

Verantwoordelijkheid, bestuur en toezicht

Deze week vindt de parlementaire enquête naar de wantoestanden bij de woningbouwcorporaties plaats. Hoewel in de eerste plaats tragisch dat het zo ver heeft moeten komen, is het ook een bijzonder boeiende gebeurtenis. Het geeft een inkijkje in de handel en wandel van bestuurders en toezichthouders, de meesten vol goede bedoelingen, maar met een schrijnend gebrek aan kaders en houvast om hun functie goed uit te oefenen. De casus kan leerzaam zijn voor het onderwijs, waar we ook de nodige schandalen al hebben gehad, maar waar het risico nog steeds niet uitgesloten is dat er zich ook grote problemen gaan voordoen. Zeker omdat bestuurders en toezichthouders evenmin veel houvast voor hun functie hebben. Een centraal thema in de problematiek is 'verantwoordelijkheid', en daar wil ik hier nader op ingaan.

Afgelopen vrijdag werd Hubert Möllenkamp, ex-bestuursvoorzitter van woningbouwcorporatie Rochdale, geïnterviewd door de commissie. Met zijn Maserati-van-de-zaak was hij wel een van de meest prikkelende symbolen van waar het misging. Hem werd de vraag gesteld of hij zichzelf verantwoordelijk voelde voor de situatie waarin hij zat. Merkw aardig genoeg moest hij daar lang over nadenken, voor hij antwoordde: 'Als ik nee zeg, komt het merkw aardig over, want ik zit hier wel. Dus ik moet ervoor verantwoordelijk zijn geweest. Ik ben ervoor ontslagen.'

Hiermee laat hij zien, dat hij zichzelf niet verantwoordelijk acht, of op z'n minst eigenlijk geen idee heeft wat het woord verantwoordelijkheid betekent. Hij lijkt te willen zeggen: 'Ik heb me aan de regels gehouden, en voorzover die onduidelijk waren, heb ik altijd toestemming gekregen van mijn toezichthouders. Dus hoe kan ik dan verantwoordelijk worden gehouden?'



NRC Handelsblad 7 juni 2014

Dat betekent dat de toezichthouders verantwoordelijk zijn. Maar ergens stopt die verantwoordelijkheid toch? Want wie houdt toezicht op de toezichthouders? De overheid? Maar wie is dan uiteindelijk verantwoordelijk? De minister? De Tweede Kamer? De

kiezers? Deze gordiaanse knoop, of beter gezegd, dit Ouroboros-probleem kan alleen opgelost worden als we naar een andere opvatting van verantwoordelijkheid kijken.

Twee opvattingen van verantwoordelijkheid

In het Engels zijn er twee woorden voor verantwoordelijkheid: accountability en responsibility. De opvatting die Möllenkamp hier huldigt, verwijst naar de eerste betekenis. Het gaat er dan om, te laten zien dat je je aan het protocol hebt gehouden. Als dat zo is, dan word je van je verantwoordelijkheid ontheven, ofwel 'gedechargeerd', een term die een keer per jaar bij iedere vereniging een keer langskomt in de jaarvergadering.

De tweede betekenis, responsibility, gaat dieper. In dat woord zit 'respons' opgesloten. Hier gaat het om het 'antwoord' dat je geeft op de eigenlijke vraag die je gesteld was. En dat is veel lastiger, want daarvoor moet je eerst goed geluisterd hebben. In dialoog tussen jou en degene voor wie je verantwoordelijk bent, gaat het erom samen duidelijk te krijgen wat je uiteindelijk wilt bereiken, waartoe je uiteindelijk doet wat je doet. Deze vorm van verantwoordelijkheid houdt nooit op, want dat gesprek is nooit klaar. De twee betekenissen kunnen overlappen, maar zijn niet hetzelfde.

Accountability

Waar het gaat om accountability is er sprake van voorschrijven van middelen: doe het precies zo, zorg ervoor dat het zo precies mogelijk klopt, zoals het is vastgelegd. Het gesprek tussen de eindverantwoordelijke en de toezichthouder gaat dan over de mate waarin de werkelijkheid daarvan afwijkt. Zo werken accountants ook: hun hoofdvraag is welke toleranties ze mogen toestaan in de daadwerkelijke werkwijze van een bedrijf, ten opzichte van wat daarover op papier staat.

Alles wat dan niet op papier staat, maar toch tot vragen zou kunnen leiden bij de toezichthouder, is aanleiding voor discussie: mag een toezichthouder zich daarmee bemoeien? In dit voorbeeld: er stond niets op papier over een Maserati. Alleen iets over een maandelijks (maximaal) te besteden bedrag. Dus had de toezichthouder niets 'hards' in handen om het gebruik ervan als dienstauto te verbieden? Terwijl iedereen op z'n klompen aanvoelde dat dat niet klopte.

Responsability

Waar het gaat om responsibility is er sprake van kaders stellen; afbakenen van middelen, waarbinnen een bepaalde vrije keuze mogelijk blijft. Die kaders zijn gebaseerd op de waarden en principes die verbonden zijn met het uiteindelijke doel van de organisatie, ofwel 'purpose', ook al zo'n mooi Engels woord dat vrijwel onvertaalbaar is. Het gesprek tussen toezichthouder en bestuurder gaat dan over de mate waarin het werkelijke gedrag binnen dat kader is gebleven.

Voor een woningbouwvereniging zou een waarde kunnen zijn: soberheid, en een principe: we geven niet meer geld uit dan strikt noodzakelijk. Per slot van rekening gaat het erom betaalbare woningen te bouwen en beheren, meestal voor een doelgroep die ook voortdurend op het geld moet letten.

Omdat het bestuur een omvattend principe heeft geformuleerd, en niet zozeer een heel precieze werkwijze heeft voorgeschreven, is alles wat er uiteindelijk gebeurt, op een van die omvattende principes terug te voeren. De Maserati zou dan al snel op tafel zijn gekomen als lastig in overeenstemming te brengen met soberheid en het principe om niet meer geld uit te geven dan strikt noodzakelijk.

Smarter than thou

Had de toezichthouder dan wel een 'hard' criterium gehad? Nee. De bestuurder had bijvoorbeeld kunnen zeggen: goed, dan geen Maserati, maar dan een verlengde Audi A8, mag dat dan wel? En de discussie was van voren af aan begonnen. Dan lijkt het handiger van te voren een lijstje op te stellen van 'goedgekeurde' merken en typen auto's.

Maar dan zie je als toezichthouder (en als bestuurder) twee dingen over het hoofd. In de eerste plaats ontnem je jezelf de kans telkens opnieuw het gesprek over de 'purpose' en de daarbij behorende waarden en principes van je organisatie te voeren. Dat lijkt me de belangrijkste taak van de toezichthouder.

In de tweede plaats ontnem je jezelf de mogelijkheid om de bestuurder aan te spreken op zijn 'responsability' en blijf je zelf ook hangen in het gesprek over 'accountability'. Daarmee creëer je zelf het 'berekende' gedrag wat blijkt de enquête zoveel laakbare gevolgen heeft gehad. En met een beetje pech is de bestuurder daarin slimmer dan jij als toezichthouder. Sterker nog, je gaat ervan uit dat hij slimmer is dan jij, anders had je hem nooit aangesteld als professioneel bestuurder. Juist omdat hij zo creatief en daadkrachtig was, leek hij de 'juiste man op de juiste plaats' (meestal gaat het hier om mannen).

En dan gebeurt er wat de raad van toezicht van Rochdale heeft ondervonden: je hebt niets om apert wangedrag van een bestuurder in te dammen, laat staan de bestuurder uit zijn functie te ontheven. Telkens vindt hij weer een slimigheidje waardoor hij ermee weglukt. Terwijl hij zijn werkelijke verantwoordelijkheid ontloopt. Maar ging het gesprek met hem daar dan wel over?

In het geval van Rochdale ging Möllenkamp pas 'nat' toen hij, tegen de afspraken in, toch nog gebruikmaakte van de Maserati? In zijn vrije tijd (onder werktijd was het blijkbaar geen probleem). Opluchting! Eindelijk was er een aanleiding om hem te schorsen.

Met een paar moeilijke, ingewikkelde, maar noodzakelijke gesprekken tussen bestuurder en toezichthouders over een bredere opvatting van verantwoordelijkheid was die aanleiding er al veel eerder geweest.

Iedereen draagt verantwoordelijkheid

Het interessante is nu, dat deze opvatting van verantwoordelijkheid op alle niveaus geldt, ook in de school. Als ik als ouder vindt dat het onderwijs dat mijn kind krijgt, onvoldoende aansluit bij zijn behoefte, dan kan ik hiervoor de schooldirectie aansprakelijk stellen. Die is daarvoor toch verantwoordelijk? Ik kan ook met de leraar en de directeur gaan praten over wat wij eigenlijk goed onderwijs vinden en samen kijken wat ik thuis kan doen, om die aansluiting te verbeteren.

Als ik als docent vindt dat ik te veel administratie heb rondom mijn werk, waardoor ik niet aan mijn eigenlijke werk toekom, dan kan ik die administratie laten versloffen? en hopen dat ik ermee wegkom. Of ik kan met mijn directeur gaan praten over op welke manier die administratie bijdraagt aan wat we goed onderwijs vinden, en hoe we daar een betere balans in vinden.

Als iedereen in het onderwijs op zijn eigen niveau zijn verantwoordelijkheid serieus neemt, zullen we hopelijk nooit de dag meemaken dat er nog eens zo'n enquête over de onderwijssector plaats zal vinden.

Policy Governance

Een bekend en veelgebruikt systeem om in de relatie tussen bestuur en toezicht over de juiste verantwoordelijkheid te kunnen spreken, is Policy Governance. Dit systeem, gebaseerd op enkele eenvoudige principes, gaat uit van een set omvattende beleidsuitspraken die gebaseerd zijn op de 'purpose' van de organisatie, en de bijbehorende warden. Dit geeft zowel voor de inhoudelijke doelen en kaders, als voor de werkwijze en samenwerking met de bestuurder, houvast aan de toezichthouder. Zie voor meer informatie andere artikelen op mijn website.