

De kwaliteit van toezicht

Tom Groot

De stroom aan berichten over bedrijven in moeilijkheden blijft onverminderd doorgaan. Vaak zijn deze bedrijven slachtoffer van slechte economische omstandigheden, soms lijkt er sprake te zijn van ondoordachte keuzes en in enkele gevallen zelfs van fraude en bedrog. In alle gevallen komt vroeg of laat de vraag aan de orde of het débâcle niet had kunnen worden voorzien en afgewend. Deze vraag dient in eerste instantie natuurlijk aan het verantwoordelijke bestuur te worden gesteld, maar in toenemende mate komen ook de toezichthouders (waarbij ik ook raden van commissarissen betrek) hierbij in beeld. Hebben de raden van commissarissen of raden van toezicht wel hun werk goed gedaan? Hadden ze niet eerder moeten ingrijpen? In het verleden was voldoende aanleiding aan de kwaliteit van het toezicht te twifelen: veel toezichthouders kwamen uit een selecte groep van bestuurders die elkaar kenden, toezicht werd gezien als een statusverhogende bijbaan, en er werd niet veel kennis gegenereerd en verspreid over hoe de effectiviteit van toezicht kan worden verbeterd. Dit is inmiddels allemaal sterk verbeterd: de kring waaruit toezichthouders worden gerecruteerd is aanmerkelijk breder dan de spreekwoordelijke groep van Mertens¹, het houden van toezicht wordt inmiddels gezien als een verantwoordelijke taak en er wordt gezorgd voor meer inhoudelijke ondersteuning van toezichthouders. De vraag die resteert is dan: hebben we voldoende houvast om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren of moeten we het vooral overlaten aan de persoonlijke kwaliteiten van individuele toezichthouders?

Wet- en regelgeving

De taken, bevoegdheden en positie van de raad van commissarissen is summier geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Hierbij gaat het voornamelijk om de duale taak van de commissaris om enerzijds toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken en anderzijds om het bestuur met raad bij te staan. Daarbij staat het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming centraal. Op het bestuur rust de plicht de toezichthouder ten minste één keer per jaar op de hoogte te stellen van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van de vennootschap. Om het toezicht effectief te maken is eveneens bepaald dat de raad van commissarissen bevoegd is iedere bestuurder te allen tijde te schor-

sen. De instelling van een raad van commissarissen is verplicht bij een NV of BV die onder het wettelijk structuurregime valt. Dit zijn de grotere vennootschappen met een eigen vermogen van minimaal €16 miljoen euro, tenminste 100 werknemers en een ondernemingsraad. Bij vennootschappen die niet onder het wettelijk structuurregime vallen is het instellen van een raad van commissarissen optioneel. Bij stichtingen en verenigingen bestaat er geen wettelijke regeling en moeten taken, bevoegdheden en de positie van de toezichthouder in de statuten worden vastgelegd (zie voor een goed overzicht: Van Hassel, 2013). Het aantal stichtingen en verenigingen in Nederland is aanzienlijk. Bovendien zijn ze verantwoordelijk voor een groot aantal maatschappelijk belangrijke taken, zoals scholing, ziekenverzorging, verpleging en jeugdzorg. Het is opvallend dat de wettelijke plicht tot toezicht zich alleen tot de grote vennootschappen in de profitsector beperkt, terwijl het maatschappelijk belang van toezicht ook op de kleinere vennootschappen en de organisaties in de non-profitsector evident is. Dit pleit ervoor dat ook het toezicht van deze organisaties beter in de wet wordt verankerd.

Daarnaast valt op hoe summier de wetgever taken, bevoegdheden en posities definieert. Een mogelijke reden hiervoor is de sterk uiteenlopende omstandigheden waaronder organisaties functioneren. Dit wordt ondervangen door speciaal voor groepen organisaties ontwikkelde Corporate Governance codes. De meest bekende is de Code Tabaksblat, die aanvankelijk voor beursgenoteerde bedrijven was ontwikkeld, maar die gaandeweg ook bij de beoordeling van het toezicht van andere vennootschappen wordt gebruikt (de laatste versie is door commissie Frijns herzien en per 2009 in werking getreden: Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2008). Inmiddels zijn er codes ontwikkeld voor organisaties in verschillende sectoren, zoals woningcorporaties, zorginstellingen, en verzekeraars. Het is begrijpelijk dat men bij de vormgeving van toezicht rekening houdt met verschillen in aard van de onderneming en omstandigheden waaronder ze moet opereren. Toch leidt deze versplintering van codes ook tot het nadeel dat er minder mogelijkheden worden gecreëerd om over de grenzen van de sectoren heen van elkaar te leren. De regelgeving omtrent toezicht kan gebaat zijn bij meer algemene principes die voor meerdere sectoren relevant zijn, in plaats van regelgeving die sterk op de sectorale situatie is toegesneden. Hier-

bij gaat het dan niet alleen over de regelgeving rondom het toezicht, maar ook over de wijze waarop het toezicht in de praktijk wordt uitgeoefend.

De praktijk

Voor het functioneren van toezicht is het van belang te bedenken dat de belangrijkste functie van de commissaris is het bewaken van de continuïteit van de onderneming. Boot heeft in zijn column van het MAB onlangs hiervan een interessante uitwerking gegeven (Boot, 2014) en hij onderscheidt verschillende taken die ik in de volgende vier categorieën samenvat: (1) de zorg voor een evenwichtige samenstelling van een effectieve taakuitvoering door het bestuur, (2) toezien op een adequate invulling van financiële functies, zoals risicomanagement, control, audit en financiering, (3) het vaststellen van de strategie en toetsing van het beleid aan de strategie, en (4) het bewaken van maatschappelijk draagvlak. Elk van deze taken behoeft een eigen uitwerking. Voor de uitvoering van met name de eerste en vierde taak moet de commissaris zich een beeld kunnen vormen hoe bestuurshandelingen andere relevante stakeholdergroepen in en rondom de organisatie raken. Daarbij kan hij niet alleen afgaan op de informatie die door de bestuurder wordt verstrekt, maar heeft hij ook informatie van andere betrokkenen nodig. Toezichthouders zijn momenteel nog teveel afhankelijk van de informatie die door de bestuurder wordt verstrekt. Proactief toezicht vereist dat de commissaris zich het recht voorbehoudt rechtstreeks met andere partijen contact te hebben. De tweede taak vereist dat de RvC beschikt over voldoende expertise op financieel-economisch terrein. Een commissaris met een achtergrond in auditing, controlling of financiering lijkt een noodzaak, onafhankelijk van de aard van de organisatie. De derde functie is cruciaal: de toezichthouder dient zich ervan te vergewissen dat de bestuurder een goede strategie hanteert. Daarbij dient de commissaris na te gaan of de strategie op de juiste informatie berust, dat het bestuur een adequaat mentaal

model van de eigen organisatie hanteert, en dat bij de uitwerking van de strategie met realistische vooronderstellingen en schattingen wordt gewerkt. Vervolgens is het van belang te bezien of het beleid een logische en consequente uitwerking van de strategie is. Managers kunnen geneigd zijn vooral hun eigenbelang na te streven (het zogenaamde *opportunistisch gedrag*) in plaats van het organisatiebelang. Commissarissen kunnen bestuurders op dit punt controleren door ongerijmdheden tussen beleid en strategie op te sporen. Naast de inhoudelijke toets hoort ook een toets op tijdigheid: strategieën moeten worden bijgesteld als omstandigheden dit vereisen. Goed toezicht verlangt dat de commissaris de timing bewaakt van herplanning en het wijzigen van beleid. Hierbij is het ook van belang dat bestuurders onzekerheden niet te lang laten bestaan: liever een keer een afwaardering doen, dan blijven rekenen op een onzekere opbrengst die zich in de toekomst wellicht nooit zal voordoen.

Het op deze wijze doordenken van de functie van toezicht geeft mijns inziens meer mogelijkheden om de vereisten van goed toezicht te bepalen dan uit te gaan van de gebruikelijke rollen zoals die van van *toezichthouder* (het controleren van de bestuurder), *adviseur* (sparringpartner van de bestuurder) en *werkgever* (benoeming, beoordeling, beloning, ontwikkeling en schorsing/ontslag van de bestuurder). De in deze column gegeven suggesties zijn hierbij allerm minst uitputtend, maar veeleer een eerste poging tot nadere invulling. ■



Prof. dr. T.L.C.M. Groot is hoogleraar Management Accounting aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Noot

■ Vakbondsbestuurder Jan Mertens refereert in 1968 aan de 200 mensen die in Nederland de touwtjes in handen hebben. Zie <http://www.vakbondshistorie.nl/dossiers/article/jan-mertens-1.html>.

Literatuur

- Boot, A.W.A. (2014). Realisme rond rol commissarissen nodig. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 88(5, mei), 164-165.
- Hassel, W. van (2013). *Toolkit Commissariaat 2013*. Den Haag: Nationaal Register.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2008). *De Nederlandse corporate governance code: beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*. Geraadpleegd op www.commissiecorporategovernance.nl.