

# *Sturen op cultuur en gedrag*

Praktijkervaringen, dilemma's en  
best practices van toezichthouders  
in de publieke sector

Corporate Governance





---

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
Verantwoording, gehanteerde begrippen en leeswijzer	7
<b>2. Sturen op cultuur en gedrag: walk the talk</b>	<b>8</b>
2.1 Cultuur, gedrag en kernwaarden	9
2.2 Voorbeeldgedrag, symbolen en systemen	9
2.3 Consistentie in boodschap	10
2.4 Werkelijke cultuur versus gewenste cultuur	11
2.5 De rol van de raad van toezicht	11
<b>3. Cultuur en gedrag door de ogen van toezichthouders</b>	<b>12</b>
3.1 Cultuur als succesfactor	13
3.2 Evenwichtig sturen: op financieel resultaat én waarden	14
<b>4. Drie dimensies van sturen en toezicht op cultuur en gedrag: status quo</b>	<b>16</b>
4.1 Denken: Vertrouwen in regels	17
4.2 Doen: Voelen van verantwoordelijkheid	19
4.3 Durven: Vermogen om te acteren	21
<b>5. Dilemma's bij sturen en toezicht op cultuur en gedrag</b>	<b>24</b>
5.1 De rol van de raad van toezicht: betrokkenheid op afstand	25
5.2 Overheidsbeleid versus waarde(n)gedreven toezicht	26
5.3 Invloed op cultuur: willen maar niet kunnen?	27
5.4 Functioneren versus evalueren	30
5.5 Informatievoorziening: betrouwbaar, onafhankelijk en specifiek	32
<b>6. De vierde dimensie: Dragen - Verankering van cultuur en gedrag</b>	<b>36</b>
6.1 De evaluatie van cultuur	37
6.2 Tien gewetensvragen en tien indicatoren voor toezichthouders	39
<b>Bijlagen</b>	<b>42</b>
I De 19 stellingen die aan de toezichthouders zijn voorgelegd	43
II PwC Behavioral & Cultural Governance: de cultuurevaluatie	44
III Informatie over het commissarissenprogramma van PwC	46

# Inleiding

*Toezichthouders in de publieke sector bewegen zich in een sterk dynamisch krachtenveld. Publieke organisaties staan door hun hoge maatschappelijke relevantie midden in de samenleving: ons collectieve welzijn is mede afhankelijk van hun publieke dienstverlening, die we met zijn allen bekostigen. Woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen, charitatieve organisaties en andere (semi-) publieke organisaties moeten voldoen aan steeds hogere maatschappelijke verwachtingen van een veelkleurig palet aan stakeholders: van studenten tot patiënten, van woningzoekenden tot hulpzoekenden en van vrijwilligers tot donateurs.*

Publieke organisaties moeten dan ook voortdurend bewijzen dat ze dat maatschappelijk mandaat waard zijn en het in hen gestelde vertrouwen verdienen. Toezichthouders kunnen daarin een belangrijke rol vervullen door het in praktijk brengen van een waarde(n) gedreven sturing. Deze manier van toezicht houden krijgt pas concreet vorm door grip op cultuur en gedrag in publieke organisaties. In deze publicatie vertellen toezichthouders over hun ervaringen, best practices en dilemma's op dit gebied en worden handvatten geboden voor het sturen op cultuur en gedrag en de rol van toezichthouders daarbij.

Publieke organisaties ervaren vanuit de overheid een fors toegenomen regeldruk bij de uitvoering van hun maatschappelijke taak en steeds strengere eisen ten aanzien van de governance, mede afgedwongen door een veelheid aan externe toezichthouders. De affaires van de afgelopen jaren in de zorg, het onderwijs en bij woningcorporaties hebben het vertrouwen in de publieke sector ernstig onder druk gezet. Het door de samenleving geschonken vertrouwen verwerd tot geschonden vertrouwen. Hun functioneren en daarmee dat van hun bestuurders en toezichthouders ligt constant onder het vergrootglas.

## **Evenwichtig sturen**

Raden van toezicht spelen een essentiële rol bij het herstel van dat vertrouwen. Goede toezichthouders fungeren als een scharnier tussen de instelling en de maatschappelijke achterban.

Daarbij stellen ze de vraag of missie, kernwaarden en governance van de organisatie in overeenstemming zijn met de maatschappelijke verwachtingen en bewaken ze in hoeverre deze worden waargemaakt. Op die manier kunnen toezichthouders tegenwicht bieden aan het - in de ogen van velen - te zware accent op financiële sturing en efficiency, dat de kwalitatieve doelstellingen van de publieke sector de laatste jaren onder druk heeft gezet.

## **Waarde(n) creatie**

Na jaren van marktwerking, codificering en maakbaarheid beweegt de slinger van de pendule zich weer in de richting van een meer waarde(n)gedreven sturing. Het inzicht rijpt dat maatschappelijk succes zich niet simpelweg laat definiëren in termen van kwantitatieve output alleen en financiële parameters niet de enige maatstaf voor prestaties zijn. Juist in de publieke sector mag waardecreatie immers niet alleen een financiële aangelegenheid zijn, maar moet deze zich primair vertalen in een concrete maatschappelijke bijdrage, zoals veiligheid op straat, het welzijn van patiënten, solidariteit of woongenot. Meer aandacht voor cultuur en gedrag brengt een dergelijke waarde(n)gedreven sturing dichterbij. Overigens laten ook kwalitatieve doelen zich goed vertalen in meetbare eenheden. Zo berekenen gezondheidseconomen het percentage welzijnsrendement, behaald op onze zorgpremies. En wordt in het Aziatische Bhutan niet alleen gestuurd op het Bruto Nationaal Product, maar ook op het Bruto Nationaal Geluk (de 'Happiness Index').

### Brede blik

Juist toezichthouders, met hun brede blik op de belangen van alle stakeholders, kunnen zich dus niet beperken tot financiële parameters. Hoewel een gezonde financiële basis en interne beheersing essentieel zijn, moeten zij zich bij de uitoefening van hun taak ook en vooral baseren op de factoren die bepalend zijn voor het creëren van echte waarde. Ze moeten áchter de cijfers leren kijken naar de kwalitatieve doelstellingen van de publieke organisatie waarop ze toezicht houden en nadrukkelijk aandacht besteden aan de cultuur van de organisatie en het gedrag van bestuurders en medewerkers. Maatschappelijk succes is immers vooral mensenwerk. Hoe sterker de maatschappelijke en organisatorische missie, kernwaarden en governance doelstellingen zijn verankerd in de cultuur, hoe beter organisaties in staat zijn tegemoet te komen aan de behoeften van de stakeholders. Een waarde(n)volle cultuur uit zich immers niet alleen in een goed geformuleerde missie, maar vooral in het gedrag van managers en medewerkers in de dagelijkse praktijk.

### Uitdaging voor de raad van toezicht

Het sturen op cultuur en gedrag vormt een van de belangrijkste uitdagingen waar toezichthouders van publieke organisaties de komende jaren voor staan. Juist raden van toezicht kunnen het bestuur een spiegel voorhouden door hun afstand ten opzichte van de dagelijkse

gang van zaken en hun onafhankelijke oordeelsvorming. Voorbeeldgedrag is daarbij cruciaal. Toezichthouders moeten het bestuur niet alleen actief aanspreken op voorbeeldgedrag en the tone at the top, maar ook zélf het goede voorbeeld geven door de cultuur en het gedrag binnen de eigen raad bespreekbaar te durven maken.

Om deze toezichtuitdaging handen en voeten te geven, heeft PwC 36 leden van raden van toezicht over de volle breedte van de publieke sector gevraagd naar hun visie op en ervaringen met het sturen op cultuur en gedrag. Hierbij staat praktijkgerichtheid voorop en wordt uitgebreid ingegaan op de rol die toezichthouders voor zichzelf zien en de praktische invulling die ze daaraan geven, geïllustreerd aan de hand van vele voorbeelden.

### Denken, doen, durven en dragen

Naast een brede consensus over cultuur als belangrijke succesfactor voor publieke organisaties, blijken de geïnterviewde toezichthouders in de dagelijkse praktijk verschillende accenten te leggen. Op basis daarvan destilleerden wij drie dimensies voor toezicht op het sturen van cultuur en gedrag:

**Denken** Vertrouwen in regels

**Doen** Voelen van verantwoordelijkheid

**Durven** Vermogen om te acteren

PwC voegt daaraan een vierde dimensie toe:

**Dragen** Verankeren van cultuur en gedrag

Deze vierde dimensie bergt de andere drie in zich en geeft richting aan de manier waarop het sturen van cultuur en gedrag binnen de publieke sector verankerd kan worden en aan de bewaking van dat proces door de raad van toezicht. Daartoe bevat deze publicatie een overzicht van de relevante vragen die toezichthouders het bestuur en zichzelf op dit gebied kunnen stellen, de best practices die ze kunnen toepassen en de indicatoren waarop ze kunnen letten. We vertrouwen erop toezichthouders daarmee concreet houvast te bieden voor een nog vaak als ongrijpbaar ervaren fenomeen. Door meer grip op cultuur en gedrag komt ook een waarde(n) gedereven sturing en toezicht van publieke organisaties binnen handbereik.



Nita Wink RA MBA  
Corporate governance Publieke Sector



dr. Olof Bik RA  
Behavioral & Cultural Governance



# Verantwoording, gehanteerde begrippen en leeswijzer

## Verantwoording

Ter voorbereiding van deze publicatie werden gesprekken gevoerd over het sturen en toezicht houden op cultuur en gedrag met 36 gezaghebbende leden van raden van toezicht van:

- zorg- en onderwijsinstellingen
- woningcorporaties
- charitatieve instellingen
- overheidsorganisaties

Wij zijn de toezichthouders uitermate dankbaar voor hun aanzienlijke tijdsinvestering, de openhartigheid waarmee ze hun praktijkervaringen, dilemma's en best practices met ons hebben gedeeld en het vertrouwen dat ze in ons hebben gesteld.

De gesprekken werden gestructureerd volgens de Q-sort methodiek: aan alle geïnterviewden zijn dezelfde negentien stellingen voorgelegd, met de vraag om deze systematisch te rangschikken op een vijfpuntsschaal van geheel eens tot en met geheel oneens. Daarna werd de deelnemers gevraagd een rangorde aan te brengen in de stellingen door ze te herschikken volgens een vast patroon. Aan elke categorie mocht slechts een bepaald aantal stellingen worden toegekend, waarbij de meest extreme categorieën (volkomen mee (on)eens) het minste aantal stellingen mocht bevatten en de categorie 'neutraal' het meest. Op die manier kan worden achterhaald aan welke stellingen de geïnterviewden het meeste belang hechten en waarover ze een uitgesproken mening koesteren. Daarnaast is een aantal open vragen gesteld. De lijst met de negentien stellingen is te vinden in bijlage I.

De Q-sort methodiek gaat ervan uit dat mensen met vergelijkbare standpunten een vergelijkbare rangorde in uitspraken zullen maken. Daarmee wordt het mogelijk om nuance- en accentverschillen zichtbaar te maken binnen de relatief homogene groep toezichthouders in de publieke sector. Met behulp van factoranalyse zijn de verschillen tussen de individuele rangordes analytisch geduid in een drietal dimensies van het sturen en toezicht op cultuur en gedrag in de publieke sector: denken, doen en durven. Elk van de drie dimensies geeft weer welke voorkeurstijl de verschillende groepen toezichthouders in de praktijk blijken te hanteren. Overigens omvat een evenwichtige sturing op cultuur en gedrag alle drie dimensies.

## Gehanteerde begrippen

Toezichthouders waken ervoor om op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Ze dragen geen verantwoordelijkheid voor het beleid, ze houden toezicht op het beleid. Hoewel de daadwerkelijke verantwoordelijkheid voor het sturen op cultuur en gedrag dan ook bij het bestuur ligt, heeft de toezichthouder wel degelijk ook een rol in het sturen en het bewaken daarvan, zowel aan de top als in de rest van de organisatie. Daarom spreken we in deze publicatie niet alleen over het toezicht op cultuur, maar ook over het sturen daarop.

## Leeswijzer

Deze publicatie vormt niet alleen de neerslag van een onderzoek onder 36 toezichthouders in de publieke sector, maar geeft ook concrete handvatten voor het sturen op cultuur en gedrag. Hoofdstuk 2 biedt een korte visie op

cultuur en gedrag, hoofdstuk 6 gaat in op de verankering van het toezicht en bevat een top-10 van relevante vragen die toezichthouders aan zichzelf en het bestuur kunnen stellen en een top-10 met indicatoren: early warning signals voor het vroegtijdig onderkennen van problemen op het gebied van cultuur en gedrag in de organisatie. Beide zijn daarnaast afgedrukt op een uitneembaar kaartje.

Toezichthouders die zich snel willen inlezen op het gebied van cultuur en gedrag kunnen dat dus doen door de hoofdstukken 2 en 6 te lezen. Toezichthouders die op zoek zijn naar herkenning, bevestiging en inspiratie voor het sturen op cultuur en gedrag in de praktijk van de publieke sector, kunnen in de hoofdstukken 3, 4 en 5 lezen over de gehanteerde dimensies en ervaren dilemma's van collega-toezichthouders, ondersteund door citaten, best practices en voorbeelden uit de voor deze publicatie gehouden interviews.

---

## ***2. Sturen op cultuur en gedrag: walk the talk***

Voor we overgaan tot de visie, ervaringen en dilemma's van de 36 geïnterviewde toezichthouders over (sturen en toezicht houden op) cultuur en gedrag, zetten we uiteen wat we daar precies onder verstaan.

## 2.1 Cultuur, gedrag en kernwaarden

Gedrag in organisaties wordt in belangrijke mate gedreven door de boodschappen die mensen denken te ontvangen over de zaken die écht gewaardeerd worden. Dat wil zeggen, de cultuur:

*Cultuur: het geheel van (formele en informele) boodschappen die een bepaalde groep of organisatie uitzendt over de zaken die echt gewaardeerd worden en hoe men geacht wordt zich te gedragen binnen die groep of organisatie.*

De formulering van de missie, de strategie en de kernwaarden vormt de eerste stap in het helder krijgen van de (gewenste) cultuur. De onderliggende kernwaarden vormen de verbindende factor in een organisatie en geven richting aan het dagelijks handelen.

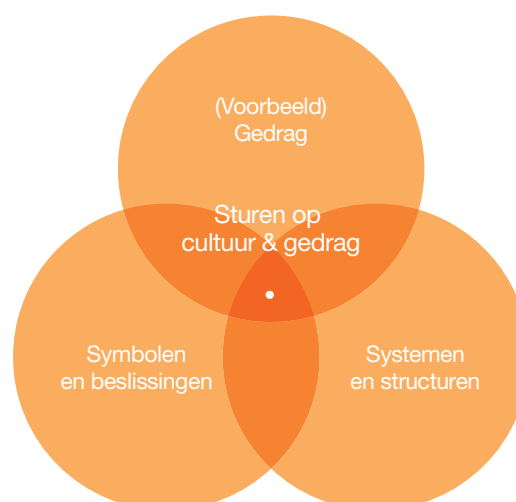
*Kernwaarden: dynamische vastlegging van de gewenste cultuur of het gedrag dat we binnen de groep of de organisatie het meest waarderen, gevoed door de strategie, identiteit, merkbeloofte, governance doelstellingen en de verwachtingen van werknemers, kapitaalverstrekkers, maatschappij en andere stakeholders.*

## 2.2 Voorbeeldgedrag, symbolen en systemen

Zo'n cultuur bouw je niet door wat je zegt, maar vooral door wat je doet. De boodschappen over wat echt gewaardeerd wordt in de organisatie komen juist voort uit het dagelijks handelen. Ze vinden hun oorsprong in drie bronnen die samen de organisatiecultuur vormen:

- het **gedrag van de leiding** (the tone at the top) en medewerkers onderling. (Hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met gemaakte fouten of in hoeverre staat men open voor kritische vragen?);
- de **symbolen**, of de **beslissingen** die genomen worden waar het gaat om tijd, geld of andere schaarse middelen. (Welk punt valt altijd van de agenda af? Wordt dat punt dan wel belangrijk gevonden? Of: wie wordt er gepromoveerd? Vooral diegenen die hun financiële targets halen?);
- de **systemen en structuren** binnen de organisatie (zoals regels en codes, het beloningssysteem, het performancemanagementsysteem, de organisatiestructuur en interne controlemaatregelen).

Figuur 1. Sturen op cultuur en gedrag



### 2.3 Consistentie in boodschap

Het draait bij het sturen op cultuur - en de invloed daarvan op het gedrag - dus in essentie om de keuzes die gemaakt worden in de dagelijkse praktijk. Organisaties geven via voorbeeldgedrag, de beslissingen die ze nemen (symbolen) en de geïmplementeerde systemen en structuren - zowel bewust als onbewust - voortdurend de boodschap wat wel en wat niet gewaardeerd wordt binnen de organisatie. Wanneer die boodschap langs deze drie verschillende lijnen zowel inhoudelijk als in de tijd consistent is, zullen mensen hun gedrag langzaam maar zeker aanpassen in de gewenste richting. Omgekeerd kan inconsistentie leiden tot ongewenst gedrag.

Om te illustreren welke invloed elk van de drie cultuurdimensies heeft op het sturen van cultuur en gedrag - en de rol die bestuur en toezichthouders daarin hebben - grijpen we vooruit naar een aantal praktijkvoorbeelden uit de interviews met de 36 toezichthouders:

#### Voorbeeldgedrag

Een toezichthouder in de gezondheidszorg:

*“De kernwaarden waren op papier helder geformuleerd, maar in de praktijk was de cultuur niet open genoeg. Dat is veranderd, doordat we vanuit de raad van toezicht actief openheid, dialoog en eerlijkheid stimuleren en daarmee het goede voorbeeld geven.”*

#### Symbolen of beslissingen

Een toezichthouder van een maatschappelijke organisatie die onafhankelijkheid van religie en politiek hoog in het vaandel heeft staan:

*“Laatst kreeg onze organisatie een gift van 500.000 euro. Maar dit mocht niet besteed worden in Islamitische landen. Die donatie hebben we dus niet geaccepteerd, anders doen we onze kernwaarden geweld aan.”*

#### Systemen en structuren

Een nieuwe bestuurder van een semioverheidsinstelling waarin samenwerking het devies was, kwam erachter dat er zes verschillende nieuwjaarsrecepties gepland stonden voor de diverse locaties. Hij besloot vervolgens om één gezamenlijke nieuwjaarsreceptie te organiseren voor alle medewerkers. Ondanks de sceptische reacties vooraf, werd het een groot succes.

In deze voorbeelden blijven de kernwaarden dus niet steken in mooie woorden, maar worden ze waargemaakt door de dingen die men doet. Het zijn signalen dat men de geformuleerde kernwaarden écht belangrijk vindt en er ook naar handelt. Dit soort signalen bepaalt vervolgens hoe medewerkers denken zich te moeten gedragen in de dagelijkse praktijk.

## 2.4 Werkelijke cultuur versus gewenste cultuur

Om daadwerkelijk te kunnen sturen op cultuur en gedrag en deze te versterken, moeten we onderscheid maken tussen de werkelijke cultuur en de beoogde cultuur en tussen bestaand en gewenst gedrag. Duurzaam succesvolle organisaties worden gekenmerkt door het samenvallen van de werkelijke en de gewenste cultuur. Organisaties dus waarin de kernwaarden zijn verankerd in de werkelijke cultuur.

Het is eenvoudiger om te zeggen hoe wij ons willen gedragen, dan om die gewenste cultuur te verankeren in de dagelijkse gang van zaken en ons werkelijke gedrag. Bij sturen op cultuur en gedrag gaat het immers juist niet alleen om wat je zegt, maar vooral om wat je doet. Interventies langs de lijnen van voorbeeldgedrag, symbolen en beslissingen en structuren en systemen kunnen de cultuur dan ook versterken.

Geen enkele organisatie kan het zich nog veroorloven zich anders voor te doen dan in werkelijkheid het geval is, zeker niet in een tijd waarin de social media tot optimale transparantie dwingen en niet-integer gedrag genadeloos aan de kaak gesteld wordt. Overeenstemming tussen de walk en de talk - tussen wat je zegt en wat je doet - is essentieel voor het creëren en behouden van vertrouwen van klanten, medewerkers, bekostigende instanties en andere belanghebbenden.

## 2.5 De rol van de raad van toezicht

Het bestuur van een organisatie is primair verantwoordelijk voor de formulering én verankering van de kernwaarden in de organisatiecultuur. De leiding van de organisatie moet de kernwaarden omarmen en geeft daarmee een belangrijk signaal af naar de rest van de organisatie. Het realiseren van culturele verankering vraagt dan ook om sterk leiderschap.

Ook voor de raad van toezicht is een duidelijke rol weggelegd. Door hun positie als relatieve buitenstaander, zijn toezichthouders als geen ander in staat het bestuur periodiek een spiegel voor te houden en (zorgwekkende) signalen over de cultuur en het gedrag bespreekbaar te maken. Waar staat de organisatie als het gaat om cultuur? Wat zijn de sterktes en zwaktes van de werkelijke organisatiecultuur in relatie tot de beoogde cultuur die is geformuleerd in de missie, strategie en kernwaarden? Hoe verhoudt de walk zich tot de talk? Welke signalen worden uitgezonden door het voorbeeldgedrag, de beslissingen die genomen worden en de systemen die geïmplementeerd zijn?

Een dergelijk moment van de waarheid helpt het bestuur de cultuur en het gedrag in de gewenste richting te sturen. Daarmee is cultuur een strategisch thema dat thuishoort op de agenda van elke raad van toezicht.

---

### ***3. Cultuur en gedrag door de ogen van toezichthouders***

*Naast de verschillen tussen de 36 geïnterviewde toezichthouders (hoofdstuk 4) is er sprake van een brede consensus over het belang van cultuur en gedrag en de manier waarop er in de publieke sector wordt omgegaan met waarden. Daarover zijn de toezichthouders het opmerkelijk vaak eens.*

De gemeenschappelijke visie van de geïnterviewde toezichthouders laat zich als volgt samenvatten:

De toezichthouders zien het belang van sturen op cultuur en gedrag voor vertrouwen en duurzaam succes van publieke organisaties. De meeste toezichthouders zijn doordrongen van het feit dat het bij cultuur niet alleen gaat om wat je zegt, maar vooral om wat je doet. Uit de uitspraken van de toezichthouders blijkt overigens dat de werkelijke en de gewenste cultuur niet altijd samenvallen.

De toezichthouders geven ook aan dat het in publieke organisaties gaat om sturen op financiën én op waarden. Wel zouden ze graag meer ruimte krijgen voor een waarde(n)gedreven sturing. De regelgeving van de overheid werkt in hun ogen verstikkend en dreigt het sturen op waarden onder te sneeuwen. Ze nemen echter niet altijd zelf de verantwoordelijkheid voor een actiever en meer waarde(n)gedreven toezicht.

### **3.1 Cultuur als succesfactor**

Toezichthouders in de publieke sector beseffen dat het gedrag van mensen niet alleen gestuurd en gecontroleerd kan worden door beheersingsmaatregelen als codes, procedures en andere in- en externe richtlijnen. Zeker na de affaires binnen en buiten de sector, die ondanks uitgebreide governanceregeling kennelijk niet voorkomen konden worden. Daarmee lijkt breed in de sector het inzicht toe te nemen dat naast de focus op het 'harde' governancedenken, soft controls essentieel zijn voor het effectief sturen van gedrag binnen organisaties. Er ontstaat een betere balans tussen regulering en sturen op cultuur als een belangrijk beheersingsmiddel voor gedrag, bestuur en toezicht.

Veel ondervraagde toezichthouders zijn het eens met de stelling dat hun organisatie juist door de cultuur zo succesvol is, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het volgende citaat:

*“Cultuur is een belangrijk element binnen onze organisatie, met name de waarde die eraan ten grondslag ligt: solidariteit. Wij zijn succesvol door een hoog publieksvertrouwen, we betekenen veel voor onze medemensen en we zijn efficiënt in wat we doen.”*

Opvallend in deze uitspraak is dat succes voornamelijk uitgedrukt wordt in niet-financiële termen. In het volgende citaat wordt duidelijk dat het belang dat aan cultuur wordt gehecht, in feite een vorm van risicomangement is. De angst voor reputatieschade zit er kennelijk goed in:

*“Cultuur is heel belangrijk. Medewerkers moeten zich realiseren dat hun opereren direct het imago van onze organisatie bepaalt.”*

Ook zijn de toezichthouders zich terdege bewust van het feit dat je zo'n sterke cultuur niet bouwt door wat je zegt, maar vooral door wat je doet.

*“Je moet niet alleen over cultuur praten, maar er vervolgens ook naar handelen.”*

*“De trein moet daadwerkelijk op tijd rijden: er mag niet alleen sprake zijn van een mooi ogend spoorboekje met een slechts op papier sluitende dienstregeling.”*

Een aantal toezichthouders benadrukt vooral het belang van communicatie:

*“In onze organisatie hebben we de nieuwe bestuurder allerlei zeepkistbijeenvakken laten houden om zijn verhaal uit te dragen.”*

---

**“Succesvol word je door het gedrag dat je laat zien.”**

---

Een cultuur ontstaat echter vooral uit het dagelijks handelen en is met alleen woorden niet te veranderen. Een sterke (lees: dominante) cultuur kan ook wel eens tegenwerken, vinden de toezichhouders:

*“Cultuur zit ook wel eens in de weg. Soms lijkt het hoofddoel het verwennen van vrijwilligers, in plaats van hen de goede dingen laten doen.”*

---

## “Cultuur bouw je door wat je doet én zegt. Je moet het vertellen en doorleven.”

---

Hier doet zich duidelijk het verschil voelen tussen de werkelijke cultuur en de gewenste cultuur. Uit de antwoorden van sommige toezichhouders komt naar voren dat hun organisatie juist door de cultuur succesvol zou moeten zijn, maar dat in werkelijkheid lang niet altijd is.

### **3.2 Evenwichtig sturen: op financieel resultaat én waarden**

De meeste toezichhouders zijn het niet eens met de stelling dat er in de publieke sector vooral op waarden gestuurd zou moeten worden en dat het (financiële) resultaat dan vanzelf komt. Je kunt simpelweg niet alleen sturen op waarden: het is én-én.

*“Succes hangt af van de cultuur. Maar dit kan niet zonder een strak financieel kader waarin de organisatie en de cultuur kunnen floreren.”*

*“Sturen op waarden: ja. Maar financieel resultaat komt niet vanzelf.”*

Anderzijds raken steeds meer toezichhouders ervan overtuigd dat alleen sturen op (financieel) resultaat geen soelaas biedt. De geïnterviewde toezichhouders spreken dan ook de wens uit meer op waarden te kunnen sturen. Ze verwijzen daarbij, naast hun eigen deskundigheid en sturingsmogelijkheden, overigens vooral naar de overheid en externe toezichhouders die daar geen ruimte voor zouden bieden. Het financiële perspectief heeft volgens de toezichhouders de overhand gekregen, wat tot onwenselijke situaties zou leiden:

*“Financiële prikkels leiden soms tot ethische vraagstukken in de raad van toezicht. De schrale marges in de zorg bijvoorbeeld prikkelen om zwaardere cliënten voorrang te geven omdat deze bedrijfseconomisch aantrekkelijker zijn.”*

Daarnaast ervaren de toezichhouders allerlei praktische belemmeringen voor een waarde(n)gedreven sturing, zoals de wijze van aansturing en verantwoording:

*“De overheid gebruikt vaak geld als meetinstrument omdat dat een makkelijk vast te pakken prestatiecriteria is.”*

Door de opstelling van de overheid wordt het sturen op waarden in de publieke sector dus ernstig bemoeilijkt, aldus de toezichhouders. Het evenwicht tussen waarden en winst is volgens hen uit balans. Daar ligt meteen ook een grote uitdaging voor bestuurders en toezichhouders: het zelfbewust, proactief en krachtig sturen van de werkelijke cultuur in de gewenste richting en de verankering daarvan, plus de bewaking van dat proces door de raad van toezicht. Hoofdstuk 6 biedt daarvoor concrete handvatten.

---

## “Als je in de zorg alleen op prijs inkoop: wie kijkt er dan nog in de koelkast of het vlees ligt te rotten?”

---



---

## ***4. Drie dimensies van toezicht op cultuur en gedrag: status quo***

*De 36 geïnterviewde toezicht-houders in de publieke sector zeggen belang te hechten aan cultuur, maar handelen ze daar zelf ook naar? Brengen ze het principe ‘Walk your talk’ ook zelf in de praktijk bij het uitoefenen van toezicht? Ja, maar de focus die de toezichthouders daarbij hanteren verschilt, zo komt naar voren uit de analyse van de interviews. Op basis van de daarin geventileerde visies en gedeelde praktijkervaringen en -dilemma’s onderscheiden we drie dimensies in het sturen en toezicht houden op cultuur en gedrag: Denken, Doen en Durven.*

### **Uitgebalanceerd toezicht**

De geschetste typeringen ‘Denken’, ‘Doen’ en ‘Durven’ zijn omschrijvend en bewust aangescherpt of uitvergroet om de onderscheidende nuance in de desbetreffende dimensie helder naar voren te brengen. Benadrukt wordt dat ze geen positieve of negatieve lading hebben omdat bij gestructureerd sturen op cultuur en gedrag alle drie dimensies een belangrijke, samenhangende rol spelen. Toezichthouders hebben meestal een voorkeur voor een van de drie dimensies, zowel ingegeven door persoonlijke stijl, als door de mores in de raad van toezicht of de aard van de organisatie waar de toezichthouder deel van uitmaakt. De voorkeur voor één dimensie mag echter niet zo sterk zijn dat de andere twee dimensies geen deel uitmaken van het toezicht. Voor een krachtige sturing op cultuur en gedrag moet sprake zijn van denken, doen én durven. Deze dimensies komen samen in een vierde dimensie: ‘dragen’ (zie hoofdstuk 6). Als toezichthouders eenzijdig gericht zijn op één dimensie en deze geïsoleerd wordt toegepast, dreigt de sturing uit balans te raken. Naast hun voorkeurstijl blijken de geïnterviewde toezichthouders in de praktijk meestal echter ook aspecten van de andere twee dimensies toe te passen.

Binnen elke dimensie is er sprake van een andere balans in de visie van de toezichthouders op:

- (externe) regels
- kernwaarden
- de rol van de toezichthouders in het sturen op cultuur en gedrag

### **4.1 De eerste dimensie: DENKEN - Vertrouwen in regels**

De Denkers stellen vertrouwen in regels en codes en beschouwen deze als richtinggevend voor het sturen en toezicht op cultuur en gedrag.

*De Denkers kenmerken zich door hun rationele benadering. Ze richten zich primair op regels, codes en interne procedures als instrument om te sturen op cultuur en gedrag en hebben een sterk vertrouwen in de disciplinerende werking daarvan. Regels worden daarmee - terecht - gezien als een noodzakelijk fundament voor goed bestuur, zekerheid en gelijkwaardige behandeling: een consistente basis van afspraken, grenzen en rechtsgelijkheid. De financiële focus past goed bij de opvattingen van de rationele denker over een goede aansturing van publieke organisaties. Visie, missie en kernwaarden worden niet primair gezien*

**Figuur 2. Drie dimensies van sturen en toezicht op cultuur en gedrag: status quo**



*als sturingsinstrument voor de dagelijkse praktijk, aldus de Denker. Ze zien geen rol voor zichzelf in het (mede)bepalen van the tone at the top.*

### **Vertrouwen in regels**

Beroepscodes, governancecodes, gedragscodes, richtlijnen en regels: ze zijn vanzelfsprekend van belang als formele normen voor het sturen van gedrag binnen een organisatie of sector. Samen moeten ze houvast bieden, aldus de Denker onder de toezichthouders: aan de medewerkers en het management van de organisatie bij hun dagelijks handelen, maar ook aan de in- en externe partijen die daarop toezicht moeten houden. De Denker stelt een vast vertrouwen in regels en richtlijnen om gewenst gedrag af te dwingen en te corrigeren:

*“Het gaat erom dat medewerkers zich gedragen conform regels en codes.”*

De Denker hecht dan ook veel waarde

---

**“Regels, procedures en interne controle horen bij de sector en zijn nodig om zaken goed georganiseerd te krijgen en te houden. Regels zijn er om je eraan te houden.”**

---

aan professionalisering. De regeldruk die medewerkers in de publieke sector mede daardoor ervaren, wordt onvermijdelijk gevonden. Sterker nog: governance, risk management en interne beheersing worden beschouwd als een noodzakelijk hulpmiddel voor het sturen en toezicht houden op cultuur en gedrag.

*“De afvinklijstjes hebben vaak echte invloed op het gedrag van de direct betrokken medewerkers in de organisatie. Hun dagelijks handelen beweegt zich daardoor toch meer in de gewenste richting dan zonder die lijstjes.”*

Weliswaar erkent de Denker dat regels op zichzelf weinig nut hebben zonder sturing op gedrag en cultuur, maar cultuur wordt bijvoorbeeld niet gezien als een beheersingsinstrument. Dat is deze toezichthouders te vrijblijvend. In de praktijk blijkt er dan ook vooral gestuurd te worden op financiële criteria.

*“Op dit moment heeft het realiseren van betere financiële resultaten prioriteit. Daarmee komen de waarden wat meer op de achtergrond.”*

Dat is deels ook wel te begrijpen: de misstanden in sectoren als de woningcorporaties, de zorg en het onderwijs in de afgelopen jaren waren vaak het gevolg van te weinig alertheid op het financiële vlak, ook bij de toezichthouders. Een inhaalslag ligt dan voor de hand.

Hoewel het belang van gedrag en cultuur wordt erkend - ook voor het strategisch succes en de waardecreatie van de organisatie - wordt er niet actief op gestuurd of toezicht op gehouden. Zo zijn de kernwaarden vaak niet helder gedefinieerd en als dat wel het geval is, spelen ze geen doorslaggevende rol in de besluitvorming.

### **(Geen) vertrouwen in kernwaarden**

Kenmerkend voor de Denker is dan ook de reserve ten aanzien van de formulering van kernwaarden:

*“Ik word niet enthousiast van documenten over missie, visie en kernwaarden. Het zijn vaak mooie woorden die in praktijk weinig voorstellen. Bestuurders praten er te veel over. Je moet het vooral doen!”*

Het communiceren van kernwaarden betekent immers nog niet dat de medewerkers deze ook echt (be)leven en als richtsnoer voor hun dagelijks handelen beschouwen. Vaak blijven kernwaarden dan

ook steken in mooie woorden, vinden de Denkers:

*“Communicatie is essentieel. Onze kernwaarden zijn heel belangrijk, maar het abstractieniveau ligt hoog. Daardoor worden de kernwaarden waarschijnlijk toch niet ervaren als de kern van onze cultuur.”*

---

**“Cultuur is hier geen intern beheersingsinstrument. Beheersing moet toch meer komen van de harde criteria.”**

---

Vertrouwen in the tone at the top  
Dat laatste aspect kleurt ook de mening van deze groep toezichthouders over hun eigen rol bij het sturen op cultuur en gedrag. De Denker richt zich traditiegetrouw op behaalde resultaten (het ‘wat’) en vertrouwt erop dat de bestuurder binnen de regels blijft bij de manier waarop de resultaten worden gerealiseerd (het ‘hoe’). Ze spreken het bestuur niet actief aan op the tone at the top om die eventueel bij te sturen.

*“Het is niet van belang of de raad van toezicht de juiste vragen over cultuur en gedrag stelt. Bestuurders trekken hun eigen plan. De voorzitter zet daarbij meestal de toon. Mensen zijn kuddedieren en passen zich daaraan aan.”*

Wel zeggen de toezichthouders ‘sturen op cultuur en gedrag’ voor de volgende vergadering te willen agenderen.

#### **4.2 De tweede dimensie: DOEN - Voelen van verantwoordelijkheid**

De Doeners voelen een eigen verantwoordelijkheid om toezicht te houden op cultuur en gedrag in de organisatie

en de waarde(n)gerichte sturing van de top. Tegelijkertijd worstelt de raad van toezicht met de vraag hoe daaraan praktisch invulling kan worden gegeven.

*De Doeners erkennen het belang van regels, codes en ‘harde’ professionalisering, maar weten ook dat alleen daarop niet vertrouwd kan worden als het gaat om het stimuleren van goed gedrag. Deze toezichthouders stellen dan ook dat besturing en regels nutteloos zijn als er niet tegelijkertijd aandacht wordt besteed aan cultuur en gedrag. Ze tonen zich voorstander van een waarde(n)gerichte sturing. Maar normen en waarden gaan verder dan mooie woorden voor deze toezichthouders. Daar prikken ze doorheen. De Doeners proberen een brug te slaan tussen regels en principes. Alleen weten deze toezichthouders vanuit de bestaande kennis en ervaring hieraan nog onvoldoende professioneel en gestructureerd invulling te geven en twijfelen ze aan de eigen deskundigheid.*

#### **Regels versus eigen verantwoordelijkheid**

De Doener probeert een brug te slaan tussen de ‘hardere’ beheersingsmaatregelen en een meer waarde(n)gerichte aansturing, al gaat cultuur als een beheersingsinstrument hem of haar te ver. Het is op z’n minst ‘én-én’:

*“Een sterke cultuur, in lijn met onze strategie, is een van de onderdelen om succesvol te zijn. Maar als deze geen fundament heeft, gaat het fout. Cultuur kan alleen succesvol zijn in combinatie met interne beheersing.”*

De doener weet echter ook dat alleen sturen op regels en ‘harde’ controlemaatregelen geen soelaas biedt.

---

“Regels zijn geduldig. Ondanks de naleving van de regels kan nog gewoon verkeerd gedrag worden vertoond.”

---

*“Alleen sturen op regels is verkeerd. Hoe meer regels, hoe creatiever mensen worden in de ‘naleving’ hiervan.”*

Sterker nog, de toezichthouders laten een stevig tegengeluid horen, waar het gaat om de eenzijdige gerichtheid op regels binnen de sector:

*“Je ontkomt niet aan regels en procedures, maar de sector is erin doorgeschoten. Het is een circus dat zichzelf in stand houdt. Mensen zijn intrinsiek gedreven en willen niet worden geconfronteerd met gestold wantrouwen. Vertrouwen moet het uitgangspunt zijn.”*

#### **Best practice**

“In onze organisatie wordt geëxperimenteerd met regelvrije zones om ondernemende activiteiten meer ruimte te geven.”

---

“De harde kant overheerst nu nog. Het is belangrijk dat de ‘zachte’ kant meer op de agenda komt.”

---

Regels zijn dan ook nutteloos zonder de basis: aandacht voor cultuur en gedrag. Als tegenwicht voor de toegenomen regeldruk in de publieke sector, hecht de Doener dan ook veel waarde aan het sturen op waarde. Daarover moet een dialoog met het bestuur gevoerd worden, vinden deze toezichthouders.

#### **Verantwoordelijkheid voor kernwaarden**

De Doener ziet een waarde(n)gerichte cultuur als een van de belangrijkste factoren voor succes. De kernwaarden moeten leidend zijn en helder gedefinieerd. Sommige toezichthouders (maar niet alle!) kunnen ze spontaan benoemen:

*“Onze kernwaarden zijn klantvriendelijkheid, aanspreekbaarheid, flexibiliteit en betrokkenheid.”*

De kernwaarden worden ook intensief en vanuit de beste intentie gecommuniceerd, passend bij de specifieke context van de organisatie. Er mag geen sprake zijn van windowdressing. Dan is de kans het grootst dat de kernwaarden ook doorleefd worden in de organisatie, zoals deze bestuurder schetst:

*“Bij ons zijn immateriële zaken het hoogste goed. Dat willen we naar binnen en naar buiten uitstralen. Dat houdt ook in dat je donateurs niet agressief benadert. Wij gaan dan ook niet in discussie met donateurs die bij nader inzien hun abonnement willen stopzetten. We storten het geld gewoon terug.”*

Toch tonen de Doeners ook realiteitszin: ze gaan er niet voetstoots vanuit dat zeggen hetzelfde is als doen.

Ook een van de geïnterviewde bestuurders herkent dit dilemma en uit de wens dat toezichthouders hem hier meer op weten aan te spreken:

*“De kernwaarden spelen een belangrijke rol omdat ik als bestuurder alle informatie vanuit die invalshoek aanlever. Maar als ik daar wel eens van afwijk, word ik daarin niet gecorrigeerd door mijn raad van toezicht.”*

---

## “De benoemde kernwaarden zijn niet altijd de werkelijke kernwaarden.”

---

### **Verantwoordelijkheid voor the tone at the top**

Dat roept de vraag op in hoeverre de toezichthouders hun bestuurder(s) daadwerkelijk aanspreken op gedrag. Stellen ze de vraag hoe de resultaten bereikt zijn en of dat wel in lijn is met de waarden van de organisatie? De Doener zegt breder te kijken dan alleen naar het resultaat.

*“Een goed resultaat is één, maar een hoog ziekteverzuim is ook niet wenselijk.”*

Een van de geïnterviewde bestuurders vindt echter dat zijn raad van toezicht tekortschiet in het bewaken van een waarde(n)gerichte aansturing:

*“Onze waarden liggen impliciet besloten in ons handelen als bestuur. Maar onze raad van toezicht stelt op dat punt niet de goede vragen. Er wordt niet gevraagd naar het ‘hoe’ van de manier waarop wij de organisatie aansturen.”*

Dit impliceert dat de Doener nog niet alle handvatten heeft om gestructureerd te sturen op cultuur en gedrag. Er is meer deskundigheid nodig.

### **4.3 De derde dimensie: DURVEN - Vermogen om te acteren**

De Durvers hebben niet alleen het vermogen om te acteren, maar ook de moed om het bestuur aan te spreken op gedrag en kritisch te kijken naar het eigen functioneren en de cultuur in de raad van toezicht.

*De Durver ziet het belang van regels en een gezonde financiële basis, maar vindt ook dat de aandacht daarvoor is doorgeslagen. Hij of zij ziet cultuur als een sterke driver van duurzaam succes. Er wordt proactief gebouwd aan een cultuur waarin de kernwaarden niet alleen helder geformuleerd en gecommuniceerd worden, maar waarnaar, binnen zijn of haar mogelijkheden, ook daadwerkelijk in de praktijk van het toezicht gehandeld wordt. Deze toezichthouders willen dan ook gericht toezicht houden op een waarde(n)gerichte sturing en deze zorgvuldig bewaken door daarover nadrukkelijk in gesprek te gaan met het bestuur. Ze vragen om het afleggen van verantwoording over the tone at the top en de cultuur en het gedrag in de rest van de organisatie. Ze zijn actief op zoek naar verbetering van hun eigen rol op dit gebied.*

### **Durven discussiëren over regels**

De Durvers hebben een genuanceerde visie op cultuur en gedrag. Het geloof in de kracht van cultuur gaat samen met een uitgesproken weerstand tegen regeldruk en de veronderstelling dat gedrag te beheersen is met alleen maar meer regels, codes en afspraken.

*“Het wantrouwen neemt toe, gevolgd door risicobeheersing met nog meer regels en systemen. De dominee treedt te veel op de voorgrond, waardoor ondernemerschap en innovatie wegebben.”*

Toch wijzen deze toezichthouders regels niet af. Ze vertrouwen alleen niet zonder meer op de effectieve werking ervan. Regels zijn noodzakelijk, maar de organisatie moet er goed mee omgaan:

*“In een ziekenhuis kan het ontbreken van goede procedures letterlijk levensgevaarlijk zijn. Maar je moet er wel gepast mee omgaan: een overmaat aan regels, procedures en interne controle kan de motivatie van het personeel negatief beïnvloeden.”*

---

## “Regels zijn nodig, maar het zijn er te veel.”

---

---

“Als de cultuur sterk is, kunnen regels eenvoudiger zijn.”

---

**Best practice**

“Regels zijn belangrijk, maar er moet een goede balans zijn. Medewerkers groeien door eigen ‘regelvermogen’, de vrijheid die ze krijgen om zaken op eigen initiatief te regelen en daar zelf verantwoordelijkheid voor te dragen.”

Zo’n sterke cultuur kan in de ogen van de Durvers op zichzelf ook een instrument zijn voor interne beheersing: bijvoorbeeld door genomen beslissingen waarvan een sterke symboolwerking uitgaat. Cultureel gezien moet de juiste boodschap worden gecommuniceerd dat ‘slecht’ gedrag niet geaccepteerd wordt. Zo wordt de cultuur bewust de goede kant opgestuurd, ook in termen van interne beheersing. De praktijk is echter vaak anders. Maar al te vaak geven beslissingen impliciet het verkeerde signaal, zoals bijvoorbeeld een andere toezichthouder stelt:

*“Neem een dokter die systematisch de procedure niet volgt. Die wordt dan niet bestraft of eruit gegooid, maar het wordt goedgepraat en gerationaliseerd.”*

**Best practice**

Een toezichthouder in de maatschappelijke sector: “Echte slechteriken moet je met pek en veren afvoeren om zichtbaar te maken waar de grenzen liggen.”

**Durven handelen naar kernwaarden**

De Durvers hebben een uitgesproken visie op de cultuur en de kernwaarden van de organisaties waarop ze toezicht houden en de plaats die deze innemen in de besturing ervan. Dat inzicht gaat vergezeld van een sterke overtuiging dat het succes van organisaties bepaald wordt door hun cultuur:

*“Cultuur is het dragend kader voor ieders handelen. Niet alleen voor de directe zorgmedewerkers, maar ook voor de (facilitaire) ondersteuning. Waarden zijn de rode draad in het handelen en kunnen helpen bij het oplossen van lastige dilemma’s.”*

Daar wordt dan ook sterk op gestuurd met helder gedefinieerde en goed gecommuniceerde kernwaarden, die maatgevend zijn voor het dagelijks handelen en een doorslaggevende rol spelen in de besluitvorming.

**Best practice**

“Het is belangrijk om permanent in gesprek te blijven over de kernwaarden. Ze zijn niet in beton gegoten.”

---

“De wijze waarop de bestuurders het resultaat behalen, is heel bepalend voor de cultuur, zowel intern als voor de buitenwereld.”

---

Sterker nog, de Durvers zijn ervan overtuigd dat juist hun rol in het bewaken van de kernwaarden het belang dient van de klant en andere stakeholders van de organisatie en bijdraagt aan het creëren van waarde voor die groepen. Die overtuiging komt ook terug in de beslissingen die genomen worden:

*“Onze kernwaarden zijn ‘samen’ en ‘geborgen’, zowel voor de bewoners als het personeel van onze zorginstellingen. Als toezichthouder weet ik dus waar ik op moet letten als ik de werkvloer bezoek: rust, sfeer en veiligheid. Zo zal ik tijdens de eerstvolgende vergadering van de raad van toezicht het sluiten van de keukens aan de orde stellen. Een warme maaltijd is voor veel bewoners immers het hoogtepunt van de dag.”*

#### **Durven aanspreken van de top**

De Durvers spreken de bestuurder niet alleen nadrukkelijk aan op het resultaat, maar ook op de wijze waarop dat resultaat tot stand is gekomen. Zo kijken ze ook naar zaken als de manier waarop cliënten worden bejegend, de motivatie van de medewerkers, werkdruk, ziekteverzuimpercentages, personeelsverloop, het aantal klachten van cliënten en de manier waarop deze zijn opgelost, et cetera.

*“We nemen de wijze waarop het resultaat is behaald, mee in de beoordeling.”*

#### **Best practice**

*“We rekenen bestuurders ook af op hun gedrag, maar er mag wel geleerd worden.”*

Ook willen deze toezichthouders voorbeeldgedrag van hun bestuurder(s) zien:

*“Je wilt een cultuur van openheid en elkaar aanspreken, want het kan altijd beter. Dat moet je als raad van toezicht dus stimuleren. The tone at the top is daarbij belangrijk. Het gaat niet om afdwingen, maar om voorbeeldgedrag. Bestuurders mogen dit meer laten zien.”*

De raad van toezicht schroomt vervolgens ook niet om in te grijpen als bestuurders niet het juiste gedrag vertonen en de cultuur moet veranderen:

*“If you want to change the culture, you have to change the manager.”*

#### **Best practice**

*“Het middenkader is het moeilijkst in beweging te krijgen. Voor een cultuurverandering is het dan ook soms nodig om de blokkerende tussenlaag te vervangen.”*

Een dergelijke rolopvatting vraagt niet alleen om deskundigheid, maar ook om de durf om het bestuur actief aan te spreken op the tone at the top door het stellen van de juiste vragen, het bewaken van de kernwaarden bij beslissingen en het zo nodig ingrijpen door de raad van toezicht. Het vraagt ook moed om als leden van raad van toezicht het eigen functioneren op dit gebied kritisch te bezien en daar zelf verantwoording over af te leggen. Dat laatste vormt één van de dilemma's waarmee toezichthouders worden geconfronteerd. Deze dilemma's staan centraal in het volgende hoofdstuk.

---

**“Cultuur en kernwaarden worden vaak als soft gezien, maar ze zijn juist heel concreet en sturend voor gedrag en beslissingen.”**

---

---

## ***5. Dilemma's bij sturen en toezicht op cultuur en gedrag***

*Zowel de Denkers, de Doeners als de Durvers worden in de praktijk van het toezicht op cultuur en gedrag geconfronteerd met een aantal dilemma's, zo komt naar voren uit de interviews.*

De volgende dilemma's springen het meest in het oog en worden verder uitgewerkt:

- De rol van de raad van toezicht: betrokkenheid op afstand
- Overheidsbeleid versus waarde(n)gedreven toezicht
- Invloed op cultuur: willen maar niet kunnen?
  - Benoemingen en ontslag
  - Beloning
- Functioneren versus evalueren
- Informatievoorziening: betrouwbaar, onafhankelijk en specifiek.

### **5.1 Dilemma 1 - De rol van de raad van toezicht: betrokkenheid op afstand**

Het bestuur is als eerste aan zet bij het sturen op cultuur en gedrag in de organisatie, vinden vrijwel alle geïnterviewde toezichthouders. De raad van toezicht blijft op gepaste afstand.

Sommige Doeners en zeker de Durvers zien hierin overigens wel een bepaalde rol voor zichzelf (anders dan de Denkers). Ze zijn van mening dat de raad van toezicht in zijn rol als 'opzichter' de juiste vragen moet stellen om op die manier de vinger aan de pols te houden: valt de werkelijke cultuur wel samen met de gewenste cultuur?

---

## **“Je moet kritische vragen over cultuur en gedrag stellen: is het pluis of niet pluis in de organisatie?”**

---

Een klein aantal Durvers vindt dit niet alleen behoren tot zijn of haar taak als 'opzichter', maar ziet het aanspreken van het bestuur op cultuuraspecten ook als voorbeeldgedrag naar de rest van de organisatie:

*“Je hebt als raad van toezicht een voorbeeldfunctie, zowel in je eigen gedrag als in de manier waarop je de gedragingen van het college van bestuur bespreekbaar maakt. Het zou vreemd zijn als de raad van toezicht zich op dit punt neutraal opstelt.”*

### **Best practice**

*“Je moet er als toezichthouder niet alleen op letten dat het college van bestuur het goede voorbeeld geeft, maar er ook voor zorgen dat de leden bij moeilijke beslissingen altijd terecht kunnen bij de raad van toezicht voor een luisterend oor.”*

Maar over de gehele linie kennen de toezichthouders zichzelf geen sterke invloed toe bij het bepalen van the tone at the top, ofwel vanuit een realistische inschatting (“Ik denk niet dat we zoveel invloed hebben”), of onder verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid van de bestuurder:

*“Hou nou toch op! Je moet je plaats kennen in deze wereld. Je hebt met deskundige mensen te maken. Het zou arrogant zijn om te denken dat bestuurders zonder de juiste vragen van de raad van toezicht niet de juiste toon zouden zetten.”*

### **Bestuurders verwachten meer**

Soms stellen de toezichthouders pas vragen over het gedrag van het bestuur als het eigenlijk al te laat is:

*“Als toezichthouder zie je vaak niet hoe het resultaat tot stand is gekomen. Pas als het resultaat negatief is, wordt doorggevraagd naar de oorzaken.”*

Opvallend genoeg lijken bestuurders op dit punt soms hogere verwachtingen van hun toezichthouders te hebben:

*“Om hun klankbordrol goed te vervullen, moeten de leden van de raad van toezicht de bestuurder goed kennen en zijn persoonlijkheid kunnen doorgronden. Zo weten ze welke vragen ze moeten stellen en kunnen ze de bestuurder beter aanspreken op gedragsmatige do's en don'ts.”*

Maar er zijn ook bestuurders die hun toezichthouders juist liever op ‘veilige’ afstand houden:

*“Goede bestuurders kunnen best zonder goed toezicht. Goed bestuur is niet altijd het gevolg van goed toezicht. Andersom worden problemen als gevolg van slecht bestuur wel vaak veroorzaakt door slecht toezicht.”*

### **Conclusie**

Vrijwel alle toezichthouders kennen zichzelf een bescheiden rol toe bij het bepalen van the tone at the top door het stellen van de juiste vragen. Ze leggen het primaat nadrukkelijk bij het bestuur:

*“Het is primair de taak van de raad van bestuur om voor een goede cultuur en adequaat gedrag te zorgen.”*

Hier lijkt de scheiding in bestuur en toezicht in het Nederlandse two-tier-systeem zich te doen voelen. Raden van toezicht worden daardoor geconfronteerd met het dilemma van afstand versus betrokkenheid. Toezichthouders moeten inderdaad niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten als het gaat om de beleidsbepaling, maar ze moeten wel in diens hoofd willen kijken en over diens hoofd heen naar de cultuur in

de rest van de organisatie. De gebruikelijke afstand binnen het two-tier-systeem klemmt hier, zo lijkt het. Als het gaat om cultuur en gedrag vraagt het huidige tijdsgewricht wellicht om een grotere betrokkenheid, verantwoordelijkheid en rolopvatting dan de toezichthouders nu in praktijk (kunnen) brengen.

Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de toezichthouders op dit gebied nauwelijks een voorbeeldrol spelen. Het zélf doorleven van de cultuur van de organisatie en professioneel in de praktijk brengen van de kernwaarden is dan ook een ontwikkelingsgebied. Hier lijkt dus een krachtiger rol van de toezichthouders gewenst. Het zijn juist de toezichthouders die een cultuur- en gedragsverandering aan de top kunnen initiëren en een rol in de monitoring daarvan te spelen hebben.

## **5.2 Dilemma 2 - Overheidsbeleid versus waarde(n)gedreven toezicht**

De meeste toezichthouders - onder wie de Doeners en vooral de Durvers - lopen bij de wens om te sturen op kernwaarden, cultuur en gedrag, aan tegen het overheidsbeleid, zoals we ook al eerder zagen.

---

*“Een bestuurder met een eigen drive op het gebied van cultuur en gedrag, heeft zijn raad van toezicht hiervoor niet nodig. Andersom slaagt geen raad van toezicht erin om een bestuurder zonder deze drive in beweging te krijgen.”*

---

---

“De basis voor financiering zouden we eigenlijk gezamenlijk moeten heruitvinden. De rol die de raden van toezicht hebben in het aangaan van de dialoog met het ministerie van OCW mag wel wat aanwezig en luider zijn.”

---

*“We zouden heel graag op onze kernwaarden sturen, maar door de bovenmatige aandacht van de overheid voor het financiële plaatje, is dat maar beperkt mogelijk. De externe pressiepunten verhinderen je om je idealen te volgen.”*

Hoewel de toezichthouders over de gehele linie vinden dat ze te weinig ruimte hebben om te sturen op waarden, leggen ze over het algemeen de primaire verantwoordelijkheid voor het aankaarten van de consequenties daarvan voor cultuur en gedrag bij de sector en externe toezichthouders. Slechts een enkeling vraagt zich af of ook de interne toezichthouders geen actieve externe rol te spelen hebben, als tegenwicht voor de regulering en financiële prikkels vanuit de overheid.

Er zijn kennelijk ook toezichthouders die dat gesprek al zijn aangegaan, overigens zonder resultaat:

*“Sturen op waarden is helaas geen onderwerp dat de raad van toezicht goed kan bespreken met stakeholders als de ministeries van OCW en VWS. Dat vind ik jammer en teleurstellend. Er zou meer op waarden gestuurd mogen worden.”*

Sommige toezichthouders, vooral de Doeners, zetten zich in de eigen organisatie deels ook af tegen dit beleid. Natuurlijk moet er rekening gehouden worden met de financieringsvoorwaarden van de overheid, maar dat betekent nog niet dat deze ook leidend moeten zijn in de aansturing van de eigen organisatie:

“De bekostigende instantie stuurt vooral op budget, de besteder van dat geld kijkt vooral naar de waarden. Wij kijken verder dan alleen de financiële parameters en sturen bijvoorbeeld ook nadrukkelijk op kwaliteit: wat vindt de patiënt ervan?”

### **Conclusie**

Over de hele linie worstelen toezichthouders met het dilemma van waarde(n)gedreven sturing en toezicht versus de strakke financiële kaders die de overheid en financiers publieke organisaties opleggen. De meeste toezichthouders lijken echter te berusten in hun frustratie over het overheidsbeleid. Ze bieden nauwelijks actief tegenwicht door hun visie, invloed en statuut aan te wenden voor een lobby in politiek Den Haag. Hoewel de toezichthouders klagen over te weinig ruimte voor waarden, nemen ze hun eigen verantwoordelijkheid dus niet of nauwelijks op dit punt.

### **5.3 Dilemma 3 - Invloed op cultuur: willen, maar niet kunnen?**

De toezichthouders willen graag sturen en toezien op de cultuur en het gedrag binnen de organisatie, maar ervaren de mogelijkheden om dat ook daadwerkelijk te doen vaak als (te) beperkt. De raad van toezicht beschikt immers vaak slechts over ‘formele’ instrumenten en informatiebronnen (zie ook paragraaf 5.5 over informatievoorziening). De invloed die de toezichthouders zichzelf toekennen bij het sturen op cultuur, concentreert zich dan ook op de middelen die ze wél tot hun beschikking hebben: het benoemen en ontslaan van bestuurders en het vaststellen van de beloning.

---

“Als raad van toezicht hebben wij in de selectieprocedure voor een nieuwe bestuurder rekening gehouden met diens affiniteit met het zetten van de juiste toon.”

---

### **Benoeming en ontslag**

Over de gehele linie hechten de geïnterviewde toezichthouders veel belang aan de benoeming van bestuurders als instrument voor het sturen op cultuur en gedrag. Dat is immers een van de belangrijkste momenten om met eigen beslissingen invloed uit te oefenen op het gedrag aan de top en de uitstraling daarvan op de rest van de organisatie.

Als de top van de organisatie bestaat uit de juiste mensen, hoeft de raad van toezicht immers slechts beperkt vragen te stellen en bij te sturen in de tone at te top:

*“Toezichthouders moeten bij de benoeming van nieuwe bestuurders én bij de benoeming van een nieuwe voorzitter van de raad van toezicht extra aandacht besteden aan cultuur en gedrag: zowel in het profiel, als in de persoon, op basis van omgevingsfactoren en de fase waarin de organisatie zich bevindt.”*

### **Best practice**

“Bij de selectie en benoeming voor sleutelposities is het belangrijk om de nieren te proeven van de kandidaten. Ik nodig nieuwe bestuurders altijd uit voor een langer één-op-één gesprek en ik wil ook de partners leren kennen.”

Datzelfde benoemingsbeleid kan de toezichthouders overigens in de weg zitten als de bestuurder desondanks ongewenst gedrag vertoont, juist omdat ze hem of haar zelf hebben geselecteerd:

*“De raad van toezicht ziet alleen keurige, goed opgeleide en beschaafde bestuurders die ze zelf hebben geselecteerd. Dat maakt het lastig om die bestuurders serieus aan te spreken op hun gedrag en scherp te krijgen hoe de cultuur in een organisatie echt is.”*

Omgekeerd vormt het ontslag van een bestuurder een beproefd middel om te interveniëren wanneer cultuur en gedrag niet overeenkomen met het gewenste profiel.

*“Als je de cultuur wilt veranderen, dan is een interventie in leiderschap noodzakelijk.”*

De raad van toezicht kan ook voorbeeldgedrag vertonen door gebruik te maken van haar bevoegdheid om bestuurders te ontslaan.

*“Ooit hebben we als raad van toezicht iemand moeten ontslaan wegens niet-integer handelen. Dat hebben we bewust breed gecommuniceerd in de organisatie. Daarmee laat je zien dat je handelt naar de kernwaarden.”*

### **Conclusie**

Het betrekken van cultuur en gedrag bij de selectie en benoeming van bestuurders is een best practice, maar vervolgens lijken de toezichthouders vooral te vertrouwen op de eigen gelukkige hand van selecteren en de integriteit van de bestuurder. Een frequentere en sterker sturende rol lijkt op zijn plaats. Op die manier kunnen toezichthouders al bij de eerste signalen van ongewenst gedrag snel en tussentijds ingrijpen, waardoor de gevolgen voor de continuïteit beperkt blijven. Nu concentreert de sturende rol van toezichthouders zich op twee momenten en middelen: benoeming en ontslag. Er lijkt niets tussen te zitten. Naast die hoge en lage ‘tonen’ zouden toezichthouders het middenregister voor het sturen en toezicht op cultuur en gedrag moeten verbreden.

### **Beloning**

Ook beloning vormt een middel dat sommige toezichthouders zouden willen inzetten voor het sturen op cultuur. Daarbij gaat het niet zozeer om de absolute hoogte van de remuneratie van het bestuur, maar veel meer om de uitgangspunten voor de beloning, ook in de rest van de organisatie. Op dit punt ervaren toezichthouders echter een dilemma: het kwalitatief belonen op gedrag staat nog in de kinderschoenen en de cao's binnen de publieke sector bieden geen mogelijkheden voor een gericht beloningsbeleid op dit gebied.

In de meeste organisaties worden medewerkers dan ook beloofd op het behaalde resultaat en niet op gedrag, zo komt naar voren uit de antwoorden van de toezichthouders.

Soms geven toezichthouders aan niet te weten hoe medewerkers worden beloofd:

*“Eerlijk gezegd weet ik niet of er in deze organisatie op gedrag wordt beloofd. Ik zal het op de volgende vergadering eens navragen.”*

Sommige toezichthouders geven aan dat de beloning op gedrag vooral impliciet gebeurt:

*“Het vormt onderdeel van onze cultuur om mensen een schouderklopje te geven.”*

Daarmee wordt gestuurd op het 'wat', het behalen van het resultaat, maar niet op het 'hoe', oftewel de wijze waarop dat resultaat bereikt wordt (bijvoorbeeld ten koste van langetermijndoelstellingen of de klanttevredenheid). Als de toezichthouders daar al verandering in zouden willen brengen, ontbreekt vaak de kennis voor een aanpassing van de beloningssystematiek.

Sommige organisaties zijn bezig om hun kernwaarden te vertalen in hun beoordelings- en beloningssystemen, maar in de praktijk blijkt het een worsteling te zijn om de beloningssystematiek te kantelen van beloning op resultaat (het 'wat') naar beloning op gedrag (of het 'hoe' van het resultaat). Toezichthouders hebben moeite om grip te krijgen op de kwalitatieve (belonings)criteria, zoals ook de volgende uitspraak aangeeft:

*“We zijn er wel mee bezig, maar weten niet goed hoe je op gedrag kunt belonen, want ook gedragsdoelstellingen moet je SMART kunnen maken.”*

### **Conclusie**

De beloning is een van de middelen die toezichthouders kunnen inzetten voor het sturen op cultuur en gedrag. Een beloningssysteem dat is gebaseerd op de kernwaarden kan immers de juiste prikkels geven. In de praktijk ontbreekt in veel organisaties echter een incentive voor goed gedrag. De toezichthouders zetten hun bevoegdheid voor het vaststellen en toezien op de beloning niet of nauwelijks in, omdat ze de kennis missen om te belonen op kwalitatieve prestatie-indicatoren of omdat de cao's binnen de publieke sector dat niet toelaten. Een verdere verkenning lijkt op zijn plaats.

Voorlopig lijkt een sterkere sturing door de toezichthouders zelf belangrijker, bijvoorbeeld langs de lijnen van het volgende praktijkvoorbeeld:

---

**“We weten nog niet goed hoe we op kwalitatieve prestatie-indicatoren moeten belonen.”**

---

### **Best practice**

“Het gaat niet om wat je zegt, maar om wat je doet. Je kunt teamleiders trainen om hun medewerkers te waarderen op de manier waarop deze omgaan met de kernwaarden. Niet goed functioneren op dit vlak kan leiden tot ontslag. Gewenst gedrag kan bijvoorbeeld ook worden gestimuleerd door het toekennen van een prijs voor een bijzondere prestatie.”

Opvallend is dat de toezichthouders vaak niet eens weten hoe medewerkers worden beloond. Kennelijk hebben ze er tot nu toe nooit vragen over gesteld. Hoewel er in sommige raden van toezicht wel wordt nagedacht over een beloningssystematiek die is gebaseerd op de kernwaarden, stellen veel toezichthouders zich op dit punt nog te passief op door niet te vragen naar de sturing, beoordeling en beloning op gedrag en de invoering daarvan niet te onderzoeken, laat staan af te dwingen.

### **5.4 Dilemma 4 - Functioneren versus evalueren**

De geïnterviewde toezichthouders vinden het belangrijk dat ze goed geëquipeerd zijn voor het toezicht op cultuur en gedrag, maar missen veelal een serieuze evaluatie van hun deskundigheid en inbreng op dit gebied en van de interpersoonlijke relaties binnen de raad van toezicht zelf. Overigens bestaan er belangrijke verschillen tussen de Denkers, de Doeners en de Durvers in

de manier waarop invulling wordt gegeven aan de evaluatie van het eigen gedrag en de interactie tussen toezichthouders onderling en die met het bestuur. Voor de ene groep klemt het dilemma dan ook meer dan voor de andere groep.

### **De Denkers**

De Denkers hebben over het algemeen vertrouwen in de eigen deskundigheid om als klankbord voor het bestuur te fungeren op het gebied van gedrag en cultuur, waarbij met name gesteund wordt op de ervaring met de ‘eigenheid’ van de sector:

*“Als bestuurder in de zorg heb ik veel ervaring opgebouwd. Daarom kan ik een goede bijdrage leveren aan de klankbordrol van de raad van toezicht.”*

*“Alle bestuursleden komen uit de organisatie en iedereen kent de cultuur.”*

Al zien sommige toezichthouders binnen deze groep ook dat ervaring in de sector weliswaar een voordeel is, maar nog niet garant hoeft te staan voor een kritische blik op cultuur, of voorziet in de kennis en kunde om op gestructureerde wijze toezicht te houden op de cultuur van de organisatie:

*“Door mijn ervaring in de zorg, ben ik bekend met de eigenheid van de sector en de manier waarop zorgorganisaties opereren. Maar misschien is die sectorspecifieke kennis en ervaring ook wel een valkuil.”*

(Oud-)bestuurders in de sector kunnen door hun langjarige ervaring immers zijn ingekapseld in de heersende mores binnen de branche, erkennen de Denkers. Dan is het in elk geval belangrijk dat de raad ook een of meer kritische en onafhankelijke buitenstaanders bevat en divers is samengesteld.

---

**“Als het misgaat, loop je in deze organisatie het risico dat je hoofd eraf gehakt wordt. Maar een upside beloning kennen we niet.”**

---

---

**“We besteden tien minuten aan zelfevaluatie. Over windowdressing gesproken! Bovendien zijn we te braaf en te aardig naar elkaar toe.”**

---

Desalniettemin zijn de Denkers terughoudend waar het gaat om het evalueren van het eigen functioneren, dat voor hen gebaseerd zou moeten zijn op de formele vereisten. Desgevraagd geven de geïnterviewde toezichthouders aan dat het gedrag en de interpersoonlijke relaties binnen de raad van toezicht tijdens de evaluatie veelal buiten schot blijven:

*“Onze toezichthouders zijn bestuurders van naam en faam. Het is dan ook not done om elkaar aan te spreken op gedrag en de onderlinge relaties. Je accepteert elkaar zoals je bent.”*

#### **De Doeners**

Ook bij de Doeners vormen de onderlinge relaties meestal geen onderdeel van de evaluatie. Alleen beginnen de Doeners de noodzaak in te zien om daarin verandering te brengen, getuige deze uitspraak:

*“We zijn te braaf tijdens de evaluatie. We zijn te aardig tegen elkaar en we missen de vaardigheid om op een volwassen manier het achterste van onze tong te laten zien. Dat moet extern gefaciliteerd worden.”*

De praktijk blijft echter soms nog achter bij de ambitie:

*“In de raad van toezicht zijn we heren en dames onder elkaar en gaan we uit van ieders intrinsieke motivatie. Als iemand er de kantjes ervan afloopt, wordt daar iets van gezegd, maar er wordt ook veel getolereerd: borstklopperij, of mensen die te lang aan het woord zijn.”*

*“Onze bestuurders worden geselecteerd op het hebben van een groot netwerk. Ze zijn vaak druk met andere zaken dan de organisatie. De formele agenda van een vergadering moet dus binnen de tijd afgehandeld worden. De ‘binnenkant’ lijdt daar regelmatig onder.”*

Sommige Doeners geven aan dat men elkaar binnen de raad van toezicht wel degelijk aanspreekt op gedrag:

*“Als er in de raad van bestuur en in de raad van toezicht sprake is van wederzijds respect, durf je elkaar ook aan te spreken op gedrag. Een laag energieniveau en dito discipline getuigen niet van een dergelijk respect. Als een toezichthouder tijdens de vergadering pas zijn stukken openmaakt, wordt hem of haar dan ook verzocht de vergadering direct te verlaten.”*

#### **De Durvers**

Kenmerkend voor de Durvers onder de toezichthouders is dat ze niet alleen de bestuurder aanspreken op diens gedrag, maar ook kritisch naar zichzelf en de eigen beperkingen kijken, of dat in elk geval proberen te doen.

*“Er vindt jaarlijks een zelfevaluatie plaats. Daarbij blijft ons eigen gedrag zeker niet buiten schot. Dit keer heeft een externe partij de evaluatie begeleid. Ook de MT-leden zijn geïnterviewd en bevraagd over het functioneren van het bestuur.”*

Maar ook binnen deze groep toezichthouders blijft evaluatie soms nog een heet hangijzer:

*“Onderlinge relaties blijven bewust buiten schot tijdens de zelfevaluatie om escalatie te voorkomen.”*

### Best practice

“Afgelopen jaren zijn er heidagen georganiseerd om de relaties en de communicatie tussen de toezichthouders te bespreken. Dit vindt plaats met externe begeleiding. Dezelfde onderwerpen komen aan de orde tijdens de jaarlijkse evaluatie van het functioneren van de raad van toezicht. Daarbij gaat het onder meer over de motivatie voor het lidmaatschap van de raad van toezicht, de afspraken die we met elkaar maken, wat ons beweegt, wie we zijn. Maar ook over persoonlijke omstandigheden, hoe toezichthouders in hun vel zitten en wat ze belangrijk vinden om effectief te kunnen functioneren. Dat zijn belangrijke aandachtspunten voor de voorzitter van de raad van toezicht.”

---

“Niet iedereen kan persoonlijk en zakelijk scheiden. We proberen kleine stapjes te zetten. Het feit dat we evalueren is al een hele overwinning!”

---

In dit kader lijkt een code voor goed bestuur houvast te bieden, zoals een toezichthouder concludeert:

*“Je durft dingen bespreekbaar te maken omdat die code er is. Dat was vroeger pijnlijker.”*

Een aantal Durvers zet ‘evaluatie’ dan ook op de agenda van de eerstvolgende toezichthoudersvergadering.

### Conclusie

We zagen eerder dat de geïnterviewde toezichthouders zich bescheiden opstellen in het aanspreken van het bestuur op the tone at the top. Ook de cultuur binnen de raad van toezicht zelf is meestal geen onderwerp van gesprek. Tijdens de evaluatie spreken toezichthouders elkaar vaak niet aan op deskundigheid en gedrag, de interpersoonlijke relaties blijven veelal buiten schot. Kennelijk hebben veel toezichthouders moeite met de menselijke dynamiek binnen de boardroom. Dat geldt sterker voor de ene groep toezichthouders dan voor de andere. De Denkers schatten de eigen deskundigheid op het gebied van cultuur en gedrag het hoogst in en staan er het minst voor open om het eigen functioneren en dat van de raad van toezicht als collectief te beoordelen. Binnen die groep vormt de jaarlijkse evaluatie nog een ondergeschoven kindje.

Ook de Doeners hebben moeite met evaluatie, maar zij geven blijk van een groter zelfkritisch vermogen en een aarzelend bewustzijn dat er opener en effectiever moet worden geëvalueerd.

De Durvers ten slotte zijn het meest kritisch op het eigen functioneren. Ook voor deze groep blijft evaluatie een heet hangijzer. Desondanks durven ze elkaar aan te spreken tijdens een professionele evaluatie, soms inclusief peer review en 360-gradenfeedback.

Door het kritisch evalueren van het eigen functioneren kunnen toezichthouders zowel hun deskundigheid op het gebied van cultuur en gedrag vergroten als het goede voorbeeld geven. Bovendien wordt het gemakkelijker om het bestuur aan te spreken op gedrag als de toezichthouders ook zichzelf niet sparen en openstaan voor kritiek. Op dit punt kan dus nog een zekere verbeteringslag gemaakt worden.

### 5.5 Dilemma 5 - Informatievoorziening over cultuur en gedrag: betrouwbaar, onafhankelijk en specifiek

Voor een goede bewaking van cultuur en gedrag moeten toezichthouders beschikken over de juiste informatiebronnen. Alle geïnterviewde toezichthouders worstelen met de vraag hoe ze voldoende zicht op de organisatie kunnen creëren om goed toezicht op cultuur en gedrag te kunnen houden. Ze realiseren zich dat ze meer en andere informatie nodig hebben dan waarover ze via het bestuur beschikken. De formele informatiebronnen volstaan daarvoor immers vaak niet. Naast het stellen van vragen en de informatie die de raad van toezicht door het bestuur ter hand is gesteld, willen ze zich vooral zelf een beeld vormen van de cultuur van de organisatie.

---

“Zelfs de voorzitter wordt op de pijnbank gelegd!”

---

Over de gehele linie zeggen de toezichthouders dan ook niet afhankelijk te willen zijn van de bestuurder voor hun informatievoorziening. Maar de wijze waarop ze daar vervolgens in de praktijk daadwerkelijk invulling aan (kunnen) geven, kan aanzienlijk verschillen:

*“Bij een aantal instellingen heb ik meegemaakt dat het absoluut verboden was om buiten de raad van bestuur om met iemand anders in de organisatie te praten. Het enige informatiekanaal was de raad van bestuur. Dat kan echt niet. Niet omdat ik het bestuur niet vertrouw, maar omdat het een te eenzijdig beeld geeft.”*

De meeste toezichthouders gaan echter zelf actief op zoek naar meer en rijkere informatiebronnen dan alleen het bestuur. Sommigen beschikken zelfs over een heel arsenaal aan best practices op het gebied van informatieverstrekking en -vergaring. Zo heeft een aantal raden van toezicht een informatieprotocol opgesteld of levert een speciaal daartoe aangestelde medewerker de raad van toezicht de gewenste informatie, zodat deze daarvoor niet afhankelijk is van het bestuur.

Ook contact met het tweede echelon wordt essentieel gevonden:

#### **Best practice**

*“Onze raad van toezicht heeft besloten dat naast de bestuurders ook de beide directeuren Zorg altijd bij de vergaderingen aanwezig zijn. Dat zorgt voor een leukere discussie. We zijn nu vaker bezig met de inhoud en niet alleen meer met de poen.”*

Maar de toezichthouders gaan ook en vooral op zoek naar informele informatiebronnen, variërend van contacten met de ondernemingsraad tot praten met de klachtencommissie en werkbezoeken:

*“Ook de mening van de ondernemingsraad, de uitkomsten van de 360-graden feedback en de sfeer in de organisatie zijn belangrijk.”*

#### **Best practice**

*“Wij hanteren het zogenoemde ‘grootoudermodel’: een structureel contact van de raad van toezicht met de laag onder de raad van bestuur.”*

Soms strekt de informatievergaring zich zelfs uit tot de werkvloer, zoals bij een geïnterviewde toezichthouder uit de gezondheidszorg:

*“Onze eigen waarneming van hoe de kernwaarden in de praktijk worden gebracht, geschiedt door op anonieme basis in het ziekenhuis mee te draaien met het hoofd van de avond-, nacht- of weekenddienst.”*

---

*“Het liefst zou je als raad van toezicht zelf op de werkvloer meelopen, maar daar word je geacht niet te komen.”*

---

De duiding van die zelfverkregen informatie wordt soms overigens als lastig ervaren:

*“Op welke signalen onderneem je als raad van toezicht actie en op welke niet?”*

### **Conclusie**

Informatievoorziening vormt de sleutel voor een goede grip op cultuur en gedrag. De meeste toezichthouders vertrouwen niet alleen op het bestuur voor het verkrijgen van informatie over de cultuur en het gedrag, maar stellen zich ad hoc ook op de hoogte door zelf de organisatie in te gaan en met medewerkers en andere betrokken partijen te spreken. Daarbij wordt gezocht naar voldoende aanvullende informatiebronnen om het gedrag van de bestuurder goed te kunnen duiden. Gestructureerde informatievoorziening over cultuur aan de raad van toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een culture assessment of evaluatie, staat echter nog in de kinderschoenen. Op die manier kunnen toezichthouders hun informatievergaring over cultuur en gedrag daadwerkelijk verankeren en daarmee hun sturing en toezicht op dit gebied. Dat laatste staat centraal in het volgende hoofdstuk.

### **Best practice**

“Natuurlijk kun je je als raad van toezicht informeren via formele bronnen als protocollen, maar het is zeker zo belangrijk om af en toe de organisatie in te gaan en een directeurenconferentie, een OR-vergadering of een feestje bij te wonen. Daar hoor je het meest.”



---

## ***6. De vierde dimensie: Dragen - Verankeren van cultuur***

In de vorige hoofdstukken hebben we kunnen zien dat toezichthouders het belang van sturen op cultuur en gedrag onderschrijven, maar ook dat ze verschillen in de wijze waarop ze daaraan invulling geven. We zagen dat het toezicht op cultuur en gedrag zich beweegt tussen drie dimensies:

- Denken** Vertrouwen in regels
- Doen** Voelen van verantwoordelijkheid
- Durven** Vermogen om te acteren

Iedere dimensie is op zichzelf van belang voor het sturen en toezicht houden op cultuur als drijvende kracht voor het gedrag in de organisatie. De meest krachtige sturing wordt echter bereikt wanneer er een samenhang bestaat tussen de drie dimensies en deze elkaar versterken. Dat betekent dat toezichthouders alle drie dimensies in hun toezicht moeten integreren: niet alleen denken, maar ook doen en durven.

PwC voegt aan de drie dimensies van het sturen op cultuur en gedrag een vierde dimensie toe:

- Denken** Vertrouwen in regels
- Doen** Voelen van verantwoordelijkheid
- Durven** Vermogen om te acteren
- Dragen** Verankeren van cultuur en gedrag

Deze vierde dimensie vormt het ‘cement’ tussen de overige drie dimensies en zorgt ervoor dat ze elkaar kunnen versterken. In het bollenmodel hieronder wordt dat als volgt gesymboliseerd: elke dimensie wordt gedragen door de overlap met de twee andere, welke bol zich ook bovenaan het model bevindt.

## 6.1 De evaluatie van cultuur

Eerder in deze publicatie zagen we dat juist toezichthouders als relatieve buitenstaander het bestuur een spiegel kunnen voorhouden. Die spiegel moet zo geslepen zijn dat deze zowel het voorbeeldgedrag, als de symbolen en de systemen in de organisatie helder weergeeft. Wordt het beleden klantbelang echt doorleefd? Staan de persoonlijke drijfveren en het gedrag van sleutelfiguren in de organisatie al dan niet haaks op de geformuleerde kernwaarden? Wordt het doorleven van die kernwaarden ondersteund of juist belemmerd door the tone at the top, de dagelijkse beslissingen en de systemen en structuren?

In het vorige hoofdstuk zagen we dat toezichthouders zichzelf zo goed en onafhankelijk mogelijk proberen te informeren om op die manier zicht te krijgen op cultuur en gedrag. Hoewel dat

**Figuur 3. De vier dimensies: verankeren van sturen op cultuur & gedrag**



een best practice is die het (toe)zicht op cultuur aanzienlijk verbetert, heeft die vorm van informatieverzameling vanzelfsprekend een ad-hockarakter.

Om als raad van toezicht het sturen op cultuur en het gedrag binnen de organisatie daadwerkelijke te dragen, is gestructureerde informatie nodig over de werkelijke cultuur en de verschillen met de gewenste cultuur, bijvoorbeeld in de vorm van een culture assessment, of cultuurevaluatie. Daarmee krijgen toezichthouders een instrument in handen waarmee ze cultuur en gedrag kunnen sturen, waarmee deze uitspraak niet langer opgaat:

*“Cultuur kun je niet meten, dus kun je het ook niet als instrument inzetten.”*

en objectieve evaluatie van de cultuur van organisaties, afhankelijk van de diepgang, scope en focus waarvoor gekozen wordt.

Het model voor cultuurevaluatie laat zich als hieronder visualiseren (zie voor een toelichting van de gehanteerde begrippen hoofdstuk 2; in de bijlage is een gedetailleerde beschrijving van het model opgenomen).

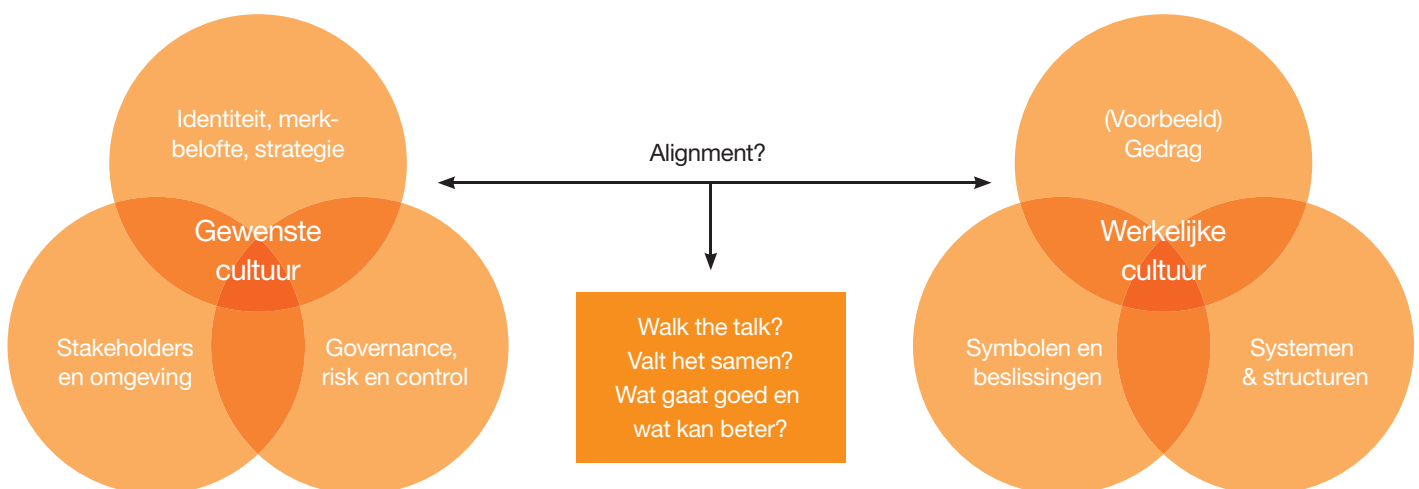
Het observeren en benoemen van (voorbeeld)gedrag is wellicht het meest voor de hand liggend; het analyseren van de geïmplementeerde systemen, procedures en structuren het meest toegankelijk. Het meest illustratief voor de werkelijke cultuur zijn keuzes, waarbij ogenschijnlijk tegengestelde belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Welk product wordt in de markt gezet? Het product dat goed is voor de klant of het product waarmee winst gemaakt wordt? Op zulke keuzemomenten blijkt welke waarden werkelijk belangrijk worden gevonden en welk gedrag echt gewaardeerd wordt. Ook de systemen en structuren moeten het gewenste gedrag ondersteunen, bijvoorbeeld met een gerichte systematiek voor het beoordelen en belonen van gewenst gedrag.

## “De evaluatie van cultuur moet objectief en betrouwbaar zijn.”

### **Metten, analyseren en sturen**

PwC Behavioral & Cultural Governance heeft een model ontwikkeld om de overeenkomsten en verschillen tussen de werkelijke en de gewenste cultuur te meten, te analyseren en te sturen. Het model voorziet daarmee in een specifieke

**Figuur 4. Meten, analyseren en sturen van de overeenkomst tussen werkelijke en gewenste cultuur**



De raad van toezicht kan langs diezelfde lijnen van cultuur de organisatie de maat nemen. Toezichthouders zullen bestuurders erop moeten wijzen als hun tone at the top haaks staat op de kernwaarden en daarmee een verkeerd signaal afgeeft naar de rest van de organisatie. Daarnaast kunnen toezichthouders ervoor zorgen dat de kernwaarden een doorslaggevende rol spelen in de besluitvorming en aandringen op een aanpassing van de beloningssystematiek en andere structuren om de gewenste cultuur te ondersteunen en te versterken.

**Informatievoorziening als sleutelfactor**  
De sleutel tot het succesvol sturen en toezicht houden op cultuur en gedrag is een vorm van informatievoorziening die niet generiek en abstract is, maar juist specifiek en gedetailleerd. Op die manier hoeft de raad van toezicht niet organisatiebreed in te grijpen, maar wordt het chirurgisch aanpakken van de pijn mogelijk. Daarmee is cultuurverandering niet langer een ingrijpend, abstract en een onbeheersbaar proces, zoals veel toezichthouders vrezen, maar een vanzelfsprekend onderdeel van de dagelijkse praktijk, waarbij de cultuur stapje voor stapje sterker wordt.

## **6.2 Tien gewetensvragen en tien indicatoren voor toezichthouders**

Hoe kunt u de inzichten in deze publicatie vertalen naar beter toezicht op cultuur en gedrag in de praktijk? Om toezichthouders hiervoor een aantal concrete handvatten te bieden, hebben we een top-10 samengesteld van de gewetensvragen die de raad van toezicht zichzelf en het bestuur kan stellen. Daarnaast hebben we een top-10 opgesteld van de belangrijkste informatiebronnen (indicatoren) voor het snel op het spoor komen van zogenaamde red flags: de vaak verborgen early warning signals waarmee toezichthouders vroegtijdig kunnen onderkennen dat de werkelijke cultuur afwijkt van de gewenste cultuur.

Het bewaken van de cultuur vormt een voortdurende verantwoordelijkheid voor toezichthouders. Dat geldt zowel voor de Denkers, de Doeners als de Durvers, die samen het toezicht op de Nederlandse publieke organisaties belichamen en daarmee een belangrijke maatschappelijke taak hebben. Om die taak goed te kunnen vervullen, zullen toezichthouders zich uiteindelijk moeten ontwikkelen tot Draggers van de sturing op cultuur en gedrag in hun organisatie en de verankering daarvan.

### **Cultuur in de hand hebben**

Voor het gemak hebben we dat ‘dragen’ letterlijk genomen en ook een uitneembaar kaartje gemaakt van de top-10 vragen voor toezichthouders (voorkant) en de top-10 indicatoren (achterkant). Op die manier kunt u het kaartje niet alleen meenemen naar de eerstvolgende vergadering van de raad van toezicht, maar ook bij u dragen als u een werkbezoek bij de organisatie aflegt, met de ondernemingsraad spreekt, of op een bijeenkomst voor cliënten bent. Zo heeft u de vier dimensies van het toezicht - Denken, Doen, Durven en Dragen - handzaam bijeen op een tweedimensionaal kaartje, als uw ‘mini-agenda’ voor sturen op cultuur en gedrag.

## Tien gewetensvragen over cultuur en gedrag

1. Welk gedrag wordt van onze organisatie verwacht om onze merkbeploofte, de strategie, de verwachtingen van stakeholders en de governance-doelstellingen waar te maken?
2. In hoeverre zijn de cultuur en het gewenste gedrag helder en ondubbelzinnig gedefinieerd in de kernwaarden?
3. Hoe zorgt de organisatie ervoor dat iedereen in de organisatie de betekenis van de kernwaarden kent voor het verwachte gedrag in de verschillende afdelingen en functies?
4. In hoeverre is het (voorbeeld-)gedrag van de hoogste leiding in lijn met onze kernwaarden en cultuur?
5. Welk signaal geven wij en het management af met de gemaakte keuzes en genomen besluiten? In hoeverre zijn deze signalen in lijn met strategie, doelstellingen én onze kernwaarden?
6. In hoeverre staat de hoogste leiding en het (midden-) management onder druk om de gestelde financiële, veelal kortetermijndoelstellingen te bereiken, mogelijk ten koste van het vertrouwen op de lange termijn?
7. Hoe beoordelen en belonen wij medewerkers voor goed gedrag in lijn met de kernwaarden (en niet alleen voor het behalen van resultaat)?
8. In hoeverre dekken onze regels en interne beheersingsmaatregelen niet alleen onze governance-doelstellingen af, maar passen ze ook bij de cultuur die we voor ogen hebben?
9. Hoe verkrijgen wij als raad van toezicht voldoende deskundigheid en betrouwbare informatie om een robuuste dialoog te kunnen voeren met het management over de sterktes en zwaktes van de organisatiecultuur?
10. In hoeverre geven wij met ons eigen gedrag en de wijze waarop we met elkaar en met het management omgaan als raad van toezicht het goede voorbeeld in lijn met de gewenste cultuur?



## Tien indicatoren voor cultuur en gedrag

1. Cliënttevredenheidsscores, Net Promotor Scores (NPS) en de klachtenlijn of -commissie
2. Gegevens over medewerkersbetrokkenheid, ziekteverzuim en personeelsverloop
3. Goede gesprekken met middenmanagement ('grootouder - model') of middenmanagement op uitnodiging deel laten nemen in de vergadering van de raad van toezicht
4. De speeches van management, directeurenconferenties, nieuwjaarsborrels, afscheidsrecepties en andere gelegenheden
5. Beslissingen die genomen worden (en in hoeverre die in lijn zijn met de kernwaarden)
6. Werkbezoeken (al dan niet anoniem), een goed gesprek met de ondernemingsraad en andere observaties op de werkvloer
7. 360-graden feedback van het bestuur en het proces en de uitkomsten van de zelfevaluatie van het bestuur
8. Culture assessment die, afhankelijk van diepgang, focus en scope, het gat zichtbaar maakt tussen de werkelijke en de gewenste cultuur, als basis voor chirurgische aanscherpingen in de organisatie
9. Kleine afwijkingen van de normale gang van zaken, zowel positief als negatief: wat is de symboliek erachter?
10. De 'heldenverhalen' die worden verteld, zowel de bestaande organisatiemythen als nieuwe verhalen

### Contact

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met

Nita Wink RA MBA  
Telefoon: 088 792 33 44  
E-mail: nita.wink@nl.pwc.com

dr. Olof Bik RA  
Telefoon: 088 792 51 68  
E-mail: olof.bik@nl.pwc.com



---

# *Bijlagen*

---

# I De 19 stellingen die aan de toezichthouders zijn voorgelegd

1. Juist door onze cultuur zijn we zo succesvol.
2. Onze cultuur is helder gedefinieerd in onze kernwaarden.
3. In de publieke sector sturen we vooral op waarden, dan komt het (financiële) resultaat vanzelf.
4. Communicatie over kernwaarden is vaak niet meer dan een mooi verhaal ('window-dressing'), maar zeker geen leidmotief.
5. Een cultuur bouw je niet door wat je zegt, maar alleen door wat je doet.
6. Juist door de voorwaarden die gesteld worden bij financiering met publiek geld wordt niet op waarden gestuurd, maar vooral op het halen van het budget.
7. Regels, procedures en interne controle slaan alle motivatie en eigen verantwoordelijkheid bij onze medewerkers dood.
8. Onze cultuur is ons belangrijkste interne beheersingsinstrument.
9. Professionalisering van de corporate governance in de publieke sector brengt ons juist v erder weg van waar het écht om gaat: het gedrag van onze bestuurders en medewerkers.
10. Risicomanagement is bij ons geen 'papieren tijger' – het wordt écht geleefd in ons dagelijks handelen!
11. De focus van externe toezichthouders op de evaluatie van cultuur, leidt ertoe dat cultuur verwordt tot het volgende afvinklijstje.
12. De medewerkers binnen onze organisatie worden gestuurd, beoordeeld en beloond op hun gedrag.
13. Regels, codes en procedures zijn feitelijk nutteloos wanneer er geen of weinig aandacht besteed wordt aan cultuur en gedrag binnen de organisatie.
14. Onze kernwaarden spelen een doorslaggevende rol bij het nemen van beslissingen binnen de raad van toezicht.
15. Ik reken het bestuur niet alleen af op het behaalde resultaat, maar ook op de wijze waarop dat resultaat is bereikt.
16. Ik heb voldoende deskundigheid van cultuur en gedrag om op dit gebied als klankbord voor het dagelijks bestuur te fungeren.
17. Tijdens de zelfevaluatie van de raad van toezicht blijven ons gedrag en de interpersoonlijke relaties buiten schot.
18. Om me als toezichthouder een goed beeld te kunnen vormen van de cultuur binnen de organisatie, zijn er meerdere informatiebronnen nodig.
19. Als de raad van toezicht al niet de goede vragen stelt over cultuur en gedrag, kun je het vergeten dat de bestuurders de juiste toon zetten in de dagelijkse praktijk.

## II PwC Behavioral & Cultural Governance: de cultuurevaluatie

Cultuur en gedrag spelen een essentiële rol in het succes van iedere organisatie. Het zijn immers de mensen die de organisatie maken. In hun gedrag naar klanten, omgeving en elkaar komt tot uitdrukking waar de organisatie werkelijk voor staat. Natuurlijk is het primair het management dat stuurt op cultuur en gedrag. Maar ook toezichthouders hebben hierin een rol.

Commissarissen en toezichthouders hebben een stimulerende taak om de cultuur en het gedrag van de organisatie verder te versterken. Zij zijn aan zet als het gaat om:

- Het initiëren van de dialoog met het management over de gewenste cultuur en de kernwaarden als kompas voor gewenst gedrag in de organisatie. Belangrijke aspecten daarbij zijn merkpositionering, identiteit, strategie en maatschappelijke verantwoordelijkheid enerzijds en governance, risicomanagement en interne beheersing anderzijds;
- Het bewaken van het samenvallen van de werkelijke organisatiecultuur met de gewenste cultuur als een van de meest bepalende factoren van gedrag binnen de organisatie. De raad van toezicht is als geen ander in staat het management een spiegel voor te houden door het benoemen van ‘verkeerde’ signalen in het gedrag of de cultuur. Daarmee stellen de toezichthouders het management in staat een diepgaander analyse te doen en tijdig bij te sturen;
- Het zetten van de toon door het gedrag en de cultuur van toezichthouders zelf. Het gedrag en de cultuur binnen de raad bepalen bovendien voor een groot deel het effectief functioneren.

PwC Behavioral & Cultural Governance maakt cultuur en gedrag tastbaar. Dat doen wij vanuit een verschillende scope (raad van toezicht, raad van bestuur, organisatieonderdeel, gehele organisatie), verschillende focus (kernwaarden, bestuursevaluatie, de doelstellingen op het gebied van goed bestuur, risicomanagement en compliance, performancemanagement, soft controls) en met verschillende diepgang (bijvoorbeeld van quick scan tot volledige evaluatie).

PwC ondersteunt raden van toezicht hierin op de volgende gebieden:

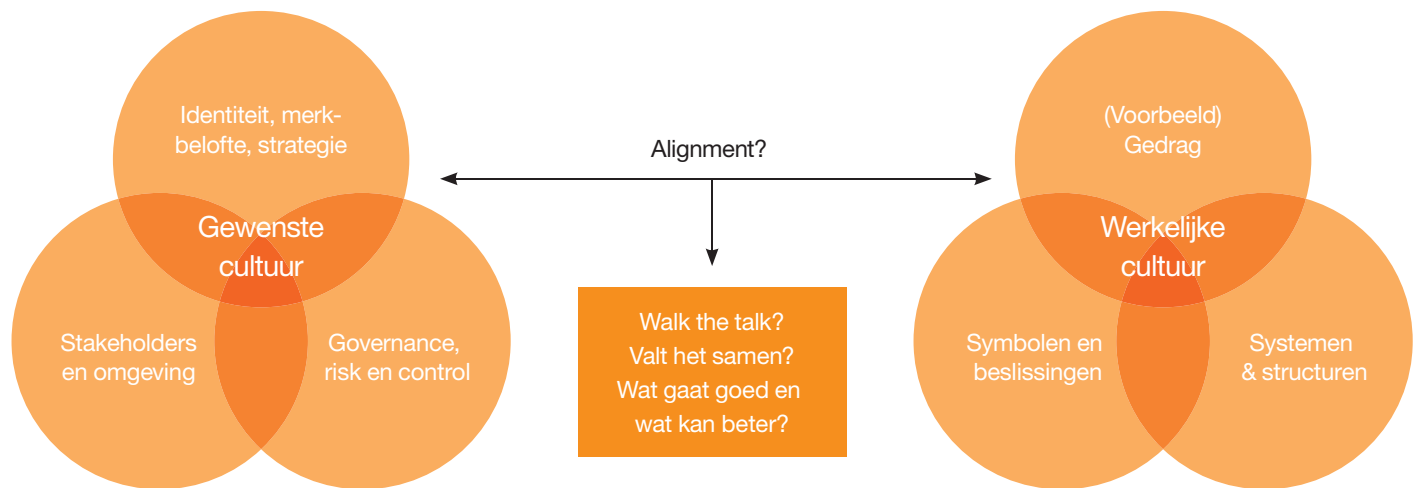
- Het begeleiden van het management bij het in kaart brengen van de gewenste cultuur en kernwaarden, het versterken van de eenheid van visie of het benutten van nieuw elan in de bestuurskamer. Invalshoeken zijn de merkelofte, strategie, stakeholders en governance doelstellingen. Een sterke cultuur begint immers bij eenheid van visie en leiderschap;
- Het meten en beoordelen van de werkelijke cultuur. De cultuurevaluatie geeft inzicht in de mate waarin de werkelijke organisatiecultuur in lijn is met de gewenste cultuur en de punten waarop deze verschillen. Afhankelijk

van diepgang, scope en focus (waarin keuzes gemaakt kunnen worden) geeft een cultuurevaluatie de raad van toezicht en het management de informatie die nodig is om op chirurgische wijze aanscherpingen te doen in de organisatiecultuur, specifieke en scherpe organisatorische maatregelen te treffen (van leiderschap tot aan structuren en processen) om de werkelijke organisatiecultuur te versterken en de voortgang van die interventies te meten;

- Board Culture Evaluation: Geeft inzicht in de groepsdynamiek en het effectief functioneren van de raad als team, al dan niet als formeel evaluatiemoment.

Meer over het sturen op cultuur en gedrag voor toezichthouders en de zelfevaluatie: [www.pwc.nl/corporategovernance](http://www.pwc.nl/corporategovernance).

**Figuur 5. Meten, analyseren en sturen van de overeenkomst tussen werkelijke en gewenste cultuur**



---

## III Informatie over het commissarissenprogramma van PwC

PwC kent sinds lange tijd een commissarissenprogramma dat voorziet in de organisatie van kleinschalige commissarissen- en toezichthoudersbijeenkomsten, zowel onafhankelijk als in samenwerking met gerenommeerde partners. PwC biedt afzonderlijke programma's aan voor respectievelijk commissarissen van beursgenoteerde ondernemingen, commissarissen van niet-beursgenoteerde ondernemingen en toezichthouders van instellingen in de (semi-)publieke sector.

Ieder programma bestaat uit een halfjaarlijkse serie bijeenkomsten waarvoor de aan het programma gekoppelde commissarissen kunnen inschrijven. De bijeenkomsten zijn besloten en bieden de aanwezigen de gelegenheid om ervaringen uit te wisselen, nieuwe inzichten te verkrijgen en hun persoonlijke netwerk uit te breiden. Op de agenda staan verschillende thema's, variërend van de bepalingen in de codes voor goed bestuur tot de jongste wijziging in internationale boekhoudregels. Regelmatig nodigen wij prominente sprekers uit om een kwestie aan de orde te stellen en de discussie daarover aan te jagen. Dezelfde functie hebben de door PwC zelf geproduceerde films, waarin realistische casussen centraal staan. Tevens heeft PwC enkele praktische hulpmiddelen ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld 'De test', een checklist voor personen die een commissariaat overwegen en 'De evaluatie', een brochure die een Raad van Commissarissen handvatten geeft het eigen functioneren te beoordelen.

De volgende brochures hebben wij beschikbaar:

- Effectieve informatievoorziening - praktijkdilemma's en good practices voor bestuurders en interne toezichthouders in de publieke sector
- Boardroom insider - invloed en visie van de bestuurssecretaris op effectieve governance
- De evaluatie - zelfevaluatiebrochure voor commissarissen
- De test - een checklist voor personen die een commissariaat overwegen (2e editie)
- Auditcommissies - toezicht op basis van feiten (3e editie)
- 21 aanbevelingen voor toezichthouders in de (semi-)publieke sector
- Governance Review - een bouwwerk voor toezichthouders in de (semi-)publieke sector.

Bovenstaande brochures zijn op te vragen via [toezicht@nl.pwc.com](mailto:toezicht@nl.pwc.com) of te downloaden op [www.pwc.nl/corporategovernance](http://www.pwc.nl/corporategovernance).

Wij vestigen ook graag uw aandacht op onze website [www.pwc.nl/corporategovernance](http://www.pwc.nl/corporategovernance). Hier vindt u informatie die u in uw rol van toezichthouder van pas kan komen en hier worden actuele en relevante onderwerpen nader toegelicht. Voor meer vragen over ons commissarissenprogramma kunt u zich wenden tot Yolanda Bröcker-van der Meer of Willemijn van Asselt via e-mail: [toezicht@nl.pwc.com](mailto:toezicht@nl.pwc.com) of telefonisch: 088 792 5414/5403.

---

# Contact

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met

Nita Wink RA MBA  
Telefoon: 088 792 3344  
E-mail: [nita.wink@nl.pwc.com](mailto:nita.wink@nl.pwc.com)

dr. Olof Bik RA  
Telefoon: 088 792 5168  
E-mail: [olof.bik@nl.pwc.com](mailto:olof.bik@nl.pwc.com)

*'PwC' is het merk waaronder member firms van PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) handelen en diensten verlenen. Samen vormen deze firms het wereldwijde PwC-netwerk. Elke firm in het netwerk is een afzonderlijke juridische entiteit en handelt voor eigen rekening en verantwoording en niet als vertegenwoordiger van PwCIL of enige andere member firm. PwCIL verricht zelf geen diensten aan cliënten. PwCIL is niet verantwoordelijk of aansprakelijk voor het handelen of nalaten van welke van haar member firms dan ook, kan geen zeggenschap uitoefenen over hun professioneel oordeel en kan hen op geen enkele manier binden.*

