

Kijk eens wat vaker in de spiegel

RMO bijdrage t.b.v.
de Commissie behoorlijk bestuur
versie 2 juli 2013

1	AANLEIDING	1
2	CONTEXT ALS UITGANGSPUNT	1
3	DRIE ONTWIKKELINGSPRINCIPES	2
4	MISSIE CENTRAAL	2
5	DE NOODZAAK VAN KRITISCH TEGENGELUID	3
6	HET WEERSTAAN VAN INTERNE EN EXTERNE DRUK	4
7	EEN DUIDELIJKE OVERHEID	5
8	AANBEVELINGEN	5
9	GERAADPLEEGDE LITERATUUR	6

1. Aanleiding

Een onafhankelijke commissie onder leiding van Femke Halsema gaat een gedragscode opstellen voor behoorlijk bestuur en toezicht in de semipublieke sector. De commissie adviseert het kabinet tevens hoe een discussie over maatschappelijk verantwoord handelen kan worden gestart in deze sector. Om input te krijgen heeft de commissie de RMO benaderd met het verzoek een kort essay te schrijven over de (veranderende) context waarin semipublieke instellingen acteren. In het hiernavolgende doet de Raad aan de hand van eerder uitgebrachte adviezen een aantal richtinggevende uitspraken over de discussie rondom verantwoord en ethisch handelen in het semipublieke domein.

2. Context als uitgangspunt

In het verleden heeft de Raad in diverse adviezen gewezen op het belang van de (organisatorische) context die mede bepaalt of mensen in staat worden gesteld zich verantwoordelijk te gedragen. In *Geen woorden, maar daden. Bijdrage aan het normen en waardendebat* uit 2002 stond de organisatorische context van het publieke domein centraal met het oog op het stimuleren van 'individueel verantwoordelijkheidsbesef'. Het begrip 'individueel verantwoordelijkheidsbesef' paste volgens de Raad beter bij de huidige tijd dan 'collectief verantwoordelijkheidsbesef', dat immers verbonden was aan de tijd van tamelijk vastomlijnde verbanden als kerken, vakbonden en politieke partijen. Mede onder invloed van de kennisintensivering van de samenleving werd de rol van de individuele burger belangrijker, en daarbij hoorde een nieuwe invulling van verantwoordelijkheid. De Raad nam daarmee afstand van de gedachte dat individualisering per definitie zou samengaan met afnemende moraal en verantwoordelijkheid, maar meende wel dat individueel verantwoordelijkheidsbesef om een context vraagt waarin mensen ook uitgenodigd worden om die verantwoordelijkheid te nemen.

Volgens de Raad ontbrak het destijds vooral aan een veranderende context van het publieke domein. Door de inrichting van de verzorgingsstaat krijgen mensen als het ware "weinig kans om het kasplantje van individueel verantwoordelijkheidsbesef te cultiveren en worden (ze) welhaast uitgenodigd om tot free riding over te gaan, dat wil zeggen: normen en waarden uit het oog te verliezen" (RMO 2002: 10). De oorzaak hiervan was volgens het advies drieërlei. Allereerst had het te maken met de schaal en de schaalgrootte van de semipublieke sector, die nog te veel geënt was op een industrieel model van efficiency en grootschaligheid. Zolang mensen (burgers, professionals, bestuurders) in het semipublieke domein nauwelijks op hun eigen individuele waarde en verantwoordelijkheid worden aangesproken, valt ook niet te verwachten dat ze hun verantwoordelijkheid zullen nemen. Als mensen anonieme nummers zijn of in bijvoorbeeld de dienstverlening met anonieme nummers geconfronteerd worden, zullen ze zich daar ook naar gaan gedragen. Ten tweede en daaruit volgend hield het verband met de dominante sturingsmodellen in het semipublieke domein. Als gekozen wordt voor hiërarchie, bureaucratie en een topdownsturing dan fungeren mensen hooguit als doorgeefluik en worden ze niet aangesproken op hun eigen intrinsieke waarden. Ze kunnen zich altijd wel achter iemand anders of achter het systeem verschuilen. En ten derde had het te maken met de organisatie van maatschappelijke samenhang waar de incorrecte gedachte dominant was dat samenhang gebaat zou zijn bij zoveel mogelijk afgedwongen uniformiteit. Volgens de Raad was eerder het tegendeel het geval: mensen hebben vaak behoefte aan het maken van verschil, aan herkenbaarheid tussen gelijkgestemden, qua identiteit en sociale groep.

3. Drie ontwikkelingsprincipes

Vanuit deze analyse formuleerde de Raad drie ontwikkelingsprincipes om de menselijke maat in de organisatie van het semipublieke terrein terug te krijgen, principes die nu nog steeds waarde hebben. Het eerste betreft het principe van 'klein binnen groot' (schaal). In plaats van de gebruikelijke tegenstelling tussen groot- en kleinschaligheid van organisaties, hanteerde de Raad de lijn om de soms functionele grootschaligheid in de backoffice in elk geval kleinschalig te organiseren voor wat betreft de frontoffice: kleine klassen en schooleenheden, herkenbare teams in de thuiszorg, direct contact tussen docent en student, etc. Alleen via die kleinschaligheid ontstaat diversiteit, vertrouwen en de mogelijkheid om individuele verantwoordelijkheid te nemen en elkaar daar ook op aan te spreken. Het tweede principe is dat van 'ruimte binnen kaders' (sturing). De overheid dient weliswaar duidelijke kaders te stellen, maar cruciaal is vervolgens de ruimte of handelingsvrijheid van professionals en bestuurders om binnen die kaders verantwoord te kunnen optreden. Docenten, agenten, verpleegkundigen hebben weliswaar algemene richtlijnen nodig, maar hun optreden zal aan professionaliteit en kwaliteit toenemen, zodra zij zelf invulling aan hun werk kunnen geven en daarbij eigen afwegingen kunnen maken. Het derde principe was dat van 'verscheidenheid binnen eenheid' (samenhang), dat aangaf dat verschil maken op basis van identiteit, missie en eigenheid voor mensen en organisaties essentieel is. Homogenisering van wijken en scholen is in dit in dit licht dan ook niet zozeer het probleem, maar veel eerder een perspectief, mits het verschil zelfgekozen is en er binding blijft met andere zelfgekozen gemeenschappen.

4. Missie centraal

Deze lijn van de noodzaak van zelfgekozen eigenheid als voorwaarde voor verantwoord handelen heeft de Raad voortgezet in zijn adviezen *Stem geven aan verankering* (2009) en *Terug naar de basis* (2010). Beide publicaties zoomden in op de legitimiteit van semipublieke organisaties als woningbouwcorporaties, scholen, omroepen, ontwikkelingsorganisaties en zorginstellingen. Veel van deze organisaties zijn door de jaren heen niet alleen op afstand van de overheid maar ook op die van de samenleving komen te staan. Ze zitten in een spagaat. Overal is de druk aanwezig om meer diensten te verlenen tegen minder geld, en om meer verantwoording af te leggen met minder vrijheid om eigen keuzes te maken. In hun overlevingstocht zitten ze gevangen in enerzijds disciplinerende wetgeving en toezichtorganen en anderzijds de eisen van de markt. En ondertussen raken ze vervreemd van hun achterban, aan wie ze juist hun legitimiteit zouden moeten ontleenen.

De gerichtheid op de overheid in plaats van op de eigen achterban komt mede voort uit een afnemende acceptatie dat zaken ook wel eens fout of in elk geval anders kunnen gaan. Ondanks het formele afscheid van de maakbare samenleving, is er nog steeds een groot vertrouwen in het sturen van maatschappelijk gedrag. Daaraan ten grondslag ligt de neiging om gedrag, zeker als het gaat om kwesties rondom integriteit en ethiek, te vereenvoudigen tot een kwestie van een simpel goed of fout. Je handelt als bestuurder integer of niet, een tussenweg is er nauwelijks. Integriteit wordt voorgesteld als een alles of niets kwestie, van ja of nee. In deze versimpelde voorstelling is het niet vreemd dat er bij kwesties van (vermeend) onethisch gedrag nauwelijks rust is om te kijken naar de specifieke feiten en omstandigheden. Het enige dat telt, zeker in een tijd van medialogica, is de schuldvraag: is het gedrag integer of niet, en is het laatste het geval dan moet de persoon in kwestie hangen. Dat er ook nog een grijs gebied is, waar professioneel en ethisch handelen geen kwestie van *afrekening* is maar een kwestie van een voortdurende *afweging* raakt buiten beeld. Het is goed of fout en iedereen die erbij betrokken is – van politici tot ‘verantwoordelijke’ ministers en Raad van Commissarissen – wordt daarin meegezogen. Er is geen ruimte mee voor mildheid en aanpassing van gedrag, maar alles is erop gericht om als betrokkenen een daad te stellen en het eigen straatje schoon te vegen.

In zijn advies ontwaarde de Raad drie mechanismen die maatschappelijke organisaties kunnen inzetten om aan deze hijgerigheid te ontsnappen en zich te richten op versterking van de maatschappelijke legitimiteit: Toezicht en verantwoording, keuzevrijheid, en betekenisvolle feedback van cliënten (*voice*). Waar de laatste decennia de nadruk vooral lag op de professionalisering van toezicht en de toename van keuzemogelijkheden voor cliënten, luidde de analyse dat er nog veel winst te behalen valt ten aanzien van *voice*, van de expliciete dialoog en feedback tussen organisaties en hun doelgroep. Dat geldt zeker in situaties waar exit-opties nauwelijks mogelijk zijn (bijvoorbeeld omdat er maar één organisatie is die de dienst levert of waar de afhankelijkheidsrelatie onevenredig groot is). De Raad benoemde twee aanbevelingslijnen. Allereerst zouden maatschappelijke organisaties meer vanuit een onderscheiden en onderscheidende missie doelstellingen, doelgroepen en werkzaamheden kunnen definiëren. Ze laten nu nog te vaak hun strategie afhangen van de subsidierelatie met de overheid. In plaats daarvan zouden ze meer hun specifieke opdracht voor een specifieke doelgroep leidend moeten laten zijn. Dat biedt niet alleen maar mogelijkheden om onderscheidend en daarbij aan legitimiteit te winnen, maar versterkt daarmee ook de prikkel tot verantwoordelijk handelen. De intrinsieke motivatie om zich in te zetten voor een zelfgekozen missie en doelgroep staat immers centraal. In de tweede plaats zou ook voor de overheid een verschuiving in oriëntatie wenselijk zijn. De overheid zou bijvoorbeeld moeten erkennen en stimuleren dat maatschappelijke organisaties zelf toezicht en verantwoording vorm geven. Pas bij duidelijke blijken van taakverwaarlozing is ingrijpen gerechtvaardigd, maar altijd achteraf. De overheid zou verder veel meer ruimte moeten bieden voor nieuwe toetreders en initiatieven vanuit de samenleving.

5. De noodzaak van kritisch tegengeluid

Professioneel en ethisch verantwoord kunnen handelen heeft dus alles te maken met verschil kunnen maken. Wat daarbij cruciaal is of organisaties zo ingericht zijn dat er tegenspraak en tegenkracht mogelijk is. In zijn advies *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis* heeft de Raad een analyse gemaakt wat de effecten zijn van sturingsinstrumenten in het semipublieke domein. Kern van de analyse was dat sturingsinstrumenten, die gekozen zijn vanuit oogpunt van schaarsteverdeling, risicobeoordeling, selectie en resultaatbepaling, soms zeer productief kunnen zijn – denk aan risicoprofielen in de financiële sector, aan citoscores in het onderwijs, aan indicatiestelling in de zorg -, maar dat het een illusie is te denken dat een sturingsinstrument alle verschillende belangen binnen en tussen maatschappelijke domeinen zou kunnen behartigen. Sturingsinstrumenten hebben eerder de neiging om de verschillende belangen uit te vlakken, waardoor langzaam en vaak ongezien één belang dominant gaat worden. Een sturingsinstrument kan ervoor zorgen dat het systeem met zich zelf aan de haal gaat, waardoor er blinde vlekken ontstaan en opbouwende en gefundeerde kritiek nauwelijks meer een vruchtbare voedingsbodem vindt. Wat een productief instrument

was, ontardt dan in perversiteit. En de voorbeelden daarvan zijn legio: van teaching to the test bij de Cito tot het sjoemelen met diploma's om de financiering van HBO-instellingen rond te krijgen.

Om hier weerstand tegen te bieden komt de Raad met twee aanbevelingen. De belangrijkste is om duurzame tegenkrachten te organiseren, bijvoorbeeld door een variëteit aan sturings- en selectie-instrumenten toe te passen. Het is een teken van methodische armoede als slechts één instrument gebruikt wordt, zeker wanneer er een eenduidige koppeling bestaat tussen financieringsstromen en het desbetreffende instrument. Daarnaast is het van belang om voortdurend tegendruk binnen de eigen organisatie of sector mogelijk te maken die bestaande handelingspatronen ter discussie kan stellen, hoe moeilijk dat soms ook is. Dit heeft met cultuur te maken – een machtscultuur waarin tegenspraak tegen hoger geplaatsten nauwelijks wordt geduld bevordert de aanwezigheid van tegendruk niet -, maar ook met structuur. Zo blijken correctie- en controlemechanismen die voortkomen uit en draagvlak hebben binnen de eigen organisatie, effectiever te zijn dan extern opgelegde correcties.

6. Het weerstaan van interne en externe druk

Het mogelijk maken van kritisch tegengeluid kan plaatsvinden op verschillende niveaus, op dat van de overheid, van de sector, van organisaties en van het individu. Dit staat in nauw verband met wat we eerder omschreven als het mogelijk maken van individueel verantwoordelijkheidsbesef. Het nemen van individuele verantwoordelijkheid binnen organisaties wordt dikwijls belemmerd door interne en externe druk. Interne druk ontstaat wanneer een gemeenschappelijk referentiekader zover wordt doorgevoerd dat er een vorm van groupthink gaat optreden. Op zich biedt een gedeeld referentiekader veel voordelen, bijvoorbeeld in de vorm van veiligheid, houvast en handelingsperspectief. Het is prettig als er gemeenschappelijke codes zijn over wat wel en wat niet kan, over de te volgen procedures en over de kwaliteit van het optreden. Het schiet echter door als het referentiekader een dwingend karakter gaat krijgen en zorgt voor blindheid jegens de eigen organisatie. Er kan dan een situatie ontstaan waarin kritische geluiden van nieuwelingen als vreemd of belachelijk worden afgedaan, waarin alleen maar mensen worden aangenomen die passen in de gemeenschappelijke cultuur, of waarin de organisatie een ongepast gevoel van onaantastbaarheid uitstraalt en zich niet meer kritisch durft te laten spiegelen. Individuen en individueel gedrag komen dan buiten spel te staan, en er ontstaat een vorm van 'de-individualisatie'. Door het dominante groepsproces zijn individuen minder zelfstandig en minder zelfbewust. Ze nemen nauwelijks verantwoordelijkheid voor hun eigen acties en beslissingen, maar zien verantwoordelijkheid als iets van de hele groep. Reflectie op het eigen optreden of op dat van de groep is nauwelijks meer mogelijk.

Interne druk kan ontstaan als gevolg van externe druk, maar dat hoeft niet. Externe druk ontstaat vooral door de eerder beschreven institutionele context. Alle maatschappelijke organisaties in het semipublieke domein hebben te maken met kaders en regels die vanuit de omgeving worden opgelegd, niet in de laatste plaats voortkomend uit wettelijke bepalingen of financierings- en toezichtarrangementen van de overheid. Zeker bij een grote afhankelijkheid van deze kaders is het moeilijk om aan de externe druk te ontsnappen. Als de overheid optreedt als financier, toezichthouder en kadersteller, is het lastig voor organisaties om een eigen geluid te laten horen en af te wijken van de massa. Het risico bestaat van een 'survival of the fitting' in plaats van 'survival of the fittest'. Niet de organisaties die het beste aan de vraag van klant of cliënt voldoen hebben succes, maar degenen die zich het best aanpassen aan het gestelde kader, van financier, inspectie of monitor. Hier is niet zozeer groupthink aan de orde als wel isomorfisme: organisaties gaan steeds meer op elkaar lijken doordat ze zich allemaal voegen binnen en naar hetzelfde systeem. De institutionele setting zorgt ervoor dat het speelveld dusdanig homogeniseert dat de variëteit in een sector onder druk komen te staan. Opnieuw geen context die bevorderlijk is voor het nemen van individuele verantwoordelijkheid.

7. Een duidelijke overheid

De interne en externe context waarbinnen organisaties en individuen optreden is dus nogal bepalend voor de mogelijkheid tot professioneel en ethisch handelen. Dit zou ervoor pleiten om vooral na te denken over indirecte maatregelen om individueel verantwoordelijk gedrag te stimuleren en geen directe (zoals harde gedragsregels vanuit de overheid). Dat impliceert wel een heldere visie op de rol van de overheid. Voordat we een aantal wat concretere aanbevelingen formuleren, gaan we daarom nog dieper in op de positie van de overheid in een tijd waarin verantwoordelijkheden volgens zeggen 'teruggelegd worden naar samenleving'. Dat doen we aan de hand van een briefadvies dat de RMO schreef onder de titel *Mind the trap* en dat specifiek ingaat op de rol van de overheid ten aanzien van de zogeheten vermaatschappelijking van publieke voorzieningen. Punt dat de Raad hierin maakt is dat vermaatschappelijking eigenlijk een omkering van zaken is. Het woord suggereert dat het ten diepste taken van de overheid zijn die vanwege de uitdijende overheid en de financiële onhoudbaarheid aan de maatschappij worden overgedragen, haast gegund. Maar historisch gezien is dat een anomalie. Maatschappelijke organisaties in het semipublieke domein zijn geworteld in het particulier initiatief, zijn ontstaan buiten de overheid om. Wanneer nagedacht wordt over gedragsregels en ethisch handelen in het semipublieke domein, is het verstandig dit te realiseren, te meer nu de verantwoordelijkheid voor organisatie van publieke voorzieningen meer in handen van de samenleving komt te liggen.

Deze constatering vraagt een om een duidelijke aanscherping van de rol van de overheid. Waar de overheid zich de afgelopen decennia vooral binnen het domein van de verzorgingsstaat profileerde en in feite taken van de samenleving naar zich toetrok, zal ze dat in de toekomst meer moeten doen binnen het domein van de rechtsstaat. Ze zal zich niet langer moeten opstellen als een speler op het veld van de publieke voorzieningen, maar als degene die waakt over het speelveld. Ze zal moeten anticiperen om de mogelijke verschillen die gaan ontstaan, niet door ze te elimineren maar door eventuele conflictbeslechting die ermee gepaard gaan, een plek te geven. Wanneer de samenleving aan zet is, zal ze dingen anders gaan organiseren dan de overheid, waardoor meer variatie en verschil zal gaan ontstaan. Dit leidt onherroepelijk tot nieuwe rechtsstatelijke kwesties over het borgen van identiteit, over individuele aanspraken op collectieve middelen, over conflictbeslechting als gevolg van mogelijke gerechtvaardigde uitsluiting.

8. Aanbevelingen

Bovenstaande adviezen van de Raad leiden tot een aantal kernpunten bij het opstellen van gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en toezichthouders in de semipublieke sectoren.

1. Verantwoord en ethisch handelen komt niet voort uit gedragsregels die de overheid aan de semipublieke organisaties oplegt. Dit is in zekere zin een principiële kwestie. Maatschappelijke, publieke organisaties vinden hun legitimiteit in de samenleving, bij de cliënten en doelgroep voor en door wie ze in het leven zijn geroepen. Het is dan ook niet aan de staat om gedragscodes op te leggen over iets waarover ze geen zeggenschap heeft. Het is ook een misvatting dat het werk van toezichtsorganen van maatschappelijke organisaties een gedelegeerde overheidstaak is. Maatschappelijke organisaties, inclusief hun toezichtsorganen vinden hun basis in de samenleving, niet bij de overheid.

2. Zodra er overheidsfinanciering bij te pas komt, komt er een extra dimensie bij wordt het iets ingewikkelder. Ook dan geldt echter het uitgangspunt dat de legitimiteit in de samenleving ligt. Collectieve financiering vanuit de door de samenleving bekostigde staatskas betekent niet dat de overheid volledige zeggenschap krijgt over inhoud en gedrag van de organisaties. Desondanks ligt het in de rede om bij collectieve financiering na te denken hoe de overheid namens de belasting betaler enige vorm van zeggenschap kan ontvangen. De aard hiervan is afhankelijk van de precieze (financiële) verhouding tussen de overheid en de desbetreffende maatschappelijke organisaties. Bij een instandhoudingssubsidie zou die zeggenschap bijvoorbeeld groter zijn dan bij een eenmalige opdrachtverlening.

3. De belangrijkste taak van de overheid ligt, naast vanzelfsprekend een voorbeeldfunctie binnen de eigen organisatie, in het zorgen voor een context waarin mensen uitgenodigd worden tot verantwoord en ethisch handelen. Cruciaal daarin is herkenbaarheid en menselijke maat. Door de toepassing van principes als 'klein binnen groot', 'ruimte binnen kaders', en 'verscheidenheid binnen eenheid' ontstaat een context waarin mensen uiting kunnen geven aan hun individueel verantwoordelijkheid besef. Ze worden aangespoord om zelf verantwoord op te treden, zich niet te verschuilen achter systemen en indien nodig een kritisch tegengeluid te laten horen.

4. Verantwoord en ethisch handelen krijgt een kans als maatschappelijke organisaties binnen het semipublieke domein hun optreden spiegelen (en daar ook de tijd voor krijgen en nemen) aan de missie waarvoor de organisatie in het leven is geroepen. Alleen dan is versterking van maatschappelijke legitimiteit mogelijk. Dat kan bijvoorbeeld door bij alle keuzeafwegingen de vraag te stellen of de te nemen beslissing in dienst staat van de kern van de dienstverlening. Leidraad kan de vraag zijn: 'Kan ik dit uitleggen aan de cliënt die mij (financieel) steunt en die van mij afhankelijk is?'

5. Bij het nadenken over codes rondom professioneel en ethisch handelen is het goed te beseffen dat integriteit geen eendimensionale aangelegenheid is waarbij iemand ofwel integer handelt of niet. Integriteit laat zich niet vangen in bipolariteit. Het is dan ook goed de druk van de publieke opinie die deze neiging tot versimpeling wel heeft, te weerstaan. Professioneel en ethisch verantwoord handelen vraagt om ruimte en mildheid om als betrokkenen (personen en organisaties) zich aan de omstandigheden aan te passen. Dat biedt meer perspectief dan een allesbeheersende discussie rondom schuldvraag.

6. Organisaties zouden zich regelmatig de vraag behoren te stellen in hoeverre ze open staan voor interne en externe tegengeluiden. Dat kan door openlijk het gesprek met hun cliënten aan te gaan, door zich regelmatig te laten visiteren door andere organisaties, door een interne cultuur van openheid te stimuleren in de vorm van feedbackgesprekken dwars door de organisatie heen. De agenda van een organisatie dient (mede) bepaald te worden door de cliënten en de doelgroep. Tevens verdient het aanbeveling medewerkers structureel te betrekken bij beslissingen die raken aan integriteitskwesties binnen de organisatie. De hoogte van het salaris van een topbestuurder kan bijvoorbeeld beter begrensd worden in samenspraak met interne medewerkers dan extern worden bepaald door de overheid. Ook een instrument als een eedaflegging kan een bijdrage leveren, mits voortgekomen uit de eigen sector/organisatie en deel uitmakend van bredere integriteitsafwegingen.

9. Geraadpleegde literatuur

- RMO (2002), *Geen woorden, maar daden. Bijdrage aan het normen en waardendebat*
- RMO (2009), *Stemgeven aan verankering*
- RMO (2010), *Terug naar de basis*
- RMO (2012), *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*
- RMO (2012), *Mind the trap. Reflectie op het advies Loslaten in vertrouwen van de Raad voor het openbaar bestuur*
- Liesbeth Noordegraaf-Eelens en Lotte van Vliet (2012), 'Morele verantwoordelijkheid te midden van meervoudigheid. De toegevoegde waarde van het kritische individu in complexe omgevingen met meervoudige belangen'. In: *Beleid en Maatschappij* (2012 (39) 4, 381 -394