

Artikel

Tegengaan van bestuurlijk verval in de semipublieke sector

Meike Bokhorst*

Bij woningcorporaties, onderwijs-, cultuur- en zorginstellingen zijn het afgelopen decennium verscheidene ervaren bestuurders van hun voetstuk getuimeld. Vaak zaten krachtige bestuurders al lang op hun plek en kregen zij in de loop der tijd steeds minder tegenspel. Hoe kunnen interne en externe toezichthouders bestuurlijk verval eerder signaleren en tegengaan? Meike Bokhorst deed samen met Sjors Overman onderzoek naar zo'n veertig misstanden in de semipublieke sector. Ze deden literatuurstudie, analyseerden rapporten van incidenten, spraken met secretarissen, toezichthouders en bestuurders en deden een *survey* onder bestuurders. Het onderzoek laat zien hoe toezicht kan meegroeien met de bestuurskracht. Als de ervaring van bestuurders na verloop van tijd toeneemt, moet ook het toezicht zich blijven versterken, en waar nodig van rol veranderen. Zo blijven macht en tegenmacht in balans.

36

* Dr. A.M. Bokhorst is senior onderzoeker bij Utrecht University School of Governance en bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dit artikel is gebaseerd op de publicatie M. Bokhorst & S. Overman, *Bestuurlijk verval in de semipublieke sector. Toezicht als meegroeiende tegenkracht*, Den Haag: Boom criminologie 2021. Het onderzoeksrapport is te downloaden op de website van het CCV: www.handhavingengedrag.nl/wp-content/uploads/2021/10/Bestuurlijkverval_semipubliekesector_webpdf.pdf. Zie ook: www.uu.nl/nieuws/lang-zittende-bestuurders-moeten-meer-tegenkracht-krijgen voor links naar een video, radio-interview en artikelen. Sinds het verschijnen van het rapport hebben we presentaties gedaan bij organisaties zoals IGJ, IvhO, Auditdienst Rijk, Rekenkamer Rotterdam en AFM en in leergangen met verschillende toezichthouders bij CCV, UU, Neyenrode en de NSOB over hoe interne en externe toezichthouders verval kunnen signaleren en tegengaan. Deze inzichten zijn ook in dit artikel verwerkt.

Inleiding

Ze riepen in koor
Oh die kerel draait door
Moest je weer op de knieën.
Negeert en isoleert
Kleineert, bekritiseert
Maar het werd geaccepteerd.

Mensen kermen,
Achter de schermen.
Intimidatie, pesterij.
Zo kan succes zijn,
Laat het een les zijn.
Het is vanaf nu voorgoed voorbij.

Achter de schermen scheten de mensen wel zeven kleuren voor die man (presentator Van Nieuwkerk) en die vrouw (Kamervoorzitter Arib), zongen Van der Laan en Woe.¹ De vraag is waarom dat schadelijke gedrag zo lang werd geaccepteerd en of het vanaf nu wel echt voorgoed voorbij is. Van Nieuwkerk was vijftien jaar lang een gevierd presentator van een succesvol programma met hoge kijkcijfers. Arib was 24 jaar lang Kamerlid waarvan aan het einde vijf jaar als charismatisch Kamervoorzitter. Intern waren over beiden al langer signalen afgegeven bij de personeels- en integriteitsfunctionarissen. Maar ook de omroepdirectie en het presidium traden eerder faciliterend dan corrigerend op. Het is voor medewerkers in een onveilige werksituatie lastig om toxisch leiderschap aan te kaarten en vaak trekken ze daarbij aan het kortste eind. Dat zagen we ook bij de in-

1 Niels van der Laan en Jeroen Woe, 'Achter de schermen', tv-programma Even tot hier, BNNVARA 19 november 2022 (www.youtube.com/watch?v=h5CsaK2bAPI).

cidenten met grensoverschrijdend gedrag in de topsportverenigingen, zoals bij Ajax² en de turnbond. Semipublieke organisaties kunnen veel van elkaar leren om succesvol leiderschap niet in zijn toxische keerzijde te laten ontaarden. Welke rol spelen interne en externe toezichthouders bij het signaleren en tegengaan van bestuurlijk verval?

Bij woningcorporaties, onderwijs-, cultuur- en zorginstellingen zijn het afgelopen decennium verscheidene ervaren bazen van hun voetstuk getuimeld. Vaak zaten deze krachtige bestuurders al lang op hun plek en kregen zij in de loop der tijd steeds minder tegenspel. Er was geen sprake van eenmalig falen, maar van een langdurig proces van bestuurlijk verval. Bestuurlijk verval is het na verloop van tijd verminderd functioneren van de bestuurder(s). Het type verval verschilt per periode en sector. Nu is er veel aandacht voor (seksueel) ongepast en grensoverschrijdend gedrag. Eerder ging er in de semipublieke sector veel aandacht uit naar de perverse werking van financieel riskant gedrag met topsalarissen, declaraties, speculaties en derivaten. Incidenten maken sectoren, organisaties en omstanders extra bewust van signalen. Met terugwerkende kracht wakkeren ze zelfreinigend vermogen aan. Met hulp van interne en externe intermediairs, zoals vertrouwenspersonen en journalisten, komen dan nog meer lijken uit de kast. Preventieve maatregelen zoals interne controle, sectorale gedragscodes en externe regulering helpen dan om nieuwe incidenten tegen te gaan. Waarna weer een nieuw type onvoorzien risicogedrag optreedt.

Vanuit de Universiteit Utrecht deden Sjors Overman en ik onderzoek naar bestuurlijk verval bij zo'n veertig misstanden in de semipublieke sector in het afgelopen decennium. Daarbij keken we ernaar welke rol interne en externe toezichthouders spelen bij het signaleren en tegengaan van verval. We deden literatuurstudie, analyseerden rapporten van incidenten, spraken met secretarissen, toezichthouders en bestuurders en deden een *survey* onder bestuurders. Het onderzoek laat zien dat als de machtspositie van bestuurders na verloop van tijd groeit, het toezicht ook meer weerwerk moet bieden om de bestuurders bij de les te houden. Deze les is ook van toepassing op het tegengaan van toxisch leiderschap bij afhankelijke medewerkers in een onveilige organisatiecultuur.

Dit artikel schetst eerst aan de hand van de literatuur hoe toxisch leiderschap en een narcistische leiderschapsstijl zich kunnen ontwikkelen in de driehoeksrelatie met de organisatie en omgeving. Vervolgens biedt het een analyse van het type bestuurlijk verval dat in bepaalde perioden in bepaalde semipublieke sectoren voorkwam. En tot slot komt de vraag aan de orde wat interne en externe toezichthouders kunnen doen om dit verval tijdig te signaleren en tegen te gaan.

De toxische driehoektheorie en narcistische leiderschapsstijl

De toxische driehoektheorie van Padilla, Hogan en Kaiser laat zien hoe destructief leiderschap zich kan ontwikkelen als gevolg van bepaalde persoonskenmerken, ontvankelijkheid van volgers en het ontbreken van tegenmacht in de omgeving.³ Volgers hebben invloed op het ontsporen van leiderschap, bijvoorbeeld door charismatische leiders voortijdig of eenzijdig te prijzen en critici te vroeg of te zeer de mond te snoeren. In veel situaties zijn de dagelijkse collega's en medewerkers van de leider de eerste verdedigingslinie tegen sociale onveiligheid.

In de theorie van Mulvey en Padilla staan drie factoren centraal: externe instituties, interne *governance* en escalerende omgevingsfactoren.⁴ Externe institutionele factoren die volgens Mulvey en Padilla bijdragen aan toxisch leiderschap, zijn bijvoorbeeld zwakkere overheidsregulering en een groter aantal overlappende toezichthouders. Interne *governance*factoren die toxisch leiderschap bevorderen, zijn volgens Mulvey en Padilla een monistisch bestuursmodel (*one-tier board* voor bestuur én toezicht), een groter aantal bestuursleden en hogere beloning in een periode van mindere prestaties. Tot slot zijn escalerende omgevingsfactoren van belang, zoals de mate van competitie, complexiteit en instabiliteit. Hoe groter de externe dreiging is die medewerkers ervaren, hoe meer ze autoritair leiderschap zullen accepteren. Culturele waarden zoals een lage mate van onzekerheidsvermijding, sterk collectivisme en hiërarchische afstand worden ook geassocieerd met toxisch leiderschap.

Incidenten rond grensoverschrijdend gedrag (machtsmisbruik en #MeToo) veranderen de verwachtingen ten aanzien van gedrag van leidinggevendend richting hun personeel. Ze zetten iedereen weer op scherp over het belang van tegenspraak, maar tonen ook de dilemma's. Leiders kunnen tegenspraak verminderen door zich te omringen met jaknikkers. Ze hebben steun uit hun omgeving nodig, maar kritiekloze steun kan op den duur de denkkraft van de organisatie ondermijnen. Wanneer de leider zich omringt met jaknikkers en hen bevoordeelt, is dat een signaal naar de organisatie dat anders denken niet loont. Daarnaast speelt ook het negeren of uitschakelen van tegengeluid een rol: leiders kunnen erin bedreven raken om minderheden in de organisatie monddood te maken en tegengeluiden te smoren. Tegensprekers kunnen ook te veel gericht zijn op behoudzucht of de eigen belangen, waardoor de leider zich eerder gelegitimeerd voelt om het geluid te negeren.

2 S. Overman & M. Bokhorst, 'Marc Overmars zat te lang op zijn post', *Trouw* 15 februari 2022.

3 A. Padilla, R. Hogan & R.B. Kaiser, 'The toxic triangle: Destructive leaders, susceptible followers, and conducive environments', *The Leadership Quarterly* 2007, nr. 3, p. 176-194.

4 P.W. Mulvey & A. Padilla, 'The Environment of Destructive Leadership', in: B. Schyns & T. Hansbrough (red.), *When leadership goes wrong. Destructive leadership, mistakes and ethical failures*, Charlotte: Information Age Publishing 2010, p. 49-72.

In zijn boek *Verleidingen aan de top* over de psychologie van de macht liet massapsycholoog Jaap Ginneken aan de hand van de zeven zonden zien wat macht met leiders kan doen.⁵ Hij liet aan de hand van voorbeelden zien hoe vatbaar sommige leiders zijn voor verslaving, overmoed en machtsmisbruik en hoelang het kan duren voordat de omgeving ingrijpt. Leiders kunnen uit zelfbescherming of verblindings door vermeend succes hun eigen tekortkomingen of beperkingen niet meer goed zien, waardoor zelfoverschatting en riskant gedrag kunnen ontstaan. Ook kan een latente persoonlijkheidsstoornis of narcisme in bepaalde situaties opspelen. Leiders kunnen dusdanige risico's nemen dat ze daarmee zichzelf en de organisatie schade berokkenen.

Narcisme

Een belangrijke factor bij overmoed en risicogedrag speelt narcisme.⁶ Narcisme bestaat uit opvattingen, gedrag en interactie; het is een zelfbeschermingsstrategie waarbij mensen hun innerlijke gebrek aan zelfachting en zelfvertrouwen compenseren door zichzelf te presenteren als belangrijk om zo bevestiging te krijgen van hun superioriteit. Hoe meer narcisme, hoe meer risico's op destructief gedrag. Maar een basaal niveau van narcisme kan bijdragen aan productiviteit. Mensen scoren ook niet constant op narcisme-indicatoren, maar socialiseren zichzelf daarin. Onderdelen van die indicatoren zijn beloning en macht van de bestuurder, bijvoorbeeld de totale beloning, de ratio tussen beloning van de topbestuurder en de tweede bestuurder, het zich conformeren aan geldende regels (ook in de *boardroom* wordt niet gerookt) en *trophy wives* of *toy boys*.

Vanuit een behoefte aan bevestiging ondernemen narcisten opzienbarende acties die kunnen resulteren in succes. Als er succes volgt, schrijven narcisten dat toe aan zichzelf (interne attributie).⁷ Als er mislukking volgt, gaan narcisten vrij ver om dat te maskeren, waardoor fraude en machtsmisbruik kunnen ontstaan. Uit zelfbescherming negeren ze de gevoelens en het gedrag van anderen, waardoor ze hun empathische vermogens niet ontwikkelen. Al te narcistische bestuurders luisteren slecht, dulden geen tegenmacht en omgeven zichzelf met jaknikkers. Het ontbreken van tegenmacht kan uiteindelijk de leider en de organisatie nekken.⁸ Er is sprake van een kantelpunt waarop bij toenemend narcisme van de CEO de verbetering van de financiële prestaties omslaat in een verslechtering van de financiële prestaties.

De ontwikkeling van leiderschap is onderzocht in de *upper echelon*-theorie. Volgens deze theorie van Hambrick

en Mason is de organisatie een reflectie van de leiders aan de top.⁹ De persoonlijke kenmerken van de leiders hebben veel invloed op de kenmerken en het uiteindelijke presteren van de organisatie.¹⁰ Het idee dat de organisatie een afspiegeling vormt van de leiding klinkt sinds de financiële crisis ook door in de aandacht voor de cultuur in de bestuurskamer en het belang van voorbeeldgedrag van leiders (*'boardroom dynamics'* en *'tone at the top'*).

Leiderschapsstijlen ontstaan altijd in interactie met de organisatie. Het onderzoek naar leiderschapsstijlen laat zien dat sommige leiderschapsstijlen leiden tot meer risicogedrag en psychopathie dan andere. In *Balanceren aan de top* en het daarop voortbordurende werk *Leiderschap ontrafeld* beschrijft leiderschapsdeskundige Manfred Kets de Vries vanuit psychologische invalshoek de effecten van vijf problematische leidersstijlen op de organisatie:¹¹

De theatrale leider, die verslaafd is aan onverantwoorde risico's en alles op alles zet om zijn concurrent te overtreffen. Zeer ambitieus en ijverig, maar vaak ook allesbehalve efficiënt.

De achterdochtige leider, die verslaafd is aan het overdreven analyseren van situaties en een soort falingsfobie heeft. Extreme informatiebehoefte en ultraconservatisme zorgen voor een inflexibele, onnodig defensieve bedrijfscultuur.

De afstandelijke leider, die het bedrijf, ver weg van het productieproces of de relevante markt, vanuit geïsoleerde kantoorruimtes wenst te besturen. Deze leider voelt kil en haast klinisch aan en heeft nauwelijks een band met zijn product, hoewel de beleidsfocus overduidelijk op het versterken van de machtspositie wordt gelegd.

De depressieve leider, die misantropische trekjes heeft, het nodige zelfvertrouwen ontbeert en een dermate angst heeft voor het alsmat veranderende economische klimaat dat hij zich terugtrekt in verouderde strategieën. Een haast zwart-romantisch aanvoelende schaduw van 'er is geen hoop' ontnemt het bedrijf alle flexibiliteit en slagkracht op de markt.

De dwingende leider, die overdreven perfectionistisch, controleziek, bureaucratisch en kortzichtig is. Deze leider is dermate overtuigd van het eigen gelijk, dat hij met open ogen de afgrond inloopt.

Leiderschapsstijlen zijn niet statisch, maar kunnen zich ontwikkelen. Ook in de literatuur is dit een veelvoorkomend uitgangspunt. Succesvolle leiders kunnen van stijl wisselen of openstaan voor invloeden vanuit de organisatie. Robert Quinn heeft laten zien dat werknemers leiders als effectief beoordelen juist als ze in staat zijn om van stijl te wisselen of verschillende rollen te vervul-

5 J. van Ginneken, *Verleidingen aan de top. De psychologie van de macht*, Amsterdam: Uitgeverij Business Contact 2013.

6 A. Chatterjee & D.C. Hambrick, 'It's all about me: narcissistic chief executive officers and their effects on company strategy and performance', *Administrative Science Quarterly* 2007, nr. 3, p. 351-386.

7 A. Rijsenbilt & H. Commandeur, 'Leven in de bestuurskamer met de narcistische paradox', in: M. Lückerath-Rovers e.a. (red.), *Jaarboek Corporate Governance 2014-2015*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 24.

8 M. van Immerzeel, 'Zit er een psychopaat in de bestuurskamer', *Het Financieele Dagblad* 20 februari 2016; A. Rijsenbilt & J. Rodenberg, *Big boys, big egos and strategic intelligence*, Utrecht: Uitgeverij Eburon 2015.

9 D.C. Hambrick & P.A. Mason, 'Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers', *The Academy of Management Review* 1984, nr. 2, p. 193-206.

10 D.C. Hambrick, 'Upper echelons theory: an update', *The Academy of Management Review* 2007, nr. 2, p. 334-343.

11 M. Kets de Vries, *The leadership mystique*, Academy of Management Executive 1994; M. Kets de Vries, *Leiderschap ontrafeld*, Amsterdam: Boom 2015.

len.¹² Dat wil niet zeggen dat ze geen zwakke kanten hebben, maar wel dat ze blinde vlekken hebben overwonnen. Ze hebben zich ontwikkeld en hun profiel uitgebreid met meer rollen. Ineffectieve leiders hebben duidelijke zwakke plekken of vervullen leiderschapsrollen die uit balans zijn. De groep leiders die in alle rollen hoog scoort, vervulde naar verhouding hogere managementposities en werkte langer bij de organisatie. In die groep waren vrouwen hoger vertegenwoordigd. Het kost kortom tijd om in meerdere rollen te groeien als leider. Het snel wisselen van organisaties helpt dus niet om je te bekwamen in verschillende leiderschapsrollen.

Verschillende verschijningsvormen van bestuurlijk verval

Bestuurlijk verval gaat over bestuurders die bij aanvang geschikt zijn bevonden voor hun taak, maar die na verloop van tijd door hun bestuurlijk handelen een risico vormen voor de organisatie en omgeving. Bestuurlijk verval is een probleem dat geleidelijk ontstaat. Bestuurders beginnen meestal met een frisse blik, maar kunnen na verloop van tijd problematisch gedrag laten zien. Hambrick en Fukutomi onderscheiden verschillende seizoenen van een bestuurlijke loopbaan. In het begin zullen bestuurders het mandaat beantwoorden dat ze bij aanstelling hebben gekregen.¹³ Ze hebben nog geen heel sterke overtuigingen, zijn beperkt deskundig, laten zich door alles en iedereen informeren, hebben veel belangstelling voor de bestuurstaak, maar nog relatief weinig macht. In de volgende fases zullen hun overtuigingen steeds sterker en leidend worden. Hun taakdeskundigheid en macht nemen toe. Nadat de bestuurders enige vaste grond onder de voeten voelen, zullen ze gaan experimenteren en vernieuwen. Een convergentieproces van geleidelijke verandering zal optreden. De taakinteresse en de diversiteit aan informatiebronnen nemen eerst nog verder toe, om daarna af te nemen. De informatie en personen die ze raadplegen, worden steeds sterker gefilterd vanuit een vaststaand paradigma. Uiteindelijk kan het convergentieproces ontaarden in disfunctioneren als bestuurders zich beginnen te vervelen, geen nieuwe informatie meer tot zich nemen en star vasthouden aan eigen overtuigingen. Het aanvankelijke enthousiasme kan uitdoven, de bestuurder kan op de automatische piloot gaan functioneren en noodzakelijke vernieuwing uit de weg gaan. Deze situatie kan lang duren en is lastig te doorbreken, aangezien de bestuurder machtig is en zichzelf mogelijk heeft omringd met gelijkgestemden. Maar uiteindelijk kan het gebrek aan adaptief, lerend en strategisch vermogen de organisatie

en de relatie met de omgeving schaden. Er zijn verschillende symptomen van bestuurlijk verval die ingegeven kunnen zijn vanuit onvermogen of overmoed (zie figuur 1).

Bestuurlijk verval is te onderscheiden in functioneel en moreel verval. Functioneel verval is het onbekwaam vervullen van de bestuurlijke functie. Moreel verval is het vertonen van onbehoorlijk bestuurlijk gedrag. Dat verval kan absoluut zijn, waarbij vastgestelde grenzen zijn overschreven en de bestuurder onverantwoordelijk handelt. Maar dat verval kan ook relatief zijn, waarbij de bestuurder onachtzaam handelt in strijd met veranderende sociale normen. Gecombineerd leiden deze twee dimensies met hun twee varianten tot vier kwadranten (zie figuur 2).

Verkeerde strategieën kunnen bestuurders volgen als ze met hun plannen te ver voor de troepen uitlopen of juist het maken van belangrijke keuze vermijden. Deze bestuurders beschikken niet langer over de competenties die nodig zijn om de organisatie de juiste strategische keuzes te laten maken in een veranderende omgeving. Het lang vasthouden aan een verkeerde strategie kan uiteindelijk uitmonden in het nemen van onverantwoorde risico's, bijvoorbeeld bij het doordrukken van megalomane projecten die niet bij de kerntaak van de organisatie passen. Onverantwoorde risico's kunnen de organisatie en de omgeving grote schade toebrengen. De betrokken bestuurders negeren waarschuwingen of laten zich onvoldoende informeren over risico's die ze nemen.

Ongepast gedrag is gedrag dat op een eerder moment wel werd getolereerd of waar geen regels over waren. Denk aan hoge salarissen, bonussen of seksueel normoverschrijdend gedrag. De veranderende omgeving stelt nieuwe eisen aan moreel handelen van bestuurders. Zo is de Balkenendenorm een formele eis geworden voor bestuurders in de publieke en semipublieke sector, waar voorheen riant salarissen geaccepteerd waren. Ook informele normen veranderen, zoals seksueel gedrag van bestuurders. Onder meer door #MeToo zijn de grenzen van het geaccepteerde verschoven en komen bestuurders (en anderen) niet langer op dezelfde manier weg met seksueel grensoverschrijdend gedrag. Bij integriteitsschendingen is het bestuurlijk gedrag evident in strijd is met regels. Hier gaat het om misstanden als fraude, valsheid in geschrifte, belangenverstrengeling, foute declaraties, omkoping en diefstal.

12 R.E. Quinn, *Persoonlijk meesterschap in management. Voorbij rationeel management*, Schoonhoven: Academic service 1991, p. 117.

13 D.C. Hambrick & G. Fukutomi, 'The seasons of a CEO's tenure', *Academy of Management Review* 1991, nr. 4, p. 719-742.

Figuur 1 *Symptomen van bestuurlijk verval in de semipublieke sector*

Onvermogen	Overmoed
Verblinding: verkeerde besluiten	Onverantwoordelijkheid: onverantwoorde risico's
Verstarring: proceduralisering	Onaantastbaarheid: machtsconcentratie zonder tegenmacht
Vertraging: besluiteloosheid	Onverschilligheid: opportunistisch kortetermijndenken
Versloffing: achterstallig onderhoud	Ongedurigheid: grillige ad-hocbeslissingen

Figuur 2 *Vier varianten van bestuurlijk verval in de semipublieke sector*

	Relatief verval: <i>Onachtzaam bestuurlijk handelen</i>	Absoluut verval: <i>Onverantwoordelijk bestuurlijk handelen</i>
Functioneel verval <i>Onbekwaam bestuurlijk handelen</i>	Verkeerde strategie	Onverantwoord risico
Moreel verval <i>Onbehoorlijk bestuurlijk handelen</i>	Ongepast gedrag	Integriteitsschending

Casusonderzoek naar misstanden in semipublieke sectoren

We onderzochten incidenten bij woningcorporaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen en in de culturele sector. Daar troffen we alle vormen van verval aan, bij zowel grotere als kleinere instellingen. Bij een groot aantal misstanden met kenmerken van bestuurlijk verval waren bestuurders betrokken met een zittingsduur langer dan zeven jaar. Verval komt vaker voor naarmate iemand langer in een functie zit en meer macht heeft verworven. Een lange zittingsduur hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, mits een bestuurder zijn bestuur, organisatie en omgeving zo inricht dat er genoeg (zelf-)reflectie en tegenmacht plaatsvindt.

De rol die leeftijd en zittingsduur spelen bij het disfunctioneren van leiders was tot dusver vooral onderzocht in bedrijfskundige literatuur. Rijksuniversiteit Groningen en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hebben onderzoek gedaan naar de invloed van managementkwaliteit op bedrijfsresultaten.¹⁴ Industriële bedrijven met een hogere kwaliteit van het management presteren beter. Managers ouder dan 60 jaar scoren het laagst op de deelscores personeelsmanagement, doelstellingen en monitoring. De CEO's die het langst in het bestuur zitten, behalen de laagste scores op alle dimensies van managementkwaliteit. Vooral voor de maatstaf personeelsmanagement (en in mindere mate doelstellingen) scoren deze langstzittende CEO's fors lager dan de rest.¹⁵

Corporatiesector

Een semipublieke sector waar de zittingsduur van bestuurders erg lang was en er veel incidenten plaatsvonden met bestuurlijk verval was de woningcorporatiesector. Er was veel absoluut moreel verval in de vorm van integriteitsschendingen, zoals belangenverstremgeling en zelfverrijking. De parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties trof in 2013 ook veel absoluut functioneel verval aan in de vorm van onverantwoorde risico's rond vastgoed en derivaten. Misstanden vonden plaats bij zowel kleine als gemiddelde en grote instellingen. Kleine corporaties hebben tot 5.000 woningen, gemiddelde corporaties hebben 5.000 tot 15.000 woningen, en grote corporaties hebben meer dan 15.000 woningen. Het ingrijpendst en schadelijkst was het bestuurlijk verval bij de grote instellingen. Met de komst van de nieuwe woningwet en het toezicht op *governance* van de Autoriteit Woningcorporaties is het aantal en de ernst van de incidenten na 2014 aanzienlijk verminderd. We zien daarna ook dat het interne toezicht vaker de bestuurder ontslaat en het externe toezicht inschakelt.¹⁶

De cultuursector

De cultuur- en mediasector, die nu onder een vergrootglas ligt, is heel anders gefinancierd en georganiseerd dan de andere semipublieke sectoren, wonen, zorg en onderwijs. Sommige culturele instellingen zijn geheel privaat gefinancierd en andere leunen voornamelijk op publieke middelen. De meeste zitten daar tussenin. Ook de rechtsvormen lopen sterk uiteen, van stichtingen en (coöperatieve) verenigingen tot bedrijven en netwerken van zelfstandigen zonder personeel. Ook de schaal loopt sterk uiteen, van eenmanszaken tot miljoenenfondsen. De meeste culturele organisaties kennen een grote flexibele schil van zelfstandige inhuurkrachten, die afhankelijk zijn van opdrachten of in deeltijd werken. De sector kenmerkt zich door creativiteit en informele regels en bedenkt dus ook steeds nieuwe bestuurs- en

14 CBS, *Managementkwaliteit en microdata: een dataverkenning*, Rapport 8 mei 2019 (www.cbs.nl).

15 J. Stoker & H. Garretsen, *Goede leiders zweven niet*, Amsterdam: Business Contact 2018, hfdst. 10.

16 M. Bokhorst, 'De depressieve nasleep van bestuurlijke manie en verval bij corporatiebestuurders', *Bestuurskunde* 2021, afl. 1.

werkvormen. Het trekt uitzonderlijke types met zowel narcistische eigenschappen als een sterke intrinsieke motivatie. Die eigenschappen kunnen een risico vormen voor bestuurlijk verval, maar die sterke motivatie beschermt ook tegen verval. Ook de bestuursleden en leden van de raad van toezicht zijn vaak vanuit hun passie voor cultuur betrokken bij de organisatie. Zo zijn veel museale bestuurders kunstliefhebber en hebben toezichthouders affiniteit met kunst. Behalve controleur van de directie zijn veel leden van besturen en raden ook aangesteld om vanuit hun netwerk en contacten fondsen, sponsors, vrienden of donateurs te werven.¹⁷

De cultuur is een sector die sterk afhankelijk is van uitgesproken leiders. Van artistiek leiders verwachten we dat die ons kunnen begeisteren, meeslepen en inspireren in creatieve projecten, die tot de verbeelding spreken en vernieuwend zijn. Nukken of neurotische eigenschappen nemen medewerkers vaak op de koop toe. Of mensen voelen zich niet in de positie om er iets van te zeggen. Publieke bewondering voor de maestro of presentator kan ook leiden tot verblinding. Grensoverschrijdend gedrag kan zo steeds ergere vormen aannemen. In de film-, theater- en muzieksector leidt dat bijvoorbeeld tot drank- en drugsmisbruik of seksueel wangedrag bij onder anderen acteurs, popsterren of dirigenten. De rechtszaak tegen filmproducent Weinstein laat zien dat dit gedrag met terugwerkende kracht tot stafvervolgning kan leiden. Al lopen slachtoffers ook altijd het risico zelf vervolgd te worden voor smaad.¹⁸

In veel organisaties is er ook een aparte zakelijk leider die ervoor moet zorgen dat kunstenaars niet ontsporen en kunstprojecten realistisch blijven. De documentaire *Christo: walking on water* liet mooi zien hoe kunstenaar Christo grootse buitenkunstwerken creëerde, maar daarbij wel steeds met beide benen op de grond werd gehouden door zijn zakelijk leider. Schreeuwend stond die zakelijk leider tegenover de halsstarrige Christo om duidelijk te maken dat de ijzeren kettingen toch echt te licht waren om de drijvende pontons mee vast te binden om duizenden mensen over water te laten lopen. Een verstandig artistiek leider kent zijn eigen tekortkomingen en kiest een zakelijk leider die het noodzakelijke tegenwicht kan bieden.

Voor kleine instellingen met een eenhoofdig bestuur met een raad van toezicht-model zijn kwetsbaar. De directeur kan veel macht naar zich toetrekken en de raad van toezicht kan op grote afstand van de praktijk staan. Bij zwak ontwikkelde *checks and balances* en een gebrek aan transparantie en verantwoording kunnen makkelijk conflicten of financiële problemen ontstaan.

Het model van een artistiek leider en een zakelijk leider zorgt voor macht en tegenmacht. Zo had bij het Stedelijk Museum aanvankelijk Rudi Fuchs de algehele leiding, maar van hem was bekend dat hij weinig belangstelling had voor het financiële beheer. Het Haagse Ge-

meentemuseum liet hij in 1993 achter met een exploitatietekort van € 4 miljoen. Bij het Stedelijk Museum werd later een zakelijk directeur aangesteld, maar die vertrok in verband met financiële problemen rond de uitbreiding.¹⁹ Het model met een artistiek en zakelijk directeur werkt niet overal even goed. Zo was er bij het Nederlands Architectuurinstituut (NAi) kritiek van een deel van de staf op het functioneren van de algemeen directeur en de zakelijk directeur, die elkaar zouden concurreren. Zes medewerkers stapten op. Voorzitter Hans Andersson van de raad van toezicht: 'Medewerkers kregen destijds het gevoel dat er met twee monden werd gesproken. Dat is natuurlijk altijd slecht.'²⁰ Ook bij Theater Oostpool corrigeerden de artistiek en zakelijk leider elkaar onvoldoende, waardoor een onveilige werksfeer ontstond.²¹ Bij het FOAM stapte de artistiek en zakelijk leider ook allebei op na een kritisch rapport over de onveilige werkkultuur en het hoge aantal *burn-outs*.²² In de culturele sector spelen meer van dit type casussen, maar het is lastig om die gedocumenteerd boven tafel te krijgen. Anoniem willen betrokkenen wel vertellen over misstanden en vaak blijken allerlei mensen binnen de organisatie wel op de hoogte, maar wil men de vuile was niet buiten hangen. Ongelijke machtsverhoudingen en afhankelijkheidsrelaties vergroten de risico's op grensoverschrijdend gedrag.²³

Intern toezicht is vaak onderdeel van het probleem

Het is opvallend dat zeker bij de wat oudere casussen van bestuurlijk verval in de semipublieke sector de raad van toezicht vaak onderdeel van het probleem was. Bestuurlijke problemen gingen immers ook vaak gepaard met conflicten binnen de raad van bestuur of met de raad van toezicht of de ondernemingsraad. In veel casussen speelde onenigheid van de raad van toezicht en/of de ondernemingsraad met een dominante bestuurder, die zijn koers niet wil aanpassen. Als de ondernemingsraad en raad van toezicht er niet doorheen kwamen bij de bestuurder, restte hen vaak niets anders dan het vertrouwen op te zeggen. Morrende medewerkers luidden vaak de klok in de (lokale) media. Dat kon zijn omdat journalisten via hun netwerk signalen opvingen of omdat medewerkers bewust die stappen zetten. In casussen met verziekte verhoudingen kwamen de medewerkers er bij het bestuur niet doorheen en was er vaak onvoldoen-

17 E. Dijksterhuis, 'Toezicht zonder botsende CEO-ego's', *Het Financieele Dagblad* 7 februari 2009.

18 'Aangifte van smaad en laster tegen vrouw die Marco Borsato beschuldigt', RTL Nieuws 17 december 2021.

19 Zie het artikel over Rudi Fuchs op https://nl.wikipedia.org/wiki/Rudi_Fuchs.

20 'Forse kritiek op directie museum NAi', *de Volkskrant* 13 december 2011; 'Directeuren NAi onder vuur van personeel, en curatoren zijn opgestapt', *de Volkskrant* 13 december 2011.

21 Zie onder meer 'Doek valt definitief voor artistiek leider Azzini van Tooneelgroep Oostpool', *Trouw* 6 januari 2021; 'Conclusies rapport-Oostpool zetten gehele sector op scherp', *NRC* 25 januari 2021.

22 'Intimidatie, burn-outs: fotografiemuseum Foam door falende leiding al jaren stuurloos', *Het Parool* 9 december 2022; 'Wethouder Meliani schrikt van onveilige werksfeer bij Amsterdams museum Foam', *Het Parool* 10 december 2022; 'Onveilige werkkultuur binnen fotografiemuseum Foam', *NRC* 12 december 2022.

23 J. van der Leden, 'Grensoverschrijdend gedrag in de culturele sector', *Boekman Extra* 27 Verkenningen, oktober 2021.

de vertrouwen of vond men geen gehoor bij de ondernemingsraad of de raad van toezicht.

Bij een groot deel van de oudere casussen had ook de raad van toezicht een aanzienlijk aandeel in de problemen. Leden van de raad zagen de problemen te laat, deden te weinig en kozen vaak de kant van de bestuurder. In een deel van de gevallen vertrokken er ook leden van de raden van toezicht. Dat laat zien dat de raad van toezicht vaak onderdeel van het probleem is en bij langslappende problemen ook onderdeel kan worden van het bestuurlijk verval. Naarmate het intern toezicht in sectoren verder professionaliseerde, zagen we de corrigerende werking van de raad sterker terug. De raad pakte zijn werkgeversrol, stelde een onderzoek in en ontsloeg de bestuurder.

Symptomen van bestuurlijk verval stonden bij veel casussen eerder en met meer geuren en kleuren in de krant dan in een toezichtrapport. De externe toezichthouder stond vaak op grote afstand om tijdig te weten wat er speelde in de organisaties. Extern toezicht was succesvoller naarmate interne toezichthouders een signalerende en escalerende rol vervulden richting de inspecties wanneer ze zelf geen grip kregen op de bestuurders. Afstemming tussen intern en extern toezicht kan de signalerende en corrigerende functie van toezicht dus vergroten.

Conclusies: Laat toezicht als tegenkracht meegroeien met bestuurskracht

Wat kunnen interne en externe toezichthouders doen om dit bestuurlijk verval tijdig te signaleren en tegen te gaan? Interne toezichthouders zoals de raad van toezicht zijn vooral geschikt om zwakke signalen van relatief verval tijdig te signaleren als bestuurders sociale normen overtreden. Zij kunnen hun informatiepositie in de organisatie versterken, zodat de controller, de ondernemingsraad of interne klokkenluiders de raadsleden goed weten te vinden. Bij absoluut verval waarbij bestuurders publieke normen schenden en intern toezicht dat niet tegengaat, is de externe toezichthouder aan zet. Om sterke signalen van absoluut verval op te vangen kunnen externe toezichthouders hun informatiepositie bij interne toezichthouders versterken, zodat die eerder signalen doorgeven of de externe toezichthouder inschakelen. De kunst is om het signalerend en corrigerend vermogen van toezichthouders zich mee te laten ontwikkelen met de bestuurder. Interne en externe toezichthouders hebben de taak om te letten op signalen van afnemend bestuurlijk vermogen en van verval. Ze kunnen extra tegenwicht creëren bij dominante bestuurders die de organisatie overvleugelen.

1) Versterk de werkgeversrol van het intern toezicht

De tegenmacht van de raad van toezicht is vooral te versterken door de rol als werkgever van de bestuurder goed in te vullen. Bij beginnende bestuurders moet de raad van toezicht de netwerk- en adviesrol van toezicht sterker aanzetten. Bij ervaren bestuurders wordt de controlerende en werkgeversrol van toezicht belangrijker. Men moet ervoor waken dat men te zeer uitgaat van het reeds opgebouwde vertrouwen en de informele sfeer. Een raad van toezicht dient ook zelf informatie te verzamelen op de werkvloer en direct te praten met de ondernemingsraad zonder tussenkomst van de bestuurder. Kets de Vries vroeg topbestuurders in zijn onderzoek naar de ideale zittingsduur en zij kwamen uit op zeven jaar (plus of min twee jaar).²⁴ Maar als het om henzelf gaat, willen bestuurders toch vaak langer blijven. Uit angst voor machtsverlies en confrontatie met de eigen sterfelijkheid gaan bestuurders de vraag naar hun opvolging volgens Kets de Vries vaak te lang uit de weg. Ook hun omgeving durft de kwestie niet snel aan te kaarten. Het is de taak van de raad van toezicht om de vervalkenmerken tijdig te signaleren en het gesprek over de opvolging na verloop van tijd te starten. De raad van toezicht is vanuit zijn rol als werkgever ook verantwoordelijk voor de vier voornaamste symptomen van disfunctioneel leiderschap: macht, extra's, podium, salaris (*power, perks, podium and pay*).²⁵

2) Geef extern toezicht heldere bevoegdheden als tegenmacht

De autonomie van semipublieke instellingen op het maatschappelijk middenveld maakt dat externe overheidstoezichthouders vaak terughoudend zijn om zich te veel en publiekelijk te bemoeien met de bedrijfsvoering van bestuurders en het werk van de interne toezichthouder.²⁶ Bij grensoverschrijdend gedrag zien we vaak dat de media via interne klokkenluiders incidenten als eerste publiekelijk aan de kaak stellen, waarna de externe toezichthouder in actie komt. Het is belangrijk dat externe toezichthouders zelf ook misstanden signaleren en tegengaan. Daarvoor zijn heldere bevoegdheden nodig voor toezicht op bestuurlijk vermogen, handelen en *governance*. Bij de woningcorporaties zijn die bevoegdheden in 2013 gecreëerd in de nieuwe Woningwet. Ook in het onderwijs zijn er, naar aanleiding van 'Amarantis', wettelijke bevoegdheden gekomen om het bestuurlijk handelen te onderzoeken. Het bestuursgerichte toezicht is ook verankerd in het nieuwe toezichtkader. De ontwikkeling naar meer bestuursgericht toezicht vraagt om een goede balans tussen toezichtaandacht voor de bestuurskamer en de werkvloer.²⁷ Toezicht op

24 Kets de Vries 1994.

25 Kets de Vries 2015, p. 120.

26 M. Bokhorst, *Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht* (WRR-Policy Brief 3), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2015.

27 M. Bokhorst, M. Oude Vrielink, M. van Genugten & T. Schillemans, 'Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren', *Bestuurskunde* 2018, afl. 4, p. 3-18.

gedrag is in de semipublieke sector sterk in opkomst sinds het rapport van de commissie-Halsema over behoorlijk bestuur. Daarbij kan de sector het nodige leren van het gedragstoezicht op banken van De Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Vaak gaat het daarbij niet om toezicht op het gedrag van bestuurders, maar om onderzoek naar patronen in groeps-gedrag en processen van groepsdynamiek. Een belangrijk onderwerp is ook in hoeverre toezichthouders het handelen van individuele bestuurders mogen onderzoeken of toetsen. Ook zijn toezichthouders terughoudend met publicatie van op personen herleidbare bevindingen. Het gevolg kan zijn dat falende bestuurders makkelijk van de ene naar de andere organisatie overgaan, terwijl de externe toezichthouder dat in sommige gevallen onverstandig acht.

In de zorg en de culturele sector gebruiken externe toezichthouders vooral de sectorale governancecodes als aangrijpingspunt voor toezicht. In de zorg is er geen wet goed bestuur en toezicht om de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Nederlandse Zorgautoriteit mogelijkheden te geven om bestuur, bedrijfsvoering en financiële continuïteit te onderzoeken.²⁸ De externe toezichthouders hebben vergeefs om bevoegdheden gevraagd na een reeks incidenten met zorgcowboys en maatschappen.²⁹ In de culturele sector is er niet één externe toezichthouder en er is geen toezichtkader. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, wethouders en de gemeenteraad kunnen onderzoek instellen als musea of theatergezelschappen subsidievoorwaarden schenden en instellingen in strijd handelen met de governancecodecultuur.³⁰ De sociale veiligheid bij moderen kunstopleidingen valt onder het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs.³¹ Bij falende omroepbestuurders is de NPO aan zet op basis van de Mediawet 2008.³²

3) Professionaliseer de relatie tussen intern en extern toezicht

Toezicht op *governance* vraagt om een professionele relatie tussen intern en extern toezicht. De Autoriteit woningcorporaties (Aw) heeft van de drie semipublieke sectoren het meest werk gemaakt van het toezicht op *governance* en het versterken van de interne tegenmacht. Kijkend naar de casusbeschrijvingen zien we dat vanaf 2014 na de parlementaire enquête en de vernieuwing van de Woningwet de tegenmachten beter functioneren bij misstanden. Sowieso zijn na die tijd de problemen niet langer geconcentreerd bij de grote en middelgrote corporaties. Voornamelijk de kleine corporaties kampen nog met bestuurlijke misstanden na de introductie van de Aw. En in de gevallen dat het misgaat, zien we dat de interne tegenmacht meer doet om de misstan-

den tegen te gaan of te verhelpen. Op die momenten zijn bijvoorbeeld bestuurders ontslagen door de raad van toezicht, of heeft de raad de hulp van externe partijen ingeroepen, zoals van de Aw.

Een grotere rol van de externe toezichthouder kan ondersteunend werken voor de sector wanneer er behoefte is aan escalatie, ondersteuning en eventueel selectie in de vorm van bijvoorbeeld *'fit and proper'*-tests. Maar uitbreiding van de rol vraagt ook om een professionele, deskundige en lerende externe toezichthouder.

Interne en externe toezichthouders kunnen tegenkracht versterken door meer kennis uit te wisselen over bestuurlijke vervalsignalen, van elkaar te leren hoe ze kunnen escaleren en elkaar bij problemen tijdig op te zoeken. Interne toezichthouders hebben ervaringskennis over bestuurlijk vervalprocessen en herkennen eerder de zwakke signalen en symptomen. Externe toezichthouders hebben overzicht over casusonderzoek en kunnen eerder risicofactoren en sectorale patronen herkennen. Door ervaringskennis en onderzoekskennis met elkaar uit te wisselen kunnen toezichthouders hun risicobewustzijn versterken. Daardoor kunnen ze eerder problemen signaleren. Toezichthouders kunnen ook van elkaar leren welke vorm van tegenkracht in welke situatie passend en effectief is. Door tijdig te schakelen tussen verschillende toezichtrollen kunnen toezichthouders weerwerk bieden aan veranderende bestuurskracht.

28 Goed bestuur in de zorg (www.rijksoverheid.nl).

29 Follow the Money, Dossier zorgcowboys (www.ftm.nl).

30 Governance Code Cultuur 2019 (www.cultuur-ondernemen.nl).

31 Onderzoek naar sociale veiligheid in het hoger onderwijs (www.onderwijsinspectie.nl).

32 'NPO laat extern en onafhankelijk onderzoek doen naar DWDD', NOS nieuwsbericht 21 november 2022.