



POLICY GOVERNANCE WORDT VEEL TOEGEPAST IN HET ONDERWIJS

VAN TAAK NAAR VERANTWOORDELIJKHEID

Goed toezicht: terug naar de basis

Om te bepalen wat goed (intern) toezicht is, moeten we ons niet richten op wat de toezichthouder doet, maar vooral op waarvoor hij verantwoordelijk is. Bij non-profitorganisaties is dit langetermijn maatschappelijke waardecreatie. Daaruit volgt, naargelang de specifieke sector, wat de toezichthouder zou moeten doen en welke rollen daarbij wenselijk zijn. Criteria voor het beoordelen van het beleid van de bestuurder en van de eigen werkwijze moeten vooraf worden geformuleerd.

Hartger Wassink

Wat is goed toezicht? Het lijkt vreemd om die vraag te stellen, omdat er de laatste jaren al zo veel gezegd en geschreven is over goed bestuur en de rol van de toezichthouder. Toch is de vraag nog steeds aan de orde, omdat we ondanks alles wat er verschenen is, nog steeds te weinig in handen lijken te hebben om eenduidig vast te stellen wat goed toezicht is.

Dit artikel wil hier een bijdrage aan leveren, door de rol van de toezichthouder op een meer fundamenteel niveau te beschouwen. Het doel is om betere aanknopingspunten te bieden voor verdere ontwikkeling van theorie en modellen over goed toezicht. Hierbij baseer ik me op een boek dat ik onlangs – samen met Helmi van Ravestein – vertaald heb: Aan de slag met Policy Governance®. Policy Governance is in Nederland zo'n 15 jaar geleden bekend geworden, met name door het werk van wijlen Jan Maas. Oorspronkelijk is de theorie ontwikkeld door de Amerikaan John Carver. Dit artikel gaat niet uitgebreid op de details van de theorie in, maar ontleent er een aantal uitgangspunten aan.

Cirkelredenering

Een van de uitgangspunten van Policy Governance is dat we, om te bepalen wat goed (intern) toezicht is, ons niet moeten richten op wat de toezichthouder *doet*, maar vooral op waarvoor hij *verantwoordelijk* is. Wat het verschil hiertussen is, wordt duidelijk als we kijken naar een paar recente bronnen op het vlak van goed toezicht.

Ik beschouw daarbij enkele codes 'good governance' uit verschillende branches, het Consultatiedocument van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code (de commissie-Van Manen) en publicaties van de hoogleraren Rienk Goodijk en Mijntje Lückérath. Dit in het besef dat dit uiteraard een beperkte selectie is.

Bij die beschouwing valt in de eerste plaats op, dat veel codes een cirkelredenering hanteren, als ze definiëren wat toezichthouden is. Zo wordt in enkele recente codes als primaire verantwoordelijkheid van de toezichthouder 'het houden van toezicht' benoemd.

AAN DE SLAG MET POLICY GOVERNANCE

De redenering in dit artikel is gebaseerd op het Policy Governance-gedachtegoed van John Carver. Hierover is onlangs een nieuw vertaald boek verschenen bij uitgeverij Mediawerf: *Aan de slag met Policy Governance. Naar integer en efficiënt toezicht en bestuur*. In dit boek wordt het idee van de specifieke maatschappelijke verantwoording nader uitgewerkt door middel van het begrip 'morele eigenaren.' Het Policy Governance-raamwerk biedt verder de aanknopingspunten om de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de toezichthouder om te zetten in een concreet toezichtskader met zowel inhoudelijke criteria voor het beoordelen van het beleid van de bestuurder, als procescriteria voor de integriteit en kwaliteit van de eigen werkwijze.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de nieuwe Zorgbrede Governance Code, voor de Code Goed Onderwijsbestuur VO, maar zelfs ook voor het voorstel dat de Monitoring Commissie herziening Corporate Governance Code deed in zijn consultatiedocument aan het begin van het jaar. In deze documenten valt telkens te lezen dat toezichthouder primair toezicht houdt. Dat is nogal wies, maar de vraag is juist wat dat is, toezichthouden.

Een tweede lijn die bij de beschouwing van deze publicaties zichtbaar wordt, is dat bij een nadere omschrijving van 'toezichthouden' vervolgens vooral

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

DE SPECIFIEKE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE TOEZICHTHOUDER BEPAALT WAT DE TOEZICHTHOUDER ZOU MOETEN DOEN EN WELKE ROLLEN DAARBIJ PASSEN

de taken of rollen van de toezichthouder benoemd worden. De wettelijke taken zijn natuurlijk een eerste leidraad om te bepalen wat de taken van de toezichthouder zijn. De toezichthouder is als werkgever van de bestuurder verantwoordelijk voor zijn aanstelling, beoordeling en ontslag. Daarnaast heeft de toezichthouder een verantwoordelijkheid in het vaststellen van begroting en jaarrekening en het aanwijzen van de externe accountant om de cijfers te controleren. Maar er gebeurt natuurlijk veel meer in de bestuurskamer.

Vier rollen

Een indeling in rollen of taken van de toezichthouder die veel gebruikt wordt, is die van Mijntje Lückerrath (2012). Zij maakt onderscheid in vier rollen (of taken) voor de toezichthouder:

- Toezichthouder
- Adviseur
- Werkgever
- Netwerker

Deze vierslag is op zichzelf een adequate beschrijving van de interacties die plaatsvinden tussen bestuur en toezicht. De rol van toezichthouder en werkgever liggen voor de hand (hoewel we dus nog steeds niet goed weten wat toezichthouden precies is) en veel van de gesprekken tussen bestuur en toezicht gaan over een advies (al dan niet gevraagd), of draaien om het verbeteren van de verbinding tussen de organisatie en de buitenwereld.

Wat we, zoals gezegd, dan nog niet weten, is wat in het uitvoeren van die vier rollen de specifieke verantwoordelijkheid van de toezichthouder is. Want ook de bestuurder doet aan netwerken, en ook anderen kunnen advies geven aan de bestuurder. Anders gevraagd: wat is het onmisbare van de rol van de raad van toezicht? En hoe onderscheiden we dat handelen van de rol van de bestuurder?

Een auteur die naar mijn idee nog het dichtst bij het beantwoorden van die vragen komt, is Rienk Goodijk. Hij stelt dat de toezichthouder ervoor verantwoordelijk is, dat 'waarden present' gesteld worden (Goodijk, 2012, p. 126). Daarmee bedoelt hij, dat relevante

WAT GOED BESTUUR EN GOED TOEZICHT IS MOET IEDERE RAAD VAN TOEZICHT, SAMEN MET DE BESTUURDER, IN ZIJN SPECIFIEKE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT BEPALEN

maatschappelijke waarden, via het werk van de toezichthouder, als het ware het ‘geweten’ van het bestuur van de organisatie voeden. Tevens pleit hij ervoor dat de toezichthouder beelden ontwikkelt over wat de maatschappelijke meerwaarde van de organisatie is. Dat is in lijn met de al genoemde commissie-Van Manen, die het heeft over de ‘lange termijn waardecreatie.’

Samengevat blijkt dat er nog steeds behoefte is aan een fundamenteel perspectief op wat toezichthouden is. Pas als we weten wat de specifieke verantwoordelijkheid van de toezichthouder is, kunnen we bepalen wat de toezichthouder zou moeten doen, en welke *rollen* daarbij wenselijk zijn.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid

De mogelijkheid die ik zou willen aandragen, is om uit te gaan van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de toezichthouder. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de toezichthouder betreft in dit geval vooral de toezichthouder bij non-profit organisaties. Voor profit-organisaties gaat het primair om de aandeelhouders als eigenaren. Dat is in Policy Governance ook de analogie: zoals commissarissen zich namens aandeelhouders bekommeren om de langetermijn waardecreatie en continuïteit van de onderneming, zo geldt dat voor toezichthouders van non-profits voor langetermijn maatschappelijke waardecreatie. Doel en middel zijn daarbij precies omgekeerd: bij profits is het doel financieel rendement, dat wat de onderneming produceert het middel. Bij nonprofits is dat wat de organisatie realiseert het doel, financiën zijn slechts middelen.

Deze benadering sluit aan bij diverse pleidooien, zowel in recente wetgeving, als in enkele van de

bovengenoemde publicaties. Ik zou dat echter specifieker willen maken en stellen dat de belangrijkste verantwoordelijkheid van de toezichthouder is, om *bepaalde* maatschappelijke waarden te vertalen in criteria voor goed bestuur. Daarbij betreft het niet om het even welke waarden, maar *specifieke* waarden van een *bepaalde* groep, namens wie bestuur en (intern) toezicht hun functie vervullen.

Hieruit volgt dat de belangrijkste verantwoordelijkheid van de toezichthouder tweeledig is. In de eerste plaats bestaat die uit het bepalen namens welke maatschappelijke groep of vertegenwoordiging de toezichthouder (samen met de bestuurder) zijn werk doet, omdat daarmee de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bestuur direct verankerd wordt, en dit geen abstractie blijft.

Criteria formuleren

In de tweede plaats is het de verantwoordelijkheid van de toezichthouder om ervoor te zorgen dat hij, op basis van een bepaalde set waarden die kenmerkend is voor deze maatschappelijke groep, criteria formuleert waarmee het beleid van de bestuurder beoordeeld kan worden, en die tegelijkertijd ook van toepassing zijn op de eigen werkwijze. Van belang is, dat die criteria vooraf geformuleerd zijn, gebaseerd op de genoemde waarden. En dat ze niet pas ontwikkeld worden op het moment dat er concrete beleidsvoorstellen of –resultaten van de bestuurder liggen.

Door zo het accent te leggen op het formuleren van criteria vooraf, gebeuren er twee dingen. In de eerste plaats wordt de verantwoordelijkheid (en daarmee de rol) van de toezichthouder scherp gescheiden van die van de bestuurder. De bestuurder denkt, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het realiseren van ‘maat-

POLICY GOVERNANCE BIEDT AANKNOPINGSPUNTEN OM DE MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE TOEZICHTHOUDER OM TE ZETTEN IN EEN CONCREET TOEZICHTSKADER

schappelijke meerwaarde' weliswaar mee over de inhoud van de criteria (al was het maar om te bepalen of ze realistisch zijn), maar de primaire verantwoordelijkheid dat die criteria *er zijn* en toegepast worden, is die van de toezichthouder.

Daarnaast dwingt het de toezichthouder om vooraf, los van concrete beleidsontwikkelingen die zich voordoen, te bepalen wat hij verstaat onder de specifieke maatschappelijke meerwaarde, binnen de lokale of regionale context van de organisatie, en wat daarbij al dan niet wenselijk wordt geacht. Door het vaststellen van dit kader vooraf ontstaat voor de bestuurder de ruimte om beleidsinitiatieven te nemen, waarbij van te voren helder is met welke vragen de toezichthouder hem daarover op gezette tijden zal stellen.

Open deur?

Het vaststellen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid en het formuleren van criteria lijken open deuren. De meeste raden van toezicht hebben toch al een toezichtskader? Dat is zo, maar recente incidenten en schandalen laten zien, dat die criteria nog weinig gerelateerd zijn aan de specifieke maatschappelijke waarden die bestuur en toezicht feitelijk zouden moeten vertegenwoordigen.

In het geval van ROC Leiden bijvoorbeeld, waar een grootschalig nieuwbouwproject volledig uit de hand liep, was er, zo blijkt uit de Kamerbrief die de minister van Onderwijs stuurde naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de commissie-Meurs, een gebrek aan tijdige interventies van de raad van toezicht. Het college van bestuur hield hier gesprekken met belanghebbenden af, omdat ze het nieuw-

bouwproject primair als 'bestuurlijke verantwoordelijkheid' zag.

Dat mag zo zijn, maar hier is het de raad van toezicht die juist vanuit de belangen en waarden van de maatschappelijke omgeving criteria kan stellen om op gezette tijden verantwoording te vragen aan de bestuurder over de gang van zaken. Dat dat niet gebeurd is, wijst erop dat de raad van toezicht onvoldoende van te voren duidelijk had gemaakt op welke inhoudelijke criteria zij de voortgang van het project zou beoordelen.

Een ander voorbeeld hier is dat van commotie die hier en daar ontstaat over de stevige verhogingen van de eigen vergoeding die raden van toezicht zichzelf toekennen. Zeker in het onderwijs en de zorg heeft de WNT II geleid tot een significante verruiming van de mogelijkheden voor deze vergoedingen. Dit leidt, tot nu toe vaak buiten het zicht van de media, tot kleine en grote conflicten tussen bestuurder en toezichthouder, daar waar de bestuurder een dergelijke verhoging lastig te verantwoorden vindt.

Nu kun je deze verhoging verantwoorden vanuit de formele positie dat de wettelijke regeling er nu eenmaal is en dat de raad van toezicht er dus recht op heeft. En zolang niet onmiddellijk naar de maximaal mogelijke vergoeding gestreefd wordt, lijkt dit voor de meeste raden van toezicht goed te verdedigen.

Als er vervolgens toch commotie ontstaat, is dat een aanwijzing dat de raad van toezicht zich onvoldoende heeft verdiept in de waarden van de specifieke maatschappelijke groep die zij vertegenwoordigt. En dat die commotie verschilt van instelling tot instelling, betekent weer dat iedere raad van toezicht zich te beraden heeft om welke groep het in zijn geval gaat, en welke waarden daarbij horen.

Specifieke context

Wat goed bestuur en goed toezicht is, kan niet bij voorbaat en in het algemeen vastgesteld worden, maar is iets dat iedere raad van toezicht, samen met de bestuurder, in zijn specifieke context moet bepalen. Contact met de maatschappelijke context, die bepalend is voor de waarden die gehanteerd worden, en de betekenis die die waarden krijgen, is dan onontbeerlijk. En alleen al daarom is het zo belangrijk dat de raad van toezicht van een publieke organisatie zich zo goed beraadt op de vraag namens wie zij hun werk doen. Want alleen dan kan ze in gesprek gaan met die mensen.

Waar ligt dan de grens met besturen? Zeker nu de tendens is dat de toezichthouders 'dichter op het bestuur moeten gaan zitten,' lopen zij het risico dat te veel op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Hier helpt ook het principe van de criteria. Want de toezichthouder gaat over de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de criteria (in samenspraak met de bestuurder), en het toepassen ervan bij het uitvoeren van toezicht. Dat gebeurt door de bestuurder verantwoording te vragen over beleid, en dan vragen te stellen aan de hand van de criteria.

Besturen gaat vervolgens over alles wat nodig is om, binnen te respecteren kaders, de beoogde resultaten te realiseren. Beide aspecten, zowel de kaders als de beoogde resultaten, zijn onderdeel van de criteria. Hiermee zijn de verantwoordelijkheden logisch en helder verdeeld, en volgen de rollen en taken daar vanzelf uit voort.

Op deze manier, door de verantwoordelijkheid van de toezichthouder te relateren aan de specifieke maatschappelijke context, en het vertalen van de waarden die daar aan ontleend kunnen worden in criteria waarmee het bestuur beoordeeld kan worden, kunnen we een fundamentele basis bepalen voor de rol van de toezichthouder. Dit schept helderheid voor alle betrokkenen, zodat de bestuurder zich gesteund kan weten om slagvaardig de juiste beslissingen te nemen, en de toezichthouder erop kan vertrouwen dat de juiste richting en kaders daarbij zijn aangegeven.

Literatuur

- Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*. Assen: Van Gorcum.

- Lückérath, M. (2012). *Bouwstenen voor High Performing Boards*. Tilburg: Tilburg University.
- VO-raad (2015) *Code Goed Onderwijsbestuur VO*. Utrecht: VO-raad
- Brancheorganisaties Zorg (2016) *Zorgbrede Governancecode 2017*. Utrecht: BOZ
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2016) *De Nederlandse Corporate Governance Code: voorstel voor herziening*. Den Haag: MCGG

Over de auteur:

Dr Hartger Wassink is eigenaar van adviesbureau De Professionele Dialoog en werkt als organisatiepsycholoog op het grensvlak van onderzoek en advies in de onderwijssector.

