

## Wat wordt er van de toezichthouder van nu gevergd?

# Kerncompetenties van toezichthouders

Welke competenties staan er centraal in de actuele discussie rond het functioneren van de raad van toezicht? Op het jaarcongres van de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI) op 17 april te Nieuwegein hebben 280 leden van raden van toezicht van deze onderwijsinstellingen, inspecteurs, bestuurders en enkele deskundigen nagedacht en gedebatteerd over de vraag: 'Wat vergen nieuwe discussiepunten, inzichten en voornemens van de laatste twee jaar nu eigenlijk van de toezichthouder?'.<sup>1</sup> Daarbij werden nieuwe normen en nieuwe wetgeving over de raad van toezicht in het Burgerlijk Wetboek, nieuwe codes, nieuwe rapporten en veel overige dynamiek meegenomen.

Goos Minderman en Arno Geurtsen

### Wat is modern goed toezicht?

**E**en elftal workshops in de ochtend bestreek de belangrijkste thema's die spelen rondom de normering van toezicht: zaken die aan het veranderen zijn, waaromtrent vragen bestaan of waarmee men moeite heeft. Het betreft een aantal – de een meer dan de ander – scharnieren in het denken over modern goed intern toezicht. Aan de hand van deze punten uit het debat rondom goed intern toezicht werden competenties geïnventariseerd. Wat moeten we als toezichthouder kunnen om in de moderne opvatting deze rol goed te pakken?

**Niet bang zijn, aanspreekbaarheid, onafhankelijk oordeel, kennis van het onderwijs, reflectief vermogen, kennis van financiën, communicatief en bestuurlijk gevoel: dat zijn volgens de deelnemers aan het Jaarcongres van de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI) de kerncompetenties van toezichthouders. Een jaarcongres is leuk, zo heeft men gedacht, maar we kunnen er ook concreet stappen in zetten. Gedurende de dag werd er gewerkt: onderzoek gedaan en een analyse opgebouwd. In dit artikel worden de analyse en de uitkomsten van het jaarcongres van 2015 weergegeven. De VTOI positioneert haar rol als toezichthouder duidelijk: aan deze competenties moeten we verder werken!**

De workshops waren georganiseerd en ingedeeld naar een aantal punten uit de actuele maatschappelijke en politieke discussie: (1) Communicatie & verantwoording, (2) financieel leiderschap, (3) bestuurlijke kennis en bestuurlijk gevoel, (4) financiën & bedrijfsvoering, (5) risicomanagement, integriteit, (6) toetsingsplan & zelforganisatie, (7) vertrouwen & control, (8) stakeholders en (9) de verhouding met de overheid. De premisse in dit betoog is dat aan de hand van deze termen de belangrijkste onderwerpen zijn gededd, waarlangs de maatschappelijke discussie over modern goed intern toezicht zich voltrekt. De inventariserende vraag tijdens de workshops was welke competenties van toezichthouders op alle negen genoemde onderwerpen aan de orde zijn.

Enkele voorbeelden. Er werd gesproken over systematisch werken en de daaraan gekoppelde verantwoording van de raad van toezicht: het toezichtsplaan (of toetsingsplan). Kunnen wij de invulling van onze taak en rol organiseren en beschrijven? Welke rol hebben toezichthouders in het netwerk van stakeholders van de instelling? Onder de titel 'duaal toezicht' werd nagegaan of men kan samenwerken



met de inspectie van het onderwijs. En wat is er aan competenties nodig om je met de overheid te verstaan?

***In een focus op kerncompetenties kwamen termen als moed, onafhankelijkheid, reflecterend vermogen en bedrijfsvoering boven drijven***

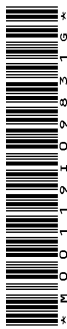
In een andere workshop werden de gevolgen voor rvt's na de decentralisatie van de (jeugd)zorgtaken aan de gemeenten eens onder de loep genomen. Risicomanagement en aansprakelijkheid werden in afzonderlijke workshops besproken, de relatie met de accountant en het (al dan niet benodigde) financieel leiderschap van de rvt. Daarnaast waren er workshops over integriteit, werkgeverschap en de communicatie(strategie) naar buiten en naar binnen door de rvt. Hoe werken rvt's op het spanningsveld tussen vertrouwen en control? Welke visionaire competenties heeft men overigens ten aanzien van

de school over vijf of tien jaar? Wat heeft een rvt met het onderwijs zelf: is de rvt intrinsiek verbonden? Is een visie op de toekomst van het onderwijs van de rvt van belang? Hoe passen huidige belangrijke stappen als het bestuursakkoord daarbij?

**Competenties met stip en actualiteit**

Uit de workshops kwam een baaierd aan competenties, die voor de helderheid zijn geclusterd naar hun inhoud (synoniem of bijna synoniem).<sup>2</sup> In 'bijna willekeurige' volgorde kan men tot de volgende zeven kerncompetenties komen. 'Bijna willekeurig' wordt hieronder uitgelegd.

- a. Niet bang zijn, morele moed, doorvragen;
- b. Onafhankelijk oordelend, sterk analytisch, rolvast, authentiek;
- c. Sterk reflecterend, zelfkritisch op zichzelf als persoon en als raad, luisteren, teamspeler;
- d. Kundig op de terreinen financiën en bedrijfsvoering;
- e. Communicatief, gericht op verbinden zowel binnen als buiten de organisatie, in staat tot goed jaarverslag met transparante eigenstandige verantwoording;
- f. Maatschappelijk betrokken en gevoel voor onderwijs, rapporten en visies kennen;
- g. Balans vinden tussen systematische zelforganisatie (notulen, toetsingsplan), werkgeversrol (dossiervorming) en dynamiek van ondogmatisch denken en werken (nieuwe gesprekken, onderwerpen, gespreksvormen, interacties uitlokken).



Hierboven werd aangegeven dat de volgorde 'bijna willekeurig' is. Dat is relevant: de eerste vier onderwerpen werden aanmerkelijk meer genoemd dan de laatste drie. Dat wil niet zeggen dat men die competenties belangrijker vindt (want de vraag naar prioritering is niet gesteld), maar dat – door te focussen op kerncompetenties aan de hand van de huidige discussiepunten over toezicht – termen als moed, onafhankelijkheid, reflecterend vermogen en bedrijfsvoering boven komen drijven. Anders gezegd: met deze competenties wordt aangegeven welke competenties men thans als actueel (of als door de actualiteit vereist) ervaart.

Met deze lijst competenties verschuift er wat bij de toezichthouders. Werd er in het verleden veel nadruk gelegd op het 'in control' zijn van de organisatie op basis van het bespreken van de gebruikelijke documenten, zoals strategisch plan, jaarplan, begroting en managementrapportages, nu zien wij een verschuiving naar iets anders. Maar naar wat dan? Waar gaat men over doorvragen, en hoe, hoe is men zelfkritisch en communicatief? Wij komen daar later op terug.

## *De taak van de toezichthouder is veel breder dan de vergaderingen, de stukken en toetsing-achteraf; toezichthouder ben je het gehele jaar door*

### **Stellingen van de buitenwereld over de rol van de rvt**

Aan het congres werd vervolgens in een plenaire sessie een zestal stellingen voorgelegd. De stellingen waren afkomstig uit verschillende onderzoeks- en/of beleidsnotities die naar hun aard en strekking een bijdrage aan de normering van goed intern toezicht hebben willen leveren. Het gaat derhalve om opvattingen over de rol van de rvt. Het congres kon stemmen en toelichting geven, waardoor nadere duiding optrad. De vraag was of normen van belangrijke (externe) actoren – door de toezichthouders op het jaarcongres – konden worden gekoppeld aan (de zeven eerder genoemde) competenties van toezichthouders. Daarbij gaven de stemming en de mondelinge toelichtingen in de plenaire sessie aan welke punten blijkbaar nog ter discussie staan en welke niet. Hieronder wordt steeds eerst de stelling geïntroduceerd, de stemming hierover weergegeven en mede aan de hand van de discussie daaromtrent een koppeling gelegd met competenties.

De stellingen hadden betrekking op (1) verantwoordelijkheidsgevoel, (2) financiën, (3) (zelf)reflectie, (4) maatschappelijke oriëntatie, (5) aansprakelijkheid en aanspreekbaarheid, (6) werkgeverschap en (7) verhouding tot externe toezichthouders.

#### **Verantwoordelijkheidsgevoel**

De stellingen gaven steeds een continuüm van een stellingname aan. Men moest positie kiezen tussen verschillende varianten die een palet vormden. Deelnemers konden (a) kiezen voor de variant dat men zich het gehele jaar door verantwoordelijk voelt als toezichthouder: het is een formulering die ontleend is aan een aantal stukken en visies, onder andere aan het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur<sup>3</sup>, aan rapporten van de WRR<sup>4</sup> en aan andere publicaties<sup>5</sup>. Daar is het oude, traditionele en wellicht karikaturale beeld van de toezichthouder,

die vooral toezicht houdt door terug te kijken en te reageren op het bestuur, tegenover gezet. Deze laatste rol werd recent nog versluierd aangehaald in de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp Bestuur en toezicht rechtspersonen: "Doel is dat bestuurders en toezichthouders assertiever zijn en beter opletten, in de wetenschap dat zij een serieuz taak hebben."<sup>6</sup>

De variatie tegenover de stelling dat men als toezichthouder in het onderwijs het gehele jaar door een maatschappelijke functie vervult, betrof de stelling dat dat (b) alleen geldt indien en voor zover men geïnformeerd werd en (c) een beperkte reactieve rol op het bestuur had. De stemming was overduidelijk dat deze laatste twee opvattingen tot het verleden behoren: de taak van de toezichthouder is veel breder dan de vergaderingen, de stukken en toetsing-achteraf.

In de sfeer van competenties werden opmerkingen gemaakt die aansloten bij het hebben van moed: "Ik ben niet bang voor een maatschappelijk rol: die zoek ik juist!"

#### **De rol van de rvt op het terrein van financiën en bedrijfsvoering**

De stelling omtrent de reikwijdte van de rol op het terrein van financiën en bedrijfsvoering was ontleend aan de handreiking bedrijfsvoering voor semipublieke instellingen van de minister van Financiën.<sup>7</sup> In zijn visie moeten de leden van de raad van toezicht tenminste in staat zijn om toezicht te houden op financiële doelstellingen, streefwaarden en kritische prestatie-indicatoren (zowel in de raming als bij de realisatie), financiële risico's, het (meerjaren)investeringsplan en het functioneren van de controller en de accountant. Het jaarcongres is het eens met de minister van Financiën: 104 van de 127 uitgebrachte stemmen onderschreef deze stelling.

## *Een toezichthouder is aanspreekbaar op alle hoofdlijnen van beleid van de instelling, inclusief financiën en bedrijfsvoering*

In de sfeer van competenties lijkt ook hier van een verschuiving sprake: financiën en bedrijfsvoering worden steeds minder exclusief gedelegeerd aan alleen de auditcommissie. In de volle raad wordt gediscussieerd. De accountant is intussen vrijwel standaard tweemaal per jaar aanwezig. De controller daarentegen is nog een te nieuwe partner.<sup>8</sup> De

codes en de jurisprudentie gaan ervan uit dat alle leden van de rvt aanspreekbaar zijn op alle hoofdlijnen van beleid van de instelling, inclusief financiën en bedrijfsvoering. De competentie om goed door te vragen totdat het de gehele rvt duidelijk is, is in dit verband ook als een zeer belangrijk element genoemd.

### *Het reflectieve vermogen van de rvt*

Coöptatie is in beginsel een gesloten systeem van benoeming, en daardoor in het huidige maatschappelijke evenwicht alleen houdbaar indien het gepaard gaat met een hoge mate van zelfreflectie. Het wetsontwerp Bestuur en toezicht rechtspersonen blijft van het coöptatiebeginsel uitgaan: reflectie kan zelfs een kerncompetentie worden genoemd. Reflectie kan men operationaliseren door te kijken naar de wijze waarop een rvt zichzelf een spiegel voorhoudt: evaluatie van de rvt en haar individuele leden, voortdurende educatie en intervisie.<sup>9</sup>

In de stemming bleek intervisie (van leden van verschillende rvt's met elkaar) door 59 van de 111 uitgebrachte stemmen te worden onderschreven. Dat stak wat kaal af bij de evaluatieverplichting en de permanente educatie (98 van de 111 stemmen).

In de definiëring van de competenties sloten deze stelling en de gevoerde discussie aan op de competentie van de zelfreflectie en het bouwen van een onafhankelijke oordeel.

### *Stakeholders, maatschappelijke verbinding*

Reflectie kan ook plaatsvinden door het goed regelen van inhoudelijke en institutionele tegenmacht.<sup>10</sup> De WRR gaat er zelfs in haar analyse vanuit dat de rvt een scala van partners nodig heeft om deze reflectie te organiseren.<sup>11</sup> Halsema normeert dat de rvt tenminste twee dagen per jaar actief is met het verzamelen van informatie bij (interne en externe) stakeholders, zonder betrokkenheid van de bestuurder.<sup>12</sup> Met deze stelling wordt de crux van de relatie tussen bestuur en toezichthouders geraakt: kan de rvt ook zelfstandig haar informatie inwinnen bij stakeholders en op deze wijze onafhankelijk naar buiten (en binnen) treden om haar oordeel op te maken? Op het Jaarcongres stemde 77 van de 121 uitgebrachte stemmen in met de norm van Halsema. Een groep van 44 stemmen wil alleen informatie verzamelen in samenwerking met het bestuur, anderen zoeken ook een meer onafhankelijke invulling hierbij.

Onafhankelijke oordeelsvorming – onafhankelijk van bestuur – heeft dus een belangrijke steun: een competentie die duidt op onafhankelijk oordeelsvorming.

### *Aansprakelijkheid en aanspreekbaarheid*

De stelling omtrent het nieuwe wetsvoorstel inzake de algemene aansprakelijkheid van toezichthouders bestond uit de keuze of men (alléén voor het eigen handelen of voor het handelen van de gehele raad) aanspreekbaar of aansprakelijk wil zijn. Aanspreekbaarheid kreeg aanmerkelijk meer steun dan aansprakelijkheid (91 versus 21). Aanspreekbaarheid voor het handelen van de hele rvt kreeg een steun van 73 van de zaal (112), terwijl aansprakelijkheid voor eigen handelen slechts 6 stemmen kreeg en aansprakelijkheid voor het handelen van de raad slechts 18. Toch is deze laatste variant – toezichthouders zijn met hun privévermogen aansprakelijk voor het handelen van de rvt – wel de hoofdlijn van de wetgeving.

In de discussie werd de aansprakelijkheid ervaren als een papieren tijger. Immers, voor maatschappelijke schade van wanbeleid gaat het veelal om miljoenen en die worden nooit opgehaald bij privépersonen, komt in de praktijk nauwelijks voor en leidt na een lang proces tot een papieren schikking en tot publieke blamage. Dat wanbeleid overigens leidt tot aansprakelijkheid en publieke blamage lijkt iedereen overigens een goede zaak – dat past in het verantwoordelijkheidsgevoel –, maar het blijft het ultieme sluitstuk van het systeem. “Tegen aansprakelijkheid moeten toezichthouders zich dus niet verzetten”, zo was de algemene stemming. “Wie moeite heeft met aansprakelijkheid heeft, hoort in een rvt niet thuis.”

Volledig aanspreekbaar zijn achtte men dan ook een veel zwaardere kwestie dan aansprakelijkheid in het privévermogen: aanspreekbaar voor stakeholders, de samenleving, voor elkaar. Dát is een belangrijke competentie die ook weer samenhangt met de mate waarin men transparant kan en wil zijn. Transparantie wordt overigens beschouwd als een kernwaarde van een toezichthouderschap van een maatschappelijke instelling als een school.

## *Voor maatschappelijke schade van wanbeleid gaat het veelal om miljoenen en die worden nooit opgehaald bij privépersonen*

### *De rol als werkgever*

Tijdens de workshops werd de zakelijke houding als werkgever genoemd, als uitvloeisel van een onafhankelijk oordeel. Halsema heeft aangegeven dat men deze taak heeft als gehele raad en dat deze taak het gehele jaar aan de orde is. Anders gezegd: het werkgeverschap is niet beperkt tot het tweejaarlijkse gesprek van de remuneratiecommissie. Expliciet stelt Halsema ook de feedbackverplichting voor de rvt aan de orde. Deze stelling werd zeer breed onderschreven en leverde geen plenaire discussie op (110 stemmen van 112).

In de sfeer van competenties relateert deze rol aan het onafhankelijke oordeel en ‘niet bang zijn’ om de bestuurder daadwerkelijk te corrigeren of daarbij ook rechtspositioneel op te treden. Uit reacties blijkt dat deze rol alleen in te vullen is, indien men goed communiceert met interne en externe stakeholders en dat die – toch wel complexe en soms beladen – communicatieve vaardigheid van groot belang is.



### *Verhouding met de inspectie*

Is de inspectie een natuurlijke bondgenoot van de rvt waarmee men afspraken kan maken omtrent focus en werkwijze? Of is die een *distant relative*: men kent elkaar, maar het periodieke gesprek is zowel inzet als resultaat. Of is de inspectie het orgaan dat langskomt bij problemen, als verlengde van de minister?

### *Is de inspectie een natuurlijke bondgenoot van de rvt, waarmee men afspraken kan maken omtrent focus en werkwijze? Of is die een distant relative?*

De stemming over de inspectie liet nog de meeste variëteit zien. 17 van de 88 stemmen zien de inspectie als een natuurlijke bondgenoot, waarmee men afspraken wil maken omtrent focus en werkwijze. 44 deelnemers zien de inspectie als stakeholder: men kent elkaar en er is periodiek contact. Dat wil zeggen dat van de 88 uitgebrachte stemmen 61 deelnemers een relatie met de inspectie willen opbouwen, zij het in verschillende intensiteit of met een verschillende doelstelling. 37 deelnemers zien de inspectie alleen maar bij problemen als een belangrijke partner, verder heeft die een bescheiden rol. Opvallend in de stemming is dat ongeveer een kwart van het jaarcongres – ten opzichte van de stemmingstotalen bij de andere vragen – op deze vraag geen antwoord had.

In de discussie omtrent deze stelling speelde een rol dat er wel veel gediscussieerd wordt over de verhouding tussen intern en extern toezicht, maar dat beide partijen in de praktijk nog niet zo ver zijn. Ook de inspectie kan deze relaties nog maar mondjesmaat invullen.

Bij de bepaling van competenties kwam dit punt niet goed uit de verf aangezien hier ook nog formele vragen omtrent de rol van de inspectie onbeantwoord bleven. Van beide zijden is er echter wel sprake van een positieve verwachting als het om de inhoud van het gesprek gaat.

### **Samenvatting**

Van de zeven competenties relateert het jaarcongres er zes aan actuele discussiepunten die de rol van de rvt betreffen: om te voldoen aan de eisen die van buiten op de rvt afkomen zijn er nu zes competenties belangrijk: (1) moed in de zin van 'niet bang zijn' voor bestuur, aanspreekbaarheid of aansprakelijkheid, (2) onafhankelijk oordeel, kennis van ontwikkelingen in het onderwijs (3) reflectief vermogen, (4) financiële kundigheid, (5) communicatieve vaardigheid en (6) maatschappelijk/bestuurlijk gevoel. Over het algemeen geeft men aan dat men de visies



op rolopvattingen van externe beleidsmakers over de rvt onderschrijft en dat er een grote overlap is tussen deze rollen en de door henzelf daarvoor geformuleerde noodzakelijke competenties. Een paar elementen lopen niet gelijk op:

- De verhouding tussen rvt en controller levert spanning en discussie op, omdat de controller immers ondergeschikt aan de bestuurder is.
- Intervisies – dus de professionalisering met collega's uit andere rvt's – hebben nog geen breed draagvlak
- Het contact tussen rvt(-leden) en (externe en interne) stakeholders buiten de aanwezigheid van het bestuur levert ook veel discussie op. Dit wordt mede gevoed door de opstelling dat bestuurders dit niet aanvaardbaar vinden. Dit raakt in meerdere opzichten aan onafhankelijkheid en bestuurlijke moed.
- De verhouding tot de inspectie is inhoudelijk niet problematisch, maar in de praktijk onduidelijk en beperkt door capaciteit.

De resultaten van de workshops en het congres geven een duidelijke indicatie dat de taakopvatting van de raad van toezicht verandert. Van hoeder van het organisatiebelang naar hoeder van het maatschappelijk belang waar de organisatie een bijdrage aan levert. De toezichthouder wil een eigen onafhankelijk oordeel kunnen gaan vellen. Wij leiden dit af uit de behoeftes van toezichthouders om meer aansluiting te zoeken bij anderen dan de bestuurders van de onderwijsorganisaties.

## *De taakopvatting van de raad van toezicht verandert: van hoeder van het organisatiebelang naar hoeder van het maatschappelijk belang*

Alhoewel de trend een logische lijkt, stelt deze veranderende taak- en rolopvatting toezichthouders voor nieuwe uitdagingen, waar de komende tijd onderling (in verenigingsverband) aandacht aan moet worden besteed. Een toezichthouder kan namelijk nooit precies weten hoe zaken lopen in en om de organisatie waar toezicht op wordt gehouden. Concreet moet dan ook aandacht worden besteed aan de vraag *hoe* om te gaan met informatie uit verschillende bronnen, *hoe* invulling te geven aan de rol als hoeder van het maatschappelijk belang, *hoe* te komen tot onafhankelijke oordeelsvorming, en ten slotte afspraken te maken over de bijbehorende rolverdeling tussen bestuurder en toezichthouder.

### Auteurs

Goos Minderman is hoogleraar Public Governance aan het *Zijlstra* Center van de Vrije Universiteit en de University of Stellenbosch, gastdocent bij de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden en de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit. Arno Geurtsen is lid van het bestuur van de VTOL.

### Noten

- 1 Het artikel beoogt niet een representatief beeld van de ontwikkelingen of meningsvorming van toezichthouders in het onderwijs te geven. Het probeert de visie van een jaarcongres te documenteren.
- 2 Die competenties zijn allemaal in de eigen context van het onderwerp van de workshop genoemd en hebben te maken met verschillende workshops, dus ook verschillende context en verschillende betekenissen.
- 3 Commissie Behoorlijk bestuur (2013), 'Een lastig gesprek', Den Haag.
- 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), 'Het borgen van publiek belang', onderzoeksrapport nr. 56, Den Haag/Amsterdam en policybrief (2013) 'Van tweeluik naar driehoek', onderzoeksrapport nr. 91, Den Haag/Amsterdam.
- 5 Zie: Minderman, G.D., e.a. (2013), *Waar is de raad van toezicht deel III*, Den Haag: Boom/Lemma.
- 6 Zie internetconsultatiedocument minister van VenJ: <https://www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen>, februari-mei 2014.
- 7 Ministerie van Financiën (2012), 'Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht', Den Haag.
- 8 Zie ook WRR policybrief 2014.
- 9 Zie enquêteresultaten in: Minderman, G.D., e.a. (2013), *Waar is de raad van toezicht deel III*, Den Haag: Boom/Lemma.
- 10 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011), 'Tegenkracht organiseren. lessen uit de kredietcrisis', Den Haag.
- 11 WRR (2013), a.w.
- 12 Een lastig gesprek (2013), a.w.

### Literatuur

Commissie Behoorlijk bestuur (2013), 'Een lastig gesprek', Den Haag.  
Minderman, G.D., e.a. (2013), *Waar is de raad van toezicht deel III*, Den Haag: Boom/Lemma.  
Ministerie van Financiën (2012), 'Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht', Den Haag.  
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011), 'Tegenkracht organiseren. lessen uit de kredietcrisis', Den Haag.  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), 'Het borgen van publiek belang' onderzoeksrapport nr. 56, Den Haag/Amsterdam. en policybrief (2013) 'Van tweeluik naar driehoek', onderzoeksrapport nr. 91, Den Haag/Amsterdam.

