

Opinierend

Toezicht naar de kern? Gedrag en voorspellers van gedrag van organisaties vanuit het gezichtspunt van het toezicht

Bijdrage aan de CGC – NVVK bijeenkomst op 19 januari 2012 te Den Bosch

Ferdinand Mertens¹

Inleiding

Enkele jaren geleden stelde Mr. Pieter van Vollenhoven de verantwoordelijkheidsvraag voor de veiligheid aan de orde (Vollenhoven, 2008). Hij wees op ambiguïteit en zag dit als een groot risico. Ik weet niet of we sindsdien veel verder gekomen zijn want het gesprek er over wil niet echt vloten. Onder andere ook omdat het ingewikkeld is.

Ondertussen tappen we in de praktijk 'uit alle vaatjes'. We denken in termen van doelregelgeving, baseren er wetten op, propageren de eigen verantwoordelijkheid maar onder tussen bestaan er vanuit de omgeving van de ondernemingen allerlei opvattingen over hoe het eigenlijk moet. Als er iets mis gaat dan komen die 'eisen' allemaal op tafel en vormen ze het toetsingskader. We willen wel verantwoordelijkheid laten aan de ondernemingen maar ondertussen bestaan er veel inhoudelijke opvattingen, niet alleen over doelen maar ook over middelen. Hoe hou je ondernemingen – of in het algemeen: arbeidsorganisaties – maatschappelijk in het gareel als ze dat niet zelf en vanzelfsprekend doen? Wat moet je daarbij van 'buitenaf' doen en wat mag je verwachten van ondernemingen zelf? Door de financiële crisis zijn we weer wat nuchterder geworden in wat je van ondernemingen mag verwachten en ook over de wijze waarop ze gereguleerd dienen te worden. Er is consensus over de aanhoudende wenselijkheid om ondernemingen te reguleren en dus hun speelveld af te bakenen. Ook de ondernemingen hebben daar 'vrede' mee.

Maar de vraag is 'hoe'? Overheden hebben steeds minder middelen beschikbaar voor de toezichtfunctie. Als er regels gesteld worden dan moeten ze ook nageleefd worden. Hoe bereik je dat met zo weinig mogelijk middelen? Over dat hoe wil ik het vanmiddag hebben en met name over een trend die ik meen waar te nemen.

Actuele ambities in het toezicht

Voor de verklaring van het gedrag van de mens dringen de bio-onderzoekers steeds verder door tot de kern. Genen, het DNA en kenmerken van de hersenen worden ontdekt als veroorzakers van bepaald gedrag. De kennis gaat van de epi fenomenen naar de kern. Door deze kern kennis wordt ook het interventiespectrum veranderd. Meer zicht ontstaat op de veranderlijkheid als zodanig en de verdere verfijning van onze kennis over de mogelijkheden tot verandering. Prof. Dick

Swaab (2011) heeft met zijn bestseller op grote schaal aandacht voor deze benadering gevraagd heeft. Van andere - deskundigen is kritiek gekomen. En Prof. Swaab moet de vraag beantwoorden wanneer je hersenen de kenmerken vertonen van een 'crimineel' of je dan ook een crimineel wordt en waar dat dan nog van afhangt. En zijn dan de verbanden zo sterk dat je al maatregelen zou kunnen treffen terwijl je het 'geveesde gedrag' nog niet vertoont hebt?

Met enige fantasie zou je kunnen zeggen dat in het toezicht een soortgelijke ontwikkeling waarneembaar is, ook al hebben we het niet over mensen maar over organisaties. In het klassieke toezicht werd een onderscheid gemaakt tussen handhavende inspecties en kwaliteitsinspecties. De kwaliteitsinspecties hadden een veel meer algemene opdracht waarbij het ging op toe te zien op de wijze waarop de 'waarde' – goede zorg, goed onderwijs – gerealiseerd werd, zonder dat precies gedefinieerd was wat nu die 'kwaliteit' zou moeten zijn. Die toezichthouders hadden een grote mate van vrijheid in de wijze waarop ze hun werk invulden. De handhavers werden veel meer geleid door specifieke regelgeving die 'kenmerken' bepaalde van een goede organisatie. De handhaver zocht naar congruentie tussen wet en praktijk. Wanneer die congruentie er was, dan was het goed. In de wetgeving zien we nu een trend naar meer aandacht voor 'algemenere bepalingen' en voor meer beleidsruimte en verantwoordelijkheidsbeleving bij de ondernemingen – of algemener – de organisaties onder toezicht. Deze ontwikkeling gaat gepaard met het besef dat het regelgeleide toezicht niet bevorderlijk is voor een eigen verantwoordelijkheid. Daardoor kan er met rede getwijfeld worden aan de duurzaamheid, de internalisatie van het gewenste gedrag van de organisatie. De regel/handhaafbenadering is 'behavioristisch' van aard. Er wordt alleen gekeken naar de uiterlijke verschijningsvorm en hoe het gedrag verankerd is, is niet aan de orde. Het behavioristisch georiënteerde, handhavende toezicht is wel duidelijk en redelijk goed uitvoerbaar maar leidt tot organisaties die zich laten leiden door de toezichthouder en de bevindingen tot welke deze komt tijdens inspecties. De handhaver blijft altijd zitten met het 'gevoel' dat het nu wel in orde is, maar is het dat morgen ook? Is dit gedrag intrinsiek gewild gedrag van de organisatie onder toezicht of doet men het om dat de toezichthouder er om vraagt of dat het van de wetgever moet. De vraag die blijft is wat bepaalt nu het handelen van de organisatie? Waar hangt het van af of regels worden nageleefd of niet? Of de organisatie het 'doel' voor ogen heeft of alleen de momentaan geldende

¹ Hoogleraar, sectie Veiligheidskunde TU Delft en lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

regel? Het zijn die vragen die aanleiding zijn om te zoeken naar andere 'aangrijpingspunten' voor het toezicht. Aangrijpingspunten die een voorspellende waarde hebben voor het gedrag van de organisatie.

Managementplannen in alle soorten

Een van de benaderingen die hier voor in zwang geraakt is, is de benadering van de besturingssystemen als aangrijpingspunt voor het toezicht. De organisatie onder toezicht maakt haar besturing expliciet, laat daarin zien hoe de waarden geëxpliciteerd zijn in 'ist' en 'soll' en welke activiteiten de organisatie uitvoert om de gewenste waarden te realiseren. Deze benaderingen vragen in elk geval een bewust handelingspatroon van de organisatie. Een handelingspatroon waarover gecommuniceerd kan worden intern als extern. Daardoor opent de organisatie zich voor beïnvloeding van binnen en van buiten. Het probleem bij deze benadering is dat de relatie tussen plan en werkelijkheid geen vanzelfsprekendheid is en dat het dus vertekenend kan zijn het 'plan' voor de 'werkelijkheid' te nemen. Bovendien is de beoordeling door een buitenstaander – een toezichthouder van zo'n plan geen eenvoudige zaak: worden de juiste normen gehanteerd? Wat zijn de juiste normen? Zijn de feiten over het actuele functioneren juist? Is het hele plan in lijn met de stand van de kennis? Wat is de voorspellende waarde van het plan voor het feitelijk gedrag van de organisatie? En zo zijn er meer vragen te stellen.

Organisatiecultuur als determinant

Vandaar dat deze benadering, die nu in veel sectoren wel deel van de toezichtpraktijk is, weer overstegen wordt door een nog meer fundamentele vraag. Of een veiligheidsplan, een kwaliteitsplan of hoe het ook genoemd wordt daadwerkelijk tot leven komt hangt af van de heersende veiligheidscultuur. Het begrip cultuur doet hier zijn intrede, een concept dat sinds de jaren tachtig in de organisatiewetenschap een vaste plaats verworven heeft. Maar ook omstrede. Cultuur is een 'hoog' begrip en kan dus heel veel inhoud hebben en lijkt op voorhand niet erg geschikt voor hantering in een toezichtrelatie. Zeker niet wanneer aan eventuele uitkomsten interventies – van welke soort dan ook - verbonden worden. Zeker voor door de organisatie minder geapprecieerde interventies zal een zeer solide basis beschikbaar moeten zijn. De oplossing die daarvoor gevonden lijkt is de benadering die Prof. Patrick Hudson en medeauteurs (Lawrie ea, 2006) voor de operationalisatie van 'veiligheidscultuur' ontwikkeld heeft. Hudson heeft het begrip cultuur in een aantal attributen opgedeeld en voor die attributen meetinstrumenten ontwikkeld in de vorm van vragenlijsten. Met deze vragenlijsten kan ook een persoon werken die geen bijzondere kennis van 'organisatiecultuur' heeft en dus zouden ze gehanteerd kunnen worden in het toezicht. Met de benadering van Hudson zijn organisaties te typeren op een schaal van 1 tot 5. De organisatie die als 1 getypeerd wordt is van de soort dat ze blijft voortbestaan zolang ze niet betraapt wordt; de organisatie onder 5 is op alle aspecten voorbeeldig en zelf-denkend. Hoezeer deze benadering nu al in zwang raakt was onlangs te lezen in een rapport van de VROM-Inspectie (2011) naar aanleiding

van de brand bij Chemie Pack in Moerdijk, begin januari dit jaar. In dat rapport wordt het bedrijf Chemie Pack getypeerd als een 'reactief bedrijf' - in elk geval in de woordkeuze gelijk aan fase 2 in de ontwikkeling van organisaties naar de typologie van Hudson. Deze typeert een bedrijf dat alleen reageert op een incident en dan pas maatregelen neemt, of wanneer de toezichthouder iets opmerkt dan in actie komt, als een reactief bedrijf. Zo'n bedrijf heeft nog een lange weg te gaan alvorens 'we' er gerust op kunnen zijn. In het VROM rapport wordt overigens deze typering in het geheel niet toegelicht dus kennelijk wordt verondersteld dat iedereen die met toezicht van doen heeft inmiddels wel weet wat een reactief bedrijf is. Maar de vraag dringt zich op wat je als toezichthouder met de typering kunt – zeker ex ante, dus wanneer er geen ernstig ongeval heeft plaats gevonden. Is reactief zijn verboden? Is er dan een grondslag voor bestuurlijk handelen vanuit een toezichthouder? Of is het te beschouwen als een nadere indicatie van de risicocategorie van die onderneming en de aandacht die ze vanuit het toezicht moet krijgen.

Integriteit, cultuur, narcisme

In het toezicht in de financiële sector behoort het inmiddels tot de uitvoeringspraktijk om de integriteit van een onderneming (bij de accountants/ AFM) te bepalen en te bewaken. Integriteit kan eveneens gezien worden als een 'hoog' begrip en daarbij is dan de vraag relevant hoe het hanteerbaar gemaakt wordt. Meestal geschiedt dat door vormen van operationalisatie, ongeveer gelijk aan 'cultuur' en wordt vertaald in 'vragenlijsten'. Ik weet niet of er al onderzoek gedaan is naar de validiteit van dit soort uitwerkingen. Vooral interessant zou zijn te weten wat de 'predictieve validiteit' van een dergelijke beoordeling kan zijn maar ook in welke mate deze onomstreden is een de sectoren waar ze toegepast wordt. Het zou natuurlijk heel interessant – en vooral ook efficiënt zijn – wanneer een beoordeling van de integriteit op een bepaalde wijze een betrouwbare voorspeller zou zijn van het feitelijk handelen van de professionals in zo'n onderneming. In het toezicht van De Nederlandse Bank (DNB) is de bestuurderstoets onderdeel van het toezichtinstrumentarium. Zo'n toets heeft een zekere plausibiliteit – common sense? – maar ik weet niet of er ooit nagegaan is wat de validiteit voor het feitelijk handelen in de bestuurspraktijk van een bank een dergelijke beoordeling heeft. Is het de preventieve werking? Leidt zo'n benadering tot meer aandacht in de screening van topbestuurders? Welke betekenis moet er aan toegekend worden bij de verdere uitwerking van het toezicht? Immers, verondersteld zou kunnen worden dat wanneer je nu maar de 'juiste man/vrouw' aan de top benoemt het overige wel op zijn plaats valt. Omgekeerd: wanneer daarnaast in het toezicht toch nog legio andere aangrijpingspunten geselecteerd worden, dan is de vraag wat de betekenis van zo'n bestuurderstoets nu eigenlijk is. Onlangs was in de media (NRC, 28 augustus 2011) te lezen dat de DNB inmiddels ook het cultuurconcept 'ontdekt' heeft en dat er nu eerste schermutselingen zijn om met het cultuurbegrip aan de slag te gaan. De banken bleken niet erg enthousiast, de pensioenfondsen waren gewilliger. Ter geruststelling vermeldt DNB dat het onderzoek – want zo noemt men het – verricht wordt door onafhankelijke onder-

zoekers van de Rijksuniversiteit Groningen. Als betrokken in een dergelijk toezicht zou je toch wel willen weten waar zo'n onderzoek in past en welke betekenis aan uitkomsten voor de inrichting van het toezicht gegeven worden. Zo'n onderzoek naar cultuur en strategie bij bankondernemingen kan zeker voor de ontwikkeling van het toezicht interessante en relevante informatie op leveren – het zoeken naar de aangrijpingspunten voor het toezicht – maar het kan zelf niet 'het toezicht' zijn. Bij veel van dit soort wetenschappelijk interessante exercities is dit onderscheid niet altijd even duidelijk.

Eveneens van de zomer werd in de Toezicht Nieuwsbrief van Rob Velders¹ verwezen naar een recente studie die de basis was voor een promotie aan de EUR naar narcisme onder CEO's (Rijsenbilt, 2011). In de betreffende studie is een persoonlijkheidskarakteristiek van topmanagers – narcisme – onderwerp van studie en waarbij de veronderstelling leeft dat narcisme een noodzakelijke eigenschap van topbestuurders behoort te zijn maar met mate. Is er sprake van 'teveel' dan loopt de onderneming risico's door niet realistische beoordelingen van de topmanager. Velders haastte zich aan zijn verwijzing toe te voegen dat hij nog niet direct zag dat het instrument voor de bepaling van narcisme dat de onderzoekster ontwikkeld heeft voor het toezicht geschikt zou zijn, maar toch. Ik vond het weer een illustratie hoe de toezichtdenkers op dit moment op zoek zijn naar het ultieme aangrijpingspunt om tijdig 'rotte appels' uit de mand te halen.

Governance structuur

Een variant van de integriteitbenadering is de vorm van toezicht waarbij de 'governance structuur' als aangrijpingspunt voor het toezicht gekozen wordt. Deze benadering overstijgt de integriteit- en cultuurbenadering door breed te beoordelen hoe de organisatie bestuurd wordt. Hierbij gaat het dan om de leidende principes, de inrichting en vaak de personele bezetting van het topbestuur en het eigen toezicht. Ook bij deze benadering geldt dat verondersteld wordt dat wanneer de organisatie 'goed bestuurd' wordt de resultaten in het feitelijke gedrag van de instelling ook 'in orde' zullen zijn.

Afronding

Toezicht staat maatschappelijk onder druk. Er worden vragen gesteld over de effectiviteit. Heeft de toezichthouder wel voldoende zicht op wat er echt toe doet? En kan de toezichthouder daarmee waar maken dat hij 'vooraf' kan zien wanneer zaken dreigen mis te gaan? De druk op het toezicht is goed en het zou ook goed zijn wanneer dit leidt tot een rigoureuus herontwerp van het toezicht. En natuurlijk is het mooi wanneer het 'gen'

voor de verklaring van het gedrag van ondernemingen gevonden zou worden. Maar we moeten oppassen met beunhazerij waardoor het toezicht eerder nog complexer dan eenvoudiger wordt. En complexiteit leidt meestal niet tot 'eenduidige oordelen' en 'strak handelen'. Het uitsluitend op gedrag beoordelen van een organisatie heeft een grote mate van validiteit, althans op het moment van de waarneming. Onduidelijker is of het vastgestelde gedrag op tijdstip x representatief is voor het 'normale gedrag', het gedrag dat vertoont wordt wanneer de toezichthouder geen waarneming doet. In de benaderingen die hier genoemd zijn is de relatie tussen wat beoordeeld wordt en het feitelijke gedrag eveneens problematisch, immers de afstand tussen wat waargenomen wordt en het feitelijke gedrag is groot – er kunnen heel wat vertaalslagen tussen boven en beneden gemist worden. De predictieve validiteit van de kern waarnemingen is daarmee heel onzeker. Voor de organisatiekunde is hier nog heel wat te onderzoeken – maar voor toezichthouders lijkt het niet helemaal verantwoord zonder betere kennis over de relatie tussen het aangrijpingspunt voor toezicht en het feitelijke gedrag van de organisatie oordelen te baseren op aspecten, onderdelen, kenmerken waarvan de relatie met het feitelijke gedrag hoogst speculatief is. Verondersteld mag worden dat de rechter bij 'serieuze uitkomsten' uit dergelijk toezicht de toezichthouder zal vragen de stevigheid van de veronderstelde relatie aan te tonen.

Literatuur

- Draaisma D. (2011). It's all right, I'm a doctor / Grensoverschrijding in de wetenschap. De Academische Boekengids 88:10-12
- Lawrie M., Parker D., Hudson P. (2006). Investigating employee perception of a framework of safety culture maturity. Safety Science 44:259-276
- Rijsenbilt A. (2011). CEO Narcissism – Measurement and Impact. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 23 juni
- Swaab D. (2011). Wij zijn ons brein, Atlas Contact, Amsterdam 2011
- Vollenhoven P. (2008). Maatschappelijk debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving. Tijdschrift voor toegepaste Arbowedenschap 21(2):51-54
- Vrom Inspectie (2011). CHEMIE-PACK MOERDIJK Feitenrelaas inzake de vergunnings situatie en het toezicht. Publicatienummer VI-2011-56

¹ Rob Velders geeft een wekelijkse nieuwsbrief uit waarin hij de nieuwe berichten over toezicht uit de media