

# Situationeel toezicht heeft de toekomst

## » Stefan Peij

Nieuwe ontwikkelingen in de samenleving, nieuwe governance inzichten en stevig verankerde codes: wat betekenen die voor de commissaris nieuwe stijl? In zijn essay trekt Stefan Peij lijnen tussen veranderingen (trends) enerzijds en de rol en de positie van de commissaris anderzijds. Het two-tier model is daarbij niet zaligmakend voor Peij. De keuze voor rol en positie komen voort uit wat er nodig is. Daarbij gaat de commissaris af op zijn professionele intuïtie. Peij ondersteunt deze gevoeligheid met suggesties welke houding in bepaalde omstandigheden gevraagd wordt. De koorddanser heeft een coach.

In de afgelopen jaren is in de woningcorporatiesector veel veranderd.

**Strategisch:** het beleid voor sociale woningbouw is op een meer decentraal niveau komen te liggen, waardoor afzonderlijke woningcorporaties als directe gesprekspartner van gemeenten meer invloed krijgen. Tegelijkertijd 'dwingt' diezelfde overheid de corporaties in een meer uitvoerende rol middels regelgeving en via een externe-toezichthouder-nieuwe-stijl. Meer invloed op de eigen strategie dus, maar wel binnen een kleinere bandbreedte.

**Qua governance:** de vernieuwde Governancecode Woningcorporaties legt meer nadruk op principes en minder op regels, terwijl de interne toezichthouder of commissaris zich bewuster is geworden van het belang van zelfreflectie en professionele ontwikkeling. Meer (zelf)bewustzijn dus, zowel op het niveau van de sector, de corporatie als van de commissaris zelf.

**Qua context:** de maatschappij kijkt kritischer mee dan voorheen, zowel naar de governance als naar de prestaties van de woningcorporatie. De publieke opinie wijkt ook steeds vaker af van de juridische norm. De juridische norm wordt vervolgens daaraan aangepast, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de normen voor beloning van het bestuur of uit de verminderde acceptatie van belastingontwijking voor grote bedrijven.

Wat betekent dit voor de rol en positie van de commissaris? Wordt de rol dan meer strategisch? Of juist niet? Moet de commissaris eerder in strategische besluitvorming worden betrokken? Of juist niet? En de onafhankelijkheid van de RvC: volstaat het huidige two-tier model dan nog wel? Op deze vragen wil ik ingaan aan de hand van vier trends en daaruit voortvloeiende consequenties voor de commissaris-nieuwe-stijl:

Trend	Consequenties
1. De maatschappij verandert en stakeholders worden (pro)actiever.	De commissaris-nieuwe-stijl stelt zich (pro)actief op richting stakeholders.
2. De werking van board modellen verandert.	De commissaris-nieuwe-stijl zorgt voor gepaste betrokkenheid bij het strategieproces.
3. De governancecode is stevig verankerd geraakt in de sector.	De commissaris-nieuwe-stijl is zich bewust van eigen rol, positie en verantwoordelijkheid en varieert met distantie en betrokkenheid.
4. Werken in en met board commissies is de norm.	De commissaris-nieuwe-stijl komt inhoudelijk beter beslagen ten ijs en maakt verdiepingsslagen in

Deze trends worden in de navolgende paragrafen nader toegelicht. De trends stellen nieuwe eisen aan de commissaris en schetsen daarmee een beeld van de commissaris van de toekomst in de corporatiesector.

### Trend 1

#### **De maatschappij verandert en stakeholders worden (pro)actiever (de commissaris-nieuwe-stijl stelt zich (pro)actief op richting stakeholders)**

De maatschappij verandert voortdurend. Burgers zijn mondiger geworden, zich in toenemende mate bewust van hun maatschappelijke rollen, ook richting woningcorporaties. Klanten van allerlei instanties in de publieke sector en van de overheid vervullen hun rol steeds actiever, van scholen tot woningcorporaties, van energiebedrijven tot de Nederlandse Spoorwegen, van het gemeenteloket tot het ziekenhuis. Of, om het met andere woorden te zeggen: civil society. Burgers nemen hun verantwoordelijkheid en stellen zich actiever op. Zij organiseren zich en gaan zich nadrukkelijker bemoeien met het beleid van non-profit organisaties en overheidsinstanties. Het gevolg hiervan is dat, zoals beursgenoteerde bedrijven steeds meer te maken krijgen met proactieve aandeelhouders, ook de publieke sector steeds meer te maken krijgt met actieve en betrokken belanghebbenden (stakeholders). Deze beïnvloeden het beleid van de organisatie goedschiks of kwaadschiks: zij organiseren zich of laten zich horen via digitale fora. Ze aarzelen minder dan vroeger om publieke instellingen aansprakelijk te stellen bij wanbeleid of slechte prestaties.

De meeste woningcorporaties en andere semipublieke instellingen zijn al (soms door schade en schande) wijs geworden en hebben een stakeholderdialoog georganiseerd, sommigen zelfs in de vorm van digitale fora waar men met stakeholders voortdurend in gesprek kan zijn. Voor de commissaris betekent dit enerzijds het (samen met de bestuurders) luisteren naar de behoeften, visies en inzichten van deze partijen en anderzijds het (via de bestuurders) verantwoorden van voorgenomen en uitgevoerd beleid aan deze partijen. De commissaris heeft de plicht informatie te verwerven en doet dat volgens de moderne best practices niet alleen bij het bestuur, maar óók om zich te verantwoorden naar stakeholders. Luisteren naar stakeholders is voor commissarissen niet eenvoudig. Ten eerste heeft het bestuur het primaat als het gaat om stakeholdercontacten en dus moet de commissaris

zich behoorlijk (pro)actief opstellen. Ten tweede betekent luisteren: niet spreken. Het is niet aan commissarissen om zich uit te laten over de prestaties en het beleid van de corporatie. Ten derde lukt het een commissaris alleen om goed contact te hebben met stakeholders als hij of zij een hoog rolbewustzijn heeft. De rolverdeling tussen bestuur en commissarissen met betrekking tot het contact met stakeholders is immers een dunne lijn. Ik noem het stakeholdercontact van commissarissen daarom ook niet graag een dialoog, want dat is het slechts in beperkte mate.

## Trend 2

### **De werking van board modellen verandert (de commissaris-nieuwe-stijl zorgt voor gepaste betrokkenheid bij het strategieproces)**

In de corporatiesector werken de meeste instellingen met het in Nederland bekende two-tier governance model, ook wel aangeduid als commissarissenmodel. In dat model bestaan afzonderlijke organen voor bestuur en toezicht. De bestuurders hebben de dagelijkse leiding en vormen het statutair bestuur van de stichting, vereniging of welke rechtsvorm dan ook is gekozen. Zij leggen collectief verantwoording af aan een raad van commissarissen, welke nader omschreven goedkeuringsbevoegdheden heeft en in de meeste gevallen de bevoegdheid het bestuur te benoemen, schorsen en ontslaan. Daarnaast vervult de raad van commissarissen een adviesrol en de werkgeversrol richting het bestuur. Beide organen zijn, zoals bij de vorige trend al deels beschreven, verantwoording verschuldigd aan de belanghebbenden bij de organisatie: de raad van commissarissen over het eigen functioneren en dat van het bestuur en het bestuur zelf over de (maatschappelijke) prestaties van de instelling.

Het oude bestuursmodel is met de invoering van het tweelaagse model in de corporatiesector grotendeels verdwenen, hoewel in het stichtingenrecht daarvoor nog steeds ruimte is. In 2013 is in het vennootschapsrecht opnieuw ruimte gecreëerd voor een nieuw one-tier model (Wet Bestuur en Toezicht, in werking getreden op 1 januari 2013). In het eenlaagse model wordt het mogelijk taken binnen het bestuur van een onderneming te verdelen over uitvoerende en niet-uitvoerende of toezichthoudende bestuurders. De taak van voorzitter van het bestuur mag slechts worden toebedeeld aan een niet-uitvoerende bestuurder. Als voordeel van het one-tier model wordt genoemd dat toezichthoudende bestuurders eerder en meer informatie krijgen dan commissarissen in het tweelaagse model. Informatie wordt sneller gelijkgeschakeld tussen uitvoerende en toezichthoudende bestuurders. Bovendien zouden toezichthoudende bestuurders een grotere betrokkenheid hebben bij de onderneming. Ze worden over het algemeen beter beloond, maar kennen ook een hoger aansprakelijkheidsrisico. Dit laatste is een duidelijk nadeel. Immers, er ontstaat bestuursverantwoordelijkheid voor wat in grote lijnen nog steeds een toezichthoudende taak is. Ander nadeel is de onduidelijkheid die kan ontstaan bij de rolinvulling. Tegelijkertijd kunnen die rollen bij internationale gesprekken weer duidelijker zijn, omdat het eenlaagse model in een aantal andere landen gebruikelijk is[2].

In de corporatiesector komt dus vrijwel alleen het two-tier model voor, aangemoedigd door de Governancecode en de politiek, maar in de praktijk zien we in bepaalde situaties (zoals strategische verandering) een toenemende intensivering van de commissarisrol, waardoor er in feite een soort one-and-a-half-tier board werkwijze ontstaat. In bepaalde situaties! Die vorm van toezichthouden noem ik situationeel toezichthouden en werk ik in de volgende paragraaf nader uit. De anderhalffaags board werkwijze is in de meeste gevallen effectief. Het combineert de hiervoor genoemde sterke

punten van de one-tier board, zonder de two-tier structuur te hoeven opgeven. We doen dat al langer – de toezichtcommissies, zoals de auditcommissie, hebben we al langer geleden 'geleend' van het one-tier board model – en dat wordt langzaam maar zeker voortgezet. Verderop ga ik nader in op toezichtcommissies.

De enige randvoorwaarde is dat de raad van commissarissen en het bestuur in balans blijven en effectief kunnen werken in de gekozen verhouding distantie – betrokkenheid.

### **Trend 3**

**De governancecode is stevig verankerd geraakt in de sector (commissaris-nieuwe-stijl is zich bewust van eigen rol, positie en verantwoordelijkheid en varieert met distantie en betrokkenheid)**

De vernieuwde Governancecode Woningcorporaties bevindt zich in goed gezelschap: in de afgelopen jaren zijn in tal van sectoren codes voor goed bestuur, toezicht en verantwoording ontwikkeld. Brancheorganisaties als Aedes proberen via de zelfregulering in codes regelgeving van de overheid enigszins op afstand te houden en vertrouwen te creëren bij belanghebbenden. Deze codes zijn inmiddels onderdeel geworden van ons referentiekader en hebben commissarissen geholpen hun rol en positie scherper te bepalen. Uit mijn eerdere onderzoek[3] blijkt dat die rol en positie echter niet statisch is, maar situationeel wordt bepaald. In verschillende situaties kiezen commissarissen andere rollen. In een situatie van going concern ligt de nadruk van de rol van de commissaris op toetsen, toezichhouden. De individuele vakkennis van de commissaris staat centraal en wordt ingebracht in het team. De rolinvulling is zakelijk: het is in die situatie niet nodig elkaars achtergronden of drijfveren goed te kennen. Dat laatste wordt echter belangrijker naarmate de routine wordt doorbroken en strategische verandering wordt ingezet. De nadruk van de commissarisrol komt dan meer te liggen op adviseren en klankborden. Er wordt meer vanuit ervaringen afgestemd en persoonlijke opvattingen en referentiekaders worden duidelijker. De afstand tussen bestuurders en commissarissen wordt kleiner en het werk wordt intensiever. De situatie van intenser toezicht is ook vaak aan de orde wanneer het vertrouwen van commissarissen in de bestuurders geschaad is. Als het zelfs tot een vertrouwensbreuk komt is er eerder sprake van een crisisachtige situatie. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin de corporatie dreigt voorbij te gaan aan de bedoeling: met de hernieuwde of nieuwe nadruk op de maatschappelijke rol en positie van de corporatie wordt de behandeling van dit onderwerp sneller strategisch of zelfs crisisachtig dan voorheen. In een situatie van crisis is het onderscheid tussen de rollen van bestuurders en commissarissen minimaal. De voorzitter van de RvC neemt een meer regisserende rol op zich. Commissarissen gaan bovenop het proces zitten en brengen hun referentiekaders, netwerken en ervaringen actief in. Deze situatie kan uiteraard maar kort duren.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de drie onderscheiden situaties en de gevolgen voor de rol en positie van de commissaris:

	<b>Situatie A: routine</b>	<b>Situatie B: strategische verandering</b>	<b>Situatie C: crisis</b>
hoofdrol	inhoudelijk toetsen	klankbord adviseur	process supervision in control hands on
soort team	netwerkteam	understanding team	trusting team
insteek	individuele disciplines	multidisciplinair	topprestatie team
respect en vertrouwen	inbreng persoonlijke vakkennis	wederzijdse afstemming en consultatie	"één voor allen, allen voor één"
rol voorzitter RvC	coördinerend	initiërend	regisserend
referentiekader	onbewust	bewust opgezet	actief gebruikt
verschijningsvorm	duaal gescheiden	duaal gemengd	duaal gecombineerd

**Tabel: situationeel toezichthouden (Peij, 2005)**

In de jaren na de hierboven aangehaalde studie is alleen maar duidelijker geworden dat toezichthouden situationeel is. Toegenomen complexiteit, maatschappelijke aandacht en regelgeving noodzaken de commissaris om vaker op en terug te schakelen tussen verschillende rolinvullingen en te variëren in distantie en betrokkenheid ten opzichte van het bestuur. Dat hebben we gezien bij corporaties waar het mis ging (onder meer Rochdale, Vestia), hetgeen vaak gepaard ging met wisselingen in de samenstelling van bestuur en raad van commissarissen.

#### **Trend 4**

**Werken in en met board commissies is de norm (commissaris-nieuwe-stijl komt inhoudelijk beter beslagen ten ijs en maakt verdiepingslagen in commissies)**

Het werken in en met commissies van de RvC (toezichtcommissies) is zeker een van de factoren die bijdragen aan intensivering van het werk van de commissaris. Toezichtcommissies richten zich op het ondersteunen van de besluitvorming in de raad van commissarissen. Ze versterken de diepgang van intern toezicht op bepaalde onderwerpen en dragen daarmee bij aan de checks and balances in een organisatie [4]. Hoewel afkomstig uit het one-tier model zijn toezichthoudende commissies ook in de corporatiesector inmiddels de norm. Het werken in en met de audit-, de remuneratie- en benoemingscommissie vraagt om inhoudelijke kennis van de primaire processen en

organisatiekundige kennis en ervaring, alsmede betrokkenheid bij het strategische proces. De externe toezichthouder houdt met deze kennis en ervaring al nadrukkelijk rekening in de fit-and-proper tests. De commissaris-nieuwe-stijl werkt zich stevig in, zorgt daarbij voor een goed inwerkprogramma, ondersteund door een goed company secretariaat en doet regelmatig deep dives in de organisatie.

In de toekomst kunnen we ook meer operationele commissies verwachten. Deze zijn al gangbaar in het one-tier model en bieden ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van beleid. In de onderwijs- en zorgsectoren bestaan al kwaliteitscommissies, die toezichthouders de kans geven dieper de operationele processen in te duiken met behoud van de toezichthoudende verantwoordelijkheid en positie. Het ligt in de lijn der verwachting dat de corporatiesector binnen afzienbare tijd eenzelfde soort commissie instelt. Bijvoorbeeld een commissie Wonen of Volkshuisvesting. Vanzelfsprekend betekent dit dat commissarissen eerder worden betrokken in besluitvormingsprocessen, maar altijd vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Net als het omgaan met stakeholders, vraagt het werken in een operationele commissie een groot rolbewustzijn.

### **Conclusie: de 'commissaris van de toekomst' in de corporatiesector is een toezicht-professional**

In de inleiding stelde ik mezelf de volgende vragen: worden rol en positie van de commissaris meer strategisch? Of juist niet? Moet de commissaris eerder in strategische besluitvorming worden betrokken? Of juist niet? En de onafhankelijkheid van de RvC: volstaat het huidige two tier model nog wel?

De rol en positie van de commissaris worden op zichzelf niet meer strategisch. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden blijven in principe hetzelfde. De rolinvulling verandert echter wel: toegenomen complexiteit, het maatschappelijk vergrootglas en de politieke druk vragen om betrokkenheid bij de strategievorming. Uiteraard op gepaste afstand en situationeel bepaald. Wat passend is hangt af van de situatie, van het specifieke vraagstuk dat op tafel ligt, maar ook van de bij het proces betrokken persoonlijkheden en van het vertrouwen. Vandaar – terecht – de toegenomen aandacht voor cultuur en gedrag in de boardroom. Wat mij betreft zijn de belangrijkste pijlers voor een goede cultuur en voor goed gedrag: (voortdurende) zelfreflectie, aanspreekbaarheid, openheid, juridisch, gedragsmatig en maatschappelijk bewustzijn, en het als vanzelfsprekend werken aan deskundigheidsbevordering. Deze meer flexibele en situationeel aangepaste taakinvulling leidt niet tot minder onafhankelijkheid. Het vraagt ook niet om een ander governance model, maar om een groter rolbewustzijn, meer inhoudelijke kennis en – terecht dat het in de Governancecode is opgenomen – een eigen toezichtstrategie in de vorm van een toezichtvisie en toetsingskader.

Concluderend: de commissaris van de toekomst is méér dan nu een toezicht-professional. Zoals is op te maken uit het voorgaande, hij of zij:

- stelt zich (pro)actief op richting stakeholders
- zorgt voor gepaste betrokkenheid bij het strategieproces
- is zich bewust van eigen rol, positie en verantwoordelijkheid en varieert met distantie en betrokkenheid en komt inhoudelijk beter beslagen ten ijs en maakt verdiepingslagen in commissies

[1] Stefan Peij is directeur van de Governance University ([www.governanceuniversity.nl](http://www.governanceuniversity.nl)) en partner bij EY Board & Governance Services ([www.ey.nl/bgs](http://www.ey.nl/bgs)). Hij had zitting in governancecodecommissies voor bedrijfstakpensioenfondsen, publieke omroepen, openbaar bestuur en woningcorporaties en is auteur van vele publicaties op het terrein van governance in de private en publieke sector.

[2] Peij, S.C.: De one tier board: waar wel en niet?, Finance & Control, augustus 2010

[3] Peij, S.C.: Commissaris op de Bestuurdersstoel, Van Gorcum, Assen, 2005

[4] Peij, S.C. (red.) e.a., Handboek Corporate Governance, vijfde, geheel herziene editie, Kluwer, Deventer, 2015