

Boekbespreking: 'van tweeluik naar driehoeken'

WRR rapport, 27 mei 2014

Kernwoorden: Toezicht, Governance, semipublieke organisaties, intern weerwerk

Samenvatting: Theo Stubbé, Blauw BV



Inleiding:

Dit rapport analyseert dat de ontsporingen bij semipublieke organisaties¹ niet, of niet alleen, te wijten zijn aan bewust malafide gedrag, maar vaak ook aan een gebrek aan tegenspraak van al te bevlogen bestuurders. De WRR beschrijft dat onderzoekers en beleidsmakers in reactie op de incidenten pleiten voor strengere regulering en meer professionalisering. Volgens de WRR ontbreekt echter de aandacht voor het versterken van de interne checks & balances. De WRR stelt dat een toezichthouder niet goed kan functioneren als dit interne weerwerk niet goed functioneert. De kern van het betoog van de WRR gaat over de 'three lines of defense', namelijk meervoudig bestuur, een goede raad van toezicht en derde partijen.

De samenvatting:

De aanname van het rapport klopt helaas niet

De WRR ziet dit rapport als een vervolg op het rapport 'Een lastig gesprek' van de commissie Halsema uit 2013, waarin de commissie constateert dat er twee barrières zijn in de semipublieke sector, namelijk de half-om-half definitie van de sector en de menselijke feilbaarheid. "de eerste barrière is alleen te nemen door de publieke belangen en taken in de sector opnieuw te definiëren en de weeffouten die de sector hinderen te herstellen; de tweede door te kiezen voor de houding en het gedrag die bij de publieke opdracht horen. De Commissie Halsema merkt daarbij op dat naar haar oordeel een goede structuur en goede regels niet altijd volstaan om slecht gedrag te voorkomen, maar dat goed gedrag wel redding kan brengen bij een slechte structuur en slechte regels." (zie boekbespreking op www.blauwbv.nl bij publicaties).

De WRR begint de analyse met de constatering dat 'de affaires in de semipublieke sector nauwelijks ontstaan doordat bestuurders een greep in de kas doen of corrupt zijn, maar doordat zij onrealistische plannen uitvoeren' (p. 17). Ik vind dat de WRR hiermee - aan de basis van haar rapport - een forse misser maakt en ik wil de stelling absoluut bestrijden. Er zijn sinds 2002 16 affaires ontdekt bij de 380 woningcorporaties². Van deze 16 affaires is er bij 11 zaken sprake van enige vorm van frauduleus handelen. Soms was gewoon sprake van een criminele organisatie, zoals de rechter geconstateerd heeft bij PWS in Rotterdam (2005). Echte fraude komt niet aan het licht met maatregelen op het gebied van een betere governance of met intern weerwerk. De WRR schrijft dus over minder dan 1% van de (in casu) corporatie en zodoende doet ook de WRR aan incidenten politiek. Ik ben echter er wel van overtuigd dat 'intern weerwerk' bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van het toezicht; meestal de professionalisering

¹ Hiertoe behoren 380 woningcorporaties, 1600 – 2700 onderwijs- en 1800 – 4600 zorginstellingen

² Vergelijk dit eens met de 355 maatregelen door de tuchtrechter opgelegd aan Notarissen tussen 2008 en 2012 (bron: Geldgids nr. 6 sept/okt 2013)

genoemd. De WRR constateert terecht 'het is maar de vraag of die morele codes op termijn hun werking behouden als er geen interne belanghebbenden zijn die de bestuurders scherp houden' (p. 19) De WRR onderbouwt dit nog eens met de beschrijving van diverse definities en de constatering dat de semipublieke sector gekenmerkt wordt door *slow governance*. Er zijn immers geen snelle (feedback) mechanismen zoals in het bedrijfsleven, die het gevoerde beleid corrigeren, zoals marktaandeel verliezen, dalende winsten, boze aandeelhouders etc. Zo constateert de WRR dat de semipublieke sector het Governance model van het bedrijfsleven heeft overgenomen, zonder de cruciale positie van de aandeelhoudersvergadering in dit systeem.

De eerste 'line of defense': collegiaal bestuur

De WRR constateert dat elke vorm van toezicht meestal te laat is om concrete ontsporingen tegen te gaan. Met een zwaardere aansprakelijkheid van bestuurders of ministeriële sancties ontstaat er geen betere grip op dit soort fraudes. De WRR pleit dat een collegiaal bestuur, mits goed georganiseerd, zorgt dat situaties niet of minder snel uit de hand lopen. Collegiale bestuurders vormen de meest effectieve tegenmacht, omdat zij (meestal) over dezelfde informatie beschikken en op hetzelfde bestuurlijke niveau opereren. Ook zonnekoning gedrag wordt op deze manier in de kiem gesmoord.

De WRR beschrijft een drietal vormen van collegiaal bestuur, evenals de risico's van deze topstructuur (p. 35-36).

De tweede 'line of defense': Raad van Toezicht (of raad van commissarissen)

De WRR beschrijft dat het toezicht bestaat uit drie onderdelen, namelijk (i) informatie verzamelen, (ii) oordeelvorming en (iii) interventie, indien nodig.

Over (i) de informatieverzameling schrijft de WRR dat dit bijna per definitie 'too little, too late' is tenzij de toezichthouders actief informatie vergaren buiten het bestuur om. Dit wordt helaas nog steeds door veel bestuurders ervaren als een teken van wantrouwen.

De (ii) oordeelsvorming valt te splitsen in het oordeel over de financiële risico's en de continuïteit van de organisatie en in het oordeel over de maatschappelijke meerwaarde. De complexiteit om de maatschappelijke meerwaarde aan te tonen werkt de WRR in dit rapport goed uit.

Het element (iii) interventie wordt ook van diverse kanten belicht. Achteraf lijkt het allemaal zo helder hoe een RvC had moeten ingrijpen, maar menig toezichthouder worstelt met het dilemma van distantie houden versus verantwoordelijkheid nemen. Verder bestaat de 'ideale boardroom' niet, zodat er in deze dynamiek ongewenste situaties kunnen voordoen. Tenslotte beschrijft de WRR dat een RvC eigenlijk alleen een nucleaire optie heeft om te reageren, namelijk schorsing of ontslag van het bestuur. Ik vind dit overdreven, want de RvC kan over diverse beleidsstukken haar goedkeuring onthouden, voordat er sprake is van schorsing of ontslag.

De WRR becijfert tenslotte dat er tussen de 24.000 en 46.000 leden van een RvT nodig zijn in de semipublieke sector. Het is maar de vraag of er zoveel – en zoveel capabele – toezichthouders zijn.

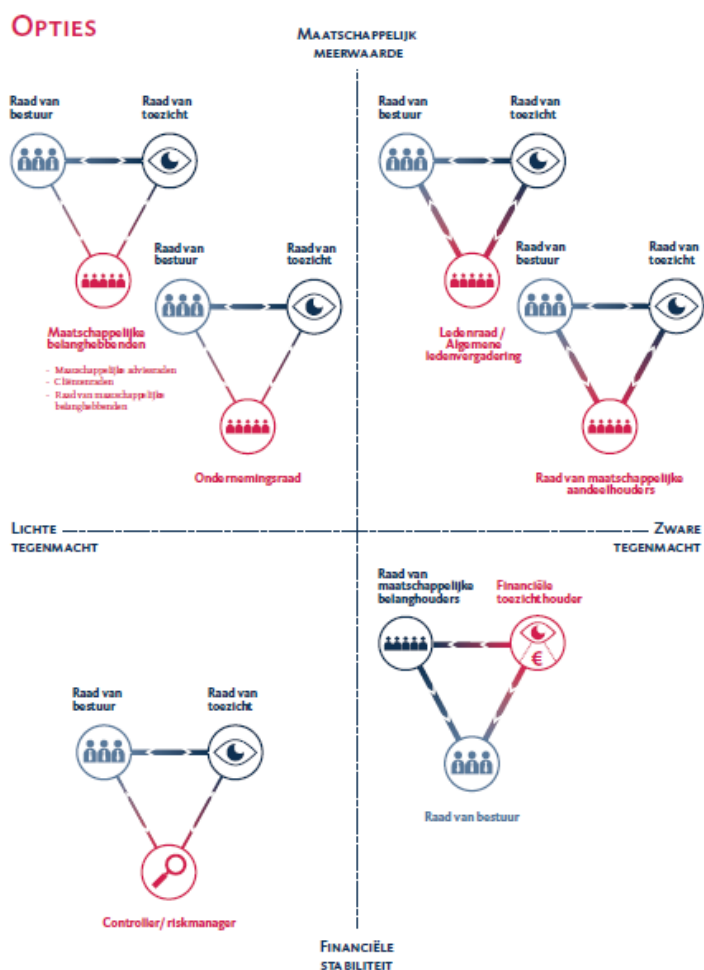
De derde 'line of defense': derde partijen

De eerste twee lijnen vormen samen de bekende tweedeling bestuur – toezicht en de WRR pleit voor een derde lijn (vandaar de titel van dit rapport), bestaande uit derden. Zij denkt hierbij aan speciale commissies die mede vanuit de RvT toezien op de kwaliteit van het primaire proces. Ik ken dergelijke

praktijk bij zorgorganisaties. Je kan de derde lijn ook geheel van buiten organiseren, zoals een raad van advies die toeziet op de maatschappelijke meerwaarde. Als voorbeelden hiervan ken ik de corporaties Havensteder (groot, Rotterdam) en Brabantse Waard (klein, Moerdijk). De corporatie Volksbelang in Wijk bij Duurstede werkt al enige jaren met visietafels, waar de bestuurder en de RvC hun plannen aan de maatschappelijke partners voorleggen. De WRR argumenteert dat een dergelijke adviesraad niet alleen de maatschappelijke voelsprietten van de organisatie zal verbeteren, maar dat zij ook bijdraagt aan de maatschappelijke legitimiteit.

Ik vind het vreemd dat de WRR vindt dat er ook externe hulp van buiten kan worden georganiseerd voor de bewaking van de financiële stabiliteit, integriteit en kwaliteit van het primaire proces. Ik zie niet goed hoe hulp van buiten zich hierover een oordeel kan vormen zonder dat zij het werk van de RvT overdoen.

De WRR gaat uitgebreid verder op het organiseren van 'interne vormen van tegenspraak en weerwerk'. De WRR waarschuwt dat het geen nieuwe administratieve barrière moet opwerpen, maar een tegenspraak die geconsulteerd moet worden voordat de (individuele) bestuurder belangrijke besluiten neemt. Deze tegenspraak kan geborgd worden in de eerder genoemde adviesraad, maar ook in een onafhankelijke controller, of in de Ondernemingsraad, of in een huurders- dan wel cliëntenraad, of in een raad van maatschappelijke aandeelhouders. In het onderstaande figuur worden deze varianten in vier kwadranten geplaatst.



Figuur 6.8 uit WRR rapport 'van tweeluik naar driehoeken'

Conclusies:

De WRR trekt de navolgende conclusies en aanbevelingen:

- 1) De belangrijkste dagelijkse tegenspeler van de bestuurder is een collega bestuurder;
- 2) De RvT kan goed hulp van buiten gebruiken in de vorm van een derde partij;
- 3) De RvT moet het initiatief oppakken om deze interne check & balances te organiseren;
- 4) De WRR vindt dat bestuur en RvT publieke verantwoording moeten afleggen hoe zij deze interne checks & balances robuust geborgd hebben;
- 5) Voor de organisatie van dit interne weerwerk heeft geen nieuwe rechtsvorm te komen;
- 6) De brancheverenigingen zou de communicatie over de best practices op dit gebied moeten stimuleren, onder andere met criteria voor effectieve checks & balances;
- 7) Tenslotte adviseert de WRR het kabinet om tot verplichte codes over te gaan als zelfregulering niet voldoende resultaat oplevert.

Mijn nawoord: Ik heb zelf flinke twijfels over de 7^e aanbeveling, want het is toch al lang bekend dat opgelegde codes niet werken. De discipline moet vanuit het bestuur en het toezicht zelf komen. De WRR beschrijft dit nota bene ook op pagina 19 van dit rapport.