

BIJ MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN HEEFT DE RAAD VAN TOEZICHT EEN GROTE VERANTWOORDELIJKHEID. HIERVOOR ZIJN TWEE REDENEN AAN TE VOEREN: ER IS GEEN ORGAAN DAT DE RAAD VAN TOEZICHT IN DE GATEN HOUDT EN ER MOET MET VEEL VERSCHILLENDE BELANGEN REKENING GEHOUDEN WORDEN. HET IS ECHTER DE VRAAG OF DE PROFESSIONALITEIT VAN RADEN VAN TOEZICHTEN VERBETERD KAN WORDEN MET BEHULP VAN CODES.

DE RAAD VAN TOEZICHT ZAL ZICHZELF NAAR EEN HOGER PLAN MOETEN TILLEN.

De raad van toezicht moet dat kunnen, durven en mogen

Een sleutelpositie voor de raad van toezicht bij de maatschappelijke onderneming

DRS. K.H. (HILDEGARD) PELZER

Corporate governance gaat over besturen, toezicht houden en het verantwoording afleggen daarover. Een heldere beschrijving, maar de praktijk is oh zo moeilijk.

Het begint met de vraag naar het perspectief van waaruit bestuur en raad van toezicht opereren. Voor bedrijven lijkt het perspectief eenduidig, namelijk het belang van de eigenaar/aandeelhouder en die is gebaat bij een goed functionerende onderneming. In de preambule van de code Tabaksblat wordt ook aandacht besteed aan de stakeholders. Gesteld wordt dat bestuur en raad van commissarissen de verantwoordelijkheid hebben om de belangen van werknemers, aandeelhouders en kapitaalverschaffers, toeleveranciers, afnemers, overheid en maatschappelijke groeperingen af te wegen. Maar uiteindelijk gaat het om de continuïteit van het bedrijf en het creëren van aandeelhouderswaarde op de lange termijn.



Voor organisaties die – vaak met collectieve middelen – in een publiek domein opereren, zoals ziekenhuizen, onderwijsinstellingen en woningcorporaties, is het perspectief van waaruit bestuur en toezichthouder opereren complexer. Er is geen eenduidige eigenaar en met stakeholders moet je niet alleen rekening houden bij de besluitvorming, zij vormen zelfs de legitimering van je bestaan. Een heldere positionering van dit soort organisaties is belangrijk om de inrichting

van hun corporate governance te bepalen. Ik doe daartoe een poging. Daarna ga ik in op de verschillende facetten van corporate governance en probeer een beeld te geven van de huidige praktijk, mede op basis van de bevindingen uit het onderzoek 'Public governance en maatschappelijk ondernemerschap', uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, onder leiding van Hans de Boer. Ik maak ook gebruik van ervaringen uit onze adviespraktijk. Ten slotte geef ik mijn visie op het nut en de gevaren van een 'code'.

SPEELRUIMTE

Maatschappelijke ondernemingen – niet te verwarren met maatschappelijk verantwoord opererende ondernemingen – zijn werkzaam op een terrein waarvoor de overheid een zekere verantwoordelijkheid wil dragen, zoals zorg, onderwijs, welzijn en volkshuisvesting. Het zijn tegelijk zelfstandige private rechtspersonen, vaak in de vorm van een stichting. Van maatschappelijke ondernemingen wordt gevraagd om – binnen hun maatschappelijke missie – maatschappelijk en bedrijfseconomisch beargumenteerde beslissingen te nemen over hun diensten en bedrijfsvoering, opdat zij optimaal tegemoet komen aan de behoeften die in hun publiek domein leven en dat tegen zo laag mogelijke kosten. Dit veronderstelt niet alleen inzicht in de totale kosten, maar ook in de kosten per product en in de maatschappelijke output. Dat vraagt ook dynamiek, creativiteit, efficiëntie en het luisteren naar klanten.

Er wordt al enige jaren gewerkt aan het vergroten van de speelruimte voor maatschappelijke ondernemingen. Meer speelruimte brengt voor de maatschappelijke onderneming meer verantwoordelijkheid en verantwoording met zich mee. Dat vereist professionalisering van corporate governance. Voor de overheid betekent het geven van meer speelruimte dat nieuwe systemen moeten worden ontwikkeld om haar verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Waarop en hoe moet zij sturen? Waarop en hoe moet zij toezicht houden? Welke interventiemogelijkheden moet zij hebben?

VALLEN EN OPSTAAN

De overheid was en is nog steeds bezig om zich terughouden op te stellen in wat zij regelt en meer speelruimte te laten voor de maatschappelijke onderneming. Die staat midden in het veld en kan daarom beter inspelen op de behoeften.

Het terugtreden van de overheid is een proces van vallen en opstaan. Aan de ene kant juicht de overheid ondernemende initiatieven toe en stimuleert dat door marktmechanismen in te bouwen. Aan de andere kant moet de overheid verantwoording afleggen aan het parlement over de besteding van middelen, de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening en incidenten. Er is een constante neiging tot het ontwikkelen van nieuwe regels en meer toezicht. De WRR waarschuwt voor de 'dictatuur van de middelmaat'. Dan is men

sterk gericht op risicobeperking en komen nieuwe initiatieven en innovatieve ideeën moeilijk van de grond. Dat staat op gespannen voet met de verwachting dat de maatschappelijke onderneming creatief opereert om tegemoet te komen aan de behoeften van zijn cliënten.

Er is meer helderheid nodig over waar de overheid wel en niet verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op is. Daar zijn passende beoordelingscriteria en toezichtarrangementen bij nodig. Die moeten standhouden tegen de neiging van de politiek om op incidenten te sturen.

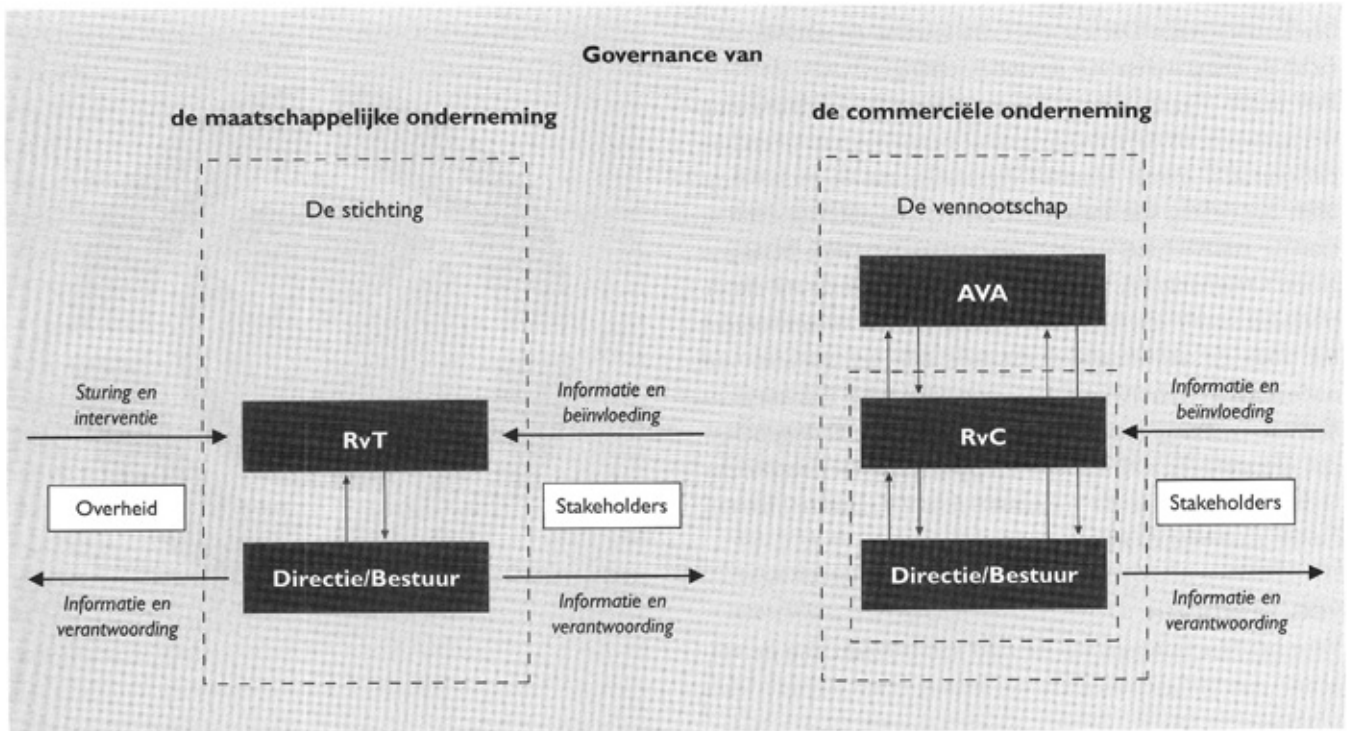
VOORTSCHRIJDEND INZICHT

De overheid wil terugtreden en tegelijk een groter beroep doen op de maatschappelijke krachten. De (georganiseerde) stakeholders moeten invloed krijgen en gebruiken. Het gaat primair om die stakeholders die belang hebben bij de maatschappelijke dienstverlening zoals patiënten, scholieren en hun ouders, huurders en andere instellingen die een bijdrage

De raad van toezicht dient bij de reguliere taken ook expliciet oog te hebben voor de behoeften van stakeholders

leveren in het publieke domein waarbinnen de onderneming opereert. In het verleden meenden wij er goed aan te doen deze stakeholders een plek te geven in het bestuur of de raad van toezicht. Voortschrijdend inzicht heeft geleerd dat bij de samenstelling van de raad van toezicht persoonlijke competenties het criterium moeten zijn en dat besturen en toezicht houden vanuit een integrale blik moeten gebeuren, alle belangen afwegend. Aan de vergadertafel van de raad van toezicht hoort belangenbehartiging niet thuis.

Hoe moeten de stakeholders dan wel worden betrokken? Moet het antwoord worden gezocht bij de cliënt als soevereine consument die de dienstverlening kiest die bij hem past? Met meer aandacht voor de cliënt moeten wij blij zijn, maar lang niet alle cliënten hebben veel te kiezen en velen ver-



keren in een afhankelijke positie. Daar komt bij dat de consument zich alleen richt op de vraag of de voor hem passende diensten geleverd worden. Daarmee is nog niet het functioneren van de maatschappelijke onderneming in de breedte geadresseerd, zoals oog voor alle behoeften, dus ook voor behoeften die een minder (financieel) aantrekkelijke dienstverlening vragen, of de effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering. Wie is daarin geïnteresseerd en wie wil zich daar druk over maken in een sterk geïndividualiseerde samenleving?

Ondanks al deze vragen en onduidelijkheden zijn voorlopers onder de maatschappelijke ondernemingen al aan het experimenteren met het betrekken van stakeholders. Wellicht is dat dé weg om al lerend een passende verankering van de maatschappelijke onderneming in haar omgeving te vinden. Ik kom hier later op terug.

EIGENHEID

De positionering van de maatschappelijke onderneming (publiek werkveld en ondernemerschap als private rechtspersoon) stelt eigen eisen aan de governance. Ik heb getracht dat

te illustreren in volgende tekening. Een vergelijking met de commerciële onderneming brengt de eigenheid van de maatschappelijke onderneming nog scherper in beeld.

De maatschappelijke onderneming – meestal een stichting – heeft een intern bestuur en toezicht, vergelijkbaar met de vennootschap. De vennootschap kent nog een derde orgaan, namelijk de AvA (algemene vergadering van aandeelhouders) als eigenaar. De AvA benoemt de commissarissen en in sommige gevallen ook de bestuurders. Aan de AvA wordt verantwoording afgelegd, zij keurt de jaarrekening goed en verleent decharge. Ook de commerciële onderneming kent externe stakeholders, zoals afnemers, toeleveranciers en maatschappelijke groeperingen als milieuorganisaties. En ook van de commerciële onderneming wordt verwacht dat zij naar hen luistert en hun belangen mee laat wegen. Maar uiteindelijk gaat het om een aantrekkelijke waarde van het bedrijf, ten gunste van de aandeelhouders.

De maatschappelijke onderneming kent in zijn stichtingsvorm doorgaans geen derde intern orgaan waar het bestuur en de raad van toezicht verantwoording aan afleggen en dat

hen kritisch volgt. Dat legt een extra druk op de raad van toezicht als het geweten van de onderneming.

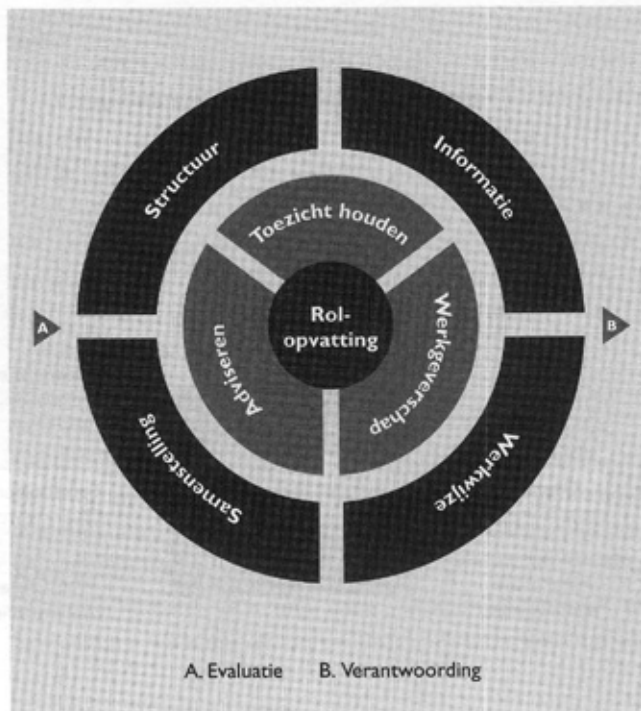
Een derde orgaan is bij de maatschappelijke onderneming wel aanwezig als de vereniging of de vennootschap als rechtspersoon is gekozen. Maar onafhankelijk van de rechtsvorm blijft het belang van informatie en verantwoording richting externe stakeholders en het meewegen van hun belangen groot. Onafhankelijk van de rechtsvorm is ook de rol die de overheid speelt. Zij blijft (mede)financier en verantwoordelijk voor de aanwezigheid van een effectief systeem van onderwijs, volkshuisvesting en zorg. De raad van toezicht heeft als taak erop toe te zien dat de bestuurder al deze belangen meeweegt en zich transparant opstelt. De toezichthouder is bij uitstek degene die met frisse en belangenloze blik van buiten naar binnen kijkt.

VEEL TE WINNEN

Voor het functioneren van de raad van toezicht zijn de volgende inrichtingselementen van belang (zie volgende tekening):

- de rolopvatting over de kerntaken van de raad van toezicht: toezicht houden, adviseren en als werkgever van de bestuurder optreden;
- de voorwaarden om de kerntaken goed uit te voeren: helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, informatie om de vinger aan de pols te houden, adequate werkwijze (systematiek in de jaaragenda en kritisch constructieve omgang met elkaar) en een passende samenstelling;
- periodieke evaluatie van de raad van toezicht en externe verantwoording over het eigen functioneren.

Enkele onderzoeken naar de praktijk van raden van toezicht en hun samenspel met de bestuurders maken duidelijk dat nog veel te winnen is. Uit een enquête bij zorginstellingen blijkt dat raden van toezicht zich vooral richten op strategisch beleid en financiën en minder op kwaliteit van zorg, patiëntenperspectief en risicobeheersing. Bij meer dan de helft van de raden van toezicht ontbreekt een beoordelingskader. Uit een onderzoek bij circa 19 woningcorporaties waarbij documenten zijn bestudeerd en diepgaande gesprek-



Inrichting van de raad van toezicht

ken zijn gevoerd, komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Ook hier ontbreekt nogal eens een beoordelingskader en is de rolopvatting van de raad van toezicht nogal eens beperkt tot kaders van het meerjarenbeleid en financiën. De wijze waarop volkshuisvestelijke doelen worden opgepakt en de realisering van de maatschappelijke doelstellingen acht men veel meer de verantwoordelijkheid van het bestuur. Uit een verkennend onderzoek in de sectoren zorg, onderwijs, wonen en welzijn komt naar voren dat vaak onvoldoende scherp wordt gelet op welke output de instelling levert, tegen welke kosten en of daarmee de maatschappelijke doelstelling wordt gerealiseerd.

Het onderzoek bij woningcorporaties constateert verder dat in lijn met de beperkte rolopvatting ook de informatievoorziening eenzijdig gericht is op financiële risicobeheersing en dat raden van toezicht vaak geen duidelijk beeld hebben van de informatie die zij zouden willen hebben. Ook in de kwaliteiten die men bij toezichthouders zoekt, komt de beperkte rolopvatting naar voren.

De samenstelling van raden van toezicht kan nog beter. Er is nog weinig diversiteit ('mannen van zekere leeftijd'). Herbenoemingen blijken nog vaak een automatisme te zijn. Na een fusie komt weinig vers bloed en beginnen de zittingstermijnen opnieuw te tellen. Raden van toezicht zouden meer onafhankelijk moeten optreden richting de bestuurder en een eigen agenda moeten zetten.

Hebben de 'codes' die voor bijna alle maatschappelijke ondernemingen zijn ontwikkeld en de vele debatten dan niets geholpen? In onze adviespraktijk zien wij dat steeds meer raden van toezicht zich zelf langs de meetlat leggen en professionaliseren. Het zijn niet meer alleen de voorlopers die de stap zetten.

Wij zien ook dat bestuurders en toezichthouders worstelen met een nieuwe opgave, namelijk het vormgeven van de relatie met stakeholders. Daar ga ik apart op in.

EXPERIMENTEREN

De samenleving eist – mede gevoed door debacles en incidenten die in het bedrijfsleven en bij maatschappelijke ondernemingen aan het licht zijn gekomen – openheid, integriteit, dienend leiderschap, matiging van de beloning et cetera. De (maatschappelijke) onderneming staat voor de moeilijke opgave zich transparant op te stellen in een samenleving waarin vermeend falen al snel wordt uitvergroot, nuances in de informatie niet overkomen en wantrouwen het lijkt te winnen van het voordeel van de twijfel. Dan is openheid moeilijk.

Toch moet die weg worden ingeslagen, juist om het vertrouwen van de omgeving te versterken of terug te winnen. Het lijkt een vicieuze cirkel die door de onderneming zelf moet worden doorbroken.

Het gaat bij de relatie met de stakeholders om een tweerichtingsverkeer:

- Stakeholders open en eerlijk informeren over wat je te bieden hebt en je verantwoorden over de geleverde prestaties.
- Luisteren naar wensen en behoeften van stakeholders en hen faciliteren om die kenbaar te maken.

Uiteraard allemaal gericht op wat relevant is voor de stakeholder.

Hoe kun je de relatie met stakeholders vormgeven? Ik zie grofweg twee manieren.

- Allereerst door de dialoog met stakeholders die steeds weer op maat wordt ingevuld, maar niet vrijblijvend is. Een voorbeeld uit de praktijk zijn jaarlijkse meetings met stakeholders waar de bestuurder verslag doet over het voorgaande jaar en de voornemens voor het komende jaar bespreekt, in aanwezigheid van leden van de raad van toezicht. Andere voorbeelden zijn een enquête onder stakeholders als input voor beleidsontwikkeling en het in overleg met stakeholders opstellen van prestatiecontracten.
- Ten tweede door institutionalisering, bijvoorbeeld door de inbreng van stakeholders te organiseren in een raad van advies, door hen een geformaliseerde rol te geven bij de werving en selectie van toezichthouders of door hen te organiseren in een orgaan dat de raad van toezicht kan ontslaan.

De raad van toezicht dient bij de reguliere taken ook expliciet oog te hebben voor de behoeften van stakeholders

Het komt al allemaal in de praktijk voor, maar nog mondjesmaat. De voorbeelden zijn weinig bekend. Dat is jammer. Bekendheid kan een breder en sneller leerproces op gang brengen door inzicht in wat wel en niet werkt.

ORGANISCH

Voor de raad van toezicht betekent de oriëntatie op externe stakeholders dat hij bij zijn reguliere taken ook expliciet oog heeft voor de behoeften van stakeholders. Ik probeer het concreet te maken.

- Bij het bespreken en goedkeuren van plannen die de bestuurder voorlegt, informeert de raad van toezicht ook hoe de wensen en belangen van relevante stakeholders zijn meegenomen. De raad van toezicht moet over informatie hierover beschikken.

- Bij het monitoren van het functioneren van de maatschappelijke onderneming neemt de raad van toezicht ook de maatschappelijke prestaties mee, zoals wachtlijsten bij woningcorporaties en in de zorg en uitvallers in het onderwijs.
- Bij externe verantwoording via jaarverslagen let de raad van toezicht erop dat voor de stakeholders relevante informatie op toegankelijke wijze wordt opgenomen. De raad van toezicht verantwoordt zich ook zelf over zijn samenstelling en de activiteiten in het afgelopen jaar.

Het zijn allemaal activiteiten die organisch kunnen worden meegenomen in het reguliere opereren van de raad van toezicht.

SAMENSTELLING

De raad van toezicht heeft dus juist bij maatschappelijke ondernemingen een grote verantwoordelijkheid. Ten eerste omdat een orgaan ontbreekt dat de raad van toezicht bewaakt. Ten tweede omdat met zo veel belangen rekening moet worden gehouden. De professionaliteit van raden van toezicht kan en moet door de bank genomen verbeteren.

Zijn 'codes' de oplossing? De bestaande 'codes' voor maatschappelijke ondernemingen zijn doorgaans niet verplichtend. Hier en daar wordt overwogen om wel een zekere verplichting op te leggen. Dat kan vaart zetten achter de professionalisering, maar mag niet leiden tot het afvinken van regels. Een code kan en mag het eigen geweten van de individuele toezichthouder en de raad van toezicht als collectief niet vervangen.

Hoe kun je het geweten in leven houden en versterken? De juiste samenstelling van de raad kan helpen. Aanwezig moeten zijn: de nodige kennis (kunnen), persoonlijkheden die kritische en afwijkende geluiden laten horen (durven) en een cultuur waarin dat mogelijk is (mogen). Met een dergelijke samenstelling kan het geweten blijvend worden aangescherpt door periodieke evaluaties van de raad van toezicht die een spade dieper gaan dan het zich wel of niet houden aan regels. De ervaring leert dat zo nu en dan een buitenstaander nodig is om alle onderwerpen op constructieve wijze op de gesprekstafel te krijgen. Immers, er is – althans vooralsnog – niemand die de raad van toezicht kan aan-

spreken en corrigeren, behalve de raad van toezicht zelf. Die moet zichzelf op een hoger plan tillen.

Voeg daarbij een krachtige bestuurder met een open opstelling en de voorwaarden zijn geschapen voor een samenspel waarin *checks & balances* daadwerkelijk functioneren en de bestuurder geïnspireerd wordt in zijn maatschappelijk ondernemerschap.

OVER DE AUTEUR

Drs. K.H. (Hildegard) Pelzer (1956) heeft na haar studie Organisatiepsychologie aan de Universiteit Utrecht onder meer een postdoctorale opleiding Management Consultant gevolgd. Daarnaast is zij opgeleid tot mediator.

Mevrouw Pelzer begon haar loopbaan als docente psychologie. Zij maakte al gauw de overstap naar het Nationaal Ziekenhuis Instituut (nu Prismant) waar zij onderzoek deed naar strategische samenwerking en innovaties en waar zij innovaties begeleidde. Zij vervolgde haar loopbaan als adviseur bij NZR-Consult (nu ZorgConsult). Twee jaar later verbond zij zich aan Boer & Croon. Bij Boer & Croon heeft zij 13 jaar gewerkt, eerst als adviseur en vervolgens als associate partner. Zij heeft organisaties ondersteund bij strategiebevestiging, fusie en allianties, organisatie-ontwerp en corporate governance. In 2003 heeft zij zich aangesloten bij Governance Support, een initiatief van Hans de Boer (voormalig voorzitter van MKB-Nederland) en Hans Kamps. Governance Support is een adviesbureau gespecialiseerd in corporate governance bij het bedrijfsleven, not-for-profit organisaties en overheidsinstellingen. Mevrouw Pelzer is directeur en mede-eigenaar van het bureau.

LITERATUUR

- Projectgroep Public Governance olv Hans de Boer, 'Eindrapport Public governance en maatschappelijk ondernemerschap'. ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2004;
- WRR, 'Bewijzen van goede dienstverlening'. Den Haag, 2004;
- 'Actieprogramma Andere Overheid'. Tweede Kamer, 2003-2004, 29362. nr. 1.;
- P.L. Meurs en Th. P.M. Schraven, 'Langs de meetlat'. Kenniscentrum Governance in de zorg, 2002;
- Centraal Fonds, 'Tussen regels en rolopvatting'. Uitgevoerd door Deloitte, 2003.