

Welk handelingsrepertoire heeft het toezicht?

De rol van de toezichthouder is volop in ontwikkeling. Ook intensieve samenwerking van organisaties in netwerken, gaat onherroepelijk tot het domein van de raad behoren. Maar hoe houd je toezicht op een netwerk vanuit de toezichtspositie van één der partners? Hoe voorkom je dat toezichthouders in een spagaat terechtkomen tussen het organisatiebelang en het gezamenlijke belang? Wat is de rol van een raad en welk handelingsrepertoire hoort daarbij?

Goos Minderman en **Katherine Diaz** duiden hoe raden verdergaande meerwaarde kunnen creëren en hoe er een positieve governance kan ontstaan, waardoor de grote problemen van deze tijd soepel, safe en efficiënt kunnen worden opgepakt.

Dat het belang van raden van toezicht en raden van commissarissen in de non-profitsector toeneemt – en daarmee ook de betrokkenheid van raden op primaire en secundaire processen van de organisatie – is een gegeven. De samenleving verwacht een vorm van checks and balances met de bestuurder. Bestuurders zien steeds vaker ook de waarde van een goede raad: naarmate de raad meer ingevoerd is, een heldere toezichtsvisie heeft (rol) en er tijd in steekt, komt ook de meerwaarde van het interne toezicht beter naar voren.

Intussen weten we ook dat het handelingsrepertoire van raden is veranderd. Van de reactieve besluitvorming op de statutair voorgeschreven bestuursbesluiten is er een beeld ontstaan van een veel proactievere raad die zich breed laat informeren. Vanuit die informatie kan de raad de voorgelegde besluiten plaatsen in de brede context en dus beter beoordelen. We zien dat de raad, vanuit diens adviesrol, steeds vaker al in een eerder stadium wordt betrokken bij de strategische tekentafel. Voor veel raden zijn ook de externe stakeholders en samenwerkingspartners geen onbekenden meer: de toezichthouders kennen het speelveld van de organisatie en hebben periodiek contact met die buitenwereld om te horen hoe de samenwerking gaat en welke analyses anderen maken ten aanzien van eenzelfde vraagstuk of project. We kennen ook het belang van houding en gedrag in de boardroom. De ‘toon van de governance’, de samenwerking en gespreksvoering van toezichthouders is van groot belang. In zijn recent gepubliceerde boek *Het spel in de boardroom* heeft Jan Stolker de



Goos Minderman is voorzitter van de RvC van Parteon en voormalig hoogleraar Governance aan de VU.



Katherine Diaz is adjunct-directeur bij het Nationaal Register, toezichthouder en onderzoeker.

sector een spiegel voorgehouden, waarbij houding en gedrag van enkelen hebben geleid tot grote – en soms desastreuze – gevolgen voor de organisatie¹.

Uitdagende rol in externe dynamiek

Kortom, de rol van de toezichthouder is volop in ontwikkeling. En de vraag is steeds: zijn we er nu? Of beter gezegd: welke stappen zijn er verder nodig om de rol die raden in de eigen ambitie van de toezichtsvisie hebben omschreven, ook daadwerkelijk waar te maken? Hoe creëren raden verdergaande meerwaarde en hoe ontstaat er een positieve governance waardoor de grote problemen van deze tijd soepel, safe en efficiënt kunnen worden opgepakt? Zoals bij alle vragen op dit terrein is het antwoord: dat hangt ervan af. Het hangt af van de situatie, de organisatie, de context en de doelstellingen. Er ontstaan echter in de komende jaren wel een paar generieke

omstandigheden die in mindere of meerdere wijze van invloed zijn. Een van de belangrijkste is dat de te verwachten bouwimpuls en verduurzaming (woningbouwcorporaties), de aandacht voor onderwijskwaliteit en de samenwerking op het zorgterrein verregaande samenwerkingsverbanden zullen vergen op het maatschappelijke veld. Geen van de grote uitdagingen kan een instelling alleen aan en dus zijn er – mede gelet op de urgentie – samenwerkingsverbanden nodig die langere tijd met elkaar optrekken om resultaten te gaan bereiken². Netwerken dus. Netwerken die allemaal onder forse druk staan om op afzienbare termijn te gaan produceren.

Nieuwe woonwijken, een verbeterd curriculum (lezen, rekenen, talen, wiskunde), aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt, maatschappelijke opvang, ouderenzorg, asielstromen: ze betreffen allemaal urgente, complexe zaken die vragen om intensieve samenwerking.

De kern van die samenwerking lijkt ook te veranderen. De onderlinge openheid van professionals lijkt – mede door de inbreng van nieuwe generaties – toe te nemen. In de sfeer van de woningbouw en verduurzaming worden zogenaamde bouwstromen opgericht: duurzame overeenkomsten waarbij vormen van innovatieve inkoop plaatsvinden: gezamenlijke inkoopprocessen van materialen, woningen, hele straten en wijken waarbij een groot deel van de besluitvorming over de exacte vormgeving in de dynamiek van de samenwerking plaatsvindt. De NH-Bouwstroom (Noord Holland)³ voegt daar bijvoorbeeld nieuwe technieken en creatieve vormgeving aan toe. Binnen het primair en voortgezet onderwijs zijn sinds de invoering van de Wet Passend Onderwijs (2014) samenwerkingsverbanden ingevoerd met al dan niet een onafhanke-

‘Het allerbelangrijkste is wel dat er in de samenwerking een dynamiek ontstaat. Een dynamiek die besluitvorming reeds in hoge mate invult en bepaalt’

lijke raad van toezicht. En ook de zorg kent vele samenwerkingsverbanden rondom bepaalde doelgroepen of in het kader van aanbestedingen.

De consequentie van deze netwerken is dat er een inhoudelijke en zakelijke dynamiek tussen de partners ontstaat. Partijen leren elkaar beter kennen, doen veel ervaring op in de processen, denken samen langs dezelfde lijnen. Er ontstaat een gemeenschappelijk kader van werken: een gemeenschappelijke interpretatie van processen en doelen, waarbij soms ook de eigen traditionele grenzen worden overschreden om het gezamenlijke succes te bereiken. Zo kan een woningcorporatie ook ondersteunen of helpen bij het maatschappelijk vastgoed. Of kan een zorgcentrum zijn vastgoedbeleid bijstellen voor de gezamenlijkheid. Nóg sterker, in samenwerking doet men ook wel eens iets voor de partners of ten behoeve van het gemeenschappelijk doel waar men in eerdere situaties, sec vanuit het belang van de eigen organisatie bezien, niet toe bereid zou zijn.

Het allerbelangrijkste is wel dat er in de samenwerking een dynamiek ontstaat. Een dynamiek die besluitvorming reeds in hoge mate invult en bepaalt. Er ontstaat een gezamenlijkheid: bij de NH-Bouwstroom

hebben acht corporaties een gezamenlijk programma voor meer dan 100.000 woningen op stapel staan, samen met zes langdurig gecontracteerde bouwbedrijven. De gezamenlijkheid betekent dat er overstijgende doelstellingen ontstaan en overstijgende samenwerking.

Hoe houd je hier toezicht op?

Eerst maar eens de vraag of deze dynamiek object van het toezicht van een raad zou moeten zijn? Gesteld kan worden dat het de uitvoering van een eerder vastgestelde strategie betreft en dus het domein van de bestuurder is. Bovendien speelt samenwerking zich (veelal) buiten de eigen organisatie af, waarbij de formele (investerings) besluiten vroeger of later toch wel voorbij bij de raad komen.

De commissarissen of toezichthouders houden toezicht op het bestuur van de organisatie: dat is de bestuurder en de wijze waarop de organisatie wordt bestuurd. Als er een belangrijke dynamiek plaatsvindt buiten de eigen organisatie die de processen binnen de organisatie sterk beïnvloeden, dan is sturing dus aan de orde. Vanuit een proactief opererende raad zal men zich minimaal willen informeren over de samenwerking en de daadwerkelijk dynamiek in het samenwerkingsverband. Maar veel belangrijker nog: als de keuzes over de wijze van investeren, de kwaliteit van de productie en activiteiten van de organisatie in het samenwerkingsverband in het netwerk worden besloten, verschuift dus ook de interne besluitvormingsdynamiek van een organisatie naar de gezamenlijkheid. Toezicht houdt je op de velden waar dynamiek heerst, bij voorkeur goed ingelicht en proactief. Op het moment dat

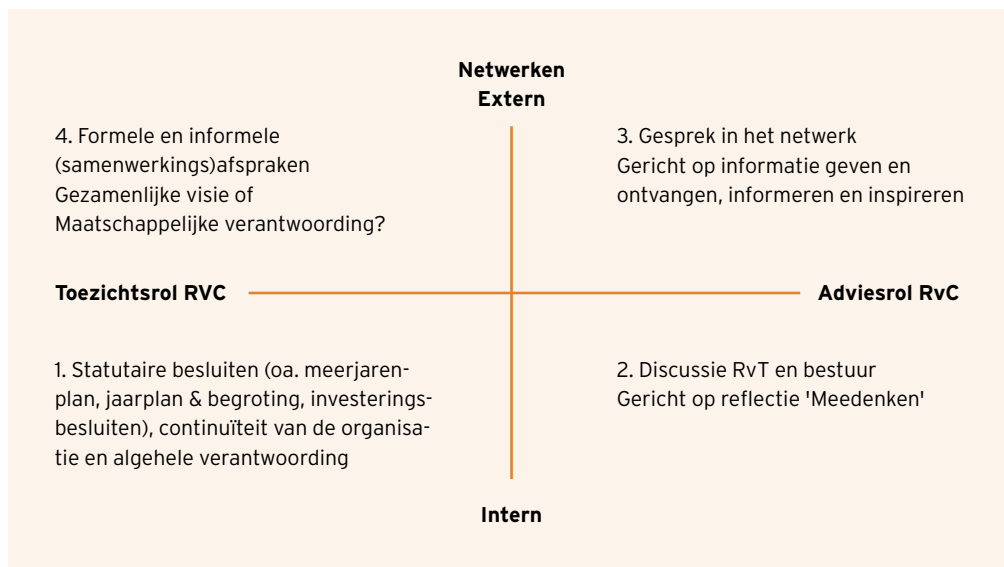
besluiten formeel aan de raad worden voorgelegd, ben je immers te laat: de dynamiek van de samenwerking is de besluitvorming dan allang voorbij: *you can't give no as an answer anymore*. In de praktijk zal er voor de toezichthouder weinig of geen ruimte blijven om – zonder schade aan interne en externe verhoudingen – nog nee te zeggen.

Handelingsrepertoire in werkwoorden

Het is dus niet voor te stellen dat intensieve samenwerking in netwerken niet tot het domein van de raad zou behoren. Maar hoe houd je dan toezicht op een netwerk vanuit de toezichtspositie van één der partners? Hoe voorkom je dat toezichthouders in een spagaat terechtkomen tussen het organisatiebelang en het gezamenlijke belang? Wat is de rol van een raad en welk handelingsrepertoire hoort daarbij?

Over deze vraag gaat figuur 1 (zie pag. 48): een assenstelsel waarbij de advies- en toezichtsrol op de horizontale as wordt afgezet tegen de as van de eigen organisatie (binnenwereld, het reguliere object van toezicht) en het netwerk (de buitenwereld). Wat gebeurt er als we de toezichtsrol definiëren in de op deze wijze ontstane vier kwadranten?

We lopen hier de kwadranten na, de nummers volgend van 1 tot 4. Wij geven daarbij geen normatief beeld hoe toezicht eruit zou moeten zien (immers, de context van iedere organisatie en ieder netwerk is verschillend), maar geven de werkwoorden en begrippen van het handelingsrepertoire aan die in dat kwadrant aan de orde kunnen komen.



Figuur 1 Rol en handelingsrepertoire van de raad

Besluiten

Het kwadrant links onder – nummer 1 – is het klassieke toezichtswerk van de raad: het ziet toe op de besluitvorming binnen de organisatie. De statuten en de wetgeving verplichten de bestuurder een aantal besluiten ter goedkeuring of vaststelling aan de raad voor te leggen: van begroting tot jaarrekening, reorganisaties, duurzame samenwerkingsverbanden (!) en een aantal andere beslissingen. Hier toetst de raad de besluiten en vormt zich een oordeel over de vraag of de belangen goed zijn afgewogen van de organisatie, de doelstellingen van de organisatie, de stakeholders en het maatschappelijk belang.

Om dit werk goed te kunnen doen wordt de raad veel breder ingelicht dan de stukken zelf, door middel van bijvoorbeeld rapportages, verslagen, gesprekken met medewerkers, stakeholders.

Reflecteren

Het kwadrant rechtsonder – nummer 2 – is de adviesrol aan de bestuurder en de organisatie. Daarbij gaat het zowel om de raad als vraagbaak en sparringpartner, alsook het open gesprek over de strategie. Ook de bespreking van bepaalde vraagstukken die zich niet vertalen in stukken komen hier aan de orde. Het persoonlijke netwerk van toezichthouders kan hier worden ingebracht voor de bestuurder. Feitelijk draait hier alles om het reflecteren of sparren met de bestuurder. Hoe staat hij/zij/hun in de vraagstukken, zijn er invalshoeken toe te voegen, geeft de aanpak vertrouwen?

Inspireren

Het derde kwadrant – nummer 3 – rechtsboven betreft de adviesrol van toezichthouders

in het netwerk van organisaties. Dit kwadrant gaat ervan uit dat de toezichthouders contacten hebben met mensen uit het netwerk of met hun organisaties en de daarbij behorende toezichthouders. Het is voor dit bestek niet relevant of dit met of zonder de bestuurder gebeurt, hetgeen in sommige situaties nog steeds tot discussie leidt. Als het contact goed is en er wederzijds vertrouwen is, maakt het niet uit of de toezichthouders met de bestuurder samen optrekken of hierin een bepaalde mate van onafhankelijkheid betrachten.

In dit kwadrant zijn vragen van belang naar de gemeenschappelijke doelen, de processen die ingericht zijn, de samenwerking. Ook gaat het hier om de ervaringen en expertise van toezichthouders ten aanzien van het netwerk, ervan uitgaande dat die ervaringen er zijn. Aangezien het hier de adviesrol op een vrij hoog organisatie-overstijgend niveau betreft, is het vooral informierend en vrijblijvend. Je hoopt dat het samenzijn vooral inspirerend is. Toezichthouders ontmoeten elkaar in netwerken relatief weinig, maar deze bijeenkomsten komen steeds vaker voor, ook al omdat de problematiek tot de

'Het handelings-repertoire gaat ook over de vaardigheid om in samenwerkingsverbanden gezamenlijk met alle toezichthouders te kunnen inspireren en het beleid in de bredere context én binnen de eigen organisatie te valideren'

nieuwe vormen van samenwerking leidt. Ieders eigen visie op toezicht of de verschillende toezichtsvisionen van verschillende raden zijn hierbij soms een complicerende factor: wat de één duidelijk wel tot zijn/haar taak en handelingsrepertoire vindt horen, is voor de ander uitgesloten. Het informerende en inspirerende gesprek mag dan enigszins vrijblijvend van aard zijn, een uitwisseling gericht op meerwaarde maakt dat de toezichthouders onderling ook afstemmen hoe men zich op het overstijgende niveau opstelt.

Valideren

Het meest spannende kwadrant is ook het moeilijkste. In kwadrant 4 gaat het om toezicht en besluitvorming op overstijgend niveau. Als er gezamenlijke besluitvorming is – en die gaat op bestuurlijk niveau natuurlijk ontstaan – is er dus ook toezicht op de gezamenlijkheid nodig. En in die sfeer kan het ook heel informatief en constructief zijn om over dat toezicht tussen toezichthouders te communiceren en samen op te trekken. In het geval van de casus Bouwstroom geldt dat een aantal commissarissen de intentieovereenkomst mede hebben ondertekend (acht corporaties en zes bouwbedrijven in Noord-Holland). Ondertekenen is besluiten. Nou betrof dit een intentieovereenkomst, waarvan men kan stellen dat deze niet meer dan ondersteuning van een beweging was. Toch zal men in de loop van de tijd ontdekken dat er meer besluiten worden genomen door bestuurders en bouwers in deze samenwerking.

Twee keer per jaar worden de toezichthouders geïnformeerd over de voortgang en invulling, waarna de toezichthouders hetzij aan de bel moeten trekken, hetzij instemmen met die beweging. In de praktijk blijkt dat

toezicht houden hier met name valideren betreft: valideren van gezamenlijke besluiten in de maatschappelijke context en de strategie van de eigen organisatie.

Men kan vragen stellen of deze besluitvorming formeel op het overstijgende niveau mag plaatsvinden. Er is immers geen rechtspersoon. Zelfs de mandatering is onduidelijk nadat de organisaties zijn toegetreten tot het netwerk. Feit is dat de urgentie en de benodigde innovatie of creativiteit zich niet verhoudt tot een formele besluitenronde langs alle besturen en raden van toezicht van het gehele netwerk. Er worden gewoon besluiten genomen en die keren vroeger – of meestal – later terug in formele besluitvorming waardoor reactie van de toezichthouders gewoonweg te laat plaatsvindt.

Men kan stellen dat de mogelijkheid van de bestuurders om afspraken te maken op overstijgend niveau beperkt kan worden door een helder mandaat: de bestuurder mag bijvoorbeeld geen afspraken maken zonder voorafgaande toestemming van de raad. Dit lijkt bureaucratisch wel een sluitende redenering waardoor je als toezichthouder niet naar buiten hoeft te treden en ook niet in het netwerk hoeft te acteren. Toch is dit een illusie: waar bestuurders en professionals samenwerken ontstaat dynamiek, die niet met formele blokkades te weren is. Dan kan de organisatie maar beter niet meewerken in een netwerk. Uiteraard zijn er mandaten en begrenzingsnodig, waarbij het toezicht op de samenwerking met een eigen dynamiek maar op één wijze mogelijk is: erin stappen.

Meerwaarde van toezicht

Het heeft geen zin om toezicht te houden op de formele routing van voorstellen als de

dynamiek en de besluitvorming zich elders of op een ander tijdstip voordoet. Toezichthouders richten zich op de dynamiek van processen en bepalen daarin hun positie. Bij het aangaan van de samenwerking in netwerken is het van belang dat de raad zich goed vergewist van de eigen positie en de informatievoorziening van de bestuurder én het netwerk, aan de gezamenlijkheid van de toezichthouders. Een convenant of intentieovereenkomst moet daarin voorzien en de leden van de raad kunnen zich oriënteren op hun eigen handelingsrepertoire. Dat repertoire gaat niet alleen over besluiten en het advies- of reflectiegesprek met de bestuurder: het gaat ook over de vaardigheid om in samenwerkingsverbanden gezamenlijk met alle toezichthouders te kunnen inspireren en het beleid in de bredere context én binnen de eigen organisatie te valideren. Daarmee ontstaat meerwaarde van toezicht in netwerken. Zonder deze meerwaarde kan het toezicht in deze netwerken beter worden afgeschaft. De inschatting is dat het hier besproken handelingsrepertoire binnen enkele jaren tot een vast onderdeel van de toekomstvisie van een raad zal gaan behoren. 

Meer lezen over toezicht op samenwerking? Zie het vierluik *Toezicht op samenwerking in Goed Bestuur & Toezicht*, nr. 3 2023.

Noten

1. Stolker, J (2023), *Het spel in de boardroom*, Behavioral governance voor commissarissen, Boom Uitgevers Den Haag.
2. Zie bijvoorbeeld de rapportages van de Commissie Regulering van Werk 2020, SCP in 2018, SER in 2020 en VWS in 2020).
3. Zie: <https://www.nhbouwstroom.nl>