

4 Governance van maatschappelijke organisaties

Rienk Goodijk

1. Introductie

Veel hoofdstukken in dit boek gaan over de governance van – al dan niet beursgenoteerde – ondernemingen. In dit hoofdstuk focussen we specifiek op de governance van maatschappelijke organisaties. Veel van de huidige maatschappelijke organisaties bewegen zich ergens tussen overheid en markt, in wat we noemen het semipublieke domein. Dat is niet altijd zo geweest. Veel van wat nu semipublieke dienstverlening heet, zoals de gezondheidszorg, de huisvesting of het onderwijs, is eeuwen geleden voortgekomen uit initiatieven van gilden, kerken en filantropen. Rond 1900 zien we steeds meer burgerlijke, private initiatieven op deze gebieden. Na de Tweede Wereldoorlog neemt de invloed van de ‘zuilen’ op deze gebieden gaandeweg af en nemen de lokale en centrale overheden steeds meer van deze taken over. Zo opereerden deze organisaties langere tijd onder de invloed (aansturing) en dekmantel (steun, garanties) van de overheid, met een gegarandeerde financiering en in een tamelijk stabiele omgeving.

Sinds de jaren tachtig echter is een proces ingezet van deregulering van overheidsdiensten en maatschappelijke dienstverlening. Enerzijds naar kleinere uitvoeringsorganisaties, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo’s), al dan niet met rechtspersoonlijkheid en meer ‘op afstand’ van de overheid. Anderzijds naar steeds zelfstandiger functionerende ondernemingen zoals zorginstellingen of woningcorporaties, vaak in de vorm van een stichting of vereniging.

Terwijl publiekrechtelijke organisaties vooral ‘bij wet’ werden ingericht, zijn voor privaatrechtelijke stichtingen en verenigingen meer op afstand van de overheid in eerste instantie met name de eigen statuten bepalend geworden voor de inrichting van de governance.

Het terugtreden van de overheid heeft een grotere verantwoordelijkheid bij de semipublieke, maatschappelijke organisaties zelf gelegd om hun governance naar behoren in te richten.

Veel zorginstellingen zijn inmiddels uitgegroeid tot grote en meer activiteiten omvattende concernverbanden. Veel woningcorporaties verzelfstandigden tot grote commerciële stichtingen die voor hun financiering een steeds groter beroep deden op de kapitaalmarkt. En ook in het onderwijs heeft zich de afgelopen jaren een enorme schaalvergroting voorgedaan. Vergelijkbare ontwikkelingen kunnen we constateren in andere sectoren zoals de kinderopvang, de culturele sector; en ook de

pensioenfondsen bijvoorbeeld krijgen inmiddels te maken met een heel andere dynamiek, met hogere eisen ten aanzien van de governance.

Dergelijke maatschappelijke organisaties stellen dan ook heel andere eisen aan het bestuur en toezicht (de governance) dan de relatief eenvoudige organisaties uit de vorige eeuw. De besturing is veel complexer geworden, met veel meer risico's, onzekerheden en uiteenlopende belangen. Dat vraagt om een ander type bestuurder en stelt veel hogere eisen aan de toezichthouders, de omgang met stakeholders en de wijze van verantwoording.

De afgelopen jaren hebben we weliswaar, onder andere door de introductie van governance codes voor maatschappelijke organisaties, belangrijke verbeteringen in de governance gezien. Maar tegelijkertijd deden zich meer dan eens problemen met de governance voor en worden we nog regelmatig geconfronteerd met misstanden die uitgebreid de pers halen.¹ Al deze governance problemen kunnen naast bestuurlijke fouten, verkeerde inschattingen of immoreel gedrag, niet losgezien worden van de geleidelijke deregulering, de toegenomen eisen van de marktwerking en de grotere complexiteit en het hybride karakter van de maatschappelijke organisaties.

In dit hoofdstuk zullen we allereerst deze ontwikkelingen in het semipublieke domein nader omschrijven en ons daarbij afvragen welke eisen die stellen aan een goede governance. We beschouwen daarbij eveneens de ontwikkelingen in de governance codes en wetgeving (die maatschappelijke organisaties hebben verplicht tot het onderscheiden van bestuur en intern toezicht) en onderzoeken in hoeverre de codes en wetgeving tot een daadwerkelijk betere governance hebben geleid. Vervolgens gaan we nader in op de (mogelijke) oorzaken van het falend bestuur en toezicht her en der, en beschrijven we enkele steeds terugkerende aspecten van dat falen.² In de slotparagraaf wordt nog ingegaan op de *lessons learned* en de mogelijke vernieuwingen in de governance.

2. Ontwikkelingen in het semipublieke domein

Zoals gezegd zijn zorginstellingen, woningcorporaties, onderwijsinstellingen en dergelijke de afgelopen decennia steeds lossen van de overheid komen te staan en steeds meer geconfronteerd met de eisen en dynamiek van 'de markt' (een verschuiving van overheidsregulering naar marktwerking). De maatschappelijke organisaties kregen en namen de ruimte om naast hun traditionele publieke taken ook goed verdienende private activiteiten uit te voeren. Ook heeft deze tendens in diverse gevallen tot samenklontering van organisaties en grootschaligheid geleid,

1 Vergelijk bijvoorbeeld de cases en analyses met betrekking tot VUmc (Onderzoeksrapport 'Weer in contact komen'), Vestia (Onderzoeksrapport 'Kaderstelling en Toezicht') en Amarantis (Onderzoeksrapport 'Autonomie Verplicht') van eind vorig jaar.

2 Zie: Goodijk R. (2012), Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen. Uitgeverij Van Gorcum, Assen

tot concernverbanden bestaande uit zeer diverse ondernemingsactiviteiten, met grote variaties in organisatorische constructen. We spreken over een toegenomen hybridisering van de organisatie door het tegelijkertijd rekening moeten houden met zowel overheid, marktpartijen/financiers als (mondige) klanten. En we zagen een verschuiving van collectieve dienstverlening naar meer individuele services, van een gegarandeerde overheidsfinanciering naar het moeten terugverdienen van de kosten, van een ambtelijke organisatie naar een meer zakelijke bedrijfsvoering.

Dit proces van verzelfstandiging en verzakelijking heeft zich de afgelopen jaren verder doorgezet, ook al zien we hier en daar neigingen vanuit de politiek om bepaalde taken toch weer dichterbij de overheid te positioneren. Ook kunnen we constateren dat met name door de misstanden, de rol van het extern toezicht (via bijvoorbeeld de Inspecties) en de externe disciplinerende laatste tijd weer nadrukkelijk op de agenda komen te staan, evenals de externe druk tot transparantie, informatieverschaffing en verantwoording. Daarmee is ook een ontwikkeling in gang gezet van zoeken naar de invulling van het externe toezicht en de wijze van overheidsingrijpen als het ergens misgaat.³

Gedurende de jaren van deregulering, een grotere eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en een toenemende complexiteit van bestuur en organisatie, is vanzelfsprekend ook de bestuurlijke structuur en de governance onder de aandacht gekomen. Het traditionele model van een breed en vaak uit onbezoldigde, maatschappelijk betrokken vrijwilligers bestaand bestuur, bleek gaandeweg niet meer passend bij een onderneming op grotere afstand van de overheid, met meer bestuurlijke vrijheid en ruimte voor eigen ondernemerschap en meer behoefte aan een professionele invulling van bestuur/directie en toezicht.

Het verder (onder)scheiden van bestuur en toezicht heeft de afgelopen jaren in veel ondernemingen – al dan niet wettelijk afgedwongen⁴ – geleid tot een Raad van Toezicht/Raad van Bestuur model.

In dit model heeft de directie, veelal aangeduid als raad of college van bestuur, de bestuursverantwoordelijkheid conform Boek 2 BW gekregen, met in de statuten vastgelegde bevoegdheden. De Raad van Toezicht beperkt zich, wat meer op afstand van het bestuur, tot het toezicht houden op het beleid van het bestuur en het gevraagd dan wel ongevraagd adviseren van dat bestuur. Er is hier dus sprake van een formeel onderscheid tussen de bestuurlijke en de toezichthoudende verantwoordelijkheid (het duale bestuursmodel), waarbij de statuten en reglementen nader moeten uitwijzen hoe de bevoegdheden tussen bestuur en toezicht precies geregeld zijn.

Kort geleden is ook het primair en voortgezet onderwijs – op basis van de nieuwe wet Goed Bestuur, Goed Onderwijs – verplicht gesteld om bestuur en toezicht te scheiden. Ook dat leidt in veel gevallen tot de keuze voor het RvT-model, ook al mag

3 Zo wordt in de huisvestingssector bijvoorbeeld het Centraal Fonds Volkshuisvesting weer opgeheven en vervangen door toezicht vanuit het departement zelf

4 Via bijvoorbeeld het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH, 1993), de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi, 2007) of de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur (GOGB, 2010).

de onderwijsinstelling kiezen uit alternatieven zoals bijvoorbeeld het toezichthoudend bestuur (met geen organieke maar een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht) en het zogenoemde one-tier board systeem.

Welk model ook gekozen wordt, er wordt van de bestuurders en toezichthouders steeds meer kwaliteit en betrokkenheid gevraagd. En daarbij is het – gezien de diverse misstanden van de afgelopen jaren – een toenemende zorg of de bestuurders voldoende in staat zijn het nieuwe type maatschappelijke organisatie te leiden en of de toezichthouders voldoende bekwaam en betrokken zijn om de ondernemende bestuurders bij de les te houden en zo mogelijk te corrigeren.

3. Governance codes en monitoring

De afgelopen tien jaar zijn er in navolging van de private sector, in het semi-publieke domein per sector verschillende governancecodes⁵ tot ontwikkeling gekomen en ingevoerd om de governance van de betreffende organisaties te verbeteren.

De codes spreken wel nadrukkelijker dan in de private sector, over de maatschappelijke functie van de organisatie, de dialoog met belanghebbenden (de stakeholders) en het belang van de kwaliteit van de dienstverlening. Dat wijst erop dat het semipublieke domein oplossingen moet vinden die passen bij de eigen sector.

De codes zijn gebaseerd op het principe van *comply/apply or explain* en hebben over het algemeen een duidelijke impuls gegeven aan het kritisch nadenken over de inrichting en kwaliteit van bestuur en toezicht. Maar de aanbevelingen worden tot nu toe vooral in ‘technische’ zin steeds beter nageleefd (zie de ontwikkelingen van bijvoorbeeld het intern toezicht in de zorgsector, schema 1).

Inmiddels heeft vrijwel elke maatschappelijke organisatie eigen reglementen en profielschetsen voor bestuur en toezicht, ook al laten de openheid en diversiteit bij de werving van nieuwe kandidaten nog veel te wensen over.

De toezichthouders houden zich beter aan de eisen van herbenoeming (geen automatisme) en de maximale zittingsduur, en ze leggen een vorm van – vooral ‘technische’ – verantwoording af in het jaarverslag. Wat dat betreft is er sprake van een duidelijke professionaliseringsslag. Maar ‘inhoudelijk’ gezien valt er op het gebied van governance (de daadwerkelijke taakvervulling) nog veel te verbeteren.

⁵ Zoals: de Zorgbrede Governancecode (2005, herzien in 2010), de Governancecode Woningcorporaties/Aedescode (2006, herzien in 2011), de codes Goed Onderwijsbestuur (vanaf 2006), de codes voor Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening, Kinderopvang, Goede Doelen Organisaties, de Cultural Governancecode, de Pension Fund Governancecode etcetera.

	1998	2002	2005	2008	2010
Enkele kenmerken:					
Gem. omvang RvT		7 leden, neigend naar 6,5			
Gem. leeftijd van leden		50-65, tendens van > 60 naar 50-60			
Diversiteit (m/v-verhouding)		% vrouwen 25, lichte toename naar 27			
Expertise RvT-leden		financiële, juridische; groeiende aandacht voor zorg			
Profielschets	27%				85%
Max. zittingstermijn (8 jaar)	39%				88%
RvT-reglement	5%				93%
RvT-commissies	38%		→		67%
Werken met criteria/ijkpunten	40%				63%
Zelfevaluaties	52%				89%
Verantwoording in jaarverslag	12%				83%

Schema 1: Ontwikkelingen in het functioneren van de RvT in de zorg, periode 1998-2010 (gebaseerd op: Blokdijk & Goodijk, 2011, p. 82-84)⁶

Minder goed blijkt het vooralsnog gesteld met de precieze bedoeling van het intern toezicht (voor/namens wie toezicht uitoefenen?, waarover en hoe dan?), de mate van diversiteit binnen de raden, de ontwikkeling van horizontale relaties met stakeholders en dergelijke.

De toezichthouders stralen ook in de recente onderzoeken⁷ over het algemeen veel tevredenheid over hun functioneren uit. Maar tevens blijkt daaruit dat toezichthouders wel degelijk met onzekerheden (dilemma's) en onduidelijkheden (bijvoorbeeld over hun feitelijke verantwoordelijkheid) te kampen hebben en kwaliteitslagen moeten en willen maken.

In de zorg valt nog veel te winnen als het gaat om openbare werving van kandidaat-toezichthouders (in plaats van 'interne coöptatie'), de betrokkenheid van bepaalde stakeholders (zoals de cliëntenraad of ondernemingsraad) bij de benoeming, het gebruik van ijkpunten/toetsingscriteria bij de beoordeling van het beleid of een meer inhoudelijke verantwoording naar buiten toe.

Inmiddels is de governance code voor woningcorporaties op bepaalde onderdelen aangescherpt, in lijn met wat ook in de zorgbrede governance code is voorgesteld: meer aandacht van het bestuur voor (een visie op) de maatschappelijke positie van de onderneming en de betrokkenheid van (dialogo met) stakeholders bij het beleid; het hanteren van een toetsingskader voor het bestuur en toezicht, een meer openbare werving van toezichthouders, een snellere doorstroming en grotere diversiteit van de raad. Onderdeel van de codes zijn ook een sectorbrede beloningscode voor

⁶ Zie ook de eerdere onderzoeksbevindingen van Schraven en Meurs

⁷ Hooghe & Honingh, 2011; Koning & Dielemans, 2011; Blokdijk T.M.M. & Goodijk R., *Zorgtoezicht in ontwikkeling*, 2011 en *Toezicht binnen Onderwijsinstellingen*, 2012, TiasNimbas/Nationaal Register; Montfort C. van, *Governance van Woningcorporaties*.

bestuurders en een honoreringsregeling voor toezichthouders. Deze codes zijn echter kort geleden ‘overruled’ door de nieuwe Wet Normering Topinkomens (WNT).

Net als in de zorg en bij woningcorporaties, blijkt ook in het onderwijs (waar het PO en VO nog maar sinds kort geconfronteerd worden met de nieuwe governance eisen) sprake van vergelijkbare tekortkomingen in de governance. Ook hier wijst onderzoek op de nodige verbeteringen in toetsingscriteria/indicatoren, diversiteit in samenstelling, gebrekkige horizontale relaties met stakeholders en dergelijke.

Voor de verdere ontwikkeling van het toezicht dienen verschillende aspecten nader verduidelijkt c.q. verbeterd te worden; en misschien wel te leiden tot nieuwe aanvullende concepten, zo geeft het onderzoek aan.

Er dient zoals gezegd, in de eerste plaats meer duidelijkheid te komen over het waarom en het waartoe van het toezicht (de toezichtvisie). Verder zijn er meer en andere tools nodig om daadwerkelijk en integraal toezicht te kunnen uitoefenen en te kunnen interveniëren op het moment dat het nodig is. De samenstelling van de raden dient zich te verbreden, toezichthouders dienen actiever toe te zien op een actief stakeholder beleid van de bestuurder(s) en er dient een adequate oplossing gevonden te worden voor het verantwoordingsvacuüm, om maar enkele verbeterpunten te noemen.

Het gaat om een zekere ‘wijsheid’ om op afstand en tegelijkertijd zeer betrokken, de ontwikkelingen te beoordelen.

Uit literatuur en onderzoek tot nu toe blijkt ook dat voor het realiseren van *good governance* niet alleen de structuurkant (het gekozen bestuursmodel, de reglementen, het instrumentarium e.d.) van belang is maar vooral ook het gedrag en de processen. In ons onderzoek wordt dat bevestigd. Aangezien gedrag zich moeilijk via wetgeving laat afdwingen, blijven we in ons land zoeken naar andere oplossingen zoals de voorgenomen gedragscode van de commissie Halsema.

Bovendien lijkt het erop dat de governance codes in de afgelopen jaren hun ‘waarde’ hebben bewezen (stimulerend en richtinggevend), maar dat een verdere detaillering nog maar weinig toevoegt. Wellicht moeten we ons weer meer (durven) oriënteren op *principle-based governance* in plaats van het steeds verder voorschrijven wat mensen in boards moeten doen en nalaten.

Ten slotte, bestuur en toezicht van semipublieke organisaties hebben te maken met een zekere tussenpositie waarbij ze rekening moeten houden met zowel een zekere politieke besturing van bovenaf als de belangen van de onderneming en de daarbij betrokkenen, met ruimte voor eigen ondernemerschap én het creëren van maatschappelijk draagvlak en voldoende legitimiteit.

4. Problemen met governance

De afgelopen jaren schoten bestuur en toezicht van maatschappelijke organisaties (IJsselmeerziekenhuizen, Rochdale, Zonnehuizen, Vestia, InHolland, VUmc, Amarantis e.d.) nogal eens te kort. Er was en is veel begrijpelijke verontwaardiging

en een toegenomen kritiek op de bestuurders maar ook op de interne toezicht-houders: hoe heeft het intern toezicht (de Raad van Toezicht) het toch zover kunnen laten komen, wat is er mis met het toezicht, waarom worden dominante bestuurders niet op tijd tot de orde geroepen?⁸

Ook in de recente onderzoeksrapporten inzake Vestia, Amarantis en VUmc, worden bestuur en toezicht niet gespaard. De bestuurders zijn teveel hun eigen gang gegaan en te ver af komen staan van de primaire processen. Er zijn besturingsproblemen ontstaan, het risicomanagement blijkt niet goed ingericht, er wordt te weinig of te laat gereageerd op signalen van stakeholders etcetera. Over het toezicht wordt onder andere gezegd dat de RvT qua samenstelling en functioneren onvoldoende is meegegroeid met de ontwikkeling van de organisatie en onvoldoende aandacht heeft besteed aan de besturing en beheersbaarheid van de steeds complexere organisatie. Dat de RvT onvoldoende aandacht heeft gehad voor zijn (belangrijke) werkgeversrol, namelijk het garanderen van een bestuur 'dichtbij de organisatieonderdelen en processen' en met voldoende bestuurlijke daadkracht om op te treden. En dat de RvT te lang heeft 'geleund op' en zijn vertrouwen is blijven uitspreken in het bestuur (terwijl de signalen dat het niet goed ging gaandeweg overduidelijk waren en de tegenstellingen binnen de organisatie escaleerden) en onvoldoende in staat bleek om adequaat en tijdig in te grijpen toen het erom ging.

Uit de analyses tot nu toe blijkt dat de governance van de maatschappelijke organisaties nog onvoldoende 'op orde' is. De publieke verontwaardiging over misstanden leidt nogal eens tot de neiging om meteen te zwartepieten, of kort-doorde-bocht oplossingen te zoeken. Moeten we niet eerst beter inzicht krijgen in de echte oorzaken: zijn dat de toegenomen marktwerking en schaalvergroting, verouderde opvattingen over de governance, een gebrek aan *checks and balances*, een te meegaand gedrag? Zijn er wellicht bepaalde patronen te ontdekken die tot het falend bestuur en toezicht leiden?

Dieper inzicht in de oorzaken

Onze analyses over falend toezicht maken inzichtelijk waar dat falen precies in zit: in een aantal meer structurele tekortkomingen (zoals de onduidelijke taak en verantwoordelijkheid van het intern toezicht ten opzichte van het bestuur en het ontbreken van een daadwerkelijke verantwoordingsplicht) maar ook in het gedrag van de bestuurders en toezichthouders.

8 Zie behalve Goodijk R. (2012) ook: Minderman G.D. (2012), Waar is de raad van toezicht?, Boom Lemma, Den Haag, of Leeuwen W. van & Simons P. (2012), Toezicht en de maatschappelijke onderneming, Van Gorcum, Assen

Bepaalde taakopvatting (toezicht 'op afstand')
Informatie-asymmetrie tussen bestuur en toezicht (afhankelijkheid van de toezichthouder)
Onvoldoende zicht op de bestuurspraktijk en inzicht in 'processen'
Te lang negeren van signalen (<i>early warnings</i>)
Onvoldoende correcties/interventies, te meegaand gedrag, te weinig <i>counter-vailing power</i>
Onvermogen, eenzijdig gedrag, dominantie, teveel risico's/ontsporingen van de bestuurder
Gebrek aan vertrouwen bij de stakeholders
Verwaarlozing van de publieke belangen
Gebrek aan verantwoording door bestuur en toezicht

Schema 2: Overzicht van governance problemen, belangrijke oorzaken van falen

Bij falende governance blijkt het om een complex van factoren te gaan, meerdere tekortkomingen tegelijk, waarvan de belangrijkste kort samengevat de volgende blijken te zijn:

a). Onduidelijkheid (en zelfs hier en daar verwarring) onder bestuurders en toezichthouders over de onderlinge taakverdeling en de precieze bedoeling, taak en verantwoordelijkheid van het toezicht.

Het Raad van Toezicht model blijkt vaak te weinig doordacht ingevoerd te zijn, te snel ook gekopieerd vanuit het private domein terwijl het semipublieke domein haar eigen governance dynamiek heeft. Het toezicht heeft zich de afgelopen jaren vaak teveel op afstand van de bestuurder en van de besturing ontwikkeld, met te weinig zicht op de kwaliteit van de dienstverlening (de zorg, de huisvesting, het onderwijs) en teveel controlerend op de cijfers achteraf.

b). De informatie-asymmetrie tussen bestuur en toezicht.

Het toezicht is over het algemeen (nog) veel te afhankelijk van het bestuur wat betreft de informatievoorziening. Er is nog te vaak geen (adequaate) informatie-protocol waarin afspraken zijn vastgelegd over de informatievoorziening door de bestuurder en de eigen verantwoordelijkheid van het toezicht tot additionele informatievergaring; en er is in veel situaties nog te weinig eigen afstemming van de RvT met interne en externe stakeholders.

c). Gebrek aan *checks and balances*.

In te veel situaties ontbreekt het aan voldoende kritisch debat tussen bestuur en toezicht, is er sprake van een te meegaande houding van de RvT en onvoldoende zicht op en gebruik van *early warnings*, zijn er te weinig effectieve correcties/interventies op het moment dat het nodig is, wordt er te laat ingegrepen in sluipende processen. Ook wijst divers onderzoek uit dat de dialoog met en de verantwoording aan de stakeholders over het algemeen nog weinig ontwikkeld is, en dat stakeholders er vaak te weinig 'bovenop zitten'. We kennen tot nu toe slechts enkele voorbeelden waarbij stakeholders daadwerkelijk en effectief ingrijpen.⁹

d). Het verantwoordingsvacuüm.

Ook kunnen we constateren dat de verantwoording van maatschappelijke organisaties – vaak in de vorm van een stichtingsmodel – over het algemeen niet goed geregeld is.¹⁰ In een stichting is het bestuur weliswaar verantwoording verschuldigd aan de RvT, maar is geen formele verantwoordingsplicht voor de RvT zelf geregeld. Vaak nog blijft die verantwoording beperkt tot enkele regels tekst van de RvT-voorzitter in het jaarverslag. Vaak ook betreft het een korte technische opsomming zonder echt zichtbaar te maken hoe de RvT betrokken is bij de beleidsbeslissingen en de bestuurder bij de les houdt.

Veel problemen in de governance zijn tot deze vier basisaspecten te herleiden. Daarbij gaat het veelal om een combinatie van meerdere aspecten, om structuur- en gedragskenmerken, om harde en zachte elementen.

In de volgende paragraaf zullen we ons afvragen wat we kunnen leren van de onderzoeksbevindingen tot nu toe en de ervaringen in de praktijk. Om daarna te eindigen met het perspectief: *good governance* als een mogelijkheid tot waardecreatie.

5. Lessons learned?

Bestuur en toezicht in de zorg, in woningcorporaties of onderwijsinstellingen, kunnen zich in diverse opzichten verbeteren, professionaliseren en vernieuwen.

Inmiddels hebben onderzoeken naar misstanden zoals eerder genoemd, maar ook recente voorbeelden van vernieuwingen in de governance, ons al het nodige geleerd. Dat willen we proberen samen te vatten in tien leerpunten:

1. De erkenning dat behalve het bestuur ook het intern toezicht een *serieuze aangelegenheid* is geworden.

In de complexe maatschappelijke organisatie van vandaag de dag, wordt niet alleen van bestuurders maar ook van interne toezichthouders veel meer verwacht dan in

⁹ Zoals bij Zorgcentra De Betuwe, waarbij de Cliëntenraad met succes gebruik maakte van haar enquêterecht: onderzoeksrapport 2011

¹⁰ Vergelijk o.a. Mouwen C.A.M. (2011), Handboek Strategisch Management voor non-profit organisaties, Van Gorcum Assen

het verleden. De besturing van de organisaties is veel complexer geworden, met veel meer risico's, onzekerheden en belangen. Goed bestuur veronderstelt naast bestuurlijke ervaring en inhoudelijke kennis en affiniteit, ook ondernemerskwaliteiten en politieke vaardigheden om te kunnen functioneren in het krachtenveld. Ook toezicht doe je er niet zomaar meer even bij, toezicht is méér dan controle op afstand via enkele vergaderingen, toezicht richt zich niet alleen op de financiële cijfers achteraf: goed toezicht veronderstelt een actieve en vroegtijdige inzet en betrokkenheid. De toezichthouder wordt geacht de beste bestuurder(s) te selecteren, de bestuurder te *challengen* om antwoorden te vinden op de nieuwe uitdagingen en tegelijkertijd de bestuurder in de gaten te houden en te behoeden voor onverantwoord gedrag. Dat vraagt de nodige inzet en beschikbaarheid.

2. Het belang van een *eigen toezichtvisie*, toezichtplan en toetsingskader voor het intern toezicht.

Good governance veronderstelt niet uitsluitend een retrospectieve rol en houding van het toezicht ten aanzien van het bestuur, maar ook een meer pro-actieve strategische houding. Toezichthouders dienen meer expliciet te maken:

- * welke rol en verantwoordelijkheid het toezicht heeft (wat mag van het intern toezicht worden verwacht?)
- * hoe de strategische agenda eruit ziet of moet zien (voor welke uitdagingen staat de instelling?, wat zijn de belangrijkste speerpunten voor de komende jaren?)
- * en welk toetsingskader (met ijkpunten en risicofactoren) het toezicht gebruikt om het beleid te beoordelen.

Voor goed toezicht zijn een eigen toezichtvisie en een daarop gebaseerd toezichtplan en toetsingskader nodig. De toezichtvisie dient duidelijkheid te verschaffen over de doelstelling, de rollen en taken/verantwoordelijkheden van het toezicht, de waarden waarop het toezicht zijn visie baseert en de richting waarin, het kader waarbinnen de onderneming zich volgens het toezicht dient te ontwikkelen. Het toezichtplan dient te leiden tot de agenda voor de komende jaren en een concreet hanteerbaar toetsingskader met focus, ijkpunten en instrumenten ter beoordeling van de beleidsvoornemens.

3. Een steviger invulling van het *werkgeverschap* van het intern toezicht.

Toezichthouders dienen ervoor te zorgen dat er sprake is van een kwalitatief goed en evenwichtig bestuur dat de zaak – niet alleen bestuurlijk en financieel maar ook wat betreft de besturing en de kwaliteit van de dienstverlening – goed op orde heeft. Goed intern toezicht weegt voortdurend af of het bestuur voldoende in staat is (en blijft) om leiding te geven aan de organisatie. Een goede RvT zit er zodanig bovenop dat hij tijdig kan en durft in te grijpen indien nodig. In vele van de bestudeerde cases constateren we een sluipend proces van verslechtering waarin het toezicht te lang wacht met ingrijpen of pas stappen onderneemt nadat van buiten af (bijvoorbeeld door de Inspectie) is ingegrepen.

4. Meer waarde(n)gedreven bestuur en toezicht: voor wie doe je het, waarom en vanuit welke waarden?

Bestuurders en toezichthouders van maatschappelijke organisaties worden meer en meer uitgedaagd om op waarden en vanuit waarden *meaning-setting* te opereren,¹¹ in de zin van: op basis van eigen waarden een toezichtvisie ontwikkelen, erop toezien dat de organisatie op waarden wordt aangestuurd en bestuurd, erop toezien dat er een waardendebat met en door de eigen professionals wordt gevoerd, erop toezien dat de organisatie voldoende *public value* genereert gezien haar belangrijke positie in het maatschappelijk domein, maar ook je als toezicht tegenover de maatschappij en de stakeholders verantwoorden over de toegevoegde waarde van het toezicht.

Weer vaker dan voorheen horen we dat het bij organisaties met een publiek belang niet meer uitsluitend moet gaan over (het bestuur en toezicht op) het realiseren van de doelen van de organisatie, maar ook op het expliciteren en in de praktijk brengen van het bestaansrecht en ‘de bedoeling’ van de organisatie. Daarmee zou ook het vraagstuk van de identiteit van de organisatie weer meer op de agenda van de RvT terecht kunnen komen.¹²

5. Een verschuiving van procedurele omgang naar *meer strategisch partnerschap*. In veel onderzochte situaties staan bestuur en toezicht nog teveel ‘op afstand’ van elkaar en beperkt de onderlinge omgang zich nog teveel tot een procedurele be-/afhandeling van stukken.

Het toezicht dient zich (verder) te ontwikkelen van een intern gerichte, controlerende rol naar meer strategisch – meedenkend en mee-ontwikkellend – partnerschap op bestuurlijk niveau. Kenmerken van procedureel toezicht op het bestuur zijn onder andere: de nadruk op de interne beheerstaak, controle gebaseerd op regels en afspraken, informatie-afhankelijk en een tamelijk reactieve wijze van functioneren. Toezicht als strategisch partnerschap kenmerkt zich door: intensieve betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling, actief opererend in het krachtenveld van de stakeholders en integraal toezicht uitoefenen door het leggen van verbanden en het kunnen verbinden van inzichten¹³

Het gaat om het durven bewegen tussen de procedurele rol en het gestalte geven aan de meer inhoudelijke, institutionele en strategische verantwoordelijkheid; zonder als toezichthouder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Het is te kort door de bocht om te denken dat alleen de *one-tier board* de oplossing is.¹⁴ Ook in het duale model (het *two-tier board* model) kunnen toezichthouders naast het beheersen, bewaken en borgen van ontwikkelingen ‘op afstand’, wel degelijk actief meedoen in het uitzetten van de ontwikkelingsrichting.

11 Vergelijk ook: Chait R.P.O., Ryan W.P. & Taylor B.E. (2005), *Governance as leadership*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey; of Wink H.A. & Bik O.P.G. (2011), *Sturen op cultuur en gedrag: praktijkervaringen, dilemma's en best practices van toezichthouders in het publieke domein*, RUG

12 Zie: Goodijk R. (2012), *Intern toezicht en levensbeschouwelijke identiteit in het onderwijs*, uitgave Besturenraad, Oranje van Loon Drukkers, Den Haag

13 Verder uitgewerkt in: Goodijk R. (2012), *Falend toezicht*, p. 94 e.v.

14 Calkoen W. (2011), *The one-tier board in the changing and converging world of corporate governance*, EU Rotterdam

6. Meer gestalte geven aan de eigen verantwoordelijkheid van het intern toezicht om – zo nodig ook buiten het bestuur om – *actief informatie in te winnen*

Natuurlijk is de bestuurder als eerste verantwoordelijk voor de informatievoorziening richting toezichthouders en moeten de toezichthouders erop kunnen vertrouwen dat die informatie deugdelijk en betrouwbaar is. Maar een RvT heeft daarnaast ook een eigen verantwoordelijkheid voor het vergaren van de benodigde (additionele) informatie. Op dit gebied kan de RvT zich verder professionaliseren om minder afhankelijk te zijn van de informatie van de bestuurder. Gedacht kan worden aan een apart informatieprotocol waarin afspraken tussen RvT en bestuurder worden gemaakt over de toegang tot aanvullende informatie, de wijze van aanlevering van informatie of behandeling van onderwerpen, of de mogelijke omgang met bepaalde stakeholders. Ook zou de RvT een eigen toezichtinformatiesysteem kunnen ontwikkelen, gekoppeld aan de managementinformatie en de planning & control cyclus van de maatschappelijke organisatie. Een toezichtinformatiesysteem zou in ieder geval gericht moeten zijn op de informatie die de RvT nodig heeft om naar behoren toezicht uit te oefenen en ‘mee te kunnen draaien’ in de jaarlijkse beleidscyclus, de relevante informatie en signalen vanuit de omgeving en de informatie en (‘harde’ dan wel ‘zachte’) signalen van de interne en externe stakeholders. Een lijst van *early warnings* kan de RvT helpen om vroege signalen (zoals financiële problemen, inspectierapporten of klagende cliënten) over zorgwekkende ontwikkelingen niet te negeren.

7. Het werken aan een *actief stakeholder beleid*.

Bestuurders van maatschappelijke organisaties hebben te maken met vele uiteenlopende belangen en moeten (kunnen) opereren in een dynamisch krachtenveld van allerlei stakeholders zoals klanten/cliënten, burgers, eigen professionals, overheden, financiers en dergelijke. Het belang van goede stakeholder relaties wordt steeds meer onderkend. Goede relaties met stakeholders zijn essentieel voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering, het eigen imago en het kunnen uitleggen (verantwoorden), maar ook voor het creëren van draagvlak voor veranderingen en de legitimiteit van de organisatie.¹⁵

Toezichthouders dienen er – ook volgens de governance codes – op toe te zien dat het bestuur een adequaat stakeholder beleid voert en de diverse belangen op een verantwoorde manier tegen elkaar afweegt. Dat kan alleen maar als de toezichthouders zelf ook enige kennis hebben van en feeling met de – opvattingen en belangen van – stakeholders. Goed toezicht vraagt derhalve steeds meer aan inzet en vaardigheden om – zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten – actief relaties te onderhouden met bepaalde stakeholders.

¹⁵ Vergelijk bijvoorbeeld Mitchell R.K., Agle B.R. & Wood D.J. (1997), Toward a theory of stakeholder identification and salience, in: *Academy of Management Review*, Vol. 22-4, p. 853-886; Wheeler D. & Sillanpää M. (1997), *The stakeholder corporation: a blueprint for maximising stakeholder value*, Pitman Publishing, London; Waard D. de (2008), *Toezicht op maatschappelijk verantwoord ondernemen: over de taakopvatting van commissarissen*, Van Gorcum, Assen; Goodijk R. (2008), *Herwaardering van de Rijnlandse principes*, Van Gorcum, Assen; of Botter F. (2010), *Maatschappelijke ondernemingen: naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen*, Eburon, Delft

De praktijkvoorbeelden van falende governance laten zien dat de ‘waarde’ van een goed stakeholder beleid voor de organisatie kan zijn:

- * het vroegtijdig (kunnen) signaleren van ontwikkelingen/trends in de omgeving en het nadenken over de mogelijke effecten daarvan voor de organisatie
- * inzicht krijgen in de waardering van de stakeholders voor de organisatie en de wijze waarop de tevredenheid wellicht (nog) zou kunnen toenemen
- * het oplossen van mogelijke spanningen in de relatie met stakeholders en het vergroten van het onderling vertrouwen
- * het creëren van draagvlak voor veranderingen en samenwerkingsverbanden
- * het vergroten van de ‘gevoeligheid’ binnen de organisatie voor de verwachtingen en eisen van de stakeholders
- * het voorkomen van negatieve publiciteit en dergelijke.

8. Het leren *omgaan met dilemma's*.

Bestuurders en toezichthouders van maatschappelijke organisaties hebben steeds meer te maken gekregen met uiteenlopende belangen, onduidelijkheid over posities, toenemende risico's en dergelijke. Dat maakt bestuurders kwetsbaar(der) en vraagt ook van toezichthouders het beter leren omgaan met dilemma's, het heen-en-weer durven bewegen tussen dichotomen.

Vragen die zich daarbij aandienen, betreffen:

- * De focus en het domein van bestuurders en toezichthouders: in hoeverre dient het toezicht zich inhoudelijk met de strategie en het beleid van de organisatie bezig te houden?
- * Het omgaan met de diverse rollen van toezicht: hoe bijvoorbeeld de rol van *inward looking* en *internal control* combineren met die van *outward looking* en strategische oriëntatie?
- * De positionering van de RvT: is een meer *countervailing power* opstelling mogelijk zonder dat dat (teveel) ten koste gaat van een zekere loyaliteit richting bestuur en organisatie? Hoe geeft (een lid van) de RvT de relaties met stakeholders zoals de ondernemingsraad of de cliëntenraad gestalte zonder zijn onafhankelijkheid te verliezen?
- * Het functioneren en de werkwijze: hoe kan een bestuurder nog effectief leiding geven aan een steeds complexere organisatie? En hoe kan de RvT nog integraal toezicht uitoefenen op dat bestuur en die organisatie?
- * Of de samenstelling van de boards: gaat het zoeken naar meer specialismen of meer diversiteit niet ten koste van de homogeniteit en de eenheid naar buiten toe?

Van huidige toezichthouders wordt gevraagd dat ze kritisch-onafhankelijk en tegelijkertijd voldoende betrokken (en ‘dichtbij’) toezicht uitoefenen. Een RvT moet zich een oordeel kunnen vormen over belangrijke strategische keuzen (zoals een verdergaande schaalvergroting of een transitie van een aanbodgerichte naar een meer vraaggestuurde procesorganisatie), de kwaliteit van de dienstverlening, de wijze van financiering (van bijvoorbeeld nieuwe bouwprojecten) of verantwoorde beloningsverhoudingen. Toezichthouders moeten de risico's voldoende kunnen inschatten,

worden geacht dóór te vragen bij het bestuur of via contacten met anderen aanvullende gegevens op te vragen

De praktijk heeft ons in ieder geval geleerd dat het intern toezicht zich niet teveel afzijdig mag houden van de strategische beleidsontwikkeling, niet tever mag afstaan van de interne organisatie en processen, zich voldoende dient te manifesteren als kritische gesprekspartner van het bestuur en dergelijke.

9. Meer aandacht voor *het eigen gedrag*, bijvoorbeeld stevig – niet te persoonlijk betrokken en meegaand – toezicht houden als de bestuurder te eigenstandig opereert of de regie niet goed in handen heeft (het functioneren als *countervailing power*). Bestuursmodellen en systemen kunnen weliswaar behulpzaam zijn voor *good governance*, maar het feitelijke gedrag van de (leden van de) boards blijkt doorslaggevend. Groepsprocessen en *personal behavior* zouden derhalve veel meer aandacht moeten krijgen: hoe als groep leren omgaan met loyaliteit, twijfels of conflicten?, hoe je als individueel lid gedragen tussen loyaliteit en kritische onafhankelijkheid en in een groepscultuur waarin bepaalde kwesties en taboes (nog) onbespreekbaar zijn en afwijkend gedrag niet erg gewaardeerd wordt. In teveel situaties is falende governance een gevolg van aspecten als: zich onkwetsbaar voelen, teveel risico's nemen, waarschuwingen negeren, een te sterke onderlinge loyaliteit verwachten, afwijkende meningen uitsluiten en dergelijke.¹⁶

10. Beter/expliciet invulling geven aan de *verantwoordingsplicht*: niet alleen via een stukje in het jaarverslag, maar ook in gesprek met interne en externe stakeholders. Interne toezichthouders zijn weliswaar in juridische zin (nog) moeilijk aansprakelijk te stellen (want dan moet er daadwerkelijk sprake zijn van fraude of zeer verwijtbaar gedrag), maar van hen mag in ieder geval een morele plicht tot expliciete verantwoording worden gevraagd.

6. **Perspectief?**

Goed toezicht en waardecreatie

In welke opzichten zou de governance en met name het intern toezicht, zich kunnen verbeteren? Uit *lessons learned* blijkt dat er zowel mankementen in het construct zitten, onduidelijkheid over taken bestaat als problemen met het gedrag zijn.

Het lijkt me in ieder geval van belang dat het intern toezicht haar rol serieus neemt (deze rol wordt over het algemeen nog erg onderschat) en daadwerkelijk gestalte geeft aan de eigen verantwoordelijkheid. Meer regelgeving van buitenaf is niet de oplossing, ook al mag de overheid/inspectie – en wellicht ook andere belanghebbenden zoals de bank – het intern toezicht wel veel nadrukkelijker aanspreken op haar verantwoordelijkheid (de kwestie van de externe disciplineringsring). Aan de andere kant is er méér nodig dan zich formeel conformeren aan de

¹⁶ Ook Lückerath-Rovers wijst er in haar inaugurele rede (op 8 juni 2011) op hoezeer de heersende mores (de ongeschreven regels) de cultuur en besluitvorming binnen de board bepalen, in: Mores leren: soft controls in corporate governance, Nyenrode Breukelen

governance code, via het afvinken van de technische vereisten van *good governance*. Nodig zijn in ieder geval een verdere professionalisering van binnenuit, een eigen strategische visie en beoordelingskader, voldoende kwaliteit ‘in de breedte’, diversiteit en onafhankelijk kritisch gedrag om een oordeel te kunnen vormen over – de risico’s van – het meer marktgericht functioneren van de maatschappelijke organisatie en de vervaging van de grenzen tussen het publieke en private domein. Daarnaast leren cases zoals VUmc ons hoe belangrijk het is dat de RvT zijn werkgeversrol serieus neemt en voldoende aandacht heeft voor de besturing (en de interne processen) van de steeds complexere onderneming. Ook dienen toezichthouders ervoor te zorgen dat de bestuurder een actief stakeholder beleid voert; en dat het toezicht zelf zich expliciet verantwoordt naar buiten toe, naar de stakeholders.

In *Falend toezicht* wordt gepleit voor meer strategisch partnerschap (in plaats van uitsluitend een procedurele toezichtrol), waarbij de toezichthouders intensief/inhoudelijk bij de beleidsontwikkeling betrokken zijn en het bestuur ondersteunen dan wel corrigeren bij de realisering van het beleid. Dat is een andere rol dan: ‘op afstand’ toezicht uitoefenen en daarmee vaak te laat zicht krijgen op wat er misgaat.

Goed toezicht kan – via een intensievere betrokkenheid met duidelijke speerpunten en kaders – leiden tot aantoonbare waarde-creatie voor de maatschappelijke organisatie. Er kan veel misgaan zoals eerder beschreven, maar een goed functionerend – en voor belanghebbenden betrouwbaar – toezicht kan ook veel waarde opleveren in termen van imago, het beter benutten van *early warnings*, het sneller kunnen inspelen op veranderingen en tijdig corrigeren/interveniëren indien nodig en het verwerven van de noodzakelijke legitimiteit.

Daarbij geldt, nogmaals, het uitgangspunt/de stelling: oplossingen voor de mankementen in de governance dienen niet gezocht te worden in nog meer regelgeving, maar in het daadwerkelijk verbeteren van het functioneren van het bestuur en het intern toezicht.