

ANTICIPEREND TOEZICHT DOOR COMMISSARISSEN, HOE DOE JE DAT?



*Corporaties kunnen een achterstand op het gebied van governance zich niet meer veroorloven. Op de foto een gerenoveerde corporatiewoning in Gouda
(Fotografie Lex Broere)*

Commissarissen kunnen niet meer volstaan met alleen achteruitkijken en controleren, maar moeten nu vooruitkijken en adviseren. Zeker bij woningcorporaties, waar we aan de vooravond staan van een strategische heroriëntatie. Makkelijker gezegd dan gedaan. Want hoe bereik je dit als raad? Een toezichtskader dat rekening houdt met inhoud, proces en gedrag helpt de prestaties van de raad van commissarissen te verbeteren.

DOOR EELKE HEEMSKERK, UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM EN DE GALAN GROEP, ANS CUIJPERS, COMMISSARIS WOONBEDRIJF EINDHOVEN EN PARTNER DE GALAN GROEP, HANS DE RUIJTER, DE GALAN GROEP

Commissarissen in de corporatiesector maar ook daarbuiten zien dat de maatschappij en de politiek steeds meer van ze verwacht. Als hoeders van het maatschappelijk belang zijn commissarissen een belangrijke achtervang die moeten voorkomen dat er te grote problemen ontstaan. De afgelopen jaren is dit helaas niet altijd gelukt. De problemen die aan het licht kwamen bij corporaties, zoals Vestia, Woonbron en Laurentius werden breed uitgemeten in de media. Alle corporaties dienen nu het geschonden vertrouwen te herstellen. Het is dan ook niet vreemd dat goed toezicht steeds minder vrijblijvend is.

Zo zien we dat externe toezichthouders zich in toenemende mate bemoeien met de commissarissen. Het functioneren van de commissarissen is in hun ogen immers onderdeel van de bestuurskracht en het bestuurlijk handelen. Ook werd de governancecode woningcorporaties uit 2006 in 2011 verder aanscherpt. Aedes kijkt steeds strenger of haar leden hun bestuur en toezicht wel conform deze code inrichten. Bovendien stelde de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties in haar eindrapportage van december 2012 onder meer voor om een 'fit and proper' test in te stellen voor bestuurders en commissarissen bij woningcorporaties. Het vrijblijvend evalueren van goed toezicht maakt langzaam maar zeker plaats voor toetsen van toezicht. En voor commissarissen bij corporaties neemt de opgave steeds verder toe. De ontwikkelingen in de omgeving gaan razendsnel en zijn onvoorspelbaar.

Denk alleen al aan de inperking van het werkkterrein van corporaties, aan de verhuurdersheffing en daarmee gepaarde inperking van investeringsmogelijkheden en aan een strakkere sturing en toezicht vanuit externe toezichthouders en het departement.

CORPORATIESECTOR SCOORT NOG SLECHT OP GOOD GOVERNANCE

Tegen deze achtergrond is het des te schokkender dat de prestaties achterblijven. De Water en Kersties laten in een recent artikel zien dat corporaties bij hun visitaties het slechtst scoren op het onderdeel Governance. Niet minder dan driekwart van de corporaties heeft de governance onvoldoende op orde en scoren onder de norm. Daarbij gaat het om het onvoldoende functioneren van de RvC: een toetsingskader ontbreekt regelmatig en de governancecode woningcorporaties wordt onvoldoende nageleefd. Er vindt bijvoorbeeld geen gedegen zelfevaluatie plaats, open werving van nieuwe leden blijft uit, profiel-schetsen ontbreken, er is onvoldoende open cultuur binnen de raad en – misschien wel het meest zorgwekkend – de commissarissen stellen zich niet kritisch genoeg op naar het bestuur. Kortom, er is sprake van behoorlijk achterstallig onderhoud wat betreft governance. Corporaties kunnen zich deze achterstand op governance niet meer veroorloven.

DE HOOGSTE TIJD VOOR ANTICIPEREND TOEZICHT

Commissarissen moeten minder afhankelijk worden voor hun informatie van de bestuurder(s). Er wordt verwacht dat ze zicht hebben op de werkelijkheid achter de papieren werkelijkheid. Om een 'pluis of niet pluis'-gevoel bij de organisatie te ontwikkelen en om te handelen wanneer dat nodig is. De rol van de commissaris is niet meer uitsluitend terugkijken of de bestuurder het goed heeft gedaan. Veel vaker

zullen commissarissen ook vooruit moeten kijken. Past de strategie van de organisatie bij de ontwikkelingen in de omgeving? Zijn de risicoprojecties realistisch? Welke nieuwe onderwerpen komen op waar je als toezichthouder zicht op wilt hebben en nu nog niet hebt? Deze vragen passen bij *anticiperend toezicht*. Dit anticiperend toezicht kijkt zowel achteruit als vooruit. Naast controleren heeft anticiperend toezicht dus ook de taak om vooruit te kijken en te adviseren.

Goed anticiperend toezicht vraagt om een mix van drie ingrediënten. Uiteraard is de samenstelling van de raad van groot belang. Is de juiste kennis en kunde beschikbaar om toezicht te houden op de risico's en om de bestuurder(s) met raad terzijde te staan? Daarnaast is het zaak dat de commissarissen een taakopvatting hanteren die aansluit bij de opgave van de organisatie. Doen de commissarissen de juiste dingen en doen ze deze dingen goed? Het derde ingrediënt is misschien het minst besproken maar niet minder cruciaal: vertoont de raad als groep het juiste gedrag? Kunnen alle leden optimaal bijdragen, is er voldoende ruimte voor afwijkende meningen, spreekt men elkaar aan. Alle drie de ingrediënten vormen de basis voor goed toezicht. Wat kun je nu doen om als raad te investeren in anticiperend toezicht?



Figuur 1 Drie ingrediënten voor anticiperend toezicht

HET TOEZICHTSKADER ALS BASIS VOOR ANTICIPEREND TOEZICHT

Wanneer een raad van commissarissen zijn taakopvatting, zijn gedrag en zijn samenstelling wil optimaliseren dan is de vraag wat het kader is van waaruit hij zijn toezicht in wil vullen. In de praktijk zien we dat toezichtkaders te abstract of te concreet zijn, met teveel informatie of juist te weinig. De langetermijnvisies, omvangrijke strategische nota's en beleidsdocumenten met een hoog abstractieniveau bieden onvoldoende houvast om als kader te kunnen dienen. Bovendien zijn deze in bijna alle gevallen opgesteld door de organisatie en niet een product van de commissarissen zelf.

Een strategisch toezichtskader dat als basis dient voor effectief anticiperend toezicht kent in de basis vier elementen: de strategische opgave, een gedeelde visie op betrokkenheid en rolinvulling van de raad, de speerpunten voor het toezicht en een interface tussen de raad en de organisatie. We bespreken de gedeelde visie op betrokkenheid en de interface in detail, omdat we zien dat hier nog relatief weinig aandacht voor lijkt te zijn.



Figuur 2 De opbouw van een strategisch toezichtskader

BEPAAAL DE STRATEGISCHE OPGAVE

Het toezicht van de commissarissen is er op gericht de organisatie succesvol te laten zijn in de opgave waar deze voor staat. Het is dan ook logisch dat de strategische opgave en de operationele uitdagingen die daar uit voortvloeien, leidend zijn bij het bepalen van een toezichtskader. Toch zien we dat er vaak geen eenduidige en gedeeld strategisch kader is. Vraag vijf commissarissen wat de kernpunten van de strategie van de organisatie is en je krijgt heel dikwijls vijf verschillende antwoorden (dat geldt overigens niet uitsluitend voor de corporatiesector). Het begint dan ook met een helder beeld over de strategische opgave met zicht op verschillende scenario's.

ONTWIKKEL EEN GEDEELDE VISIE OP ROL EN BETROKKENHEID VAN DE RAAD

Goed toezicht is niet alleen mensenwerk, het is teamspel. Een raad vol met uitermate geschikte en competente individuele commissarissen kan heel wel als groep slecht presteren. Een belangrijke bouwsteen voor goed teamfunctioneren is dan ook een gedeelde opvatting over de rol en betrokkenheid van de raad. In de dagelijkse praktijk blijven deze beelden doorgaans impliciet en divers. Er is weinig tijd om een gesprek te hebben over hoe men aankijkt tegen de rol en de taken van de raad. Laat staan ruimte om verschil van inzicht hierover boven tafel te krijgen en vervolgens te bespreken op een constructief kritische wijze. Dat maakt het lastig om het gesprek te voeren over de vraag 'doen we de goede dingen' en 'doen we de dingen goed'. Als gevolg hiervan bestaan bij commissarissen verrassend vaak verschillende opvattingen over de kerntaken, strategische uitgangspunten en verantwoordelijkheden. Hoe verhouden financieel en maatschappelijk rendement zich tot elkaar? Hoe operationeel willen we zijn? Verschil van inzicht leidt hier regelmatig tot irritatie en conflict. Met grote negatieve consequenties voor hun organisatie en de samenleving als gevolg.

Figuur 3 geeft een simpel denkmodel over de rol die een raad in kan nemen op twee assen: operationele betrokkenheid en strategische betrokkenheid. De passieve raad functioneert als een stempelmachine voor besluiten die zijn genomen door de bestuurders. De toezichthoudende raad hecht vooral waarde aan de controlerende rol. Hij zorgt ervoor dat de organisatie op de juiste wijze wordt aangestuurd en de managers in control zijn. De betrokken raad voegt hier ook de advies-taak aan toe, met name op strategisch gebied. De interveniërende raad speelt tevens een rol bij het nemen van kernbeslissingen in de organisatie. Hier beginnen de commissarissen langzaam op te schuiven naar

de stoel van de bestuurder. De operationele raad ten slotte maakt zelf alle cruciale beslissingen die vervolgens worden uitgevoerd door het management. De commissarissen functioneren dan als 'schaduwbestuur'.

De toezichthoudende raad hecht vooral waarde aan de controlerende rol. Hij zorgt ervoor dat de organisatie op de juiste wijze wordt aangestuurd en de managers in control zijn.

In de praktijk is de rolinvulling van commissarissen over deze assen situationeel bepaald. In sommige gevallen zal interveniëren nodig zijn, in andere gevallen is een toezichthoudende rol voldoende. Commissarissen bepalen zelf welke rol ze in nemen. Maar los van de specifieke context dient een raad van commissarissen een gedeeld beeld te hebben over wat in principe de meest wenselijke rolinvulling is. Een coherent gedeeld beeld over rol en verantwoordelijkheden vormt de toetssteen waarop commissarissen hun eigen gedrag en handelen kunnen beoordelen. En de toetssteen waarop commissarissen elkaar over en weer kunnen aanspreken op hun gedrag. Commissarissen doen er dus goed aan de tijd te nemen om met elkaar te praten over de simpele vraag: hoe zien wij onze huidige rol en welke rol zien wij – gegeven de opgave waar de organisatie strategisch en operationeel voor staat – als de meest wenselijke rol.



Figuur 3 Verschillende rollen en betrokkenheid van een Raad van Commissarissen

BENOEM SPEERPUNTEN VOOR HET TOEZICHT

Vanuit de strategische opgave volgen speerpunten voor het toezicht. Welke onderwerpen staan de aankomende periode scherp op de agenda? En welke onderwerpen zijn op dit moment misschien iets minder van belang? Daarbij helpt het als de commissarissen per onderwerp hun betrokkenheid specifiek benoemen. Geef per onderwerp aan of je rol vooral toezichthoudend, meer betrokken of wellicht interveniërend is. Ook deze typering is altijd contextueel en zal regelmatig worden aangepast. Wanneer een risicovol thema naar tevredenheid is afgerond, kan de raad wat minder betrokken worden.

Het gesprek over rolinvulling per speerpunt is niet alleen van belang voor de relatie tussen de commissarissen onderling. Juist ook in de relatie tussen de commissarissen en de bestuurder(s) is het essentieel dat er over en weer heldere verwachtingen zijn over rol, taken en verantwoordelijkheden. Wanneer de commissarissen expliciet zijn over hun beoogde rol dan creëert dit ook duidelijkheid voor de bestuurder. Wat kan de bestuurder verwachten van de commissarissen? Op welke onderwerpen zullen ze doorvragen?

ZORG VOOR EEN GOEDE INTERFACE TUSSEN ORGANISATIE EN COMMISSARISSEN

De commissarissen zijn zelf verantwoordelijk voor hun informatiepositie. Uiteraard zijn ze daarin afhankelijk van de bestuurder. Toch moeten de commissarissen zelf bepalen op welke onderwerpen ze welke informatie nodig hebben. En de bestuurder moet daar in voorzien. De commissaris moet hier balanceren op een slap koord: wel meer betrokken maar niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Het spel tussen bestuurder en toezichthouder wordt bij anticiperend toezicht intenser. Maar hier speelt nog een wezenlijk probleem waar te weinig aandacht voor is: er is een verschil in omloopsnelheid tussen organisatie zelf en raad van commissarissen. De organisatie en haar bestuurders werken full time, terwijl de commissarissen slechts enkele keren per jaar vergaderen. Dit is niets nieuws. Maar de consequentie hiervan is dat de managementinformatie die geschikt is voor de bestuurder niet per se de soort informatie is waar de commissaris behoefte aan heeft. Er is een interface nodig tussen de organisatie en de commissarissen.

De jaarlijkse zelfevaluatie is niet vrijblijvend maar zeer urgent. Zie het als een *health check*: voldoen we nog op alle onderdelen die onze kwaliteit bepalen.

Die interface kan georganiseerd worden door als raad aan te sluiten bij het bestuurlijk proces van sturen en beheersen. Dit proces bestaat enerzijds uit het externe afstemmingsvraagstuk – het proces van beleidsvorming en strategie (het ‘waardemanagement’: de goede dingen doen) en anderzijds uit het realiseren van de afgesproken strategie (het ‘prestatie- en risicomanagement’: de goede dingen goed doen). Op alle momenten in deze cyclus kan de raad – vanuit zijn rol als interne toezichthouder – in gesprek gaan met de bestuurder. Maar dan moeten de commissarissen wel kunnen beschikken over informatie die is toegesneden op hun rol als interne toezichthouder. Teveel details maken het gemakkelijk om ongewild door te schieten naar een internerende rol.

Het opstellen van een strategisch informatieprotocol is een handig onderdeel van de interface. De basis wordt gevormd door de speerpunten voor het toezicht. Vervolgens wordt opgenomen welke informatie de raad wil hebben. Soms is deze informatie al direct beschikbaar. Soms zal beschikbare informatie naar een hoger abstractieniveau moeten worden gebracht, zodat de nadruk op trends en ontwikkelingen komt te liggen. En soms is informatie nog niet beschikbaar. De indicatoren in het informatieprotocol kijken zowel terug als vooruit. De

voortuitkijkende informatie kan heel goed meer kwalitatief van aard zijn. Door op deze wijze expliciet het voortuitkijkende element in te bouwen geeft de raad concreet handen en voeten aan het invullen van anticiperend toezicht.

CONCLUSIE

De taak van commissarissen wordt steeds minder vrijblijvend: de verwachtingen van maatschappij en politiek blijven toenemen. Als de grote verschuivingen in het landschap van de corporaties in ogen-schouw worden genomen in combinatie met de matige score op governance bij de visitaties dan kunnen commissarissen zich niet langer veroorloven om op de oude wijze toezicht te houden. Dit voldoet niet langer. Het is tijd voor anticiperend toezicht. Commissarissen doen er goed aan te investeren in hun eigen kwaliteit. Zeker omdat er een ontwikkeling is van zelfevaluatie naar toetsen van governance. De jaarlijkse zelfevaluatie is niet vrijblijvend maar zeer urgent. Zie het als een *health check*: voldoen we nog op alle onderdelen die onze kwaliteit bepalen. En als de score op een bepaald onderdeel niet voldoende is, dan vraagt dat directe aanpassing. De discussie over de ‘fit and proper’ test voor commissarissen en bestuurders past in deze ontwikkeling naar toetsen van governance. Wat hierbij opvalt is dat dit zich nog uitsluitend richt op *individuele* commissarissen. Iemand is als persoon meer of minder geschikt als commissaris. Maar goed toezicht is een uitkomst van het samenspel van de commissarissen.

Anticiperend toezicht stelt commissarissen in staat om vanuit hun eigen rol bij te dragen aan het succes en de continuïteit van de organisaties. Zonder daarbij op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Aandacht voor zowel taakopvattingen, gedrag en samenstelling is noodzakelijk om anticiperend toezicht optimaal in te richten. Dat vraagt om een helder toezichtskader dat door de commissarissen zelf is ontwikkeld. Dat levert de basis voor kwalitatief hoogwaardig intern toezicht. Een *health check* is dan geen probleem meer.

Literatuur

Water, Wilma de en Albert Kerssies (2013) ‘Corporatiesector: aan de slag met governance!’ in *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 3, pp26-31
 Heemskerck, Klaas, Eelke M. Heemskerck en Margrietha Wats. 2013. Van controleren naar anticiperen. de rol van toezichthouders op goed bestuur in het voortgezet onderwijs. *Goed Bestuur, Tijdschrift Over Governance* (1): 37-43
 Dit model bouwt voort op Nadler 2004. *Building better boards*. Harvard Business Review Vol. 82