

Toezicht houden heeft veel kenmerken van een echt vak. Maar om zich tot een professional te kunnen ontwikkelen, moet een intern toezichthouder naast kennis en vaardigheden ook ervaring opbouwen. Ook heeft een beroepsgroep ruimte nodig voor eigen interpretatie. Maar dan moet haar die ruimte wel gegund worden. Tegenover autonomie staat de verplichting om verantwoording af te leggen en zo legitimiteit te behouden. Als toezichthouders zich als werkelijke professionals ontwikkelen, is er veel te winnen aan goed bestuur.

# DE PROFESSIE VAN HET TOEZICHT HOUDEN

## ESSAY OVER DE ONTWIKKELING VAN EEN BEROEPSGROEP

Eelke Heemskerck & Margrietha Wats

**E**én van de uitgangspunten voor goed bestuur is het ‘comply or explain’ ofwel ‘pas toe of leg uit’ principe. Dat uitgangspunt gaat uit van het besef dat toezichthouden een complexe aangelegenheid is waarbij vaardigheden vereist zijn die verder gaan dan het kunnen toepassen van de regels. Het suggereert dat de toezichthouder ruimte mag nemen om vanuit zijn eigen kennis en ervaring in een situatie te handelen. Hij mag gemotiveerd afwijken van de regels als dat in het belang is van zijn maatschappelijke opdracht. Hij heeft dus een zekere autonomie. Dit soort autonomie zien we ook bij professionele beroepsgroepen zoals artsen, advocaten en de rechtelijke macht. Daarmee dringt de vraag zich op of toezichthouden een professie is. En hoe dit zich verhoudt tot de brede maatschappelijke behoefte aan controle en het uitbannen van risico’s.

In dit essay kijken we naar de groep van toezicht-

houders als een professie. Toezichthouders hebben het zwaar. Er zijn steeds hogere verwachtingen van een achterdochtige en risicomijdende samenleving. We zien hierdoor een verschuiving in goed bestuur van *principle based* naar *rule based*. Maar leidt dat tot beter toezicht? Als reactie op de toenemende verwachtingen werkt het toezicht aan zijn professionalisering. Toch lijkt dit zich vooralsnog vooral te beperken tot het vergroten van kennis. ‘Ken de regels en het kan niet meer mis gaan’ lijkt het adagium. Wij betogen dat er juist bij een professionele beroepsgroep ruimte is voor interpretatie. En dat dit een belangrijk ingrediënt is voor goed toezicht. Maar tegenover deze autonomie voor de toezichthouder staat de verplichting van de beroepsgroep om verantwoording af te leggen en zo legitimiteit te behouden. Als toezichthouders zich als werkelijke professionals ontwikkelen dan is er veel te winnen aan goed bestuur.



Een goede dokter word je niet door alleen de handboeken te kennen

## De trend: van principes naar regels

Commissarissen en leden van raden van toezicht hebben een ingewikkelde taak. (Waar we hieronder spreken over commissarissen kunt u ook leden van raden van toezicht lezen). Zij zetten zich in om zorginstellingen, scholen, woningcorporaties of bedrijven succesvol te maken en voor fouten te behoeden. Maar steeds vaker zijn de commissarissen de gebeten hond wanneer ergens een bestuurder uit de bocht vliegt. Maarten Schinkel ziet deze ontwikkeling als een gevolg van de overgang van een *principle based* naar een *rule based* visie op toezicht (1). Traditioneel heeft de *principle based* benadering van goed bestuur de voorkeur in Europa terwijl in de Anglo-Amerikaanse omgeving de *rule based* benadering gangbaar is. In deze laatste visie staan de regels centraal. Alles wat niet mag is bepaald, daarbuiten is alles toegestaan. Voldoet een raad van commissarissen niet aan de regels dan is zij 'af', ongeacht de context. Is er sprake van falend toezicht, dan is de oplossing meer regelgeving. Zoals begin deze eeuw, toen als reactie op de boekhoudschandalen in de VS, de stringente Sarbanes Oxley wetgeving werd doorgevoerd. Deze wetgeving reguleert corporate governance tot in diep detail. Maar of deze focus op regels en wetgeving ook bijdraagt aan de effectiviteit van het intern toezicht is de vraag.

In de *principle based* visie staan normen centraal. Via principes worden de kaders aangegeven waarlangs gehandeld zou moeten worden. Maar het is aan de commissarissen zelf om, gegeven de context en specifieke situatie een gedegen afweging te maken. De normen vormen een kompas voor oordelen en handelen van de toezichthouders. Toezichthouders moeten deze normen steeds opnieuw interpreteren en toepassen in de voorliggende situatie. De Nederlandse corporate governance code volgt expliciet deze visie op goed bestuur. Ze geeft principes aan en de best practices die hierbij horen. En tegelijk geldt er: pas toe of leg uit.

De ruimte die commissarissen krijgen om 'uit te leggen' lijkt echter steeds kleiner te worden. Het focus verschuift van een *principle based* naar een *rule based* visie op toezicht. Enerzijds komt dit door de toenemende druk in het maatschappelijk debat. De interne toezichthouder wordt steeds meer gezien als de hoog-

ste instantie en daarbij de eindverantwoordelijke partij, met name wanneer het fout is gegaan in de organisatie. Anderzijds zijn er ook steeds meer codes, richtlijnen, toolkits, rapporten en best practices die bepaald gedrag voorschrijven en andere handelingen afkeuren. Met andere woorden, de principes worden vergaand gecodificeerd en gaan zo steeds meer op regels lijken. De regels komen ook niet langer alleen vanuit de commissarissen zelf. De eisen die de overheid aan de interne toezichthouder stelt nemen toe. Zo begint het meer en meer gemeengoed te worden dat commissarissen zich niet alleen in de organisatie verdiepen maar ook eigenstandig informatie vergaren. De commissie die het debacle van onderwijsmoloch Amarantis onderzocht spreekt in dit kader van een onderzoeksplicht voor de interne toezichthouder. En een recente adviesvraag aan de Raad voor de Volksgezondheid (december 2013) vroeg van de minister van VWS of dwingende wetgeving voor het interne toezicht op de kwaliteit en veiligheid in zorginstellingen gewenst is. De RVZ past in haar antwoord voorlopig nog het *principle based* principe toe en wijst dit voorstel af.

De ruimte voor de commissaris om 'uit te leggen' neemt dus af. Althans, zo lijkt het. Of is er iets anders aan de hand? Is het soms zo dat commissarissen nog onvoldoende gewend zijn aan de roep om transparantie en verantwoording? En daarom hun toevlucht nemen tot regels en codes? Als de stelling houdbaar is dat toezichthouden een professie is dan is het afleggen van verantwoording een voorwaarde voor autonomie.

## De reactie: kennis en instrumenten

Commissarissen lijken zich in ieder geval wel bewust van de verschuivende verwachtingen die belanghebbenden en de publieke opinie aan hen stellen. Het commissariaat zet stevig in op professionalisering. Een groeiend opleidings- en scholingsaanbod stelt de individuele toezichthouder in staat zijn of haar kennis bij te spijkeren. Dit aanbod wordt gretig afgenomen door commissarissen op zoek naar instrumentarium om alle risico's uit te bannen. Via brancheverenigingen van toezichthouders wordt kennis gedeeld, dilemma's besproken

en waar nodig gelobbyd richting Den Haag. Sommige toezichthouders verzamelen een portefeuille van posities en profileren zich als ‘beroepscommissaris’. In een aantal sectoren wordt gesproken over het certificeren van commissarissen en in de financiële sector toetst De Nederlandsche Bank zelfs de geschiktheid van individuele interne toezichthouders. Word je niet geschikt bevonden, dan kom je er niet in.

Het is opvallend dat veel van de pogingen om toezicht te verbeteren er van uit lijken te gaan dat toezichthouders iets is dat men kan leren door kennis te vergaren en het goede instrumentarium te gebruiken. Als men de ‘checklisten’ goed volgt en een stevige set van indicatoren binnen handbereik heeft, zal het goed komen. Volgende individuele kennis (en bij gebrek veel cursussen volgen) lijkt dan een waarborg voor goed toezicht.

De vraag is of dit de weg is naar goed toezicht. Is het niet net als in het verkeer; goed bestuur is niet hetzelfde als de regels volgen. Pas wanneer er onverwachte, acute situaties zich voordoen waar de regels niet in voorzien, herken je de goede bestuurder. Juist in professionele beroepsgroepen is er ruimte voor eigen oordeel en interpretatie van de professional. En ruimte voor het ontwikkelen van meesterschap. Het lijkt er op dat de professionaliseringslag die het commissariaat momenteel doormaakt eenzijdig is. Want wat is eigenlijk een professie? En hoe kan dit begrip bijdragen aan een echte verbetering van het intern toezicht?

### Een professie: kenmerken en voorwaarden

Professies zijn van origine herkenbare kennisintensieve beroepsgroepen zoals artsen of advocaten. Het is een voorbeeld van een fenomeen dat je herkent als je het

ziet, maar wat heel moeilijk precies te definiëren is. In de wetenschappelijke literatuur woedt dan ook tot op de dag van vandaag een pittig debat tussen rekkelijken en preciezen over wat nu precies professionalisme is. In een relatief nauw omschreven definitie gaat professionalisme om het toepassen van algemene, wetenschappelijke kennis op specifieke gevallen op een nauwgezette en daarom geroutineerde en institutionaliseerde wijze (2).

Een professioneel beroep is hoog gespecialiseerd en complex. Het kan zowel om hand- of denkwerk gaan. Typerend is dat de kennis ten minste voor een groot deel vast te leggen is. De beroepsgroep beheert de collectieve kennis en zorgt ervoor dat deze wordt overgedragen aan nieuwe leden. Maar het overnemen van deze kennis is een proces van studeren en *training on the job*. Het kost tijd. Alleen door het beroep uit te voeren onder begeleiding van een meester kun je als leerling je kunde en competenties laten groeien. En na verloop van tijd wordt de kennis tot kunde. En wordt deze minder expliciet en tastbaar. De meester in het vak weet wat hij doet op basis van zijn lange ervaring gecombineerd met zijn kennis.

Men wordt geen goede dokter of een goede advocaat door uitsluitend alle handboeken te kennen en thuis te zijn in de wet. Het gaat om het ontwikkelen en gebruiken van professionele normen. Een advocaat en een rechter leren over tijd om te gaan met de ingewikkelde dilemma’s waar zij mee worden geconfronteerd. Een goede arts ontwikkelt pas na jaren een betrouwbaar ‘pluis niet pluis’ gevoel en een klinische blik. Professionaliteit betekent ook, ondanks weerstand, vast leren houden aan de uitgangspunten van het vak en onafhankelijk kunnen opereren. De professional handelt niet uitsluitend op basis van de theorie, maar ook op

\*\*\*\*\*

## TEGENOVER DE AUTONOMIE VOOR DE TOEZICHTHOUDER STAAT DE VERPLICHTING VAN DE BEROEPSGROEP OM VERANTWOORDING AF TE LEGGEN EN ZO LEGITIMITEIT TE BEHOUDEN

# JUIST IN PROFESSIONELE BEROEPSGROEPEN IS ER RUIMTE VOOR EIGEN OORDEEL EN INTERPRETATIE VAN DE PROFESSIONAL. EN RUIMTE VOOR HET ONTWIKKELEN VAN MEESTERSCHAP.

\*\*\*\*\*

basis van inferentie en ervaring.

Professionele beroepsgroepen hebben ook bepaalde institutionele kenmerken. Ze organiseren zich altijd in beroepsorganisaties (denk aan de gildes). Via deze organisaties bepalen ze zelf wie er wordt toegelaten tot de beroepsgroep. Bovendien organiseert de beroepsorganisatie scholing en bewaakt zij de kwaliteitsstandaarden. Daarbij horen gedragscodes waarin is vastgelegd hoe je je gedraagt als arts, rechter of advocaat. Een belangrijk aspect van een professie is hun autonomie. Professionals leggen verantwoording af aan hun collega's. Hun kennis is immers zo specifiek dat alleen hun *peers* in staat zijn te beoordelen of bepaald handelen en gedrag wel of niet laakbaar is. De autonomie kan worden gebruikt voor het standaardiseren van kennis en competenties en voor de training en selectie van nieuwe leden (3).

Een beroepsgroep verdient zijn autonomie echter uitsluitend omdat hij verantwoording aan de maatschappij aflegt over de wijze waarop hij zich kwijt van zijn maatschappelijke opgave (3). En hier wringt vaak de schoen. Juist in het huidige tijdsgewricht is het appèl van de samenleving op deze transparantie groot. Maar veel professies zijn dit in de loop der jaren enigszins uit het oog verloren. In de geneeskunde en in de advocatuur is zichtbaar dat de professies schoorvoetend meer openheid geven over de wijze waarop zij normen stellen.

## De commissaris als professional

Bij het commissariaat herkennen we een aantal aspecten die in de richting van een professie wijzen. Toezichthouders betekent omgaan met complexe vraagstukken en onzekerheid. De commissaris moet in staat zijn in korte tijd zicht te krijgen op het functioneren van de bestuurder en

de organisatie. Hij moet daarvoor voldoende kennis hebben en besef van zijn eigen rol en positie. Gevoel voor de sector en ervaring met wat er kan spelen in organisaties zijn cruciaal. Ondanks goede voortgangsrapportages van de directie moet de toezichthouder toch kunnen voelen dat er iets niet pluis is. De commissaris moet op basis van zijn meesterschap een afwijkend standpunt durven in te nemen en de moed hebben ondanks de feiten toch zijn intuïtie (impliciete kennis) te volgen.

Net als bij andere professies kost het ontwikkelen van toezichtsvaardigheden tijd. Al wordt dat niet altijd zo gezien. Al snel verwacht men dat een (oud)bestuurder ook een goede toezichthouder is. Dat geldt ook voor de jonge ambitieuze accountant met kennis van de laatste wet- en regelgeving. De praktijk wijst echter uit dat dit niet het geval is. Een gerespecteerd oud vakbondsleider vertrouwde ons laatst toe dat het hem heel wat jaren had gekost om te groeien in zijn rol als lid en later voorzitter van raden van commissarissen. Zelfs iemand die gepikt en gemazeld is in ingewikkelde organisatievraagstukken, politiek en onderhandelen moet het vak van toezichthouder nog leren.

Binnen het commissariaat ontwikkelen zich ook een aantal van de institutionele kenmerken van professies. De brancheverenigingen organiseren de opleiding van hun leden. En hoewel er steeds meer geworven wordt op basis van profielen, bepalen de zittende toezichthouders toch zelf wie zij in hun midden opnemen. De tabel geeft een schematisch overzicht van de aspecten van professies die herkenbaar zijn in het commissariaat. Daarbij is het nog wel de vraag in welke mate de kennisbasis van de commissaris nu te codificeren valt. De toename van cursussen, lesmateriaal, boeken, best practices en toolkits wijst wel in die richting. Maar ook hier gaat de vergelijking met andere professies op: je

## ZELFS IEMAND DIE GEPOKT EN GEMAZELD IS IN INGEWIKKELDE ORGANISATIEVRAAGSTUKKEN, POLITIEK EN ONDERHANDELEN MOET HET VAK VAN TOEZICHTHOUDER NOG LEREN.

\*\*\*\*\*

wordt geen uitstekend arts uitsluitend door het kennen van de handboeken. Het draagt zeker bij, en het is een noodzakelijke voorwaarde. Als je geen jaarrekening en balans kan lezen dan kun je geen goede toezichthouder zijn. Maar de meester ontstijgt de opgeschreven kennisbasis en is in staat om ook in nieuwe situaties juist te handelen. Samenvattend lijkt de stelling dat de toezichthouder een professional is zeker houdbaar.

### De consequenties voor goed toezicht

Als we het commissariaat als professie beschouwen dan kunnen we een aantal aanbevelingen doen die bijdragen aan het vergroten van de kwaliteit van toezicht en het

vertrouwen van de samenleving in het toezicht. Ten eerste is er het besef dat goed toezicht houden een kunde is die je moet leren, ook als je een gevierd bestuurder was. Dat kost tijd. En daarbij is een goede leermeester essentieel, die als rolmodel functioneert en die de 'niet tastbare' kennis en ervaring overdraagt. Er kan nog veel worden verbeterd aan het opleiden van nieuwe generaties commissarissen geïnspireerd door het meester – gezelschap – leerling model. Ten tweede spelen intercollegiale toetsing en intervisie een belangrijke rol bij kwaliteitsbewaking in professies. Ook dit zien wij nog weinig terug in het commissariaat. En ten derde is het in een professionele beroepsgroep heel normaal om te oefenen met ingewikkelde vraagstukken, onder het adagium "oefening baart

Tabel 1: Aspecten van professie in het toezicht houden

	Eigenschappen van een professie	Van toepassing voor interne toezichthouders?
type werk	Het werk is complex en ingewikkeld	Ja, het gaat vaak om ingewikkelde strategische en organisatievraagstukken
	Kennis is te codificeren	Dat is de vraag. Toolkits en best practices proberen het wel
	Training kost tijd	Ja, maar dit wordt nog weinig herkend
Instituten	Beroepsorganisatie spelen grote rol	Ja, verenigingen van toezichthouders spelen een steeds grotere rol
	Toegang is gereguleerd	Ja, via coöptatie
	Scholing via beroepsorganisatie	Ja, en steeds meer

# ALS DE TOEZICHTHOUDER ZELF DOOR PUBLIEK, OVERHEID EN WETGEVER UITSLUITEND WORDT AFGEREKEND OP HET VOLDOEN AAN REGELS EN PROCEDURES, DAN HEEFT MODERN PROFESSIONALISME IN HET TOEZICHT GEEN KANS.

\*\*\*\*\*

kunst”. Dit kan voor het commissariaat heel wel vorm krijgen, bijvoorbeeld via simulaties en *serious gaming*. Zo kunnen commissarissen oefenen met lastige scenario’s, vanuit het besef dat omgaan met calamiteiten en onverwachte gebeurtenissen niet uit een boekje is te leren.

Ten slotte helpt het perspectief van de toezichthouder als professie om het belang in te zien van openheid en transparantie. Toezichthouders hebben een zekere mate van autonomie. Maar de onafhankelijkheid en discretionale bevoegdheid moeten steeds opnieuw worden verdiend. Dit vraagt bijvoorbeeld dat commissarissen goed kunnen motiveren waarom zij bepaalde beslissingen wel of niet hebben genomen. Ook naar de buitenwacht. Complexe beslissingen moeten veel beter worden gedocumenteerd, zodat het achteraf mogelijk is de afweging uit te leggen en te toetsen. Dat is modern professionalisme!

Dit modern professionalisme vergt niet alleen inspanning van de commissaris, maar ook van iedereen die de commissaris de maat neemt. Als de interne toezichthouder zelf door publiek, overheid en wetgever uitsluitend wordt afgerekend op het voldoen aan regels en procedures en niet op grond van een goed onderbouwd ‘bezonken oordeel dat met de jaren is gevormd’ dan heeft modern professionalisme in het toezicht geen kans. Dan wordt de commissaris niet in staat gesteld de juiste professionele attitude, interne moraal en het essentiële professioneel kompas ontwikkelen. De toezichthouders moeten hiervoor wel zelf het initiatief nemen door te erkennen dat zij een professie zijn en inhoud geven aan de opbouw van professionaliteit. En ruimte krijgen van hun omgeving. Om zo van een kunde uit te groeien tot kunst.

## Noten

1. Maarten Schinkel, NRC , 14 november 2013
2. Mirko Noordegraaf (2007). From “Pure” to “Hybrid” Professionalism. Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society*, 39(6): p765
3. Andrew Abbott (1988). *The system of professions. An essay on the division of expert labor.* University of Chicago Press

## Over de auteurs

Dr. Eelke M. Heemskerk is universitair docent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en specialist governance bij De Galan Groep. Margrietha Wats MBA is arts en partner bij De Galan Groep.

