanleveren, ook de informatie over eigen falen, fouten en aankomende risico's van het zelf gevoerde beleid. Dit is bestuurlijk naïef en te veel gevraagd van de 'positionele losheid' van bestuurder(s).

Veel organisaties in de publieke sector zijn bovendien vergeten dit model in te voeren en te hanteren op basis van een goede, eigen bepaling van de doelstellingen en waarden van

de desbetreffende maatschappelijke onderneming.⁹ Het idee dat men een kopie maakte van de topstructuur van het bedrijfsleven, zij het met een fundamentele omissie, leidde tot de gedachte dat de rol van de raad van toezicht een kopie zou moeten zijn van die van een raad van commissarissen. Daardoor werd de rol van de raad van toezicht teruggebracht tot die van bewaker van vooral economische parameters, zoals 'continuïteit' en 'botttom line', via bedrijfseconomische kengetallen als 'eigen vermogen' en 'rendement'.

Dit is natuurlijk enorm eenzijdig. Een organisatie met een taak in publieke dienstverlening moet op veel meer letten en sturen en vervult een breed palet van publieke en maatschappelijke doelen. De economische gezondheid van de organisatie en de daarop gerichte bedrijfsvoering is slechts een middel.

Het organisatiemodel van het grotere bedrijfsleven is 'corporate' van karakter met als kenmerken: een scherp onderscheid tussen (private) organisatie en (publieke) omgeving, hiërarchie in doelbepaling en scheiding van strategie (top) en productie (werkvloer). Door dit model over te nemen werden andere visies op de inrichting en aard van organisaties verwaarloosd, zoals die gebaseerd op principes van gemeenschap of professionele meritocratie. Was dit niet gebeurd, dan had dit kunnen leiden tot een heel ander type organisaties en dus managementvisies en -rollen. Dan had ook gekozen kunnen worden voor rechtspersoonlijke varianten anders dan de nv en bv, zoals de familieonderneming, maatschap, coöperatie of filantropische instelling. Voor bijvoorbeeld het primair onderwijs, met zijn grote verankering in gezin en buurt, liggen andere organisatievisies, zoals een maatschap van professionals of coöperatieve vereniging van ouders, eigenlijk veel meer voor de hand.

Missers in schaalvergroting

Tegelijk heeft zich in alle publiekssectoren een enorme schaalvergroting voorgedaan, vooral vanaf de jaren negentig. Alle genoemde trends

– het gebrek aan verankering, het gebrek aan eigen maatschappelijke doelen en het alleen controleren op economische parameters in de raad van toezicht – maar met name de opkomst van professionele managers in het eindverantwoordelijke bestuur, hebben dit sterk bevorderd.¹⁰ Het paste bij hun achtergrond, hun geloof in de technische kant van management, hun oordeel over efficiency, hun onderdampeling in bedrijfseconomisch denken. Maar zeker ook: het kon alleen met en door hen gerealiseerd worden, met de kennis die zij meebrachten vanuit hun opleiding en training. De maatschappelijke besturen in hun oude eindverantwoordelijke rol hadden nooit deze schaalvergroting tot stand kunnen brengen of daarna adequaat kunnen besturen.

Dit alles verklaart ook waarom zo weinig van deze professionele bestuurders erin zijn geslaagd hun organisaties werkelijk decentraal in te richten. Het idee van een sterk gedecentraliseerde organisatie, gebaseerd op zelfsturende professionele buurtteams, was al breed bekend en was al uitgewerkt en gepresenteerd aan alle directies in de gezinsverzorging en het kruiswerk vóór de fusiegolf in de jaren negentig.¹¹ Het duurde vervolgens vijftien jaar eer Buurtzorg aantoonde dat het toch echt kon. Van de vele bovenregionale woningcorporaties is er maar een enkele die directeuren decentraal voldoende bevoegdheden geeft om met gemeenteraden en wethouders zaken te kunnen doen. Dit is een van de redenen voor de recente paragraaf in het regeerakkoord waarin de 'sturing' door gemeenten moet worden 'versterkt'.

Doordat de maatschappelijke doelen en verankering niet duidelijk waren, kon eenzijdig efficiencydenken, een eenzijdige vastgoedbenadering of statusjacht van het bestuur een doorslaggevende factor worden. Want waarom moest na een ziekenhuisfusie per se een nieuw ziekenhuis gebouwd worden? Waarom moest er na een scholenfusie een nieuwe, grotere school komen, terwijl bepaalde technische competenties beter in een gespecialiseerde omgeving kunnen worden geleerd, zoals de vakscholen aantonen?

Schaalvergroting op zich is niet altijd het probleem, zeker gezien de strategische onzekerheid waar het bestuur *ook* een antwoord op moet formuleren, maar het probleem is wel het zwakke bureaucratische bestuur daarna, dat stevast kiest voor onnodige centralisatie, nieuwe namen en logo's, nieuwe hoofdkantoren, nieuwe staven en een nieuwe interne bureaucratie. Hiervoor biedt een fusietoets natuurlijk geen oplossing. Deze kijkt niet naar de uitwerking en uitvoering na de fusie, maar alleen naar het plan voor de fusie. Dat deugt vaak wel, of lijkt op papier te deugen.

Passie en visie ontbreken vaak om binnen de schaalvergroting over te gaan tot rigoureuze compartimentering en het bevorderen van decentraal leiderschap. Daarvoor is het cruciaal dat de 'business units' waarop de nieuwe organisatie berust, creatief en innovatief worden 'ontworpen', op zo'n manier dat eenheden ontstaan die extern herkenbaar zijn en intern een samenhangende professionele identiteit en trots kunnen gaan geven. Dit ontbrak in de toenmalige ROC-vorming, in de thuiszorgfusies en in de scholenfusies. Pas nu komen er aanzetten voor echt doorleefde, herordenende decentralisaties, zoals binnen de Hogeschool voor de Kunsten Utrecht¹² met een 'schoolse' benadering en de ROC Zadkine en Albeda die samen over willen gaan tot 'creatieve destructie' en een nieuw 'netwerk' vormen van zeven nieuwe 'units'.

De prijs voor de professionalisering: een uitgekleeft management

Zoals gezegd is de meest fundamentele ontwikkeling, de motor onder de andere ontwikkelingen, de professionalisering van de managementfunctie. Deze beweging begon in het grote bedrijfsleven in de jaren twintig van de vorige eeuw, waar de kapitaalverschaffing, de ondernemende rol en de managementrol in toenemende mate geprofessionaliseerd werden en aparte specialisaties werden. Het fenomeen van 'manager' werd daarbij in het begin gebruikt in de betekenis van 'zetbaas'

namens de eigenaar, de kapitaalverschaffer. Sindsdien woedt het debat over de 'alignment' van de belangen tussen kapitaal, arbeid en management,¹³ en de vraag of bedrijven alleen het belang van aandeelhouders (shareholders) dienen of een heel scala van belanghebbenden (stakeholders). Vanaf de jaren vijftig ontstond er een ware managementkaste en managementindustrie van executive searchers, management consultants en managementopleidingen die het proces van professionalisering van de managementfunctie verder hebben ondersteund en gestimuleerd.

In essentie omvat deze beweging drie elementen: management werd een vak, management werd uitgevoerd door managers en management werd iets technocratisch en abstracts. Management kon geleerd worden op business schools. Of iemand een manager was, kon worden vastgesteld aan de hand van diploma's. Het uitgangspunt was dat 'managen' te vatten is in algemene wetten, analysetechnieken en competenties; het zou dus overal toepasbaar zijn.

Het 'runnen' van een handelsfirma, een tandpastafabriek of een ziekenhuis verschilt niet wezenlijk, werd de gedachte. Dit opende voor de betrokkenen ook de weg naar een managementcarrière over meerdere sectoren en organisaties heen.

Ook de veronderstelling dat het 'managen' moet worden uitgevoerd door managers bergt de veronderstelling in zich dat een 'aangeleerde' en 'wetenschappelijk onderbouwde' manier van managen beter is dan wat anderen, zoals professionals of kleine ondernemers of betrokken vrijwilligers, 'erbij' doen aan managementfuncties. Tegenwoordig wordt deze aanname weer genuanceerd, met name rond het middenmanagement, en wordt overgegaan op concepten als zelfsturing, meewerkend voormanschap en teamsturing, waarbij dus de vrijgestelde managers verdwijnen.

Een bepalend derde element ten slotte is dat 'management' technocratisch en abstract gedefinieerd diende te worden. Het moest

immers losstaan van persoonlijkheid, professionele specialisaties en organisatiekenmerken. Alleen van daaruit kon de absurde gedachte ontstaan dat twintigjarige studenten het 'managen' konden leren in de schoolbanken van de business schools.¹⁴ De oorspronkelijke en officiële functie van 'zetbaas' binnen de zeggenschap van aandeelhouders of stakeholders veronderstelt ook dat de manager zijn werk vooral technisch goed en waardenvrij uitvoert.

Dit uitgekede managementbegrip is ontstaan van *vakmanschap*, zoals kennis van het primaire proces, *leiderschap*, zoals het bevorderen van teamgeest, het hebben van charisma en een eigen waardegedreven visie en *ondernemerschap*, zoals risicovol sturen op langetermijninnovatie.¹⁵ Geen misverstand: dit bouwwerk en het werk van deze managementindustrie heeft ons veel welvaart en (vaak) goed functionerende organisaties opgeleverd. Zelfs daar waar organisaties falen, wordt teruggegrepen op dit soort managementinzichten en -technieken en op crisis- en interim-managers, die vaak ook niet erg waardegedreven werken, om het geheel weer op de rit te krijgen. Maar inmiddels is er ook veel kritiek en wordt er ook in het grote bedrijfsleven, wereldwijd, sterk aan gesleuteld.¹⁶

Hoe het ook zij: dit uitgekede managementbegrip is direct overgeplant in de publieke sector en heeft ook daar zeker bijgedragen aan efficiency, transparantie en systematische werkwijzen. Het stuit ook hier echter in toenemende mate op een aantal specifieke problemen:

- ▶ Het management in de publieke sector kreeg zijn positie en macht in een zwakkere governance-structuur dan die van het bedrijfsleven: er is geen eigenaar van het 'bedrijf', de raad van toezicht stelt geen doelen, de overheid staat op afstand of is wispelturig, ook op doelniveau.¹⁷
- ▶ Onderliggend en zeer relevant voor de positie van het bestuur is het langlopende en niet afgeronde debat over de typisch Nederlandse publiek/private ordening van de

maatschappelijke onderneming.¹⁸ Het klassieke middenveld, oorspronkelijk gebaseerd op maatschappelijk initiatief van burgers (ineens weer heel erg gezocht in de 'participatiesamenleving'), is heen en weer geslingerd tussen staatssturing, marktdenken en New Public Management. Allerlei vraagstukken zijn mede daardoor nog steeds niet opgelost: het eigendom, de inbreng van stakeholders, de positie ten opzichte van het EU-beleid van open markten, de exit uit het bestel, faillissements- en steunprocedures, de verhouding overheids-toezicht en intern toezicht. Er wordt macht gedelegeerd zonder dat er een doortimmerde visie is op de taak en governance van de bestuurlijke eenheid waaraan het management leiding geeft ('agents' zonder 'principaal').

- ▶ Veel publiekssectoren kennen juist een hoge mate van professionaliteit in de uitvoering. Dit type management, opgevat als kopie van het bedrijfsleven met een (te) sterke nadruk op de informatiemanagementrol en niet op 'people management'¹⁹, kon daar niet goed mee omgaan. In de omgang met de professionals ontbreekt vaak de inspiratie en het gezag vanuit het management en is er een zeker amateurisme in de omgang met (vernieuwing van) het primaire proces.
- ▶ In de publieke dienstverlening moeten voortdurend waardegedreven afwegingen en keuzen worden gemaakt.²⁰ Doelen zijn belangrijker dan middelen; middelen zijn complex en onzeker. Die functie kon dit uitgekede management niet uitvoeren en anderen legden deze niet op.
- ▶ Dit type management vervult niet alleen een machtspositie in de betreffende instellingen, maar is zelf ook onderdeel van de maatschappelijke elite. Uit dien hoofde vervult het een voorbeeldrol en deelt het ook in de toenemende problemen van publiek leiderschap en gezag van de elite in Nederland.²¹ Een technocratische opstelling, terwijl het gaat om belangrijke pu-

blieke diensten, en dan ook nog omgeven door een geur van streven naar maximale beloning en emolumenten, helpt dan niet en ondermijnt de al wankel gezagspositie actief. Sommige managementdenkers zagen dit²², vele niet. Publiek management wordt dan onderdeel van een groot publiek probleem.

Op weg naar goed bestuur

Structuren, bekostigingsregimes en juridische bevoegdheden zijn vaak minder belangrijk dan de juiste cultuur en de juiste mensen aan de top. Tegenwoordig gaat het in alle sectoren bij bestuursvraagstukken om waarden en leiderschap, om gedrag en karakter, om de eeuwenoude, soms inspirerende, soms tragische²³ combinatie van macht, moraal en strategie. Weg van ‘balanced score cards’, terug naar Machiavelli en Shakespeare, maar ook Plato (de filosoof-koning) en Confucius (de wijze leider). De term ‘goed’ krijgt naast een technische betekenis daarmee ook een moreel/maatschappelijke invulling.²⁴ ‘Hire character, not skills.’ Dit betreft de rol van het management zowel binnen de organisatie als naar buiten, in het zich opstellen als een maatschappelijk leider met oog voor wat leeft onder de bevolking en direct betrokken burgers.

Voor staat en politiek levert dit een nieuwe uitdaging op. Overheidsinstrumenten hebben op het bestuurdersvraagstuk slechts beperkt grip en het overheidstoezicht komt te laat ten opzichte van het ragfijne spel van boardroom dynamics.²⁵ Ook de pogingen van de wetgever om via een nieuwe formele rolverdeling, zoals rond organisaties in het primaire onderwijs²⁶, te komen tot goed bestuur moeten sterk gerealiseerd worden, omdat zittende personen deze overgang moeten vormgeven.

Al effectiever lijkt de nieuwe wetgeving rond de beloning van bestuurders in de publieke sector (Wet normering topinkomens), waarbij als – niet bewezen – veronderstelling wordt gehanteerd dat het vooruitzicht van

een bescheiden financiële beloning leidt tot een spontane selectie van moreel en maatschappelijk ‘betere’ bestuurders.

Een veelbelovende verschuiving zien we nu in de financiële sector²⁷ die al langer, als enige, een traditie heeft van personele selectie van bestuurders en toezichthouders. Het goed gebruiken van dit soort bevoegdheden is overigens ook weer een culturele kwestie, getuige de kwalijke en niet goed te verdedigen toelating van Scheringa als bankier in het verleden.

Er worden nieuwe instrumenten geïntroduceerd zoals een bankierseed, een bijbehorend tuchtrecht en een uitbreiding van de ‘fit en proper’-test. Dergelijke instrumenten

Van oudsher kiest de PvdA voor de technische visie op ‘management’, omdat ze uitgaat van het primaat van de politiek

worden nu ook overwogen in publieke sectoren, zoals bij volkshuisvesting en onderwijs. Dit lijkt een goede ontwikkeling, mits veel meer in maatschappelijke dialoog – en niet alleen via testen en regels – gezocht wordt naar het gewenste profiel van een goede bestuurder.

Er is echter naast een instrumenteel probleem een meer principiële politiek probleem: de spanning tussen private moraliteit en publieke hiërarchie. In het morele spoor zetten we in op verandering van de personen en persoonlijkheid van managers. Deze stroming onderkent dat het gaat om een rijke, waardevolle, morele taak om leiding te geven aan maatschappelijke en semi-publieke organisaties en dat die taak dus alleen in handen is te geven van personen met het juiste karakter en morele kompas.

Deze term komt uit de leiderschapsliteratuur en is geïntroduceerd door Bennis en Thomas als onderdeel van een 'integrity tripod' van 'ambition, competence and moral compass'.²⁸ 't Hart spreekt analoog van het gevaar van een 'technocratie zonder kompas'.²⁹ Weg van het managerialism in het publiek management.³⁰ Het politieke probleem is echter dat dat ook kan en zal leiden tot verrassingen, tot morele keuzen die de dominante politieke coalitie van dat moment niet wil, tot spanning en klachten onder burgers die ook bij de politiek terecht komen en in het algemeen het legitimeringsvraagstuk van deze private morele keuzes op scherp zet.

In het andere, hiërarchische spoor wordt dit opgelost door te kiezen voor een versterking van de opdrachtgeversrol terwijl het management blijvend wordt aangesproken als technisch uitvoerder, waar we dan ook niet over moeten zeuren. Deze versterking van de hiërarchie kan langs twee wegen. De overheid vervult toenemend die rol of de raad van toezicht.

Met dat laatste vervalt dus terecht de illusie dat de raad van toezicht lijkt op een raad van commissarissen. De rol van belanghebbende

en bepaler van de publieke belangen van de instelling wordt aan hun taak toegevoegd, in een natuurlijk bondgenootschap met de overheid.³¹ De commissie Behoorlijk Bestuur bracht onlangs haar rapport uit (september 2013).³² Zij kiest uitdrukkelijk voor een opdrachtgevende rol van 'de politiek' die de publieke doelen van de betrokken maatschappelijke organisaties moet vaststellen.

Dit zijn de fundamentele keuzes die op dit moment voorliggen. Klassiek zit de sociaal-democratie op de technische en uitgekledede visie van 'management'³³, omdat ze uitgaat van een politiek primaat. De kernarena van de maatschappelijke, ideologische en waardenstrijd is voor haar het parlement. Daarmee onderschat de sociaal-democratie vaak belangrijke autonome maatschappelijke ontwikkelingen, waar de opkomst van het professionele management er één van is.

Nog fundamenteler is dat we in de inrichtingsdiscussie van veel publieke sectoren af moeten van al te 'corporate' modellen en toe moeten naar heel andere vormen die meer passen bij een publieke dienstverlening, gebaseerd op co-productie met burgers en zeggenschap van professionals.

Noten

- 1 Ministerie OCW 2013: *Versterking Bestuurskracht Onderwijs*, brief dd. 19 april 2013, 5050977, aan Tweede Kamer van minister en staatssecretaris.
- 2 Instructieve voorbeelden: Pensioencommissie van de SER, *Inventarisatie Principes voor goed pensioenfondsbestuur*, Den Haag: SER 2009; dit rapport gaat over allerlei randvoorwaardelijke en structurele zaken, maar niet over goed bestuur in de zin van een moreel juist, wijs of integer bestuur en zeker niet over de bestuurder of over de inhoudelijke criteria bij zijn selectie

en beoordeling. Zie ook Montfort, C. van (2004), *Ruimte voor goed bestuur*, Den Haag: WRR webpublicatie: zie het model dat daar wordt aangehaald van de International Federation of Accountants. Het concept dat het dichtst komt bij een oordeel en visie op goed bestuur is slechts het procedurele: 'to hold accountable'. Eenzelfde mankement is meer recent zichtbaar in het adviesrapport van de commissie Structuur Nederlandse Banken (Ministerie van Financiën 2012) met aanbevelingen voor een nieuwe bankensector, maar zonder vergezichten of beleidsvoorstellen op het

soort leiding en bestuur dat voortaan nodig is. Dit is vreemd omdat in veel analyses juist gewezen is op 'slecht' bestuur, ook in morele zin, als oorzaak van de bankencrisis. Dichter bij de bestuurlijke werkelijkheid komen Frijns, J. e.a. (2013), 'Kijken in de spiegel. Een spoorboekje voor integer pensioenbestuur', in: *Transparency International Nederland*, die bestuurlijke integriteit en maatschappelijke verantwoordelijkheid adresseert. Zie ook Koning, C. de (1987), *Goed bestuur. De regels en de kunst*, Deventer, Kluwer Bedrijfswetenschappen.

- 3 Waal, S.P.M. de (2013), 'Leiders met karakter', in *FD Outlook*, jaargang 6, nummer 2, juli 2013, pp. 31-45, Dossier Boardroom Dynamics.
- 4 Een fraaie adstructie zijn de samenvattende raadgevingen op de voorkant van een reeks 'toolkits voor toezicht' van Nationaal Register. Bijvoorbeeld: Nationaal Register, Dessing, B.F. (ed.) 2011, *Toolkit Toezicht Zorg*, Den Haag: RS drukkerij: 'Natuurlijk draait het om financiën. Maar ook om kwaliteit, veiligheid en patiënten welzijn'. En Blokdijs, T. en Goodijk, R. (2012), *Toezicht binnen onderwijsinstellingen. Onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs*, Den Haag: TiasNimbas/Nationaal Register: 'Toezicht houden gaat om gezond verstand, moed en integriteit.'
- 5 Waal S.P.M. de (2000), *Nieuwe strategieën voor het publieke domein. Maatschappelijk ondernemen in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Samsom, met name Hoofdstuk 7, 'Een levensecht strategisch laboratorium'.
- 6 Dit is recent weer goed geanalyseerd in de studie naar het falen van Amarantis onder de titel 'deregulering en autonomievergroting'.
- 7 Het grootste probleem in het huidige woordgebruik is dat de term 'verantwoording' gebruikt wordt voor slechts de helft van het volledige proces, namelijk voor de eenzijdige, informerende activiteit van een actor ('transparantie'), zonder echter de noodzakelijke tweede helft van 'having to answer to a principle', dus tegenover een andere actor met een recht op oordeel en sancties, zie Willems, T. en Dooren, W. van (2012), 'Counting to terms with accountability', in: *Public Management Review* 14:7, p. 1014; Bovens M, Schillemans T. en 't Hart, P. (2008), 'Does Public Accountability work? An assessment tool', in: *Public Administration* 86:1, pp. 225-242.
- 8 Leeuwen, W. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming*, Assen: Van Gorcum; Minderman, G. (2012), *Waar is de raad van toezicht?*, Den Haag: Boom Lemma; Blokdijs, T. en Goodijk, R. (2012), *Toezicht binnen onderwijsinstellingen. Onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs*, Den Haag: TiasNimbas/Nationaal Register.
- 9 Ook dit heeft overigens te maken met de hier te lande gebruikelijke procedurele invulling van het corporate governance-vraagstuk in plaats van inhoudelijk ('Op welke doelen stuurt het bestuur?'), maatschappelijk ('Zijn dit de juiste doelen?') of machts- en persoonsgericht ('Hebben we de juiste bestuurder?'). Het gaat over 'besturing', maar zonder de elementen 'bestuur', 'waarheen' (doelen) of 'waartoe' (waarden). Zie ter adstructie de uitstekende inventarisatie van Besouw, S. van en Noordman, Th. (2005), *Non-profit Governance. Zicht op de stand van zaken*, Delft, Eburon.
- 10 'Onder het mom van professionalisering fuseerden veel corporaties', citaat in uitvoerig dossier over woningcorporaties: Eijck, G. e.a. (2013), 'Tucht van staat noch markt. Woningcorporaties in crisis', in: *De Groene Amsterdammer*, 27.06.13, p. 35.
- 11 Zie www.publicspace.nl/2009/06/24, trefwoord EHMA. Oorspronkelijk: Heroverwegingsrapport Kruiswerk-Gezinsverzorging, ambtelijk gerapporteerd Februari 1990 (Kamerbrief 16 625, nr. 120). Ministerie van WVC,
- 'Heroverweging collectieve uitgaven', brief Staatssecretaris Simons, Tweede Kamer vergaderjaar 1990-1991, 16 625, nr. 135.
- 12 Ter vermijding van misverstanden: ik ben hier lid van de RvT.
- 13 Met als grootste misser, aan de basis van de bankencrisis, om managers aandelen te geven en dan te menen dat ze vanzelf ondernemer zouden worden.
- 14 Zie de uitvoerige kritiek van Mintzberg, H. (2004), *Managers Not MBA's. A hard look at the soft practice of managing and management development*, Harlow: Pearson Education Ltd.
- 15 Een fraaie adstructie van wat er fout gaat als dit uitgekleden management wordt losgelaten op universiteiten biedt de analyse van Hooven, M. ten (2013), 'Uw 5 kost mij twaalfduizend euro. Hoe de markt huishoudt op de Vrije Universiteit', in: *De Groene Amsterdammer*, 16.05.2013, pp. 18-23. De analyse van Ossewaarde, R. e.a. (Ossewaarde R., Keulen S. en Kroeze R. (2012), 'Aan het roer in de publieke sector: baasjes zonder tegenspraak', in: *S&D* 2012/7-8, pp. 10-26) gaat directer, binnen dezelfde biotoop van de universiteiten, in op 'management' en 'managers' en vooral hun verkeerde stijlen en ongeteste management concepten. In beide analyses figureert een kwalijke hoofdrol voor New Public Management.
- 16 Crossan, M., Mazutis, D., Seijts, G. & Gandz, J. (2013), *Developing Leadership Character in Business Programs*, Academy of Management Learning & Education, vol. 12, no. 2, pp. 285-305.
- 17 Zie over twintig jaar overheidsbeleid woningcorporaties bijvoorbeeld: Jonge, R. de (2013), *De balans verstoord. Een rapport over de corporatiesector*

- ten behoefte van de parlementaire enquête woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties, Den Haag: Aedes, februari 2013.
- 18 Zie het zeer kritisch commentaar op het laatste wetsontwerp 'Maatschappelijke Onderneming' van het kabinet-Balkenende IV van Public SPACE (www.publicspace.nl/2009) in hoorzitting Tweede Kamer; dit laat onverlet dat met het terugtrekken van dit voorstel dit ordeningsdebat onbevredigend en onvoltooid is doodgelopen. Hier raakt (onduidelijke) public governance aan (slecht functionerende) corporate governance. Een onbepaalde politieke plaatsbepaling lokte geen moreel leiderschap, maar bureaucratisch management uit, zie o.a. Le Grand J. (2003), *Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawn & Queens*, Oxford, Oxford University Press. Of is dit een bewijs dat we de verkeerde bestuurders hadden die de morele en maatschappelijke ruimte niet namen?
 - 19 Ontleend aan Mintzberg, H. (2011), *Managing*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers. Mintzberg onderscheidt drie niveaus waarop management zich kan richten: op het werk of de taak, op de mensen die dat werk moeten doen en op de informatie om te beoordelen of ze hun werk goed doen; in grote ondernemingen tendert de taak van topmanagement naar het derde niveau.
 - 20 Sie Dhian Ho, M. (2013), *Van waarde. Sociaal-democratie voor de 21ste eeuw*, Amsterdam: Van Gennep.
 - 21 Zie Cuperus, R. (2009), *De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt*, Amsterdam: Bert Bakker; Hayes, C. (2012), *Twilight of the Elites. America after meritocracy*, New York: Crown Publishers.
 - 22 Het citaat van Drucker uit 1997 (!) luidt: 'In the next economic downturn there will be an outbreak of bitterness and contempt for the super-corporate chieftains who pay themselves millions': Drucker, P. (1997). Zie ook: Hindle, T. (2008), 'Guide to management ideas and gurus', in: *The Economist*, Londen: Profile Books.
 - 23 Frissen, P.H.A. (2013), *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*, Amsterdam: Van Gennep.
 - 24 Al goed te zien bij de morele aanscherping van de geschiktheidstest (de 'fit and proper'-test) van bestuurders in de financiële sector door DNB en AFM (DNB en AFM, 'Beleidsregel geschiktheid 2012', *Staatscourant*, nr. 13546, 3 juli 2012, zie met name de bijlage 'Competenties').
 - 25 Veel systemen, zoals New Public Management, zetten de publieke organisaties onder druk, maar daarmee nog niet de verantwoordelijk bestuurders. De veel aangehaalde prikkels van Hirschman — loyalty, exit, voice — zijn hier te lande vooral gebruikt in bestuursdiscussies (Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and state*, Boston: Harvard University Press). Zijn eigen voornameste interesse en maatstaf lag echter in de vraag of deze incentives de kwaliteit van bestuur zouden verbeteren. Hij concludeerde dat die vertaling vaak heel indirect verloopt of ontbreekt. Op dit vlak hebben economen en sturingsdeskundigen een blinde vlek, omdat ze uitgaan van een neutraal, rationeel handelend bestuur.
 - 26 Dietvorst, C. & Strik, F. (ed.) (2013), *Inzicht in toezicht. Toezicht en bestuur in primair onderwijs*, Amsterdam: LeMix.
 - 27 Ministerie van Financiën, 'Kabinetsvisie Nederlandse Bankensector', brief van Minister Dijsselbloem, 23 augustus 2013, kenmerk FM/2013/1511M.
 - 28 Bennis W. & Thomas R. (2002), *Geeks & Geezers. How era, values and defining moments shape leaders*, Boston: Harvard Press.
 - 29 Hart, P. 't (2001): *Verboden verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie, p. 33.
 - 30 Wit B. de en Meulen, M. van der, (2011), 'Publieke managers: ficties en feiten', Chapter 3 in Noordegraaf et al. (ed.) (2011), *Handboek Publiek Management*, Den Haag: Boom Lemma.
 - 31 Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Cambridge University Press; Bennington, J. & Moore, M.H. (2011), *Public Value: Theory and Practice*, New York: Palgrave Macmillan.
 - 32 Ministerie EZ (2013), *Een lastig gesprek*, Advies Commissie Behoorlijk Bestuur, september 2013.
 - 33 In de uitvoering en goed beargumenteerde sociaal-democratische stellingname van het Van waarde-project van de WBS (Sie Dian Ho 2013), komt de afzonderlijke machts- en elitefactor van management niet voor, noch problematiserend, noch veranderkundig.