

Policy Governance jaarcongres 2015

De maatschappelijke roep om goed bestuur is groot, en lijkt alleen maar groter te worden. Waar het tot nu toe was gebleven bij collectieve verontwaardiging, een paar schandalen en enkele bestuurder die de eer aan zichzelf hield, blijkt vandaag, met het vertrek van Louise Gunning als voorzitter van het CvB van de UvA hoe sterk publieke druk kan worden. Of het terecht is dat ze opstapt, daar wil ik het hier niet over hebben. Waar het om gaat, is dat er collectieve verwarring?om niet te zeggen: paniek?is over wat goed bestuur eigenlijk is, en hoe je dat kunt bereiken. Ik doe het niet vaak, maar in dit bericht wil ik toch nog eens het Policy Governance-systeem onder de aandacht brengen. Omdat ik denk dat het kan helpen die verwarring wat te verminderen.

En dat doe ik niet zomaar. Ik zit in het bestuur van de internationale Policy Governance vereniging. Jaarlijks organiseren we een congres, dat bezoekers van over de hele wereld trekt. Eind juni is het weer zo ver, en wie weet kan ik nog wat mensen overhalen naar Vancouver te komen.

Dat bestuurswerk, dat doe ik, omdat ik nog nooit een theorie over besturen ben tegengekomen, die zo logisch, eenvoudig, samenhangend en praktisch is als Policy Governance. Ik weet ook dat er mensen zijn die er van alles op aan te merken hebben, maar ik heb van die mensen (en van anderen) weinig alternatieven te horen gekregen, die me meer overtuigen.

Wat is er zo helder aan Policy Governance? Laat ik er een paar uitgangspunten toelichten.

Bestuur is 'ownership one step down' in plaats van 'management one step up.'

Het bestuur (daarmee bedoel ik in dit geval: uitvoerend bestuurder en toezichthouder samen, zie onderaan* voor een toelichting) is dus geen 'supermanager' die het beste weet hoe de organisatie gerund moet worden. Dat wil je zoveel mogelijk aan de organisatie overlaten. Het bestuur handelt naar de overtuiging dat het er zit, om het eigenaarschap te vertegenwoordigen.

Het is dus niet voldoende, als het bestuur zich beroept op algemene wettelijke regelingen, governance codes en wat dies meer zij. Het bestuur zal zich moeten vergewissen namens wie zij haar werk doet. Dat is een hele kluit, maar onmisbaar voor de legitimiteit van zijn handelen. De UvA was voorheen de gemeentelijke universiteit. Nog steeds zal daarom de lokale, democratische invloed een belangrijke rol kunnen hebben, om het bestuur legitimiteit te geven. Dat ligt bijvoorbeeld voor de VU, een universiteit in dezelfde plaats, heel anders.

De (inhoudelijke) criteria voor goed bestuur zijn te ontleen de waarden, die door dit 'eigenaarschap' gekoesterd worden

Wat 'goed bestuur' is, is niet in het algemeen, voor alle gevallen te zeggen. Dat hangt af, van wat de waarden zijn, die het eigenaarschap koestert. Die waarden zijn de grondslag voor de criteria die het bestuur hanteert om het eigen beleid te evalueren.

De waarden van de UvA zijn 'baanbrekend, vastberaden, betrokken'. Die zouden de grondslag moeten vormen van de evaluatie van het beleid van het CvB. Uiteraard zijn ze zo geformuleerd nogal abstract en bieden ze weinig houvast. Dan helpt het volgende uitgangspunt.

Er is een strikt onderscheid tussen de beoogde opbrengsten (die altijd over resultaten bij de doelgroep gaan) en te hanteren kaders (die gaan over beperkingen, onder andere wettelijk en financieel).

Die waarden moeten door het bestuur worden vertaald in beoogde opbrengsten. Wat willen we dat studenten (dat is de belangrijkste doelgroep) kennen, kunnen, weten of bereikt hebben na hun studies? Wat is een baanbrekende studie? Hoe weten we of ze vastberaden zijn? Ontwikkelen we betrokkenheid bij onze studenten? En dan hebben we het nog niet over onderzoek. Wie wordt daar op welke manier beter van? Dat zijn allemaal heel andere vragen dan die naar rendement, zoals ze nu gesteld worden.

De huidige vragen naar rendement gaan dan ook over de kaders: waar moeten we aan voldoen, of beter: waar mogen we niet overheen gaan? Dat zijn alleen nog maar randvoorwaarden, het zegt nog niets over wat je wilt toevoegen als universiteit.

Policy Governance helpt bij het voorkomen dat verplichtingen vanuit kaders doelen op zich worden. Dat laatste is naar mijn idee een van de meest voorkomende valkuilen waar publieke instellingen op dit moment mee te maken hebben. Het is volgens mij ook de kern van het probleem op de UvA: het CvB had bepaalde kaders (financiën, huisvesting) tot doelen op zich gemaakt. Het 'eigenaarschap' wilde graag in gesprek over de intrinsieke doelen, ofwel 'de bedoeling' van de UvA.

Er is een fundamentele erkenning dat je niet gedetailleerd vooruit kunt plannen: je hebt dus ruimte nodig voor 'redelijke interpretatie' van de criteria door de (uitvoerend) bestuurder

Een andere valkuil is dat doelen zo SMART mogelijk gemaakt moeten worden. Tot op de indicator nauwkeurig worden prestatieafspraken gemaakt. En iedereen weet dat het onzin is om dat te doen. Ofwel omdat de werkelijkheid te onvoorspelbaar is, ofwel omdat de werkelijkheid maakbaar genoeg blijkt om de indicatoren precies binnen de marges van de afspraak te laten vallen.

Waar het om gaat, is dat de toezichthouder de (uitvoerend) bestuurder de ruimte geeft om zijn of haar deskundigheid en creativiteit in te zetten, om op een manier die binnen de kaders blijft, de beoogde resultaten te realiseren. Voor die deskundigheid en creativiteit wordt de bestuurder (dik) betaald, dus die moet je de ruimte geven. Maar ruimte is alleen ruimte, als die helder begrensd is. Vandaar de kaders.

Op de UvA waren de kaders wellicht helder genoeg, maar zoals gezegd, doelen op zich geworden. Te weinig werd duidelijk wat het was, dat het CvB binnen die kaders wilde realiseren. Als het CvB daar een goed verhaal had gehad, was het huisvestingsverhaal misschien acceptabel geweest. Nu bleek het een lege huls.

De toezichthouder (raad van toezicht of toezichthoudend bestuur) moet dus vooraf zijn criteria helder maken, zodat de uitvoerend bestuurder daarop kan vertrouwen

De bestuurder gaat pas initiatieven nemen, als hij of zij erop kan vertrouwen dat die ruimte er echt is. Dus moet de toezichthouder vooraf zijn criteria formuleren. Zowel wat betreft beoogde resultaten, als de beperkingen in de kaders, als de eigen werkwijze als toezichthouder. Het lijkt een open deur dat te doen, maar er zijn maar weinig toezichthouders die echt zo werken. Ook dit is een veel voorkomend, maar weinig besproken probleem.

Het interpreteren van de resultaten gaat in dialoog tussen bestuurder en toezichthouder

Bestuurder en toezichthouder voeren onderling een dialoog over de resultaten. Dat is inherent aan het systeem, juist omdat je als toezichthouder geen strikte indicatoren kunt opleggen (zie boven). Dat betekent niet dat je de bestuurder niet stevig aan de tand kunt voelen. Als je meer heldere criteria hebt geformuleerd over wat het is dat je wilt bereiken. Aan dat laatste ontbreekt het nogal eens, en dan zit de toezichthouder inderdaad met de handen in het haar.

De toezichthouder heeft de plicht zich voortdurend in dialoog te begeven met de (morele) eigenaren, om te weten wat die van de organisatie verwachten.

En waar haalt de toezichthouder die wijsheid en zijn legitimiteit vandaan? Van de eigenaren in morele zin. Dat schept een plicht, voortdurend op de hoogte te zijn van wat de waarden zijn, die die eigenaren aanhangen (zie boven). Het hoeft geen betoog, dat op dit vlak het CvB van de UvA zich niet van haar sterkste kant liet zien.

Waarmee ik overigens niet wil zeggen, dat de Maagdenhuisbezitters alléén de morele eigenaren vertegenwoordigden. Ik denk dat de complete bevolking van Amsterdam, en deels ook daarbuiten, als morele eigenaar gezien kan worden. Gezien de reacties in het publieke debat, hadden de bezetters echter wel (lange tijd) de sympathie van het publiek.

Kortom: het Policy Governance model biedt aanknopingspunten om veel van de bestaande verwarring, en zeker de onduidelijkheid over de legitimiteit en maatschappelijke basis van veel publieke instellingen in Nederland, op te lossen.

De komende tijd ga ik hier weer meer over schrijven. Tot die tijd bent u welkom in de LinkedIn-groep over Policy Governance, of het Twitter-account van de IPGA.

Of natuurlijk in Vancouver?

* In Nederland wordt in toenemende mate met het 'two tier' systeem van raad van toezicht en college van bestuur gewerkt. Dan zijn de toezichthoudende en de uitvoerende rol in twee aparte gremia ondergebracht, die weliswaar nog steeds samen de complete bestuurlijke functie vormen.

Dit is een variant op het 'one tier' systeem, waarbij één gremium zowel de uitvoerende als de toezichthoudende rol in zich bergt, die verdeelt zijn over functionarissen binnen dat bestuur.