



ROND

DE BESTUURSKAMER

DE AGENDA VAN DE
TOEZICHTHOUDER IN
DE PUBLIEKE SECTOR

Voorwoord

Als adviseur en accountant heb ik diverse malen het genoegen mogen smaken aan te schuiven bij vergaderingen van toezichthouders. Door die ervaringen is mijn bewondering voor het werk en de inzet van leden van Raden van Toezicht en Raden van Commissarissen alleen maar verder toegenomen. Deze vorm van toezicht zorgt er in het publieke domein voor dat de belangen van kwetsbare groepen in de samenleving voorop staan bij de uitvoering van overheidstaken. De mannen en vrouwen die deze verantwoordelijkheid op zich hebben genomen, doen dit vanuit hart voor de maatschappelijke zaak, niet voor het geldelijk gewin en de status.

Tegelijkertijd is mijn besef van de complexiteit van de werkzaamheden van deze toezichthouders gegroeid. De organisaties waar zij vandaag de dag toezicht op houden worden geconfronteerd met steeds complexere wetgeving, met razendsnelle technologische vernieuwingen, met steeds veeleisender klanten. Bovendien zijn publieke instellingen tegenwoordig steeds meer complexe netwerkorganisaties die zich focussen op hun kernactiviteit en voor al het andere samenwerkingsverbanden opzoeken en ondersteunende processen uitbesteden. Het is geen sinecure om als toezichthouder over al die aspecten de juiste managementinformatie te vergaren en daarmee een oordeel te vellen over de kwaliteit en continuïteit van de organisatie als geheel.

Het doet mij dan ook genoegen dat maatschappij en politiek dit belang van deze vorm van toezicht steeds meer erkennen. Hierdoor is een discussie op gang gekomen hoe dit toezicht verder kan worden versterkt.

Deloitte levert door middel van onder meer deze publicatie graag een bijdrage aan dit debat. Wij hopen dat de ideeën en inzichten die op de volgende pagina's te vinden zijn, toezichthouders helpen hun vak nog beter uit te oefenen en beleidsmakers van munitie voorzien om dit toezicht te versterken.

Rest mij nog om de toezichthouders die hebben meegewerkt aan het tot stand komen van deze publicatie hartelijk te danken voor hun bijdrage.

Rob Stout
Partner Deloitte Risk Services B.V.
Programmaleider Rond de Bestuurskamer (Toezichthouders)

Inhoud

Inleiding	4
'Een toezichthouder moet de "domme" vragen durven stellen'	6
'We onderkennen tegenwoordig dat er een niet-rationele component aan besturen zit'	11
'We zijn op de goede weg'	14
'Dat je volgend bent, betekent niet dat je als toezichthouder geen stempel kunt drukken'	19
'Leiderschap, kwaliteit, diversiteit, ondernemerschap'	22
'Waak voor een verwijfs- en verwijtcultuur in de zorg'	26
'Dit vraagt van toezichthouders gevoel voor ondernemerschap'	30
'Toezicht gebaat bij enige schaalgrootte'	34
'Ik zou nieuwe commissarissen geen enkel advies geven'	38
Voortbouwen op stevige fundamenten	42

Inleiding

De bestuurders van publieke organisaties worden terzijde gestaan door Raden van Toezicht en Raden van Commissarissen. Dit toezicht levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit en continuïteit van deze organisaties.

Kwaliteit en continuïteit zijn echter grootheden die in de publieke sector meer dan ooit onder druk staan. De financieel-economische crisis heeft niet alleen breed in de media uitgemeten misstanden blootgelegd, maar ook geleid tot grootschalige bezuinigingen en een fundamentele heroverweging van taken en bevoegdheden. Meer dan ooit staan toezichthouders hierdoor aan de lat om het verschil te maken voor hun organisaties.

Deloitte ondersteunt toezichthouders graag bij het vinden van passende antwoorden op deze uitdagingen. Vandaar dat wij zijn gestart met de jaarlijkse publicatie De agenda van de toezichthouder in de publieke sector, een serie van interviews met vooraanstaande toezichthouders van onderwijs- en zorginstellingen en woningcorporaties over de vraagstukken waarmee zij worden geconfronteerd. Voor u ligt de eerste editie van deze publicatie.

Op de hierna volgende pagina's treft u interviews aan met:

- Alex Crezee (Christelijk Onderwijs Delft)
- Henk Breukink (Hogeschool Inholland)
- Ben Spelbos (Portaal)
- Hans Dona (Avans Hogeschool)
- Monika Milz (Universiteit en Hogeschool van Amsterdam)
- Leon van den Nieuwenhuijzen (Lievensberg Ziekenhuis)
- Mart Bekkers (GGZ Westelijk Noord-Brabant)
- William Bontes (ROC Zadkine)
- Vincent Gruis (Ymere)

Zij beantwoorden op persoonlijke titel vragen als:

- Wat zijn op dit moment de grootste uitdagingen waar u als toezichthouder voor staat?
- Waarin verschillen deze van de uitdagingen waar u de afgelopen jaren mee te maken had?
- In welk opzicht zijn deze uitdagingen specifiek voor uw sector?
- Waarin verschilt de toezichthoudersrol in het publieke domein van die in het bedrijfsleven?
- Op welke vlakken moet de toezichtfunctie in de publieke sector zich ontwikkelen om hiermee succesvol om te gaan?

Deze eerste editie van deze publicatie hebben wij uitgereikt tijdens een dinerbijeenkomst met geïnteresseerde toezichthouders in november 2014. Deloitte hoopt met deze publicatie in combinatie met een tijdens deze dinerbijeenkomst gehouden paneldiscussie een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling en professionalisering van het publieke toezicht. Wij nodigen iedereen van harte uit door middel van het lezen van en reageren op deze publicatie zich bij dit gesprek aan te sluiten.

'Een toezichthouder moet de "domme" vragen durven stellen'

Alex Crezee is sinds twee jaar voorzitter van de Raad van Toezicht van de Stichting Christelijk Onderwijs in Delft. Vanuit die rol tracht hij deze fusie-instelling naar een hoger niveau te tillen. 'De toegevoegde waarde van een raad zit hem er onder andere in dat je specialistische expertise inbrengt.'

Waarom hebt u ervoor gekozen toezichthouder te worden bij de Stichting Christelijk Onderwijs Delft?

'Mijn tweede zoon zit op een van de scholen van deze onderwijsgroep. Die betrokkenheid was de voornaamste reden om mijn interesse in deze rol kenbaar te maken, nadat ik in de krant de desbetreffende sollicitatie zag staan. Daarnaast leek het mij ook inhoudelijk een interessante opdracht. SCO Delft is twee jaar geleden ontstaan door het samenvoegen van de instellingen voor christelijk primair én voortgezet onderwijs in Delft. Die fusie betekende onder meer dat er een geheel nieuwe interne organisatie moest worden opgebouwd. Ik meende dat ik met mijn kennis en ervaring daarvoor van toegevoegde waarde kon zijn.'

Is dat mogelijk: toezichthouder zijn op de onderwijsinstelling van je eigen kind?

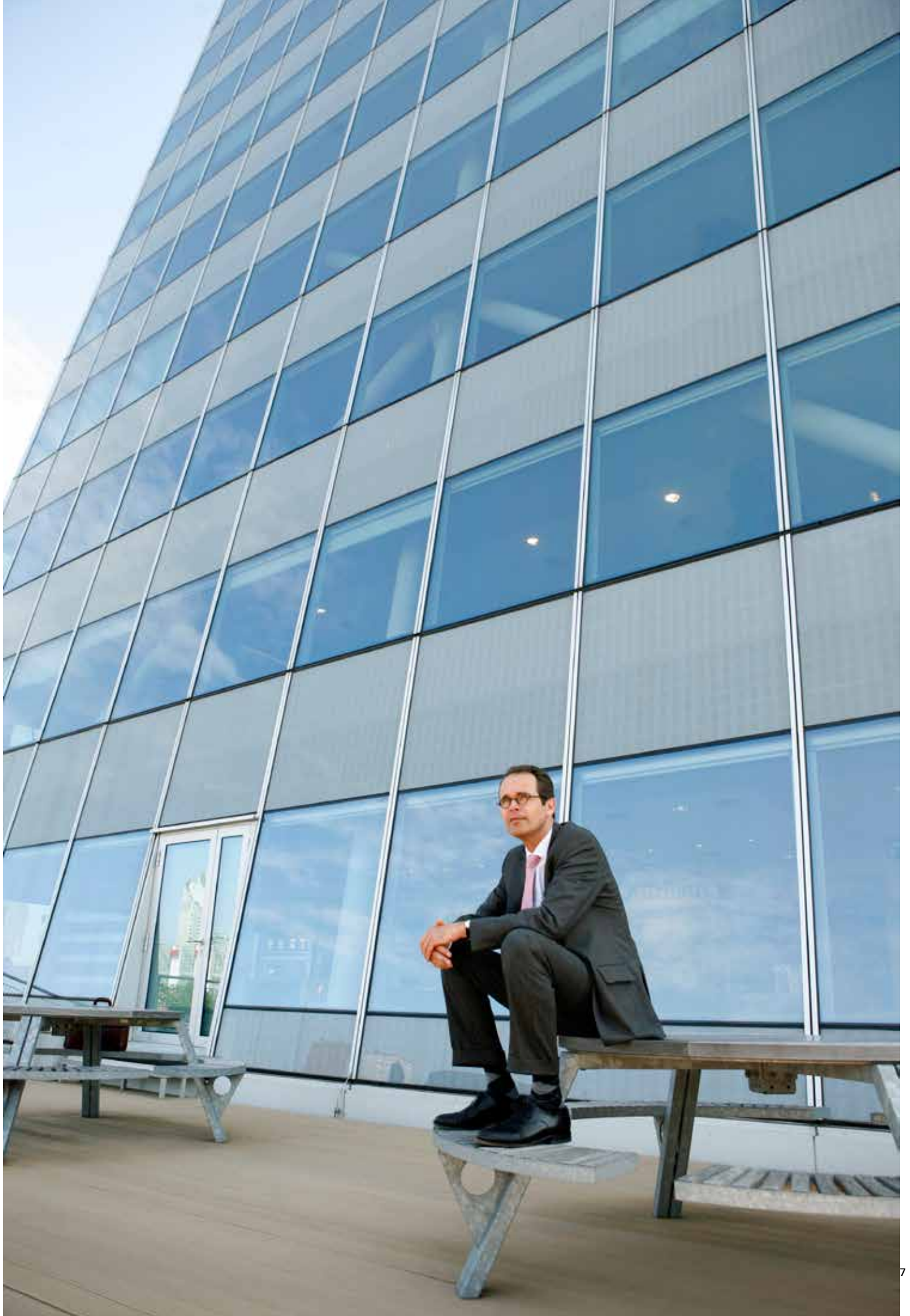
'Daar hebben we het tijdens mijn sollicitatieprocedure en in de eerste raadsvergaderingen inderdaad uitgebreid over gehad. En we zijn van mening dat dit kan. Als toezichthouder kijk je naar strategie, beleid en werkgeverschap. Je adviseert, controleert en verleent uiteindelijk goedkeuring aan het jaarverslag. Dat betekent dat je niet direct betrokken bent bij het primaire onderwijsproces, de interactie tussen docent en leerling en de eventuele issues die daar spelen. En naast dat het kan, denk ik dat het ook goed is. Een onderwijsinstelling is gebaat bij betrokken, actieve ouders.'

Helder. Is het inmiddels ook gelukt de interne organisatie op te bouwen?

'Ja. Het bestuursbureau staat en de ondersteunende diensten functioneren goed. Daar heeft ons College van Bestuur de juiste slagen gemaakt. Gelukkig maar, want kostenbesparing als gevolg van het samenvoegen van ondersteunende diensten was een van de doelen van de fusie. De stap die we nu aanvullend moeten zetten, is het vervolmaken van de structuren voor de interne beheersing.'

Had u niet liever gezien dat dit reeds was gebeurd?

'Natuurlijk. Maar het is niet realistisch te verwachten dat een fusie als deze in enkele weken of maanden haar beslag kan krijgen. Als je twee onderwijsinstellingen samenvoegt, loop je tegen allerlei complexe en soms ongreepbare zaken aan. De twee instellingen gingen



bijvoorbeeld allebei op eigen wijze om met zaken als deskundigheidsbevordering en onderwijskwaliteit. Het is een langdurig proces om op dat soort vlakken op één lijn te komen. En dan heb ik het nog niet eens gehad over identiteit. Ook wat dat betreft zul je naar elkaar toe moeten groeien.'

Dat geldt waarschijnlijk bovendien ook voor de Raad van Toezicht zelf, dat je naar elkaar moet groeien en op elkaar ingespeeld moet raken?

'Inderdaad. En eerlijk gezegd was deze opgave lastiger dan ik mij van tevoren had gerealiseerd. In een raad zitten gekwalificeerde mensen met uiteenlopende achtergronden. Juridisch, financieel, onderwijskundig, HR: al die expertises zijn idealiter aanwezig. Ieder van die mensen brengt echter wel zijn of haar eigen taal en referentiekaders mee. Als je dan bijvoorbeeld met elkaar afspreekt dat iemand naar de kadernota kijkt, kan het zijn dat diens conclusies vervolgens worden afgeserveerd omdat iedereen een ander beeld heeft bij een goede kadernota nu precies is. Om die reden is het verstandig dat soort verwachtingen voortdurend zorgvuldig met elkaar af te stemmen.'

Zo creëer je een open, transparante cultuur?

'Daar levert dit inderdaad een belangrijke bijdrage aan. En ook dat is iets waar we de afgelopen twee jaar onze schouders onder hebben gezet. Een toezichthouder moet de "domme" vragen durven stellen, kunnen aangeven wanneer hij iets niet snapt en daar vervolgens antwoord op krijgen. Negen van de tien keer is met dat antwoord de kous af, maar een op de tien keer blij je een onvolkomenheid benoemd te hebben die iedereen tot nu toe over het hoofd had gezien. En uiteraard is juist het benoemen van die zaken een belangrijke toegevoegde waarde van de rol van toezichthouder.'

Wat is die rol precies?

'Ik hanteer zelf het WOK-model. Een Raad van Toezicht is werkgever, opzichter en klankbord. Vanuit die verschillende invalshoeken ben je bij de beleidsmatige dossiers betrokken. De toegevoegde waarde van een goede raad zit hem er daarbij in dat je specialistische expertise en ervaring inbrengt. Een onderwijsinstelling heeft niet dagelijks te maken met vraagstukken als een fusie, financieel management of nieuwbouw. Een diverse

en professionele raad ondervangt dat door op dit soort dossiers het College van Bestuur terzijde te staan – waarbij je uiteraard wel altijd moet opletten dat je niet op de stoel van de bestuurder gaat zitten.'

Hoe voorkom je dat?

'In de praktijk is de juiste afstand – hoe diep moet en mag je in de organisatie zitten? – een constante worsteling. Hoeveel kennis van de organisatie heb je eigenlijk nodig om de grote lijnen in de gaten te houden? Hoe voorkom je dat je te veel met de doelstellingen van het bestuur gaat vereenzelvigen? Enzovoort.'

Zit daar niet ook een spanning? De buitenwacht ziet een toezichthouder vooral als politieagent. Als er iets misgaat, wordt de toezichthouder dan ook meteen verweten dat hij zijn controlerende taak niet goed heeft uitgevoerd. In de praktijk is deze rol echter veel diffuser.

'Dat klopt. Het zou goed zijn als er meer maatschappelijk begrip en draagvlak zou zijn voor de rol van de toezichthouder. Als toezichthouder probeer je de besturing te versterken. Soms doe je dat door een advies te geven of het bestuur op een dossier te ondersteunen, soms doe je dat door je hakken in het zand te zetten. Ik denk ook dat de veelzijdigheid van deze rol goed is. Als toezichthouder kun je niet functioneren zonder kennis van de organisatie. De rol van pure politiecommissaris past veel beter bij de toezichthoudende instanties, in dit geval die van de Inspectie voor het Onderwijs. Dat wordt gelukkig ook steeds meer onderkend; deze externe toezichthouder houdt de afgelopen jaren meer afstand.'

Is daarmee de samenwerking tussen de beide vormen van toezicht verbeterd?

'Daar vallen nog stappen te zetten. Stel bijvoorbeeld dat in het Inspectierapport periodiek wordt gekeken naar de topstructuur: functioneren het College van Bestuur en de Raad van Toezicht naar behoren? Worden de principes uit de governancecodes goed toegepast? Dat zou het toezicht in de organisatie scherp houden en de toezichthoudende instanties meer voelsprietten geven in de organisatie. Kortom: wanneer beide vormen van toezicht langs dezelfde lijnen worden georganiseerd, kunnen zij elkaar verder versterken.'



Een slotvraag: hoe kijkt u in het algemeen aan tegen de kwaliteit van het toezicht in het onderwijs?

‘Op punten kan het nog beter, maar in het algemeen is de kwaliteit van besturing en toezicht in het onderwijs ruim voldoende. Er zijn in het verleden incidenten geweest. Maar we hebben het wel over een sector met vele duizenden instellingen. Die incidenten zijn dus de uitzondering, zeker niet de regel.’

De governance in de sector kan nog beter?

‘Inderdaad. En niet alleen op dit vlak. Ik noemde de governancecodes. Nu is het zo dat in die codes heel goede dingen staan, bijvoorbeeld over het inrichten van het toezicht. Wij hebben de afgelopen twee jaar de regels uit de code dan ook kunnen toepassen bij het inrichten van onze toezichtsfunctie. In mijn ogen zouden de koepelorganisaties hierbij echter wel meer ondersteuning kunnen bieden.’

En waar denkt u verder nog aan?

‘Iets anders dat ik op mijn netvlies heb, is een specifiek dossier: vastgoed. Ook binnen onze stichting zijn we met nieuwbouwplannen bezig. Toen ik die onder ogen kreeg, heb ik gezegd dat de stichting de hiermee gepaard gaande risico's heel zorgvuldig dient af te wegen. Zie het zo: een schooldirectie bouwt in haar "leven" misschien één keer, maar je werkt samen met een aannemer die continu tien projecten in zijn portefeuille heeft. Mocht er iets misgaan en mocht dat financieel moeten worden afgehandeld, dan sta je hierdoor meteen één-nul achter. Als toezichthouder is het echter wel zeer moeilijk om rond nieuwbouwdossiers bij te sturen en eventueel je poot stijf te houden; iedereen wil nu eenmaal bouwen. Om die reden zou het goed zijn als de koepelorganisaties een grotere rol krijgen toebedeeld bij specifieke, grootschalige vastgoedprojecten. De koepelorganisaties zouden bijvoorbeeld met behulp van een verplichte toetsing advies kunnen geven over het project en de governance. Zo kun je als sector de kennis opbouwen waarover de individuele bestuurder nooit uit zichzelf zal beschikken.’

Alex Crezee is docent sturing en beheersing aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Als organisatieadviseur is hij verbonden aan PwC. Alex is al meer dan vijftien jaar actief in het onderwijsveld. Hij voert voornamelijk opdrachten uit voor Colleges van Bestuur en binnen de financiële functie.



'We onderkennen tegenwoordig dat er een niet-rationele component aan besturen zit'

Falend toezicht valt in de ogen van Henk Breukink altijd te herleiden tot de emoties en ambities van personen. Meer regels kunnen dan ook schandalen zoals we die de afgelopen jaren in de publieke sector hebben gezien, niet voorkomen. 'Ik vraag geregeld een directeur die stapel papier opzij te schuiven en mij te vertellen waar hij 's nachts van wakker ligt.'

Toen Henk Breukink aan de slag ging als voorzitter van de Raad van Toezicht van InHolland, belandde hij in een unieke situatie: de laatste leden van de oude raad waren zojuist opgestapt en alle bestuursfuncties werden bekleed door interimmers. Het was dan ook in de eerste plaats aan Breukink om zorg te dragen voor de selectie en aanstelling van een nieuw College van Bestuur zowel als een nieuwe Raad van Toezicht.

Dat machtsvacuüm had kunnen ontstaan door de schandalen waar InHolland aan het begin van dit decennium mee geconfronteerd werd. Bij een van de opleidingen zou sprake zijn van examenfraude en in een daarna volgend onderzoek van de Inspectie werden vier opleidingen als zeer zwak aangemerkt. De hogeschool bevond zich hierdoor in een kritieke situatie: mochten de vier opleidingen hun accreditatie kwijtraken, dan was het voortbestaan van het instituut in het geding gekomen.

Mensenwerk

Toch was het zeker niet zo dat Breukink een sterfhuis aantrof: 'De wond was opengelegd en iedereen begreep dat hij genezen móest worden. Het interimbestuur wist al in grote lijnen hoe, het ministerie stond achter ons. Het was aan mij vooral om de trein die al was gaan rijden, te voorzien van de juiste machinisten en conducteurs.'

Breukink vond de ideale bestuursvoorzitter in Doekle Terpstra, een van de interimers die reeds bij de "doorstart" van InHolland betrokken was. 'Ik merkte al snel dat Doekle iemand was met hart voor de zaak, iemand die de problemen met open vizier en beide handen te lijf ging, en een goed gevoel had voor het managen van de relaties met de vele stakeholders die een hogeschool heeft. Die karaktereigenschappen hebben er een belangrijke bijdrage aan geleverd dat InHolland de weg omhoog heeft teruggevonden. Dat laat zien dat besturen vooral mensenwerk is; het gaat om de juiste persoon op de juiste plaats.'

Zwakste schakel

Maar hoe had het dan in eerste instantie bij InHolland mis kunnen lopen? Ook eerder stonden er toch gekwalificeerde bestuurders en dito toezichthouders aan het hoofd van de organisatie? 'Mijn analyse is dat de top de bestaansreden van de organisatie uit het oog

was verloren. De bestuurders bemoeiden zich te weinig met het primaire product, waren vooral bezig met randzaken als financiën en organisatie. De echte focus op het onderwijs ontbrak simpelweg in de bestuurskamer. Daardoor waren er in de organisatie allerlei koninkrijkes ontstaan. Met alle gevolgen van dien.'

Kramp

Het toeval wilde dat de problemen bij InHolland samenvielen met andere meer door de financieel-economische crisis getriggerde schandalen en problemen. Zaken die samen met de crisis op de hogeschool breed uitgemeten werden in de pers én waar het gehele politieke apparaat zich in vast beet.

In de ogen van Breukink is de manier waarop de politiek hierbij heeft geprobeerd de misstanden in onder meer het publieke domein op te lossen echter niet in alle opzichten de juiste. 'Dé reactie op alle incidenten is meer toezicht en meer regels. De politiek en extern toezichthouders zijn in de kramp geschoten: de bewegingsvrijheid van bestuurders wordt danig ingeperkt en over te veel zaken moet extern worden gerapporteerd.'

Een goed voorbeeld van een improductieve regel is het puntensysteem dat ervoor zorgt dat toezichthouders niet "te veel" toezichtsfuncties bekleden. 'Toen die wet werd ingevoerd werd het beschikbare arsenaal aan gekwalificeerde commissarissen serieus beperkt. Zo heb ik twee commissariaten moeten laten schieten. Daar was ik niet blij mee, maar vooral ook niet de organisaties waarop ik toezicht hield. Zij moesten op zoek naar een nieuwe kracht.'

Deze bredere regelreflex werkt niet omdat menselijk gedrag bijna nooit rationeel is, en zich dus niet in regels, voorschriften en procedures laat vatten. 'Zowel het succes als het falen van organisaties laten zich altijd verklaren door het gedrag en de beslissingen van personen. En die personen worden gedreven door emoties, intuïtie en ambitie. Regels zijn per definitie te eendimensioneel om dergelijke complexe gedragingen te sturen. Mensen vinden altijd mogelijkheden om wel naar de letter maar niet naar de geest ervan te handelen.'

Piepen en kraken

Als toezichthouder is Breukink dan ook minder geïnteresseerd in alles wat zich in regels en harde cijfers laat vatten. 'Je kunt drie uur over de kapitaalpositie, de cashflowverwachting en de winstmarges van een onderneming vergaderen zónder erachter te komen wat er in die organisatie speelt, welke innovaties er nodig zijn, waarom de medewerkers weglopen. Ik vraag daarom geregeld een directeur die stapel papier opzij te schuiven en mij te vertellen waar hij 's nachts van wakker ligt. Vaak komen dan zaken naar boven die voor het succes en de continuïteit van de organisatie veel belangrijker en dringender zijn dan alles wat zich in cijfers en regels laat vatten.'

Een ander voorbeeld van de methode Breukink is dat hij vaak vraagt waar men "ruzie" over heeft. 'In een commercieel bedrijf hoort er tussen verkoop en productie een gezonde spanning te zijn. Verkoop wil de verwachtingen van de klant overtreffen, productie wil niks beloven dat niet waar te maken valt. Organisaties die dit soort spanning bij elkaar weten te brengen, zijn succesvol. Als je het beste uit jezelf haalt, gaat het altijd een beetje piepen en kraken.'

Tering naar de nering

Overigens wil Breukink hier niet mee zeggen dat kennis van bijvoorbeeld financiële of organisatorische zaken niet belangrijk is. 'Die kennis is de basis, maar als toezichthouder moet je met enige distantie naar zaken kunnen kijken, de vinger precies op die plek neerleggen waar het zeer doet. Daar heb je softe skills én harde kennis voor nodig.'

En aan die basiskennis ontbreekt het te vaak bij toezichthouders in de publieke sector. 'De uitvoering is in het publieke domein steeds meer belegd bij grote, complexe organisaties met *profit and loss* verantwoordelijkheid. Een toezichthouder moet dan wel begrijpen hoe een dergelijke organisatie functioneert. En vooral: dat alleen geld dat eerst binnenkomt, vervolgens kan worden uitgegeven. Aan dat primaire besef dat je de tering naar de nering moet zetten, ontbreekt het nog wel eens bij mensen die niet eerder in een bedrijfsmatige omgeving hebben gewerkt. Wat dat betreft is er in de beroepsgroep toezichthouders nog heel veel opleiding vereist.'



Natuurlijk gezag

Wat mogen we van een toezichthouder nog meer verwachten naast harde basiskennis en intermenselijke vaardigheden? 'Een toezichthouder moet hart hebben voor de publieke zaak. Als je in het onderwijs werkt, moet je het beste onderwijs willen voor leerlingen en studenten. Als je in de zorg actief bent, moet het je gaan om de patiënt. Een toezichthouder moet gevoel hebben voor het primaire proces, voor het product dat zijn organisatie aan de samenleving biedt. Daar moet zijn primaire focus liggen.'

Daarnaast is het in de ogen van Breukink van belang dat een toezichthouder in het verleden minimaal een gelijkwaardige functie heeft bekleed als de mensen waarop hij toezicht houdt. 'Als toezichthouder bewaar je in principe distantie, heb je vertrouwen in de bestuurders waar je toezicht op houdt, adviseer je hen waar nodig. Als iets misgaat, geef je betrokkenen de kans dat recht te zetten. Ben je daar niet tevreden mee, dan grijp je in. Uiteindelijk stuur je falende bestuurders naar huis. Die rol kun je alleen geloofwaardig uitoefenen, als je om welke reden dan ook natuurlijk gezag hebt. Hetzij door ervaring, hetzij door de eventuele bijzondere, aanvullende expertise die je inbrengt.'

Jongere generaties

Maar als goed toezicht valt of staat bij goede toezichthouders én het gedrag van toezichthouders niet kan worden gestuurd met regels en voorschriften, hoe is het dan mogelijk om goed toezicht te stimuleren? Breukink: 'Dat is een terechte vraag. En misschien moeten we wel erkennen dat goed toezicht niet altijd mogelijk is. Het draait om de factor mens en dat impliceert dat de mogelijkheid van falen altijd aanwezig is.'

Dit wil echter niet zeggen dat goed menselijk gedrag - en daarmee ook goed toezicht - niet voor een deel te beïnvloeden valt. 'Een eerste stap is erkennen dat er een niet-rationele component aan besturen zit. Die onderkenning zie ik de laatste jaren om mij heen gelukkig steeds meer, vooral bij de jongere generaties. En als we dat onder ogen zien, is het zinvol toezichthouders en bestuurders ook op dat soort gedragsaspecten te selecteren. Dat gebeurt nu te weinig. Ik houd mensen vaak de spiegel voor dat je aangenomen wordt om wat je kunt, maar ontslagen om wie je bent. Iedereen herkent dat. Is het dan niet logisch dat we onze selectie-instrumenten aanpassen?'

Daarnaast gelooft Breukink sterk in het actief zoeken van feedback: 'Ook toezichthouders doen er goed aan zichzelf af en toe een spiegel voor te laten houden. Dat kan door ervaringen uit te wisselen met collega toezichthouders – bijvoorbeeld door een uitwisseling met een andere organisatie, door ons actief te organiseren als beroepsgroep, door vaker de dialoog met de externe toezichthouder aan te gaan, en door actief het contact met de maatschappij op te zoeken. Dat zijn alle zaken die nu nog weinig gebeuren, maar waar waardevolle kansen liggen om de kwaliteit van het toezicht verder te verbeteren.'

Henk Breukink is onder meer toezichthouder bij InHolland en ING en coacht bestuurders, leidinggevend en toezichthouders. In het verleden werkte hij onder meer als financieel en HR-directeur bij Shell, als interim-bestuurder bij Boer & Croon en als CEO van een institutioneel vermogensbeheerder.

‘We zijn op de goede weg’

Nu de corporaties bedrijfsmatiger moeten werken, verandert ook de rol van de toezichthouder. In de ogen van Ben Spelbos draait daarbij alles om attitude. ‘Het is vooral belangrijk dat de Raad van Commissarissen als een team functioneert.’

Hoe staat de corporatiesector ervoor?

‘De sector is in de kern ook in de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd. We leveren nog steeds hetzelfde product: huisvesting voor mensen die dat niet op eigen kracht kunnen. De manier waarop de corporaties dat doen, is echter wel veranderd: er is minder geld en dus moet de sector bedrijfsmatiger werken. En de sector ziet dat het kan. Iedereen is op dit moment druk bezig zijn huis op orde te brengen. Te optimaliseren. Af te slanken.’

Wat is er al concreet gebeurd?

‘De belangrijkste stap die is gezet, is dat het financiële domein verder is versterkt. Bedrijfsmatiger werken betekent nu eenmaal simpelweg dat je de baten en lasten voorop stelt, dat je daar grip op hebt. Om dat te bewerkstelligen heeft de sector aanvullende expertise binnengehaald. Waar in het verleden de financiële medewerkers vaak uit de sector zelf kwamen, zijn de afgelopen jaren ook veel specialisten van buiten aangetrokken. Er waait daardoor een frisse wind door de sector. Een tweede belangrijke stap is de slimmere inzet van ICT. Door de klant meer zelf te laten doen, kan op de uitvoeringskosten worden bespaard terwijl de kwaliteit ervan verbetert.’

Is met die ontwikkelingen ook de rol van de toezichthouder veranderd?

‘Onze taakstelling is uiteraard nog steeds dezelfde, maar de invulling ervan is met de ontwikkelingen meegegroeid. De Raden van Commissarissen begrijpen vandaag dat zij een goed contact met de besturen moeten hebben, er moet een vertrouwensrelatie zijn, wel met de juiste distantie. Door nog kritischer te zijn en tegengas te geven, trachten we problemen, zoals die de afgelopen jaren in de sector aan het licht zijn gekomen, in de toekomst te voorkomen. Een Raad van Commissarissen moet daartoe begrip hebben van de *business* waarin de onderneming actief is, zicht houden op de kwaliteiten van het bestuur en management dat zij controleren én de wet- en regelgeving kennen waaraan de organisatie moet voldoen. De afgelopen jaren is vooral dat laatste aspect van het controlewerk belangrijker geworden. Meer dan vroeger wordt van een RvC kennis op het vlak van compliance – en complexe financiële zaken – verwacht. Die kan bij bepaalde leden in het team aanwezig zijn, maar je kunt deze ook op projectbasis uit de markt halen.’



Alles draait om kennis en expertise?

'Nee, zeker niet! De kwaliteit van het toezicht wordt uiteindelijk bepaald door de attitude van de toezichthouder. Wil je je werkelijk in de business verdiepen? Vraag je door als zaken onduidelijk zijn? Durf je met de vuist op tafel te slaan als je iets niet vertrouwt? Kun je de bestuurder werkelijk *challengen* en waar nodig tegengas geven? Ga je als commissaris bij de verschillende vestigingen langs om ook de managers te leren kennen, het bedrijf goed in de vingers te krijgen? En stel je dan kritische vragen aan het bestuur als er bijzonderheden zijn waargenomen?'

De kwaliteit van het toezicht staat en valt dus bij de individuele kwaliteiten van de commissarissen?

'Ja en nee. Het is vooral belangrijk dat de Raad van Commissarissen als een team functioneert. Dat de mensen die erin zitten elkaar op expertise en ervaring aanvullen, dat naar de inbreng van eenieder wordt geluisterd, en dat allen hetzelfde, gezamenlijke doel nastreven. In het verleden zag je nog wel eens dat de voorzitter van de RvC een veel te dominante rol bekleedde. Dat de andere leden vooral "ja en amen" zeiden, zonder dat er wezenlijke discussie was over de wijze waarop het toezicht moest worden ingevuld. Dat leverde dan een "tamme" toezichthouder op. Op zo'n moment moeten er alarmbellen afgaan.'

En, lukt het om goede teams samen te stellen?

'Dat gaat in mijn ogen steeds beter. Onder meer doordat er bij het zoeken van commissarissen steeds minder wordt teruggevallen op het *old boys network*. Private bedrijven zoeken steeds vaker gericht naar commissarissen met specifieke kennis en kunde, en in de (semi)publieke sector wordt bij het zoeken naar commissarissen steeds vaker gebruik gemaakt van open sollicitatieprocedures. Verschillende corporaties hebben de laatste tijd bijvoorbeeld door middel van het plaatsen van advertenties in dagbladen kenbaar gemaakt dat zij op zoek waren naar nieuwe mensen voor hun RvC.'

Worden die kandidaten dan vervolgens naast hun kennis en ervaring ook beoordeeld op hun persoonlijke kwaliteiten? Wordt er gekeken of zij in het team passen? Dat zou bijvoorbeeld kunnen door middel van assessments.

'Tot nu toe wordt dat laatste niet gedaan. Ik vind het een interessante suggestie.'

En het aantrekken van specialisten van buiten de sector?

'Ja, dat wordt zeker geprobeerd. Maar het wordt steeds moeilijker. De Wet Normering Topinkomens zorgt ervoor dat goede mensen steeds minder geneigd zijn de overstap naar het publieke domein te maken. Dat wordt helemaal een issue als straks de maximumverdiensten worden teruggeschroefd van 130 procent naar 100 procent van een ministersalaris. En dat juist op een moment dat de wetgever wil dat er in grote delen van de publieke sector, waaronder de sociale woningbouw, efficiënter en vooral bedrijfsmatiger wordt gewerkt. Dat probleem speelt overigens nog meer bij bestuurders dan voor commissarissen. Een commissariaat is nu eenmaal ook een erebaan. Als commissaris geef je ook terug aan de maatschappij die jou veel geleverd heeft. De inkomsten staan niet voorop. Ik besteed zelf bijvoorbeeld veel meer tijd aan mijn commissariaten dan het aantal uren waarvoor ik word betaald. Daar komt nog eens bij dat je als commissaris veel meer dan vroeger in de maatschappelijke schijnwerpers staat, zeker in de publieke sector waar veel informatie openbaar is en journalisten goed hun werk kunnen doen. Laat ik het zo zeggen: niet veel commissarissen zullen het als een teken van waardering zien als de toch al niet riant vergoeding die zij krijgen, verder naar beneden wordt gebracht.'

Een voorbeeld dus van niet-productieve wet- en regelgeving?

'Dat gevaar ligt inderdaad huizenhoog op de loer.'

En u wordt daar niet blij van.

'Sinds het uitbreken van de crisis heeft de wetgever zijn greep op de economie versterkt, ook op het toezicht. Zo zijn bijvoorbeeld governancecodes aangescherpt. Dat is niet verkeerd en ik heb er zelf mijn bijdrage aan geleverd, maar we moeten ons wel realiseren dat regelgeving altijd het paard achter de wagen spannen is. Regelgeving helpt om problemen te beheersen, veel minder om ze in eerste instantie te voorkomen. Daar is zoals gezegd attitude van belang, onder meer van de toezichthouder. Uit ervaring weet ik dat ik mijn oren moet spitsen wanneer bestuurders emotioneel betrokken



raken bij grote projecten, wanneer het financieel geweten van de organisatie zich nooit roert of tegengas geeft, en wanneer de externe accountant geen kritische kanttekeningen plaatst in zijn rapportages. Dat zijn zaken die niet in regelgeving kunnen worden gevat.'

Maar regelgeving is toch ook goed? Dat de overheid de corporaties aan banden legt, zorgt er ook voor dat zij zich niet meer kunnen vergalopperen aan prestigieuze projecten en complexe financiële producten.

'Het gaat om balans. Je moet je als corporatie inderdaad drie keer achter de oren krabben of je wel een universiteitscampus moet ontwikkelen of een cruiseschip moet ombouwen. Maar als de wetgever als reactie daarop de corporaties steeds meer dwingt om terug te gaan naar hun kerntaak, komt daarmee juist die kerntaak onder druk te staan. Om een aantrekkelijke buurt te ontwikkelen, heb je nu eenmaal veelal ook een aantal koopwoningen nodig. En wanneer je in een klein dorp een prettige en veilige woonomgeving wilt creëren, dan is een buurtsupermarktje bijna een vereiste. Die instrumenten worden de corporaties nu uit handen genomen. En dan zijn we in mijn ogen ernstig aan het doorslaan.'

Geven de corporaties dan geen tegengas tegen dit soort maatregelen?

'Ja, maar dat doen ze te versnipperd. Nu laat het Centraal Fonds (de financieel toezichthouder op de sector, red.) jaarlijks in zijn jaarverslag zien wat de prestaties van de sector zijn. Dat zou de sector uiteraard veel beter zelf kunnen doen! De corporaties doen nog steeds prachtige projecten, maar als dat niet wordt onderkend komt hun bestaansrecht onder druk te staan. En dat zou zonde zijn. De gemeenten zijn blij met de corporaties. Alleen de

vierkante kilometer in Den Haag is een andere mening toegedaan. Dat is een probleem dat de sector eensgezind zou moeten managen.'

Spelen de commissarissen daarin ook een rol?

'Wij kunnen het probleem aankaarten, suggesties doen en de bestuurders op hun vorderingen aanspreken. Maar uiteindelijk is het niet onze taak de noodzakelijke sectorbrede samenwerking op gang te brengen. Iedere commissaris moet er vooral voor zorgen dat hij de kennis en kunde heeft om het bestuur waar hij mee samenwerkt, van de juiste tegenkracht te voorzien. Nogmaals: snap ik de business, ken ik de regelgeving, doet onze corporatie de goede dingen, heb ik vertrouwen in het bestuur? Daar moet onze focus liggen. Wat dat betreft zijn we op de goede weg, maar er zijn zeker ook nog stappen te zetten.'

Ben Spelbos is zelfstandig bestuursadviseur en bekleedt verschillende commissariaten, onder meer bij woningcorporaties Portaal en Intermaris. Tot 2011 was hij als partner bij PwC verantwoordelijk voor de woningcorporatiesector.



‘Dat je volgend bent, betekent niet dat je als toezichthouder geen stempel kunt drukken’



Hans Dona was de afgelopen acht jaar toezichthouder bij de Avans Hogeschool. Hij zag de focus van bestuurder en toezichthouder steeds meer verschuiven naar de onderwijskwaliteit. ‘Ik heb het altijd als de meest fundamentele bijdrage van een toezichthouder gezien: het samen met de bestuurder creëren van een cultuur van openheid, ruimte voor innovatie.’

U bent acht jaar geleden als toezichthouder begonnen. Welk dossier hebt u toen als eerste opgepakt?

‘Destijds was de organisatie nog erg intern gericht. Dat was begrijpelijk: de hogeschool was net uit een fusie ontstaan en het bestuur had de handen vol aan de afwikkeling van het onderzoek naar de HBO-fraude. De focus was daardoor vooral gericht op de control: het versterken van de grip op de financiële en administratieve processen. Hoe noodzakelijk ook, een instelling in het beroepsonderwijs moet natuurlijk ook “naar buiten kijken”. Het is belangrijk dat onze opleidingen aansluiten op de behoeftes van het regionale bedrijfsleven, dat studenten na het afronden van hun studie makkelijk een baan vinden. Dat geldt helemaal in een open netwerkgemeenschap als Noord-Brabant. Hier draait alles om kennen en gekend worden, contracten en contacten. Daar hebben we dan ook samen met het bestuur als eerste de schouders onder gezet. Bijvoorbeeld door actief te worden binnen werkgeverskringen, meer focus te leggen op stageplekken. Ook voor docenten. En daarin zijn we geslaagd: de externe focus en de maatschappelijke verantwoording van onze instelling zijn veel beter dan een klein decennium geleden.’

En daarnaast?

‘Ons tweede grote dossier was het HR-beleid. Tien jaar geleden stond dat in het onderwijsveld nog in de kinderschoenen. Zwart-wit gesteld was het docentschap een baan voor het leven én had je die baan eenmaal, dan werd je aan je lot overgelaten. Een jaarlijkse vlootschouw ontbrak. Dat terwijl de kwaliteit van onderwijs toch grotendeels wordt bepaald door de kwaliteit van de docent. De afgelopen jaren hebben we het bestuur daarom bijgestaan bij het inrichten van de beoordelingscyclus en het verbeteren van de begeleiding van jonge docenten. Ook die inspanningen beginnen inmiddels hun vruchten af te werpen. Meer aandacht voor goed werkgeverschap is een van de redenen dat het opleidingsniveau van docenten gedurende de afgelopen jaren gestaag is gestegen. Een jaar of tien geleden had minder dan de helft van de docenten aan de hogescholen zelf een masteropleiding afgerond. Aan de Avans Hogeschool ligt dat percentage inmiddels boven de zeventig procent. Ook dat dossier kunnen we inmiddels bijna als afgerond beschouwen.’



En waar verschuift de focus daardoor nu naar toe?

'Op dit moment ligt de aandacht grotendeels bij de kwaliteit van onderwijs. Dat is een ontwikkeling die je breed in het hoger onderwijs ziet. Dit komt onder meer doordat er de laatste jaren kritiek is op zogenoemde fantasie-opleidingen die onder studenten misschien populair zijn, maar die in alle eerlijkheid vooral opleiden tot werkloosheid. Daarnaast is er brede discussie ontstaan over het aantal contacturen tussen docent en student. Tot slot hebben verschillende hogescholen te maken gehad met het intrekken van accreditaties en diploma-schandalen. Hogescholen gaan daardoor weer terug naar hun kerntaak. Ze brengen het aantal opleidingen terug en proberen de basiskwaliteit daarvan te verhogen en te borgen, te investeren in de kwaliteit van onderwijs. De doorgesloten specialisatie van de afgelopen jaren wordt teruggedraaid. De MTS en de HTS van weleer waren eigenlijk zo gek nog niet. Dit is ook een ontwikkeling die het bedrijfsleven wenst. Ondernemers willen breed en goed opgeleide werknemers, mensen die de kneepjes van het vak gedurende het eerste jaar op de werkvloer kunnen leren.'

Kunt u een concreet voorbeeld geven van wat investeren in de kwaliteit van onderwijs inhoudt?

'Een van de speerpunten van de afgelopen jaren is het praktijkgerichte onderzoek. Dat willen we een volwaardige plaats geven in ons onderwijs. Een hbo-student moet in staat zijn eenvoudig praktijkgericht onderzoek op te zetten en uit te voeren. En vooral: iedere afgestudeerde moet de resultaten van dergelijk onderzoek kunnen interpreteren. Dat is een vaardigheid die in de huidige informatiemaatschappij van steeds groter belang wordt. En niet onbelangrijk: dergelijk onderzoek leidt ook tot vernieuwing van de kennis van de hogescholen zelf.'

Is een toezichthouder in dit soort dossiers sturend of volgend?

'De primaire verantwoordelijkheid ligt uiteraard bij de bestuurder, de raad is in principe volgend. Dat kan ook niet anders: het is niet je verantwoordelijkheid en je bent niet fulltime bij de instelling betrokken. Maar dat je volgend bent, betekent niet dat je als toezichthouder geen stempel kunt drukken. Dat doe je door te discussiëren, vragen te stellen en suggesties te doen. Het is vooral van belang dat je je daarbij open opstelt. Laat zien dat er

ruimte is voor andere ideeën, verrassende inzichten en tegenspraak. In feite ben jij als toezichthouder de enige die de bestuurder kan aanspreken op haantjesgedrag. Hem of haar erop wijzen dat hij of zij zich zo dominant opstelt dat de kennis en kunde van anderen niet tot volle bloei komt. Ik heb dat altijd als de meest fundamentele bijdrage van een toezichthouder gezien: het samen met de bestuurder creëren van een cultuur van openheid, van ruimte voor innovatie. Dat is voor een organisatie als de onze van levensbelang.'

Waarom?

'De Avans Hogeschool is een platte organisatie. Onder de bestuurslaag bevinden zich 21 academies die ieder verantwoordelijk zijn voor hun eigen primaire onderwijsproces. Die academies opereren dus bijna als zelfstandige onderwijsinstellingen, met veel eigen verantwoordelijkheid. Dat vinden we belangrijk. Die focus op de academie borgt de menselijke maat in ons onderwijs. Voor de student is dat de schaal van zijn onderwijs. Voor de governance betekent dit wel dat er veel is dat nooit op de bestuurstafel terecht komt. In zo'n organisatie is het ondoenlijk alles te sturen, laat staan te controleren. Een open cultuur waarin mensen elkaar vertrouwen en waarin er fouten mogen worden gemaakt, is dan noodzakelijk om ervoor te zorgen dat die zaken die wél de aandacht van de bestuurder vereisen ook daadwerkelijk naar boven komen. Bij het bewerkstelligen van die open cultuur speelt de accountant overigens ook een grote rol. Hij kan goed signaleren of medewerkers open mogen zijn, niet onder druk worden gezet om bijvoorbeeld slechts een deel van de waarheid te vertellen. Als dat zo is, geeft een goede accountant dat signaal aan ons door.'

Hoe stimuleert een toezichthouder die open cultuur in de rest van de organisatie?

'De laatste drie, vier jaar zijn wij steeds meer zelf de organisatie ingegaan. Niet meekijken over de schouder van de bestuurder, maar zelf praten met de academiedirecteuren. Om gevoel bij de inhoud te krijgen, daar relaties te leggen. Op die manier weet je wat er speelt, kennen mensen je en durven zij naar je toe te komen.'

Wat zouden andere instrumenten zijn om de rol van de toezichthouder verder te versterken?

'Daar heb ik verschillende ideeën over. Ten eerste zou het goed zijn als toezichthouders onderling meer met elkaar praten, dat de toezichthouder van organisatie A kennis en ideeën uitwisselt met de toezichthouder van organisatie B. Dat soort kruisbestuiving kan erg waardevol zijn. Nu vindt iedereen het wiel nog steeds veel te veel zelf uit. Daarnaast vind ik dat binnen een raad de toezichthouders elkaar moeten leren aanspreken op elkaars prestaties en kwaliteiten. Dat gebeurt nu nog te weinig. Die cultuur staat nu overal nog in de kinderschoenen. Maar als wij bestuurders op hun verantwoordelijkheden kunnen aanspreken, dan moeten we dat toch ook bij elkaar kunnen doen?'

Neemt door dat alles de tijdsbesteding die nodig is voor een toezichthoudersrol niet sterk toe?

'Die ontwikkeling is inderdaad aan de gang. Om onze bijdrage te leveren aan het versterken van de onderwijskwaliteit, hebben we binnen de raad naast de gebruikelijke commissies een kwaliteitscommissie in het leven geroepen. Dat kost uiteraard tijd. Tel daarbij de tijd op die een commissaris tegenwoordig kwijt is aan het volgen van het toenemende aantal verplichte trainingen en cursussen. Als je dan als commissaris ook nog vaker je gezicht wilt laten zien in de organisatie ... Hoewel het een deeltijdbaas is van 5 procent ben ik tegenwoordig bijna dagelijks wel iets aan het doen voor mijn commissariaat.'

Wordt het daardoor niet lastiger goede mensen aan te trekken voor de rol van toezichthouder?

'Dat gevaar ligt inderdaad op de loer. Zeker nu ook het aantal commissariaten dat een toezichthouder in de publieke sector mag bekleden is beperkt. Aan de andere kant, de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat wij nog geen last hebben van dit probleem. Nu na acht jaar voor mij de tijd is gekomen om af te zwaaien, is het laatste dossier waaraan ik aan het werken ben, het opstellen van een nieuw profiel voor de Raad van Toezicht. Naast toezichthouders met financiële en organisatorische kennis, willen we het team versterken met deskundigen met specifieke onderwijsexpertise. Inmiddels hebben we twee zwaargewichten bereid gevonden tot onze raad toe te treden. Maar ja, met de Avans Hogeschool gaat het goed - mensen voegen zich nu eenmaal graag bij een winnend team.'

Hans Dona is lid van de Raad van Toezicht van de Avans Hogeschool. Hij put hierbij uit de ervaring van een lange carrière in het onderwijs, het openbaar bestuur en het bedrijfsleven. Zo was hij onderzoeker aan de Vrije Universiteit, wethouder en locoburgemeester in Den Bosch, directeur van de VNU en adviseur bij Boer & Croon.

‘Leiderschap, kwaliteit, diversiteit, ondernemerschap’

Monika Milz is na een lange carrière in de financiële sector nu toezichthouder van beroep. Zij focust zich hierbij op de factor mens in de organisatie en het creëren van gedragen leiderschap. ‘HR-beleid heb ik altijd gezien als een belangrijk instrument, misschien wel hét belangrijkste instrument, voor het verankeren van de missie en visie van de organisatie.’

Toen Monika Milz ruim dertig jaar geleden in Nederland “belandde”, had zij er nooit over nagedacht in de financiële sector aan de slag te gaan. In die wereld draait het om geld en getallen, dacht ze. Niet de meest logische plaats om als mensgerichte HR-professional aan de slag te gaan. Niets bleek echter minder waar. Milz ontdekte dat juist in het bankwezen het personeelsbeleid was ingericht langs de lijnen die zij voor ogen had, lijnen die zich gedurende haar professionele carrière uiteraard verder zouden uitkristalliseren. ‘HR-beleid heb ik altijd gezien als een belangrijk instrument, misschien wel hét belangrijkste instrument, voor het verankeren van de missie en visie van de organisatie. Elke missie impliceert namelijk haar eigen waarden. Die waarden kunnen alleen worden gedragen door mensen. En om mensen met die waarden ter beschikking te hebben, zul je aan gerichte talentontwikkeling moeten doen. Zo legt HR-beleid een duurzaam fundament onder het succes of falen van een organisatie.’

Scepter overnemen

Bij ABN AMRO, waar Milz gedurende het eerste en grootste deel van haar loopbaan werkte, was dit principe volledig operationeel. Het management development beleid van de bank was namelijk opgehangen aan één ultiem doel: de toekomstige leden van de Raad van Bestuur kweken. ‘Met die insteek wordt de cirkel gesloten. Als je missie vertaalt naar strategie, naar waarden, naar HR-beleid, naar mensen die uiteindelijk de scepter mogen overnemen, dan vergroot je de kans op geloofwaardige cultuurdragers in de top. Dat is naar mijn overtuiging dé reden dat organisaties die stabiel goed presteren, vaak worden geleid door bestuurders uit eigen gelederen.’

Ondernemerschap

Bij deze bestuurdersselectie spelen toezichthouders een belangrijke rol. Het zijn immers de RvC’s en RvT’s van deze wereld die benoemingen goedkeuren en disfunctionerende bestuurders kunnen ontslaan. Daarnaast zijn zij primair verantwoordelijk voor het remuneratiebeleid aan de top. Het was dan ook niet meer dan logisch dat Milz, na in verschillende lijn- en HR-functies gewerkt te hebben, ervoor koos zich te focussen op toezichtsrollen. Inmiddels bekleedt zij verschillende toezichtsfuncties in zowel het publieke





als private domein en adviseert zij, samen met haar zakenpartner Hildegard Pelzer, diverse toezichthouders. 'Mijn primaire focus daarbij is uiteraard de mens: leiderschap, kwaliteit, diversiteit, ondernemerschap. Omdat ik ook ruime ervaring heb als lijnmanager kan ik mijn kennis en ervaring op deze thema's op een praktische en vruchtbare wijze inzetten.'

Faillissementsrisico

Milz is gezien deze achtergrond een interessant persoon om aan te vragen of er verschillen zijn tussen het toezicht in de publieke en de private sector. Zij stelt dat er één fundamenteel en belangrijk onderscheid is: 'In het private domein moeten de commissarissen uiteindelijk verantwoording afleggen aan de aandeelhouder, in het publieke domein is die rekenschap niet altijd helder. Dat is een zwak punt van de governancestructuur in de publieke sector. Als de boel echt ontspoord, grijpt de minister in. Maar tot het zover is, ontbreekt de externe *incentive* om er als toezichthouder bovenop te zitten. En daar kun je nog eens bij optellen dat in de publieke sector veelal het ultieme faillissementsrisico als dwingende stok achter de deur eveneens ontbreekt.'

Anciënniteitsrechten

Ook op haar eigen vakgebied ziet Milz duidelijke verschillen tussen publiek en privaat. Talentmanagement is in de publieke sector veel minder sterk ontwikkeld. De "ambtelijke" arbeidsverhoudingen zijn traditioneel namelijk gefocust op het bieden van zekerheid zonder onderscheid des persoons. Daardoor ligt er minder nadruk op *performance* en wordt het investeren in de ontwikkeling van de eigen kennis en vaardigheden minder sterk beloond. Sterker nog: kiezen voor persoonlijke groei wordt soms zelf ronduit afgestraft. Zo kan het nog steeds zo zijn dat een leraar zijn anciënniteitsrechten verliest als hij op een andere school aan de slag gaat. 'Het gevolg hiervan is dat in het onderwijs relatief veel jonge mensen uitstromen. Zij hebben geen zicht op een vaste baan en worden niet geïnspireerd door de "grijze zittenblijvers". Voor alle duidelijkheid: ook deze mensen zijn over het algemeen niet blij met de situatie, maar kunnen vaak simpelweg hun opgebouwde rechten niet zonder consequenties weggeven.'

Maat willen houden

Tot haar tevredenheid merkt Milz dat er in deze rigide structuren verandering aan het komen is. Langzaamaan worden de door de nieuwe, digitaal en flexibel ingestelde generatie gewenste veranderingen zichtbaar. Als dat proces is voltooid, is daarmee de kous echter nog niet af. 'De uitdaging waar de overheid altijd voor zal staan is het binden van goede mensen met beperkte financiële middelen. De vraag die elke HR-professional in het publieke domein zal moeten beantwoorden, is hoe je het talent en de motivatie van mensen aanboort, zonder de salariskaart volledig te kunnen spelen. Vaak kan dat door mensen de kans te geven hun "ei" kwijt te kunnen. Dus meer professionele ruimte te bieden dan in de op winst georiënteerde structuren van het bedrijfsleven mogelijk is. Daarnaast is het verstandig mensen emotioneel te belonen. Laat hen zien dat hun werk wordt gewaardeerd, door hun collega's, door hun leidinggevenden, door de maatschappij.'

Overigens ligt bij dit niet-financiële belonen ook een gevaar op de loer dat goed zal moeten worden gemanaged. 'Wanneer het salarisinstrument slechts beperkt voorhanden is, worden mensen gevoeliger voor bijbaantjes en status. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan luxe kantoorinrichting of een chique auto van de zaak. Die kant wil je niet op. We kennen allemaal de voorbeelden waarbij op dat vlak de maat geheel uit het oog is verloren.'

Milz benadrukt bij dit alles dat zij zich kan vinden in de huidige trend tot versobering van het beloningsbeleid: 'Het loon moet in verhouding staan tot de missie, functie en waarden van de organisatie. Een bank die de beste bank wil zijn voor het MKB, moet bij het MKB-passende salarissen hanteren. Een drager van een publieke functie die zich voor de minderbedeelden in de samenleving inzet, moet ook persoonlijk maat willen houden als het om de beloning gaat. Wat dat betreft juich ik de gedachte achter de WNT en de bonusregelgeving voor banken toe.'

Diversiteit

Vanuit haar professe heeft Milz ook ideeën over hoe de kwaliteiten van het toezicht en de toezichthouders zelf kunnen worden verbeterd. 'De afgelopen jaren is sterk ingezet op het professionaliseren van Raden van



Toezicht. Een van de toverwoorden daarbij is diversiteit: het verruimen van de kennis, ervaring en achtergronden van de toezichthouders. Dat is een goede ontwikkeling. We moeten echter niet vergeten dat diversiteit geen garantie is voor goed toezicht. Sterker nog: diversiteit kán ook leiden tot niet goed functioneren. Dit gebeurt wanneer mensen met uiteenlopende achtergronden geen waardering hebben voor hun onderlinge verschillen. Bijvoorbeeld omdat mensen spreken vanuit andere referentiekaders, andere omgangsvormen gebruiken en niet in staat zijn om over de randen van hun eigen vakgebied heen te kijken.'

Toezichthouders zouden dan ook niet alleen moeten worden beoordeeld op kennis en ervaring, maar ook op menselijke kwaliteiten. 'Zijn ze in staat naar anderen te luisteren? Kunnen ze met tegenslag en tegenspraak omgaan? Voegen ze zich in het collectief? Hebben ze oog voor de gevoelens van anderen? Kortom: zijn het mensen die volwassen en wijs in het leven staan? Daaraan kan bij sollicitatieprocedures voor toezichthouders meer aandacht worden besteed.'

Invloed

Een ander instrument dat in de ogen van Milz nog te weinig wordt ingezet is het exitgesprek. 'Als een bestuurder of topmanager wordt aangesteld, is daar – terecht – een intensief proces voor nodig met vele gesprekken en kennismakingen. Maar aan het eind van de rit vertrekt die bestuurder vaak met stille trom. Dat is zonde! Ook wanneer er sprake is van een conflict of disfunctioneren kan zo'n persoon voor de toekomst van de organisatie interessante informatie geven. Ook een Raad van Toezicht heeft daar belang bij. In de praktijk gebeurt dat nog te weinig; bestuurders zijn er simpelweg huiverig voor.'

Overigens vindt Milz dat Raden van Toezicht deze en andere uitdagingen niet ieder voor zich moeten oppakken. 'Sommige vraagstukken – zoals de genoemde noodzakelijke modernisering van de arbeidsvoorwaarden in het publieke domein – ontstijgen geheel de invloedssfeer van de individuele raden. Hier is samenwerking tussen Raden van Toezicht het antwoord. Vandaar dat ik op dit moment bijvoorbeeld betrokken ben bij de oprichting van een koepelorganisatie voor

toezichthouders binnen de sector van hogescholen.'

Overlappenden

En dit is niet de enige wijziging die Milz zou willen doorvoeren in de governancestructuur rond het publieke toezicht. 'Wat je ziet, is dat er in het publieke domein vaak meerdere instanties zijn betrokken bij het toezicht op een organisatie, zoals inspecties, autoriteiten en beroepsverenigingen. Vaak zit er overlap tussen de verantwoordelijkheden van al deze organisaties. En het is juist op deze dubbelingen dat het mis gaat. Als iedereen verantwoordelijk is, voelt niemand zich verantwoordelijk. Die overlappenden moeten er simpelweg uit.'

Critical friend

Tot slot beantwoordt Milz de vraag hoe in haar ogen een ideale Raad van Toezicht eruit ziet: 'Een goede Raad van Toezicht is een *critical friend*. Hiermee bedoel ik dat vertrouwen tussen de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht de basis is. De toezichthouder zet zich onbaatzuchtig in voor de kwaliteit en continuïteit van de organisatie. De bestuurder probeert het toezicht daarbij niet op afstand te houden. Zo ontstaat idealiter een wisselwerking waarbij de toezichthouder adviseert, spart en tegengas geeft en waarbij de bestuurder onderbouwd zijn beslissingen neemt.'

Is het daarbij voor de toezichthouder lastig om niet op de stoel van de bestuurder te gaan zitten? 'In mijn ogen absoluut niet. Een toezichthouder is er voor toezicht, beslissingen nemen is aan het bestuur. Die lijn is haarscherp. En als een toezichthouder merkt dat het bestuur steken laat vallen, moet hij niet zelf die leemte willen opvullen. Dan moet hij adresseren dat het bestuur niet functioneert en ultimo aansturen op de vervanging ervan. Zo simpel is het.'

Monika Milz bekleedt diverse toezichthoudersrollen. Ze zet zich in voor onder meer de Hogeschool en Universiteit van Amsterdam, SNS Reaal, Parnassia Groep, ConQuaestor en Het Spoorwegmuseum. Milz maakte carrière in de financiële sector en werkte onder meer voor ABNAMRO en Rabobank Nederland. Zij is nu partner bij Governance Support.

'Waak voor een verwijs- en verwijtcultuur in de zorg'

De focus van de toezichthouder moet ook een meer externe dimensie krijgen. Het is die maatschappelijke verankering waar Leon van den Nieuwenhuijzen zich zorgen om maakt: 'Ik kan mij voorstellen dat een Raad van Toezicht verslag uitbrengt en verantwoording aflegt aan een speciaal daarvoor in het leven geroepen regionale maatschappelijke vertegenwoordigingsraad.'

Hoe is uw rol als toezichthouder de laatste jaren veranderd?

'De ontwikkeling van de rol van de toezichthouder is een afgeleide van de ontwikkeling van de rol van de bestuurder. Hij evolueert langs dezelfde lijnen. De rol van een bestuurder in de zorg was een jaar of tien geleden veel meer intern gericht dan nu het geval is. De bestuurder focuste zich vooral op de kwaliteit van zorg, zijn werkgeverschap en de vraag of de financiën op orde waren. Vandaag de dag is daar de externe dimensie als belangrijk agendapunt bijgekomen. De bestuurder en de toezichthouder staan tegenwoordig meer in het maatschappelijke zoeklicht. Daarnaast is rond de zorginstellingen de laatste jaren een zeer complexe governancestructuur ontstaan. Er zijn vandaag de dag allerhande instanties die zich met de sector bemoeien. Een ziekenhuisbestuurder is daardoor veel meer tijd kwijt aan het managen van zijn omgeving. Ook de focus van de toezichthouder is daarmee veranderd.'

Hoe ziet die omgeving er dan uit?

'Naast het ministerie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg trachten tegenwoordig ook de verschillende zorgverzekeraars en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) een belangrijke stempel te drukken op het reilen en zeilen in de zorgmarkt als geheel en de ziekenhuizen in het bijzonder. Daarnaast zijn partijen als de Orde van Medisch Specialisten (OMS), de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) en de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ) en uiteraard de Nederlandse Patiënten Vereniging (NPV) en de Patiëntenfederatie NCPF steeds mondiger en actiever. Laat ik het zo zeggen: ik heb zelf jaren geroeid en het koningsnummer in die tak van sport is de acht met stuurman. De zorgsector kan nog het best worden omschreven als een één met acht stuurmannen.'

Het klinkt niet alsof u heel positief bent over deze ontwikkeling?

'Het is iets dat zeker niet enkel goede kanten heeft. Naar mijn mening opereren al deze partijen te veel vanuit hun eigen visie en denkrichting. Er bestaat onduidelijkheid over de reikwijdte van elkaars rollen, positie en mandaat. Verzekeraars kijken bijvoorbeeld verschillend aan tegen de rechtmatigheid van bepaalde behandelingen. Ze maken ieder hun eigen afweging waardoor het kan



zijn dat de ene verrichting wel wordt vergoed bij maatschappij A maar niet bij B. Dit komt deels ook door de onduidelijkheid van de door de NZa geformuleerde normen. Voor een ziekenhuis leidt dat uiteraard tot onzekerheden en tot complexe administratieve processen. Daarnaast zie je dat alle organisaties aan "landje pik" doen. Betrokkenen denken vanuit hun eigen belang, proberen hun invloed te vergroten en de grenzen van hun "jurisdictie" op te rekken. Niet voor niets groeit het aantal werknemers van zowel de verzekeraars als de NZa en de Inspectie ieder jaar. Dat zijn allemaal toenemende indirecte kosten die beter zouden kunnen worden aangewend voor "meer handen aan het bed". Het is in mijn ogen dan ook veel beter als dat soort partijen kijken naar gerichte samenwerking in plaats van naar het uitbreiden van hun eigen positie en invloed. We moeten de oplossing vaker zoeken in het simpel maken van governance en processen!

Hoe zou die samenwerking van de grond moeten komen?

'Waak voor een verwijts- en verwijtcultuur in de zorg. Wat naar mijn mening ontbreekt, is een regisseur op macroniveau, op het niveau van de BV Nederland. Iemand die het zorglandschap op voorhand inricht, van de belegging van ziekenhuizen tot het toewijzen van topklinische zorg. Daarnaast moet landelijk een eenvoudige governance tot stand komen die is gericht op de uitvoering van het primaire proces en niet bureaucrativering van de bedrijfsvoering tot gevolg heeft. Zo voorkom je dat onnodige en uiterst kostbare investeringen moeten worden gedaan onder het mom van marktwerking. Je zorgt er bovendien voor dat iedere patiënt – of deze nu in Middelburg of Groningen woont – toegang heeft tot kwalitatief verantwoorde zorg. Daarnaast zou het in mijn ogen goed zijn als er zorgregio's tot stand zouden komen analoog aan bijvoorbeeld de al bestaande veiligheidsregio's. Voor de

kwaliteit en efficiëntie van zorg in de regio is namelijk de samenwerking en afstemming tussen onder meer huisartsen, ziekenhuizen, gemeenten, zelfstandige behandelcentra, de thuiszorg en de verzorgingshuizen essentieel. De huisarts is daarin het aanspreekpunt voor de patiënt. Hij begeleidt hem in dit regionale netwerk. Hierdoor kan de patiënt niet tussen wal en schip vallen. In het huidige systeem zitten te weinig prikkels om die regionale samenwerking goed van de grond te krijgen. Het is echter wel een gedachte die mooi aansluit bij de decentralisatietendens van rijkstaken naar gemeenten en regio's.'

Staat dat niet op gespannen voet met marktwerking?

'Zeker. En ik realiseer me terdege dat ik met dit standpunt tegen de stroom in roei. Maar ik zie bijvoorbeeld te vaak dat aanbieders allemaal achter dezelfde worst aan rennen. Het is in mijn ogen veel beter als één instelling heel goed wordt in een bijzonder specialisme dan dat meerdere trachten daar goed in te worden. Het overgrote deel van de inspanningen van een ziekenhuis moet gewoon gericht zijn op het leveren van een goede basiskwaliteit van zorg voor de regio waarin je actief bent. Iedere patiënt heeft daar recht op. En wat betreft de nadelen van marktwerking heb ik het dan nog niet eens gehad over de overheadkosten die het geschetste governance-circus met zich meebrengt. Wat alleen al te denken van de kosten die het instituut zorgverzekeraars maakt?'

Terug naar de "goede oude tijd" dan maar?

'Wat betreft centrale sturing? Ja! Maar terug de ivoren toren in moet de sector zeker niet. Wat ik een erg positieve ontwikkeling vind – die noodzakelijk is voor marktwerking maar daar zeker geen afgeleide van is – is de sterk toegenomen transparantie in de sector. Lijstjes met prestaties van ziekenhuizen zijn misschien lastig om samen te stellen en niet altijd voor honderd procent betrouwbaar, maar ze werken wel. Verplegers, medisch specialisten en bestuurders kijken ernaar en worden erdoor geprikkeld om beter te presteren. Het is een van de redenen dat de cultuur binnen ziekenhuizen aan het veranderen is. Medisch specialisten staan veel meer dan vroeger open voor collegiale intervisie, luisteren naar elkaar. De tijd dat "fouten erbij hoorden" hebben we gelukkig achter ons gelaten. Elke fout is er tegenwoordig

één te veel. Elk incident is een gebeurtenis waarvan we moeten leren. Transparantie bieden is niets anders dan de maatschappij kritisch over de schouder van de bestuurder en medisch specialist laten meekijken. Die maatschappelijke borging is terecht. De zorg vervult een belangrijke maatschappelijk functie en wordt gefinancierd met (semi)publieke middelen.'

Geldt die toegenomen transparantie ook voor de toezichthouder?

'Nog te weinig. De externe verantwoording van de toezichthouder betreft vaak niet meer dan wat platitudes in het jaarverslag: wie er in en uit de raad zijn gestapt, hoe vaak er vergaderd is, enzovoort. Veel liever zou ik willen lezen wanneer en waarom een raad met zijn vuist op tafel heeft geslagen, wat de specifieke issues zijn geweest en welke adviezen er zijn gegeven aan het bestuur. Ook om aan te geven wat nu uiteindelijk de toegevoegde waarde van het toezicht is geweest. En dan in een vorm en op een toon die voor alle stakeholders begrijpelijk is. Beter nog zou het zijn als we echt verantwoording zouden kunnen afleggen, waarbij wij ook kritisch bevraagd kunnen worden omtrent onze uitgevoerde werkzaamheden. Dat we worden gedwongen ons kwetsbaarder op te stellen. Wij hebben weliswaar een maatschappelijk mandaat, maar dat mandaat wordt ons door eigenlijk niemand gegeven, noch worden we door de maatschappij ter verantwoording geroepen. Het zou dus goed zijn als daar verandering in komt. Ik kan mij voorstellen dat een Raad van Toezicht verslag uitbrengt en verantwoording aflegt aan een speciaal daarvoor in het leven geroepen regionale maatschappelijke vertegenwoordigingsraad. Klinkt dat vergezocht? In het Verenigd Koninkrijk bestaat al een dergelijk systeem.'

En waar zou een Raad van Toezicht dan op aangesproken mogen worden?

'Dat is situatiegebonden. Het zou goed zijn als een raad zich elk jaar publiekelijk een aantal doelen stelt en daar dan aan het eind van die periode verslag over uitbrengt. Uiteraard moeten het wel zaken zijn die passen binnen de scope van het toezicht zoals de kwaliteit en veiligheid van zorg, het personeelsbeleid, de klachtenafhandeling, of de financiën op orde zijn, de risico's gemanaged, continuïteit en toekomstperspectief en patiënttevredenheid. En het



moet duidelijk zijn dat de eerste verantwoordelijkheid bij de bestuurder ligt.'

En hoe opereert een raad idealiter bij het controleren van die zaken?

'De focus van het toezicht moet vandaag de dag liggen op de besturing, niet op de bestuurder. De toezichthouder mag zich niet achter de rug van de ziekenhuisbestuurder verschuilen. Hij moet zijn eigen informatiepositie creëren, hem kritische vragen stellen, verstandige adviezen geven, lef tonen en vooral ook zelf zijn licht in de organisatie opsteken. Ik kan je vertellen dat het heel verhelderend is een dag mee te lopen op de eerste hulp, of bij een grootschalige brandoefening aanwezig te zijn. Het is goed om je te realiseren dat het in de zorg uiteindelijk allemaal om de kwaliteiten en het handelen van artsen en verpleegkundigen gaat. Door die betrokkenheid zorg je er als toezichthouder bovendien voor dat mensen je weten te vinden. Dat ze naar jou toe durven te stappen als ze ergens mee zitten. Op die manier is een toezichthouder voor een bestuurder ook gewoon een extra stel oren en ogen. Juist omdat hij niet vierentwintig uur per dag bij de organisatie aanwezig is, kan de toezichthouder andere standpunten inbrengen en nieuwe deuren openen. Hij is afstandelijk maar toch betrokken. Zowel intern als extern. Evenwicht ontstaat door tegenwicht.'

Wat betekent dat voor de samenstelling van de raad?

'Het van buiten naar binnen brengen van nieuwe ideeën en het oog kunnen hebben voor wat er intern speelt, lukt alleen als de diversiteit van de raad op orde is. In een goede raad zitten zowel mannen als vrouwen, jong en oud. En uiteraard dient elke toezichthouder zijn eigen expertise en ervaring in te brengen. Een mooi voorbeeld hiervan is dat in de Raad van Toezicht van het Lievensberg

Ziekenhuis ook een actieve huisarts uit de regio zit. Hij kan als geen ander aangeven waar de behoeftes liggen van onze potentiële klanten, wat "men" van onze prestaties vindt. Als dan ook nog eens alle leden van de raad bereid zijn hard te werken, dossiers tot zich te nemen en vraagstukken in commissies voor te bereiden, ontstaat een goed team dat een wezenlijke bijdrage kan leveren aan een goed, passend en veilig zorgaanbod. Een commissariaat is tegenwoordig dus hard werken, uren maken. Niet iets dat je er zomaar even bij doet.'

Een laatste vraag: als het terugdraaien van marktwerking onmogelijk blijkt, wat is dan de verandering die morgen moet worden doorgevoerd?

'Neem de onzekerheden voor ziekenhuizen ten aanzien van de toekomst weg. Iedereen is gebaat bij stabiliteit en eenvoud in de bedrijfsvoering. Dus niet meer regels, meer toezicht, meer audits enzovoort ... Wat je nu namelijk te vaak ziet, is dat ziekenhuizen de dupe zijn van halve keuzes en lastige politieke compromissen. Kijk bijvoorbeeld naar de invoering van de integrale bekostiging per 1 januari 2015. Dat heeft consequenties voor de positie van de medisch specialisten. Het is niet ondenkbaar dat zij zich hierdoor extern gaan organiseren in (boven)regionale maatschappen en zelfstandige behandelcentra (ZBC's). Dan wordt de functie van ziekenhuizen fors uitgehold en blijven er bestuurlijke gedrochten over. Maar vooral: dan worden zorgketens doorbroken waardoor de patiënt waar het allemaal om gaat, het nakijken heeft.'

Leon van den Nieuwenhuijzen bekleedt verschillende toezichtfuncties in de zorg. Hij heeft zitting in de Raden van Toezicht van het Lievensberg Ziekenhuis in Bergen op Zoom, het Franciscus Ziekenhuis in Roosendaal en van het Universitair Medisch Centrum in Utrecht. Van den Nieuwenhuijzen is van origine registeraccountant en was onder meer vicevoorzitter van het NIVRA, tegenwoordig de NBA (de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants).

'Dit vraagt van toezichthouders gevoel voor ondernemerschap'

Mart Bekkers maakt zich zorgen om de toekomst van de geestelijke gezondheidszorg. Toezicht hoort in zijn ogen dan ook een belangrijke rol te spelen bij het keren van het huidige tij. Dan moeten daarvoor wel de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn: 'We moeten voorkomen dat de toezichthouder wel aansprakelijk is, maar niet de instrumenten heeft om de daarbij behorende verantwoordelijkheid te nemen.'

Wat is de grootste uitdaging waar GGZ-instellingen op dit moment voor staan?

'Er zijn drie grote uitdagingen. Laat ik beginnen met de opvallendste: krimp. Decennialang zijn we in deze sector enkel gewend geweest aan groei. De budgetten stegen elk jaar weer door de toename van het volume en doordat we prijscompensatie kregen voor de inflatie. Beide zijn verleden tijd. Indexatie is geen automatisme meer en eenderde van de intramurale zorg moet voortaan extramuraal worden aangeboden. In de praktijk betekent dit een besparing van ongeveer 15 procent. Er zijn echter zeer weinig bestuurders die ervaring hebben met dit soort vraagstukken, terwijl het managen van krimp erg complex is. Je kunt je personeelsbestand en je voorzieningen nu eenmaal niet zo snel afbouwen als budgetten worden gekort. En als je wel proactief maatregelen neemt, begrijpt je omgeving daar niets van. Je bent daardoor constant bezig je extern te verantwoorden.'

En de tweede uitdaging?

'We zijn op dit moment van zorginstellingen administratiekantoren aan het maken. Een GGZ-instelling werkt voor uiteenlopende opdrachtgevers: zorgkantoren, de zorgverzekeraars, de gemeenten. We vallen onder meer onder de AWBZ, de Zorgwet en de WMO. Al die opdrachtgevers stellen bovendien hun eigen aanvullende eisen, willen dat wij onze administratie daar vervolgens op inrichten. Dat is niet alleen ondoenlijk, het is ook contraproductief. Alle energie die je steekt in die administratieve rompslomp gaat ten koste van de spreekwoordelijke handen aan het bed. Daarnaast valt veel in de zorg simpelweg niet te vatten in altijd werkende regelgeving. Neem bijvoorbeeld de eis van de zorgverzekeraars dat wij patiënten alleen mogen behandelen ná doorverwijzing van een huisarts. Dat betekent dat als er hier iemand aan de poort met een mes staat te zwaaien, wij die niet binnen mogen laten. Als de GGZ-instellingen zich echt aan alle regels en eisen zouden houden, moeten wij morgen heel veel gevaarlijke personen op de maatschappij loslaten!'

Valt dit tij te keren?

'Wel als we teruggaan naar het basisprincipe van de zorg: de professional weet wat de patiënt nodig heeft. Van *rule based* terug naar *principle based* dus. Een systeem ook in mijn ogen van *high trust* en *high penalty*. Daarnaast



moeten we de governance van de sector simpeler maken. De NZA? Waarom heb je naast de inspectie ook nog een organisatie nodig die de markt controleert; het principe van de markt is toch juist dat deze zelforganiserend is? Er zijn echter weinig partijen die buiten hun eigen comfortzone kijken en dit soort fundamentele discussies starten. Bijvoorbeeld voor de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Zorg (NVTZ) zou hier een mooie rol zijn weggelegd. Maar de sector – en dan bedoel ik niet alleen de toezichthouders – maakt te weinig een vuist, laat zich te veel wegspeelen. Er is bijvoorbeeld geen GGZ-directeur die, als puntje bij paaltje komt, zijn handtekening niet onder het contract met de zorgverzekeraar zet.'

En de derde uitdaging?

'De geestelijke gezondheidszorg is een ongrijpbare, weinig "sexy" sector. Geestelijke problemen zijn moeilijk te definiëren, waardoor de rechtmatigheid van zorg altijd ter discussie staat. Tekenend wat dit betreft is bijvoorbeeld dat we in Nederland honderdduizenden mensen Ritalin voorschrijven, maar dat in sommige andere landen ADHD officieel niet eens bestaat. Wij zijn snel geneigd tot medicalisering van zaken. En met dat de sector niet sexy is, bedoel ik dat weinig mensen zich persoonlijk zorgen maken over de toekomst van instellingen in de geestelijke gezondheidszorg. Als in een stad een ziekenhuis moet sluiten, levert dat meteen politieke en maatschappelijke onrust op. Wanneer hetzelfde lot dreigt voor het plaatselijke "gekkenhuis", is iedereen daarentegen opgelucht. We maken onszelf nu eenmaal graag wijs dat de geestelijke gezondheidszorg er niet voor ons is.'

U gaf al aan dat besturen niet altijd zijn terugrust op deze uitdagingen. Wat vragen deze ontwikkelingen dan van bestuurders en ook van toezichthouders?

'Als je al deze ontwikkelingen bij elkaar neemt, kun je niet anders dan concluderen dat GGZ-instellingen – en dit geldt eigenlijk voor alle zorgaanbieders – extreem complexe ondernemingen worden, in een sector waar de wind stevig tegen waait. Dat vraagt van bestuurders en ook van toezichthouders gevoel voor ondernemerschap. Stellen we de juiste doelen? Weten we welke risico's de realisatie daarvan bedreigen? Zijn we



in staat tot een efficiënte uitvoering? En weten we onze toegevoegde waarde en daarmee ons bestaansrecht helder uit te dragen aan de maatschappij? In mijn ogen zijn bestuurders en toezichthouders met ervaring in het bedrijfsleven daartoe beter in staat dan mensen met een meer politieke achtergrond. Ondernemers geven in het algemeen directere feedback, prikken door kletsverhalen heen en zijn handelingsgericht. En daarnaast is het nu natuurlijk nog essentiëler dan vroeger dat binnen zowel het bestuur als het toezicht de competenties aanwezig zijn die je nodig hebt om een complexe organisatie als deze te runnen.'

Kunt u een concreet voorbeeld geven van iets dat beter kan?

'Ik had het net over directere feedback. De laatste jaren nemen steeds meer Raden van Toezicht de verplichte zelfevaluatie om deze reden ook echt serieus, halen daar gelukkig steeds vaker een gespecialiseerde externe bij. Bijna altijd betreft het hier echter enkel groeuevaluaties: hoe presteert de raad als geheel? Het zou natuurlijk veel beter zijn als daaraan ook individuele evaluaties worden gekoppeld: hoe functioneert ieder van de toezichthouders? Dit soort zelfreflectie mag je vandaag de dag in mijn ogen van elke toezichthouder verwachten. En een ander terugkerend thema is wat mij betreft transparantie. Het toezicht voert een maatschappelijke functie uit, maar heeft nauwelijks maatschappelijke exposure. Weinig toezichthouders zoeken zelf de dialoog met de maatschappij op. Het gemiddelde persbericht gaat over een overeengekomen vertrekregeling. Dat moet uiteraard anders. Raden van Toezicht zouden veel actiever het gesprek met de maatschappij moeten opzoeken. Dus niet alleen melden dat je de begroting hebt goedgekeurd, maar ook aangeven waarom je dat hebt gedaan. En niet alleen achteraf via het jaarverslag verantwoording

afleggen, maar dit ook proactief en tussentijds doen. Hoe moeilijk dat ook is in combinatie met vertrouwelijkheid: het is goed je gezicht te laten zien op het moment dat issues spelen.'

Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de mensen die dit kunnen ook daadwerkelijk zitting nemen in de raad?

'Om te beginnen: niet met toetsen en diploma's. Die trend leidt alleen maar tot nog meer regels en verdere bureaucratisering. Veel beter zou het zijn als elke raad werkt met duidelijke functieprofielen en inzichtelijk maakt of haar leden ook daadwerkelijk daaraan voldoen. Het draait dus weer om transparantie - ik denk dat je daarmee het sterkste *incentive* kunt creëren om toezichthouders ertoe aan te zetten te blijven werken aan hun deskundigheid.'

En daarnaast?

'We moeten ervoor zorgen dat het vak van toezichthouder aantrekkelijk genoeg blijft. Wat dit betreft is het een goede ontwikkeling dat in het wetsvoorstel WNT 2015 de maximale vergoeding voor het bekleden van een toezichtfunctie wordt verhoogd van 5 naar 10 procent van het bestuurderssalaris. Dat is noodzakelijk omdat de laatste jaren de tijd die gemoeid is met het bekleden van een toezichtfunctie sterk is toegenomen. Als toezichthouder overleg je tegenwoordig niet alleen met het bestuur, maar ook steeds vaker met onder meer de cliëntenraad, de ondernemingsraad, de concerncontroller en de accountant. Dat nog even los van de informele overleggen die je nodig hebt om feeling met de organisatie te houden. Het is niet meer dan logisch dat tegenover die toegenomen werkdruk ook een betere bezoldiging staat. Overigens voor alle duidelijkheid: ik ben voorstander van het maximeren van salarissen in de publieke sector. Maar dat maximum moet dan wel hoog genoeg zijn om goede mensen aan te trekken en aan je te binden.'

Is dat hogere salaris ook nodig omdat je als toezichthouder steeds meer risico loopt?

'Uiteraard. Nu er een wetsvoorstel ligt om het mogelijk te maken toezichthouders persoonlijk aansprakelijk te stellen voor misstanden die voortvloeien uit hun functioneren, is dat zeker iets waar ook in het salaris rekening mee

moet worden gehouden. Waar ik me op dit punt van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid echter meer zorgen om maak, is het feit dat we de speelruimte van de Raden van Toezicht steeds verder aan het beperken zijn. In de Wet cliëntenrecht zorg, wordt waarschijnlijk geregeld dat het toezicht verantwoording moet gaan afleggen aan de cliëntenraad. Dan creëer je dus toezicht op toezicht en beperk je de bewegingsvrijheid van de toezichthouder. We moeten voorkomen dat de toezichthouder wel aansprakelijk is, maar niet meer de instrumenten heeft om de daarbij behorende verantwoordelijkheid te nemen. Als we de positie van het toezicht te ver uithollen, gaat dat uiteindelijk ook ten koste van de zorg.'

Een laatste vraag: u praat met veel toewijding en passie over de geestelijke gezondheidszorg, maar uw achtergrond is een financiële. Hoe moet ik die betrokkenheid plaatsen?

'Ik kom inderdaad niet uit de geestelijke gezondheidszorg zelf. Wel ben ik al vele jaren betrokken bij de zorg in het algemeen en deze sector in het bijzonder. Ik heb mogen ervaren hoe belangrijk de geestelijke gezondheidszorg is voor onze maatschappij. De sector helpt mensen die zichzelf niet meer op het rechte pad kunnen krijgen én beschermt de maatschappij tegen de ergste uitwassen van de mensen die definitief van dat pad zijn afgeraakt. Het zou kortzichtig zijn als we die primaire functies van de GGZ-instellingen nog verder uithollen.'

Mart Bekkers bekleedt verschillende toezichtrollen in de gezondheidszorg. Zo is hij onder meer lid van de Raad van Toezicht bij de GGZ Westelijk Noord-Brabant. Tot enkele jaren geleden was hij als accountant verbonden aan Deloitte.



‘Toezicht gebaat bij enige schaalgrootte’

In de ogen van William Bontes moet de toezichthouder in het publieke domein zich nog meer dan zijn collega in het bedrijfsleven op de compliance focussen. ‘Hier liggen voor de continuïteit van de maatschappelijke onderneming de meest wezenlijke risico’s.’

Hét dossier waar Bontes zich als toezichthouder op dit moment binnen Zadkine mee bezighoudt, is de fusie met het Albeda College en de daaropvolgende opsplitsing in vijf MBO-colleges. ‘We zijn iets unieks aan het doen, iets dat nog niet eerder in Nederland is gedaan. De afgelopen decennia zijn ROC’s steeds groter geworden. In Rotterdam zijn er hierdoor nog maar twee “opleidingsfabrieken” over. Tegelijkertijd klaagt het bedrijfsleven over de herkenbaarheid van instellingen en opleidingen. Wij hebben er daarom voor gekozen beide instituten samen te voegen om ze vervolgens op te splitsen tot vijf zelfstandige organisaties die elk een specifiek type opleidingen aanbieden. Die initiële samenvoeging is daarbij nodig om ervoor te zorgen dat deze nieuwe instellingen een goede interne organisatie meekrijgen en dus een vliegende start kunnen maken. Deze fusie *slash* defusie is uiteraard een complexe operatie. Op dossiers als ICT en huisvesting moeten er ingrijpende keuzen worden gemaakt waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden. Daarnaast zijn de risico’s groot: we verrichten pionierswerk en “heel Rotterdam” kijkt met argusogen over onze schouders mee of we geen fouten maken.’

Alles draait om compliance

En dit risico-aspect is precies waarop het toezicht in het publieke domein in de ogen van Bontes verschilt van dat in het bedrijfsleven: ‘In de publieke sector zijn de factoren compliance, zorgvuldigheid en integriteit nog belangrijker dan in de private sector. Wanneer een bedrijf het niet al te nauw neemt met de regelgeving, krijgt het een boete en vertrekt de verantwoordelijk directeur vaak met stille trom. Wanneer het misgaat binnen een publieke instelling staat het voortbestaan van deze organisatie meteen op het spel én worden de verantwoordelijken aan de maatschappelijke schandpaal genageld. De focus van het toezicht moet binnen het publieke domein dan ook, nog meer dan al het geval is in het bedrijfsleven, liggen op compliance. Hier liggen voor de continuïteit van publieke ondernemingen de meest fundamentele risico’s.’

Dat is overigens niet altijd het geval geweest. Vroeger bekommerde niemand zich wezenlijk over hoe de bedrijfsvoering van publieke organisaties was ingericht, en maar weinig mensen stelden vragen bij het declaratiegedrag van directeuren of de hoogte van hun salarissen. ‘Dat maatschappelijke normbesef

is de afgelopen jaren sterk veranderd. Elk foutje wordt tegenwoordig ogenblikkelijk onder het vergrootglas gelegd, elke salariseuro is er al snel een te veel. En “men” is niet bang om daarbij aan *naming and shaming* te doen.’

Toezichthouder houdt meer afstand

De rol van de toezichthouder is hierdoor de laatste jaren sterk veranderd. ‘Zwart-wit gesteld was het toezicht in dit werkveld vroeger een gesloten wereldje van veel oud-politici en voormalig bestuurders. Het toezicht zat bovendien dicht tegen de directie aan: toezichthouders waren vaak parttime medebestuurders. Het gevaar bestond hierdoor dat zij zich te zeer vereenzelvigden met de doelstellingen van de organisatie, te weinig kritisch stonden tegenover de bestuurders.’

Een goede toezichthouder houdt vandaag de dag dan ook meer afstand: ‘Hij weet zeer goed wat er in de organisatie speelt en richt zich daarnaast op het adviseren van het bestuur op het vlak van compliance en integriteit.’

Dit betekent ten eerste dat de toezichthouder oog moet hebben voor de cultuur van de organisatie. ‘Bijna alle schandalen zijn ontstaan doordat de betrokkenen bezig waren met eigen gewin. Binnen een publieke organisatie is het echter van belang dat mensen hun primaire motivatie halen uit het leveren van maatschappelijk nut. Als dit niet het geval is, moet de toezichthouder aan de alarmbel trekken. De toezichthouder is daartoe alleen in staat als hij met veel mensen in de organisatie praat en ook weet wat er leeft buiten de bestuurskamer.’

Hiernaast moet de focus van het toezicht liggen op de harde kant van compliance: ‘Klopt de governance? Zijn declaratieprocedures omschreven en worden ze nageleefd? Werkt de klokkenluidersregeling?’

Tot slot moet de toezichthouder *feeling* hebben voor de omgeving van de organisatie: ‘Welke verwachtingen hebben mijn stakeholders, hoe kan mijn organisatie hierop anticiperen?’

Niemand controleert de toezichthouder

Die focus is des te belangrijker omdat de toezichthouder in het publieke domein het eindstation van het

toezicht is. Een RvC van een private onderneming legt verantwoording af aan de aandeelhouders en vergadert daadwerkelijk minimaal een keer per jaar met hen. ‘In de publieke sector is dit niet het geval: de toezichthouder legt alleen verantwoording af via het jaarverslag. Het belang van zijn werk en de verantwoordelijkheid die hij heeft, zijn daardoor vaak nog groter - hij is het eindstation. Hierdoor neemt ook het risico dat de toezichthouder persoonlijk loopt, sterk toe. Gaat het inderdaad mis, dan wordt hij hiervoor aansprakelijk gehouden en ligt zijn reputatie meteen in de goot.’

Toezicht gebaat bij schaalgrootte

Om deze verantwoordelijkheid alsnog goed te nemen, is het van belang dat een toezichthouder kan terugvallen op een goede interne organisatie. ‘Als de governance juist is ingericht en er meerdere interne controlefunctionarissen zijn, hoeft de toezichthouder niet zelf op onderzoek uit te gaan in de organisatie of blind te varen op de informatie die hij krijgt van de bestuurder.’

Wat dit betreft is het voor de kwaliteit van het toezicht van belang dat publieke organisaties enige schaalgrootte hebben: ‘Voor een kleine organisatie is het niet haalbaar een volledig zelfstandig opererende internal control functie op te bouwen, een gekwalificeerde financieel directeur aan te trekken. Die controlerende werkzaamheden vallen dan vaak onder het takenpakket van de algemeen directeur. De toezichthouder zou daarin tegenwicht kunnen bieden door nog twee slagen dieper te gaan, maar juist bij kleine organisaties is ook het toezicht vaak minder professioneel. Door dit alles zijn er bij kleinere organisaties minder *checks and balances* in de bestuurskamer en kunnen zich eerder schandalen voordoen. De vaak geprezen kleinschaligheid van instellingen heeft dus zeker niet alleen maar voordelen.’

Persoonlijke kwaliteiten staan voorop

De belangrijkste voorwaarde voor goed toezicht is echter goede toezichthouders. ‘Een toezichthouder in de publieke sector moet hart hebben voor de publieke zaak. Dat moet zijn belangrijkste drijfveer zijn. Daarnaast moet de toezichthouder in staat zijn daadwerkelijk de tijd vrij te maken die gaat zitten in zijn toezichtsfunctie. Er komt bij deze verantwoordelijkheid nu eenmaal meer kijken dan alleen een paar keer per jaar overleggen met het



bestuur. Daarnaast moet de toezichthouder onafhankelijk en kritisch zijn en een goed begrip hebben van de omgeving waarin de organisatie opereert. Ten slotte is het belangrijk dat de Raad van Toezicht als geheel een goede mix kent van mensen uit de eigen sector en mensen van buitenaf. Idealiter zitten in elke raad óók mensen met een achtergrond in de private sector. Zij kunnen als geen ander oog houden op de bedrijfsvoering en efficiëntie van de organisatie en op dat vlak *best practices* inbrengen. Zeker in een tijd waarin we van onder meer onderwijsinstellingen en ziekenhuizen verwachten dat zij steeds bedrijfsmatiger werken, is dat geen overbodige luxe.'

WNT bemoeilijkt werving

Het is echter maar zeer de vraag of het ook in de toekomst gaat lukken dergelijke gekwalificeerde mensen voor Raden van Toezicht én voor besturen aan te trekken. 'Deze functies worden in het publieke domein steeds minder aantrekkelijk. Zoals gezegd gaat er in de rol van toezichthouder steeds meer tijd zitten en is het risico van reputatieschade sterk toegenomen. Eenzelfde verhaal gaat in grote lijnen op voor bestuursfuncties. Tegelijkertijd ziet het er naar uit dat de vergoedingen die hier tegenover staan verder worden teruggebracht. Als het gat tussen wat goede mensen kunnen verdienen in het bedrijfsleven en publieke domein te groot wordt, creëren we een probleem. Zoals gezegd ben ik het er grondig mee eens dat je primaire motivatie om aan de slag te gaan in het publieke domein het leveren van een maatschappelijke bijdrage moet zijn, maar we kunnen van mensen om die reden niet vragen een dief van hun eigen portemonnee te zijn. Daar zouden we meer dan het "grote graaien" mee om zeep helpen.'

Register Commissaris

Naast het op peil houden van de vergoedingen, zijn er nog andere mogelijkheden om de kwaliteit van het toezicht in het publieke domein te versterken: 'Ik heb mij er altijd over verbaasd dat er nauwelijks formele eisen worden gesteld aan toezichthouders. Daardoor gebeurt het te vaak dat in een raad te veel mensen zitten zonder bijvoorbeeld voldoende financiële en juridische kennis. Ik heb zelf, voordat ik als commissaris begon, de commissarissenopleiding op Neyenrode gevolgd. Het lijkt mij verstandig dat een dergelijke opleiding verplicht wordt gesteld voor alle toezichthouders. Dan creëer je als het ware een keurmerk, zoiets als een Register Commissaris.'

Tweedelijns toezicht gewenst

Daarnaast zou het goed zijn als, analoog aan het bedrijfsleven, toezichthouders in het publieke domein de mogelijkheid krijgen verantwoording af te leggen aan een tweede lijn: 'In het onderwijs zou deze rol bijvoorbeeld kunnen worden opgepakt door de Inspectie. Is het niet vreemd dat zij in hun jaarlijkse rapportages geen oordeel vellen over de kwaliteit van het toezicht van een instelling? Al zou de Inspectie maar eens per jaar met de Raad van Toezicht overleggen, dan nog versterken beide organen elkaar al wezenlijk.'

William Bontes is CFO en Lid van de Raad van Bestuur bij de Hurks groep, een bouwonderneming en vastgoedontwikkelaar. Daarnaast is hij toezichthouder bij afvalverwerker Cyclus, Zadkine en Feyenoord. In het verleden was hij financieel directeur bij de RET en werkte hij onder meer voor KPN en General Electric.

'Ik zou nieuwe commissarissen geen enkel advies geven'

Woningcorporaties staan in de ogen van Vincent Gruis voor een existentiële opgave: zij moeten hun maatschappelijke legitimiteit terugwinnen. 'Een goede commissaris heeft een dempende werking: hij zorgt ervoor dat de organisatie niet achter korte termijn doelen en modegrillen aanholt.'

Wat is de grootste uitdaging waar de woningcorporaties op dit moment voor staan?

'Ons bestaansrecht bewijzen. Veel mensen begrijpen niet meer wat de rol van de woningcorporaties is. Wij zijn er toch om de "zwakkeren" in de samenleving te helpen bij het vinden van betaalbare woonruimte? Waarom verhogen corporaties dan juist midden in de crisis de huren? Waarom richten veel corporaties zich ook op de middeninkomens? Waarom verkopen we zoveel vrijkomende woningen? Waarom zijn corporaties begin deze eeuw in hachelijke projecten als boten en universiteitscampussen gestapt? Hoe kán een corporatie zichzelf op de rand van de afgrond brengen door te speculeren met complexe financiële producten? De "gewone man", de gemeenteambtenaar: het is voor hen erg moeilijk geworden om het sociale gezicht van de corporaties te onderkennen.'

Is dat terecht?

'Ja en nee. Ja omdat corporaties zich de afgelopen twintig jaar inderdaad meer zijn gaan opstellen als commerciële marktpartijen, als projectontwikkelaars. De sector is gaan denken in termen als "klant", "dienstverlening", "rendement" en "waardecreeatie". De gedachte daarachter was een goede: we wilden onze huurders beter van dienst te zijn. En uiteraard ben ik de laatste die zal zeggen dat een corporatie financieel zijn zaken niet op orde moet hebben. Maar met die terminologie – en de filosofie erachter – hebben we een afstand gekweekt tot onze huurders. "Klant" en "markt" impliceren gelijkheid. In een goed functionerende markt zijn leverancier en afnemer gelijkwaardige partijen. Dat geldt uiteraard niet binnen de sociale woningbouw. Je hebt het hier immers juist over mensen die op de vrije markt niet in staat zijn zelf voor een dak boven hun hoofd te zorgen.'

En waarom "nee"?

'Omdat de corporaties alles wat zij deden, hebben gedaan om maatschappelijk nut te leveren. Dat geldt ook nu. We verhogen de huren en richten ons ook op het middensegment omdat we daarmee denken de vastgelopen woningmarkt op gang te brengen. We verkopen huizen en zijn in het verleden in achteraf te hachelijke projecten gestapt om op die manier inkomsten te genereren om onze anders verlieslatende activiteiten rendabel te houden. Kortom: iedereen die in de sector





actief is, doet dit ook omdat hij een maatschappelijke roeping heeft.'

Wat moet er dan anders?

'Ten eerste de taal. We moeten terug naar termen als "volkshuisvesting", "huurder" en "maatschappelijke verantwoordelijkheid". Alleen dan zal de sector in staat zijn weer aansluiting te vinden bij de "gewone mensen" en bij de gemeenteambtenaar. En als we de juiste taal spreken, moeten we ook nog eens de dingen goed uitleggen. Als je duidelijk maakt dat je woningen verkoopt omdat je die inkomsten nodig hebt om onderhoud mogelijk te maken, hebben mensen daar veel meer begrip voor. De betrokkenheid van onze belanghebbenden is cruciaal.'

De corporaties zijn ooit begonnen als verenigingen. Moeten we terug naar de tijd dat leden meer inspraak hadden?

'Dat vind ik inderdaad een interessante gedachte. Beter uitleggen kan namelijk alleen als je ook beter luistert. Communicatie werkt altijd twee kanten op. En inderdaad, daar zijn bovendien historische aanknopingspunten voor. En laten we ook niet vergeten dat binnen de sector bij projecten al veel van inspraak gebruik wordt gemaakt. Bij nieuwbouw en ook bij onderhoud overleggen corporaties intensief met betrokkenen om tot het beste resultaat te komen. Waarom zou je dat niet doen op het niveau van de organisatie? De dilemma's waar een corporatie voor staat, vallen terug te brengen naar de achterkant van een bierviltje: waar halen we onze inkomsten vandaan en hoe geven we die vervolgens uit? Het zou interessant zijn om in de beleidsverkenkende fase onder meer huurders en gemeente bij dit proces te betrekken. Zo maak je hopelijk betere en absoluut meer gedragen beslissingen.'

Hoe kijkt u dan aan tegen de huidige politieke druk op de corporaties om terug te gaan naar hun kerntaak? Is dat geen stap in de goede richting?

'Wat is de kerntaak van een corporatie? Ik zou dus zeggen dat het onze rol is mensen, die daar op de vrije markt niet zelf toe in staat zijn, aan huisvesting te helpen. In een klein plattelandsdorp heb je het dan – zonder te willen generaliseren – over de minstbedeelden. Maar in een stad als Amsterdam ligt dat anders. Daar is het ook voor de lagere middeninkomens zo goed als onmogelijk een

huis te kopen of op de vrije markt te huren. Moeten we die mensen dan in de kou laten staan? Dus terug naar de kerntaak: prima. Maar geef corporaties dan wel de ruimte en vooral het vertrouwen om afhankelijk van de lokale opgave te bepalen wat die kerntaak is.'

De politiek moet met zijn handen van de corporaties afblijven?

'Dat is te zwart-wit. De politiek moet helder en productief beleid uitstippelen, een goed opdrachtgever zijn. Als je vindt dat corporaties zich weer vooral moeten richten op de onderkant van de markt, dan moet je de corporaties niet tegelijkertijd met een verhuurdersheffing opzadelen. Om die belasting te betalen, moeten we onze huren verhogen. Dat is het lastigste aan de onderkant van de markt en dan krijg je dus automatisch een *incentive* voor corporaties om zich juist op het kapitaalcrachtigere middensegment te richten. En als je dan die heffing toch invoert én je denkt de negatieve effecten hiervan op de laagste inkomens te kunnen compenseren door middel van de huurtoeslag, breng die boodschap dan ook. En niet één keer, maar twintig keer! Totdat iedereen snapt dat hij er onder de streep niet op achteruit gaat.'

En wat is uw rol als commissaris in dit alles?

'Als commissaris sta ik opgesteld om de continuïteit van de organisatie te versterken. Juist de zaken die ik net benoem – wat is je taakstelling en hoe leg je die uit – zijn daarvoor van wezenlijk belang. Continuïteit betekent dus dat je oog houdt voor de lange termijn. Een goede commissaris – en dat geldt zeker ook voor een bestuurder – heeft daarom een dempende werking: hij zorgt ervoor dat de organisatie niet achter korte termijn doelen en modegrillen aanholt. Een goede commissaris had enkele jaren geleden op de rem getrapt bij exotische financiële constructies. Diezelfde man of vrouw moet nu weer op de rem trappen als we het afdekken van financiële risico's categorisch gaan verbieden. En mocht de politiek de corporaties te veel gaan uitknippen, dan is het ook de commissaris die moet gaan 'piepen'. Juist omdat hij een onafhankelijke positie heeft en juist omdat hij de lange termijn in de gaten houdt, is dat een krachtig signaal. En als er dan niet naar je wordt geluisterd en de continuïteit van de bedrijfsvoering en de maatschappelijke missie in serieus gevaar wordt gebracht, moet je zo dapper zijn je opdracht in te leveren.'

Maar gaat u ook zelf op de Bühne staan om de taakstelling van de corporatie uit te leggen?

'Dat is niet mijn rol. Dat is aan de bestuurder. Het is mijn taak – onze taak – het bestuur daarbij zo goed mogelijk te ondersteunen. Bijvoorbeeld door fundamenteel met de bestuursleden in discussie te gaan over de *raison d'être* van de organisatie. Door aan bestuurders de lastige vragen te stellen waarvan jij denkt dat belanghebbenden ermee gaan komen.'

Dat klinkt alsof er in de RvC behoefte is aan marketingdeskundigheid.

'Ja. Maar heel eerlijk gezegd ken ik maar weinig marketeers die echt in staat zijn vanuit de behoefte van de klant te denken. Vaak zijn het product en de boodschap toch vooral de uitgangspunten. En zou het niet juist de commissaris moeten zijn die vanuit zijn brede ervaring verschillende gezichtspunten in een discussie inbrengt? Die daarbij ook aandacht voor de wensen van huurders vraagt? Wat dat betreft denk ik dat het vooral belangrijk is dat een RvC wordt gekenmerkt door diversiteit. Dat er mensen inzitten met verschillende achtergronden en expertises. Niet bijvoorbeeld alleen maar mensen met een politieke achtergrond – of juist niemand. Die noodzakelijke diversiteit zie ik gelukkig steeds meer. Tekenend in dit opzicht is bijvoorbeeld dat in de Raad van Commissarissen van Ymere vrouwen in de meerderheid zijn.'

Draagt het feit dat u een jonge commissaris bent ook mee aan diversiteit?

'Een beetje. Tekenend voor de "jongere" generaties is dat ze misschien wat pragmatischer zijn ingesteld. Minder denken in vaste aannames en overtuigingen. Dat helpt om de genoemde twee kanten van een discussie te zien. Maar goed, laat ik vooral niet overdrijven - dergelijke persoonskenmerken tref je zeer zeker ook bij mensen uit eerdere generaties aan. Uiteindelijk wordt de kwaliteit van een commissaris toch vooral bepaald door de expertise en ervaring die hij inbrengt. Die moet waardevol zijn en complementair aan de andere leden van de raad.'

Welk advies zou u een nieuwe commissaris dan meegeven?

'Daar moet ik even over nadenken. Een eerlijk antwoord?

Ik zou juist geen enkel advies aan een nieuwe commissaris geven. Nogmaals, een commissaris heeft vooral waarde door zijn eigen expertise en ervaring. En juist de onbevangen blik van een nieuwkomer is waardevol. Wat valt hem of haar in het eerste jaar op? Waar verbaast hij zich over? Dat zijn zaken die vervolgens vaak de meest productieve discussies opleveren, onderling en met het bestuur.'

Een laatste vraag: waar staan corporaties over vijf jaar?

'Het eerste scenario is dat de corporaties zo ver worden uitgeknepen door de politiek dat zij niet meer in staat zijn om op fatsoenlijke wijze hun rol te vervullen. Dan zal het fenomeen "corporatie" voorgoed uit het Nederlandse systeem verdwijnen. Dat zwarte scenario kunnen we alleen afwenden door als corporaties onze maatschappelijke legitimiteit terug te winnen. De toekomstige rol die daarvoor nodig is, valt misschien nog wel het beste te omschrijven als die van een belangenbehartiger: een organisatie die opkomt voor en spreekt namens de mensen die buiten de boot vallen op de commerciële huizenmarkt. Dat zou in het grotere geheel ook helemaal geen vreemde ontwikkeling zijn: overal waar de staat zich uit het publieke domein terugtrekt, zie je Non Governmental Organisations (NGO's) opstaan. *Advocacy*, het behartigen en uitdragen van de belangen van de achterban, is een belangrijke taak van dat soort organisaties. Dat is een taak waar de corporatiesector nog veel te leren heeft: op dit moment werken de verschillende corporaties nog niet goed samen bij het inzichtelijk maken van hun maatschappelijke toegevoegde waarde.'

Vincent Gruis is hoogleraar Housing Management aan de TU Delft. Hij is tevens lid van Raad van Commissarissen bij Ymere. In het verleden bekleedde hij dezelfde functie bij woningbouwcorporaties De Sleutels en Havensteder (destijds Kom Wonen).

Voortbouwen op stevige fundamenten

Toezichthouders kunnen een belangrijke rol spelen bij de existentiële uitdagingen waarvoor organisaties in het publieke domein staan. Het toezicht doet er dan wel goed aan zich te vernieuwen langs de lijnen van maatschappelijke verantwoording, externe exposure en collegiale samenwerking. De politiek moet er daarbij voor waken dat de functie van toezichthouder aantrekkelijk genoeg blijft.

Organisaties in de sectoren zorg, onderwijs en wonen worden geconfronteerd met twee tegenstrijdige ontwikkelingen. Enerzijds worden publieke partijen vandaag de dag meer dan ooit blootgesteld aan de risico's van de markt: organisaties moeten hun eigen inkomsten genereren, dienen zichzelf op de kapitaalmarkt te financieren en kunnen niet anders dan innoveren om de concurrentie het hoofd te bieden. Het ultieme faillissementsrisico ligt vandaag de dag volop op de loer. Anderzijds is de centrale overheid – als antwoord op schandalen en gepercipieerde problemen – haar greep op de uitvoerende instanties juist meer dan ooit aan het verstevigen. De laatste jaren worden publieke organisaties geconfronteerd met steeds stringenter regelgeving en meer en meer actieve toezichthouders. De manoeuvreerruimte waarover bestuurders beschikken, is hierdoor zienderogen afgenomen.

Sectorspecifieke uitdagingen

In elke van de drie genoemde sectoren is hierdoor een nieuw evenwicht aan het ontstaan tussen sturing en markt.

In de zorgsector is de situatie misschien nog wel het meest complex. Enerzijds zijn zorgaanbieders vandaag de dag met elkaar in concurrentie om de gunst van patiënt én zorgverzekeraar, anderzijds probeert de centrale overheid deze "markt" op allerlei manieren in de door haar gewenste richting te sturen. Het aantal wetten dat de activiteiten van zorgaanbieders reguleert neemt – net als het aantal instanties dat op de naleving van deze wetten toeziet – bijna elke dag toe.

In de sector van de woningcorporaties is de crisis misschien nog wel het meest existentieel. De overheid dwingt de corporaties zich toe te leggen op een specifiek onderdeel van hun huidige dienstverlening én beperkt door middel van fiscale maatregelen de financiële ruimte om deze taken uit te voeren. Kunnen de corporaties onder deze omstandigheden nog wel een duurzaam bedrijfsmodel in stand houden?

Van de drie besproken sectoren lijkt de onderwijssector nog het meest buiten schot te blijven. Budgetten staan (nog) niet wezenlijk onder druk en de wettelijke kaders zijn niet aan grotere veranderingen onderhevig dan die waaraan de sector vanuit het verleden al gewend is. Sprekend in dit opzicht is dat uit de door ons gehouden interviews met toezichthouders uit deze sector blijkt dat de uitdagingen waar hun organisaties voor staan, stuk voor stuk betrekking hebben op strategische vraagstukken en de kwaliteit van het primaire proces. Bezuinigingen, het accommoderen van veranderende wet- en regelgeving en het overeind blijven onder een complexe governancestructuur worden in deze interviews beduidend minder vaak genoemd.

Toegenomen verwachtingen

Politiek en maatschappij kijken voor een verstandige aanpak van de uiteenlopende uitdagingen in deze drie sectoren óók naar hun toezichthouders. De externe verwachtingen waarmee het toezicht te maken heeft, zijn hierdoor zowel impliciet als expliciet toegenomen.

Governancecodes verplichten toezichthouders door middel van trainingen en expertise hun kennis op peil te houden, en de prestaties van hun raad periodiek te evalueren. In het oog springend is ook het wetsvoorstel om het mogelijk te maken toezichthouders persoonlijk aansprakelijk te stellen als hun disfunctioneren tot schade leidt. Het past in een ontwikkeling waarbij de samenleving niet alleen verwacht dat het toezicht een belangrijke rol speelt bij het oplossen van diverse vraagstukken, maar men de toezichthouder er ook op aankijkt als organisaties alsnog ontspreken.

Worstelen met toenemende transparantie

Deze ontwikkeling past ook in de trend van de steeds verder toenemende transparantie van de maatschappij. Het toezicht is nog aan het zoeken naar antwoorden op de vraag hoe hiermee om te gaan. Dat is niet vreemd: veel van de informatie die de toezichthouder met de bestuurder deelt, is vertrouwelijk. Toezicht voltrok zich in het verleden dan ook geheel achter de spreekwoordelijke coulissen. De toezichthouder ondersteunde en controleerde de bestuurder en legde hierover, zwart-wit gesteld, met enkele standaardzinnen in het jaarverslag verantwoording af.

Dit heeft ertoe geleid dat er nog altijd veel onduidelijkheid bestaat over de rol van de toezichthouder. Voor de buitenwacht is elke toezichthouder een politieagent. In de praktijk betreft het echter een diffusere rol: een toezichthouder is zowel bestuursadviseur als "politiefunctionaris". Hierbij bestaat zelfs het gevaar dat raadsleden zich dusdanig gaan identificeren met de doelen van de organisatie, dat zij in de praktijk eerder medebestuurders dan toezichthouders zijn.

Een niet te missen kans

Tegelijkertijd biedt deze toenemende maatschappelijke aandacht ook een grote kans. Meer dan ooit wordt nu de urgentie gevoeld te investeren in het structureel verbeteren van de kwaliteit van het toezicht en de toezichthouders. Dat is in de ogen van Deloitte een kans die niet mag worden gemist. Toezicht speelt een belangrijke rol bij het verbeteren van de kwaliteit en het borgen van de continuïteit van organisaties. Goed uitgevoerd toezicht versterkt de besturing van de organisatie, verbreedt het pallet van kennis en ervaring aan de bestuurstafel, en voorkomt dat acute problemen te lang binnenskamers blijven "doorsudderend". Juist in deze woelige tijden zijn die zaken van extra groot belang.

Waardevolle professionalisering

Gezien dit belang hebben wij dan ook de vraag gesteld hoe de kwaliteit en continuïteit van het toezicht verder kunnen worden versterkt. Daarbij moet worden opgemerkt dat op dit dossier de afgelopen jaren al veel belangrijke stappen zijn gezet. Raden van Toezicht en Raden van Commissarissen stellen vandaag de dag functieprofielen op, werken met openbare sollicitatieprocedures, evalueren periodiek hun eigen optreden en streven naar een open cultuur waarin alle leden hun ervaring en expertise ook daadwerkelijk kunnen inbrengen en benutten. Onder meer deze ontwikkelingen hebben de afgelopen jaren een positieve impuls gegeven aan de professionaliteit en de diversiteit van het toezicht.

De uitdaging is nu voort te bouwen op deze stevige fundamenten. Hiervoor komen uit de interviews in dit boekje onder meer de volgende aanknopingspunten naar voren:

1. Een betere verankering van het toezicht. In het bedrijfsleven legt de Raad van Commissarissen verantwoording af aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Hiermee wordt geborgd dat deze toezichthouders daadwerkelijk handelen in het belang van de mensen die zij vertegenwoordigen. In het publieke domein ontbreekt dit afleggen van rekenschap. Verschillende toezichthouders geven in de interviews in deze publicatie daarom aan dat zij graag zouden zien dat hierin verandering komt. Er moet worden gezocht naar een structuur waarbij de raden periodiek verantwoording afleggen aan de "klanten" van de organisatie waarop zij toezicht houden. Dat zou een algemene (regionale) maatschappelijke raad kunnen zijn, en ook een orgaan dat specifiek bestaat voor de sector of de desbetreffende individuele organisatie. Het is niet meer dan logisch dat de partijen die het economische risico lopen (gemeenten, provincies, Rijk) hierbij een belangrijke rol krijgen toebedeeld. Tot slot dient deze betere verankering van toezicht uiteraard te worden gezien in samenhang met een betere verankering van goed bestuur.
2. Versterken relatie intern en extern toezicht. Bij het toezicht op publieke organisaties zijn naast Raden van Toezicht en Raden van Commissarissen ook de toezichthoudende instanties betrokken. Een specifieke en interessante vorm van het beter verankeren van het toezicht, is het komen tot goede informatie-uitwisseling en afstemming tussen deze twee vormen van toezicht. In de interviews in deze publicatie wordt onder meer de suggestie gedaan externe toezichthouders zoals de Inspectie van het Onderwijs een uitspraak te laten doen over het functioneren van de gehele topstructuur van de organisatie, en minimaal eenmaal per jaar gezamenlijk te overleggen. Dit zijn vormen van samenwerking die het functioneren van het toezicht als geheel zeer zeker ten goede kunnen komen.
3. Het vergroten van de externe exposure. Het vergroten van de zichtbaarheid van het toezicht is een andere aanvliegroute voor het versterken van de maatschappelijke verankering. Door meer inzicht te geven in wat toezichthouders doen, kan het begrip voor deze belangrijke functie worden versterkt. Door het gesprek aan te gaan met de maatschappij en te luisteren naar stakeholders kan de relevantie worden vergroot. De externe exposure kan bijvoorbeeld worden verhoogd door niet alleen aan te geven dat het jaarverslag is goedgekeurd, maar ook waarom. Door ook tussentijds te rapporteren. En door aan het begin van elk verslagleggingsjaar aan te geven wat de prioriteiten en doelstellingen van de raad zijn.
4. Het versterken van de collegiale samenwerking. Diverse geïnterviewde toezichthouders geven aan dat zij het goed zouden vinden als op onderwerpen meer wordt samengewerkt tussen de toezichthouders in hun sector en/of het publieke domein in zijn geheel. Dit om te voorkomen dat iedereen zelf het wiel moet uitvinden en om te bewerkstelligen dat op specifieke dossiers kennis sectorbreed kan worden opgebouwd en gedeeld. Dergelijke collegiale samenwerking kan uiteraard tot stand komen door het versterken van de koepels, maar ook bijvoorbeeld door toezichthouders te laten rouleren tussen organisaties en zo tevens organisatieblindheid te voorkomen.
5. Doorgaan op de ingeslagen weg. Tot slot is het verstandig de vernieuwingen die al in gang zijn gezet niet te laten stilvallen en hierop verder te bouwen. Bij verdere professionalisering valt dan bijvoorbeeld te denken aan het niet alleen selecteren op kennis en ervaring, maar ook op vaardigheden. Zeker omdat intermenselijke vaardigheden van groot belang zijn om een team van specialisten met uiteenlopende achtergronden goed te laten functioneren. Dergelijke vaardigheden zouden kunnen worden beoordeeld aan de hand van een assessment dat tijdens de sollicitatieprocedure wordt afgenomen. Een andere interessante optie is om naast de al veel voorkomende groepsevaluaties te werken met individuele evaluaties. Tot slot kan de rol van de raden worden versterkt als de mogelijkheid wordt gecreëerd tot het desgewenst houden van exitgesprekken met vertrekkende bestuurders en managers.

Waken voor aantrekkelijkheid

Het gevaar van deze ontwikkelingen is natuurlijk wel dat de tijdsbesteding van toezichthouders verder toeneemt. Dit hoeft op zich geen probleem te zijn als tegenover deze werkdruk ook een passende beloning staat, niet alleen in de vorm van een salaris, maar ook in de vorm van maatschappelijke waardering. Wat dat betreft is de voorgenomen herziening van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) een belangrijke. Net zoals beperkingen op het aantal toegestane toezichthoudersrollen moeten regels voor remuneratie er niet toe leiden dat het alleen maar lastiger wordt geschikte professionals te vinden voor Raden van Toezicht en Raden van Commissarissen. Als dat gebeurt, zouden regels die bedoeld zijn om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren, dit toezicht alleen maar uithollen. Het is aan alle toezichthouders in de publieke sector om voor dit gevaar te waken en het belang van hun beroep en vakgebied succesvol te blijven uitdragen.

Meer weten of reageren? Neem dan contact op met Rob Stout via rstout@deloitte.nl.

Colofon

Redactie

Rob Stout, partner Deloitte

Marco Walhout, partner Deloitte

Jaap Dirks, senior manager consulting Deloitte

Jerryt van den Born, manager consulting Deloitte

Joke Scholtens, marketingmanager Deloitte

Teksten

Peter de Weerd, de Weerd Alignment

Fotografie

Sabine Bison, Bisoeder Producties

Eindredactie

Helen van der Werf, Your Texts

Ontwerp

Marco Dobbemann, Deloitte, Brand, Communications &
Corporate Social Responsibility

Coverfoto

I Stockphoto

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte’s more than 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

This communication is for internal distribution and use only among personnel of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte network”). None of the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever.