

Gerdien Bikker

Gerdien Bikker-Trouwborst is voorzitter van de raad van toezicht CVO-AV, vicevoorzitter van de raad van toezicht MBO Amersfoort, bestuurslid van de Vereniging Toezichthouders Onderwijsinstellingen en eigenaar van Crealex.

E-mail: gerdienbikker.training@online.nl.

Arno Geurtsen

Arno Geurtsen is lid van het college van bestuur van ROC Mondriaan, managing partner bij Next Thinking en verbonden aan het Zijlstra Center for Public Control and Governance van de Vrije Universiteit, waar hij onderzoek doet naar stakeholdermanagement.

E-mail: ageurtsen@nextthinking.nl.

Jajo Hellinga

Jajo Hellinga is bedrijfsarts, lid van de raad van toezicht van AxionContinu en gastdocent aan de Hogeschool van Amsterdam| Amsterdam University of Applied Sciences.

E-mail: j.j.hellinga@outlook.com.

Esther Spetter

Esther Spetter werkt als (interim) manager en toezichthouder in het publieke domein, traint bestuurders, raadsleden en beleidsambtenaren, is voorzitter van de raad van toezicht van Stichting Meer Primair, lid van de raad van toezicht van de Stichting Maatvast Haarlemmermeer en ZAAM Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs. E-mail: info@meliora.info.

Goos Minderman

Goos Minderman is
Public Law. E-mail: goosminderman@gmail.com.

hoogleraar Public Governance en

De rvt in onderwijs, zorg en volkshuisvesting

Toezicht in het middenveld

Op basis van een verkennende ronde in het middenveld vergelijkt een aantal leden van de denktank *The Midfield* (www.themidfield.nl) de ontwikkelingen met betrekking tot opdracht, verantwoordelijkheden en werkzaamheden van de raden van toezicht in de verwante sectoren onderwijs, zorg en volkshuisvesting.

Raden van toezicht zijn een relatief recente fenomeen in de *governance* van het middenveld, oftewel de semipublieke sector. Ze ontstonden rond 1994 in de sector van de woningcorporaties, maar inmiddels zijn vrijwel alle sectoren overgegaan tot een scheiding van bestuur en toezicht. Vrij algemeen is daarbij gekozen voor een

zogenaamde *two-tier*-structuur: een aparte raad van toezicht, die op enige afstand van het bestuur staat. Omdat het om een nog jonge ontwikkeling gaat, is het geen wonder dat nog veel aandacht uitgaat naar de vraag naar de positie van de raad van toezicht. Of zoals PO-Raad-directeur Hugo Levie het formuleerde: "Schoolbestuurders en toezichthouders zijn nog zoekende naar hun rol en positie: waar ben je voor en welke taken horen daarbij?" Die vraag komt in allerlei vormen geregeld terug in het beeld dat we hieronder schetsen van de positie van raden van toezicht in het brede spectrum van de semipublieke sector: onderwijs, zorg en volkshuisvesting.

In dit artikel geven we aan de hand van eigen waarnemingen, interviews en rondetafelgesprekken een globaal overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de raden van toezicht. Dat is overigens, bij gebrek aan empirisch onderzoek, een subjectief beeld. Er komen zes thema's aan de orde:

- de verschuiving van de aandacht van inrichtingszaken, financiën en dergelijke naar inhoud en waarden;
- de vraag wat de nieuwe wetgeving betekent voor de raden van toezicht;
- de relatie met externe toezichthouders;
- de relatie met interne en externe stakeholders;
- de verdieping van het toezicht op de bedrijfsvoering en de opkomst van risicomanagement;
- de raad van toezicht en demografische ontwikkelingen.

Meer ruimte voor inhoud en waarden

In veel raden van toezicht heeft het de afgelopen jaren gedraaid om de inrichting van de governance van de instelling, de positionering van de raad van toezicht ten opzichte van het bestuur, van bezuinigingen, van nieuwe verantwoordingsformats en de uitvoering van nieuwe wettelijke regels. Zo introduceert de Woningwet 2015 een

fors aantal nieuwe regels omtrent toezichthouders van corporaties (meldingsplichten, benoemingsvereisten, selectieprocessen en dergelijke) en heeft de onderwijssector aan de hand van de *Wet goed onderwijs, goed bestuur* bestuur en toezicht gescheiden. Een lange serie van bezuinigingen (in de zorg), respectievelijk heffingen (in de corporatiesector) richtte de aandacht vooral op cijfers, reorganisaties en juridische zaken. Langzamerhand wordt echter in vrijwel alle sectoren de agenda weer vrijgemaakt om over de hoofdlijnen van de inhoud te spreken.

In de corporatiesector is het programma *Toezicht met Passie* een belangrijke bron van inspiratie: het hervinden van het waardendebat, nadat de wetgever het maatschappelijke takenpakket van de instellingen drastisch had ingeperkt (zie <https://toezichtmetpassie.nl/>). Inmiddels worden via bestaande netwerken zoals *De Vernieuwde Stad*, een netwerk van stedelijke corporaties, weer nieuwe programma's ontwikkeld (zie bijvoorbeeld <http://www.devernieuwdestad.nl/nieuws/nieuwsberichten/bericht/item/109/>).

In de zorgsector staat de kwaliteit van het zorgaanbod weer vooraan op de agenda. Hierbij is uitgangspunt dat een goed aanbod voor de patiënt samenwerking tussen allerlei partners behoeft: niet alle voorzieningen en verzorging hoeven meer onder een dak plaats te vinden. In de ambulante en reguliere ggz zien wij lokale teams ontstaan. Grote ziekenhuizen werken samen met kleinere zelfstandige centra voor een optimale bediening van de patiënt. Na jaren van interne organisatie- en financieringsproblemen is dit een forse verandering. De raad van toezicht neemt deel aan deze gesprekken vanuit het strategische belang voor de samenleving en de patiënt.

Voor de onderwijssector is Boutelliers notitie *Beter toezien* belangrijk (Boutellier, 2015). Die notitie is gebaseerd op het werk van een door de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen

(VTOI) ingestelde commissie die moest nagaan wat er aan het toezicht kon worden verbeteren. Door de bank genomen gaat de aandacht van toezichthouders uit naar de bedrijfsvoering en de kwaliteit van het onderwijs. Maar aandacht voor de maatschappelijke betekenis is van minstens zo groot, zo niet groter belang. De wereld is immers, aldus Boutellier, sneller, complexer en onvoorspelbaarder geworden, en juist dat vraagt om een duidelijke identiteit van een onderwijsinstelling. In dat verband formuleert Boutellier een drietal taken voor het toezicht:

- Een school is een waardegemeenschap die staat voor gedeelde waarden, een specifieke identiteit en een inhoudelijke richting. De raad van toezicht draagt er zorg voor dat inhoudelijke visies worden bepaald en ziet toe op de kwaliteit van een meerstemmige discussie hierover en het permanente onderhoud ervan.
- De school is meer en meer een netwerkorganisatie die opereert binnen een breed netwerk van instanties en personen. De raad van toezicht zorgt ervoor dat zij zicht heeft op de omgeving, relaties onderhoudt met relevante derde partijen, en informatie betreft uit de omgeving.
- De raad van toezicht ziet toe op de integriteit van de bedrijfsvoering, de kwaliteit van het onderwijs en inspireert de vormgeving van de school als waardegemeenschap. De leden houden elkaar onderling scherp.

Nieuwe wetgeving vergt veel aanpassingen

In alle sectoren speelt nieuwe wetgeving op het terrein van governance, veelal afkomstig van het vorige kabinet Rutte II. De belangrijkste wijziging is de *Wet bestuur en toezicht rechtspersonen*, die de raden van toezicht bij stichtingen en verenigingen regelt en alle grotere rechtspersonen verplicht tot het instellen van een raad van toezicht. De wet (op het moment van schrijven aanhangig in de Eerste Kamer) schrijft voor dat de raad van

toezicht alle belangrijke besluiten van het bestuur moet toetsen en een eigen verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van haar functioneren en informatieverzorging, hetgeen betekent dat de raad zelf contact zoekt met externe en interne stakeholders. Daarnaast formuleert de wet het regiem van persoonlijke aansprakelijkheid bij schade als gevolg van verkeerde besluiten.

De toepassing van de wetgeving bezorgt menig raad van toezicht hoofdbreken. De wet brengt de tegenmacht van de raad jegens de macht van de bestuurder in balans doordat de raden dichter op het bestuur komen te zitten als het om belangrijke of strategische besluiten gaat. Dat betekent in veel gevallen dat nieuwe posities en rollen gevonden moeten worden, en aan nieuwe normen in gedragscodes en wetgeving moet worden voldaan. In de *Woningwet 2015* zijn al veel van deze zaken geregeld voor de corporaties. Die wetgeving gaat verder bijvoorbeeld met het voorschrift dat de raad van toezicht de jaarrekening vaststelt: het gaat om een zwaardere inhoudelijke toetsing dan de 'goedkeuring'. Daarmee wordt een inhoudelijke bestuursbevoegdheid aan het bestuur ontnomen en komt de raad van toezicht in een andere verhouding tot de organisatie te staan. De wet schrijft ook nauwkeurig voor welke besluiten allemaal aan de raad moeten worden voorgelegd en wanneer de raad van toezicht de overheid – of preciezer: de Autoriteit Woningcorporaties – moet inlichten over beslissingen. Door deze wet verschuift de machtsbalans: minder bestuur en meer toezicht in de besluitvorming. Een tiental nieuwe reglementen en formats moeten worden opgeleverd, de integriteitsregelingen zijn aangescherpt.

In het onderwijs gaat het om een aantal nieuwe wetten: de *Wet Bisschop* en de *Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen* zijn daarvan – naast de consequenties van het Burgerlijk Wetboek – de meest in het oog springende. Verderop in dit artikel wordt de *Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen* verder

aangehaald. De *Wet Bisschop* heeft geleid tot een nieuw inspectiekader met een nieuwe rol voor de raad van toezicht. Met deze wet krijgen scholen meer ruimte om onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven en wordt de rol van de onderwijsinspectie ingeperkt tot het toetsen van de zogenoemde deugdelijkheidseisen, zoals de bevoegdheid van leraren, het aantal lessen dat de leerlingen krijgen en of er aandacht is voor sociale veiligheid en burgerschap; zaken die wettelijk verankerd zijn. Over de kwaliteitseisen zoals het pedagogisch klimaat, de gekozen lesmethodes en dergelijke mag de inspectie geen oordeel vellen, maar slechts aanbevelingen doen. Het bestuur wordt verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en de wijze waarop dat wordt geborgd. De inspectie zal periodiek het bestuur en raad van toezicht gezamenlijk bevragen op de onderwijsvisie van de instelling. Een en ander betekent, aldus VTOI-bestuurder Jaap van der Haar, voor de raad van toezicht ook een andere invulling van de toezichthoudende rol: "Naast het goedkeuren van begroting, jaarrekening, strategisch beleidsplan en het toetsen van de uitvoering van het jaarwerkplan, zal de raad van toezicht met de bestuurder de dialoog moeten aangaan over de pedagogische visie van de instelling."

In de zorg laat de decentralisatie van de zorg naar gemeenten diepe sporen na. Voor een zorginstelling betekent dit een grotere afhankelijkheid van een grotere groep financiers, in casu gemeenten. De relaties met deze gemeenten worden als strategisch aangeduid en staan als centraal thema op de agenda van de raad van toezicht. De verschillen tussen verzekerde zorg en niet-verzekerde zorg worden steeds diffuser. De wetgever heeft na de grote stelselwijzigingen in de AWBZ geen ingrijpende veranderingen meer doorgevoerd, maar het is te verwachten dat de dagelijkse praktijk gaat zorgen voor hernieuwde regelgeving om de nu onheldere afbakening op te lossen, in nieuwe samenwerkingsvormen.

Contacten met externe toezichthouders

In alle sectoren is de laatste jaren contact ontstaan tussen de raad van toezicht en de Inspectie. Het wetsontwerp *Wet bestuur en toezicht rechts-personen* schrijft voor dat extern toezicht en intern toezicht elkaar dienen te versterken, iets dat de WRR al in 2013 had aangegeven (WRR, 2013; Bokhorst et al., 2015).

In de sector van de woningcorporaties is het contact tussen de in 2015 opgerichte Autoriteit Woningcorporaties en de raad van toezicht inmiddels heel concreet en direct: bij 60% van de corporaties is de afgelopen twee jaar een *governance audit* uitgevoerd waarbij altijd de raad van toezicht en de inspecteur aan tafel zitten. Alle bestuurders en toezichthouders worden daarnaast voor hun (her)benoeming op hun geschiktheid getoetst door de Autoriteit Woningcorporaties: gedurende een gesprek van anderhalf uur toetsen drie medewerkers van de Autoriteit de bestuurder of de toezichthouder. Een niet geringe investering in de relatie tussen de beide toezichthouders.

In het onderwijs is, zoals we hierboven al aanstipten, een overleg tussen de raad van toezicht en de inspecteur bij het vierjarig onderzoek als verplichting opgenomen in het nieuwe inspectiekader. Zowel bij aanvang als na afloop van het onderzoek wordt de raad van toezicht meegenomen in het proces en door de inspectie bevroegd. Beide kanten experimenteren nog, maar de lijn is duidelijk: de inspectie normeert inmiddels steeds meer de governance en daarmee de relatie tussen bestuur en raad van toezicht.

In de sector zorg is de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) al jaren bezig met de ontwikkeling van een governancebeleid en zoekt de inspecteur periodiek de raad van toezicht op. In het meerjarenbeleid 2016-2019 wordt het lerend vermogen van zorginstellingen – bestuurder en toezichthouders zullen dat moeten aantonen bij de inspectie (IGZ, 2016) – voorop gesteld. Opvallend is dat, de

inspectie, die van origine met name geënt is op regelgeving en handhaving, nu expliciet de beweging *Ontregel de zorg* steunt. De ideeën van de beweging voor sterke deregulering zijn inmiddels zijn overgenomen in het regeerakkoord van Rutte III (Steenbergen, 2017).

Contact met interne en externe stakeholders

De *Commissie Behoorlijk Bestuur*, onder voorzitterschap van Femke Halsema, heeft voor het gehele complex van semipublieke instellingen aangegeven dat de raad van toezicht zelfstandig en zonder bestuurder contact dient te onderhouden met externe en interne stakeholders teneinde zich te informeren over de waardering voor de instelling en haar bijdrage aan het verwezenlijken van maatschappelijke doelstellingen (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Dit rapport – dat ook ten grondslag ligt aan de voornoemde *Wet bestuur en toezicht rechtspersonen* – heeft tot veel discussie geleid. Vooral in de sector van de volkshuisvesting is men redelijk voortvarend aan de slag gegaan, met name in de grootstedelijke sfeer. Het blijkt echter een ingewikkeld terrein. Want hoe moeten toezichthouders contacten onderhouden met organisaties die de samenwerkingspartners zijn van de bestuurder en de instelling? Hoe voorkom je dat je elkaar voor de voeten loopt en de raad ‘op de stoel van de bestuurder gaat zitten’? Hoe selecteer je de cruciale contacten uit het enorme maatschappelijke netwerk van organisaties? Uit onze interviews en uit evaluaties blijkt dat vrijwel alle raden van toezicht weten dat zij er iets mee moeten, maar nog worstelen met de vraag hoe dit vorm te geven. Er worden creatieve vormen gevonden. Zo meldt Mariëlle Visbeen (lid college van bestuur van ROC TOP): “Externe stakeholders als bedrijven en gemeente worden onder meer door een ‘diner pensant’ betrokken bij de strategievorming van de CvB en RvT.”

In vrijwel alle sectoren is de tendens inzake de taken van interne stakeholders gelijk: meer overleg

met de ondernemingsraden, medezeggenschapsraden of gebruikersraden van leerlingen, huurders of patiënten. Huurders hebben zelfs een taak in het kwaliteitstoezicht gekregen bij het vaststellen van de jaarlijkse prestatieafspraken van de corporatie, onder regie van de gemeente. Daarnaast hebben huurdersvertegenwoordigingen het recht om een derde van de toezichthouders voor te dragen. Dat samenstel maakt dat de afstemming met de gebruikers veel aandacht behoeft.

De *Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen* bepaalt dat de raad van toezicht twee keer per jaar met de ondernemingsraad en de studentenraad overlegt. Daardoor is deze afstemming nu vanzelfsprekend geworden. De nieuwe regelgeving leidt er trouwens ook toe dat het overleg tussen de raad van toezicht en de studentenraad en ondernemingsraad een veel inhoudelijker karakter heeft gekregen. Daarnaast is de frequentie van het overleg toegenomen. Daarbij zoekt de RvT steeds weer een balans tussen betrokkenheid en (niet te veel) besturen. “Want”, aldus John van der Vegt (bestuurder van ROC Twente), “voorkomen moet worden dat de medezeggenschap te veel in gesprek gaat met de toezichthouder. Men moet wel de juiste toon blijven vinden.” Bij dit alles is uiteraard rolbewustheid bij de toezichthouders in gesprek met de interne stakeholders van eminent belang.

Toezicht op bedrijfsvoering gaat een stap dieper

Het toezicht op bedrijfsvoering is veel inhoudelijker gericht dan voorheen. Uiteraard staan de begroting en de jaarrekeningen nog steeds op het menu van de raad van toezicht, maar de ontwikkeling van de interne controlefunctie, de relatie met de accountant, het risicomanagement en ict zijn aan de agenda toegevoegd. In de sector van de corporaties is ook hier de wetgeving weer de drijvende kracht achter nieuwe bevoegdheden en instrumenten. Een wettelijk verplichte controller in de organisatie – ook in de zorg trouwens een

actueel thema – en de wettelijk verankerde samenwerking tussen controller en toezichthouders, maken de driehoek bestuurder-toezichthouder-controller soms spannend. Thema's als *compliance*, doelmatigheid, versterking van financiële bewustzijn en financiële integriteit zijn daarmee op de agenda van de raden gekomen. De controller heeft overigens ook contact met de raad van toezicht zonder de bestuurder.

De accountant doet zijn werk in opdracht van de raad van toezicht, die met de accountant het controleplan bespreekt alvorens hij aan het werk kan gaan. De raad van toezicht kan – en doet dat steeds vaker – aanvullende opdrachten geven aan de accountant. De accountant op zijn beurt pakt de afgelopen jaren steeds weer nieuwe thema's op. Het laatste jaar ligt de nadruk vooral op automatisering en security. De accountant kan vanuit zijn adviserende rol inbreng hebben in de raad over de toekomst van de organisatie en innovatieve thema's belichten.

Risicomanagement is eveneens een onderwerp dat de laatste jaren meer aan de orde komt ('t Hart & Pennings, 2017). In 2013 werd reeds door ambitieuze toezichthouders gesteld dat het 'core-business' van de toezichthouders is (Minderman, 2014). Onder aansturing van minister Dijsselbloem heeft het ministerie van Financiën in 2015 de *Handleiding bedrijfsvoering* voor de semipublieke sector uitgegeven waarin voorgeschreven wordt dat de raad twee maal per jaar – in aanwezigheid van de controller en de bestuurder – moet spreken over risico's en risicomanagement (zie met name ministerie van Financiën, 2016). In de wetgeving heeft dit thema inmiddels zijn weg gevonden in de *Woningwet* voor de corporaties: er is, blijkens artikel 61 van die wet, zelfs gericht toezicht op ingesteld.

Een nieuw onderwerp van aandacht is de betrouwbaarheid van data. In toenemende mate gebruiken grote organisaties complexe algoritmes

om data die voorheen nooit gebruikt werden, met elkaar in verband te brengen. Dit leidt tot complexere, maar wel meer gerichte besluitvorming. Bijvoorbeeld over investeringen; deze worden op data gebaseerd. Het moge duidelijk zijn dat de betrouwbaarheid van de data daarmee een belangrijk issue wordt. Het is een onderwerp waarvan de meeste toezichthouders weinig tot geen kaas hebben gegeten, maar waarop zij wel geacht worden toezicht op houden.

De RvT en demografische krimp

Een specifiek onderwerp op de agenda van de raden van toezicht in het onderwijs is de demografie: de ontwikkeling van leerlingen- en studentenaantallen bepalen immers de financiering en de noodzaak tot aanpassing van de formatie en de infrastructuur. Dit onderwerp speelt weliswaar ook in andere sectoren (in de zorg bijvoorbeeld de vergrijzing en bij woningcorporaties de tendens tot individualisering in het wonen), maar is het meest acuut in het onderwijs. In het basisonderwijs is al enige jaren sprake van een daling van de instroom. Voorspellingen laten een daling zien van 11% in de periode van 2008 tot 2021. Tussen 2008 en 2015 is het aantal basisschoolleerlingen met 110.000 gedaald. Voor de periode 2015-2021 daalt het aantal leerlingen waarschijnlijk met 60.000. In sommige gebieden is de daling meer dan 30% (Poortvliet, 2017).

Voor scholen heeft een krimp van deze omvang forse consequenties. Hugo Levie, directeur van de PO-Raad: "Door de leerlingendaling komen er in het basisonderwijs steeds meer kleine scholen en worden scholen die al klein zijn, nog kleiner. Kleine scholen zijn vaker kwetsbaar. Ze hebben vaak combinatieklassen met twee of meer jaargroepen en vaak weinig leeftijdsgenoten per groep. Ook is er op deze scholen weinig of geen ruimte om bijvoorbeeld interne begeleiders of ondersteunend personeel aan te nemen." Deze ontwikkeling zet zich vervolgens door in het voortgezet onderwijs en vervolgens in andere sectoren.

Conform de codes heeft de raad van toezicht in deze een duidelijke rol, niet alleen wat betreft proactief en breed verzamelen van informatie, maar ook om een goed beeld te krijgen van de overwegingen van het bestuur. Strategische afwegingen en besluiten zijn immers aangelegenheden waarover het bestuur niet alleen mag en kan beslissen. De maatschappelijke inzichten, de bestuurlijke tegenmacht en stakeholdersreflectie van de raad van toezicht kunnen hier veel waarde toevoegen.

Afronding

Het voorgaande laat een beweging zien richting een stevigere rol van de toezichthouder. De raad van toezicht komt eerder in beeld bij strategische vragen en zoekt steeds meer 'vooraf' een positie, in plaats van achteraf te toetsen. Op andere belangrijke onderwerpen – zoals kwaliteitsbeleid, meerjaren financieel beleid, ICT en stakeholders-

beleid – groeien alle sectoren naar een nieuwe rolverdeling tussen bestuur en toezicht.

De governance van de semipublieke instellingen verschuift van het bestuur naar andere actoren, met name naar het interne en externe toezicht. Zelfstandige instituties groeien naar een sterkere afhankelijkheid van de eigen keten en stakeholders. De taak van de raad van toezicht wordt daardoor breder: doen we de goede dingen in het maatschappelijk veld en doen wij die goed genoeg? Daarop toetst de raad veel meer aspecten, vooraf en achteraf, aan de belangen van de eigen instelling, van de cliënten van de instelling en van de maatschappelijke partners. In 2017 zijn stappen gezet die deze beweging versterken en bestendigen. Het tempo verschilt per (deel)sector en ook nog wel daarbinnen. In die verschuivende governance moeten alle organen en actoren weer opnieuw hun positie vinden en invullen. ■