

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verrichtte in opdracht van de Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen (VTH) in Nederland onderzoek naar de rol van de secretaris van de Raad van Toezicht bij de professionalisering van het toezicht.

Henk den Uijl en **Martin Schulz** plaatsen de resultaten van dit onderzoek in een bredere context. Zij kijken in de volle breedte naar de secretarisfunctie van bestuur en toezicht en bespreken vijf rollen die de secretaris kan aannemen. Ook bepleiten zij dat het van belang is dat bestuur, Raad van Toezicht en de secretaris met elkaar over de rol van de secretaris ‘onderhandelen’. Zij ontwikkelden een instrument dat spelenderwijs dit gesprek kan ondersteunen.



Henk den Uijl is werkzaam bij NSOB als onderzoeker en opleidingsmanager. Daarnaast is hij als buitenpromovendus verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, waar hij zijn proefschrift in de politieke filosofie schrijft over ‘praktische wijsheid voor toezichthouders in de zorg’.

Martin Schulz is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB. Hij promoveerde in 2010 aan de Universiteit van Tilburg op het proefschrift *De commissie: over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim*.

DE (BESTUURS) SECRETARIS: VAN BUREAU- CRAAT TOT GRENSWERKER

Bestuurders en toezichthouders (en commissarissen) kunnen niet zonder de (bestuurs)secretaris. Waar de rollen en verantwoordelijkheden van bestuur en toezicht vaak helder zijn verwoord en vastgelegd, geldt dit allerm minst voor de secretaris. Zo veel organisaties als er zijn, zo veel verschillende rollen neemt de secretaris aan (met enig gevoel voor overdrijving). Bij sommige (grotere) organisaties is de secretaris bijna bestuurder, stuurt een stafdienst van ondersteuning aan en is verantwoordelijk voor implementatie van bestuurlijke besluiten. Bij kleinere organisaties is de secretarisfunctie veel kleiner, soms zelfs parttime. Het blijft dan bij agendabeheer en notulen maken van vergaderingen. Bij weer andere organisaties zijn er aparte secretarissen voor Raden van Toezicht, maar vaak deelt de Raad van Toezicht de secretaris met de Raad van Bestuur. Sommige secretarissen zijn veel breder actief dan alleen op het gebied van agenda- en notulenbeheer: zij begeleiden en bewaken voor een belangrijk deel de kwaliteit van de governance van de organisatie. En zo zijn er nog veel meer wijzen waarop de secretaris zijn rol invult.

Vijf dimensies van ‘de secretaris’

Als we hier spreken van ‘de secretaris’ dan bedoelen we eigenlijk de secretarisfunctie. Daarmee bedoelen we datgene wat een Raad van Bestuur en een Raad van Toezicht nodig hebben aan secretarisondersteuning. We beschrijven vijf dimensies (of rollen) van de secretarisfunctie. Het is daarbij van belang om op te merken dat ‘de secretaris’ niet per se hoeft samen te vallen met één specifieke persoon. ‘De secretaris’ kan verspreid zijn over verschillende personen en zelfs afdelingen. Voor het gemak blijven we spreken over ‘de secretaris’. Hoewel de vijf dimensies elkaar opvolgen, veronderstellen we geen normatieve hiërarchie.

Bureaucraat

Een bestuur en een Raad van Toezicht hebben een bureaucraat nodig. Dit gaat niet alleen om het hebben en organiseren van agenda's en notulen. Het gaat erom dat er op schrift sprake is van:

- goede feitenordening
- een beschrijving van de overwegingen die een Raad

van Toezicht samen met het bestuur en management in acht heeft genomen, en uiteindelijk
- het vastleggen van besluiten die vervolgens zijn genomen. Dit moet netjes worden vastgelegd in de bestuurlijke verslagen en uiteindelijk het jaarverslag.

Bureaucratie is altijd ook een kwestie van doseren: hoeveel informatie krijgt de Raad van Toezicht, en welke (niet)? Wat vertel of vraag ik aan de bestuurder en wat niet? Wat zijn de hoofd- en bijzaken, en volgens wie? Verder is het van belang dat in de vergaderingen alle wettelijke en afgesproken onderwerpen jaarlijks aan bod komen en dat bewaking van dat proces plaats heeft.

Compliance officer

Grotere organisaties moeten met veel wetgeving en regulering rekening houden. Los van de enorme hoeveelheid kennis die dit veronderstelt, kan het soms ook tijdrovend zijn het voor specifieke gevallen uit te pluizen. Compliance is evenwel een ondergrens: het zegt nog weinig over bijvoorbeeld de kwaliteit van governance of van dienstverlening. De compliance officer kent wet- en regelgeving, en draagt zorg dat bestuur en toezicht hiervan weet en ernaar handelt.

Adviseur governance

Het spel en de machtsverdeling tussen bestuur, toezicht en medezeggenschap noemen we vaak governance. Er komt veel bij kijken, niet alleen in termen van bureaucratie en compliance. Het gaat ook over de ontwikkelingen in het denken over governance (landelijk, bijvoorbeeld in de wetenschap, adviesbureaus of bij verenigingen voor toezichthouders of bestuurders), en over de wijze waarop de verhoudingen intern bij een specifieke instelling zijn geregeld. De statuten en bestuursreglementen moeten van binnen en buiten gekend worden, ze moeten van een bepaalde kwaliteit zijn en ook onderling coherent zijn. Het gaat erom dat de Raad van Toezicht, maar ook andere relevante gremia zoals een ondernemingsraad, in stelling worden gebracht om te kunnen functioneren als macht of tegenmacht. De secretaris kan hierover adviezen geven.

Oliemannetje

De strategische besluiten die het bestuur en de Raad van Toezicht nemen hebben input en voorbereiding nodig.

De besluiten die worden genomen in de bestuurskamer moeten vervolgens worden uitgevoerd en geëvalueerd. De secretaris speelt in dit hele proces een belangrijke rol. Hij functioneert als klankbord, betreft en informeert medezeggenschap en externe stakeholders, en laat daar proefballonnetjes op. Hoewel het strategische proces vooral van belang is voor de ondersteuning van het bestuur, moet de Raad van Toezicht dit proces volgen en de besluiten goedkeuren. Bovendien hangt de strategie samen met de statutaire missie, en is een goede kwaliteit van het strategieproces dus van onschatbare waarde. Voor deze dimensie is het van belang dat de secretaris veel gevoel heeft met de organisatie, goed in de netwerken zit en weet wat er te doen staat en waar de zwakke en sterke plekken zitten. Hij weet mensen en organisatieonderdelen bij elkaar te brengen, wat hij waar neer moet leggen en begrijpt de informele kanten van de organisatie.

Grenswerker

Grenzen zijn lijnen die de limiet van een bepaald gebied markeren. Denk aan kennis, taken, hiërarchie maar ook sociale en relationele grenzen – en natuurlijk grenzen van tijd en ruimte. Grenzen scheiden niet alleen, maar zijn tevens de verbinding tussen domeinen. Bovendien zijn de meeste grenzen poreus en beweeglijk (McNulty & Stewart, 2015). Er zijn tal van dit soort grenzen waarop de secretaris kan acteren: natuurlijk tussen bestuur en toezicht (en hun voorzitters); maar ook tussen toezicht, bestuur en medezeggenschap, toezicht en het managementteam, toezicht en de organisatie/professionals en ook toezicht en de maatschappelijke context. Deze grenzen zijn voor een deel symbolisch (ze onderscheiden macht), maar hebben ook invloed op de toegang die mensen tot bepaalde kennis hebben (Lamont & Molnár, 2002). De secretaris kan zich in al deze domeinen bewegen, en wordt daarmee een grenswerker en een ‘collectief geweten’ van de organisatie (McNulty & Stewart, p. 522). De grenswerker onderhoudt in al deze gebieden contacten en relaties, en kan optreden door te onderhandelen, masseren, vertalen en kennisdeling. Dit werken op grenzen in de organisatie vereist tact en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Hij neemt initiatief, maar snapt ook dat hij niet degene is die bestuurt of

‘De invulling van de secretarisfunctie varieert in de praktijk van een ambtelijk secretaris tot een medebestuurder’

★★

toezicht houdt. Hij kan tegen het toezicht zeggen: ‘Kijk hier eens naar, heb je dit niet over het hoofd gezien?’ Hij plaveit de weg – hoewel grenswerken een hobbelige aangelegenheid kan zijn die legitimatie en rolonderhandeling vereist.

Deze vijf dimensies van de secretarisfunctie zijn altijd van belang in een organisatie, hoewel er op heel verschillende wijze invulling aan gegeven wordt.

Initiërende en volgende rolopvattingen

Zo is elk van de beschreven dimensies te positioneren op een glijdende schaal van *initiërend* naar *volgend*. Sommige secretarissen zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de eerste drie dimensies, maar doen dit vooral reactief: ze maken de agenda die de raad en het bestuur afspreken, ze maken notulen, alles is netjes in orde. Ze controleren of besluiten voldoen aan bestaande regelgeving. Ze zorgen dat de Raad van Toezicht goed geïnformeerd wordt, en dat medezeggenschap wordt benaderd wanneer nodig. Dit is de meer ‘volgende’ secretaris (zonder daar overigens een waardeoordeel aan te verbinden: het is maar net wat de raad verlangt, waar de secretaris zich prettig bij voelt of wat is afgesproken).

De meer initiërende secretaris ziet voor zichzelf een rol weggelegd, en krijgt deze rol en ruimte ook van bestuur of Raad van Toezicht, om meer adviserend te werk te gaan op vijf dimensies van de secretaris. Zo zijn er secretarissen die voorstellen om in het jaarverslag niet alleen rekenschap te geven van besluiten, maar ook van de overwegingen van de Raad van Toezicht (een zeldzame praktijk die naar ons idee evenwel navolging verdient). Ook kan de initiërende secretaris meer

anticiperen op wetgeving of regulering die er in de toekomst aankomt, of voorstellen de geest van een wet te volgen in plaats van de letter. Qua governance kan hij voorstellen doen op het gebied van diversiteit van de Raad van Toezicht, werkbezoeken, of suggereren dat het nodig is een bestuurs- of toezichtevaluatie te doen. Het kan zelfs voorkomen dat een secretaris een disfunctioneren van een toezichthouder of bestuurder omzichtig aankaart. Wat betreft het strategische proces kan een secretaris ervoor kiezen om inhoudelijk te adviseren welke strategische stappen goed zouden zijn. Met vertrouwen vanuit de raad kan de secretaris zelfstandig besluiten uitvoeren, en hoeft dat nauwelijks nog te verifiëren bij de Raad van Toezicht.

Een initiërende secretaris kan veel werk uit handen nemen van een Raad van Toezicht en een bestuur. Het kan de organen tevens scherp houden in hun onderlinge verhouding. Er kan echter wel een grijs gebied ontstaan; waar begint het besturen of toezichthouden en eindigt de secretarisfunctie? Ook kan het ertoe leiden dat bestuur of toezicht geïrriteerd raakt doordat de secretaris al te voortvarend dingen oppakt, zonder bijvoorbeeld goed te communiceren of terwijl de raad daar nog niet aan toe is.

Complexiteitsreductie en -ontvouwing

Door bestuur en toezicht wordt de secretaris dikwijls gezien als een ondersteuningsfunctie die de wereld *overzichtelijker* maakt: goede notulen, heldere afspraken, scherp op regelgeving, kennis van statuten en reglementen en eventueel streng op het onderscheiden van verantwoordelijkheden. Al deze zaken noemen we *complexiteitsreducties*: de wereld een beetje simpeler voorstellen dan die is. Om organisatie- en bestuurs-

praktijken goed te begrijpen en daarin te handelen, is het daarnaast van belang om in te zien dat technieken van complexiteitsreductie, hoe nuttig en noodzakelijk ook, inderdaad slechts *reducties* van een complexe werkelijkheid zijn. Zodra deze technieken worden verabsoluteerd raken bestuur en management vervreemd van de alledaagse praktijk van organiseren (cf. Schmidt, 2017). Naast een perspectief van complexiteitsreductie moet er daarom ook een perspectief en praktijk van complexiteitsontvouwning zijn, bijvoorbeeld door dilemma's of onzekerheden (de moerassigheid van het alledaagse) te onderkennen, onder ogen te komen en in gesprek te brengen (NVTZ, 2018; Schön, 1983). De secretaris kan, juist vanwege zijn positie in de organisatie, hier een bijdrage aan leveren.

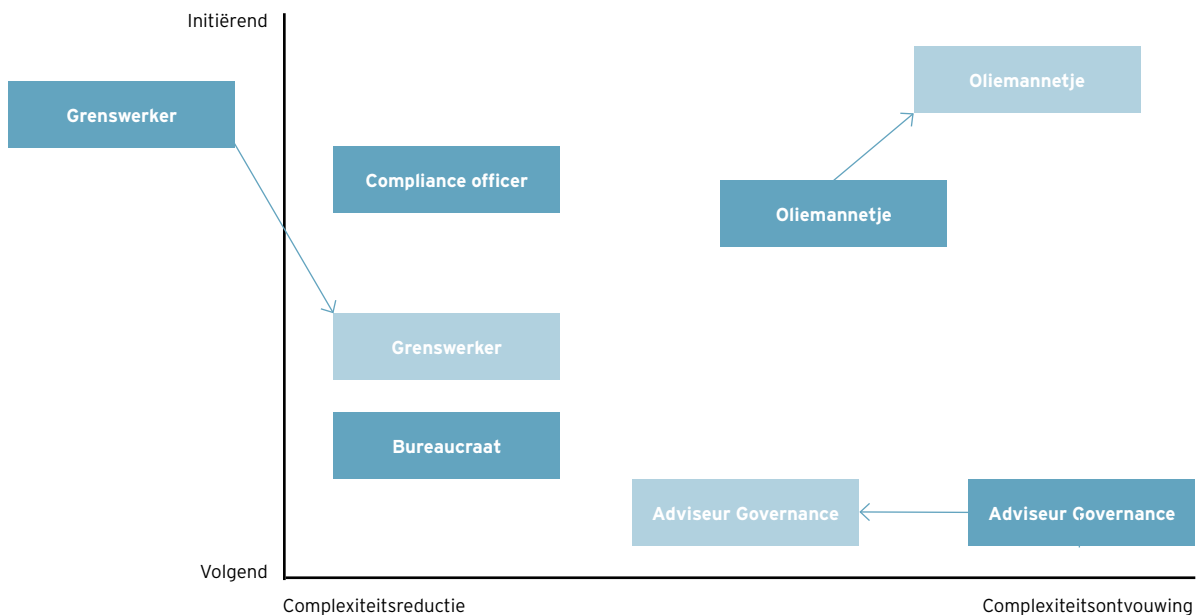
Een instrument voor de praktijk

We kunnen de vijf dimensies en de twee schalen (complexiteitsreductie en -ontvouwning versus initiëren of volgen) gemakkelijk in een plot zetten.

Daarmee ontstaat een instrument voor het analyseren en bespreken van de secretarisfunctie (figuur 1).

Dit instrument kan worden gebruikt door besturen, Raden van Toezicht en hun secretarissen om in gesprek te geraken over de rol van de secretaris. Horizontaal is complexiteit geplot. Hoe verder op deze schaal, hoe dominanter de rol wordt ten aanzien van complexiteitsontvouwning. Verticaal is de schaal volgend tot initiërend geplaatst. Hoe verder op deze schaal, hoe meer de secretaris een initiërende rol op zich neemt. De verschillende dimensies kunnen op twee wijzen in deze plot worden geplaatst. Ten eerste kan worden ingevuld waar de secretaris zijn dimensies op dit moment vervult. Ten tweede kan worden ingevuld wat de wenselijke situatie is. De dimensies die feller gekleurd zijn geven de huidige geanalyseerde situatie weer, bijvoorbeeld naar aanleiding van een evaluatie van de Raad van Toezicht met de secretaris. De dimensies die transparant zijn geven aan waar men zou willen dat de secretaris zijn dimensies vervult. Dat kunnen Raad van toezicht, Bestuur en secretaris

Figuur 1. Een fictief voorbeeld van 'een plot' van een secretaris



‘Een goede secretaris reduceert de complexiteit niet alleen, maar ontvouwt deze ook’

★★

gezamenlijk doen of ieder apart, waarna de verschillen kunnen worden besproken. Het gaat bij het gebruik van het instrument minder om de exacte positie van de dimensies in de grafiek en meer om het gesprek over de achterliggende overwegingen.

Aanbevelingen

De wijze waarop secretarissen hun werk vervullen, is dikwijls gebaseerd op historisch gegroeide patronen van het secretarisswerk in een bepaalde instelling. Vergeleken met de functies van bestuur en toezicht wordt er weinig fundamenteel nagedacht en gekeken naar de mogelijkheden van de secretarisfunctie. De potentie van deze functie kan meer tot zijn recht komen als de secretaris, bestuur en toezicht zich meer bewust zijn van de rollen die de secretaris neemt of juist laat liggen – en kan nemen (of laten liggen). Er is bovendien vaak geen expliciet moment gemarkeerd waarop bestuur, toezicht en secretaris de dimensies van de secretaris evalueren of daarop reflecteren. Als formeel moment zou het naar ons idee een standaard agendapunt bij de jaarlijkse zelfevaluatie van de Raad van Toezicht of bij de jaarlijkse evaluatie van het bestuur kunnen zijn. Om het echter formeel te kunnen evalueren, dient er eerder een onderhandelingsgesprek te zijn tussen de secretaris, het bestuur en de Raad van Toezicht over de verschillende dimensies. We benadrukken dat dit een onderhandelingsgesprek is. Bestuur en toezicht doen er goed aan niet eenzijdig te bepalen hoe de dimensies worden ingevuld en of ze wel of niet bij de secretaris als persoon liggen. Rolonderhandeling gaat dan onder andere over de volgende vragen:

- Hoe willen bestuur en toezicht de dimensies belegd en ingevuld zien?
- Wat kan en wil de secretaris als persoon?

- Welke verschillen zijn er tussen bestuur, toezicht en secretaris en hoe kunnen deze worden verklaard?
- Moet er gezocht worden naar andere, aanvullende, invullingen van de dimensies?
- Is de huidige positionering nog gewenst?
- Zijn er conflicten, of bijna-conflicten (geweest) die van invloed zijn op het gesprek over de rolopvatting?
- Zijn er dimensies van de secretaris die niet goed belegd zijn, maar die een Raad van Toezicht niet gemakkelijk zelf kan beleggen (bijvoorbeeld de dimensie van grenswerker)?

Het instrument kan als leidraad gebruikt worden bij deze reflectie. Op deze wijze wordt het opdrachtgeverschap van bestuur en toezicht ten opzichte van de secretaris expliciet. Dit geeft vervolgens ook grond om mee te praten over de werving, aanstelling en evaluatie van een secretaris en leidt naar verwachting tot een bewuste en juiste invulling van de rol van de bestuurssecretaris.

Bronnen

- Den Uijl, H., & Schulz, M. (2020). *Van bureaucraat tot grenswerker. Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen*. NSOB.
- McNulty, T., & Stewart, A. (2015). Developing the Governance Space: A Study of the Role and Potential of the Company Secretary in and around the Board of Directors. *Organization Studies*, 36(4), 513–535.
- NVTZ. (2017). *Mandaat en Moeras: het maatschappelijk mandaat als grondbeginsel voor intern toezicht in de zorg* (NVTZ (ed.)). NVTZ.
- Schmidt, T. (2017). *Nie wieder Qualität. Strategien des Paradoxie-Managements*. Velbrück.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Basic Books Publishers.

Dit artikel is een korte bewerking van een artikel dat eerder verscheen in *THOMA Hoger Onderwijs*.