



Waarom een nieuwe code voor toezicht?

Heeft Nederland een nieuwe code voor toezicht nodig?

Inleiding:

Op 15 mei 2013 heeft de Nederlandse Regering een 'Commissie verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector' ingesteld. Deze commissie heeft onder voorzitterschap van mevrouw Femke Halsema, voormalig fractieleidster van GroenLinks, in september 2013 advies uitgebracht. De opdracht luidde: *'het schetsen en toelichten van de kernwaarden van maatschappelijk verantwoord bestuur en intern toezicht in de (semi) publieke sector in de vorm van gedragsregels.'*

Daarnaast vraagt de minister (in casu Minister Kamp van Economische Zaken) om 'het kabinet te adviseren hoe deze gedragsregels ook daadwerkelijk gaan leven en wat de rol van de overheid hierin zou moeten zijn.' Opvallend is de toevoeging aan het einde van de opdrachtverstrekking: 'Het is in het algemeen belang dat doelmatig en effectief met publiek geld wordt omgegaan. Tegelijkertijd moet er vertrouwen kunnen zijn in de vele professionals die belangrijke maatschappelijke diensten leveren.'

Dit artikel geeft een bespiegeling over Nederland anno 2013 waarbinnen de Regering een opdracht geeft om na te denken over een nieuwe gedragscode voor toezicht.

In welke maatschappelijke context komt deze opdracht?

Het is eenvoudig om een opiniërende tekst te schrijven die perfect aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen van boodschappen in 140 tekens of populistische taal. Ik wil zeggen dat praten, schrijven en adviseren over gedragsregels alleen toegevoegde waarde heeft als er een goede analyse aan ten grondslag ligt. Praten over gedragsregels begint met begrip voor de context waarbinnen de vraag gesteld wordt. Wij denken dat de vraag - waarom is de roep om een Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector nodig? - alleen beantwoord kan worden met een doorwrochte tekst, die integraal kijkt naar het vraagstuk van moraliteit.

Een populistisch antwoord zou immers luiden dat het allemaal de schuld is van de privatisering van de volkshuisvesting, het onderwijs en de zorg. Het is nodig om terug te kijken hoe onze maatschappij zich ontwikkeld heeft en wat de effecten daarvan zijn in het huidige denken. Een terugblik

A) Verzuiling & binding:

De Nederlandse maatschappij is grondig veranderd in de afgelopen decennia. Deze grondige verandering is in eeuwen niet voorgekomen. De Nederlandse inrichting was namelijk geheel gefundeerd op de verzuiling. Elke Nederlander hoorde bij een zuil en dat kon een religieuze zuil zijn (protestants of katholiek) of een politieke zuil (socialistisch of liberaal). Binnen elke zuil kende Nederland een indeling van rijk en arm en van sociale klassen, maar vergeleken met de omringende landen was de indeling naar de zuil dominant voor alles. Voor politieke belangen, werkgelegenheid, sport, woningbouw, ouderenzorg, scholen, media etc.

In de Nederlandse samenleving werden alle problemen en vraagstukken opgelost tussen de leiders van de verschillende zuilen. Binnen een zuil verliep het overleg altijd verticaal en de afstemming tot consensus vond tussen de leiders van elke zuil plaats (het bekende poldermodel). Dat betekende dat iedereen bewust of onbewust wist dat er nooit een absolute meerderheid kon ontstaan binnen de samenleving, aangezien geen enkele zuil groot genoeg was. Het geven en nemen is zodoende een onderdeel geworden van de Nederlandse mentaliteit, want als een voorman van de ene zuil 'teveel nam' in onderhandelingen dan wist hij zeker dat hij later iets moest inleveren (het zogenaamde polderen). Het bijzondere was dat er weinig tot geen contacten waren tussen de zuilen, buiten deze leiders van de zuilen. Katholieke kinderen gingen naar Katholieke scholen, danste bij Katholieke dansscholen en lazen Katholieke kranten (en zo was het ook met de andere zuilen).

Sinds de jaren '60 brokkelde de zuilen langzaam af en dat resulteerde dat het systeem van polderen via de top van de zuilen ook niet meer werkte. Job Cohen beschrijft deze ontwikkelingen en de gevolgen van de ontzuiling in de Multatuli lezing van 2005¹. Cohen citeert hierbij James Kennedy, hoogleraar Nieuwste Geschiedenis (UvA) die stelt dat er door de ontzuiling voor het eerst een meerderheidscultuur is ontstaan die gekenschetst kan worden als liberaal, seculier en blank. Citaat²: "Omdat deze mensen zich niet tot een minderheidscultuur voelen behoren, zijn zij minder geneigd de waarde van respect voor minderheden te erkennen Voor het eerst in de geschiedenis van Nederland is het denkbaar dat er zoiets als een Nederlandse identiteit geconstrueerd kan worden, waarachter een meerderheid van Nederlanders zou kunnen en willen schuilen." Einde citaat.

Eerder had Cohen in de Cleveringa-rede van 2002 al beargumenteerd dat de ontzuiling veel effect had op de Nederlandse maatschappij, zoals met name de gezaghebbende rol van de zuilen (en in het bijzonder van de kerken) in het uitdragen en overdragen van normen en waarden³. De conclusie van de beide lezingen is dat Nederland zoekende is naar bevestiging en/of beoordeling van de normen en waarden in het maatschappelijk verkeer. Is de Nederlandse cultuur zodanig veranderd (door de ontzuiling) dat wij normen en waarden aanvaarden van de Regering? In vele landen om ons heen hebben politieke leiders veel invloed op normen en waarden, maar wij kennen deze traditie niet. Met deze overwegingen kijk ik naar de opdracht aan de Commissie Halsema om gedragsregels te formuleren op het interne toezicht in de semipublieke sector. Is deze opdracht geen bevestiging dat de Nederlandse politieke leiders geen voortrekkersrol hebben in het bindende element van elke samenleving, namelijk het voorleven van de gedeelde waarden en normen.

¹ Verwoord in het boek 'Binden' van Job Cohen, uitgeverij Bert Bakker, 2009

² Boek 'Binden', Job Cohen, 2009, pagina 64-65

³ Boek 'Binden', Job Cohen, 2009, pagina 37

B) Een oriëntatie op de bestuurlijke cultuur in Nederland

Zoals hierboven geconcludeerd is Nederland grondig veranderd en weten de politieke leiders hier geen goed raad mee. De leiders van de oude zuilen hebben hun invloed verloren. Zowel kerkelijke leiders, als vakbondsbestuurders, proberen zich te profileren, maar zij zien hun achterban verkleinen en vergrijzen. Hoe druppelde die ontzuiling langzaam door in de bestuurlijke stijl van Nederland en wat zien wij hiervan terug in Den Haag?

De jaren '50 waren de jaren van het **Herstel**. Herstel in fysieke zin van een kapotgeschoten en leeggeroofd land, maar ook herstel van waarden en normen van vóór de oorlog. Het is bekend dat Wilhelmina bij haar terugkeer teleurgesteld was om het gebrek aan veranderbereidheid van de Nederlanders. De bevolking wilde juist de oude situatie herstellen en vooral de psychische rust terugvinden van zekerheden in het leven. Daarom werd de hiërarchie van de zuilen hersteld. De jaren '60 en '70 waren de jaren van de **Opbouw**. Diverse regeringen werkten aan de opbouw van de huidige verzorgingsstaat met een zorgstelsel voor zieken en ouderen en een sociale zekerheid voor werkenden en werkelozen. Bestuurlijk gezien werden er forse, ideologische, debatten gevoerd over de hoofdstructuur van Nederland. De Provo's droegen flink bij aan deze debatten.

De jaren '80 en '90 waren de jaren van het **Onderhoud**. De 'no nonsens' kabinetten van Lubbers en Kok waren heel pragmatisch ingesteld. Zakelijkheid en efficiency stonden voorop. Het wereldbeeld werd gedomineerd door de maakbare samenleving. De bestaande systemen werden verfijnd en geoptimaliseerd; de loyaliteit naar de bestuurders was nog hoog.

De jaren van de eeuwwisseling (2000) kenmerkte zich met het begrip **Terugtrekken**. De overheid wilde terugtrekken en het maatschappelijk middenveld / de markt haar werk laten doen. De regering gebruikte hiervoor instrumenten, zoals het stellen van kaders (targets) en de daarbij behorende beloningen (variabel). Men leende instrumenten en begrippen uit het bedrijfsleven om de nieuwe ordening uit te voeren. Zo werd bijvoorbeeld op diverse manieren intern toezicht opgelegd evenals andere vormen van horizontalisering; Een branche moest zichzelf reguleren. De bestuursstijl ging meer lijken op Angelsaksische landen, waarbij de persoonlijkheid van de politicus voorop stond ten opzichte van de politieke ideeën.

De huidige jaren (zeg maar sinds 2010) staan in het teken van **Vertrouwen**. Het vertrouwen dat zo zeer beschadigd is door de bankencrisis, de Eurocrisis, de economische crisis en de woningmarkt crisis. Al deze crisissen stapelen zich op de al voortwoekerende onrust over de positie van Nederland in de Europese Unie, over de globalisering van markten, over de onzekerheid over de samenstelling van ons voedsel, over de veranderende samenstelling van onze bevolking en de daarbij behorende andere culturen (en geloof). De Regering Rutte pakt dit aan met een bestuursstijl van daadkracht, tenminste dat wil hij oproepen, want als je kijkt naar het bestrijden van de crisis ontbreekt juist de daadkracht.

De huidige politieke leiders verkijken zich echter op de maatschappelijke ontwikkelingen. Zij acteren nog met de instrumenten van de hiërarchische (zelfs verzuilde) maatschappij. Enkele voorbeelden: Het Kabinet sluiten akkoorden af met vakbonden en werkgevers als ware dat zij het poldermodel opnieuw hebben uitgevonden. Deze partijen zijn echter geen krachtige spelers meer in het veld. Een ander voorbeeld: De bestuurders weten zich geen raad met de booming netwerken binnen de samenleving, denk maar aan de ongelukkige communicatie bij de

Moerdijkbrand, de escalatie van het project X feestje in Haren en de massale zoektocht naar de vermiste broertjes uit Limburg. Het kenmerk van deze voorbeelden – in goede en slechte zin – is dat de gemeenschap veel sneller acteert dan dat de overheid kan reageren.

Al deze voorbeelden geven ons ook hoop, want er wordt veel gesproken en geschreven over de netwerk samenleving. Ongeveer alle adviesorganen van de overheid hebben sinds 2012 een rapport uitgebracht over 'overheidsparticipatie' en het 'inzetten van de kracht van de burgers'. Dit betekent echter een vorm van loslaten van de regie van de overheid en het geven van vertrouwen aan de burgers. Het gaat er niet meer om het 'pamperen' van burgers, maar om het 'empoweren' van individuen en groepen mensen.

Conclusie:

Onze conclusie vanuit dit overzicht van de maatschappelijke context is dat het instellen van een Commissie Halsema, die zich buigt over gedragsregels van toezichthouders, getuigt van de oude manier van bestuurlijk denken. Alsof een code vanaf de centrale overheid iets zal bijdragen aan het gedrag van bestuurders en toezichthouders. Een dergelijke invloed vanuit Den Haag kennen wij niet vanuit het verleden en past al helemaal niet bij de hedendaagse netwerk samenleving.

Het zijn namelijk niet alleen jonge mensen die social media gebruiken, maar heel Nederland Twittert, Whatsappt en zit op Facebook. Een code vanuit een commissie zal zodoende niet leidend zijn, maar de (onverwachte) affaires zullen bepalend zijn. Dit verschijnsel, dat onverwachte zaken kunnen leiden tot grote veranderingen, wordt ook wel 'serendipiteit' genoemd.

Dat betekent dat er nauwelijks regie vanuit de overheid mogelijk is op het onderwerp van een 'moreel kompas', maar dat de overheid juist vertrouwen moet geven aan de samenleving en de professionals die dit werk doen. Sterker nog, met het instellen van de Commissie Halsema doet de Regering precies het tegenovergestelde. Zij geeft een signaal af dat het goed fout zit met het moraal in de genoemde branches! Zij schrijft dit zelfs in haar opdrachtomschrijving; citaat: "Er moet een helder signaal worden afgegeven dat het gedrag en de maatschappelijke verantwoording van bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sector beter kan én moet." Einde citaat.

Eén aspect kan zich heel positief ontwikkelen: Wij hopen dat er door het instellen van de commissie Halsema heftige debatten ontstaan bij vele mensen en organisaties over het moreel kompas van het bestuur en het toezicht. Alleen doorwrochte dialogen kunnen leiden tot een bevestiging van het huidige morele kompas of een transitie naar nieuwe aspecten in het moraal. Laat er vooral geen checklist ontstaan, die snel afgevinkt kan worden. Het vraagt veel tijd, zelfreflectie en leiderschap om normen en waarden goed in te bedden.