

## 14 | De relatie tussen extern toezicht en de onderneming

*Theodor Kockelkoren*

### 14.1. Inleiding

Dit artikel gaat over de relatie tussen externe toezichthouders en de ondernemingen die onder toezicht staan. Deze relatie is niet altijd eenvoudig. Het eerste deel (“De neerwaartse spiraal”) vertelt over die relaties die potentieel destructief zijn. Het tweede deel (“Hoe kan de situatie gekenterd worden?”) beziet de mogelijkheden om uit een destructieve relatie te komen. De rollen van bestuur en commissarissen worden toegelicht. Het derde deel (“Wanneer is het goed?”) vraagt zich af wanneer een onderneming tevreden kan zijn met de aard van haar relatie met de externe toezichthouder. Het vierde deel (“Het strategische perspectief”) ten slotte neemt een strategisch perspectief op de relatie. Het beargumenteert dat een onderneming meerwaarde kan creëren met een proactieve houding ten opzichte van de publieke belangen, zoals die door de overheid en de toezichthouder worden nagestreefd. Het illustreert deze argumentatie met voorbeelden uit de financiële sector en de zorgsector. Het artikel sluit af met een conclusie.

### 14.2. De neerwaartse spiraal

We kennen allemaal voorbeelden van ondernemingen die rollebollend over straat gaan met hun toezichthouders. We kennen echter geen voorbeelden van ondernemingen die zo een duurzame toekomst weten vorm te geven. Uber, enige tijd terug Delta Lloyd en nog weer wat langer geleden KPN hebben we allemaal zien knokken met hun toezichthouders. Allemaal moesten ze en hebben ze hun koers herzien. In de tussentijd hebben zij de nodige schade opgelopen: in hun reputatie, hun marktpositie en uiteindelijk op die continue bekeken succesmeter: de winstgevendheid.

Er zijn ook voorbeelden waar het nog slechter afliep. DSB begon te ruziën met haar toezichthouders en kwam in een neergaande spiraal.<sup>1</sup> Deze eindigde in het faillissement van de bank. Het kernprobleem van de bank was een businessmodel dat niet langer geaccepteerd werd door de samenleving en uiteindelijk zelfs verboden werd. Het bestuur onderkende dit probleem te laat en handelde vervolgens ook nog eens te traag. Klagende klanten werden gebagatelliseerd. Toen de

<sup>1</sup> Het is instructief de samenvatting van het rapport van de Cie. van Onderzoek DSB Bank te lezen (zie [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/06/29/rapport-van-de-commissie-van-onderzoek-dsb-bank](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/06/29/rapport-van-de-commissie-van-onderzoek-dsb-bank)).

ruzie van DSB met haar toezichthouder in de openbaarheid kwam, kwam DSB steeds meer onder vuur te liggen. Uiteindelijk taxeerden vertegenwoordigers van gedupeerde klanten dat het beter zaken doen was met curatoren dan met het bestuur van DSB. Zij adviseerden klanten hun geld weg te halen bij de bank. Nederland beleefde zo de wereldwijde primeur van een ‘internet bankrun’.

De dynamiek tussen onderneming en toezichthouder was bij DSB extreem, je zou kunnen zeggen pathologisch.<sup>2</sup> Echter, in mildere vorm komt deze dynamiek geregeld voor. Topmanagement zet impliciet of expliciet de toon: “De toezichthouder begrijpt niet veel van de praktijk”, “Ze houden niet van ons”. En ook: “Ik doe genoeg als ik tegen iedereen zeg dat ze volgens de regels moeten werken”, “Ik accepteer dat we fouten maken”, “Klachten horen er nu eenmaal bij. Daar kijken we naar. Iedereen doet zijn best om het juiste te doen” en “Werken volgens de wettelijke normen is goed genoeg”. Deze attitude van topmanagement werkt natuurlijk door in de gehele organisatie. Van zijn kant voelt de toezichthouder zich niet lekker bij een dergelijke houding. De toon bij de toezichthouder wordt daarop: “Ze houden hun daadwerkelijke intenties en agenda verborgen”, “Ze vertellen ons toch niet hoe het echt zit”, “Als ze kunnen, omzeilen ze ons met een Haagse lobby”, “Ze doen er alles aan om eronderuit te komen” en “Ze zitten vast in hun korte termijneriëntatie”.

We voelen allemaal aan dat deze situatie niet snel zal leiden tot een groeiend wederzijds begrip. Integendeel. Het risico is groot dat in toenemende mate men elkaars taal niet spreekt en begrijpt. Terwijl in afnemende mate er begrip is omtrent elkaars acties, doelstellingen en belangen. Het beeld op elkaars intenties neemt af, net als de communicatie en het onderlinge vertrouwen. Het gevolg is steeds meer juridische communicatie en een steeds groter wordend risico op rechtszaken en reputatieschade.

### 14.3. Hoe kan de situatie gekenterd worden?

Om grote schade te voorkomen is een andere houding nodig. En dat betekent dat één van de partijen, de onderneming of de toezichthouder, een hand moet uitsteken, terwijl de ander die handreiking aanneemt. Dit vergt een wilshandeling: het gaat niet vanzelf. Sterker, voor beide partijen zal het voelen als het nemen van nogal wat risico: zal de ander geen misbruik maken van de handreiking? Zowel de onderneming als de toezichthouder moeten over een drempel heen. Vaak is die drempel te hoog om zomaar te nemen. Om deze reden toont de praktijk een grotere kans op toenaderingen na het aantreden van een nieuwe top. Factoren die helpen om de

<sup>2</sup> Bij de typeringen en beschrijvingen van de compliancecultuur binnen een onderneming is gebruik gemaakt van de terminologie en indeling van de ‘Hearts and Minds’ aanpak zoals die in de energiesector gebruikt wordt om de veiligheid in die organisaties te verbeteren (zie [www.energyinst.org.uk/heartsandminds](http://www.energyinst.org.uk/heartsandminds)). De term ‘pathologisch’ geeft letterlijk weer dat de situatie ziekelijk is: de symptomen (het gedrag in de organisatie) kunnen worden verklaard door de aanwezigheid van een ziekte (de cultuur in de organisatie).

drempel te nemen zijn: 1) het vermogen om met afstand naar de eigen situatie te kijken; 2) een collegiaal en divers bestuur; en 3) een proactieve Raad van Commissarissen. Deze factoren bekijken we hierna stuk voor stuk.

#### **14.3.1 Lukt het om met afstand naar de situatie te kijken?**

De drempel kan makkelijker genomen worden als de onderneming de risico's van de eigen situatie en dynamiek goed doorgrond. Die risico's kunnen gezien worden als de interactie tussen toezichthouder en onderneming over een langere periode in kaart gebracht wordt. De dynamiek in de onderlinge relatie en hoe men de werkelijkheid ziet, worden dan namelijk zichtbaar. De typische escalatie, ook als deze relatief langzaam verloopt, wordt dan zichtbaar. Met voldoende voorstellingsvermogen én inschattingsvermogen kan dan de potentiële schade zichtbaar gemaakt worden bij een zich doorzettende negatieve spiraal.

Deze analyse kan beter verricht worden als er mensen betrokken zijn die ervaring hebben met een dergelijke dynamiek of in elk geval het al eens gezien hebben. Bovendien zal de analyse beter worden als deze gedaan wordt door mensen die met enige afstand naar de situatie kunnen kijken. Mensen die zelf onderdeel zijn van de neerwaartse spiraal met de toezichthouder en regelmatig met een rood hoofd rondlopen, zullen de situatie niet goed weten te doorgronden.

Mocht bijvoorbeeld het Hoofd Compliance vast zijn gelopen in de relatie met de toezichthouder, dan zal deze persoon niet verantwoordelijk moeten zijn voor het maken van bovenstaande analyse. Ook zal in dat geval het Hoofd Compliance de verslechterende relatie niet op de agenda zetten. Als de interne cultuur open en onderzoekend is, is het wel mogelijk dat iemand anders aan de bel trekt. Dit zou iemand kunnen zijn die zelf bijvoorbeeld in de compliancefunctie werkzaam is, maar het zou ook heel goed iemand uit de business of juridische zaken kunnen zijn. Dankzij deze persoon krijgt de organisatie dan alsnog een aanleiding om de situatie goed te onderzoeken.

#### **14.3.2 Collegiaal en divers bestuur lukt dat vaak beter dan de dominante CEO**

Een tweede factor die helpt om de situatie te kenteren is een collegiaal en divers bestuur. Een dergelijk bestuur, vermits de onderlinge discussie wordt gevoerd én gewaardeerd, creëert makkelijk een open cultuur in de eigen organisatie. Een dergelijk bestuur zal om die redenen sneller een neerwaartse spiraal herkennen. Maar er zijn meer redenen waarom een collegiaal en divers bestuur hier beter presteert. Een dergelijk bestuur zal namelijk makkelijker enige afstand kunnen nemen tot de mogelijk vastgelopen situatie en de eigen inmiddels sterk emotioneel gekleurde standpunten. Bovendien is de kans groter dat in een divers bestuur iemand deze dynamiek al eens heeft ervaren of geobserveerd. Ook zal in een dergelijk bestuur een nieuw perspectief van één van de leden sneller op de agenda

belanden en over de tongen gaan. Kortom: een collegiaal en divers bestuur zal minder snel het gevaar van de neerwaartse spiraal missen.

Andersom bekeken: in een organisatie met een dominante CEO waarin tegenspraak niet gecultiveerd is, zal het van één persoon afhangen: de CEO. Alleen als deze CEO het vermogen heeft om niet alleen met kracht vooruit te sturen, maar ook de organisatie effectief te helpen in de reflectiestand te gaan, zal met enige afstand naar de zaak gekeken kunnen worden. De ervaring leert dat dit niet veel mensen gegeven is. In de situatie van DSB hing uiteindelijk alles aan de CEO. Bij DSB had de CEO zelfs de bevoegdheid zijn medebestuurders, alsook de commissarissen te benoemen en te ontslaan. Tegelijkertijd was het hem niet gegeven om de risico's van de situatie te zien.

Bovendien vereist de situatie van de neerwaartse spiraal andere vaardigheden van de CEO dan de vaardigheden die de onderneming zo succesvol hebben gemaakt. Vaardigheden zoals bijvoorbeeld gevoel voor het publiek belang, voor de situatie waar een toezichthouder zich in bevindt en het gebruiken van een politieke antenne zijn dan nodig. CEO's zijn niet onfeilbaar en al helemaal niet op alle terreinen van de onderneming. Commercieel ijzersterke mensen kunnen juist een achilleshiel hebben in hun relatie met de toezichthouder. Met andere woorden: de onderneming met een CEO die het gevaar van die neerwaartse spiraal herkent én er adequaat op weet te handelen, mag zich gelukkig prijzen.

### **14.3.3      *Waar is de Raad van Commissarissen?***

De onderneming met een effectieve Raad van Commissarissen (RvC) mag zich eveneens gelukkig prijzen. Want de derde factor die helpt om over te schakelen naar een andere houding ten opzichte van compliance en het publiek belang, is een proactieve RvC. De RvC kan namelijk bij uitstek de onderneming helpen om met meer afstand naar een potentieel gevaarlijke neerwaartse spiraal te kijken. Voor een goede Raad van Commissarissen zijn de volgende vragen allemaal retorisch. Zien zij de dynamiek en de bijbehorende risico's? Zien zij eveneens hoe het topteam er daadwerkelijk mee omgaat? Spreken zij zelf ook met mensen in de organisatie, en met de externe toezichthouder? Weten zij vervolgens de situatie goed te taxeren? Weten zij de situatie de juiste plaats te geven in hun beoordeling van het functioneren van het bestuur? Weten zij het bestuur tot verandering aan te zetten en in het uiterste geval de samenstelling van het bestuur te veranderen?

In het geval van DSB kon bijna geen enkele van bovenstaande vragen positief beantwoord worden. DSB had dan ook eerder een Raad van Advies dan een Raad van Commissarissen. De bank moest zo de broodnodige tegenspraak vanuit een onafhankelijk orgaan missen. Een onafhankelijke en scherpe RvC had waarschijnlijk bij DSB tot sneller bijsturen geleid.

We hoeven niet naar DSB te kijken voor voorbeelden waar het beter kan. Het komt geregeld voor dat het antwoord op een aantal van de eerder genoemde vragen ‘nee’ luidt. Zo was een aantal jaren geleden het ‘not done’ als de interne toezichthouder jaarlijks met de externe toezichthouder sprak – zonder dat het bestuur hierbij aanwezig was. Inmiddels is het meer gemeengoed, maar de gesprekken gaan geregeld nog zeer omzichtig. Soms gaat bovendien een *compliance officer* mee – wat het gesprek niet per se eenvoudiger en/of beter maakt.

Ook bij de gesprekken tussen toezichthouder en commissarissen (tussen de externe en interne toezichthouder dus) geldt dat onderling begrip en vertrouwen moet groeien voordat de relatie effectief kan zijn. Vanuit voldoende onderling vertrouwen kan veel waarde gecreëerd worden – zeker in situaties van crisis kan het van onschatbare waarde zijn als de drempel om de ander te bellen en ‘te vinden’ bijzonder laag is.

Zo kunnen commissarissen ingrijpen in een escalerende situatie. Voorbeeld: een onderneming kwam verschillende keren in aanvaring met haar toezichthouder. De relatie tussen onderneming en toezichthouder verslechterde zienderogen. De bemoeienis van het bestuur deed hier eerder afbreuk aan dan dat het de situatie verbeterde. De commissarissen hadden een goede relatie met de toezichthouder en konden zo ook direct in gesprek met de toezichthouder zich een beeld vormen van de situatie. Hun taxatie was dat de onderneming onnodige risico’s liep en zij zorgden ervoor dat de samenstelling van het bestuur gewijzigd werd. Er kwam een nieuwe topman die de neerwaartse spiraal wist om te buigen.

Ook als het vertrouwen er is, vereist het continue aandacht om het te behouden. Alleen al om deze reden is een jaarlijks gesprek geen overbodige luxe. Er gebeuren namelijk altijd dingen die het gecreëerde vertrouwen kunnen beschadigen. Wat moet bijvoorbeeld een toezichthouder denken als hij na een één-op-één gesprek met een commissaris daags erna een telefoontje van de CEO krijgt die als het ware ‘verhaal komt halen’? Of wat moet een commissaris denken als hij daags na zijn goede gesprek met de toezichthouder geconfronteerd wordt met een streng persbericht van de toezichthouder? De verleiding is groot om terug te vallen in de oude beelden. Beter is om dan de telefoon te grijpen.

#### **14.3.4 De neerwaartse spiraal gekenterd: een voorbeeld**

Incidenten die de reputatie van de instelling het geding brengen of kunnen brengen, zijn een kans om wakker te worden. Laten we een hypothetisch voorbeeld bekijken. Dit voorbeeld betreft een financiële instelling: instelling A. Een reeks van incidenten bij deze instelling leidde tot een groeiend ongemak. Eerst dacht men nog dat in een instelling van enige omvang nu eenmaal altijd wel ergens fouten gemaakt worden. Maar de reeks was te lang, sommige incidenten waren te spannend en de toezichthouder was te vasthoudend, om er als Raad van Bestuur geen aandacht aan te geven.

Kortom: er was voldoende druk om de organisatie ‘vloeibaar’ te maken. In navolging van het laatste, grotere incident, werden bonussen ingetrokken, mensen berispt en in een enkel geval zelfs ontslagen. Er werd een groot integriteitsprogramma gestart. Het bestuur stond op de zeepkist en bezweerde dat dit nooit meer mocht gebeuren: “Als er nu nog dingen zijn, meld die dan. Want straks hebben we er geen begrip meer voor.” Het bestuur was duidelijk boos. Ten dele omdat wat gebeurd was naar haar mening ‘echt niet kon’. Maar het bestuur was deels ook boos omdat het zelf in een ongemakkelijke situatie terecht was gekomen: er kwam veel kritiek op hen van de toezichthouder. En ten dele was het bestuur misschien ook wel boos omdat dat ook gewoon hoorde in zo’n situatie: boos zijn.

De situatie na de incidenten én de aanpak van het bestuur zorgde dat de houding en het gedrag in de organisatie veranderde. Niet in de vezels, maar wel vanuit een bepaald besef wat wel of niet geaccepteerd werd. De zo opgeschoven cultuur van de instelling kan getypeerd worden als een ‘berekende’ cultuur. In een dergelijke cultuur steunt het management graag geheel op ‘het compliance framework’: “als we dat goed geïmplementeerd hebben zijn we klaar”. Het management in een dergelijke cultuur ziet graag een schone lei: “Ik hou ervan als alle compliance-onderzoeken afgerond zijn”. Het houdt ook van duidelijkheid: “Ik denk dat we alle compliance-incidenten kunnen voorkomen als mensen doen wat ze gezegd wordt”. Helaas kan een dergelijke mate van duidelijkheid meestal niet gecreëerd worden. En als er dan dingen mis gaan, weet het management hoe het ermee om moet gaan: “Ik laat zien dat ik boos ben als er een compliance-incident is geweest. Dat wordt verwacht van me”.

Het hierboven beschreven voorbeeld laat allereerst zien dat een kentering van de neerwaartse spiraal mogelijk is. Het voorbeeld roept ook een vraag op: wanneer is het goed? Is de ‘berekende’ cultuur, zoals die gekenschetst is, goed genoeg? Deze vraag gaan we in het volgende deel bekijken.

#### **14.4. Wanneer is het goed?**

Een pathologische cultuur is zeker niet goed – zoveel is duidelijk geworden. Maar als een instelling op basis van calculatie, zeg maar koele overweging, zich aan de regels houdt: mogen we dan tevreden zijn?

Het startpunt voor de beantwoording van die vraag is te kijken naar het risico op de neerwaartse spiraal. Is de kans op reputatieschade, en erger, kleiner in een ‘berekende’ cultuur dan in een ‘pathologische’ cultuur, zoals we die aantreffen bij het voorbeeld omtrent DSB? De ervaring samen met ons ‘boerenverstand’ suggereert dat die kans niet anders dan kleiner kan zijn. In een berekende cultuur is er meer onderling begrip en is zo ook de kans kleiner dat toezichthouder en onderneming elkaar echt niet begrijpen. In een berekende cultuur houdt de onderneming de publieke en private belangen voldoende bij elkaar, vanuit een

calculerend motief: “Het moet, en als we het niet doen lopen we grote schade op”. Dit alles neemt niet weg dat ook in een ‘berekende’ cultuur men terug kan vallen in een neerwaartse spiraal.

Hierna zullen we eerst het gevaar van terugvallen bekijken (“Het gevaar van terugvallen”). Dit doen we aan de hand van het voorbeeld van instelling A. We zullen daarna zien hoe instelling A verder wist te komen (“Hoe verder te komen?”).

#### **14.4.1      *Het gevaar van terugvallen***

Zo kunnen bijvoorbeeld nieuwe incidenten waarop de toezichthouder vindt dat ze niet anders kan dan repressief reageren, flink pijn doen bij de instelling. En op deze momenten kunnen zomaar de oude beelden weer op doemen, bij beide partijen. Het vertrouwen kan dan flink afnemen. Als deze momenten niet te boven gekomen worden, dan is de neerwaartse beweging opnieuw een feit.

Instelling A had een bepaald terrein van haar dienstverlening niet op orde – ondanks haar inspanningen en eerdere aansporingen van de toezichthouder. Toen de toezichthouder dit constateerde, vervolgens een boete oplegde en dit ook nog eens breed publiek maakte, had de relatie het zwaar te verduren. “Zie je wel, we kunnen ze niet vertrouwen”, klonk het uit de mond van sommigen binnen de onderneming. “Waarom moet dit nu zo aangepakt worden? We doen zo ons best en dan worden we op deze manier aan de schandpaal genageld.” “De toezichthouder wil alleen maar scoren”, zeiden weer anderen.

Het broze vertrouwen dat werd opgebouwd dreigt zo met de eerste vloedgolven te verdwijnen. In deze situatie komt het aan op het bestuur: hoe taxeren zij de situatie? Weten zij deze goed te duiden? Zijn zij in staat de communicatie met de toezichthouder te intensiveren? Zijn zij in staat een goede taxatie van de situatie te maken?

#### **14.4.2      *Hoe verder te komen?***

Als de relatie tussen de bestuurders onderling goed is, kunnen de partijen een dergelijke situatie goed te boven komen. De telefoon is daarbij belangrijker dan de argeloze buitenstaander zou denken. De bestuurder van instelling A belde met de verantwoordelijke bestuurder bij de toezichthouder. Hij maakte zich zorgen over de naar zijn idee moeizame relatie. Hij informeerde voorzichtig hoe de bestuurder van de toezichthouder naar de relatie keek en kreeg gelukkig een antwoord dat vergelijkbaar was met zijn eigen zorgen: beide partijen hadden moeite elkaar te vinden, te begrijpen terwijl er met enige regelmaat conflicten of anders toch ‘flinke discussiepunten’ omhoog kwamen (de boete was daar het meest recente voorbeeld van). Wat te doen?

Het voorstel van de bestuurder van instelling A was eigenlijk heel eenvoudig: er zouden een viertal bijeenkomsten van twee uur met de sleutelpersonen van beide

organisaties georganiseerd worden. Doel van deze sessies was om elkaar beter te leren kennen: niet alleen als professional, maar ook welke intenties en ambities hadden beide partijen, en welke dilemma's ervoeren zij bij het realiseren daarvan?

Ook de specifieke pijnpunten zouden besproken moeten worden. Zo had de financiële instelling grote moeite te begrijpen waarom de toezichthouder zo communiceerde als zij deed: "Wij geloven dat de toezichthouder ook het vertrouwen in de industrie moet stimuleren. Maar door de manier van communiceren lijkt zij het tegenovergestelde te bewerkstelligen." De toezichthouder worstelde erg met de vraag "handelt de financiële instelling nu meer in het belang van de klant, omdat ze het zelf willen of omdat wij zeggen dat het moet?" en "Is het mogelijk om zowel meer in het belang van de klant te handelen én de winstgevendheid te verbeteren?".

Het met elkaar praten over beelden, dilemma's aan de hand van concrete vragen en pijnpunten haalde allereerst kou uit de lucht. De steilste vooroordelen werden namelijk ontzenuwd en bovendien bleken de mensen aan beide zijde van de tafel gewoon mensen. Er groeide een geloof dat beide partijen met goede intenties werkten – ofschoon er nog steeds de nodige onenigheid was of de gevolgde aanpak wel de juiste was.

Belangrijk in de aanpak zoals instelling A die had voorgesteld, is dat ook de bestuurders betrokken waren. Zij waren zowel bij de eerste als de laatste sessie aanwezig. Ze namen deel aan de discussie, toonden hun ernst en betrokkenheid, en wisten met hun onderlinge relatie de toon te zetten.

Deze aanpak is voor beide partijen spannend. De toezichthouder vraagt zich bezorgd af of hij zich ergens toe verplicht als hij meegaat in het voorstel: "Voor je het weet, suggereer ik dat ze de dingen goed doen, terwijl ik eigenlijk vind dat dat niet zo is". "Kan ik straks nog wel kritisch kijken en kan ik nog streng optreden waar dat nodig is?" Begrijpelijke zorgen vanuit het perspectief van de toezichthouder.

De onderneming vraagt zich bezorgd af waar hij in hemelsnaam aan begonnen is. "Voor je het weet, vertellen wij straks dingen en komt er informatie op tafel, waarop de toezichthouder me gaat pakken." "Stop ik niet in feite mijn hoofd in de strop? Maakt de toezichthouder geen misbruik van mijn gegeven vertrouwen?" Begrijpelijke zorgen vanuit de onderneming.

Het komt opnieuw op het bestuur aan, van beide kanten, om over de drempel te stappen. Het bestuur zal de mensen moeten overtuigen en verleiden om een spannende weg te begaan. Waarom? De weg niet begaan brengt teveel risico's met zich mee: namelijk het alsnog terecht komen in een neerwaartse spiraal. Maar er is nog een ander perspectief, wellicht nog belangrijker. Dat is het strategische perspectief. Dat perspectief zal onderzocht worden in het nu volgende en laatste deel.



## **14.5. Het strategische perspectief**

Een industrie waar het publiek belang nadrukkelijk aanwezig is en niet als vanzelf via marktkrachten gerealiseerd wordt, zal rijkelijk bedeeld worden met wetgeving en toezicht. De financiële sector, de zorg en bepaalde delen van de energiesector zijn slechts drie voorbeelden. Een organisatie in deze sectoren zal bij het bepalen van haar strategie onvermijdelijk het publieke perspectief moeten betrekken. Sterker: een organisatie in een zwaar gereuleerde industrie loopt het risico dat haar toekomst vooral afhankelijk is van overheidsbeleid.

Een dergelijke onderneming zal, om haar kansen goed te benutten en haar eigen toekomst zoveel als mogelijk zelf te bepalen, een proactieve houding richting beleidsmakers en wetgevers willen hebben, net als een proactieve houding jegens de toezichthouder. De praktijk laat zien dat dit moeilijk te realiseren is.

In dit deel bekijken we eerst het risico van een passieve houding in abstracto (“De gemiste kansen van een reactieve houding”). Daarna volgen twee voorbeelden uit de financiële sector en de zorgsector (“Het voorbeeld van de banken” en “Het voorbeeld van de zorgverzekeraars”). Vervolgens zal beargumenteerd worden dat een calculerende cultuur het strategische perspectief niet kan realiseren (“Een calculerende cultuur is niet genoeg”), maar een proactieve cultuur wel (“De proactieve cultuur”). Dit deel sluit af met een reflectie op de rol van de Raad van Commissarissen (“Rol van de Raad van Commissarissen”).

### **14.5.1 De gemiste kansen van een reactieve houding**

Veel ondernemingen zitten vooral reactief in de wedstrijd. Als er wetgeving op het punt staat aangenomen te worden, voeren zij oppositie. Brancheorganisaties worden in stelling gebracht met de opdracht: “hou het tegen!” – de ondernemingen zijn boos als dat niet lukt (“daar hebben we jullie toch voor?”). Als de wetgeving, al dan niet licht aangepast, is aangenomen, probeert een deel van de ondernemingen de negatieve impact te vermijden. En als ze niet goed opletten, lopen ze daarbij zo over de randen van de wetgeving of er zelfs overheen – met alle risico’s van dien.

Het gevolg van deze houding is dat veel tijd en energie gaat zitten in het bestrijden van de wetgeving en toezicht. Veel van deze energie is verloren: de wetgeving is dan al aangenomen en de onderneming moet zich er al aan houden. De compliance-afdelingen zijn druk doende om de kool en de geit te sparen: ze willen geen problemen met de toezichthouder, maar willen intern ook niet tegen alles ‘nee’ zeggen. En de business vraagt zich bijna continue vertwijfeld af hoe het toch kan dat “deze wetgeving er gekomen is”. Het onderlinge gedoe binnen de onderneming en het gehakketak met de toezichthouder consumeert dan al snel het leeuwendeel, de spreekwoordelijke tachtig procent, van de energie op.

De resterende energie gaat grotendeels op om alsnog op beleidsniveau de wetgeving te laten veranderen of in elk geval mogelijke verdere regelgeving tegen te houden. Er is dan vaak geen of nauwelijks energie over voor het analyseren van het beleidsperspectief van de overheid: welke doelstellingen streeft de overheid na? Zijn deze onderling coherent of als ze tegenstrijdig zijn, welke doelstellingen krijgen prioriteit? Op welke wijze gelooft de overheid haar doelstellingen te realiseren? Welke veronderstellingen liggen daaraan ten grondslag?

Vervolgens komen ondernemingen er ook niet of nauwelijks aan toe om succesvol een gestructureerde discussie met beleidsmakers te voeren. Doel van een dergelijke discussie zou moeten zijn het onderzoeken van de publieke en private belangen. Zowel op de langere termijn als de kortere termijn. Op langere termijn vallen in de regel beide belangen nagenoeg samen. De implicatie is dat de discussie vervolgens vooral zou moeten gaan over hoe die langere termijn publieke en private belangen te realiseren. Welke hindernissen spelen in het hier en nu? Welke mechanismen leiden af om de langere termijnbelangen voorop te stellen? Op welke wijze kunnen die overkomen worden?

Het niet voeren van deze discussie tussen ondernemingen en beleidsmakers kan ervoor zorgen dat beleid én de langere termijn private belangen hindert en – in het ergste geval – ook nog eens onvoldoende de publieke belangen weet zeker te stellen. Het niet in staat zijn succesvol het gesprek met elkaar aan te gaan zorgt daarmee voor gemiste kansen.

Om bovenstaande aanschouwelijk te maken, volgen nu twee voorbeelden. Ten eerste de situatie van de banken in Nederland en ten tweede die van de zorgverzekeraars in Nederland.

#### **14.5.2      *Het voorbeeld van de banken***

De banken worstelen nog steeds met hun positie in de Nederlandse samenleving. Een samenleving die hen nog steeds kritisch bejegt. De banken zeggen zelf ook de kernwaarden van eerlijkheid en veiligheid belangrijk te vinden, in weerklank op wat zij de samenleving horen zeggen. De toezichthouders vertalen die kernwaarden naar hogere kapitaalvereisten en andere veiligheidsvereisten. De samenleving vraagt ook aan de banken om meer krediet te verstrekken en zo de economische groei meer te stimuleren. Het dilemma wordt zo bij de banken gelegd: hoe kunnen we én geld stoppen in hogere buffers én in het meer verstrekken van leningen, terwijl die leningen ook nog eens voldoende veilig moeten zijn?

Op de kernwaarde van eerlijkheid verwacht de samenleving van banken dat zij hoge standaarden stellen. De bankensector aarzelt daarop. Zij vindt eigenlijk dat zij niet te ver moet gaan om ‘mijn broeders hoeder’ te zijn. Daarnaast vrezen banken dat als zij hoge standaarden aanleggen, zij ook hoge compensatie moet geven aan klanten die vinden dat ze gedupeerd zijn. Opnieuw een kostenpost naast de

veiligheidseisen. Opnieuw geld dat vervolgens niet beschikbaar is voor de gewenste ruimere kredietverstrekking.

Banken worstelen bovendien ook nog met hun businessmodellen, die alleen met hoge investeringen de nieuwe technologische mogelijkheden beschikbaar kunnen maken voor hun klanten. Ze voelen de hete adem in de nek van partijen die met een schone lei beginnen. Het is daarom geen optie om niet te investeren.

De samenleving kijkt naar de banken en is sceptisch. Ze herkent wellicht de gerealiseerde verbeteringen maar vindt ook dat er nog een hele weg af te leggen is. Ze voelt niet direct of banken nu daadwerkelijk zoveel veiliger zijn dan voorheen. Tegelijkertijd heerst er onbegrip over de mate van kredietverlening. In enige mate staat de samenleving ook kritisch ten opzichte van de mate van vernieuwing in de sector.

Een succesvolle discussie tussen banken, toezichthouder en beleidsmakers zorgt ervoor dat de wezenlijke dilemma's op de gemeenschappelijke tafel komen te liggen. Vragen die om een intensievere discussie vragen zijn dan: "Willen we een grotere mate van veiligheid, ook als dat op kortere termijn minder economische groei oplevert?" en "Als we een grote bankensector in Nederland willen, zijn we dan ook bereid bij een volgende crisis de mogelijk vereiste steun te leveren?". Voor alle duidelijkheid: dit zijn geen retorische vragen. Achter iedere vraag schuilt een afweging. Het is bijzonder lastig een dergelijke discussie te voeren als het onderwerp de nodige politieke druk kent en de druk er flink op zit. Een goede aanleiding om de discussie daarvoor al te voeren is er meestal niet. Het voorbeeld van de banken maakt zo niet alleen de noodzaak van het strategische perspectief zichtbaar, maar ook de moeilijkheid om met het perspectief successen te boeken.

#### **14.5.3 *Het voorbeeld van de zorgverzekeraars***

De zorgverzekeraars kampen met een laag vertrouwen dat hun eigen klanten in hen stellen. De samenleving als geheel heeft nog weer een lager vertrouwen in zorgverzekeraars. Oorzaken van het lage vertrouwen liggen onder meer in gebrekkige transparantie ("vertel beter en eerlijk hoe het zit met de producten en voorwaarden"), klantgerichtheid ("ik word niet goed te woord gestaan: mijn vragen worden niet of niet goed beantwoord") en een argwaan ten opzichte van de intenties van de verzekeraars ("zijn zij niet vooral bezig om geld te verdienen?").<sup>3</sup>

Zorgverzekeraars krijgen mede daardoor nauwelijks ruimte van de samenleving om selectief zorg in te kopen: dat wordt eigenlijk niet geaccepteerd. Zorgverzekeraars worden zo ook gehinderd om hun bijdrage te leveren aan het beheersen van de kosten in de zorg. Ze voelen zich kwetsbaar, vooral als hun reputatie in het geding

<sup>3</sup> Zie hiervoor het Trust Compass Onderzoek 2015 naar onder andere zorgverzekeraars gedaan door Amsterdam Centre for Insurance Studies (ACIS) en GfK.

is. Zorgverzekeraars reageren dan ook fel als de toezichthouder in hun ogen onnodig en/of onheus zich kritisch uitlaat over hun handelen.

De samenleving kijkt wat ongelovig naar zorgverzekeraars. Men heeft moeite om te begrijpen waarom verzekeraars worstelen met hun kerntaken, vooral de informatievoorziening (“waarom is hun informatieverstrekking niet goed op orde, en waarom reageren ze zo gebeten als er kritiek daarop wordt uitgeoefend?”). Ook de worsteling met de adequate administratie van het zorgstelsel wordt niet goed begrepen (“waarom hebben verzekeraars en zorgaanbieders toch zo een moeite de declaraties goed te krijgen?”). Het zekerstellen van de beschikbaarheid van zorg maakt burgers zelf onzeker (“kan ik er dan niet van op aan dat ik naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis kan in geval van een calamiteit?”).

Veel dilemma’s liggen op het bordje van de zorgverzekeraars. Maar kunnen we van zorgverzekeraars bijvoorbeeld veel verwachten om de totale zorgkosten te beheersen? Als mensen echt ziek zijn, is in feite hun vraag oneindig: ze hebben immers een verzekering. De marktkrachten werken daarmee in eerste instantie niet in de richting van kostenbeheersing. Zorgverzekeraars hebben weliswaar een prikkel om ‘de schadelast’ te beperken, maar klanten accepteren het niet als verzekeraars deze rol helemaal vervullen. En in welke mate kunnen we van zorgverzekeraars verwachten dat ze de kwaliteit in de zorg helpen verbeteren als ze maar beperkte informatie hebben en bovendien niet geaccepteerd wordt als ze selectief zorg inkopen?

Deze vragen en dilemma’s zijn onderdeel van het strategische perspectief. Zij vereisen een discussie waarin alle partijen zich probleemeigenaar voelen. Om deze discussie ook zichtbaar voor de samenleving te voeren, zodat ook de stappen vooruit zichtbaar en uitlegbaar zijn, is het – net als voorheen bij de banken – niet eenvoudig als de druk er flink op staat.

#### **14.5.4 Een calculerende cultuur is niet genoeg**

Nu we illustraties hebben gezien hoe een reactieve houding kan leiden tot gemiste kansen, pakken we de draad van het betoog weer op. Eerst gaan we in op de stelling dat een calculerende cultuur onvoldoende is om het strategische perspectief te ontwikkelen. Daarna volgt de stelling dat daarvoor een proactieve cultuur nodig is.

Als de ondernemingen in een sector vooral een ‘calculerende’ cultuur hebben, zal het moeilijk zijn om voldoende vertrouwen op te bouwen. En zonder vertrouwen in de relatie tussen ondernemingen enerzijds en de toezichthouder en ministeries anderzijds is het lastig de vraagstukken van het strategisch perspectief te bespreken. Laat staan dat het lukt deze vraagstukken verder te brengen naar een oplossing.

Partijen zijn immers druk doende om te soebatten over de toepassing van allerlei detailregels. De calculerende onderneming zal steeds kijken hoe de reguleringslast

te beperken. De toezichthouder ziet dat de sector niet uit zichzelf gedreven de belangrijke problemen kleiner weet te maken. Het mogelijke gevolg is dat er meer detailregels komen om de sector ‘dan maar aan het handje te nemen’. Waar nodig handhaaft de toezichthouder de detailregels waarop de sector in verweer komt. Deze situatie kost beide partijen veel energie.

Ondertussen neemt de druk vanuit de samenleving toe, want bovenstaande dynamiek leidt niet per se tot een ‘eerlijke sector’, teruggedrongen zorgkosten of hogere kwaliteit van zorg.

Echte verbeteringen kunnen alleen gevonden worden als beide perspectieven, het private en het publieke, constructief naar de problemen kijken. Hiertoe is een voldoende mate van onderling vertrouwen nodig. En dan ontstaat er ruimte om zowel naar de gerechtvaardigde private en publieke belangen te kijken. Vallen deze inderdaad samen op de langere termijn? En mocht dat niet genoeg het geval zijn, waarom is dat eigenlijk zo?

#### **14.5.5 De proactieve cultuur**

De cultuur in ondernemingen die past bij een constructieve discussie tussen overheid en ondernemingen, zou gekenschetst kunnen worden als een ‘proactieve cultuur’. In deze cultuur ziet het management het voldoen aan de wettelijke vereisten als een doel op zichzelf in plaats van als een middel om de reputatie (en daarmee winstgevendheid) zeker te stellen.

Het management is zelf actief betrokken als er fouten zijn gemaakt. In sommige situaties zorgt het topmanagement er zelf voor dat doorgegraven wordt totdat de onderliggende oorzaken op tafel komen. Het management voelt zich dan ook persoonlijk verantwoordelijk voor incidenten: “ik ben verantwoordelijk voor de organisatie, de structuren en systemen waarin we werken en daarmee ook voor de fouten die daarbinnen gemaakt worden.”

Deze houding werkt sterk door de gehele organisatie heen en zorgt ook voor een meer open, kritischere discussie over het eigen handelen. Deze houding werkt ook meteen door naar de manier waarop met toezichthouders wordt gecommuniceerd en omgegaan. Toezichthouders merken dat en kunnen hun houding daarop aanpassen.

In deze context kan vertrouwen tussen toezichthouder, ministeries en ondernemingen makkelijker groeien. En zo is het ook eenvoudiger om het strategische perspectief op de agenda te zetten. Medewerkers in de organisatie vinden het ‘natuurlijk’ dat de doelstellingen achter de regels met elkaar én met de toezichthouder worden besproken. Als deze publieke doelen ook in voldoende mate gedeeld worden door de ondernemingen, is het vervolgens ook ‘natuurlijk’ om tesamen te zoeken naar de beste oplossingen. Deze werkwijze is inderdaad de natuurlijke in een proactieve cultuur. Omdat de houding in deze cultuur meer open

is, weet een proactieve cultuur beter dan een calculerende cultuur goede oplossingen te vinden.

Het is ook zo dat niet altijd de publieke doelstellingen, de doelen achter de regels, op instemming kunnen rekenen. Juist ook dan is een open gesprek over deze doelstellingen belangrijk. Want waarom zouden de lange termijn publieke en private doelen niet samenvallen?

#### **14.5.6 Rol van de Raad van Commissarissen**

Zoals ook eerder al benoemd bij ondernemingen met een ‘pathologische’ cultuur: een effectieve RvC speelt een rol om het bestuur een spiegel voor te houden. Hoe laat zich mijn cultuur kenschetsen? Welk beeld heeft de RvC en welk beeld heeft het bestuur? Beide beelden zullen vaker van elkaar verschillen dan precies gelijk zijn.

Een RvC die zichzelf op de hoogte stelt via gesprekken in de organisatie en met externe stakeholders zoals toezichthouders, krijgt regelmatig toch net andere informatie of dezelfde informatie maar anders gekleurd, met een andere duiding. Een RvC zal mogelijk op andere punten doorvragen of misschien ook wel vaker doorvragen. De reacties bij het doorvragen kunnen anders zijn richting RvC dan aan het eigen management. Voorwaarde daarbij is dat de RvC ook daadwerkelijk als onafhankelijk orgaan binnen de governance van de organisatie wordt gezien.

Een bestuur kan ervoor kiezen vooral de discussie met de RvC aan te gaan: “Dat beeld klopt niet, wij hebben een ander beeld”. Het bestuur kan er ook voor kiezen het extra beeld van de RvC als geschenk te aanvaarden en het te onderzoeken. Waar verschilt het precies en waarom? En die vraag kan een goed startpunt zijn om de eigen attitude en cultuur verder te ontwikkelen.

In een industrie waar veel publieke waarden en doelen in het geding zijn, zal de nodige hoeveelheid wetgeving bestaan. In een dergelijke industrie is het makkelijker en gevaarlijker om te blijven hangen in een calculerende cultuur. Het is ook aan de RvC om dit aan de orde te stellen. Daarnaast is het ook aan de RvC om zonedig de RvB te stimuleren het strategische perspectief te ontwikkelen en realiseren.

De RvC zal zonedig de RvB een spiegel voorhouden. Ook als het gaat om de relatie met de toezichthouder en de overheid. Want als deze goed is kunnen de kansen in het strategische gesprek gezien en mogelijk ook gerealiseerd worden.

#### **14.6. Conclusie**

Veel industrieën zien een overheid die met wetgeving en toezicht publieke doelen en waarden probeert te realiseren. Ondernemingen in deze industrieën doen

zichzelf te kort als ze proberen daarvan weg te komen of blijven. De publieke belangen zullen namelijk niet verdwijnen en vroeg of laat staan deze midden in de weg van de onderneming. In het meest extreme geval kan dit de ondergang van de onderneming betekenen. Vaker leidt het tot een grotere kans op reputatieschade en bijkomende schade aan marktpositie en winstgevendheid.

Een calculerende houding ten opzichte van de publieke belangen, waarbij de onderneming zich concentreert op dat wat moet omdat het moet, brengt wel verbeteringen. Het is echter niet voldoende om de toekomst van de onderneming en haar strategie optimaal vorm te geven. Daarvoor is de invloed van de publieke interventies te groot en het vermogen van een 'calculerende' onderneming om deze te beïnvloeden te klein.

Met een proactieve cultuur zal een onderneming tot een betere relatie met toezichthouder en overheid komen en van daaruit ook beter in staat zijn om de toekomst van de sector en daarmee de eigen onderneming mede vorm te geven. Niet alleen het bestuur, maar ook de Raad van Commissarissen hebben een belangrijke rol te spelen. Zij zullen kritisch in de spiegel moeten kijken om de bestaande situatie van de onderneming goed in te schatten. En zij zijn het die de mogelijke noodzakelijke veranderingen moeten inzetten en realiseren.

