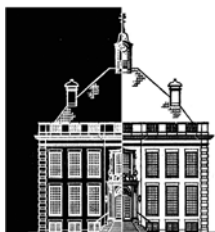


Commissarissendiner 2014

Quis custodiet ipsos custodes

Het toezicht op toezichthouders



SPARRENDAAAL
SESSIES

Voorwoord

Dit cahier markeert een lustrum. Roland Berger Strategy Consultants organiseerde in november 2014 voor de vijfde keer een diner waarop commissarissen onder elkaar, met elkaar van gedachten kunnen wisselen over de uitdagingen en het vak van toezichthouden.

Deze vijfde *Sparrendaal Sessie* heeft opnieuw onze verwachtingen overtroffen: weer was het gezelschap van een uitzonderlijk niveau, weer mochten wij meer gasten verwelkomen dan de jaren ervoor, weer bleken uitstekende inleiders bereid ons in de discussie voor te gaan en weer waren de avond en de discussie bijzonder geslaagd.

Dat ligt niet zozeer aan ons. Roland Berger heeft de uitnodigingen doen uitgaan, de sprekers benaderd en de locatie geboekt – maar de ambiance danken wij aan Buitenplaats Sparrendaal, de inspiratie aan de inleiders Steven Schuit, Wout Dekker en Joanne Kellermann, en de dynamiek aan de deelnemers.

De discussie was scherp, zoals het hoort, en geeft volop aanleiding voor diepere reflectie op een later moment, in een ander gezelschap of alleen met de eigen gedachten. Om daaraan bij te dragen hebben wij als gebruikelijk dit beknopt verslag gemaakt. Allereerst voor de deelnemers zelf, maar wellicht ook ter inspiratie voor anderen. Daartoe hanteren wij evenals in voorgaande jaren de ‘Chatham House Rule’: wat onder ons in vertrouwen is gezegd, blijft ook onder ons. Dit boekje doet verslag van de geest van de discussie, de inzichten die zijn gepasseerd en de denkrichtingen die zijn ingeslagen – maar bevat geen uitspraken die herleidbaar zijn tot individuen of instanties, anders dan de inleiders.

Toen wij in 2009 het idee opvatten voor het eerste commissarissen-diner, hoopten wij iets neer te kunnen zetten dat commissarissen zouden ervaren als zowel nuttig als genoeglijk – en voor herhaling vatbaar. Na vijf keer vergunt u het ons wellicht te constateren dat wij in die opzet zijn geslaagd en voorzichtig te spreken van een traditie. Wij hopen dat deze en eerdere edities en dit en eerdere cahiers u ertoe bewegen (ook) komende jaren onze gast te willen zijn.

Alexander Belderok en René Seyger
Roland Berger Strategy Consultants

... noui
consilia et ueteres quaecumque monetis amici, 'pone seram,
cohibe'. sed quis custodiet ipsos custodes, qui nunc lasciuae
furta puellae hac mercede silent? crimen commune tacetur.
prospicit hoc prudens et a illis incipit uxor.

... Ik ken de
vermaningen en adviezen van oude vrienden: "Grendel erop,
sluit haar op". Maar wie bewaakt de bewakers zelf, die van
het wulpse meisje om zulk loon de geheimen bewaren?
Medeplichtigheid doet zwijgen. De voorzichtige vrouw denkt
vooruit en begint met hen.

Juvenalis, Satiren VI, O 29-34 (eigen vertaling)

Inleiding tot het thema

Wie houdt toezicht op de toezichthouder?

Een lustrum verdient een bijzonder thema. Na vier boeiende discussies over de rol van de commissaris en de uitdagingen bij het uitoefenen van die rol, hebben wij het aangedurfd de vraag op een metaniveau te stellen: wie houdt toezicht op de toezichthouder?

"Quis custodiet ipsos custodes". Wie bewaakt de bewakers? De Romeinse dichter Juvenalis stelde deze vraag om een jonge vriend van het huwelijk af te houden (zie links). Hoewel de tekst oorspronkelijk gaat over huwelijkse trouw, wordt hij sindsdien algemener gebruikt om te verwijzen naar het probleem van moreel gedrag door invloedrijke personen en instanties – en het toezicht daarop.

Feit is dat wij tegenwoordig niets bijzonders zien in de notie dat niet alleen toezicht noodzakelijk is, maar ook toezicht op het toezicht. Twee voorbeelden:

Sinds medio 2012 worden commissarissen van financiële instellingen door AFM of DNB getoetst op hun geschiktheid voor de functie. In een toetsingsgesprek wordt gekeken naar relevante inhoudelijke kennis, competenties en de wijze waarop kennis, ervaring en professioneel gedrag ingezet wordt.

Op 30 oktober 2014 publiceerde een parlementaire enquêtecommissie haar eindrapport over het toezicht bij woningbouwcorporaties. Haar algemene conclusies: commissarissen bieden te weinig tegen-

wicht aan dominante bestuurders en het externe toezicht is onder de maat.

Vandaar de vraag: wie houdt toezicht op de toezichthouders? Wie moet er op toezien dat zij hun werk naar behoren doen? Wie kan daarop toezien? En hoe? Hoe voorkomen wij een oneindige regressie met steeds meer regels en nieuwe lagen in het toezicht?

Zoals ieder jaar hebben wij drie inleiders bereid gevonden de discussie af te trappen:

- **DE CONTEXT** – Steven Schuit is hoogleraar Financial Law aan de Universiteit Utrecht en Corporate Governance aan Nijenrode Business Universiteit. Hij scherpte de vraag aan: niet wie toezicht moet houden, maar wat de meerwaarde is van toezicht en wie de effectiviteit ervan het beste kan beoordelen;
- **DE PRAKTIJK** – Wout Dekker was bestuursvoorzitter bij Nutreco en is tegenwoordig commissaris bij Macintosh, vice-voorzitter bij Randstad en president-commissaris bij de Rabobank. Hij sprak vanuit zijn ervaringen met toezicht als CEO en als toezichthouder in een zeer turbulente tijd;
- **HET TOEZICHT** – Joanne Kellermann was tot 1 november 2014 als directielid van De Nederlandsche Bank verantwoordelijk voor het toezicht op pensioenfondsen en verzekeraars en voor de toezichts-expertisecentra van DNB. Zij wierp haar licht op extern toezicht en de eisen aan en verhouding tot commissarissen in de financiële sector.

De inleidingen lokten uit tot stevige en stimulerende discussies waarin standpunten die soms lijnrecht tegenover elkaar stonden

hielpen argumenten en afwegingen scherp te krijgen. Dit boekje poogt de hoofdlijnen van de inleiding en de daaropvolgende discussie samen te vatten in één hoofdstuk per inleider en sluit af met een korte bespiegeling onzerzijds.

“Publiek toezicht is vaak liefdewerk – maar liefde is niet genoeg.”

“Een raad van bestuur is als een hond die zijn baas mee uit wandelen neemt. Hij zou zich wat vaker mogen afvragen wat hij eigenlijk aan die baas heeft.”

“Alleen de onder toezicht gestelde kan de toezichthouder echt beoordelen.”

De context

Toezicht moet toevoegen

Wie houdt toezicht op de toezichthouders? Die vraag veronderstelt een antwoord op een eerdere: wie zijn die toezichthouders eigenlijk? Toezichthouders zijn er in alle soorten en maten – en veel meer dan wij denken. Vooral in zorg en onderwijs zijn stichtingen zeer geliefd. Die sectoren zijn zeer gereguleerd en vrijwel iedere instelling heeft een raad van toezicht, die zich vaak een raad van commissarissen waant (maar dat niet is). Bv's, nv's en coöperaties hebben veelal een RvC. Dan zijn er nog instanties die toezicht uitoefenen vanuit een wettelijke taak. Onderwijs en cultuur wemelen ervan, we kennen een Autoriteit Consument & Markt, een Autoriteit Financiële Markten, een Financiële Autoriteit Woningcorporaties, een Nederlandse Zorgautoriteit en De Nederlandsche Bank. Allemaal toezichthouders, maar heel verschillend in aard en functie. Het ene toezicht is het andere niet. Opvallend genoeg gaat het in de meeste discussie vooral over hun bevoegdheden, niet over hun meerwaarde – en juist dat is de fundamentele vraag: wat voegt het toezicht toe?

Publiek, privaat en politiek toezicht

Het antwoord op die vraag begint met het onderscheiden van de publieke en private functies van toezichthouders. Publieke toezichthouders bewaken het algemeen belang. Zij hebben vaak een taak in de wet, houden soms toezicht op een zelfstandig bestuursorgaan en hebben vrijwel altijd een sanctiebevoegdheid die kan variëren van een “normherstellend gesprek” tot een boete of dwangsom, het “aftoetsen” van personen en publieke kennisgeving.

Private toezichthouders daarentegen (lees: commissarissen) dienen primair het belang van de onderneming. Zij fungeren als klankbord en tegenwicht (“checks & balances”) voor het bestuur. Zij werken samen en voeren veel meer een dialoog dan een normerend of controlerend gesprek. Soms zijn zij werkgever en dan beoordelen ook zij vooraf en tussentijds de geschiktheid van bestuurders. In alle gevallen moeten zij vertrouwelijkheid te bewaren.

Dat zijn belangrijke verschillen met publieke toezichthouders, maar ook bv's, nv's, corporaties en stichtingen kunnen onderwerp van gesprek worden in de Tweede Kamer. De ultieme toezichthouder op alles wat in Nederland gebeurt is en blijft uiteindelijk de politiek. De politiek kan alles tot onderwerp maken van onderzoek/enquete: van RSV tot NZa en van banken tot woningbouwcorporaties. En vervolgens regels stellen en een toezichthouder benoemen. Daarbij lijkt de politiek te denken dat als er toezicht is, niets meer misgaat. Dat is natuurlijk een illusie. Toezicht is niet fail-safe. Maar falend toezicht roept wel toezicht over zichzelf af. En wanneer de politiek zich ermee bemoeit, wordt de discussie gedreven door incidenten en effectbejag. Wie uit de grip van de politiek wil blijven moet ervoor zorgen dat het eigen huis op orde is.

Toegevoegde waarde

Publieke toezichthouders constateren waar iets mis gaat maar doen geen uitspraken over hoe het wel zou moeten. Dat zien zij ook terecht niet als hun taak. Commissarissen wel. Zij moeten juist in dialoog met hun bestuurders helpen zoeken naar oplossingen. Voor publieke toezichthouders is dat schier onmogelijk. In september adviseerde de commissie Borstlap in haar rapport over de Gottlieb-affaire bij de NZa een raad van toezicht te installeren om tegenwicht te bieden aan het bestuur. Nog geen twee maanden later concludeerde de parlementaire enquêtecommissie over woningbouwcorporaties juist

dat toezichthouders onvoldoende tegenwicht konden bieden aan dominante bestuurders. Dat is ook niet verwonderlijk: de meesten misten specifieke expertise en praktijkervaring, vervulden vooral een maatschappelijke rol en deden het als liefdewerk. Maar liefde alleen is niet genoeg. Enkel het hebben van een toezichthouder ook niet. En toezicht op toezicht evenmin. Dat is slechts stapelen.

Wie wil weten of toezicht iets toevoegt moet het dan ook niet hebben van de politiek, maar van de mensen die onder toezicht zijn gesteld. Een raad van bestuur/directie ziet zelf het best hoe zijn commissarissen/interne toezichthouders het doen – en wat hij er aan heeft. Het is als een hond die zijn baas mee uit wandelen neemt: hij zou zich wat vaker mogen afvragen wat hij eigenlijk aan die baas heeft.

Dilemma's bij het evalueren

Idealiter zou elke RvB ook zijn RvC moeten beoordelen, liefst aansluitend bij diens zelfevaluatie, en daarover iets zeggen in het jaarverslag. Het zou ook van kracht getuigen als publieke toezichthouders aan de onder toezicht gestelde bedrijven vragen wat zij vinden van de kwaliteit en toegevoegde waarde van het toezicht. Gelukkig blijken beide voor te komen, maar eenvoudig is het niet. Het evalueren van toezichthouders kent een aantal inhoudelijke en praktische complicaties:

- Waar de politiek risicomijdend is en gericht op de korte termijn, is een onderneming intrinsiek risiconemend en gericht op de langere termijn – dat leidt als vanzelf tot spanning. Bestuurders en commissarissen doen ook geen moeite de politiek daarin op te voeden;
- In sommige evaluaties tussen RvB en RvC wordt wel degelijk 360° feedback gegeven, goede feedback ook – dat stelt echter hoge eisen aan transparantie en cultuur. De voorzitter van de RvC heeft daarop grote invloed;

-
- Feedback op de RvC wordt moeilijker wanneer de onderneming in zwaar weer zit – een RvC die zwaarder ingrijpt kan rekenen op hardere feedback. Bovendien is feedback beter mogelijk op de adviesrol dan op de rol als toezichthouder en werkgever. Daar dreigt de scheiding van bevoegdheden te verwateren. In dat geval heb je meer aan een pluriforme RvC waarvan de leden elkaar scherp houden.
 - Tenslotte dreigt miskennis van de psychologie tussen mensen: welk belang heeft een goed presterende CEO bij kritische feedback op zijn commissarissen? Hoe krijg je een eerlijke evaluatie van mensen die je werkgever zijn?

Één, twee of drie?

Uiteindelijk lijkt elke discussie over toezicht als vanzelf te komen op de vraag naar een one-tier of two-tier board. Stel je hebt een goede RvB en een goede RvC die zesmaal per jaar bijeenkomt – dan is het uiterst moeilijk in die zes keer een zinnige discussie te voeren waarin de RvC echt waarde toevoegt. Is het niet meer een probleem van het Nederlandse systeem met een gescheiden vergadering? Dat hangt er helemaal van af hoe bestuurders en commissarissen met elkaar omgaan. Commissarissen zijn er om de risico's te beheersen voor aandeelhouders/stakeholders. Zij moeten dat toezicht zo goed mogelijk uitoefenen, want zij zijn de laatste lijn in het vertrouwen tussen aandeelhouder en bestuur. In theorie voorziet het systeem in een scheiding der machten door een trias politica met de AVA als derde poot – maar in de praktijk kan de AVA (behalve misschien bij familie-bedrijven) niet echt beoordelen hoe de RvC het doet. Dat kan eigenlijk alleen de onder toezicht staande zelf; het bestuur/de directie.

“Er is altijd toezicht en de praktijk in andere delen van de wereld kan de kortetermijnfocus van politiek Den Haag nog wel eens in een ander licht plaatsen.”

“Licence to operate is een mandaat van je omgeving – en voorwaardelijk. Uiteindelijk gaat het om het winnen van vertrouwen.”

“Transparantie is het belangrijkste wapen om vertrouwen te verdienen.”

De praktijk

Controle en vertrouwen

De vraag naar toezicht op toezichthouders kan op veel manieren worden uitgelegd: “Wie controleert de controleur?”; “Waar ligt de macht?”; “Stakeholder versus shareholder”; etcetera. Controle bestaat binnen een bedrijf (door de financiële tak), op het bestuur van een bedrijf (door commissarissen) en op het bedrijf en als geheel (door de maatschappij) – en vindt plaats in steeds wisselende, soms zeer dynamische omstandigheden.

Lijnen en landen

Binnen een bedrijf is toezicht een vraag tussen manager en controller, tussen “solid” en “dotted” lines. Een goede CFO ziet het als zijn taak zijn CEO “uit de problemen houden”. Management heeft altijd te maken met beurzden en toezichthouders en wordt in haar omgang daarmee bijna altijd gesteund door de lijn. Zeker in landen waar politiek en regelgeving veranderlijk en onvoorspelbaar zijn. Wanneer wij klagen over de kortetermijnfocus van politiek Den Haag, is het goed te beseffen dat de praktijk in andere delen van de wereld die nog wel eens in een ander licht kan plaatsen. Toezicht is dan vooral een externe realiteit waarmee men rekening heeft te houden. “Echt” toezicht komt niet van boven of van buiten, maar van binnenuit.

Ratio en emotie

Wie zelf toezicht houdt, heeft niet alleen te maken met de realiteit van bedrijf en markt maar ook met realiteit van (publieke) perceptie. Een voorbeeld. De raad van commissarissen van de Rabobank ging in de LIBOR-affaire niet over één nacht ijs. Hij vergaderde er in 2013 liefst

66 keer over en had tientallen formele en talloze informele bijeenkomsten met DNB, AFM en andere toezichthouders. Toen zij naar buiten trad wist zij bij zowel klanten als beleggers onrust te voorkomen. Met het terugtreden van de bestuursvoorzitter nam de hoogste baas verantwoordelijkheid. De verantwoordelijke bestuurder van Rabo International zou aanblijven, met de volle steun van de RvC én het vertrouwen van de toezichthouders. Twee weken later moest hij alsnog het veld ruimen door een storm van kritiek in de media en onvoldoende draagvlak bij de aangesloten Rabobanken. Vervolgens verschoof de publieke verontwaardiging naar zijn afvloeiingsregeling en moest de RvC toevlucht nemen tot arbitrage. De RvC had rationeel bijna alles goed gedaan, maar te weinig rekening gehouden met de emoties die er leefden.

Het illustreert de impact van een publieke opinie die zeker sinds de crisis enorm uitgesproken is. Ter illustratie: een jaar later zijn vier van de zes bestuurders bij de Rabobank nieuw en is de voorzitter zeer maatschappelijk georiënteerd.

“Licence to operate”

Uiteindelijk is het de maatschappij die bepaalt. Maatschappelijk verantwoord ondernemen impliceert een *“licence to operate”*: een mandaat van de omgeving dat voorwaardelijk is en steeds opnieuw moet worden verdiend. Daarvoor moeten bestuurders en commissarissen de dialoog aangaan met mensen die het niet met hen eens zijn. Verantwoording afleggen. Transparantie is daarbij hun belangrijkste wapen. Dan is het ronduit verontrustend dat er dit jaar geen AEX-fondsen zijn genomineerd voor de Sijthoff-prijs voor het beste jaarverslag.

Hoe organiseer en evalueer je het toezicht dan? In ieder geval door met bestuur en commissarissen regelmatig stil te staan bij zowel de strategie als het functioneren van RvB en RvC – bijvoorbeeld in periodieke off-sites, weg van de waan van de dag. Daarnaast moet een RvC zich goed bewust zijn van zijn (on)mogelijkheden. Naarmate men verder van de materie zit

is het moeilijker oordelen. Uiteindelijk is de allerbeste bescherming een goed functionerende raad van bestuur. Daarvoor moet een commissaris er toch meer tijd in stoppen. Investeren in off-sites, landen bezoeken en internationale managers spreken, het 2^e en 3^e echelon kennen, voldoende afstand houden maar wel kort op de operatie zitten. Uiteindelijk gaat het allemaal om het winnen van vertrouwen.

Affiniteit en afstand

Toezicht moet scherp genoeg zijn om dat vertrouwen te verdienen, maar ook voldoende ruimte laten om te ondernemen. Als publieke onderneming is het nagenoeg onmogelijk om een contraire strategie te voeren. Ook moet de toezichthouder oppassen dat hij of zij niet het verlengstuk wordt van de raad van bestuur en niet meegaat in dezelfde blikvernaauwing en modegrillen. Dat pleit voor enige afstand, voor voldoende diversiteit en rolzuiverheid – maar het is een delicate balans: in deze tijd moet je “de business” snappen om als commissaris waarde toe te voegen.

Pleit dit dan niet toch voor een one-tier board? Daar zijn non-executives veel actiever en werken executives en non-executives continu samen. De meningen daarover zullen altijd verdeeld blijven. Het is ook wellicht de verkeerde discussie. Elke structuur werkt als je hele goede mensen hebt en one-tier en two-tier bewegen naar elkaar toe. Uiteindelijk is vraag niet “one-tier of two-tier”, maar: “wat is je roloppvatting?” Als je de business en de organisatie niet begrijpt kun je geen toezicht houden – maar je blijft op afstand, blijft werkgever.

Diversiteit binnen een board (met hoeveel tiers ook) wordt steeds belangrijker, met name ook in de financiële sector. Je zou als RvC het lef moeten hebben iemand te benoemen die er eigenlijk niet tussen past, maar alles snapt van “disruptive” ontwikkelingen. Dat vraagt veel van de voorzitter om een dergelijk “Fremdkörper” te beschermen en tot zijn recht te laten komen. Ook tussen verstand van zaken en vernieuwend denken moet het toezicht een juiste balans treffen.

“Geschiktheid = betrouwbaarheid, kennis van zaken en professioneel gedrag.”

“Wie de controle niet kan houden roept regels over zich af die niet meer gaan over waar het misging.”

“De samenleving accepteert het niet meer. Leer er maar mee omgaan.”

Het toezicht

De realiteit van toezicht

Financiële instellingen kennen en kenden al lang intern toezicht: raden van commissarissen, maar ook raden van toezicht bij pensioenfondsen. Sinds de financiële crisis heeft DNB het externe toezicht geïntensiveerd. In 2011 kreeg zij met de geschiktheidstoets een zwaar middel – en meteen de zware opdracht in de tweede helft van dat jaar ook meteen de zittende raden van commissarissen van de vier grootste banken en vier grootste verzekeraars op geschiktheid te toetsen. Dat is nogal wat. Het vooraf toetsen van kandidaten voor een functie kan vertrouwelijk geschieden, zonder schade aan reputaties. Het achteraf beoordelen van personen middenin een crisis waarvoor zij door menigeen (mede)verantwoordelijk worden gehouden is iets heel anders.

Tom Poes, bedenk een lat

Waarop beoordeel je toezichthouders bovendien? De eerste uitdaging is een “lat te verzinnen”. Wat is goed en wat is goed genoeg? Toezichthouders bij financiële instellingen moeten voldoen aan drie criteria: zij moeten betrouwbaar zijn, kennis van zaken hebben en zich professioneel gedragen, dat wil zeggen onafhankelijk (cruciaal!), authentiek en loyaal (voldoende tijd en commitment). Ook moet het collectief in balans zijn. Ieder lid van de RvC van een bank of verzekeraar moet beschikken over een bepaalde basiskennis. Dat sluit geen mensen uit die nieuw zijn in het vak, integendeel. Maar zij moeten zich die kennis wel eigen maken en daarnaast een eigen, aanvullende invalshoek meebrengen. Een RvC moet divers zijn in de brede zin (niet alleen in mannen en vrouwen) om tegenspraak

te organiseren en te zorgen voor checks & balances. Die elementen komen allemaal terug in de geschiktheidstoets.

De buitenwereld heeft recht van spreken

In de crisis kreeg ook de toezichthouder zelf zijn portie kritiek. De publieke verontwaardiging was zowel te begrijpen als terecht. De financiële sector lag in puin. Dan heeft een aantal mensen het niet goed gedaan. Bovendien deed Nederland het internationaal relatief niet goed. Dan is het toezicht kennelijk niet goed genoeg – en dan gaat de politiek zich ermee bemoeien. Dat is niet altijd negatief. Het is in een democratische samenleving heel gezond dat het parlement in zo'n situatie er bovenop zit.

DNB heeft zich de kritiek aangetrokken en zich tot doel gesteld niet alleen het eigen toezicht te verbeteren, maar ook de sector in staat te stellen een veranderslag te maken. Dat vereist twee dingen: zelf veranderen en laten zien dat het je ernst is (leiderschap tonen); en transparant zijn en verantwoording afleggen (accountable zijn). Ook een toezichthouder moet zijn *“licence to operate”* verdienen.

En ook een toezichthouder staat onder toezicht. Van de eigen RvC en van de politiek. Nu komt daar met de Bankenuie weer een hele dimensie bij: het toezicht op grote Nederlandse banken verschuift van Amsterdam naar Frankfurt, van nationaal naar Europees niveau. Dat zal leiden tot nog grotere transparantie van het extern toezicht. Natuurlijk dreigt het gevaar van overregulering en stapeling van toezicht. Maar het is ook niet bedoeld als efficiencymaatregel. Het is de natuurlijke curve van issue management: wie de controle niet kan houden roept regels over zich af die niet meer gaan over waar het misging. Dat is vervelend, maar het gaat wel om een sector die de maatschappij kan ontwrichten. Dan is het goed dat het gebeurt. De vraag is of (en hoe lang) het zo moet blijven.

Nieuwe realiteit

Uiteindelijk moeten het extern en intern toezicht elkaar versterken – over en weer kritisch, maar ieder met een eigen verantwoordelijkheid, rol en instrumenten. Het moet een dialoog zijn met als doel niet meer, maar minder regels en eisen. De discussie is echter tot nu toe vooral gegaan over regels, niet over wat voor leiders we zouden moeten hebben. De bal moet terug naar de RvC's. Waarom moet een toezichthouder hen vertellen wie een geschikte leider is? Dat is de wereld op zijn kop. Zij moeten zelf die rol weer grijpen. De financiële sector en raden van commissarissen daarbinnen zouden zich weer moeten realiseren dat zij veel meer dan vroeger hun *“licence to operate”* moeten verdienen.

Moet een bank of verzekeraar dan ook failliet kunnen gaan? Daar kun je kort en lang over discussiëren, maar het echte antwoord is dat de maatschappij het simpelweg niet wil. Hoort risico bij ondernemen? Natuurlijk. Maar politiek en samenleving accepteren het niet meer. Leer er maar mee omgaan. De samenleving is op zoek naar de intrinsieke motivatie van de mensen in de financiële sector om het anders te doen. Als die mensen uiteindelijk niet willen veranderen, zal de politiek haar reguleren.

Natuurlijk heeft de politiek ook zelf gefaald. De toezichthouder op woningbouwcorporaties heeft eindeloos gepleit voor betere regels. Twee toezichthouders erkenden zelf dat zij naast elkaar niet goed functioneerden. De politiek wilde er niet aan. Bij de NZa was de rol van het ministerie veel te groot. Is er dan geen taak voor de toezichthouder om een statement te maken voor of namens de onder toezicht gestelde sector? Ten dele. De mogelijkheden voor een tegenkracht en het managen van reële verwachtingen zijn op dit moment zeer beperkt. Dat is de nieuwe realiteit: de politiek bepaalt en de politiek verzet ook achteraf de doelpalen. Daar moeten bedrijven en toezichthouders mee leren leven.

Synthese

Toezen in vertrouwen

We kunnen het toezicht op toezichthouders het best pragmatisch bezien. Allereerst omdat het een realiteit is, in ieder geval van onze tijd en misschien wel van alle tijden. Bedrijven en instellingen opereren in een maatschappelijke context waarin burgers en politiek iets vinden van en eisen stellen aan hun handelen. Zij opereren bij gratie van een maatschappelijk mandaat en staan altijd onder toezicht – een “*licence to operate*”. De relevantere vraag is welke vorm dat toezicht neemt en hoe verstrekkend (en mogelijk verstikkend) het is. Ook die vraag past een pragmatische benadering: niet zozeer wat het toezicht is of wie het uitoefent, maar wat het moet *doen*.

Toezicht en toezicht

Er is duidelijk verschil tussen het meedenkend toezicht van een commissaris en het normerend toezicht van een externe toezichthouder. Zij dienen verschillende belangen – de eerste dat van de onderneming, de laatste het publieke belang. De raad van commissarissen of raad van toezicht adviseert en ziet toe op het beleid van de raad van bestuur en op de algemene gang van zaken. De externe toezichthouder verstrekt of beperkt de “*licence to operate*”. Dat leidt soms tot verwarrende situaties. Het Ministerie van Financiën wil nu in de raad van toezicht van de AFM een eigen vertegenwoordiger die de minister gevraagd én ongevraagd informeert. Een van de toezichthouders op (toezichthouders in) de financiële sector houdt daarmee tevens toezicht op het eigen toezicht. Juvenalis in optima forma!

Verstand van regels of zaken

Wat voor kwaliteiten moet een toezichthouder dan hebben? Scheidsrechters zijn meestal geen goede voetballers – of niet eens voetballers. Dat hoeft ook niet. Zij moeten verstand van hebben van de regels, niet perse van de tactiek. De trainer wel. Die moet zijn spelers coachen, beter maken en een winnende tactiek meegeven.

Wanneer wij door die blik naar toezicht kijken zijn de verschillen niet alleen helder maar logisch. Extern toezicht bewaakt de spelregels, intern toezicht probeert het spel zo goed mogelijk te spelen. Het naleven van de spelregels hoort daarbij. Zo bezien is compliance en het toezicht daarop voor commissarissen een vanzelfsprekend deel van hun verantwoordelijkheid als adviseur en werkgever. Maar zij mogen ook best de grenzen opzoeken, risico's nemen, het spel spelen om te winnen. Mits dat gebeurt met respect voor de regels is daarmee niets mis. De externe toezichthouder kan dat niet. Die moet terughoudend zijn en op zeker spelen. Het enige dat hij kan doen is *fair play* belonen met meer speelruimte en minder interventie.

Zowel interne als externe toezichthouders moeten echter een scherp kompas hebben voor de koers die de samenleving (en daarmee politiek) acceptabel acht. De publieke opinie is tegenwoordig een majeure factor in het toezicht. De discussie wordt niet altijd gedreven door kennis en feiten en dat kan spanning geven. Toezichthouders zullen dat moeten accepteren als gegeven om vervolgens de discussie transparant te voeren, met scherp kompas en goed begrip van de eigen rol.

Vertrouwen verdienen

Ieder krijgt het toezicht dat hij verdient – met terugwerkende kracht. Het heeft weinig zin te klagen over doorgeschoten toezicht wanneer dat een (over)reactie is op het falen van bedrijven of de sector zelf.

Beter kan men zich richten op het (her)winnen van vertrouwen. De “*licence to operate*” is een maatschappelijk mandaat dat men steeds opnieuw moet verdienen. Transparantie zou geen verplichting moeten zijn die van buiten wordt opgelegd, maar een behoefte van binnenuit, zelf gezocht om verantwoording af te leggen en te laten zien dat men de vrijheid aankan om risico's te nemen en zichzelf te reguleren. Wie dat vertrouwen wint, wint ruimte om te ondernemen. Wie het beschaamt roept toezicht over zichzelf af.

Het beste toezicht houd je zelf

Uiteindelijk dienen intern en extern toezicht hetzelfde doel: goed bestuur. Hoe beter het bestuur, hoe lichter het toezicht. Dat komt tot uitdrukking in de belangrijkste taak van de (interne) toezichthouder: het benoemen en ontslaan van bestuurders. Die rol moeten commissarissen vol (terug)grijpen. Wanneer zij leiders kiezen met visie, daadkracht, integriteit en openheid, wordt externe toetsing steeds meer een formaliteit en vertrouwen een vanzelfsprekendheid. Door met hun bestuurders periodiek zowel de strategie als het wederzijds functioneren te evalueren, houden zij elkaar scherp.

Of dat in een one-tier, two-tier of andere samenstelling gebeurt is minder belangrijk. Elke structuur werkt als je hele goede mensen hebt. Zet goede en integere mensen bij elkaar, organiseer de juiste discussie en er komen goede en integere beslissingen uit. Het gevolg is dat externe toezichthouders steeds minder toezien op het handelen van de onderneming en meer toezien hoe zij succesvol opereert. Dat de politiek minder regels stelt. En dat men uiteindelijk niet meer Juvenalis citeert, maar Plato, die in De Republiek een opmerking van Socrates laat beamen met: γελοῖον γάρ (...) τὸν γε φύλακα φύλακος δεῖσθαι. “Ja, het zou te gek zijn als een wachter een wachter nodig zou hebben”.

Curricula vitae van de inleiders

De wetenschapper

Steven Schuit vertegenwoordigt sinds 1971 corporate klanten op het gebied van fusies en overnames, joint ventures, private equity transacties en public offerings. Hij was tot 2005 partner van Allen & Overy en is hoogleraar Financial Law aan de Universiteit Utrecht (sinds 1998) en hoogleraar Corporate Governance aan Nyenrode Business Universiteit (sinds 2007). Daarnaast heeft Steven Schuit een aantal boeken en artikelen gepubliceerd en is hij voorzitter van het bestuur van de Stichting Giving Back en van The Law Firm School. Hij is voorzitter van de raad van toezicht van Stichting Pensioenfonds Medisch Specialisten.

De bestuurder / commissaris

Wout Dekker is commissaris bij Macintosh Retail Group NV, vice-voorzitter bij Randstad Holding NV, voorzitter raad van commissarissen Prinses Máxima centrum voor kinderoncologie B.V. en sinds juni 2013 president-commissaris bij de Rabobank. Daarvoor had hij verschillende managementfuncties bij BP Nutrition en Nutreco, waar hij in 1996 als COO toetrad tot de raad van bestuur en van 2000 tot 2012 CEO en voorzitter was. Daarnaast was Wout Dekker lid van de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen, ingesteld om het kabinet suggesties te doen voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit op de langere termijn.

De toezichthouder / commissaris

Joanne Kellermann was van 2007 tot 1 november 2104 als lid van

de directie van De Nederlandsche Bank verantwoordelijk voor het toezicht op pensioenfondsen en verzekeraars en voor de toezicht-expertisecentra van DNB. Zij had daarnaast zitting in de Raad van Toezichthouders van EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) en is één van de initiatiefnemers van het boek 'Supervision in the 21st Century'. Voor haar periode bij DNB was Joanne Kellermann advocaat en partner bij het internationale advocatenkantoor NautaDutilh. Zij is thans lid van de raad van toezicht van het Van Gogh Museum en de Universiteit Utrecht. Met ingang van 1 januari 2015 is zij door de Europese Raad benoemd tot lid van de Single Resolution Board in Brussel, de nieuwe Europese afwikkelingsautoriteit voor banken.

© 2015 Roland Berger Strategy Consultants

<http://rvcdiner.rolandberger.nl>
