

De casus Toezicht: de bijdrage van Policy Governance aan een universele theorie?

Meer dan ooit staat (intern) toezicht en besturen in de belangstelling. De schandalen in toezicht in de publieke en private sector volgen elkaar (helaas) op. Rapporten worden uitgebracht, artikelen geschreven, en congressen georganiseerd. Maar gek genoeg lees ik daarbij relatief weinig over Policy Governance, ook niet in de gespecialiseerde literatuur. Het kan er niet mee te maken hebben, dat Policy Governance onbekend is. Er wordt al meer dan 20 jaar over geschreven, ook in Nederland.

In gesprekken, workshops en seminars hoor ik dat Policy Governance wel degelijk bekend is. Tegelijk blijkt dan ook welke kritiek erop bestaat in Nederland. Zo zou Policy Governance 'te gesloten' zijn, te 'Angelsaksisch', wat niet zou passen bij ons 'Rijnlandse' denken. Policy Governance zou teveel uitgaan van wantrouwen, terwijl wij in Nederland meer op basis van vertrouwen willen werken. Tot slot zou Policy Governance niet passen bij de Nederlandse wetgeving: het zou de toezichthouder het hoogste orgaan van de organisatie willen maken, terwijl juridisch gezien dat de bestuurder is. Zoals met alle kritiek: er is wel iets van waar. Ik ben de eerste om toe te geven dat Policy Governance als een gesloten bastion kan overkomen. Toch denk ik dat de theorie uiteindelijk flexibeler en belangrijker: veel bruikbaar is dan meestal gedacht wordt.

Policy Governance is een theorie, die minder gaat over het 'hoe', als wel over het 'wat als'. John Carver, de grondlegger van Policy Governance noemt het een prescriptieve theorie (Carver, 2010). Dat ben ik met hem eens, voor zover hij daarmee bedoelt dat Policy Governance een voorspellende pretentie heeft. Prescriptief in de zin van 'voorschrijvend' ben ik niet met hem eens; dat zou betekenen dat het PG-model precies voorschrijft hoe bestuur en toezicht er qua structuur concreet uit zouden moeten zien. En dat is niet zo. Policy Governance gaat over het proces, over de rollen, niet de taken. Wat John Carver heeft proberen te doen, is het uitwerken van de stelling dat een effectief samenwerkingsproces tussen bestuur en directie, ofwel tussen toezichthouder en bestuurder, afhankelijk is van bepaalde universele randvoorwaarden. Die randvoorwaarden gaan boven een specifieke structuur uit. Hoe het samenwerkingsproces feitelijk wordt vormgegeven, verschilt van bestuur tot bestuur, van toezichthouder tot toezichthouder.

Het verwijt dat Policy Governance te gesloten is, kan ik me wel voorstellen. John en zijn vrouw Miriam Carver, die gelden als de bewakers van het gedachtegoed rond Policy Governance, zijn vrij strikt in wat wel en wat niet opgevat mag worden als 'Policy Governance'. Zij zien het als een compleet, samenhangend systeem, waar je niet zomaar een element uit kan halen, zonder het hele bouwwerk onderuit te halen. Hoewel begrijpelijk, maakt dat het lastig een perfect voorbeeld van een Policy Governance-proof bestuur in de echte wereld tegen te komen. De werkelijkheid is niet zo perfect als het model, dus er zal altijd wel iets aan ontbreken.

Een belangrijke handicap in mijn ogen op dit vlak is, dat er weinig empirisch onderzoek is gedaan naar de uitgangspunten van Policy Governance. Om onderzoek te doen, zul je hypothesen moeten formuleren, om die te toetsen en dat is er in de loop van de jaren maar weinig van gekomen. Dat vind ik jammer, om een aantal redenen.

In de eerste plaats is er een grote behoefte aan meer inhoudelijk gebaseerd bestuur en toezicht. Toezicht en bestuur is, vooral in de publieke sector, de afgelopen twee decennia sterk geprofessionaliseerd. Scholen, zorginstellingen en woningcorporaties zijn steeds groter geworden. De financiële belangen groeiden daarmee ook. Vrijwilligersbesturen konden of wilden die verantwoordelijkheid niet meer dragen en steeds meer toezichthouders en bestuurders werden aangezocht op hun financiële expertise. Dat was nodig, maar heeft ook geleid tot een sterke nadruk op alleen de financiële en juridische aspecten van toezicht en bestuur. De inhoud is verdwenen, de verbinding met het maatschappelijk belang waar de organisaties ooit voor werden opgericht. Juist die verbinding zit in het hart van de Policy Governance-theorie.

In de tweede plaats is er sprake van een handelingsverlegenheid bij toezichthouders. De schandalen van de afgelopen tijd, of het nou Amarantis, Vestia of (we zijn het alweer bijna vergeten) Inholland betreft, hadden niet zozeer te maken met een verkeerde structuur, of een gebrek aan regels, maar vooral met nalatigheid van de toezichthouder. In de publieke opinie wordt dat al snel afgedaan als vriendjespolitiek: de bestuurder en toezichthouder kennen elkaar en zullen elkaar niet snel afvallen. Ik denk dat het genuanceerder ligt. Uit een boek als 'De Prooi' bijvoorbeeld blijkt, dat ook waar een toezichthouder en bestuurder geen vrienden van elkaar zijn, het voor de toezichthouder nog erg lastig kan zijn om in te grijpen bij falend bestuur. Een tweede centrale element van Policy Governance zit op het beschrijven van de criteria die de toezichthouder heeft om wel in te grijpen.

Ik denk, dat als de Policy Governance-gemeenschap in staat is om wat minder dogmatisch te zijn in het uitspreken van oordelen over wat wel of niet 'PG' is, en aan de andere kant de 'traditionele' denkers bereid zijn de Policy Governance-uitgangspunten als te toetsen hypothesen te zien, er over en weer veel geleerd kan worden. De vraag of er een 'universele theorie' mogelijk is, zal wel nooit helemaal eenduidig beantwoord kunnen worden. Maar de zoektocht zal uiteindelijk beter bestuurde organisaties opleveren, wat weer positief is voor de cliënten waar die organisaties voor werken. En daar doen we het uiteindelijk allemaal voor.

Ik wil proberen de komende tijd verschillende uitgangspunten van Policy Governance te behandelen en te vertalen in onderzoekbare hypothesen. Wie weet leidt dat uiteindelijk tot verbindingen tussen de twee werelden. Twee publicaties die ik hiervoor onder de loep wil nemen, zijn het WRR-rapport 'Van maakbaar naar betekenisvol bestuur', geschreven door Mirko Noordegraaf en Bas de Wit; en de oratie 'Mores leren' van Mijntje Lückerrath aan de Nyenrode Universiteit. Hierover binnenkort meer.

Literatuurverwijzing

Carver, J. (2010). A Case for Global Governance Theory: Practitioners Avoid It, Academics Narrow It, the World Needs It. *Corporate Governance: An International Review*, 18(2), 149-157