

## 8 | RADEN VAN TOEZICHT

*Ineke Boers & Cor van Montfort*

### 8.1 INTRODUCTIE

Intern toezicht is het toezicht op het bestuur van een organisatie door een orgaan binnen dezelfde organisatie. Dit principe om bestuur en toezicht te scheiden, is een belangrijk uitgangspunt in het huidige denken over goed bestuur bij organisaties in de publieke sector.

Intern toezicht kan op verschillende manieren worden vormgegeven: via een *one-tier*- en via een *two-tier*-structuur. In het *one-tier*-model zijn bestuurders en interne toezichthouders verenigd in één orgaan. Bij het *two-tier*-model zijn intern toezicht en bestuur formeel gescheiden in afzonderlijke organen. Intern toezicht wordt in dat geval ingevuld door een raad van toezicht of een raad van commissarissen.

Organisaties in de publieke sector kiezen meestal voor een *two-tier*-bestuursmodel, namelijk een raad-van-toezichtmodel (Hooge & Helderma, 2007, p. 47). Dit hoofdstuk beperkt zich tot deze raden van toezicht. Raden van advies laten we buiten beschouwing. Ook de raden die namens aandeelhouders opereren (bijvoorbeeld raden van commissarissen in het bedrijfsleven), laten we hier buiten beschouwing. Immers, binnen de publieke sector ontbreekt het aan aandeelhouders. Overigens worden raden van toezicht in de (semi)publieke sector soms wel raden van commissarissen *genoemd*. Dit is bijvoorbeeld het geval bij hogescholen en woningcorporaties. Dit hoofdstuk gaat wel over dergelijke raden van commissarissen, die alleen in naam verschillen van een raad van toezicht.

### 8.2 RADEN VAN TOEZICHT IN DE PUBLIEKE SECTOR

In verschillende publieke sectoren komen we raden van toezicht tegen. Veel regionale opleidingscentra, hogescholen, universiteiten, zorginstellingen, woningcorporaties en zelfstandige bestuursorganen beschikken over een raad van

toezicht. Ook in andere publieke sectoren worden raden van toezicht steeds meer gemeengoed, zoals bij goede-doelenorganisaties, cultuurinstellingen en instellingen voor kinderopvang. Soms is een organisatie bij wet verplicht een raad van toezicht te hebben, bijvoorbeeld universiteiten en zelfstandige bestuursorganen (zbo's), zoals TNO en het Kadaster. Vaker is dit niet het geval, maar hebben sectoren eigen governancecodes, waarin ze zichzelf verplichten om een raad van toezicht te hebben.

De opkomst van raden van toezicht past in een bredere trend van veranderende bestuurlijke verhoudingen. Onder andere Minderman (2008) omschreef in dit kader de ontwikkeling van *government* naar *governance*, waarin de centrale overheid zich terugtrekt en het bestuur van non-profitorganisaties versterkt wordt met nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Een andere ontwikkeling die heeft bijgedragen aan de opkomst van raden van toezicht, is die van *good governance* in het bedrijfsleven. De Code Tabaksblat en de discussie over goed ondernemingsbestuur kregen ook hun neerslag in de publieke sector. Een van de voorlopers in de publieke sector was de commissie Health Care Governance (Commissie-Meurs, 1999). Hierna brachten ook andere commissies en brancheorganisatie (adviezen voor) governancecodes uit.

In het verlengde van alle governancecodes en de discussie hieromheen ontstonden steeds meer raden van toezicht. Hoewel de ontwikkeling om intern toezicht en bestuur te scheiden nog steeds gaande is, voltrok deze ontwikkeling zich in betrekkelijk korte tijd. Opvallend is wel dat deze breed ingezette ontwikkeling per branche een andere voorgeschiedenis kent. Dit leidde onder andere tot uiteenlopende wet- en regelgeving (zie ook In 't Veld, Van Twist & Luursema, 2002; Algemene Rekenkamer, 2008a).

#### *Drie rollen voor raden van toezicht*

Raden van toezicht kennen in de praktijk verschillende rollen: de *toezichtrol*, de *adviesrol* en de *werkgeversrol*. Hierna lichten we de verschillende rollen kort toe:

- *Toezichtrol*: een raad van toezicht houdt toezicht op het bestuur.<sup>1</sup> De raad is hierdoor het hoogste interne orgaan. De raad houdt integraal toezicht. De raad ziet toe op alle aspecten van de instelling en neemt alle relevante belangen in overweging. De bevoegdheden die de raad heeft om deze rol

---

1. De toezichthoudende taak van raden van toezicht is onder andere vastgelegd in de geldende *governancecodes* voor het hbo (art. III.1), het mbo (art. 3.1.1), de zbo's die zijn aangesloten bij de handvestgroep Publiek Verantwoorden (art. 4.1), en bij de universiteiten (art. 3.1). Deze toezichthoudende taak is tevens vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Voor de gezondheidszorg is deze toezichthoudende taak wettelijk voorgeschreven in het Uitvoeringsbesluit Wet toelating zorginstellingen (WTZi) (art. 6.1 lid 1a).

vorm te geven, zijn onder andere de goedkeuring van het jaarverslag, de jaarrekening, de begroting, wijziging van de statuten en het benoemen van de accountant.

- *Adviesrol*: de raad van toezicht heeft een raadgevende taak richting bestuur.<sup>2</sup>
- *Werkgeversrol*: doorgaans is de raad van toezicht verantwoordelijk voor de benoeming, beoordeling en beloning van het bestuur. Hooge, Nusink en Van der Sluis (2006) stellen dat de raad van toezicht in zijn werkgeversrol moet zorgen voor een goede, deskundige en passende topstructuur van bestuurders.

In theorie kunnen toezicht en advies op gespannen voet staan. Het kan immers voorkomen dat de raad toezicht moet houden op de uitwerking van een advies dat hij zelf eerder heeft gegeven (zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, 2008a; In 't Veld, Van Twist & Luursema, 2002; Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman & Gronheid, 2003; Maassen, 1999). In de praktijk zien bestuurders en toezichthouders deze spanning niet altijd. Juist de adviesrol biedt volgens hen meerwaarde; door advies te geven en in een vroeg stadium betrokken te worden bij voorgenomen besluiten zouden besluiten beter beargumenteerd worden en krijgt de raad van toezicht de mogelijkheid in een vroeg stadium 'bij te sturen' (zie ook Delfos-Roy, 1997; Van den Hoek, 2006; Algemene Rekenkamer, 2008a).

### 8.3 VERWACHTINGEN EN KNELPUNTEN

De verwachtingen over raden van toezicht zijn hooggespannen en lopen uiteen. Zo zou intern toezicht het bestuur bij de les houden, het verticaal toezicht namens de minister versterken, de kwaliteit van het onderwijs verbeteren en de maatschappelijke legitimiteit van organisaties versterken (Algemene Rekenkamer, 2008a; Schillemans, 2007, p. 148). Een voorbeeld is het citaat hierna, waarin de staatssecretaris van OCW haar mening geeft over het belang van adequaat intern toezicht:

'De interne toezichthouder vormt als tegenmacht ten opzichte van de bestuurder een belangrijk onderdeel in het geheel aan checks & balances die nodig zijn voor goed bestuur van onderwijsinstellingen (...). Adequate interne controle op een zelfstandig functionerend bestuur kan een belangrijke bijdrage leveren aan een goede

---

2. Deze raadgevende taak is onder andere vastgelegd in de geldende *governancecodes* voor het hbo (art. III.1), het mbo (art. 3.1.1), de universiteiten (art. 3.1, ook in WHW vastgelegd) en de handvestgroep (art. 4.1). Voor de gezondheidszorg is dit wettelijk voorgeschreven in het Uitvoeringsbesluit WTZi (art. 6.1 lid 1a).

invulling van de wettelijke taken, en aan het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke middelen. Bovendien speelt de interne toezichthouder ook een belangrijke rol in het bewaken van de maatschappelijke verankering van de school.' (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2008)

Hoewel nog niet is aangetoond dat een (goed functionerende) raad van toezicht een voorspellende factor is voor goed beleid, goede prestaties of een hoge maatschappelijke verankering, zijn er wel indicaties dat er een verband is. Zo toonde Schillemans (2007) aan dat de raden van toezicht van een aantal onderzochte zbo's op een aantal punten zichtbaar invloed hebben. Daarbij gaat het niet zozeer om de inhoud van de besluiten die het bestuur neemt, maar meer over de wijze waarop de organisatie de bedrijfsvoering organiseert, methoden van kwaliteitszorg en de externe opstelling. Een andere indicatie voor een verband is de lijst van zwakke scholen van de Onderwijsinspectie. Hieruit blijkt dat veel van deze scholen te maken hebben met slecht bestuur en slecht management (Inspectie van het Onderwijs, 2006). Het verband tussen goed intern toezicht en goed bestuur kan met behulp van tabel 8.1 theoretisch worden weergegeven:

**Tabel 8.1 Verhouding tussen intern toezicht en functioneren bestuur**

	<b>Bestuur functioneert goed</b>	<b>Bestuur functioneert slecht</b>
<b>Raad van toezicht functioneert goed</b>	Geen problemen (1)	Raad van toezicht grijpt in (4)
<b>Raad van toezicht functioneert slecht</b>	Geen problemen op de korte termijn (2)	Misstanden dreigen (3)

Bron: Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman & Gronheid, 2003, p. 83

In situatie 1 en 2 is sprake van een goed functionerend bestuur en niet van wanbestuur. Hier hoeft de raad van toezicht niet in te grijpen. De (zichtbare) meerwaarde van de raad van toezicht is dan ook relatief laag: de raad kan het bestuur enigszins bijsturen, of aanscherpen, maar ook zonder de raad van toezicht zou het bestuur goed functioneren en presteren. In situatie 3 functioneert het bestuur slecht, en de raad van toezicht ook. De raad van toezicht grijpt niet in en wanbestuur blijft voortbestaan. Hier ontbreekt dan ook in de praktijk een zichtbare meerwaarde van de raad van toezicht. In situatie 4 is sprake van een slecht functionerend bestuur. Een goede raad van toezicht zou het bestuur dan moeten bijsturen en via ontslag en benoeming moeten zorgen voor een beter bestuur. In deze situatie is de meerwaarde van een raad van toezicht het grootst en het meest zichtbaar.

Of raden van toezicht in de praktijk aan de hooggespannen verwachtingen voldoen, is niet duidelijk. Empirische onderbouwing hiervoor ontbreekt. Dit komt mede doordat raden van toezicht een betrekkelijk nieuw fenomeen zijn,

aangezien de raden in de praktijk op uiteenlopende wijze zijn vormgegeven en op heel verschillende manieren invulling geven aan hun taken. Raden van toezicht in de publieke sector kennen uiteenlopende regelingen omtrent omvang, quorum, zittingstermijnen en herbenoeming, openbaarheid van vergaderingen en honoraria en vullen hun toezicht, advies en werkgeversrol verschillend in (zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, 2005; Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 64; Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman & Gronheid, 2003). Toch is de ervaren invloed van raden van toezicht groot. Vooral de adviseerende rol van raden van toezicht heeft volgens de interne toezichthouders en bestuurders meerwaarde (Algemene Rekenkamer, 2008a). Omdat de raad van toezicht over deskundigheid beschikt, een (kritisch) klankbord voor het bestuur vormt en toegang tot een breder netwerk biedt, zou een instelling in de publieke sector in het algemeen beter af zijn met dan zónder raad van toezicht (zie ook Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman & Gronheid, 2003, p. 125). Raden kunnen alledaagse gebeurtenissen met meer distantie beschouwen, waardoor emoties minder indringend gevolgd worden en ideeën en initiatieven evenwichtiger kunnen worden beschouwd.

Hierna volgt een aantal opvallende knelpunten uit de huidige praktijk van intern toezicht.

#### *Financieel toezicht of meer?*

Van oudsher houden raden van toezicht vooral toezicht op financiële aspecten en is een van de belangrijkste taken het goedkeuren van de jaarrekening. Om goed toezicht te houden op het beleid en bestuur en 'de algemene gang van zaken' moeten raden van toezicht integraal toezicht houden, breder dan alleen financiën. In de praktijk komt dit echter nog niet goed van de grond en hebben raden van toezicht minder oog voor bijvoorbeeld kwaliteit of interne risicobeheersing (zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, 2005; Limbach & Scheele, 2006, p. 13; Van Leeuwen & Paur, 2005). Dit komt enerzijds doordat raden van toezicht in de meeste sectoren in de publieke sector een relatief nieuw fenomeen zijn en deze onderwerpen nog niet altijd op de agenda van de raad van toezicht staan. Anderzijds heeft dit te maken met de complexiteit van nieuwe aspecten als 'kwaliteit', en beschikken de raden (nog) niet altijd over de juiste kennis en vaardigheden. Dit probleem speelt niet exclusief in de publieke sector, maar ook in het bedrijfsleven, bijvoorbeeld bij het onderwerp 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'. De maatschappelijke performance van een onderneming is moeilijker objectief vast te stellen en te kwantificeren dan de financiële resultaten (De Waard, 2008).

#### *Samenstelling*

De samenstelling van raden van toezicht is voor verbetering vatbaar. In de corporatiesector bleek de gemiddelde raad van toezicht in 2007 er een van

'oude witte mannen'. Het systeem van coöptatie dat in een aantal sectoren nog gebruikelijk is, is niet bevorderlijk voor een snelle verandering in de samenstelling van de raden van toezicht (Hooge, Nusink & Van der Sluis, 2006; Hooge & Helderma, 2007).

#### *Ontbreken toetsingskader of toezichtagenda*

Zoals eerder is toegelicht, heeft een raad van toezicht normen nodig om een oordeel te kunnen vellen. Deze zijn echter niet altijd aanwezig, of niet transparant gemaakt in de publieke verantwoording (Algemene Rekenkamer, 2008a, 2009). Schillemans (2007, p. 158) wijst erop dat het onvermogen van betrokkenen om inhoudelijk scherp aan te geven wat raden van toezicht belangrijk vinden, past bij het eerder door verschillende van zijn respondenten geconstateerde feit dat de opvattingen van de raden van toezicht in het algemeen dicht aanliggen tegen de koers die het bestuur voorstelt.

#### *Informatieverzameling door raden van toezicht*

Hoewel raden van toezicht onafhankelijk zijn, zijn ze in belangrijke mate afhankelijk van het bestuur voor hun informatievoorziening; er is sprake van een 'onafhankelijkheidsparadox'. Hierdoor lopen raden het risico onvolledig of eenzijdig geïnformeerd te zijn (Algemene Rekenkamer, 2008a). Het is daarom belangrijk dat raden van toezicht ook zelf zorgen dat zij relevante informatie ontvangen.

Op dit terrein zien we twee problemen. In de eerste plaats zijn raden van toezicht vaak terughoudend bij het zoeken naar informatie die niet direct van het bestuur komt. De basis voor dit probleem is dat het zelf actief informatie verzamelen in de praktijk gevoelig ligt. Controle op het bestuur door informatie te vergaren bij anderen dan het bestuur kan onrust scheppen en kan de positie van het bestuur ondermijnen (zie ook Delfos-Roy, 1997, p. 57). Uit de Rekenkamerverkenning 'Goed bestuur in uitvoering' (2008a) blijkt dat veel raden van toezicht daarom voorzichtig omgaan met het actief vergaren van informatie. Zo komt het zelden voor dat het bestuur afwezig is bij overleg tussen raad van toezicht en bijvoorbeeld de ondernemingsraad, een afdeling of de cliëntenraad. Dit om te voorkomen dat de raad van toezicht het bestuur buiten spel zet.

In de tweede plaats is er vaak een gebrek aan geschikte informatie. Dit heeft te maken met het sturen op afstand. Een raad van toezicht staat – evenals een bestuur – vaak op grote afstand van het primaire proces van de organisatie. Sturen op afstand kan met een zeer goed doordacht en uitgebalanceerd informatie- en kengetallensysteem, maar daarin zijn nog maar weinig instellingen geslaagd (De Waal, 1997). Volgens De Waal komt dit vooral doordat non-profitsectoren (nog) geen harde en planmatige culturen hebben. Dit probleem speelt echter ook in het bedrijfsleven, bijvoorbeeld bij maatschappelijk verantwoord ondernemen (De Waard, 2008). Informatiesystemen omtrent maatschappelijke *performance* zijn nauwelijks ingebed in de organisatie. Dit maakt toezicht op de maatschappelijke *performance* vele malen complexer.

#### 8.4 INTERACTIE MET ANDERE VERANTWOORDINGSARRANGEMENTEN

De belangrijkste andere verantwoordingsarrangementen naast intern toezicht zijn verticaal toezicht door de minister en de belanghebbendendialoog van de organisatie met haar omgeving (zie hoofdstuk 5, 6 en 10). Hierna gaan we in op de interactie tussen intern toezicht en deze andere verantwoordingsarrangementen.

De eerste interactiemogelijkheid is die tussen raad van toezicht en minister. Raakvlakken zijn er vooral bij raden van toezicht die bij wet zijn ingesteld (zoals bij de bekostigde universiteiten en bij een aantal zbo's). Zo is het mogelijk dat de raad het oordeel van de minister meeneemt bij belangrijke beslissingen of hiervoor instemming of goedkeuring vraagt, dat de minister repressief toezicht houdt op de raad van toezicht of op de organisatie, of dat de raad verantwoording aflegt aan de minister of deze inlichtingen verstrekt (Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman & Gronheid, 2003, p. 86 e.v.). Bij veel andere sectoren, zoals bij bijzondere universiteiten, niet-academische ziekenhuizen en woningcorporaties, ontbreekt een formele verantwoordingsrelatie tussen raad van toezicht en minister (In 't Veld, Van Twist & Luursema, 2002; Schillemans, 2007). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt interactie tussen intern toezicht en toezicht door de minister wel in de rede liggen: 'Het ligt in de rede dat een raad van toezicht bij zijn werkzaamheden rekening houdt met de wensen van de minister. Verticaal toezicht door of namens de minister kan worden afgestemd op de bijdrage die een raad van toezicht levert.' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005) Het is echter de vraag in hoeverre raden van toezicht daadwerkelijk in staat (en bereid) zijn om rekening te houden met wensen van ministers, of dat de minister eerder als een stoorzender bij het realiseren van organisatie-doelen wordt ervaren (zie Schillemans, 2007, p. 264). De Algemene Rekenkamer betoogt al een aantal jaren dat een raad van toezicht geen toezichthouder namens de minister is. De interne toezichthouder houdt integraal toezicht, waarbij alle relevante belangen tegen elkaar worden afgewogen en het belang van de organisatie vooropstaat. In het verticale toezicht door of namens de minister staat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke taak en het publieke geld centraal. De minister legt daarover verantwoording af aan het parlement. Dat is een exclusieve en politieke verantwoordelijkheid en alleen al daarom kan het interne toezicht het verticale toezicht nooit helemaal vervangen (zie ook Algemene Rekenkamer, 2008b).

Het verticale toezicht door of namens de minister kan natuurlijk wel aan doelmatigheid winnen wanneer het aansluit op en gebruikmaakt van het interne toezicht en andere vormen van *checks and balances* bij de betrokken instellingen (zoals de invloed van belanghebbenden of informatie uit visitaties en benchmarks). Deze *checks and balances* moeten dan wel zodanig functioneren dat zij ook voor de minister voldoende transparant, betrouwbaar en rele-

vant zijn om er toezichtinspanningen op te kunnen baseren. Dat betekent dat de minister of de externe toezichthouder zich moet verzekeren van de kwaliteit van het functioneren van een raad van toezicht. Methoden hiervoor zijn bijvoorbeeld het voeren van gesprekken met raden van toezicht, het bestuderen van notulen, of een systeem van visitaties van raden van toezicht. Ook kan de verslaggeving van raden van toezicht het externe toezicht hierbij helpen. Als sluitstuk in het functioneren van een raad van toezicht is de wijze waarop de raad van toezicht zich verantwoordt over (de resultaten van) zijn toezicht, cruciaal (zie ook Algemene Rekenkamer, 2002, 2008b, 2009).

Er zijn overigens nog weinig praktijkvoorbeelden van een goede interactie tussen raad van toezicht en minister. Verslagen van raden van toezicht in de zorg, het onderwijs en van zbo's hebben weinig aandacht voor toezicht namens de minister (Algemene Rekenkamer, 2009). Bovendien lijkt de verantwoording door raden van toezicht in de praktijk niet tot interactie tussen minister en raad te leiden. Onderzoek bij raden van toezicht van openbare universiteiten liet bijvoorbeeld zien dat deze vanuit het ministerie, tegen hun verwachting in, geen feedback krijgen op de verantwoording die zij afleggen (Inspectie van het Onderwijs, 2005; Limbach & Scheele, 2006, p. 13).

#### **Box 8.1 Voorbeeld van conflict tussen extern en intern toezicht: salaris TNO-bestuurder**

De ministerraad heeft in januari 2009 ingestemd met de voordracht tot benoeming door de Kroon van vice-admiraal b.d. J.W. Kelder tot lid van de Raad van Bestuur van TNO. Een positief besluit over de voordracht is enige tijd aangehouden wegens een verschil van inzicht tussen de Raad van Toezicht van TNO en het kabinet over de hoogte van het inkomen van de bestuurder. Op 30 december 2008 heeft de rechter in het kort geding dat door TNO was aangespannen, vonnis gewezen en verboden een voordracht te weigeren op grond van het salaris. Na de uitspraak zijn TNO en het kabinet in overleg alsnog tot overeenstemming gekomen. Het salaris van de heer Kelder als lid van de Raad van Bestuur van TNO is door de Raad van Toezicht van TNO neerwaarts bijgesteld, waardoor dit binnen de kaders van het kabinetsbeleid is gebracht.

Bron: Brief minister van Defensie aan Tweede Kamer, 16 januari 2009



Een tweede interactiemogelijkheid is die tussen raad van toezicht en belanghebbenden van de organisatie. Uit de Rekenkamerverkenning 'Goed bestuur in uitvoering' (2008a) bleek er vaak geen relatie tussen raden van toezicht en belanghebbenden te zijn. De relaties die er wel zijn, lopen erg uiteen. Zo hebben sommige belanghebbenden bij sommige organisaties voordrachtsrechten voor raadsleden. Bij woningcorporaties is het bijvoorbeeld wettelijk voorgeschreven dat minimaal één lid van de raad van toezicht door huurders wordt voorgedragen (art. 71.e BBSH). Ook gaven veel raden van toezicht in de verkenning aan dat zij toezien op de dialoog die de organisatie voert met de belanghebbenden. Een probleem hierbij is dat het niet altijd duidelijk is wie de belanghebbenden van de organisatie zijn en welk belang zij nastreven. Daarbij komt dat belanghebbenden ook verschillend over hun belang kunnen denken (net als aandeelhouders in het bedrijfsleven, zie ook Van den Hoek, 2006).

## 8.5 EVALUATIE RADEN VAN TOEZICHT

In hoofdstuk 2 zijn vier beoordelingsperspectieven voor verantwoordingsarrangementen geschetst. In deze paragraaf belichten we intern toezicht aan de hand van deze perspectieven.

### *Raden van toezicht in democratisch perspectief*

In het democratische perspectief staat de vraag centraal of intern toezicht door een raad van toezicht bijdraagt aan de mogelijkheden van kiezer, Kamer of kabinet om de uitvoerende macht te controleren. Raden van toezicht zijn geen onderdeel van de democratische legitimatieketen en houden integraal toezicht op het bestuur – ze stellen het belang van de politiek, maatschappij of de minister dus niet per definitie voorop. Uit onderzoek komt naar voren dat raden van toezicht zich niet beschouwen als zaakwaarnemers van de minister: 'Zij zien toe en denken mee vanuit het belang van de uitvoeringsorganisatie (...) Ze reageren bovendien scherp negatief op factoren die de ontwikkeling van de organisatie frustreren en dit zijn in hun ogen vaak het ministerie of de politiek' (Schillemans, 2007, p. 264). Toch kunnen raden van toezicht in theorie wel als 'piepsysteem' voor de politiek dienen, doordat zij vanuit praktijkervaring signalen afgeven aan de politiek over bijvoorbeeld wetten en regels die in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn. Overigens laat de praktijk van de afgelopen jaren eerder een omgekeerde relatie zien: de politiek, de externe toezichthouders en de media fungeren dan als piepsysteem voor raden van toezicht. In de zorgsector en bij de woningcorporaties komen steeds meer gevallen aan het licht waar raden van toezicht jarenlang in de schaduw van de macht niet voldoende alert en kritisch zijn geweest, met voor de instellingen desastreuze gevolgen.

In theorie kan de minister verder gebruikmaken van toezichtinformatie van de raden van toezicht voor zover deze betrouwbaar en relevant is voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Uit onderzoek komt naar voren dat in de praktijk de publieke verantwoordingsdocumenten van raden van toezicht voor dit doel vooralsnog slechts zeer beperkt bruikbaar zijn. Mocht de minister toch gebruik willen maken van het voorwerk van raden van toezicht, dan zal dat alleen kunnen als hij de raden van toezicht expliciet toezichtwerkzaamheden opdraagt en periodiek controleert of deze naar behoren worden uitgevoerd. Gezien de plaats van de raden van toezicht in het toezicht- en verantwoordingsgebouw ligt zo'n directieve rol echter niet voor de hand. Overigens zijn er wel uitzonderingen. Zo kan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bijvoorbeeld via de richtlijnen voor het Jaardocument Zorg indirect invloed op de werkwijze van de raden van toezicht in de zorg uitoefenen.

Concluderend kunnen we stellen dat raden van toezicht in de huidige praktijk weinig bijdragen aan democratische controle van publieke instellingen zoals bedoeld in hoofdstuk 2. Ze zijn echter wel een – in potentie belangrijk – onderdeel van het systeem van *checks and balances* binnen een instelling.

#### *Raden van toezicht in rechtsstatelijk perspectief*

Vanuit het rechtsstatelijke perspectief is de centrale vraag of het arrangement bijdraagt aan het tegengaan van machtsconcentratie en corruptie. Raden van toezicht zijn een van de *checks and balances* die een bestuur bij de les kunnen houden. Een goede raad van toezicht grijpt in bij wanbestuur en vormt een onafhankelijke en kritische tegenmacht binnen een organisatie. Raden van toezicht dragen in opzet dus bij aan behoorlijk bestuur.

Een actuele discussie is wie de raden van toezicht bij de les kan en moet houden. Raden van toezicht functioneren autonoom: er is geen orgaan dat toezicht houdt op het functioneren van de raad van toezicht. Aangezien raden van toezicht formeel aan niemand verantwoording afleggen (uitzonderingen zijn de raden van toezicht bij academische ziekenhuizen, universiteiten en zbo's), kan er dus niet worden ingegrepen wanneer zij hun taken niet naar behoren uitvoeren. Zo zijn er in het onderwijs, de zorg of bij woningcorporaties geen aandeelhouders die een formeel tegenwicht vormen voor de raad van bestuur. Verschillende auteurs zien dit mogelijke 'verantwoordingsvacuüm' als een risico (Algemene Rekenkamer, 2008a; Commissie Health Care Governance, 1999; Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman & Gronheid, 2003).

Voor dit verantwoordingsvacuüm zijn verschillende oplossingen mogelijk. Bijvoorbeeld het zelfreinigend vermogen van raden van toezicht: in verschillende governancecodes is bepaald dat interne toezichthouders jaarlijks een zelfevaluatie moeten uitvoeren. Uit onderzoek naar de verslagen van raden van toezicht in onderwijs, zorg en bij zbo's blijkt echter dat slechts de helft van de raden in zijn verslag melding maakt van een zelfevaluatie en buitenstaanders derhalve niet kunnen vaststellen of de betreffende raad van toezicht

inderdaad ook voldoende zelfkritisch is (Algemene Rekenkamer, 2009; zie ook In 't Veld, Van Twist & Luursema, 2002). Het is bovendien maar de vraag in hoeverre een slecht functionerende raad in staat is zichzelf van binnenuit te verbeteren (Moeskops, 2008). Andere veelgenoemde oplossingen die al worden toegepast, zijn die van aansprakelijkheid en enquêterecht.

Aansprakelijkheid gaat erover dat niet alleen de instelling zelf, maar ook derden bestuurders en toezichthouders aansprakelijk kunnen stellen voor schade die zij hebben geleden. Bestuurders en toezichthouders zijn in beginsel alleen aansprakelijk voor schade als sprake is van ernstige verwijtbaarheid. Dit is bijvoorbeeld het geval als de raad van toezicht onvoldoende toezicht heeft gehouden op het bedrijfseconomische en organisatorische management door het bestuur.

Het enquêterecht wordt al toegepast in onder andere de zorg en het hoger onderwijs. In de Wet toelating zorginstellingen zijn onder meer eisen gesteld aan de bestuursstructuur, waarbij er belanghebbenden zijn aangewezen die bevoegd zijn de Ondernemingskamer te verzoeken een enquête te starten in geval van een disfunctionerende raad van bestuur en raad van toezicht. Wanneer uit het onderzoek van de Ondernemingskamer blijkt dat er sprake is van wanbeleid, kan de Ondernemingskamer voorzieningen treffen, zoals schorsing of vernietiging van besluiten, schorsing of ontslag van bestuurders en commissarissen, tijdelijke aanstelling van één of meer bestuurders of commissarissen, tijdelijke afwijking van statuten of ontbinding van de stichting.

#### *Raden van toezicht in cybernetisch perspectief*

In het cybernetische perspectief gaat het om de vraag of raden van toezicht het leervermogen en de effectiviteit van het openbaar bestuur vergroten. Vooral de adviesrol van raden van toezicht kan in opzet bijdragen aan het leervermogen van organisaties. Besturen zeggen bijvoorbeeld te anticiperen op vragen van interne toezichthouders en besluiten beter voor te bereiden. Bovendien zijn interne toezichthouders vaak lid van meerdere raden van toezicht, waardoor zij ervaringen meenemen. Het is hierbij wel belangrijk dat raden van toezicht niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Naast het feit dat er dan geen sprake meer is van een interne 'tegenmacht', is het bestuur dan niet meer zelf aan het roer en dus ook niet meer zelf in staat om te leren van fouten.

#### *Raden van toezicht in legitimiteitsperspectief*

In het legitimiteitsperspectief staat de vraag centraal of raden van toezicht bijdragen aan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. In theorie vinden raden van toezicht hun legitimiteit in de tegenmacht die zij vormen richting bestuur. Probleem is echter dat onduidelijk is namens wie en voor wie de raden van toezicht handelen. Daarbij komt dat er sprake is van een verwachtingenkloof. In de praktijk zijn raden van toezicht niet altijd rolvast en zien zij niet altijd voldoende toe op de maatschappelijke prestaties van instellingen. De

legitimiteit van raden van toezicht komt hierdoor in het geding en ook dragen ze dan niet bij aan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur.

## 8.6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de voorgaande paragrafen betoogden we dat een raad van toezicht niet automatisch leidt tot democratische controle, behoorlijk bestuur, lerende organisaties of legitimatie. Hierna volgen enkele aanbevelingen die naar onze mening kunnen bijdragen aan de effectiviteit van raden van toezicht.

### *Kies positie*

Het raad-van-toezichtmodel in de publieke sector vindt zijn oorsprong in het raad-van-commissarissenmodel uit het bedrijfsleven. Toch is het belangrijk dat het raad-van-commissarissenmodel niet klakkeloos gekopieerd wordt naar de publieke sector. Publieke instellingen hebben namelijk geen aandeelhouders, waardoor de analogie niet opgaat. De plek en rol van de raad van toezicht heeft daarnaast nog niet de helderheid die de raad van commissarissen in het bedrijfsleven wel heeft.<sup>3</sup> Door per sector positie te kiezen kan de rol van raden van toezicht worden verduidelijkt en versterkt, en kunnen beleid en regelgeving hierop worden toegesneden (Werkgroep Publieke Verantwoording, 2008; zie ook In 't Veld, Van Twist & Luursema, 2002). Beter is dan ook om bij het vormgeven van intern toezicht een aantal fundamentele vragen te beantwoorden. Namens wie opereert de raad van toezicht? Welk belang dient de raad en aan welke zaken hecht hij waarde? Wie houdt de raad bij de les? Wij zien grofweg twee mogelijke posities voor raden van toezicht:

**Tabel 8.2 Twee mogelijke posities raden van toezicht**

1. Tussen minister en instelling		2. Intern orgaan van de instelling
Minister	Namens wie?	Instelling
Minister, maatschappelijk perspectief	Welk belang?	Dat van de instelling (of het belang dat de instelling expliciet bij de raad belegt)
Zwaartepunt ligt op toezicht	Welke rol heeft de raad?	Zwaartepunt ligt op advies
Toezichthouder houdt vinger aan de pols én last resort, bijv. Ondernemingskamer	Wie houdt raad bij de les?	Last resort, bijv. Ondernemingskamer

3. Bovendien speelt ook in het bedrijfsleven een discussie over de rol van raden van commissarissen en lijkt deze steeds meer te verschuiven naar die van een *one-tier board* (zie ook Peij, 2007; Van den Hoek, 2006).

In positie 1 treedt de raad van toezicht op namens de minister en bewaakt publieke belangen. De raad van toezicht is min of meer een verlengstuk van de minister en houdt in die hoedanigheid toezicht op het bestuur. Het is belangrijk dat de minister – of externe toezichthouder – een vinger aan de pols houdt. De minister moet immers weten of zijn verantwoordelijkheid wordt waargemaakt. Een nadeel van dit model is dat de raad minder in staat is om een onafhankelijke belangenafweging te maken. Het belang van de minister weegt dan immers zwaarder dan dat van andere belanghebbenden, zoals huurders, patiënten, collega-organisaties of omwonenden.

In positie 2 is de raad van toezicht vooral een intern orgaan. De raad van toezicht bepaalt zelf welke belangen en actoren hij meeneemt in zijn toezicht. De raad van toezicht bepaalt zelf de toezichtvisie en agenda. Omdat een raad van toezicht wel het hoogste interne orgaan is, is het wel belangrijk dat er een *last resort* is, zoals enquêterecht.

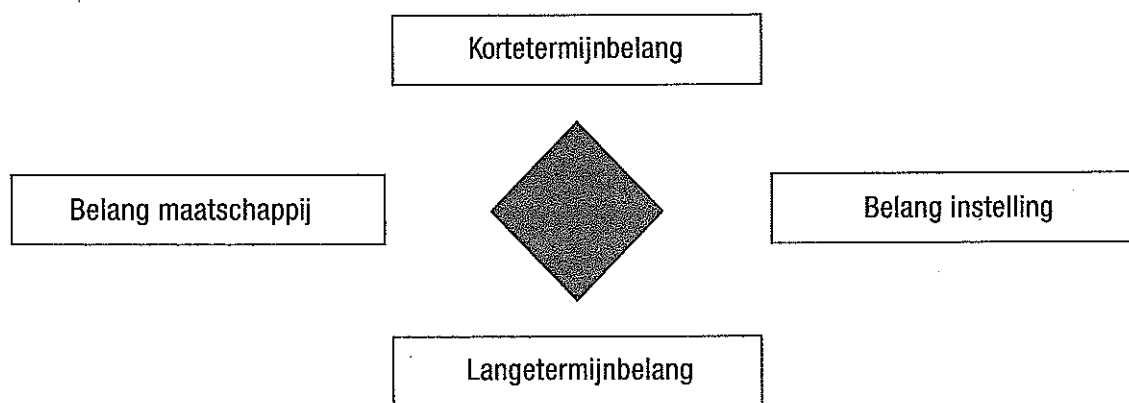
Na het kiezen van positie is het belangrijk om de keuze door te voeren en het raad-van-toezichtmodel consistent toe te passen (zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, 2005; Limbach & Scheele, 2006; In 't Veld, Van Twist & Luursema, 2002).

#### *Evenwicht*

We onderscheiden twee terreinen waarop raden van toezicht een eigen evenwicht moeten vinden.

Het eerste terrein heeft te maken met belangenafweging.

**Figuur 8.1** Evenwicht tussen verschillende belangen



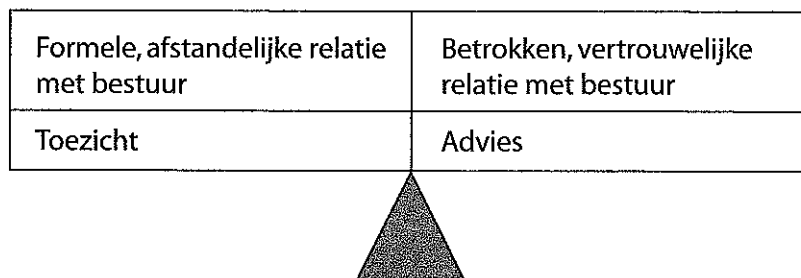
Welk belang laten raden van toezicht bij belangrijke beslissingen de doorslag geven? Het interne toezicht moet verschillende – soms conflicterende – belangen van de stakeholders afwegen ten opzichte van de langetermijnbelangen van de onderneming (continuïteit) en het overstijgende maatschappelijke belang van de onderneming (Hooge & Helderma, 2007; Hooge, Nusink &

Van der Sluis, 2006, p. 105; In 't Veld, 2005). Een voorbeeld waarbij deze conflicterende belangen goed zichtbaar zijn, zijn universitaire opleidingen die geen winst opleveren en weinig studenten aantrekken, zoals Duitse taal- en letterkunde. Het sluiten van de opleiding leidt tot een sterkere financiële positie van de instellingen op korte termijn, maar heeft wellicht tot gevolg dat het tekort aan docenten Duits in de toekomst verder toeneemt.

In het geval dat een raad van toezicht gepositioneerd is als schakel tussen instelling en minister (positie 1), zou de raad het maatschappelijke belang moeten laten prevaleren, boven het directe belang van de instelling.

Het tweede terrein waarop evenwicht moet zijn, is die van de relatie van de raad tot het bestuur.

**Figuur 8.2 Evenwicht in rollen en relaties**



De raad kan voor een formele, afstandelijke relatie kiezen, of voor een meer betrokken en vertrouwelijke relatie met het bestuur. Dit hangt onder andere samen met de rolopvatting die de raad kiest. De raad van toezicht heeft, zoals we zagen, drie rollen: de toezichthoudende rol, de adviserende rol en de werkgeversrol. Hier zijn met name de eerste twee rollen van belang. In de praktijk zijn grote verschillen zichtbaar in rolopvattingen tussen raden van toezicht (Algemene Rekenkamer, 2008a): soms krijgt het adviseren de overhand, soms ligt de nadruk op het toezicht houden. Bij een rolopvatting waarbij de nadruk op het adviseren ligt, ligt een betrokken, informele relatie meer voor de hand dan bij een rolopvatting waarin de nadruk op het toezicht houden ligt (Hooge, Nusink & Van der Sluis, 2006, p. 105; In 't Veld, 2005; Moeskops, 2008; Algemene Rekenkamer, 2008a; Van den Hoek, 2006). Overigens wisselen de verschillende rollen elkaar in de praktijk af. Een raad van toezicht zal dus een evenwicht moeten vinden. Dit vergt niet alleen de aandacht van de raad, ook het bestuur moet hierin investeren. Volgens Moeskops (2008) drukken in effectieve relaties de bestuurders een sterk stempel op de toezichtrelatie. Niet alleen op het bepalen van de agenda, maar meestal ook op de samenstelling van de raad. Een bestuurder die toezicht noodzakelijk vindt, zal sneller openstaan voor kritische toetsing en een kritische dialoog met de raad van toezicht

dan een defensieve bestuurder die al het mogelijke doet om het toezicht verre van zich te houden.

Naast het vinden van evenwicht hebben wij nog twee aandachtspunten voor raden van toezicht, die betrekking hebben op personen.

#### *Goede toezichthouders*

Eerder gaven we al aan dat een aantal belangrijke randvoorwaarden nog niet in alle sectoren goed wordt ingevuld, vooral met betrekking tot benoemingen en zittingstermijnen. Om een serieuze tegenmacht richting het bestuur te vormen moeten raden van toezicht kwalitatief goed bezet zijn. Dit lijkt een open deur te zijn, maar opvallend is dat dit punt vaak nog onderbelicht blijft. De meeste governancecodes zeggen hier bijvoorbeeld niets over (Algemene Rekenkamer, 2008a; Van den Hoek, 2006).

Wat precies een goede toezichthouder is, hangt onder andere af van de instelling, de omgeving en de positie van de raad. In 't Veld, Van Twist en Luursema (2002, p. 34) geven de volgende functiebeschrijving:

'Leden van de raad van toezicht moeten lastige vragen kunnen en durven stellen. Ze moeten bij voorkeur bestuurservaring hebben en "harde beslissingen" durven nemen in het geval de raad van bestuur niet goed functioneert. Leden van de raad van toezicht moeten gevoel hebben voor de complexiteit van het besturen van complexe organisaties en professionele instellingen. Inzicht in de ziel van de instelling is echter minstens even belangrijk. Wat zit er achter de kille cijfers in een jaarrekening? Wat is de cultuur van het bedrijf? Wat leeft er onder de medewerkers? Strategische beslissingen – waarbij de raad van commissarissen een belangrijke rol speelt – kunnen er nu eenmaal niet zonder voldoende draagvlak worden doorgedrukt.'

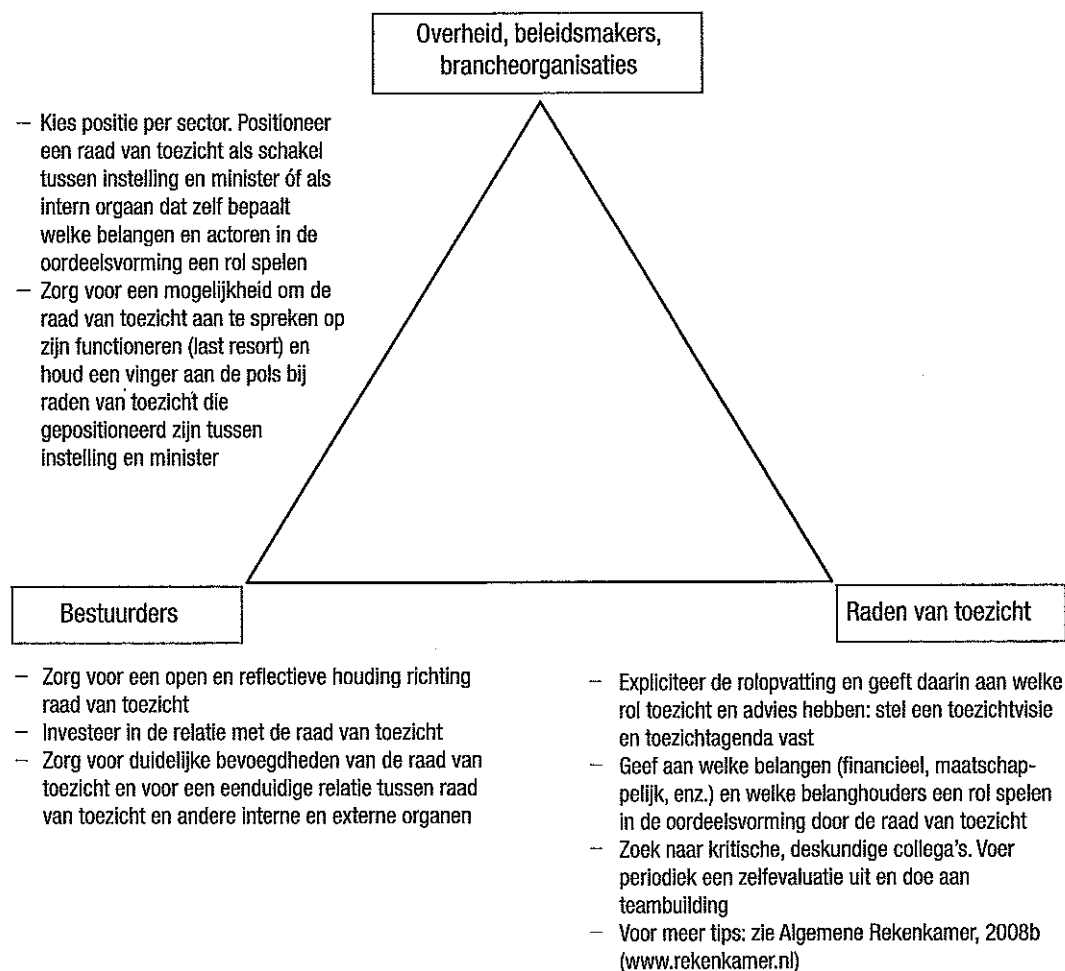
#### *Teamspirit*

Een ander menselijk aspect dat we hier niet willen vergeten, is die van de raad van toezicht als team. Onderzoek laat zien dat het belangrijk is dat een raad van toezicht als team opereert. Kenmerkend hierbij is dat alle leden van de raad van toezicht een positie van betekenis hebben in de relatie met het bestuur (Moeskops, 2008; zie ook Delfos-Roy, 1997).

#### *Samenvattend*

In figuur 8.3 vatten we alle aandachtspunten en tips nog eens samen.

**Figuur 8.3** Overzicht aandachtspunten en tips



### VOOR WIE MEER WIL WETEN

#### Websites

[www.publiekverantwoorden.nl](http://www.publiekverantwoorden.nl)

[www.non-profitgovernance.nl](http://www.non-profitgovernance.nl)

[www.nationaalregister.com](http://www.nationaalregister.com)

[www.goedbestuur.nl](http://www.goedbestuur.nl)

[www.rekenkamer.nl/toezicht](http://www.rekenkamer.nl/toezicht)



## LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2002). *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2008a). Goed bestuur in uitvoering. *Kamerstukken II 2008/09*, 31 729, nr. 1. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2008b). *Kaders voor toezicht en verantwoording*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2009). *Verslagen van raden van toezicht vergeleken. Goede voorbeelden en tips voor een beter verslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Commissie Health Care Governance (Commissie-Meurs) (1999). *Health Care Governance; Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*. Den Haag: Commissie Health Care Governance.
- Delfos-Roy, Y.L.L.A.M. (1997). *Informatieverstrekking en informatievergaring in het kader van de toezichthoudende en raadgevende taak van de raad van commissarissen*. Serie Monografieën vanwege het Van der Heijden Instituut Nijmegen, deel 56. Deventer: Kluwer.
- Hoek, P.C. van den (2006). Verantwoording en de raad van commissarissen. *Ondernemingsrecht*, 9, 103.
- Hooge, E. & Helderma, J. (2007). *Toezicht op scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*. Den Haag: Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties.
- Hooge, E., Nusink, F. & Sluis, M. van der (2006). *Zicht op intern toezicht; Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote Instituut.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *De waarde van intern toezicht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs. *Kamerstukken II 2006/07*, 30 300 VIII, nr. 221.
- Leeuwen, H. van & Paur, M. (2005). Enquête kwaliteit management control. Toezichthouder mist greep op de organisatie. *Zorgvisie*, 6, 16-17.
- Limbach, R. & Scheele, J.P. (2006). De waarde van intern toezicht. Raden van toezicht in het hoger onderwijs. *Th&ma; Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 13, 12-15.
- Luursema, M.A., Twist, M.J.W. van, Beemer, F., Timmerman, R.M. & Gronheid, F. (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Assen: Berenschot Fundatie en Koninklijke van Gorcum.
- Maassen, G.F. (1999). *An International Comparison of Corporate Governance Models*. Amsterdam: SpencerStuart.
- Minderma, G.D. (2008). *Legitimatie en verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Kaderstellende visie op toezicht*. Den Haag: BZK.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2008). Brief staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart (OCW) aan de Eerste Kamer over de mogelijkheden van het enquête-recht voor de bve-sector bij falend toezicht d.d. 19-12-2008. *Kamerstukken I 2008/09*, Bijlage bij Kamerstuk 30 599, nr. E.
- Moeskops, O.G.M. (2008). Een kwetsbaar evenwicht. Goed toezicht vraagt om wederzijds vertrouwen. *Goed Bestuur – Tijdschrift over Governance*, 1, 43-49.
- Peij, S.C. (2007). 'Rijnlands' eenlaags bestuursmodel heeft de toekomst. *Nieuwe arrangementen voor scheiding van bestuur en toezicht*. Publicatie bij de rede, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt als lector Boards & Governance aan Hogeschool InHolland op 28 november 2007.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige organisaties*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Veld, R.J. in 't (2005). Governance code vaak te simplistisch. Rol van raad van toezicht in het hoger onderwijs. *Goed Bestuur – Tijdschrift over Governance*, 1, 73-85.
- Veld, R.J. in 't, Twist, M.J.W. van & Luursema, M.A. (2002). Raden van toezicht in de not-for-profitsector. *Bedrijfskunde*, 74, 31-37.
- Waal, S. de (1997). Sturing vanuit de raad van toezicht. De weeffouten in het commissarissen-model. *Zorgvisie*, 27, 26-33.
- Waard, D. de (2008). *Toezicht op maatschappelijk verantwoord ondernemen*. Assen: Van Gorcum.
- Werkgroep Publieke Verantwoording (2008). *Vertrouwen in verantwoording*. Den Haag: BZK.