

# ZICHT OP TOEZICHT

## bestuur en toezicht in de charitas

De toezichthouders beoordelen de directie, maar wie beoordeelt de toezichthouders?

Nu FundsOnline live is gegaan, zal het accent bij Funds Magazine meer komen te liggen op diepgang.

In het kader van de discussie over 'Besturen of dirigeren' deze keer een verkenning voor toezichthouders en hun bestuurders door F.J. Breumelhof en F. Hüsken, organisatieadviseurs bij GTP.



F.J. Breumelhof

### Algemeen

De afgelopen jaren zijn er voor het functioneren van de toezichthouders vanuit meerdere optieken standaards ontwikkeld. Deze zijn voor het bedrijfsleven vooral te vinden in de rapportages van de commissie-Peters. Voor een aantal branches zijn zaken via branchespecifieke commissies, debatten en publicaties verder tot ontwikkeling gebracht. Ten slotte zijn er aanknopingspunten te vinden in gerechtelijke uitspraken over verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden van zowel commissarissen in het bedrijfsleven, als toezichthouders in de non-profitsector. Zo adviseerde de Commissie Glasz over toezicht in de volkshuisvesting. De commissie Health Care Governance deed dat over hetzelfde onderwerp binnen de gezondheidszorg.

De thematiek wordt in breder perspectief gevat onder de noemer 'Corporate Governance' en 'Good Governance'. Onder deze titels speelt zich het debat af over de vraag waarover, aan wie en hoe bestuurders en hun toezichthou-

ders verantwoording afleggen en hoe het functioneren van toezicht transparanter kan worden.

Aanvankelijk was de opvatting in het bedrijfsleven dat deze verantwoording vooral aan de kapitaalverschaffers werd afgelegd. Deze maakt steeds meer plaats voor de opvatting dat er meer 'stakeholders' zijn. Dat er een relatie is met de directie en het medezeggenschapsorgaan, is duidelijk. Maar er kan ook verband gelegd worden tussen het reilen en zeilen van de instelling (onderneming) met niet-economisch getinte stakeholders. Aan de orde zijn dan thema's als milieu en welzijn.

In de wereld van de charitas is weinig specifieke kennis over deze thematiek. Daar probeert dit artikel een bijdrage aan te leveren door concrete handreikingen te doen op het punt van zelfevaluatie en vormgeving van de verhoudingen tussen bestuur en toezicht

### Op weg naar professioneel toezicht

*Zelfevaluatie door de raad van toezicht*  
Het organiseren van het proces waarin antwoord wordt gegeven op de vraag van de effectiviteit van de toezichthouders, wordt in het algemeen gezien als een verantwoordelijkheid van het orgaan zelf. De voorzitter heeft daarbij zijn eigen, bijzondere verantwoordelijkheid. Verder is het min of meer gemeengoed geworden dat toezichthoudende organen met een vaste frequentie in eigen kring aandacht besteden aan het eigen functioneren. In zo'n bijeenkomst is de directie niet aanwezig. Deze kan

wel vooraf gevraagd worden om, vanuit haar eigen ervaring aandachtspunten aan te geven. De in dit artikel opgesomde vragen kunnen helpen bij een eerste start van het gesprek over het eigen functioneren van het toezichthoudend orgaan. Ook wordt een handreiking gedaan voor gedachtevorming over een meer systematische benadering. Het geeft richting aan het gesprek over de wijze waarop het toezichthoudend orgaan het proces van zelfevaluatie gaandeweg zou kunnen structureren.

### Structurele aandacht voor effectiviteit

De voorzitter van het toezichthoudend orgaan wordt in de visie van "good governance" geacht aandacht te geven aan het effectief functioneren van de individuele leden, ook tussen de hiervoor bedoelde plenaire (éénjaarlijkse?) sessies in. De (individuele) profielen voor het selecteren van toezichthouders kunnen, naast statutair vastgelegde verantwoordelijkheden, bepalend zijn voor de beoordeling van het functioneren van betrokkenen in hun specifieke verantwoordelijkheids- en aandachtsgebieden. Het is in de heersende opvattingen gangbaar voor toezichthoudende organen dat ook van de evaluatie van het eigen functioneren in een gangbare vorm verslag wordt gedaan, op een daarvoor passende plek.

### Toezicht en uitvoering?

Een complicatie kan zich voordoen indien de toezichthoudende rol van bestuurders formeel of informeel is vermengd met uitvoerende verantwoordelijkheden. Het vraagt wat moed, maar het is zeker goed bestede tijd om met elkaar na te gaan of zo'n

constructie de meerwaarde oplevert die wordt beoogd. Wij menen dat het zogenaamde 'two-tier-model' in potentie het meest onafhankelijke en professionele toezicht mogelijk maakt op het management. In die situatie is er een duidelijke organisatorische scheiding tussen toezicht en management. Er is sprake van twee organisatorische lagen (two tier).

De situatie waarin toezichthoudende en uitvoerende verantwoordelijkheden zijn ondergebracht in één organisatorisch niveau ('one tier') kan voor extra complexiteit zorgen als er conflicten zijn tussen de toezichthouder en de directie. Aangenomen mag worden dat het transparant maken van deze hybride vorm van toezicht en directie, die volgens ons in de sector van de charitas frequent voorkomt, juist op de meest kwetsbare punten de nadelen op kan heffen. Voor de goeddoelensector volgt hierna een aantal beelden om de eigen situatie aan te spiegelen.

#### Handvatten voor transparantie

Door het aanbrenge van transparantie in hybride situaties op de volgende punten, kunnen allerlei misverstanden of erger worden voorkomen.

- Het functioneren van de directie staat één keer per jaar op de agenda en wordt besproken buiten aanwezigheid van de directie. De voorzitter (eventueel bijgestaan door een ander lid van de rvt) bespreekt de uitkomsten met de directie.
- Het toezichthoudend orgaan beoordeelt het organisatiebelang integraal in relatie tot de maatschappelijk functie van de organisatie en met een evenwichtige afweging van de belangen van alle betrokkenen. Deze opvatting gaat ervan uit, dat concentratie van het toezicht op een enkele invalshoek een potentiële bron vormt voor misverstanden in de verhoudingen.
- Het toezichthoudend orgaan stelt expliciete ijkpunten vast waaraan zal worden getoetst hoe de organisatie functioneert en hoe deze wordt bestuurd (directie).
- Het toezichthoudend orgaan bepaalt zelf welke informatie daar-

voor noodzakelijk is en geleverd dient te worden.

- Het toezichthoudend orgaan voert geen gesprekken met mensen in de organisatie, zonder de directie vooraf te informeren.



F. Hüsken

- Het toezichthoudend orgaan zorgt er bij een meerhoofdige directie voor dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van dit orgaan worden vastgelegd in een reglement, waarbij de voorzitter van de directie intern en extern aanspreekbaar is op het totale beleid van de organisatie.
- Het toezichthoudend orgaan bewerkstelligt dat er een profielschets van het eigen orgaan tot stand komt en gaat periodiek (in de eerder besproken zelfevaluatie) na of deze nog voldoet. Benoeming van nieuwe toezichthouders wordt besproken met de directie.

#### Een globale set vragen als een eerste handreiking voor zelfevaluatie

- Denken de toezichthouders in grote lijnen ongeveer hetzelfde over
  - o de taakopvatting van het orgaan;
  - o het samenspel met de directie;
  - o de rolverdeling in de bestuurlijke driehoek toezichthouder, directie en OR?
- Zijn uiteenlopende opinies tot een werkbaar geheel samengebracht?
- Is het toezichthoudend orgaan tevreden over de eigen omvang, samenstelling, rolverdeling, expertise?

- Zijn de inzet en beschikbaarheid van de toezichthouders boven alle twijfel verheven?
- Wordt de toegevoegde waarde inderdaad geleverd en wat is daarvoor de mening van de directie?
- Leest iedereen de stukken?
- Zijn de mate van openheid en de sfeer tussen toezichthouders en directie naar wens?
- Functioneert het toezichthoudend orgaan naar buiten toe voldoende als eenheid?
- Is de eigen samenstelling nog in overeenstemming met een up-to-date profielschets?
- Geldt voor alle toezichthouders dat zij steeds handelen in het belang van de instelling?
- Zijn de toezichthouders met een eigen achterban, zoals bijvoorbeeld een vertrouwenscommissaris, voldoende onafhankelijk?
- Is er afgesproken hoe te handelen bij belangenconflicten?
- Hoe discreet gaan de toezichthouders om met verschaft informatie?
- Vindt aanvulling van het orgaan vaak plaats uit dezelfde kring waardoor er bestuurlijke inteelt kan ontstaan?
- Wordt de toezichthouder wel eens van tafel gespeeld door een krachtige en voortvarende directeur?
- Wordt daarvoor bij een volgende benoeming voldoende tegenwicht gevormd?
- Bewaart het toezichthoudend orgaan voldoende afstand tot de instelling of neigt het ertoe zelf het beleid te bepalen?
- Is herbenoeming een automatisme of gebruikt de voorzitter dit moment om samen met de te herbenoemen toezichthouder dit moment om de balans op te maken van de inbreng van de laatste?

Bron: De meerwaarde van de commissaris Croon en te Velde NCD 1997

#### Valkuilen

In de voorhanden zijnde literatuur komt een aantal situaties bovendrijven rond de organisatie van 'toezicht' waarvan de ervaring heeft geleerd dat het de moeite waard is deze serieus aandacht te geven. Het zijn bronnen

voor misverstanden, irritaties en erger.

- Onvoldoende deskundigheid (bedoeld wordt kennis van corporate governance, rollen, relaties en processen binnen de directie en de organisatie, gewoonten binnen de directie en de organisatie, corporate finance en accounting principes, strategische opties en risico's van de instelling, sterkten en zwakten van de instelling, van management en werkcultuur, van public affairs en 'corporate communication', van politiek, sociaal-economische en technologische invloeden en van sleuteltrends in de omgeving).
- Eenzijdige belangenbehartiging (onvoldoende in staat de diverse belangen af te wegen tegen de achtergrond van het algemene instellingsbelang).
- Gebrek aan organisatie (toedeling verantwoordelijkheden, besluitvorming, verslaglegging etc.).

- Onvoldoende informatie.
- Gebrek aan alertheid.
- Onzorgvuldige verslaglegging.

*Bron: Financieel Dagblad 14/16 juni 1997*

### Een tandje dieper

- Voor wie zich serieus afvraagt welke invloed het toezichthoudend orgaan nu werkelijk heeft op de gang van zaken en of invloed nagestreefd moet worden, volgen hieronder wat vragen, die verdere diepgang opleveren.
- Wat is de impact van de toezichthouders op
  - o de houding van de directie ten opzichte van het hanteren van risico's, falen, verandering, ethische kwesties, betrokkenheid en uitdaging;
  - o de onderlinge relaties met de directie en de besluitvormingsstijl?
- In welke mate zijn er doelen gesteld

voor continue verbetering van (ook de eigen) kwaliteit en effectiviteit, het functioneren tijdens een crisis daaronder begrepen?

- Is er een aanpak voor het benoemen en beïnvloeden van sterkten en zwakten van de toezichthouders?
- Wordt externe expertise ingeschakeld als de eigen expertise tekort schiet?
- Is er een aanpak voor regelmatige evaluatie van de mate waarin de eigen doelen worden benoemd en gehaald, de kwaliteit van de beslissingen, ingewonnen adviezen en verrichtingen?

### Een eerste handreiking voor een systematische benadering

In de praktijk kan de rolinvulling van toezichthouders in drie toezichtmodellen worden ingedeeld.

*Adviesmodel*

De toezichthouder geeft gevraagd of

ongevraagd advies aan het bestuur (de directie) en is in feite een raad van advies. Statutair zijn alleen de minimale, wettelijk noodzakelijke goedkeuringen bij de raad van toezicht ondergebracht.

#### *Toezichtmodel*

De toezichthouder houdt toezicht op het bestuur (de directie); het bestuur kan bepaalde besluiten pas nemen na toestemming van de toezichthouder. Voor al het overige besluit het bestuur (de directie) autonoom.

#### *Instructiemodel*

Het bestuur (de directie) functioneert niet autonoom, maar volgt slechts instructies van de toezichthouder op. De raad van toezicht beschikt over zodanig omvangrijke bevoegdheden dat hij feitelijk de rol van de statutaire bestuurder lijkt te hebben.

In de praktijk komt het in de non-profitsector vaak voor dat het toezichthoudend orgaan zich 'het bestuur' noemt. Ook komt het voor, dat zo'n 'bestuur' vrijelijk laveert tussen toezicht houden, adviseren, instructies geven tot en met 'meemanagen', vooral als de zaak niet gereguleerd is of beschreven.

De effecten van die onduidelijkheid worden onderschat. Het is natuurlijk geweldig als er een 'bestuurder' bereid wordt gevonden een commissie voor te zitten die zich met belangrijke (uitvoerings)taken bezighoudt. Deskundige menskracht is immers schaars en kostbaar. Maar voor de bestuurlijke verhoudingen kan het zeer verwarrend uitpakken.

Hier gaat het om de vraag voor de toezichthouders of 'bestuurders op afstand', welk emancipatieniveau zij nu eigenlijk nastreven in de directie of het management en organisatie. Met andere woorden, hoeveel ruimte willen de toezichthouders de directie gunnen om gezichtsbepalende verantwoordelijkheid te nemen. En hoe zit het samenspel tussen beide 'lagen' dan in elkaar? Op zichzelf is het nemen van 'afstand' geen eenvoudig thema. Voor gedreven toezichthou-

ders is het immers absoluut geen uitdaging om op afstand te besturen of zich te beperken tot louter toezicht. Er is vrijwel altijd sprake van een (emotionele) binding met de core business van de instelling, en men wil vanuit die 'drive' graag een meer substantiële rol dan die van louter toezichthouder..

Voor 'emanciperende' directies ligt er een schone taak om in deze situaties als een effectief regisseur de inzet van beschikbare kwaliteiten, ambities en bestuurlijke verhoudingen te expliciteren en bespreekbaar te maken. Dat kan voor de directie wel eens lastig zijn. Voor voorzitters van het toezichthoudend orgaan ligt er al evenzeer een mooie taak om de juiste sport te vinden op de 'toegevoegdewaardeladder': balanceren tussen invloed, en steun en toeverlaat zijn. En van nauwelijks toegevoegde waarde, via scherphouden en uitdagen, tot net voor de grens waar men de directie of de organisatie hinderlijk voor de voeten loopt.

Op de rol van de voorzitter en de bijzondere verwachtingen die daarover kunnen leven, komen we elders in dit artikel terug.

#### **Het scheppen van een forum voor verantwoording**

Het forum is de naam van de plek waar verantwoording werd afgelegd tussen de Senaat en de Romeinse samenleving. Het begrip staat model voor de gedachte dat het meer is dan een bijeenkomst van mensen of groeperingen die aanspraak maken op (mede)zeggenschap.

In deze metafoor is in de eerste plaats te bepalen waarover aan wie verantwoording wordt afgelegd en op welke wijze. De hieruit voortvloeiende thema's kunnen elk uitgewerkt worden tot de punten die een rol spelen. Het toezichthoudend orgaan kan vervolgens afwegen wiens oordeel wordt ingewonnen over het eigen functioneren en dat vervolgens betrekken bij de zelfevaluatie.

Het lastigste onderdeel om aan de

orde te stellen is de gedragseffectiviteit van de individuele leden van het toezichthoudend orgaan, ook de voorzitter, zowel tijdens de vergaderingen als in ieders persoonlijke functioneren. Vooral als er sprake is van een zeer nauwe samenwerking en samen optrekken (one tier) van toezichthouder en directie, valt te overwegen in het verzamelen van informatie over individuele gedragseffectiviteit van de leden van het toezichthoudend orgaan ook het oordeel van de directie te vragen.

Op deze manier kan ook van de directie worden gevraagd dit initiatief over te nemen voor het systematisch verzamelen van informatie in diens eigen werkomgeving. Voor de toezichthouder is het bij het beoordelen van de directie wellicht belangrijker te achterhalen of de directie zich op deze wijze rekenschap wil geven van de effectiviteit van het eigen gedrag, door daarover systematisch informatie te verzamelen en daarmee iets te doen, dan het oordeel over de gedragseffectiviteit van de directie zelf.

#### **Specifieke context charitas**

Charitatieve instellingen bewegen zich in een context die geheel anders is dan die van het bedrijfsleven. Het grootste verschil zit in het feit, dat de publieke én de interne opinie rap van zich doen spreken als er ethische grenzen worden overschreden. Het is een subtiele en gevoelige context die gemakkelijk tot schade leidt. Juist dan zit je niet te wachten op bestuursperiodes. Als het zwaar weer wordt op bestuursniveau, is knap 'stuurmanswerk' nodig om uit de gevarenzone te blijven. Ervaringen elders leveren in ieder geval een paar nuttige handgrepen op die we u niet willen onthouden.

#### *Toezicht bij goed weer*

Bij goed weer is de aandacht gericht op:

- Relatieve prestatie.
- Strategische consistentie.
- Continuïteit van het management.
- Early-warningsignalen, zoals: afwijkingen ten opzichte van prognoses,

inconsistent handelen, benadrukken externe oorzaken, financiële manipulaties, het management laat zich verrassen, het management reageert defensief, de toezichthouder wordt te laat of onjuist geïnformeerd, er is voelbare spanning binnen management of in de OR, er zijn signalen van buiten.

economische) problemen is het zaak om niet te snel op verkenning te gaan, omdat dat de kansen van de directie om zelf orde op zaken te stellen verkleint en in potentie de positie van de directie ondermijnt. De directie verdient steun! In het schema worden deze verschillende vormen in beeld gebracht.

boodschappen.

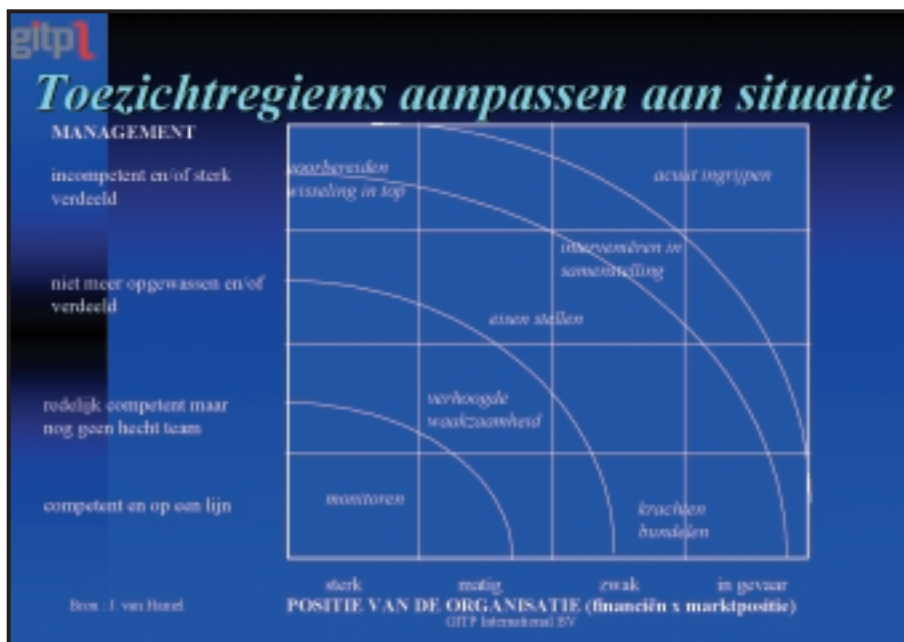
- Vooruitgeschoven post namens de toezichthouder.
- Vertrouwelijk aanspreekpunt.
- Klankbord voor voorzitter directie.
- Coach voor voorzitter directie.
- Conflictbemiddelaar binnen directie.
- Zwaarste ambassadeur.
- Zwaarste onderhandelaar.

Bezien vanuit de voorzitter van de directie of het management leven min of meer gangbare opvattingen over rollen en posities die de voorzitter van het toezichthoudend orgaan geacht wordt in te nemen:

- Vertrouwenspersoon
- Co-regisseur
- Persoonlijk klankbord
- Coach in situaties dat de voorzitter van de directie op moet treden of ingrijpen
- Pleitbezorger bij het toezichthoudend orgaan

Bron GITP International BV

Het zal geen verwondering wekken dat bij alle verwachtingen die zich opbouwen rond de positie van voorzitter van het toezichthoudend orgaan, de ervaring leert dat voorzitters gemiddeld ook tweemaal zo veel tijd besteden aan het toezichtswerk als leden. De term toezichthouder klinkt wat reactief. Duidelijk is wel dat, met alle verwachtingen over de invulling van rollen, de ambitie van de toezichthouder over het algemeen verder reikt dan het voorkomen van deconfitures of onregelmatigheden. Veeleer valt de neiging te bespeuren de organisatie en leiding ook uit te dagen tot bovengemiddeld presteren en die ambitie door raad en daad ook te substantiëren. Uiteraard berusten onze bevindingen slechts op onze eigen waarnemingen binnen de charitas sector en is in het voorgaande ook een stevige greep gedaan uit ervaringen in andere non-profitsectoren en het bedrijfsleven. Wij pleiten ervoor dat door de charitatieve sector zelf onderzoek wordt gedaan naar best practices op het gebied van 'good governance'.



### Verscherpt toezicht

In geval van zo'n weersverslechtering zal de afstand tussen toezichthouder en management kleiner worden, als er sprake is van een externe oorzaak. Situaties waarin dat gebeurt, hebben te maken met bijvoorbeeld slechte publiciteit, onaangename conflicten met externe partijen, of malafide handelingen van partijen waarmee samengewerkt wordt. De toezichthouder geeft in woord en daad aan dat hij samen met de bestuurder als één geheel optrekt en steunt de bestuurder waar hij kan.

De vragen worden dan indringender. Er worden verbeterplannen geëist en de vergaderfrequentie neemt toe. Er gaat een toezichthouder 'op verkenning' en het toezichthoudend orgaan vergadert buiten aanwezigheid van de directie. Er wordt externe hulp ingeroepen, etc. In de praktijk brengen bepaalde situaties hun eigen dynamiek mee. Bij interne (niet financieel-

### Nogmaals de rol van de voorzitter

Er bestaan veel verwachtingen van de rol van de voorzitter van het toezichthoudend orgaan. Onze bevinding is dat het niet wenselijk is als de voorzitter van het toezichthoudend orgaan het boegbeeld van de instelling wordt, laat staan koersbepaler of zelfs moreel leider.

In meer productieve situaties neemt de voorzitter vaker de gangbare positie in van

- Vergadervoorzitter.
- Bindende kracht in het toezichthoudend team.
- Overbruggen van belangentegenstellingen.
- Voortrekker bij benoemings- en beoordelingsprocessen.

Over de navolgende rollen kunnen de opvattingen al wat meer uiteenlopen:

- Regisseur van het samenspel.
- Overbrenger van delicate of harde