

Van governance van behoud naar governance van vooruitgang

Willem Peter de Ridder

Wie naar Theo Camps luistert, hoort inzichten uit verschillende perspectieven bij elkaar komen. Aan de ene kant is er Theo de wetenschapper, die onderzoek doet en reflecteert. Aan de andere kant is er Theo de adviseur, bestuurder en toezichthouder, die niet aan de zijlijn staat, maar actief een eigen agenda nastreeft. Het ene perspectief is niet belangrijker of waardevoller dan het andere en het één staat het ander ook niet in de weg. De kracht zit hem in de combinatie.

Ik hoor in de verhalen van Theo ook altijd het streven naar vooruitgang en de behoefte om het beter te maken dan het was. Hoe kunnen wij als bestuurders en commissarissen bijdragen aan het goed functioneren van organisaties, in het bijzonder in de publieke en semipublieke sector? Hoe zorgen we ervoor dat de governance het creëren van publieke waarde bevordert? En dat niet alleen nu, maar ook in de toekomst door innovatie?

Het is een verhaal dat niet af is en misschien wel nooit af zal zijn. De vraagstukken evolueren, al is het maar omdat de maatschappelijke context verandert en technologische ontwikkelingen nieuwe mogelijkheden bieden. In deze bijdrage zal ik enige reflecties geven op de opdracht die voor ons ligt op het gebied van de governance van (semi) publieke organisaties.

Governance bevordert conservatisme

De governancestructuren zoals we die in zowel de private als de semipublieke sector hebben ingericht, bevorderen conservatisme in het handelen van bestuurders en toezichthouders, en doen weinig om innovatie te bevorderen. Ik zie daar een vijftal aanwijzingen voor.

In de eerste plaats bevorderen governancecodes dat de organisatie een doel in zichzelf wordt. De Corporate Governance Code begint met: ‘Het bestuur is verantwoordelijk voor de continuïteit van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.’ Governancecodes in de semipublieke sector stellen weliswaar het realiseren van de maatschappelijke doelen voorop, maar met de financiële continuïteit van de organisatie als randvoorwaarde (Governancecode Woningcorporaties 2020).

In de tweede plaats besteden alle codes veel aandacht aan risicomanagement. Dat is uiteraard terecht, al is het maar omdat strategie en risicomanagement twee kanten van dezelfde medaille zijn. We zien in de praktijk helaas maar al te vaak dat risicomanagement wordt geïnterpreteerd als het beperken van risico. Maar optimaal risicomanagement betekent niet maximale risicomijding. Als alle risico’s worden geëlimineerd, treedt fatale verlamming op, is er geen ondernemerschap meer en gaat de organisatie in schoonheid ten onder.

In de derde plaats besteden governancecodes veel aandacht aan overleg met stakeholders. Wederom logisch en verstandig, maar realiseren we ons voldoende dat de stakeholders in overgrote meerderheid de bestaande belangen behartigen? Patiëntenverenigingen en cliëntenraden vertegenwoordigen mensen die nu zorg nodig hebben, niet de toekomstige zorgvragers. Hetzelfde geldt voor huurdersbelangenverenigingen, waar toekomstige huurders geen lid van zijn. En in het onderwijs heeft de medezeggenschapsraad zodanig uitgebreide instemmings- en adviesrechten dat bestuurders die verandering willen bewerkstelligen van goeden huize moeten komen.

In de vierde plaats leggen veel commissarissen en toezichthouders in hun rol de nadruk op beheersing. Zij worden door bestuurders betrokken bij de strategievorming, maar zijn volgens de wet (en bevestigd in jurisprudentie bijvoorbeeld naar aanleiding van het faillissement van Meavita in 2009) slechts verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het toezicht op de realisatie van de strategie en niet op de inhoud van de strategie. Dit geldt met name in het in Nederland nog steeds dominante 2-tier besturingsmodel.

In de vijfde plaats is er in diverse sectoren extern toezicht dat het conservatisme verder versterkt. Intern toezicht dat object is van extern toezicht, zal zich nog meer volgens het boekje gedragen en weinig risico nemen bij benoemingen van nieuwe commissarissen en toezichthouders als die benoeming door een externe toezichthouder moet worden goedgekeurd. De begrijpelijke neiging is om afbreukrisico voor alle betrokkenen te beperken. Verplichte visitatiecommissies in de woningcorporatiesector hebben een vergelijkbaar effect.

Conservatisme belemmert innovatie

Waarom is dit conservatisme een probleem? We zitten momenteel in het tijdperk van het digitaal darwinisme. Alles wat digitaal kan, wordt digitaal en wij moeten onze economie, onze organisaties en onze manier van werken daaraan aanpassen. De grootste bedrijven op de aandelenbeurzen zijn technologiebedrijven die een businessmodel hebben dat is gebaseerd op data. In organisaties worden processen gerobotiseerd en datagedreven businessmodellen ontwikkeld. En wie kan er nog een dag zonder mobiele telefoon?

Digitalisering en algoritmisering (meestal kunstmatige intelligentie genoemd) zijn voorbeelden van technologieën die zich exponentieel ontwikkelen en om aanpassingen vragen van alle organisaties in alle sectoren. Het aanpassingsvermogen is echter zelden exponentieel. Het is meestal incrementeel en dus te langzaam. Hoe groter het gat wordt tussen de technologische mogelijkheden en de werkwijze van een organisatie, hoe groter het risico dat de organisatie relevantie verliest en slachtoffer wordt van het digitaal darwinisme. Niet voor niets wordt de gemiddelde levensduur van organisaties steeds korter.

Governance die conservatisme in de hand werkt en noodzakelijke aanpassingen in de weg staat, versterkt de dynamiek die Clayton Christensen al in 1997 beschreef in zijn boek *The Innovator's Dilemma*. Bestaande organisaties zijn wel goed in het aanpakken van sustaining innovaties, maar niet in het adopteren van disruptieve innovaties. Ze zijn meer gericht op het verbeteren van bestaande producten en diensten dan op het identificeren van nieuwe manieren om klanten te bedienen en nieuwe markten te betreden. Peter Drucker zei het lang geleden ook al: "All great change in business has come from outside the firm, not from inside."

Voor de publieke en semipublieke sector is het niet heel anders. Dankzij de New Public Management (NPM)-benadering zijn sinds de jaren 80 van de vorige eeuw de managementtechnieken uit de private sector ook in de publieke sector geïntroduceerd. Meer nadruk op 'Economy, Efficiency, Effectiveness' heeft geleid tot het sturen op doelstellingen en prestatie-indicatoren, meer transparantie en externe verantwoording en tot consultaties en participatie van stakeholders in besluitvormingsprocessen.

Inmiddels is het besef doorgedrongen dat het denken in termen van klanten en markten voor publieke en semipublieke organisaties zijn grenzen kent. De aandacht voor innovatie en publieke waarde is helemaal terug, mede dankzij het werk van Mariana Mazzucato over de rol van de overheid in innovatie en het creëren van waarde in de economie. Zij bepleit een mission-oriented innovatiebenadering, waarbij de overheid een leidende rol speelt in het identificeren van de maatschappelijke opgaven, en doelstellingen stelt voor innovaties die gericht zijn op het oplossen van deze opgaven. We hebben meer moonshots nodig: ambitieuze innovatie-inspanningen gericht op het oplossen van de grote maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering, gezondheidszorg en duurzame energie.

Naar governance die innovatie stimuleert

Hoe zorgen we ervoor dat de governance innovatie niet belemmert, maar stimuleert?
Hoe kunnen we elementen als transparantie en verantwoording, duidelijke besluitvormingsprocessen en communicatie met andere stakeholders zodanig inzetten dat de governance bijdraagt aan het creëren van publieke waarde?

Transparantie en verantwoording zijn sleutelbegrippen in de pogingen om het vertrouwen van burgers in de overheid en semipublieke organisaties te vergroten en de kwaliteit van de diensten te verbeteren. Openheid over doelstellingen, activiteiten en prestaties is belangrijk om te laten zien hoe een organisatie maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt en publieke waarde realiseert.

De governancestructuur moet dit ondersteunen en mogelijk maken. Als de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de organisatie duidelijk zijn, kan besluitvorming efficiënt plaatsvinden en kan de organisatie snel inspelen op veranderingen in de omgeving. Innovatieprojecten worden sneller opgepakt en er wordt minder tijd verspild aan interne discussies en onduidelijkheden. Bij grotere organisaties kan een innovatieteam worden samengesteld, dat verantwoordelijk is voor het identificeren en ontwikkelen van nieuwe ideeën. Om snel te kunnen handelen, moet dit team wel over voldoende autonomie beschikken.

Duidelijkheid in de governancestructuur draagt ook bij aan een bredere adoptie van innovaties binnen de organisatie. Als iedereen weet wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft, hoeft er ook geen discussie te zijn over de vraag wie er bij innovatieprojecten moeten worden betrokken. Dit vergroot de buy-in en zorgt voor snellere implementatie.

Communicatie met stakeholders is niet alleen van belang om de verschillende belangen van betrokkenen af te wegen. Als er verschillende stemmen worden gehoord bij de besluitvorming en als er ruimte is voor verschillende ideeën, dan is een grotere diversiteit aan innovaties te verwachten.

Een governancestructuur is op zichzelf niet voldoende voor innovatie. We hebben ook een innovatiecultuur nodig, waarin medewerkers worden aangemoedigd om nieuwe ideeën te delen en zij trainingen kunnen krijgen in technieken zoals design thinking en lean startup. Ook beloning van en waardering voor (al dan niet succesvolle) innovatieprojecten spelen een rol. Verder kan het helpen om externe innovatiepartners aan te trekken en samen te werken met andere bedrijven of deel te nemen aan innovatieprogramma's van de overheid of universiteiten.

Innovatie heeft ruimte nodig en moet ook mogen mislukken. Als geen enkel nieuw initiatief mislukt, moet je je afvragen of de innovatieagenda wel innovatief is. Innovatie kent altijd onzekerheid en garanties voor succes zijn er niet. Innovatieve organisaties zijn bereid risico's te nemen en accepteren dat er fouten in het innovatieproces worden gemaakt als onderdeel van het leerproces.

Voor het functioneren van welke governancestructuur dan ook zijn leiderschap en moraliteit voorwaardelijk. De 'tone at the top' begint bij commissarissen en toezichthouders, die ook kritisch moeten kijken naar de samenstelling van hun eigen raad. Zijn er voldoende verschillende perspectieven in de raad van commissarissen of raad van toezicht vertegenwoordigd om een goede afweging te kunnen maken tussen focus op resultaat en het beheersen van risico's? Als het toezicht focust op het bewaken van beperkte kaders, stranden goede ideeën voortijdig en lopen ook de beste bestuurders vast. Ook tijdigheid is van belang, want een goede raad van commissarissen wacht niet tot er een crisissituatie is, maar evalueert regelmatig en grijpt tijdig in.

Theo Camps schreef het al in 2014 in zijn publicatie *(On)machtige toezichthouders*: "... uiteindelijk gaat het, naast alle formele kanten, over de moraliteit in de bestuurs- en toezichtkamers (eenvoudig gezegd, opvattingen over wat wel en niet deugt). Moraliteit is iets wat wordt ontwikkeld door onderlinge dialoog en door uitwisseling met de buitenwereld. Dergelijke dialogen gaan overigens verder dan checks and balances die als vereiste in codes worden aangegeven. Het opzoeken van interne en externe dialoog moet voortkomen uit een innerlijke drang tot verbetering van het eigen functioneren en daarmee verbetering van het functioneren van de organisatie."

Tot slot

Ik houd hier geen pleidooi tegen alle goede dingen die governancecodes ons hebben gebracht. Aandacht voor risicomanagement, transparantie en externe verantwoording is noodzakelijk. Maar governance kan zijn doel ook voorbijschieten en noodzakelijke innovatie remmen. Regels en procedures belemmeren dan de creativiteit en beletten dat snel wordt gereageerd op veranderingen in de externe omgeving.

Toekomstbestendige organisaties transformeren in het tempo dat de markt c.q. de samenleving vraagt, niet in het tempo dat de bestaande organisatie aankan. De verantwoordelijkheid daarvoor begint bij bestuurders en commissarissen die organisaties niet alleen vandaag goed laten functioneren, maar ook in de toekomst. Daarvoor moeten we op zoek naar de balans tussen behoud en innovatie, tussen focus op resultaat en verantwoord risico's nemen en tussen efficiëntie en flexibiliteit in de governancestructuur.

De toenemende aandacht voor publieke waardecreatie is een indicatie dat dit besef er ook in de semipublieke sector steeds meer is. Mijn hypothese is dat organisaties die sterker sturen op publieke waarde de organisatie meer als een middel zien dan als doel. Of dat empirisch inderdaad zo is en tot welke veranderingen in opzet, bestaan en werking van de governance dat dan leidt, is een mooie vraag voor nader wetenschappelijk onderzoek.