

Wanneer is bij maatschappelijke instellingen sprake van goed bestuur? Een lastige vraag omdat bij de instellingen bestuur en toezicht sterk op elkaar zijn aangewezen. Er zijn immers geen aandeelhouders, zoals bij het bedrijfsleven. Bovendien houden geldverstrekkers en overheid zich in het algemeen op afstand. Ook andere partijen, zoals medezeggenschap (OR) en cliënten (MR), hebben een beperkte invloed. Kortom, toezicht op het toezicht is er nauwelijks. Het is daarom van betekenis de rol van toezicht te beschouwen vanuit een relationeel perspectief. Wij hebben hier inzicht in gekregen door circa twintig gesprekken te voeren met maatschappelijke instellingen over de wijze deze de relatie tussen bestuur en toezicht vormgegeven.

## EEN KWETSBAAR EVENWICHT

### GOED TOEZICHT VRAAGT OM WEDERZIJDIG VERTROUWEN

**Odette Moeskops**



Governance is een belangrijk thema bij maatschappelijke instellingen. Er is bijvoorbeeld veel aandacht voor structuur, regels en gewenst gedrag. De relatie tussen bestuur en toezicht blijft echter vaak onderbelicht. Dit was aanleiding om een verkennend onderzoek te doen. Het doel was de relatie tussen bestuur en toezicht te reconstrueren, te bepalen van welke kernaspecten er sprake is en of er een verband is tussen de relatie en de wijze waarop toezicht wordt gehouden.

Op basis van twintig gesprekken met bestuurders en toezichtshouders van maatschappelijke instellingen (zie kader 'Verantwoording') bleek het mogelijk om zowel een beeld van effectieve relaties als van niet-effectieve relaties te construeren.

Degenen die vinden dat er effectief toezicht wordt gehouden, hebben op kernaspecten een andere relatie dan degenen met een niet-effectieve toezichtrelatie. De verschillen zitten hem in:

- ★ rollen en posities;
- ★ vertrouwen;
- ★ balans;
- ★ reflectie;
- ★ de aard van de relatie.

Elders vindt u van deze kernaspecten een samenvatting die hieronder zal worden toegelicht.



openheid en bewegen vervolgens naar de rol van consultatie- en sparringpartner, vooral doordat de informele relatie versterkt. Het vertrouwen blijkt verder samen te gaan met een gezonde argwaan van de zijde van het toezicht.

### ***Besef van wederzijdse afhankelijkheid en kwetsbaarheid***

Het evenwicht is kwetsbaar en er wordt wederzijds een sterke afhankelijkheid gevoeld. Ook waar die als duurzaam effectief wordt ervaren. Bestuurders beseffen dat toezicht moet worden verdragen. Er is daarnaast bij hen een hoog bewustzijn hoe gemakkelijk vertrouwen kan omslaan in wantrouwen. Ze borgen dit door het toezicht vóór te zijn via openheid en proactiviteit. Ook toezichthouders voelen zich kwetsbaar. Vooral door de beperkte tijd die beschikbaar is en de afstand die zij ten opzichte van de organisatie hebben, moeten zij vertrouwen op hun bestuurder en diens competenties. Zij zijn zich ervan bewust dat zij moeten voorkomen zelf te afhankelijk te worden. Of juist omgekeerd: zij moeten ervoor waken dat hun bestuurder zich te afhankelijk opstelt en zijn rol niet pakt. Of zorgen dat het niet te hecht wordt tussen beiden. Zij moeten scherp blijven op de relatie en op blinde vlekken, door afstand te houden en te hechte relaties te vermijden.

In effectieve relaties drukken de bestuurders een sterk stempel op de toezichtrelatie. Niet alleen in het bepalen van de agenda, maar meestal ook op de samenstelling van de RvT, waar zij een informele positie bij krijgen. Een beperkt aantal bestuurders gaat een flinke stap verder: zij regelen bijvoorbeeld het gehele proces van de keuze van een nieuwe voorzitter of leden van de raad. Zij geven aan belang te hebben bij een competent toezicht. Bestuurders trekken veel naar zich toe; ook werkzaamheden waarbij de rol van de toezichthouders groter zou moeten en kunnen zijn. Hier kennen goede relaties een zwakke plek. Want bij deze bestuurders liggen er zware klussen, waarvoor weinig steun wordt verkregen. Die steun is er wel; maar erom vragen doen bestuurders lang niet altijd uit zichzelf en even gemakkelijk. De eenzaamheid en kwetsbaarheid wordt door hun toezichthouders wel opgemerkt, maar het ligt op de loer dat hier gemakkelijk aan wordt voorbijgegaan. Desgevraagd zijn de voorzitters van het toezicht zich ervan bewust en beseffen dat het goed gaat, zolang er sprake is van competente bestuurders. Zij erkennen bovendien dat het ook wel comfortabel is.

### ***Reflectie op rollen en posities***

In effectieve relaties is de bezinning op de rol en de relatie steeds aan de orde. In de eerste plaats werkenderweg aan de hand van kritische incidenten en impliciet. Dat is overigens de belangrijkste manier. In de tweede plaats wordt in de meeste gevallen op formele momenten met elkaar over rol en relatie gesproken. Het is eigenlijk een relatie waar op een meer constante manier, met een scala aan instrumenten, door beiden gereflecteerd wordt. Toch dreigt ook voor een relatie die door beiden als effectief wordt ervaren, het gevaar dat het onderhoud wordt vergeten. Misschien juist omdat het lekker loopt.

### ***Aard van de relatie: meerdere partijen, ontvankelijk***

Kenmerkend voor de effectieve relatie tussen toezicht en bestuur is tot slot dat de andere leden van de RvT een positie van betekenis hebben in de relatie tussen de bestuurder en de voorzitter van de RvT. Zij maken verschil en houden de relatie tussen de voorzitters dynamisch. Verder is er openheid in de contacten met de organisatie of de OR (overigens wel altijd in het bijzijn van of met toestemming van de bestuurder). Voorts is er voor de toezichthouders meer vrijheid om zich in de organisatie te bewegen dan bij de formele contacten met MR en OR. In de meeste effectieve relaties zijn de governanceontwikkelingen (zoals codes en functieprofielen) relatief gemakkelijk geabsorbeerd. Hierin kunnen zowel de bestuurder, de voorzitter toezicht, als de leden van de RvT een rol hebben gespeeld.

### ***Relaties die niet tot effectief toezicht leiden***

In een niet-effectieve toezichtrelatie blijkt de relatie niet of nauwelijks gedifferentieerd te zijn. De toezichtrelatie is of alléén op de rol gericht of alléén op de relatie en persoonlijk. Wanneer de relatie alleen op de rol is gericht, dan zijn er twee varianten: een afstandelijke variant of een defensieve variant. Bij de afstandelijke variant is er alleen de formele rol van toetsing (van meestal financiële kengetallen). Er is verder geen (speciale) relatie tussen beide voorzitters: ook nauwelijks bilateraal contact om de vergaderingen voor te bereiden. Evenmin zijn er grensincidenten: beiden blijven uit elkaars buurt. De tweede variant is een defensieve variant. De bestuurder wacht af wat het toezicht

# HET IS EEN ZOEKEN NAAR GELIJKWAARDIGHEID IN DE ONGELIJKWAARDIGHEID – NAAR HET LIJKT – OM DE WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID TE KUNNEN VERDRAGEN



vraagt, meestal vanuit een positie waar de bestuurder zijn best doet het toezicht zo minimaal mogelijk te laten zijn. Ook hier is de relatie tussen de beide voorzitters gesloten en formeel en zijn er geen informele contacten. Hier zijn wel grensincidenten: deze hebben de vorm van ernstige, slepende conflicten.

Wanneer de betrekkingen tussen de beide partijen alleen op de relatie zijn gebaseerd, neemt dit niet-effectieve toezicht een gemoedelijke vorm aan. Een relationele klik en persoonlijke waardering zijn de basis. In de relatie zijn geen heldere rollen, het is meer een ‘kluwenvorm’, waarvoor kenmerkend is dat er in de formele contacten vrijblijvend wordt ‘gespard’. Wat formeel ter toetsing wordt gegeven, is volledig afhankelijk van de bestuurder. In de defensieve variant is er geen enkel vertrouwen tussen bestuur en toezicht. In de gemoedelijke en de afstandelijke variant is er te veel vertrouwen van het toezicht in de bestuurder. Hier echter hebben de bestuurders geen vertrouwen in de competenties van hun toezicht. Het vertrouwen is zowel in de gemoedelijke als in de afstandelijke variant eenzijdig.

## **Een sterke positie voor de bestuurder**

Ook niet-effectieve relaties hebben een sterke positie van de bestuurder gemeenschappelijk. De afhankelijkheid die de toezichthouder voelt in de effectieve relatie heeft zich in de niet-effectieve relatie tot een ‘ongezonde’ afhankelijkheid ontwikkeld. De relatie is uit balans. De bestuurder plaatst de toezichthouder in zijn rol of houdt deze uit zijn rol. Een sterke positie voor de bestuurder blijkt positieve gevolgen te kunnen hebben, wanneer er sprake is van een bepaald type bestuurder, namelijk die ‘toezicht noodzakelijk vindt’. Dat waren in dit onderzoek de meesten. Zij worstelden meer met de vraag hoe zij een ‘professioneler’ toezicht konden krijgen, dan met het gemak waarmee ze hun afhankelijke toezicht in hun rol konden plaatsen. Het ver-

hoogde veeleer hun gevoel van kwetsbaarheid en eenzaamheid. Er waren echter ook defensieve bestuurders die het mogelijke deden om het toezicht verre van zich te houden. Ze hadden geen vertrouwen in de competenties van hun toezicht en wilden de organisatie er daarom niet aan toevertrouwen. Ze vertelden hoe zij van hun toezichthouders geen enkele sturing kregen en zij alle ruimte konden pakken. Zij namen bijvoorbeeld makkelijke targets of gaven hun strategie of delen van hun organisatie niet in toetsing, met als argument dat het risico werd gelopen dat de organisatie dan geen consistente strategie meer zou kennen.

## **Geen rol van betekenis voor de RvT-leden**

De leden van de RvT bleken in deze niet-effectieve relaties geen rol van betekenis te hebben. Het bijeenkomen van de RvT deed er – inhoudelijk – weinig toe bij de behandeling van onderwerpen en ook niet bij kwesties zoals de opvolging van de bestuurder. Er was niet alleen geen debat, ook zaken als het ontbreken van beleidsplannen of meerjarenvisies waren niet bespreekbaar, zodat onderwerpen als de toekomstige kansen en risico’s van de organisatie werden vermeden. Van belangenverstrengeling kon niets worden gezegd, evenals dat er geen beoordelingsgesprekken plaatsvonden of dat salariseisen abnormaal waren. Deze RvT-leden voelden zich een minderheid, maar bleven toch manhaftig pogingen doen zaken op de agenda te plaatsen, waarmee zij soms kleine successen behaalden. Meestal zagen hun collega-leden zwijgend toe en soms kregen zij steun. Anderen zagen geen kans verandering aan te brengen of voelden zich murw gemaakt en stapten op.

## **Geen reflectie op de rol en de relatie**

Er is geen reflectie op de rol en de relatie. Behalve dat er hiervoor te weinig vertrouwen was, bleek in een aantal gevallen de competentie om te reflecteren niet aanwezig. Er ontstonden slepen-

de kwesties en ernstige conflicten die niet werden opgelost omdat reflectie op wat er dieperliggend aan de hand is niet mogelijk was. Niet-effectieve voorzitters bleken de boel jaren in hun greep te kunnen houden. De enige oplossing leek het moment af te wachten dat deze voorzitter zou opstappen. Ook het omgekeerde kwam voor: een voorzitter neemt zich voor serieus werk te maken van het toezicht, maar zijn raad kan geen tijd maken voor de reflectie op de rollen en de relatie die hij wil.

### ***Beweging in niet-effectieve relaties***

Wanneer het lukt een beweging in te zetten naar een effectieve relatie, blijkt de interne dynamiek de belangrijkste impuls tot verandering. De governance-discussie, zoals onder meer neergelegd in governancecodes, heeft een belangrijke invloed op de richting waarin de verandering zich beweegt. Degenen die verandering initiëren, destilleren daar hun normen uit voor het gewenste gedrag. Wanneer het gaat bewegen, blijkt dat de bestuurder of leden van de RvT delen van de rol van de voorzitter hebben overgenomen en vanuit die positie de relatie van niet-effectief in effectief te hebben veranderd. Deze rol van 'wrikken' werd zwaar gevonden en niet altijd volgehouden. Sommigen hoopten op meer extern toezicht op het toezicht, zodat zij er niet langer alleen voor zouden staan.

### **Conclusies**

De teneur in publicaties over goed bestuur is dat de kwaliteit van het toezicht onder de maat is en dat het aan de partijen zelf is hierin verandering aan te brengen. Overheid en andere partijen stellen zich terughoudend op. Het onderzoek maakt duidelijk hoe moeilijk het is van binnenuit verandering te realiseren. Als we de resultaten van dit verkennende onderzoek voorzichtig extrapoleren, heeft slechts de helft van het bestuur en toezicht van maatschappelijke instellingen een effectieve relatie. Waar deze relatie niet-effectief is – de andere helft – en de organisatie niet door dwingende oorzaken van buitenaf wordt gedwongen het toezicht of de bestuurder te vervangen, moet de organisatie op eigen kracht uit de stagnatie komen. Hoe dat in de praktijk in zijn werk gaat, wordt geïllustreerd met de resultaten van dit onderzoek. Niet-effectieve relaties blijken zich te kunnen voort slepen, omdat

ze gesloten zijn voor invloeden van binnenuit en van buitenaf. Dit is gezien de aard en opdracht van de instellingen, de omvang van de (overheids)gelden een maatschappelijk risico. In die zin vormt de 'zachte' relatie een harde performancefactor.

### ***De relatie maakt verschil voor de wijze van toezicht***

De effectiviteit van de relatie speelt in de kwaliteit van het toezicht een veel grotere rol dan deze meestal krijgt toebedeeld. Dit onderzoek geeft een sterke indicatie dat de wijze waarop de relatie tussen bestuur en toezicht is ingericht, verschil maakt voor de wijze waarop de rol van het toezicht wordt ingevuld.

### ***Zelfevaluatie***

Het onderzoek onderstreept daarnaast de noodzaak van de al veel bepleite zelfevaluatie en geeft daarvoor een ijkpunt op het aspect van de kwaliteit van de relatie. Het levert een beeld van een effectieve relatie tussen bestuur en toezicht waar maatschappelijke instellingen zich op kunnen richten. De linkerkolom van tabel 1 kan dienen als typering hiervan. Het is hierbij overigens waarschijnlijk dat effectieve relaties in tijden van turbulentie, spanningen en conflicten de neiging hebben terug te vallen in de karakteristieken van de rechterkolom. Toezichthouders van maatschappelijke instellingen kunnen deze kolom van de tabel gebruiken als leidraad voor relatierisico's en daarmee toezichtrisico's die ze lopen.

### ***Geen normale hiërarchie***

Wat is nu de onderstroom die het zo moeizaam maakt? Een 'normale' hiërarchie lijkt in deze relatie niet te bestaan. Het is een wederzijds aanvaardbaar evenwicht met als kern dat men elkaar competent vindt, elkaar respecteert en in positie laat. Dit zijn de pijlers voor het vertrouwen en de rolinvulling. Het is hierin een zoeken naar gelijkwaardigheid in de ongelijkwaardigheid – naar het lijkt – om de wederzijdse afhankelijkheid te kunnen verdragen. Hierin moeten betrokkenen dus vaardig zijn. Gevolg is een dynamische relatie waar de buitenwereld (waaronder de huidige inzichten over gewenst governancegedrag) binnen kan komen en die zich zonodig aanpast. Is het niet via de voorzitter toezicht, dan wel via de leden of de bestuurder die met elkaar het systeem open houden, zowel naar binnen als naar buiten. Als het goed gaat, blijft het ook goed gaan. Zo lijkt het, wanneer de relatie op de in

	<b>Effectieve relatie</b>	<b>Niet-effectieve relatie</b>
<b>Rollen en posities</b>	Gedifferentieerd, meerdere posities en rollen. Ertussen schakelen. Formeel én informeel. Toezicht én Consulteren. Afstand en nabijheid.	Of op rol (afstandelijk, defensief) of op relatie (gemoedelijk). Nauwelijks gedifferentieerd. Niet schakelen of tussen extremen Alleen toezicht.
<b>Vertrouwen</b>	Wederzijds gevoel van competentie Waardering én respect Vertrouwen én gezonde argwaan	Geen vertrouwen: defensief Eenzijdig vertrouwen: blind vertrouwen Ene partij vindt de andere niet competent
<b>Balans</b>	Houden elkaar in positie Wederzijdse afhankelijkheid Kwetsbaar gevoel	Uit balans. Bestuurder houdt toezicht uit positie of volledig in positie. Ook: verschoven posities: bestuurder en/of leden RvT doen deel rol
<b>Reflectie</b>	Reflectie op rollen, posities en Grensincidenten	Geen reflectie op de rol of relatie Slepende kwesties en conflicten
<b>Aard relatie</b>	Drie partijen: bestuurder, voorzitter en leden RvT  Open en ontvankelijk, dynamisch	Twee partijen: alleen bestuurder en voorzitter Leden RvT 'machteloos'  Gesloten en statisch

Tabel 1. Effectieve vs. niet-effectieve relatie

de tabel benoemde kernaspecten op orde is of open genoeg om daarop te reflecteren.

### **Geen driehoek**

Wat als het niet goed gaat en de relatie gesloten is: defensief, afstandelijk of gemoedelijk? Als er geen wederzijds vertrouwen is, geen reflectie op rol of relatie, er ernstige slepende conflicten zijn, er nauwelijks van toezicht sprake is of zelfs schijntoezicht is? Kenmerkend is dan dat de relatie geen driehoek – voorzitter toezicht, bestuurder, RvT-leden – meer is. Er is in de niet-effectieve relatie slechts een relatie tussen twee, die gesloten is voor derden. Vervolgens gaat hiërarchie een rol spelen. Wie trekt nu eigenlijk aan de touwtjes om de verstoorde relatie te doorbreken? Geen van tweeën ten volle, zo lijkt het. Herstel van de driehoek is nodig om verandering te bewerkstelligen. Dit behoort de rol van de voorzitter van de RvT te zijn. Als deze niet functioneert, moet men roeien met de riemen die men heeft. Het onderzoek maakt dui-

delijk dat er in de praktijk andere aangrijpingspunten voor interventie worden gevonden. Bestuurders en RvT-leden die er belang bij hebben dat een RvT goed functioneert, nemen initiatieven. Zij zijn degenen die een gesloten (verstoorde) relatie van binnenuit open kunnen breken, zonder dat daar extern toezicht of een andere derde partij aan te pas hoeft te komen. Zij kunnen de driehoek – voorzitter toezicht, bestuurder, leden RvT – herstellen. Zij lijken de hefbomen te zijn om de interne relatiedynamiek in positieve zin te beïnvloeden. Het verdient overweging om bij het bevorderen van effectief toezicht meer aandacht te geven aan deze rol van bestuurders en leden van de RvT en hen hierin te steunen.

### **Over de auteur**

Odetta Moeskops (1956) is zelfstandig organisatieadviseur. Haar bedrijf RoodPurper b.v. te Heemstede adviseert en begeleidt organisaties én hun bestuurders en toezichthouders bij veranderingsprocessen. Moeskops

