

Hartger Wassink

Hartger Wassink is hoofd wetenschappelijk forum bij NIVOZ in Driebergen en zelfstandig governance-adviseur.

E-mail: post@hartgerwassink.nl.

Perspectieven op intern toezicht

Op zoek naar houvast

“It is a riddle wrapped in a mystery inside an enigma.” Ofwel: een raadsel, verpakt in een mysterie binnen een geheim. Deze uitspraak van Winston Churchill over Rusland lijkt ook van toepassing op de rol van de raad van toezicht binnen onderwijsinstellingen. Want ondanks de vele boeken en rapporten die de afgelopen jaren verschenen zijn, blijkt het heel lastig precies te omschrijven wat nu de rol van de raad van toezicht is. Mijn verbazing over die kwestie is de aanleiding voor dit artikel: welke houvast is er als je alle literatuur naast elkaar legt?

Geschiedenis en positionering

Laten we, zoekend naar een antwoord, beginnen bij de oorsprong van het probleem. Het vraagstuk gaat volgens sommige bronnen terug op Plato, die als eerste de metafoor van de stuurman voor ‘bestuur’ gebruikte (in het Grieks *‘kubernao’*, wat in de verte klinkt als het Engelse *governance*). De moderne geschiedenis van de vraag naar goed bestuur begint bij onze eigen VOC, die in de zeventiende eeuw het concept ‘aandeelhouder’ uitvond. Niet langer hoefde een persoon eigenaar van een bedrijf te zijn, maar voortaan kon het, opgedeeld in stukjes, eigendom zijn van een groep relatief anonieme mensen die allemaal een aandeel in de organisatie bezaten, maar er niet dagelijks bij betrokken waren. Voor de algemene

leiding stelden zij een ‘gouverneur-generaal’ aan, die we nu ceo zouden noemen. Op dat moment rees de vraag wie er dan op zou moeten toezien of die ceo de belangen van de investeerders voldoende in het oog bleef houden. Hoe konden de aandeelhouders voorkomen dat de organisatie er een potje van zou maken?

Die vraag is nog steeds aan de orde en ligt ten grondslag aan de centrale vraag naar de rol van het intern toezicht, dat bij bedrijven meestal raad van commissarissen heet, en voor maatschappelijke organisaties, in zorg, cultuur en onderwijs meestal raad van toezicht.

Vier perspectieven

De wetgever (in ieder geval wat betreft het onderwijs) beschouwt de raad van toezicht als een onderdeel van het bestuur in brede zin. Als onderdeel van het bestuur opereert de raad als intern toezichthouder binnen de organisatie en onderscheidt hij zich daarmee van *externe* toezichthouders (zoals de Inspectie van het Onderwijs). Het bestuur dient onderscheid te maken tussen de *uitvoerende* en *toezichthoudende* functie, maar de wet laat vrij welke vorm (of structuur) die functies krijgen.

Om ‘goed bestuur’ en de rollen van uitvoerend en toezichthoudend bestuur daarbij in te vullen, zijn in de loop der tijd twee hoofdstromen ontstaan. Sterk versimpeld zou je die kunnen samenvatten met het

autoriteitsperspectief en het expertiseperspectief. Het autoriteitsperspectief (mijn vertaling van wat in het Engels 'agency-model' genoemd wordt) gaat ervan uit, dat het bij bestuur en toezicht gaat om het oplossen van inherente belangenconflicten. Met name die tussen de organisatie, het management aan de ene kant en de aandeelhouders als 'principalen', ofwel primaire belanghebbenden, aan de andere kant. Daarbij doet het toezicht namens de aandeelhouders zijn autoriteit gelden om ervoor te zorgen dat het management (en de rest van de organisatie) zich blijft richten op dat principale belang van eigenaren. Met andere woorden: het intern toezicht is in dit perspectief een stevige controleur met handelingsvermogen ('agency'). Het expertiseperspectief (in het Engels het 'stewardship-model') gaat ervan uit, dat het management van een organisatie ook zonder sterke controle heel goed in staat is om het goede te doen. De belangen van organisatie en aandeelhouders liggen doorgaans op een lijn. De rol van het toezicht is om, op enige afstand, het management met raad en daad terzijde te staan, op basis van onafhankelijke expertise. Met andere woorden: indirecte sturing door tactvolle raad vanaf de zijlijn. In de praktijk van het intern toezicht zijn beide rolopvattingen (autoriteits- en expertiseperspectief) door elkaar heen herkenbaar. Het wordt nog ingewikkelder, als we de overstap van bedrijven naar non-profitorganisaties maken, zoals de school. Want anders dan een bedrijf, heeft een schoolbestuur geen aandeelhouders. Daarmee rijst de belangrijke vraag: wat is het primaire belang dat een raad van toezicht van een school moet dienen?

Strategisch partnerschap

Om dit vraagstuk op te lossen, is de laatste jaren meer aandacht gekomen voor de maatschappelijke inbedding van bestuur en toezicht in non-profit organisaties. Een belangrijke vertegenwoordiger van deze stroming is Rienk Goodijk. Hij publiceerde de afgelopen jaren de boeken *Falend toezicht in semipublieke organisaties: Zoeken naar verklaringen* (2012) en onlangs *Strategisch*

Partnerschap: Wat is wijsheid? (2017).

In zijn laatste boek schetst hij een 'strategisch partnerschapspectief'. Volgens Goodijk is de rol van de toezichthouder gelegen in het voeren van een voortdurend gesprek, zowel met de bestuurder als met bepaalde belanghebbenden (stakeholders). Dat noemt hij, in navolging van een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de beweging van 'tweeluid' naar 'driehoeken' (WRR, 2014). Door in het gesprek tussen toezichthouder en bestuurder (het tweeluid) een derde gezichtspunt in te brengen (de driehoek) wordt het mogelijk om vanuit een ander, maatschappelijk georiënteerd perspectief naar de onderliggende waarden en uitgangspunten te kijken.

Dienend leiderschap

De benadering van Goodijk sluit aan op het Policy Governance-systeem, dat in de jaren '90 ontwikkeld werd door de Amerikaan John Carver (Carver, 2006). In Nederland is Policy Governance bekend geworden door het werk van Jan Maas (Maas & Van Ravenstein, 2006). Het Policy Governance-systeem neemt, net als Goodijk doet, de maatschappelijke omgeving als uitgangspunt voor de rol van de toezichthouder (Oliver, 2016). Het gaat daarbij een stap verder, door de waarden uit de maatschappelijke omgeving te vertalen in ijkpunten (ofwel criteria) voor 'goed beleid.'

De toezichthouder heeft door het consequent hanteren van die criteria een rol als 'dienend leider', hoewel uiteraard geen leider in uitvoerende zin. De toezichthouder schrijft geen beleid voor, maar vraagt de uitvoerend bestuurder verantwoording af te leggen over zijn beleidsinitiatieven aan de hand van de genoemde criteria. De raad van toezicht legt zelf ook verantwoording af op basis van dezelfde criteria en brengt zo zelf in de praktijk wat het van de uitvoerend bestuurder vraagt. De werkwijze en interpretatiemogelijkheden van het Policy Governance-systeem worden vrij strikt bewaakt door John Carver. Uitgaande van de Policy Governance-principes zijn er echter diverse

varianten ontstaan, gebaseerd op zijn oorspronkelijke idee dat de raad van toezicht een niet-vrijblijvende, omvattende set criteria als leidraad hanteert en op basis hiervan indirecte sturing geeft. Dat idee vat ik hier samen met het 'leiderschapspectief' op toezicht.

De vier perspectieven in model

Tegen de achtergrond van het voorgaande zijn er vier perspectieven te onderscheiden: Te weten dat van de autoriteit, expertise, partnerschap en leiderschap. Ze verschillen op de aspecten proces, inhoud, persoonlijke deskundigheid en maatschappelijke oriëntatie (sterk gesimplificeerd weergegeven in Tabel 1).

Tabel 1 laat zien dat toezichthouders vanuit klassieke opvattingen (autoriteit of expertise) ervoor kunnen kiezen om precieze controle uit te oefenen op gevolgde regels en procedures (met een Engelse term 'compliance') om fouten in de uitvoering te voorkomen; ofwel om wat meer op afstand van het proces zich te richten op het geven van advies vanuit persoonlijke ervaring en deskundigheid. Toezichthouders kunnen er ook voor kiezen om zich nadrukkelijker op de maatschappelijke omgeving te oriënteren. Die oriëntatie ontbreekt nagenoeg in de beide klassieke perspectieven. De vraag is dan wel, in hoeverre de raad van toezicht, als 'dienend leider'

die maatschappelijke oriëntatie wil vertalen in concrete criteria voor de inhoud (of preciezer gezegd: de resultaten) van het beleid, of de consequenties van de maatschappelijke oriëntatie meer open wil laten, als strategisch partner van het uitvoerend bestuur.

De keuze om te werken met expliciete criteria vraagt een wat nauwgezetere aandacht voor te volgen procedures, teneinde goed de verantwoordelijkheid van de bestuurder van die van de raad van toezicht te scheiden. Als de raad van toezicht de consequenties van het 'driehoeksgesprek' tussen bestuur, toezicht en maatschappelijke context openlaat en niet in expliciete criteria vertaalt, stelt het zich meer op als 'strategisch partner' van de uitvoerend bestuurder. Een ander verschil tussen de laatste twee is, dat het partnerschapspectief wellicht iets meer de nadruk legt op de persoonlijke deskundigheid van de leden van de raad van toezicht. Vanuit het leiderschapspectief bezien doet de persoonlijke expertise er minder toe. Een te grote persoonlijke deskundigheid wordt dan gezien als een risico dat het 'dienende' aspect van het leiderschap uit het oog verloren raakt en er ongewenste bemoeienis met de rol van de uitvoerend bestuurder plaatsvindt. Deskundigheid kan betrekkelijk eenvoudig verworven worden; het belangrijkste is de maatschappelijke betrokkenheid van leden van de raad van toezicht en is veel moeilijker aan te leren.

Tabel 1. Perspectieven op intern toezicht en bijbehorende accenten

<i>Accent op...</i>	<i>procedures</i>	<i>inhoud van beleid</i>	<i>persoonlijke deskundigheid en advies</i>	<i>maatschappelijke oriëntatie</i>
Perspectief: toezicht als...				
Autoriteit	++	--	+	--
Expertise	-	+/-	++	-
Partnerschap	+/-	+	+/-	++
Leiderschap	+	++	-	++

Rollen van de raad van toezicht

Als we op deze manier zicht hebben gekregen op verschillende theoretische perspectieven op de raad van toezicht, is de vraag of we nu een definitie van intern toezicht zouden kunnen geven. Verwarrend daarbij is, dat de meeste bronnen bij de omschrijving van wat intern toezicht is, vaak 'toezicht houden' als een van de belangrijkste taken noemen. Daarmee schieten we weinig op, als er juist verwarring is over wat dat betekent: toezicht houden. Sterker nog, enkele auteurs stellen onomwonden vast, dat er grote onduidelijkheid is over wat intern toezicht nu precies behelst. Dat is zorgelijk, gezien de schandalen die er zich in het onderwijs (en andere sectoren) hebben voorgedaan.

Weliswaar wordt veel gezegd over wat de raad van toezicht zou kunnen *doen* (controleren, adviseren, 'met raad en daad terzijde staan') en welke rollen de raad van toezicht kan hebben (werkgever, controleur, sparringpartner). Maar wat ontbreekt, is een heldere omschrijving van wat de belangrijkste *verantwoordelijkheid* van de toezichthouder is. Een veel gebruikte indeling is die van Mijntje Lückerath (2014). Zij onderscheidt achtereenvolgens de rol van toezichthouder (sic), adviseur, werkgever en netwerker.

Deze indeling laat zien dat het houden van toezicht zowel 'harde' als 'zachte' aspecten heeft. De harde aspecten bestaan uit het zijn van werkgever (de raad van toezicht gaat over aanstelling, beoordeling en ontslag van de bestuurder) en de rol van toezichthouder, die in dit geval begrepen moet worden als de instantie die de begroting en jaarrekening goedkeurt, en controle uitoefent op de wet- en doelmatigheid van de uitvoerende organisatie.

De rollen van netwerker en adviseur zijn zachter, in de zin dat er geen wettelijke grond voor bestaat en het veel minder duidelijk is wat de toezichthouder op dit vlak zou moeten doen. Niettemin zijn ze belangrijk, zeker als de bestuurder alleen is.

Het wordt echter weer lastiger als bepaald moet worden waar deze rollen onderscheiden worden. Wanneer eindigt de rol van toezichthouder (het uitspreken van een oordeel over het beleid) en begint die van werkgever (het uitspreken van een oordeel over de bestuurder)? En waar gaat adviseren over in 'aanwijzen', en neemt de toezichthouder een rol op zich, die eigenlijk van de (uitvoerend) bestuurder is?

Deze dilemma's kunnen alleen opgelost worden, als de raad van toezicht *als geheel* bepaalt vanuit welk perspectief hij toezicht wil houden. Is dat meer een autoriteitsperspectief met een nadruk op kwaliteit van procedures? Dan zal de raad van toezicht in de rol van toezichthouder dicht op de bestuurder opereren. Wil de raad vooral vanuit het partnerschapsperspectief werken? Dan zullen de rollen van adviseur en netwerker een specifieke maatschappelijke inkleuring krijgen. En wil de raad als 'dienend leider' een voorbeeld zijn in het afleggen van verantwoording? Dan zal de werkgeversrol een expliciete invulling krijgen door met ijkpunten en verantwoordingsrapportages te werken.

Een belangrijk gezichtspunt dat Goodijk hierbij aandraagt, is dat het minder om rolvastheid gaat, dan om rolbesef. Als de werkelijkheid van besturen en toezicht houden wat minder gestructureerd is dan we op papier weleens wensen, gaat het er niet om die werkelijkheid aan te passen, maar om met die onzekerheid om te leren gaan vanuit een helder besef van ieders rol. Van groot belang is dat alle betrokkenen op de juiste momenten scherp weten wat ieders belangrijkste verantwoordelijkheid is. En daarvoor is het weer van belang, dat de raad van toezicht heeft stilgestaan bij de gezamenlijke visie op toezicht.

Toezicht en medezeggenschap

Een belangrijke 'derde' partij voor de raad van toezicht is de medezeggenschap; de gmr voor de meeste scholen. Wettelijk is de raad van toezicht

verplicht om twee keer per jaar met de gmr te spreken. De vraag waar dat gesprek dan over moet gaan kan beantwoord worden door naar de verschillende perspectieven te kijken. Is de raad van toezicht het meest geïnteresseerd in procedures, inhoud, specifieke inhoudelijke dossiers of in de maatschappelijke context?

In alle gevallen is het van belang om de gmr niet zozeer als een direct belanghebbende binnen de organisatie aan te spreken, maar te beschouwen als vertegenwoordiger van een overkoepelend, maatschappelijk belang. Dan kan het gesprek gaan over de opbrengsten op lange termijn, min of meer los van actuele, eventueel heikele thema's die spelen. En, afhankelijk van het perspectief dat de raad van toezicht kiest, over achterliggende maatschappelijke waarden voor goed beleid. Zo'n gerichtheid op het overkoepelend belang kan voorkomen dat de raad van toezicht wordt aangesproken op een uitvoerende verantwoordelijkheid en het gesprek al snel ongemakkelijk wordt vanwege 'boodschappenlijstjes' die aan de bestuurder moeten worden doorgegeven. En zo voorkomt de raad van toezicht ook het verwijt onder een hoedje met de bestuurder te spelen, wanneer hij deze dienst weigert.

Het is dus belangrijk het gesprek op het niveau van het langetermijnperspectief te krijgen, omdat daar ook het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid van de raad van toezicht ligt. Dit vraagt een goede voorbereiding door de raad van toezicht en een scherp gesprek vooraf over wederzijdse verwachtingen.

Conclusie: de verantwoordelijkheid van de toezichthouder

De blijvende verwarring over de taak en rol van de toezichthouder, ondanks alle pogingen van onderzoekers en auteurs om er een logische oplossing voor aan te reiken, laat zien dat meer helderheid niet gezocht moet worden in nog meer regels en structuren. Dit is ook de kern van een reeks rap-

porten en boeken die de laatste jaren verschenen zijn. De rapporten van Hooge (2014) en Halsema (2013) waren een trendbreuk, omdat er niet zozeer werd gepleit voor nieuwe regels, maar eerder het accent werd gelegd op herwaardering van basale normen van fatsoen en integriteit. Op basis van die uitgangspunten is geprobeerd tot een vereenvoudiging van codes te komen.

De belangrijkste verantwoordelijkheid van het toezicht lijkt daarmee dat 'waarden present gesteld worden' in het gesprek met de bestuurder (Goodijk, 2012). In de praktijk gaat het dan om het zodanig voeren en organiseren van 'driehoeksgesprekken', dat voortdurend de maatschappelijke meerwaarde van de organisatie op lange termijn verhelderd wordt en gebruikt kan worden om het beleid van de uitvoerend bestuurder aan te toetsen.

Natuurlijk is het nog steeds belangrijk dat de toezichthouder zich ervan vergewist dat de begroting sluitend is, de jaarrekening klopt en de bestuurder goed functioneert. Maar ook aan die 'harde' beslissingen liggen 'zachte' waarden ten grondslag. Hoe die verbinding tussen langetermijnwaarden en besluiten in het hier en nu gelegd moet worden, daar is geen blauwdruk voor te geven. In weerwil van alle theoretische perspectieven en mogelijke rollen, komt het voor de kwaliteit van het intern toezicht toch aan op het hanteren van een moreel kompas door de toezichthouder, ofwel op zijn persoonlijke integriteit. ■