

De lat nog hoger leggen

In 2005 leverde **Hildegard Pelzer** een bijdrage aan nummer 1 van Goed Bestuur (nu Goed Bestuur & Toezicht) onder de titel 'De raad van toezicht moet dat kunnen, durven en mogen'. Ze richtte zich tot raden van toezicht van maatschappelijke organisaties en stelde dat zij aan professionaliteit kunnen en moeten winnen, zeker gezien hun grote maatschappelijke verantwoordelijkheid. Terugblikkend constateert ze dat een grote professionaliseringsslag is gemaakt. Kijkend naar huidige maatschappelijke ontwikkelingen kan de vraag gesteld worden, of de verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder op een nog hoger niveau getild kan en moet worden.



Hildegard Pelzer is medeoprichter van het bureau Governance Support, dat sinds 2003 ondersteuning biedt bij governancevraagstukken van maatschappelijke organisaties

en het bedrijfsleven. Voor diverse branches heeft zij governancecodes helpen opstellen en hun implementatie onderzocht. Ook heeft zij opleidingen voor toezichthouders ontwikkeld. In haar werk met toezichthouders en bestuurders brengt zij een lange ervaring als strategisch consultant bij het voormalige bureau Boer & Croon in en haar achtergrond als organisatie en sociaal psychologe.

Schandalen rond en na de eeuwwisseling

In 2003 heb ik met collega's Governance Support opgericht, een adviesbureau gespecialiseerd in governance vraagstukken. Het was een tijd van grote 'schandalen' in grote bedrijven, zoals het boekhoudschandaal van Enron in de Verenigde Staten en de expansiedrift die Ahold begin deze eeuw bijna noodlottig werd.¹ Waar was de raad van commissarissen? Had hij niet opgelet? Later kregen 'schandalen' bij maatschappelijke organisaties landelijk veel aandacht, zoals Amarantis (onderwijs), Meavita (zorg) en Vestia (woningcorporatie).²

Er moest iets gebeuren. Eind 2003 werd de code-Tabaksblad gepubliceerd, die een stimulans was voor latere codes in not-for-profit branches. 'Code-Tabaksblad veroorzaakt advies-bonanza' kopte Het Financieel Dagblad, onder meer naar Governance Support wijzend. Mijn motivatie om mij op

professionalisering van het interne toezicht te richten, kwam ook voort uit de ervaring als strategisch consultant. Daar liep ik soms tegen het probleem aan, dat – althans in mijn ogen – ingegrepen zou moeten worden in de directie, maar de interne toezichthouder niet thuis gaf.

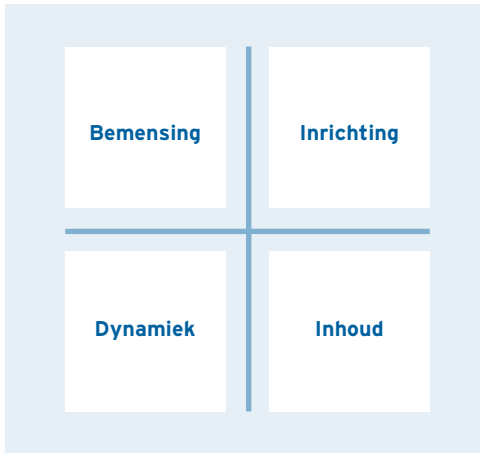
Hoe anders is dat nu, 20 jaar verder! Graag heb ik de kans gegrepen om in dit lustrum nummer van *Goed Bestuur & Toezicht* terug te kijken op wat in de laatste 20 jaar bereikt is, stil te staan bij blijvende worstelingen en vooruit te kijken naar nieuwe uitdagingen en ambities voor maatschappelijke organisaties en hun bestuurders en toezichthouders.

Veel bereikt

De afgelopen 20 jaar heb ik met vele honderden raden van toezicht en besturen gewerkt en de kwaliteit van het intern toezicht sterk vooruit zien gaan. Over het algemeen staan raden van toezicht nu minder op afstand van het bestuur en de organisatie, zijn zij meer proactief, hebben zij minder schroom om in contact te komen met stakeholders en staan zij meer open voor zelfreflectie en zelfcorrectie. Wie die ontwikkeling niet heeft meegemaakt, zal de huidige praktijk al gauw als vanzelfsprekend zien. Daarom worden ter illustratie enkele professionaliseringsslagen beschreven, die gemaakt zijn.

Professionalisering afgelopen 2 decennia

Bemensing. De verandering in de samenstelling van raden van toezicht is wel het meest zichtbaar. Raden van toezicht worden niet meer gedomineerd door 'witte mannen



van zekere leeftijd'. Leden worden niet meer geëerd omdat ze 15 jaar lid van dezelfde raad van toezicht of hetzelfde bestuur zijn. Twee keer vier jaar is de maximale zittingsduur. Als die overschreden wordt, heb je iets uit te leggen. Leden komen niet meer vanzelfsprekend uit het eigen netwerk, maar worden geworven aan de hand van een profiel. En toezichthouders blijven zich bijscholen.

Dynamiek. De goede mensen aan boord hebben, is niet voldoende voor een goed functionerende raad van toezicht. Een raad van toezicht is vooral bezig met zich een beeld te vormen van hoe de organisatie het doet, zich een oordeel te vormen en met regelmaat een besluit te nemen. Het gaat niet alleen om het al dan niet goedkeuren van voorstellen van het bestuur, maar ook om – soms minder expliciet – besluiten hoe richting het bestuur te acteren. Uit tal van onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van hoogwaardige competenties in een groep niet vanzelf tot betere oordeels- en besluitvorming leidt. De competenties van ieder lid moeten daadwerkelijk tot hun recht kunnen komen en er mag niet te snel naar consensus gezocht worden. Er moet uiteraard wel tot

een besluit gekomen worden.³ Bij een divers samengesteld team is het lastiger om met elkaar tot een oordeel en besluit te komen – althans als men de diversiteit daadwerkelijk tot uiting laat komen. Aan de andere kant – zo blijkt uit onderzoek – is de kwaliteit van het besluit van een divers samengesteld team beter – wederom mits men de diversiteit daadwerkelijk benut.^{4,5} Toezichthouders zijn zich in toenemende mate bewust van het belang van de dynamiek in de boardroom. Het is lastig om de dynamiek van de groep waar je zelf onderdeel van bent, goed te zien. Het vraagt om regelmatige reflectie, bijvoorbeeld door een eigen besluitvormingstraject te analyseren, dat – achteraf gezien – tot een minder goed besluit heeft geleid.

Inrichting. De werkwijze van raden van toezicht is veranderd. 20 jaar geleden hoorde je raden van toezicht nogal eens zeggen: 'Ik doe het met de informatie die de bestuurder ons verstrekt.' Nu zijn toezichthouders ervan doordrongen, dat zij niet alleen recht op informatie hebben, maar ook de plicht hebben ervoor te zorgen dat zij over de informatie beschikken die zij nodig achten. In het verleden beperkte de raad van toezicht zich tot het bewaken dat de strategische doelen gehaald werden, nu gaan zij met het bestuur in gesprek over de te bepalen strategische doelen. Vroeger werd niet regelmatig een evaluatiegesprek met de bestuurder gevoerd, zeker niet als het goed ging. Nu vindt dat gesprek wel plaats en niet door de voorzitter, maar door de remuneratiecommissie waar de voorzitter over het algemeen wel deel van uitmaakt. Het werken met een aantal commissies is standaard geworden en kan voor verdieping zorgen. Het zijn slechts enkele voorbeelden van nieuwe werkwijzen.

Inhoud. De scope van onderwerpen die op de vergadertafel van de raad van toezicht komen, is verbreed. Zo is er meer aandacht gekomen voor de kerntaken, de reden van bestaan van de maatschappelijke organisatie zoals de kwaliteit van de zorg en het onderwijs. De krappe arbeidsmarkt zorgt ervoor, dat ook HR-vraagstukken vaker op de agenda komen en niet alleen zijdelings. Hier kunnen nog slagen gemaakt worden, onder meer door een actievere houding van raden van toezicht wat hun eigen agendering betreft. Naast de breedte van de inhoud, gaat het om de passende scherppte. Zien wat belangrijk is en de vinger op de zere plek weten te leggen. Dat blijft zoeken. Het is daarom goed om regelmatig de vragen te stellen: *Weten we wat we moeten weten en zijn we scherp genoeg?*

Er is de afgelopen 20 jaar veel gebeurd om raden van toezicht te stimuleren, te helpen en deels tot professionalisering te dwingen. Er is wetgeving gekomen die meer eisen aan raden van toezicht stelt. Branches en verenigingen van toezichthouders hebben governance codes ontwikkeld, de professionalisering van hun leden gestimuleerd en geholpen met instrumenten en workshops. En de voorspelling in *Het Financieele Dagblad* in 2003 is uitgekomen: het werd een advies-bonanza.

Blijven balanceren

Door de bank genomen zijn raden van toezicht actiever en scherper geworden en hebben daarmee meer invloed gekregen. De grenzen van de rol van de raad van toezicht zijn gaan schuiven; niet zo zeer in de wet, wel wat de interpretatie van wettelijke bepalingen betreft. Dat zie ik vooral op drie gebieden, die ik hierna schets. Hier is het blijvend zoeken naar het goede samenspel tussen raad van toezicht en bestuur.

Strategisch partnerschap.⁶ Het bestuur is verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling en moet het strategisch beleid ter goedkeuring aan de raad van toezicht voorleggen. Steeds vaker is de raad al vroeg bij het ontwikkelen van belangrijk strategisch beleid betrokken en dat is goed. Ten eerste omdat dit het inzicht van toezichthouders in relevante ontwikkelingen en vraagstukken verdiept, waardoor het goedkeuringsbesluit over strategisch beleid aan kwaliteit wint. Ten tweede kunnen de kennis en strategische denkkraft van toezichthouders en hun positie als relatieve buitenstaander bijdragen aan de kwaliteit van beleidsontwikkeling door het bestuur. Dat geldt zeker voor kleinere organisaties met een minder zwaar tweede echelon als sparringpartner voor de bestuurder. *Wanneer is de bemoeienis van de raad van toezicht echter te groot? En wanneer belemmert dat de raad om het uiteindelijke voorstel van het bestuur met een kritische en objectiverende blik te beoordelen? Wanneer drukt de raad zijn eigen opvattingen over te maken keuzen onnodig door?* Eenduidige regels zijn er niet voor. De raad van toezicht moet de goede balans continu blijven zoeken.

Van toekijken naar acteren. Van de raad van toezicht wordt niet alleen verwacht, dat hij zich een goed beeld vormt van hoe bestuur en organisatie het doen, maar ook dat hij in actie komt als het niet goed gaat. *Wanneer is het niet goed genoeg? Wanneer intervenieer je en hoe?* Dat zijn lastige vragen, vooral als problemen geleidelijk aan groeien. *Wanneer ga je er bovenop zitten? Wanneer schakel je over naar een scherpere toon?* Het optreden van raden van toezicht bij 'schandalen' die na de eeuwwisseling de krant haalden, werd door de buitenwereld vooral getypeerd als 'too little, too late'. Als reactie daarop zag je hier en daar de neiging om snel

krachtig op te treden. Maar de raad kan ook ‘too early, too strong’ zijn en daarmee onnodig onrust en zelfs een bestuurscrisis veroorzaken. Het kiezen van de passende interventie op het goede moment is een van de lastigste opgaven van een raad van toezicht.⁷

Raadgever en sparringpartner. Die potentiële meerwaarde van toezichthouders lijkt – afgaande op wat zij zelf en bestuurders zeggen – veelal beperkt verzilverd te worden, gesprekken van bestuurders met de voorzitter of bepaalde experts in de raad daargelaten. Hoe komt dat? Zien bestuurders die meerwaarde niet? Vrezen zij als onvoldoende capabel gezien te worden als zij vragen inbrengen waarmee zij zitten of dat zij met ‘huiswerk’ teruggestuurd worden? Hebben toezichthouders de kennis en het bestuurlijke en strategisch inzicht om de meerwaarde te leveren? Vrezen zij in klankbordgesprekken ongemerkt aan een bepaalde richting gecommiteerd te worden en hun onafhankelijkheid te verliezen? Of is er gebrek aan tijd voor dit soort open gesprekken? Al dat kan een rol spelen. Om hier duidelijkheid over te krijgen, is een goed gesprek tussen raad van toezicht en bestuur nodig.

Open communicatie tussen raad van toezicht en bestuurders

Over de goede balans in het samenspel tussen raad van toezicht en bestuur moet je met elkaar kunnen praten. Dat is zeker nodig als de raad van toezicht actiever en invloedrijker wordt. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan.⁸ Zo kunnen bestuurders terughoudend zijn met kritische uitlatingen over toezichthouders gezien hun, in sommige opzichten, ondergeschikte positie

‘Door de bank genomen zijn raden van toezicht actiever en scherper geworden’

ten opzichte van de raad van toezicht. De raad vervult immers de rol van werkgever. Bovendien ga je als bestuurder niet over de kwaliteit van het interne toezicht. Maar ook toezichthouders kunnen het lastig vinden om zich kritisch te uiten over het samenspel van de bestuurder met de raad van toezicht. De raad is in zekere zin ook afhankelijk van de bestuurders, ten eerste als bron van informatie en ten tweede als eindverantwoordelijke voor de organisatie. En toch is het goed om te investeren in een open gesprek over het gewenste samenspel tussen raad van toezicht en bestuur. Het kan voorkomen, dat onderhuids spanningen oplopen. Maar het zou naïef zijn om volledige openheid te verwachten.

Onrustige samenleving

Voor de komende jaren kent elke branche zijn eigen uitdagingen. Ik ga in op enkele uitdagingen die mijns inziens voor alle maatschappelijke organisaties en hun interne toezichthouders relevant zijn.

Maatschappelijke behoeften. Maatschappelijke organisaties moeten aansluiten bij de maatschappelijke behoeften waarvoor zij in het leven zijn geroepen. Daar wil de overheid op kunnen vertrouwen sinds zij eind vorige eeuw een stap terug is getreden. Decennia later meen ik te kunnen constateren, dat dit door de bank genomen matig gelukt is. De

raad van toezicht is meer aandacht gaan besteden aan waar de organisatie voor is, zoals zorg, onderwijs en sociale huisvesting. Een gewetensvraag voor de raad is of hij goed zicht heeft op de behoeften aan zorg, onderwijs of wonen, zowel qua kwantiteit als qua kwaliteit, zowel vandaag als morgen. Uiteraard is niet alles te voorspellen; dan kunnen scenario's helpen. Bovendien kunnen beperkte financiële middelen, krapte op de arbeidsmarkt, lange wachtlijsten en andere omstandigheden concessies vereisen. Maar het is goed dat je weet wat je idealiter zou moeten en willen leveren, om te kunnen bepalen hoeveel water je bij de wijn kunt doen. Dit soort strategische analyses en gesprekken kunnen scherper gevoerd worden.

Samenleving en politiek kunnen maatschappelijke organisaties uitdagen om zich te verantwoorden over keuzen, die niet optimaal tegenmoet komen aan maatschappelijke behoeften. Ziekenhuis Zuyderland is een recent voorbeeld dat het nieuws haalde, omdat het besloten heeft de spoedeisende hulp op de locatie Heerlen te sluiten. De verantwoording van dit besluit is uiteraard aan de raad van bestuur. Maar niet uitgesloten kan worden, dat bij besluiten met een grote maatschappelijke impact ook de raad van toezicht om verantwoording wordt gevraagd, namelijk als toezichthoudend orgaan dat goedkeuring gegeven heeft.

Samenwerking. Het geloof in de meerwaarde van concurrentie tussen maatschappelijke organisaties begint scheurtjes te vertonen en plaats te maken voor het besef, dat samenwerking nodig is om te kunnen blijven voorzien in maatschappelijke behoeften. Samenwerking is niet nieuw. De vraag is in hoeverre nu de slag kan worden gemaakt

'Het passende samenspel tussen raad van toezicht en raad van bestuur blijft balanceren'

van een egocentrische houding (wat betekent het voor mij) naar een ecocentrische houding (voorzien in de behoeften die leven).⁹ Uiteraard moet je daarbij de risico's voor de eigen organisatie niet uit het oog verliezen. Ook hier geldt: dat is primair zaak van het bestuur. Echter, als raad van toezicht kun je de raad van bestuur uitdagen om over zijn eigen schaduw te springen, ruimte te geven voor goed gecalculerde risico's en een steun in de rug te zijn.

Dynamiek in de samenleving. De veranderende dynamiek in de samenleving stopt niet bij de voordeur van de organisatie. Ik licht twee ontwikkelingen en wat die voor de raad van toezicht kunnen betekenen eruit.


Sinds enkele jaren komt de ene of andere organisatie met *grensoverschrijdend gedrag of onveilige werkomgeving* in het nieuws. WNL, Radboud Universiteit en TU Delft zijn enkele voorbeelden. Komt dit soort gedrag nu vaker voor? Zijn medewerkers minder weerbaar geworden? Zijn we er gevoeliger voor geworden? Wordt meer ruimte ervaren om dit soort gedrag aan de kaak te stellen? Wat het antwoord ook moge zijn, het is een gegeven dat de kans groter is geworden, dat je hier als raad van bestuur en raad van toezicht mee geconfronteerd wordt. Dat kun je niet helemaal voorkomen. Maar sensitiviteit voor gedrag en houding in de organisatie en het benoemen en bespreken van veront-

rustende signalen – ook al zijn ze klein – kunnen helpen die kans te verkleinen. Een andere relevante ontwikkeling in de samenleving is de groeiende *polarisatie* en afname van *tolerantie*. Dat kan spanning geven, zeker gezien de toenemende diversiteit van mensen in de organisatie. Is dat ook in de eigen organisatie voelbaar? Is er aandacht voor? Voor scholen is het leren omgaan met verschillen zelfs een wettelijk verankerde plicht, namelijk als deel van burgerschapsonderwijs. Het gaat niet alleen om de invulling van de lessen, maar ook om een schoolomgeving waarin de basiswaarden van de democratische rechtsstaat geleefd worden. De Inspectie van het Onderwijs heeft geconstateerd dat hier verbetering noodzakelijk is.^{10 11} Internationaal onderzoek laat zien, dat Nederlandse leerlingen ten aanzien van burgerschapscompetenties ten opzichte van vergelijkbare landen achterlopen.¹² Het lijkt mij goed om als raad van toezicht samen met de raad van bestuur stil te staan bij diversiteit, tolerantie en polarisatie binnen en buiten de organisatie. Dat geldt zeker voor raden van toezicht van onderwijsinstellingen.

Lat nog hoger

De afgelopen 20 jaar zijn raden van toezicht in tal van opzichten geprofessionaliseerd. Zij hebben zichzelf op een hoger plan getrokken. Dat verdient waardering.

Het passende samenspel tussen raad van toezicht en raad van bestuur blijft balanceren en om wijsheid van toezichthouders en bestuurders vragen. Dat is een gegeven. Veranderingen in onze samenleving, zowel materieel (bijvoorbeeld financiële en personele krapte) als sociaal cultureel zijn nieuwe uitdagingen. Het is een nieuwe

realiteit, die de lat voor raden van toezicht en raden van bestuur nog wat hoger legt. Zij vragen om intensivering van het samenspel tussen beide organen, ieder vanuit een eigen rol. Zo kunnen zij ook in de komende jaren van grote maatschappelijke waarde zijn. 

Literatuur:

1. Smit, J. (2004). *Het drama Ahold*. Uitgeverij Balans.
2. Verbraeken, H. (2014). *De vrije van Vestia*. Uitgeverij Business Contact.
3. Steffes, J. & Pelzer, H. (2011). Behavioural Governance - Een noodzakelijke aanvulling. *Goed Bestuur* 2/2011.
4. Sommers, S.R. (2006). On racial diversity and group decision making. *Journal of Personality and Social Psychology*, 90(4), 597-612.
5. Phillips, K.W. (2009). Is the pain worth the gain? *Personality and Social Psychology Bulletin*, 35(3), 336-350.
6. Goodijk, R. (2022). *Inclusief strategisch partnerschap*. Koninklijke Van Gorkum.
7. Wijnsma, P., Pelzer, H. & Milz, M. (2020). *Onvrijwillig*. Mediawerf Uitgevers.
8. Lange, H. (2024). *Toenemende invloed van de RvC of RvT: pluspunten en pijnpunten voor bestuurders*. Lange-organisatieadvies.
9. Geurtsen, B. (2023). Balanceren tussen egocentrisch en ecocentrisch. *Goed Bestuur & Toezicht*, 3/2023
10. Inspectie van het Onderwijs (2024). *Onderzoek naar naleving van wet- en regelgeving TU Delft*.
11. Inspectie van het Onderwijs (2020). *Themaonderzoek burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*.
12. Daas, R. e.a (2023). *Burgerschap in beeld. Burgerschapscompetenties en burgerschapsonderwijs in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press.