

## Toezicht in semipublieke organisaties Leren we van de misstanden?

Professor Rienk Goodijk

De afgelopen jaren is het vertrouwen in de semipublieke sector (zorg, huisvesting, onderwijs en dergelijke) al dan niet terecht, sterk afgenomen door allerlei misstanden die uitgebreid de pers haalden.

Bij Philadelphia bijvoorbeeld bleek er meer aandacht te zijn voor grote vastgoed- projecten en de bestuurlijke fusie met Woonzorg Nederland en Eevan, dan voor de primaire zorgtaak. Bij de IJsselmeerziekenhuizen ontbrak het aan voldoende 'countervailing power' op het bestuurlijke niveau om mismanagement te voorkomen. Bij zorginstelling Aveleijn eiste de ondernemingsraad het vertrek van de directeur en de Raad van Toezicht vanwege het verstrekken van een renteloze hypothecaire lening aan de directeur. Bij zorgcentra De Betuwe werd de centrale cliëntenraad door de Ondernemingskamer ontvankelijk verklaard en in het gelijk gesteld inzake het disfunctioneren van de bestuurder, en werd de voorzitter van de Raad van Toezicht (tijdelijk) vervangen. Bij Rochdale moest de directeur vanwege wanbeleid de woningcorporatie verlaten, bij Orbis bleek de directie haar hand te hebben overspeeld met de financiering van een nieuw ziekenhuis. En in het onderwijs hebben we onder andere te maken gekregen met de HBO-fraude, de onterecht uitgekeerde diploma's bij InHolland en dergelijke.

Al deze bestuurlijke misstanden kunnen, naast fouten, verkeerde inschattingen en immoreel gedrag, niet los gezien worden van de geleidelijke deregulering, de toegenomen eisen van de marktwerking en de grotere complexiteit en hybriditeit van de organisaties. Wellicht kan niet gesproken worden over 'echte markt- werking' maar we kunnen wel vaststellen dat er steeds meer marktmechanismen in de semipublieke sector worden (zijn) ingevoerd om de onderlinge concurrentie te bevorderen, en dat steeds vaker ondernemers zich 'inkopen' in sectoren zoals de zorg.

Veel bestuurders ontwikkelen zich gaandeweg richting heuse ondernemers, maar veel bestuurders ook zijn niet goed voorbereid of zelfs ongeschikt om met deze toenemende concurrentie en 'het ondernemerschap' om te gaan. De zorg bijvoorbeeld is van oudsher gewend aan bestuurders die een budget kregen. Nu moeten zorgbestuurders onzekerheden kunnen managen, of met nieuwe financieringsvormen kunnen omgaan. Dat vraagt andere competenties.

Maar ook het toezicht laat (nog) veel te wensen over. Het lijkt erop dat het toezicht in de semipublieke sector *conceptueel nooit goed doordacht* is en zich sinds de jaren negentig van de vorige eeuw vooral pragmatisch op basis van de veranderende praktijk heeft ontwikkeld. Ook bestaan er hier en daar verouderde opvattingen over goed toezicht of heeft het toezicht geen gelijke tred weten te houden met de nieuwe ontwikkelingen.

In mijn oratie wil ik met name stilstaan bij de vragen en dilemma's waar *het toezicht* in toenemende mate mee geconfronteerd wordt en die beantwoord moeten worden om tot een beter onderbouwde *visie op de toezichtfunctie in de semipublieke sector* te komen.

## Problemen met governance

De deregulering en decentralisatiegolf van de afgelopen jaren en het grotere appel op eigen ondernemerschap en verantwoordelijkheid, hebben onvoldoende geleid tot een bezinning op en aanpassing (verbetering) van de kwaliteit van bestuur en toezicht. En dat terwijl de risico's van het ondernemen aanzienlijk zijn toegenomen, het aantal partijen waarmee rekening moet worden gehouden sterk is gegroeid, en de aansturing van de onderdelen met steeds vaker eigen rechtsvormen, veel complexer is geworden. Sturen is meer dan ooit balanceren geworden (vergelijk Mouwen, 2010), waarbij het omgaan met – en kunnen beheersen van – risico's, belangen en soms tegenstrijdige informatie steeds hogere eisen aan de board(s) stellen. Goed toezicht

daarop veronderstelt wellicht een geheel nieuwe kijk op wat nodig is en waartoe het kan leiden.

Andere oorzaken van de misstanden moeten volgens mij gezocht worden in het (nog) onvoldoende adequaat inrichten van de governance in semipublieke organisaties, de veelal gebrekkige counter vailing power (het tekortschieten van checks and balances) of de gevaren van 'sociaal constructivisme' (Van Oss en Van 't Hek, 2008) waarbij bestuurders en toezichthouders een eigen gesloten werkelijkheid creëren en 'zaken teveel op hun beloop laten'.

Ook de geleidelijke intrede van de Angelsaksische bedrijfscultuur in het semi- publieke domein, met een meer instrumentele benadering van organisaties en mensen en een grotere nadruk op korte termijn belangen, op *incentives* en *gaming* en dergelijke, lijken van invloed. Een meer Angelsaksische benadering kan weliswaar tot verbeteringen in de (efficiency van de) bedrijfsvoering leiden, maar heeft tot nu toe toch ook geresulteerd in onevenwichtigheden in de governance en niet altijd in een kwalitatief betere dienstverlening. Het lijkt me zeer de vraag of bijvoorbeeld de one-tier board of het CEO-model waarvoor toenemende belangstelling is gaan ontstaan, geschikter is voor het besturen van maatschappelijke ondernemingen dan de 'Rijnlandse' two-tier board c.q. het traditionele collegiale bestuursmodel. En een meer prikkelend systeem van beloningen en bonussen leidt, zo is wel gebleken, lang niet altijd tot een betere performance.

Tenslotte kunnen we er nog op wijzen dat internationaal vergelijkend onderzoek steeds vaker aantoont dat behalve governance structuren, toch vooral het gedrag (*personal behavior*) van mensen zelf bepalend is voor good governance (zie o.a. de verwijzingen in mijn boek, 2008).

We dienen ons af te vragen of en wat we leren van de misstanden en crises in de afgelopen jaren. Het stapelen van toezicht op toezicht lijkt me een doodlopende weg. Het gaat veeleer om het vinden van oplossingen voor goed intern toezicht zelf, op weg naar evenwichtig bestuur.

Daarbij moeten bestuurders en toezichthouders in het semipublieke domein zich in de eerste plaats meer bewust worden van hun specifieke taak en rol (of de spanning tussen hun rollen) en – ook maatschappelijke - verantwoordelijkheid.

Voor het nadenken daarover zou gebruik gemaakt kunnen worden van bijvoorbeeld de *triangle* van Moore (2000), een model waarin maatschappelijke ondernemingen worden geattendeerd op het belang van *public value*, *legitimacy/support* en *operational capacity*. Of van het *learning board* model van Tricker en Garratt (Garratt, 1990 en daarna), een cyclisch model van ondernemingsbestuur waarin externe verantwoording (richting stakeholders) en intern ondernemingsbestuur met elkaar verweven zijn en bestuurders en toezichthouders hun eigen specifieke rollen en verantwoordelijkheid hebben (vergelijk ook de latere indeling in *strategic*, *control* en *institutional boardroles* van Stiles en Taylor, 2001; of het onderscheid tussen beleidsbepaling en beleidscontrole in: Van den Berghe & Ridder, 2002). Verder kunnen we voortbouwen op nieuwe inzichten over bijvoorbeeld multiple mode governance waarbij van toezichthouders niet alleen beheers- kwaliteiten maar ook strategisch partnerschap en een zeker leiderschap wordt gevraagd (Chait, Ryan & Taylor, 2005). Wellicht mag van de toezichthouders meer dan in het verleden gevraagd worden dat zij een eigen strategische visie hebben, kritisch mee (of tegen) denken met de bestuurders, het belang van de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening bewaken en garanderen, en een zekere tegendruk uitoefenen tegen externe 'hijgerige' invloeden en korte termijn 'hype' oplossingen.

Behalve op taken, rollen en verantwoordelijkheden van toezichthouders binnen board modellen, zullen we de kwaliteit van het toezichthouden volgens mij meer moeten beoordelen op de vragen hoe de toezichthouders toezien op de maatschappelijke waardecreatie van de onderneming (het

creëren van public value) en op de omgang met de interne en externe stakeholders. Daarbij kunnen we ons onder andere baseren op het concept van 'public value management' van Moore (1995, 2000) en de stakeholder theorieën van Wheeler & Sillanpää (1997), Mitchell et al. (1997) en Fassin (2009), nader uitgewerkt in enkele van mijn vorige publicaties.

### Tijd nodig voor bezinning

De huidige vertrouwenscrisis in de governance in het semipublieke domein staat zoals gezegd niet los van de bredere ontwikkelingen en problemen in de profit en not-for-profit sectoren. De kredietcrisis, economische crisis of morele crisis van de afgelopen jaren is, zo is gaandeweg duidelijk geworden, vooral veroorzaakt door het overschrijden van grenzen (het nemen van teveel risico's), teveel nadruk op korte termijn resultaten, hier en daar arrogant leiderschap, gesloten bolwerken, buitensporige *incentives* en te weinig onafhankelijk/deskundig toezicht. Wat dat betreft is een zekere herwaardering van de Rijnlandse principes in bedrijven en organisaties op zijn plaats (Kalff, 2004; Brouwer en Moerman, 2005; Goodijk, 2008 en 2009). In hoeverre is een onderneming nog een samenwerkingsverband? Is er nog sprake van evenwichtig ondernemingsbestuur? (SER, 2008) Vindt er nog toezicht en verantwoording plaats in het belang van de onderneming? Is er wel voldoende aandacht voor maatschappelijk verantwoord bezig zijn en public value creation? En komt het bij de besluitvorming nog tot een serieuze dialoog met stakeholders?

Er is tijd nodig om de misstanden in zorginstellingen, woningcorporaties en andere semipublieke organisaties nader te onderzoeken, ervan te leren, verbeteringen in de governance door te voeren en het vertrouwen te herstellen (vergelijk eerder ook Balkenende et al, 2003, of Cools, 2005). Wat dat betreft zou de economische crisis best wat langer mogen duren, ook al wens je dat natuurlijk niemand toe. Te snel beslissingen nemen/forceren vanwege incidenten of 'publieke verontwaardiging' is niet verstandig. Ook de politiek lijkt daar last van te hebben. Vaak immers gaat het om een complex van factoren en meer langdurige patronen.

Het is te gemakkelijk om te 'zwartepieten' en meteen de schuldigen aan te wijzen. De directie kan gefaald hebben, maar hoe stond het met het toezicht? Het lijkt erop dat 'de rol' van het toezicht binnen de semipublieke sector weliswaar sterk in ontwikkeling is maar nog volstrekt onvoldoende uitgebalanceerd/afgebakend. Ook de opvattingen van toezichthouders zelf over hun rol(len) en eigen functioneren lopen erg uiteen (vergelijk bijvoorbeeld de Nationaal Commissarissen Onderzoeken van de afgelopen jaren).

Mijns inziens dient met name het denken, en de theorievorming, inzake goed toezicht een nieuwe impuls te krijgen gezien de veranderingen in de institutionele context (Aquilera & Jackson, 2003), de nieuwe vormen van verontwaardiging en pressures vanuit de samenleving, de ontwikkelingen in de driehoek markt-burger-overheid (Mouwen, 2010) en de opvattingen over *public value creation* (Moore, 2000).

Er is in de eerste plaats meer duidelijkheid nodig over de doelstelling, de taakomschrijving en de verschillende – soms onverenigbare – rollen en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht c.q. Raad van Commissarissen CCommissarissen.Commissarissen<sup>1</sup>. Zo vragen we ons onder meer af: is de RvT nu wel of niet (mede) bedoeld als bewaker van het maatschappelijke belang van de organisatie?; wordt de RvT niet te vaak gepasseerd ('ge-bypassed') door de overheid of externe toezichthouders wanneer er ingegrepen moet worden?; kan de RvT wel goed omgaan met de verschillende, soms contraire rollen zoals adviseur/medebepaler en controleur/bewaker, of strategische partner van het bestuur en counter vailing power?; hoe gaat de RvT om met de klachten en druk (soms bijna 'terreur') van een individuele stakeholder?; en geeft de RvT wel

voldoende invulling aan het werkgeverschap?

Verder is er in toenemende mate behoefte aan toezichthouders met meer kennis en specialismen, bijvoorbeeld op het gebied van portfoliomanagement, specifieke sector ontwikkelingen, financieringsvormen, vastgoed, risicomanagement en kwaliteitsbeleid. Er dient bovendien meer duidelijkheid te komen over de 'counter vailing power' (en interventiemogelijkheden) van de RvT, de vraag wat 'onafhankelijkheid' precies inhoudt, hoe toezichthouders aan de benodigde informatie en inzichten kunnen komen, welke verantwoording van hen gevraagd wordt, etcetera. En toezichthouders moeten meer dan tot nu toe in staat zijn om hun werkgeverstaak naar behoren uit te oefenen en – periodiek – te beoordelen of de organisatie over voldoende geëquipeerd bestuur en management beschikt en wat de passende beloning daarvoor is.

Kortom, al deze kwesties en onduidelijkheden vragen om het opnieuw doordenken van de betekenis van good governance en met name goed toezicht binnen de zogenoemde maatschappelijke ondernemingen.

Veel van wat nu semipublieke dienstverlening heet, zoals de gezondheidszorg, de huisvesting en het onderwijs, is vroeger – al vanaf de Middeleeuwen – voortgekomen uit initiatieven van gilden, kerken, filantropen en anderen. Zo rond 1900 zien we steeds meer burgerlijke, private initiatieven op deze gebieden, met vaak een opdeling in 'zuilen'. Na de Tweede Wereldoorlog nemen de betekenis en invloed van de zuilen gaandeweg af en nemen de lokale en centrale overheden steeds meer van deze taken over.

In de loop van de afgelopen eeuw, derhalve, opereerden maatschappelijke ondernemingen over het algemeen onder de invloed (aansturing) en dekmantel (steun, garanties) van de overheid, met een gegarandeerde financiering van de investeringen/kosten (de traditionele budget financiering) in een tamelijk stabiele omgeving. Het 'publieke' belang werd vooral gerelateerd aan collectieve dienstverlening (diensten ten behoeve van en toegankelijk voor de burgers), breed gedragen maatschappelijke steun voor deze dienstverlening en gebaseerd op wat als waardevol en 'rechtvaardig' werd gezien.

Sinds de jaren 80 is een proces ingezet van deregulering en decentralisatie van overheidsdiensten en maatschappelijke dienstverlening, enerzijds naar kleinere uitvoeringsorganisaties en ZBO's meer 'op afstand' van de overheid, anderzijds naar steeds zelfstandiger functionerende ondernemingen zoals zorginstellingen of woningcorporaties. Veel woningbouwverenigingen bijvoorbeeld verzelfstandigden tot gaandeweg steeds grotere commerciële stichtingen die voor financiering steeds vaker een beroep deden (moesten doen) op de kapitaalmarkt.

Maatschappelijke ondernemingen kwamen zodoende lossen van de overheid te staan en werden meer geconfronteerd met de eisen en dynamiek van de markt. Steeds meer werd van hen gevraagd om concurrerend, tegen lage tarieven, en onderscheidend, rekening houdend met specifieke klanteneisen, diensten aan te bieden. Diensten werden gaandeweg producten, patiënten werden klanten.

De ondernemingen kregen – en namen – de ruimte om naast de traditionele publieke taken ook goed verdienende private activiteiten uit te voeren waarbij ons gaandeweg is gebleken dat niet alle private activiteiten even goed in het semipublieke domein thuishoren. Ook heeft deze tendens in diverse gevallen tot samenklontering van organisaties en toenemende grootschaligheid geleid, tot concernverbanden bestaande uit zeer diverse ondernemingsactiviteiten, met grote variaties in organisatorische constructen.

Gedurende deze jaren van deregulering en toenemende complexiteit en eigen verantwoordelijkheid van de maatschappelijke ondernemingen, is ook de bestuurlijke structuur

van veel organisaties onder de aandacht gekomen. Aanvankelijk kozen de ondernemingen vrijwillig voor de omzetting van het traditionele bestuursmodel in een model met een apart toezichthoudend orgaan. De laatste jaren echter is de druk, ook vanuit de politiek, toegenomen om bestuur en toezicht daadwerkelijk functioneel te scheiden. In verschillende (de meeste) van deze organisaties is inmiddels een Raad van Toezicht model ingevoerd hoewel niet altijd even goed doordacht op de betekenis en de consequenties ervan, hetgeen eveneens vraagt om een nadere doordenking van goed toezicht in het semipublieke domein.

Veranderingen in de institutionele context in de afgelopen jaren:

- Deregulering en decentralisatie (maar: hoe nu verder?)
- Beroep op eigen ondernemerschap en marktconforme dienstverlening
- Ruimte voor additionele commerciële activiteiten
- Van budget nanciering naar het terugverdienen van investeringen
- Toenemende druk/pressures van stakeholders (en verdere 'versnippering')

Betekenis voor maatschappelijke organisaties:

- Toenemende oriëntatie op markt en ondernemerschap (met risico's)
- Van aanbodgerichte naar vraaggestuurde organisatie (klantgerichtheid)
- Grotere druk op efficiënte bedrijfsvoering (kosten en terugverdieneffecten)
- Meerwaarde creëren via samenwerkingsverbanden en netwerkrelaties
- Rekening (moeten) hebben met allerlei signalen

Gevolgen:

- Meer risicovolle bestuurspraktijken
- Toenemende schaalvergroting en verbreding van taken
- Grensvervaging tussen publieke en private activiteiten
- Toenemende variatie in organisatorische en juridische constructen • Complexe en hybride organisatiestructuren

Mogelijke toekomstscenario's:

- Verdergaande marktorientatie en meer prestatieprikkels?
- Weer een sterkere overheidsfunctie en meer/strakkere regulering?
- Meer rekening houden met, een grotere betrokkenheid van de burger?

Op dit moment, anno 2011, staan we voor belangrijke keuzen. Zullen maatschappelijke ondernemingen in de zorg, de huisvesting of het onderwijs, verdergaan op de weg richting 'markt', zal de overheid – op basis van politieke ingrepen – weer meer grip opeisen in het semipublieke domein, of zal de semi-publieke sector steeds meer 'van de burgers worden'. Deze laatste ontwikkeling zou betekenen dat we, weliswaar op een andere manier, weer terugkeren naar de oorspronkelijke gedachte van de publieke sector 'dichtbij de lokale burger. In ieder geval geven de actuele governance problemen in de semipublieke sector voldoende aanleiding tot een herbezinning op de toekomst van de maatschappelijke onderneming.

Hoe dan ook, de verzakelijking en hybridisering van maatschappelijke ondernemingen in de afgelopen jaren, stellen vanzelfsprekend andere eisen aan het bestuur en toezicht dan in eerdere situaties van overheidsaansturing en budgetfinanciering.

Bestuurders dienen zich veel meer dan voorheen bewust te zijn van de risico's en de uiteenlopende belangen, en de kwaliteit en integriteit te hebben om verantwoord met deze risico's en belangen om te gaan. En toezichthouders moeten krachtiger en deskundiger (durven) optreden.

Het 'managen op vaste budgetten' is overgegaan naar het 'ondernemen met open einden'. Veel bestuurders van het 'oude type' zullen niet meer geschikt zijn voor het maatschappelijk verantwoord ondernemen in een veeleisende markt en een dynamisch krachtenveld van overheid, markt en burger. En toezichthouders moeten dan (durven) ingrijpen.

### **Toenemende eisen aan het toezicht**

Toezichthouders in het (semi)publieke domein werden voorheen nogal eens geselecteerd op een zekere maatschappelijke status, geworven in de vertrouwde geledingen en bedoeld om bij het realiseren van het budget 'een oogje in het zeil' te houden. Dat was wellicht voldoende toen organisaties zich onder de hoede van de overheid beperkten tot hun traditionele taken en weinig risico's liepen.

Het lijkt er bovendien op dat in veel organisaties de overgang van het bestuursmodel naar een Raad van Toezicht model, gepaard is gegaan met het nemen van teveel 'afstand' door de toezichthouders. Terwijl de bestuurders juist meer ondernemingsrisico's moesten nemen.

Als ik als adviseur in zorginstellingen of woningcorporaties kom, meestal als er iets aan de hand is zoals een fusie of financiële problemen, verbaas ik me nogal eens over 'het toezicht op afstand'. Overwegend zijn het toch capabele en achtenswaardige toezichthouders, die zich echter onvoldoende intensief met het beleid van de organisatie bezighouden (vaak vinden dat dat ook niet de bedoeling is) en het laten afweten op de momenten dat het erom gaat. "We zijn geen bestuur meer zoals eerder, en moeten op afstand blijven", hoor ik dan. Toezichthouders raken teveel 'los' van de corebusiness, hebben minder afniteit met het primaire proces of 'doen het er even bij' totdat het misgaat ....

Het is niet zo dat alle toezicht faalt: we kennen ook vele vormen van good governance in deze sectoren. Maar de diverse misstanden zijn meer dan incidenten en laten zien dat het toezicht in diverse situaties onvoldoende is 'meegegroeid' met de ontwikkelingen in het (semi) publieke domein.

We hebben de laatste jaren moeten constateren dat de Raad van Toezicht vaak niet meer voldoende wist waar de bestuurder als 'halve' ondernemer mee bezig was en welke risico's hij/zij daarbij nam. Het toezicht liet dikwijls veel te wensen over, veel toezicht bleef zich beperken tot een vorm van interne boekhouding. Daarom zijn we ons terecht gaan afvragen of het toezicht wel gelijke tred heeft gehouden met de toegenomen complexiteit van de organisatie, of de RvT niet nog steeds teveel een gesloten old boys network is, of het de RvT niet ontbreekt aan vereiste kwaliteit en betrokkenheid, of er niet een nieuwe visie op het toezicht nodig is. Immers, toezichthouders vinden nogal eens dat ze niet teveel invloed op de strategie moeten hebben en niet te dicht op de organisatie zitten. Maar wat dan wel? Zou een RvT niet juist een eigen visie moeten hebben op de kwaliteit van de dienstverlening (de zorg, de huisvesting en dergelijke), zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten? Zou een RvT zich niet veel meer dienen op te stellen als vertegenwoordiger van de samenleving en als bewaker van de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening en van maatschappelijk verantwoord ondernemen (vergelijk Goodijk c.s., 2010)? En wat betekent dat dan?

### **One-tier model als oplossing?**

Binnen het nieuwe type maatschappelijke onderneming zoals hierboven omschreven, wordt van

het toezicht een veel actievere, professioneler en meer betrokken houding ten aanzien van het bestuur en een betere verantwoording richting stakeholders verwacht.

Bestuur, toezicht en verantwoording dienen zodanig geregeld te worden dat aan de huidige, en toekomstige, eisen van good governance met de daarbij behorende checks and balances kan worden voldaan. Ten aanzien van het toezicht kan gedacht worden aan een verdere verbetering/ professionalisering van het toe- zichthoudende orgaan zelf, het benutten van expert-commissies, of het toelaten (en organiseren) van vormen van visitatie. Maar er wordt ook gedacht aan andere oplossingen.

Er is de laatste tijd een zekere neiging tot de introductie van het one-tier board model te zien, niet alleen in het bedrijfsleven (zie het recente wetsvoorstel hier- over voor beursgenoteerde ondernemingen) maar ook in bepaalde sectoren van het semipublieke domein. Bij de pensioenfondsen bijvoorbeeld is het sinds 2007 verplicht om een vorm van intern toezicht te regelen en kan al gekozen worden voor de systematiek van een one-tier board waarin zowel de bestuurders als toe- zichthouders zitting hebben. En ook in andere semipublieke ondernemingen wordt het one-tier model als mogelijke optie serieus overwogen.

Het is echter zeer de vraag of het one-tier model een verbetering voor het interne toezicht binnen maatschappelijke organisaties zal opleveren. Is het niet een 'te kort door de bocht' oplossing, gebaseerd op een te eenzijdige Angelsaksische benadering? Dienen aan een dergelijke keuze niet vooraf te gaan de vragen wat precies beoogd wordt met de toezichtfunctie, welke rol(len) de toezichthouder heeft en op welke wijze het toezicht binnen het publieke domein gestalte moet krijgen? (de vraag naar het concept van modern toezicht).

*Mogelijke voordelen van het one-tier (monistische) model kunnen weliswaar zijn:*

het relatief eenvoudige en overzichtelijke eenlagen-model

- de gezamenlijke (identieke) verantwoordelijkheid van bestuurders en toe- zichthouders binnen de board en hun interne/externe verantwoording en aansprakelijkheid
- de wellicht grotere betrokkenheid van de toezichthouders bij de strategie en het beleid (het versterken van de strategische rol van de toezichthouders)
- en hun gecombineerde (meer integrale) inbreng in de board.

*Maar het one-tier model kent ook haar zwaktes zoals bijvoorbeeld:*

- het combineren (en 'verwateren') van de functies decision making en decision control (Fama & Jensen, 1983), de performance en conformance rollen binnen dezelfde board, kan resulteren in een minder onafhankelijke, minder kritische opstelling van de toezichthouders ten aanzien van de bestuurders de risico's van de collectieve eindverantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, terwijl de informatiekloof tussen de bestuurders en daarmee de mogelijkheden van 'manipulatie' zullen blijven bestaan
- de ene groep (de toezichthouders) houdt toezicht op en beoordeelt de andere groep (de bestuurders) binnen de board, hetgeen de onafhankelijke werkgeversfunctie van de toezichthouders kan bemoeilijken (verg. Cadbury, 2002).

De onafhankelijke oordeels- en besluitvorming kan binnen het one tier systeem onder druk komen te staan ingeval van bijvoorbeeld overheersende deelbelangen, director-interlocks, belangenconicten binnen de board, concentratie van macht (op basis van informatie, voorkennis of persoonlijkheid), insider trading, favoritisme bij de besluitvorming of een te weinig kritische, te meegaande (loyale) opstelling.

In het duale model met een aparte RvT wordt juist veel belang toegekend aan de formele scheiding tussen bestuur en toezicht, een meer onafhankelijk toezicht 'op zekere afstand' van het

bestuur en de countervailing power relatie tussen de (voorzitter van de) RvT en (de voorzitter van) het bestuur.

Hoe het ook zij, de one-tier board kan in bepaalde situaties een verbetering betekenen, maar een echte oplossing voor het toezicht vraagt in ieder geval meer dan een structurele one/two-tier board discussie.

Adequaat toezicht vereist m.i.

- een duidelijk onderscheid tussen besturen en toezichthouden,
- een nieuwe/duidelijke eigen *visie* (op de veranderende toezichtfunctie, haar rollen en verantwoordelijkheden),
- voldoende *professionaliteit en kwaliteit* (met complementaire expertises)
- een passende houding, passend gedrag (*personal behavior*) om – op de geëigende momenten - kritisch en onafhankelijk op te treden en de noodzakelijke countervailing power uit te oefenen,
- en het afleggen van een adequate *verantwoording*

Een zekere wetgeving ten aanzien van beter toezicht (zoals de verplichte invoering van adequaat intern toezicht op basis van bijvoorbeeld de WTZi in de zorg of de pensioenwetgeving) en structurele verbeteringen in de governance zullen ongetwijfeld kunnen bijdragen aan ‘good governance’. Maar het allerbelangrijkste lijken me de veranderingen in het feitelijk functioneren, de board cultuur en het gedrag van mensen.

Toezichthouden wordt steeds meer een proces van *het juiste gedrag op het juiste moment* laten zien, openlijk met onzekerheden durven omgaan, je voldoende verantwoorden en dergelijke. Daarbij dienen zich allerlei spanningsvelden en dilemma’s voor toezichthouders aan, zoals de keuze tussen betrokkenheid en distantie, maar ook het adresseren van bepaalde ‘taboes’ of een zorgvuldige omgang met stakeholders. Op deze en andere dilemma’s komen we in paragraaf 3 nog nader terug.

### **Codes: comply or explain**

Inmiddels zijn er diverse governance codes tot ontwikkeling gekomen en ingevoerd om het bestuur en toezicht (‘good governance’) van maatschappelijke ondernemingen te verbeteren. Deze codes zijn – volgens Europees gebruik – gebaseerd op het principe van comply or explain. Er zal derhalve in toenemende mate door belanghebbenden geëist worden dat ook toezichthouders voldoende toezicht uitoefenen op de naleving van de governance bepalingen en de juiste verklaring van afwijkend gedrag binnen de onderneming. Vooral dit laatste, de *explain*, staat nog in de kinderschoenen, zelfs in grote ondernemingen in het bedrijfsleven waar de Tabaksblatcode al zeven jaar van kracht is (vergelijk de recente uitkomsten van de Monitoring Commissie Streppels).

Codes spreken daarbij steeds nadrukkelijker over de maatschappelijke functie van ondernemingen, de dialoog met belanghebbenden en goed toezicht daarop.

In de Zorgbrede Governancecode (van 2005, herzien in 2010) bijvoorbeeld wordt steeds meer nadruk gelegd op:



- De zorginstelling als *maatschappelijke onderneming*: de bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het leveren van verantwoorde en cliëntgerichte zorg.
- Een adequate *rolverdeling tussen en taakinvulling van* het bestuur en toezicht (en de eventuele algemene vergadering): de onderlinge informatie uitwisseling, de verantwoordingsplicht, de vereiste kwaliteit van de organen (verdere professionalisering), de aandacht voor de kwaliteit van de zorg, de goedkeuringsbevoegdheden van de RvT, het garanderen van voldoende onafhankelijkheid van het toezicht, het voorkomen van belangenverstrengeling en dergelijke
- Het voeren van een actief beleid voor de *dialogo met de stakeholders*: hoe hen informeren en betrekken bij het beleid van de zorginstelling, op welke wijze verantwoording aan hen a eggen, hoe invulling geven aan het enquêterecht van de cliënten (op basis van de WTZi of de aangekondigde WCZ)?

Sinds enkele jaren dienen bestuurders en toezichthouders zich expliciet te verantwoorden in een Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording. Daarnaast is er per 1 september 2009 op initiatief van de NVTZ en de NVZD een beloningscode voor de bestuurders in de zorg (de BBZ) van kracht.

Voor de woningcorporaties is op basis van eerste aanbevelingen van de Commissie Intern Toezicht in 1998, een vergelijkbare code ingevoerd, de Governance Code voor Woningcorporaties (de AedesCode) in 2006. Ook in deze code wordt benadrukt dat de woningcorporatie een maatschappelijke organisatie is met een langere termijn verantwoordelijkheid, ook in deze code wordt gewezen op het belang van een adequate inrichting van de governance (met een duidelijk onderscheid tussen bestuur en toezicht) en een actieve dialoog met de stakeholders. Inmiddels werkt een gezamenlijke commissie van de Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties en Aedes aan een voorstel tot aanpassing van de Code (het voornemen is dat deze aangepaste code deze zomer van kracht wordt).

Verder zijn er aparte codes ontwikkeld voor de onderwijssector (Goed Onderwijs- bestuur, codes voor het HBO en de BVE), goede doelen organisaties (de code Wijffels) en andere maatschappelijke ondernemingen, met vergelijkbare principes en aanbevelingen/best practice bepalingen. Monitoring laat zien dat steeds meer maatschappelijke ondernemingen zich aan de codes conformeren hoewel zoals gezegd, de explain nog veel te wensen over- laat. En recent onderzoek toont aan dat er gaandeweg ook in de praktijk van het toezicht verbeteringen optreden. Pro elen en reglementen zijn inmiddels gemeengoed geworden, beleidsplan- nen worden intensiever dan voorheen besproken, er is wat meer aandacht voor de (beheersing van de) risico's en voor het formele werkgeverschap van de RvT (met functioneringsgesprekken met bestuurders en verantwoorde beloningen en andere arbeidsvoorwaarden).

Maar er is nog steeds weinig aandacht voor bijvoorbeeld een eigen toezichtvisie en plan, het werken met kaders en concrete ijkpunten, of het gebruik maken van andere informatiebronnen dan het bestuur (zonder het bestuur te bypassen); en ook de kwalitatieve verantwoording in jaarverslagen en maatschappelijke documenten laat vaak nog veel te wensen over (vergelijk ons recente onderzoek naar de kwaliteit van toezicht in de zorg, Blokdijk & Goodijk 2011, dat binnenkort gepubliceerd wordt).

Ook blijkt dat enkele formele aanpassingen in het functioneren en de werkwijze nog geen garantie zijn voor een daadwerkelijk effectief bestuur en toezicht. Er is zoals gezegd, meer nodig, qua conceptontwikkeling en professionalisering, en met name ook in de verbetering van het gedrag op welk gebied nog vele taboes doorbroken moeten worden.

Zoals hierboven omschreven, hebben maatschappelijke ondernemingen steeds meer kenmerken gekregen van *verzakelijking en hybridisering*: de toegenomen (na)druk op effectiviteit (een adequate inzet van mensen en middelen) en efficiency (de kosten minderen), de omschakeling van aanbod- naar vraag- en marktgestuurde organisatie, het 'bijverdienen' middels meer commercieel gerichte activiteiten, het grootschaliger en complexer worden van concernverbanden etcetera.

In de complexe concernverbanden met diverse samenwerkingsverbanden en deelnemingen bijvoorbeeld, is de besturing vanuit de top steeds ondoorzichtiger geworden (met RvB-leden dikwijls in meerdere rollen) en het toezicht onduidelijker (waarop precies nog toezicht houden?, en hoe dan?).

Daarnaast constateren we sterk toegenomen Angelsaksische invloeden, zowel bij de inrichting van het bestuursmodel als bij de bedrijfsvoering en in de organisatiecultuur: de aandacht voor het one-tier model, het belang van de CEO, het nemen van risico's, de wijze van beloning, de omgang met het personeel en der- gelijke.

Tegelijkertijd worden maatschappelijke ondernemingen vanwege de diverse ontsporingen steeds meer geconfronteerd met de *publieke verontwaardiging*.

Het lijkt erop dat bepaalde ontwikkelingen in het semipublieke domein niet langer geaccepteerd worden, dat de overheid zich er weer meer mee gaat bemoeien en neigt tot ingrijpen, dat stakeholders zich gaan roeren, druk gaan uitoefenen en hun invloed opeisen (zoals aandeelhouders dat in de private sector zijn gaan doen).

### **Verzakelijking en public value creation**

Bovenstaande ontwikkelingen van verzakelijking, meer prestatieprikkels, toenemende risico's en hybridisering enerzijds en publieke *pressures* anderzijds (het opereren in een steeds dynamischer krachtenveld, zie schema 2), stellen steeds hogere eisen aan semipublieke ondernemingen en leiden onder andere tot:

### **Aansturingsproblemen**

- Onduidelijkheid over aansturing en verantwoordelijkheden (wie stuurt op welke wijze de – onderdelen van de – organisatie aan?, de keuze voor het CEO-model versus het collegiaal bestuur, de functionele scheiding tussen rollen en verantwoordelijkheden en dergelijke).
- Omgaan met een meervoudige en complexe externe/interne omgeving (verschillende vormen van aansturing en geldstromen, competing claims, diverse vormen van management en ondernemerschap, verschillende rechtspersonen en organisatieculturen, paradoxale bestuurlijke logica's in hybride organisaties met zowel publieke als marktgerichte taken).
- De principal-agent benadering: van wie is de maatschappelijke onderneming?, voor wie verricht hij zijn diensten?, van welke instanties/organen en functionarissen is hij afhankelijk?, aan wie moet hij verantwoording a eg- gen?

### **Risicovol ondernemerschap**

- De uitbreiding (expansie) met private/commerciële activiteiten die niet thuishoren bij semipublieke ondernemingen.
- (Te) risicovolle vormen van financiering van bouw- en vastgoedprojecten.

- Teveel focus op korte termijn renderende projecten.
- Het te eenzijdig aansturen en beoordelen van managers op 'targets' hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van de dienstverlening.
- Toenemende onoverzichtelijkheid van complexe organisaties en onbeheersbare risico's.
- Te dominant leiderschap (is het CEO-model bijvoorbeeld wel geschikt voor maatschappelijke ondernemingen?), zonnekoning-gedrag (sterke leiders die geen tegenspraak/kritiek dulden).
- Excessieve beloningen en andere arbeidsvoorwaarden, die maatschappelijk gezien niet (meer) te verantwoorden zijn.
- Een gebrek aan evenwichtig ondernemingsbestuur en adequate 'checks and balances', te weinig onafhankelijk en krachtig toezicht.
- Toenemende aansprakelijkheid bij faillissementen, onbehoorlijke taakvervulling, misleidende voorstelling in jaarrekeningen, persoonlijke verwijtbaarheid.
- Hoe omgaan met uiteenlopende, vaak 'competing claims' vanuit de omgeving van de organisatie?
- Het kunnen identificeren van de target stakeholders (Mitchell, Agle & Wood, 1997) en vinden van geschikte instrumenten voor 'mobilising' (Goodijk, 2010).
- Het vormgeven van de 'balancing act' waarbij hoge (nieuwe) eisen worden gesteld aan het leiderschap binnen maatschappelijke ondernemingen.
- Het (leren) omgaan met nieuwe vormen en variaties van participatie in governance (vergelijk Fung, 2006), eventuele voordrachten, het enquêterecht en dergelijke. En daarmee, *vragen over het vorm en invulling geven aan Public Value Management* (Moore, 1995, 2000 en daarna):
  - Het creëren van public value: welke? (de maatschappelijke meerwaarde, de scope van activiteiten, de mate van ondernemerschap/risico's, het weer meer focussen op de corebusiness, wellicht 'back to basics), door wie te bepalen?, hoe mee om te gaan? (wat is daarbij het lerend vermogen van de organisa- tie?).
- Het verwerven van voldoende legitimatie en steun (bij de belanghebbenden, in de samenleving): bij wie en hoe organiseren? (het belang van interacties, allianties, keuzen en rectie). Komen tot nieuwe vormen van publieke verantwoording: meer 'aan de voorkant' organiseren, het vormgeven van de stakeholderdialogoog.
- Het werken aan de operationele randvoorwaarden (capacities): structuur, financiën, managementkwaliteiten, personeel.

Van toezichthouders wordt steeds meer gevraagd om de toegevoegde waarde van de maatschappelijke onderneming te bewaken, selectief te zijn (en duidelijke beoordelingscriteria te hanteren) bij de uitbreiding met marktgerichte activiteiten, de diverse activiteiten adequaat (en klantvriendelijk) te organiseren binnen het ondernemingsverband, ervoor te zorgen dat het bestuur voldoende investeert in personeel, relaties en netwerken, etcetera. Dat is voorwaar geen gemakkelijke taak. Er moeten weliswaar geen overdreven verwachtingen gekoesterd worden ten

aanzien van de toezichthouders (gezien hun rol op zekere afstand), maar het toezichthouden is wel 'het vrijwilligerswerk' duidelijk ontgroeid.

Bovendien wordt van de toezichthouders gevraagd om toezicht uit te oefenen in het belang van de maatschappelijke onderneming en 'tegendruk' uit te oefenen als dat belang ter discussie komt. In dat verband staat de RvT ook voor de uitdaging een zekere tegendruk uit te oefenen tegen te vergaande ingrepen (en mogelijke bezuinigingen) vanuit de politiek.

### **Belangrijke dilemma's voor toezichthouders**

De introductie van de marktwerking in het (semi)publieke domein heeft in verschillende maatschappelijke ondernemingen tot onbeheersbare risico's geleid. Daarbij kunnen we ons afvragen of de Raad van Toezicht voldoende heeft gedaan, of kunnen doen, om die risico's zichtbaar, bespreekbaar en beheersbaar te maken. En sommige ondernemingen zijn inmiddels zo complex en hybride geworden (met ingewikkelde holding- en rechtspersonenconstructies en aansturinglijnen) dat menigeen zich afvraagt hoe daarop nog adequaat toezicht is uit te oefenen. Terwijl toezichthouders zich daarover wél dienen te verantwoorden. Toezicht houden is veeleisender geworden. Het vraagt niet alleen meer tijd en meer professionaliteit, maar ook het kritisch vragen durven stellen en openlijk twifelen.

Van toezichthouders wordt tegenwoordig gevraagd dat ze kritisch-onafhankelijk én voldoende betrokken toezicht uitoefenen. Een Raad van Toezicht moet zich een oordeel kunnen vormen over belangrijke strategische keuzen (zoals een verdergaande schaalvergroting of de transitie van een aanbodgerichte naar een meer vraaggestuurde onderneming), de kwaliteit van de dienstverlening, de wijze van financiering (van bijvoorbeeld nieuwe bouwprojecten) of verantwoorde beloningsverhoudingen. Toezichthouders moeten de risico's voldoende kunnen inschatten en zijn zelf verantwoordelijk voor hun informatievergaring: ze worden geacht dóór te vragen bij het bestuur of via contacten met anderen de benodigde aanvullende informatie in te winnen. En toezichthouders worden geacht de omgang/dialog van het bestuur met de stakeholders te bewaken en toe te zien op maatschappelijk verantwoord ondernemen (Goodijk, 2006 en 2010; De Waard, 2008). Interessant in dit verband is de recente casus van Zorgcentra De Betuwe, waarbij de Raad van Toezicht door de Ondernemingskamer aangesproken wordt op zijn verantwoordelijkheid voor een goed functionerend overleg tussen bestuur en cliëntenraad over problemen binnen de zorginstelling (beschikking OK, 29 april 2010). In deze casus valt op dat de CR door de rechter ontvankelijk wordt verklaard in zijn verzoek tot een onderzoek naar het beleid en de gang van zaken binnen de instelling, maar ook tot het naleven (en respecteren) van de basisregels voor het overleg tussen bestuur en CR. Daarnaast oordeelt de rechter dat de RvT een eigen verantwoordelijkheid heeft tot goed toezicht op het overleg over het beleid, zich daarbij niet passief mag opstellen en eventueel dient te bemiddelen dan wel in te grijpen bij een 'onjuiste taakuitoefening' door het bestuur.

Bij het toezicht houden dienen zich derhalve – in toenemende mate - allerlei vragen en *dilemma's* aan, zoals:

- In hoeverre dient de Raad van Toezicht zich inhoudelijk met strategie en beleid bezig te houden? (de focus en het domein van toezicht houden, de kwestie van distantie versus betrokkenheid)
- Hoe de rol van 'inward looking' en 'internal control' combineren met 'outward looking' en strategische oriëntatie?, hoe een meer actieve en richtinggevende rol spelen zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten?
- Is een meer counter vailing power opstelling mogelijk zonder dat dat ten koste gaat van een zekere loyaliteit richting bestuur en organisatie? (de vraag naar de positionering van de RvT)
- Hoe houdt de RvT integraal toezicht op een steeds complexer wordende organisatie en een actief stakeholder beleid? Wat zijn de early warnings?

- In hoeverre en onder welke condities gaat de RvT eventueel buiten het bestuur om op zoek naar aanvullende informatie (bij stakeholders)?
- Hoe geeft (een lid van) de RvT de relaties met stakeholders zoals de OR of CR, gestalte zonder zijn onafhankelijkheid te verliezen?
- Is meer diversiteit binnen de RvT mogelijk met behoud van een zekere homogeniteit binnen de Raad?
- Hoe kan de RvT zich naar binnen en buiten toe met vertrouwen verantwoorden als het met de organisatie mis dreigt te gaan?
- Hoe om te gaan met spanningsveld tussen politiek, eigen missie en samenleving?

Er blijken geen eenduidige antwoorden te geven op bovengenoemde vragen en dilemma's. De kunst van het toezichthouden is *het leren omgaan met dilemma's en paradoxen*, zoals ook het besturen zelf een kwestie is geworden van balanceren. Goed toezicht houden is derhalve een dynamisch proces van *heen-en-weer bewe- gen* geworden tussen betrokkenheid/involvement en loyaliteit enerzijds en kritische onafhankelijkheid (voldoende distantie en countervailing power vermogen) anderzijds.

Daarbij dienen toezichthouders zich af te vragen of ze zich niet wat pro-actiever met de strategie moeten bemoeien (zonder op de stoel van het bestuur te gaan zitten), of ze zich voldoende focussen op zowel de interne organisatie als de externe ontwikkelingen. Of ze zich voldoende manifesteren als kritische gesprekspartner van het bestuur, als countervailing power, of ze zich naast verdere specialisatie tegelijkertijd kunnen professionaliseren in integraal toezicht, hoe ze meer diversiteit kunnen en durven toelaten zonder dat dat (teveel) ten koste gaat van de homogeniteit van het toezichthoudende orgaan etcetera.

Al deze spanningsvelden (zie onderstaande matrixmodellen, schema's 4.1 tot 4.6) dienen ook wetenschappelijk nader verkend en uitgewerkt te worden.

De crisis van de afgelopen jaren leidt bij mij tot de voorlopige constatering dat het toezicht vaak (nog) teveel dan wel te eenzijdig in de velden 'links onder inde matrix' zit, en dat er een zekere verandering/beweging nodig is naar 'minder bookkeeping' en meer 'strategische visie', een meer pro-actieve en inhoudelijke betrokkenheid, meer 'countervailing power' vermogen, een betere 'mix' van specialisten en allrounders binnen de RvT om integraal toezicht te kunnen uitoefenen, een grotere eigen verantwoordelijkheid voor informatievergaring en meer 'diversiteit'.

Ten behoeve van de verdere verbeteringen in het toezicht kunnen, zo lijkt me, structuren worden aangepast en modellen veranderd, maar zal bijvoorbeeld de keuze tussen een one-tier of two-tier board niet meteen een oplossing bieden. Er kunnen regels worden afgesproken en vervolgens ook nageleefd (blijkens de monitoring van codes), maar het feitelijke gedrag zal uiteindelijk toch doorslaggevend blijken.

Daarom ook is een verdere professionalisering van het toezicht nodig, waarbij naast de kwaliteit en expertises van de leden ook het (ook onderlinge) gedrag, de processen en de zogenoemde *board dynamics* aan de orde komen.

De afgelopen jaren zijn zoals gezegd, (ook) in de semipublieke sector nieuwe governancecodes van kracht geworden zoals de Zorgbrede Governancecode, de Governance Code Woningcorporaties, de Branchecode HBO of Governancecode BVE. Daarin zijn de aanbevelingen voor verbeteringen in de governance verder aangescherpt.

Het is de bedoeling de naleving van de codes per sector regelmatig te evalueren. Inmiddels gebeurt dat al in bijvoorbeeld de zorg of bij woningcorporaties.

Zo wijzen recente evaluaties van de Zorgbrede Governancecode uit dat op dit moment ongeveer

80% van de zorginstellingen de code in grote lijn toepast (Pelzer en Schallenberg, 2008; Rouma, 2008). Ons recente onderzoek (Blokdijk & Goodijk, 2011) levert extra inzichten op over de naleving van de Zorgbrede Governancecode. Woningcorporaties blijken eveneens in grote meerderheid (volgens 78% van de toezichthouders) aan de code te voldoen (Zijlstra Center, 2009). Maar er is méér nodig dan alleen enkele aanpassingen in de samenstelling en taakuitoefening en zich formeel conformeren aan de governance code.

Het concept (intern) toezicht binnen maatschappelijke organisaties dient volgens mij beter doordacht en bestudeerd te worden. Daarbij gaat het om een verduidelijking van a) de doelstelling, b) de taken/rollen en verantwoordelijkheden, c) de opstelling/positionering en onafhankelijkheid, d) de invulling van de toezicht-functie en e) de verantwoording.

a) De *doelstelling* van de RvT: waartoe is de RvT bedoeld?

Meer dan in de private sector wordt de RvT in het semipublieke domein bij het toezicht houden geacht rekening te houden met maatschappelijke opvattingen en belangen van stakeholders (klanten, afnemers, burgers). Daarmee zouden we kunnen stellen dat de RvT een *drieledige doelstelling* heeft (zie schema 5 en vergelijk de triangle van Moore, 2002), namelijk:

- toezicht houden en adviseren in het belang van de onderneming (het organisatieperspectief ),
- de opvattingen en waarden vanuit de samenleving present stellen (toezien op publieke waardecreatie en het maatschappelijk geweten zijn) en
- erop toezien dat de dienstverlening aan de stakeholders voldoet (toezien op kwalitatief verantwoorde zorg, huisvesting c.q. onderwijs en stakeholder tevredenheid, het legitimatievraagstuk).

Probleem is dikwijls dat de RvT niet meer goed weet waartoe hij bedoeld is en welke meerwaarde hij voor de onderneming heeft. b) De *taken/rollen en verantwoordelijkheden*.

De belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de RvT bestrijken de volgende vier gebieden: 1) het regelen van de besturing van de onderneming (de inrichting van de governance, het zorgen voor goede statuten en reglementen), 2) het signaleren van ontwikkelingen/problemen en adviseren van de directie (de actieve adviesfunctie; inbreng hebben en klankborden), 3) het goedkeuren en monitoren/controleren van bestuursbesluiten (de beoordelings- en goedkeuringsfunctie) en 4) de werkgeversverantwoordelijkheid (het aanstellen, beoordelen en belonen van goede bestuurders).

Van de moderne toezichthouder wordt volgens mij naast een (meer reactieve) adviserende en controlerende rol ook een zekere *strategisch inhoudelijke rol* verwacht. Chait, Ryan & Taylor (2005) bijvoorbeeld veronderstellen dat goede toezichthouders naast hun beheerstaken ook een strategische rol spelen en zelfs een *generative task* hebben. Deze taak houdt in dat de RvT zich ook bezighoudt met vragen over de toekomst van de onderneming en de bestuurder daarbij niet 'in z'n eentje zijn gang laat gaan'. Het gaat volgens hen om het kunnen afwisselen van en schakelen tussen meerdere (combinaties van) rollen, het werken

in zogenoemde multiple modes of governance. Hoewel zij zich richten op one-tier board constructies en het toezicht houden daarin meer verweven is met bestuursverantwoordelijkheden, kunnen hun inzichten zeker ook van betekenis zijn voor het denken over toezicht houden in onze duale modellen.

c) De *opstelling, positionering en onafhankelijkheid*.

RvT's dienen zich duidelijker op te stellen en te positioneren 1) op het ondernemingsniveau (in het krachtenveld: strategische netwerkpositie, toegang tot informatie, tegendruk kunnen uitoefenen en dergelijke), 2) binnen de besluitvorming (houding en positie kiezen, met dilemma's omgaan, schema's 4.1 tot 4.6) en 3) ten opzichte van de stakeholders.

Wellicht moet de RvT binnen de steeds complexere onderneming zijn werkwijze (informatievergaring, afstemming e.d.) meer flexibel gaan inrichten op projecten, interacties en netwerken.

Als van toezichthouders een grotere strategische en meer inhoudelijke betrokkenheid wordt gevraagd, is tegelijkertijd meer duidelijkheid nodig inzake de vraag hoe de (eveneens) gewenste kritisch-onafhankelijke opstelling van de RvT gegarandeerd kan worden.

RvT's moeten derhalve nagaan of – en zich daarover kunnen verantwoorden dat- zij voldoende onafhankelijk functioneren:

- ten opzichte van de bestuurder (loyaal zijn en toch afstand houden),
- tegenover de verschillende stakeholders (ondanks rechten van voordracht en het benutten van hun informatie),
- wat betreft hun eigen belangen (het voorkomen van belangenverstremming), • in de onderlinge omgang en besluitvorming binnen de RvT (waarbij ook eventuele taboes bespreekbaar worden gemaakt).

d) De *invulling van de toezichthoudende functie*.

Bij de daadwerkelijke invulling van de toezichthoudende functie gaat het om zowel

• 'technische' zaken zoals de samenstelling en werkwijze van de RvT: de wijze van werving/selectie van kandidaten op basis van pro en con, de betrokkenheid van stakeholders, het feitelijk functioneren, de verantwoording en dergelijke, • de inhoudelijke kwaliteiten: de visie en inbreng van de RvT, het type onderwerpen op de agenda, het gebruik van ijkpunten, het integraal toezicht kunnen uitoefenen op complexe/hybride concernverbanden, het corrigeren en interveniëren indien nodig,

- de processen en gedragingen: de houding/opstelling van de RvT, het omgaan met dilemma's en taboes, de board dynamics, de sensitiviteit.

e) De *verantwoording* van de RvT.

Gezien de brede doelstelling van de RvT van een maatschappelijke organisatie, dient de RvT zich tegenover de samenleving, organisatie en relevante stakeholders te verantwoorden op drie gebieden: de maatschappelijke betekenis van de organisatie (de public value), het functioneren van de organisatie (het organisatieperspectief) en de kwaliteit van de dienstverlening (het 'product').

Maatschappelijk belang (public value)

De toezichthoudende taken bestrijken eveneens een breed terrein.

Bij het op orde krijgen van de governance en besturing van de onderneming hoort ook het helder hebben hoe de aansturing van een complexe en hybride organisatie is geregeld en waarop (en hoe) de RvT toezicht uitoefent. Hoe bijvoorbeeld, oefent de RvT toezicht uit op de wijze van besturing en leidinggeven en op de onderlinge verhoudingen tussen dominante groepen? Dient de RvT zich daarbij niet flexibeler te organiseren en meer interacties aan te gaan? En hoe beoordeelt de RvT of de grootschaligheid niet teveel ten koste gaat van een adequate kleinschalige – en op maat toegesneden – dienstverlening, rekening houdend met de menselijke maat?

Meer dan tot nu toe zou vastgelegd dienen te worden dat de RvT toezicht uitoefent op het gehele

concernverband, inclusief deelnemingen en samenwerkingsverbanden (zie schema 5). Onder 'advisering' kan ook worden verstaan het inbrengen van een door de RvT goed voorbereide strategische visie, bijvoorbeeld over de positionering van de onderneming in de driehoek overheid, markt en burger (cliënt, huurder, leerling). Een goede monitoring veronderstelt het hebben van concrete ijkpunten.

En de werkgeversrol vraagt een zakelijk-professionele opstelling van de RvT ten opzichte van de directie.

Bij de invulling van het toezichthouderschap gaat het dus om visie, inhoudelijke kwaliteit, vaardigheden en gedrag. Al eerder hebben we laten zien dat toezichthouders daarbij geconfronteerd worden met diverse dilemma's.

Kortom, we moeten toe naar een verduidelijking en – op bepaalde punten – vernieuwing van het concept van de RvT binnen het semipublieke domein.

Wat de uitkomst van het debat ook wordt, het moge duidelijk zijn dat de toezichthoudende taak veeleisender en veel meer omvattend wordt dan tot nu toe. Natuurlijk, het zij opnieuw gezegd: we moeten geen overdreven verwachtingen van het toezicht hebben, maar toezicht houden 'doe je er niet zomaar meer even bij'.

Van toezichthouders nieuwe stijl wordt volgens mij gevraagd

- Een *eigen visie* te ontwikkelen op de onderneming als maatschappelijke organisatie (met welke public value?) en de betekenis van een onderneming als een 'samenwerkingsverband' (bijvoorbeeld: hoe komen tot adequate sturings- principes en de actieve dialoog met stakeholders vormgeven?). Daarbij dient een nieuwe balans gevonden te worden tussen de Angelsaksische en de meer institutionele context, krachtenveld overheid, markt en burger

### **Gevolgen voor het toezicht houden**

Een erkenning van de brede drieledige doelstelling van de RvT van een maatschappelijke organisatie zou betekenen dat 'de samenleving' (overheid, politiek, stakeholders e.d.) de RvT eerder/beter kan aanspreken op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid. Ook kan gedacht worden aan een intensivering van de dialoog met de stakeholders of een periodiek (jaarlijks?) stakeholderberaad waarin de RvT openlijk verantwoording aegt over zijn functioneren als toezichthouder. Hierbij pleit ik meer voor het organiseren van de dialoog als een communicatie 'proces' dan het structureren van een nieuw belanghebbendenorgaan zoals bijvoorbeeld voorgesteld in het eerdere – inmiddels van tafel geraakte - wetsvoorstel inzake de Maatschappelijke Onderneming.

- Hun rollen, verantwoordelijkheden en opstelling te verduidelijken: waartoe is de RvT van een maatschappelijke organisatie precies bedoeld?, welke rollen en opstelling horen bij dat toezicht en zijn deze met elkaar te verenigen?, welke bevoegdheden zijn daarbij nodig (om te komen tot voldoende counter-vailing power vermogen) en worden deze voldoende benut?, hoe de verantwoordelijkheid voor het *werkgeverschap* serieus gestalte geven?
- Zich te oefenen en verder te bekwamen (te professionaliseren) in *integraal toezicht* houden op complexe en hybride organisaties. Meer dan voorheen moeten daarbij de dilemma's (ook op het gebied van de board dynamics en in het gedrag) expliciet op tafel komen en met elkaar besproken worden (zoals bijvoorbeeld het omgaan met diversiteit in samenstelling en opvattingen).

#### 1. De eigen toezichtvisie



2. Invulling van de driedelige doelstelling
3. Debat over de waarde(n) van de onderneming
4. Invulling van het werkgeverschap
5. Integraal toezicht houden
6. Projectmatige aanpak en interacties
7. Omgaan met dilemma's
8. Diversiteit binnen de raad
9. Board dynamics en personal behavior
10. Beoordelen van risico's en resultaten
11. Toezien op actief stakeholderbeleid
12. Aanspreekbaarheid en verantwoording

Het gaat hierbij derhalve om (de verdere ontwikkeling van) visie, deskundigheden, vaardigheden maar ook *gedrag*:

- Via het vergaren en beoordelen van relevante informatie en het vaststellen van ijkpunten (een toetsingskader) tot voldoende inzicht in de risico's en het 'in control' van de organisatie komen. En daarover uitspraken kunnen/durven doen.
- Een oordeel kunnen vormen over (de voor- en nadelen en de risico's van) het meer marktgericht gaan functioneren van de maatschappelijke onderneming en de vervaging van de grenzen tussen het publieke en het private domein.
- Toezicht kunnen uitoefenen op goed stakeholderbeleid (vergelijk Wheeler, 1997 of Goodijk, 2003). De eerste vraag die zich hierbij aandient is: heeft het bestuur voldoende zicht op de meest relevante stakeholders en hun 'claims'? Mitchell et al (1997) onderscheiden daarbij de attributen *power*, *urgency* en *legitimacy*. Vervolg vragen zijn: betreft het bestuur die stakeholders optimaal bij de afwegingen/besluitvorming, met het oog op betrokkenheid en *public value creation?*, en kan het bestuur zich voldoende verantwoorden over de afweging van de diverse belangen (de *balancing act*) en het maken van even- wichtige keuzen?

We moeten ons realiseren dat standaardoplossingen niet zullen voldoen. Daarom spreken we liever over *situational good governance* met 'mixed up tailor made solutions' (vergelijk metagovernance, Meuleman 2010). Er kan veel geleerd worden van de practices in de private sector, maar het toezicht in het (semi) publieke domein zal haar eigen specifieke maatwerkoplossingen moeten vinden, gebaseerd op een eigen visie op het toezicht op maatschappelijke organisaties.

### **Toezichtvisie en toezichtplan**

Voor een verdere ontwikkeling en professionalisering van het toezicht in de publieke sector zijn met name een eigen toezichtvisie en een daarop gebaseerd toezichtplan nodig.

De toezichtvisie dient duidelijkheid te verschaffen over doelstelling (het bestaansrecht) en de rollen/taken/verantwoordelijkheden van de RvT binnen de maatschappelijke organisatie: waartoe is de RvT van een MO bedoeld?

Het toezichtplan, gebaseerd op een SWOT-analyse van interne en externe ontwikkelingen en verbetermogelijkheden, dient te leiden tot een concreet hanteerbaar toetsingskader met doelstellingen, ijkpunten en instrumenten om de public value en continuïteit van zorginstellingen, woningcorporaties, onderwijsinstellingen en dergelijke te bewaken en de legitimatie van de activiteiten te garanderen.

Een goed toezichtplan bestaat volgens mij uit onderdelen zoals:

- De positionering van de RvT in het dynamische krachtenveld van de maatschappelijke onderneming. Van belang hierbij zijn de feitelijke en gewenste strategische netwerkpositie van het toezichthoudend orgaan, het vormgeven van het 'maatschappelijk geweten' en de 'voelsprietfunctie', het kunnen organiseren van countervailing power en een zekere tegenspraak, het vermogen tot ingrijpen indien nodig en dergelijke.
- Het ontwikkelen en gebruiken van een concreet toetsingskader, instrumentarium en (schriftelijk vastgelegde) ijkpunten.
- Het professionaliseren van de interne organisatie en werkwijze van de RvT: het mobiliseren en inzetten van (combinaties van) expertises in commissies of tijdelijke verbanden, het krijgen van toegang tot specifieke informatie (als onderdeel van het informatieprotocol), de afstemming met bepaalde stakeholders, het bespreekbaar maken van dilemma's etcetera.
- De meervoudige publieke verantwoording. De RvT dient enerzijds toe te zien op een adequaat stakeholder beleid van het bestuur en anderzijds zichzelf tegenover de stakeholders te verantwoorden over de kwaliteit, de legitimatie en de maatschappelijke inbedding van de dienstverlening.

Voor de verdere professionalisering van de toezichthouders kan met name ook geleerd worden van de *practices* tot nu toe en de opgedane ervaringen van collega-toezichthouders. De Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Zorg (de NVTZ) bijvoorbeeld heeft al eerder gewezen op het belang van onderlinge uitwisseling tussen Raden van Toezicht in de zorg (hetgeen nog in de kinderschoenen staat). Maar ook nieuwe visie- en kennisontwikkeling van toezichthouders kan bijdragen aan beter toezicht.

Zo heeft TiasNimbas Business School een leergang *Toezicht en Verantwoording in Maatschappelijke Ondernemingen* voor (ervaren) toezichthouders ontwikkeld, specifiek gericht op het onderzoeken en bespreekbaar maken van de belangrijkste dilemma's en het delen van de inzichten over nieuwe concepten van toezicht (TiasNimbas, 2010).

Als Academic Director mag ik dit leerproces van toezichthouders de komende jaren verder vormgeven en ondersteunen.