

11 | Perspectiefwisseling voor toezichthouders van maatschappelijke organisaties

Louis Houwen

1. Inleiding

Het is geen toeval dat de beroepsverenigingen voor bestuurders en toezichthouders in de zorg in het voorjaar van 2015 een nieuwe visie over de inrichting van de governance in de zorgsector hebben gepubliceerd. De NVZD nog in betrekkelijk neutrale bewoordingen “*Governance in de zorg, Over besturing en bestuurders in de zorg anno 2015*” maar met een scherpe focus op de verbinding van de leefwereld van cliënten en professionals met de cultuur van bestuurders in de systeemwereld van regulering en controlemechanismen. Door de Commissie Toezien met Hart voor de Zaak van de NVTZ worden toezichthouders in zorg en welzijn onder het prikkelende motto “*De vrijblijvendheid voorbij, Bouwstenen voor goed toezicht in zorg en welzijn*” opgeroepen tot een verbeteringsslag die vooral gericht is op het gedrag en de vaardigheden van het interne toezicht. Beide visiedocumenten benaderen het governancevraagstuk weliswaar vanuit hun eigen – bestuurlijk respectievelijk toezichthoudend – perspectief, maar zijn duidelijk geïnspireerd door het nieuwe overheidsbeleid voor goed bestuur, medezeggenschap en intern toezicht in de zorg: geen “*bakken met regelgeving bij de zorginstellingen naar binnen schuiven*” maar “*samen met het veld kunnen komen tot een meer responsieve bestuurscultuur*” en “*regie en stimulans (...) om de in de zorgsector benodigde cultuurverandering op het gebied van goed bestuur te ondersteunen*”, aldus de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).¹

1.1 Governancebeleid onderwijs

Eenzelfde benadering zien wij in het onderwijs waar de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI) samen met de VO-Raad op basis van de aanbevelingen van de Commissie Goed Onderwijsbestuur VO² medio 2015 een aangepaste Code Goed Onderwijsbestuur VO heeft vastgesteld: “*Ging de aandacht voor goed onderwijsbestuur tien jaar geleden nog vooral uit naar de technisch-juridische kant ervan: introductie van intern toezicht, het ontwerpen, regelen en invoeren van passende bestuursmodellen, functies, taak- en bevoegdheidsverdelingen,*

¹ *Kamerstukken II 2014/15, 32012 (Governance in de zorgsector), nr. 23 (Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 22 januari 2015) en nr. 33 (Verslag van een Algemeen Overleg d.d. 11 juni 2015).*

² *‘De letter en de geest, Adviezen voor de versterking van de bestuurskracht in het voortgezet onderwijs’, Eindrapport Commissie Goed Onderwijsbestuur, september 2014.*

reglementen en statuten en verantwoording, nu staan vraagstukken van goed onderwijsbestuur vooral in het licht van culturele en gedragsmatige aspecten en de ethisch-normatieve kant ervan.” waarbij de nadruk wordt gelegd op het “ter zake kundig zijn én juist (moreel) gedrag bij toezicht, bestuur en medezeggenschap van onderwijsorganisaties”. Deze branche- en beroepsorganisaties in het onderwijsveld geven daarmee invulling aan het governancebeleid van het ministerie van onderwijs dat na een “versterking van de bestuurskracht in het onderwijs” door aanvullende wettelijke maatregelen³ nu vooral gericht is op een “versterking van de governance in de praktijk” door het stimuleren van “de dialoog over bestuurscultuur en moreel kompas” in de verschillende sectoren van het onderwijs. Naast een adequaat governancestelsel is een cultuur van publieke waarden nodig. Gedrag, cultuur en professionaliteit zijn van wezenlijk belang voor goed onderwijsbestuur en daarvoor “is allereerst de sector zelf aan zet; een cultuur wordt immers niet gedictieerd met regels van bovenaf” volgens de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW): “sectorale governancecodes zijn een instrument om afspraken te maken over gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en interne toezichthouders” en daarmee “ligt het initiatief tot en de verantwoordelijkheid voor governancecodes en gedragscodes bij sectoren en organisaties” en behoort als zodanig niet tot de systeemverantwoordelijkheid van de overheid.⁴

1.2 *Herziening corporatiestelsel*

De geheel vernieuwde Governancecode Woningcorporaties 2015 die de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) samen met de brancheorganisatie voor woningcorporaties Aedes op 1 mei 2015 voor hun leden hebben ingevoerd, legt ook meer nadruk op cultuur, gedrag en geschiktheid van bestuurders en toezichthouders van woningcorporaties. Vanuit de kwalificatie van woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen, “dat wil zeggen private ondernemingen die met een maatschappelijke opdracht een volkshuisvestelijke taak uitvoeren” worden hoge eisen gesteld aan de kwaliteit en transparantie van het bestuur en toezicht. De recente Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting biedt daarvoor een “uitgebreid wettelijk kader” en “aanvullend daarop geeft de Governancecode woningcorporaties 2015 richting aan de wijze waarop bestuur en RvC functioneren en de wijze waarop zij verantwoording afleggen over hun resultaten”, waardoor de nieuwe code volgens de preambule kan bijdragen aan het herstel van het maatschappelijk vertrouwen in de woningcorporatiesector.

3 Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs, *Stb.* 2013, 558; Consultatiedocument Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen d.d. 8 mei 2014, <http://internetconsultatie.nl/wetvbo>.

4 *Kamerstukken II* 2013/14, 33495 (Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen), nr. 35 (Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 22 januari 2015: Versterking governance in de praktijk); *Kamerstukken II* 2012/13, 33495 (Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen), nr. 10 (Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 19 april 2013: Versterking bestuurskracht onderwijs); *Kamerstukken II* 2014/15, 34251 (Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen), nr. 3 (Memorie van Toelichting).

1.3 *Cultuuromslag in het semipublieke domein*

Deze actuele beleidsvisies en herziene governancecodes markeren een cultuuromslag in de governance van maatschappelijke organisaties. In plaats van troosteloze verwijzingen naar incidenten met de gebruikelijke regelreflexen, wordt steeds vaker gerefereerd aan best practices van goed functionerende onderwijsinstellingen, woningcorporaties en zorgorganisaties waarvan bestuurders en toezichhouders juist voorbeeldgedrag vertonen. Door kritische zelfregulering via governancecodes en gedragsregels nemen brancheorganisaties en beroepsverenigingen voor bestuurders en toezichhouders in de verschillende sectoren in toenemende mate het initiatief voor kwaliteitsbevordering van bestuur, professionalisering van toezicht en verbetering van de dialoog met respectievelijk horizontale verantwoording aan de stakeholders van deze private organisaties in het semipublieke domein. Daarin staat dan niet meer een verdergaande regulering van organisatiestructuren of sanctienering van besluitvormingsprocessen centraal, maar ligt de focus meer op de gedragsmatige facetten van interne governance en een open cultuur van aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheid die hoge eisen stelt aan de geschiktheid, professionaliteit en integriteit van bestuurders en interne toezichhouders. Na een kort overzicht van de ontwikkeling van het interne toezicht in de semipublieke sector, bespreek ik in dit hoofdstuk de belangrijkste (tendensen in de) juridische consequenties van deze cultuuromslag voor toezichhouders van maatschappelijke organisaties in het onderwijs, de zorg en de sociale volkshuisvesting. Meer in het bijzonder zullen daarbij dan ook de actuele thema's op het gebied van gedragsnormering, kwaliteitseisen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid alsmede correctiemechanismen voor disfunctionerende toezichhouders aan de orde komen.

2. **Professionalisering van het interne toezicht bij maatschappelijke organisaties**

In een recent Algemeen Overleg met de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer wordt melding gemaakt van de voortschrijdende professionalisering van de governance van zorginstellingen: *“Eigenlijk is er een professionaliseringsslag nodig in de zorg. Die is niet alleen nodig, maar die is volop gaande. Je ziet dat intern toezicht veel minder de erebaan van vroeger is en veel meer een professie wordt.”*, aldus de minister. Daarmee refereert de minister van VWS aan de ontwikkelingen die zich sinds de eeuwwisseling geleidelijk hebben voltrokken ten aanzien van het toezicht op de besturing en het primaire proces van zorgorganisaties, onderwijsinstellingen en woningcorporaties. Ontwikkelingen die enigszins vergelijkbaar zijn met de sterk toegenomen formalisering en verdergaande professionalisering van het commissariaat in het (internationale) bedrijfsleven van de afgelopen decennia. Door de algemene wettelijke regulering van het interne toezicht bij (structuur)vennootschappen en de zelfregulering via de Nederlandse Corporate Governancecode van beursgenoteerde vennootschappen heeft de (verplichte) raad van commissarissen gewichtige taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de

vennootschappelijke organisatie gekregen. Aan de samenstelling en het functioneren van de raad van commissarissen als collectief en de deskundigheid, onafhankelijkheid en geschiktheid van individuele commissarissen worden in dat verband steeds hogere eisen gesteld. Zij worden ook steeds meer publiekelijk en in allerlei juridische procedures op hun verantwoordelijkheid aangesproken.

2.1 Intern toezicht semipubliek domein

De formalisering en professionalisering van het interne toezicht in het semipublieke domein is weliswaar van recentere datum en kent als zodanig (nog) geen algemene wettelijke basis, maar vertoont duidelijke raakvlakken met deze ontwikkeling van het commissariaat in de (internationale) ondernemingspraktijk. Maatschappelijke organisaties, of scherper geformuleerd, privaatrechtelijke rechtspersonen met een maatschappelijke doelstelling in de zorg-, onderwijs- en de sociale huursector worden nadrukkelijk aangesproken op hun ondernemerschap. De mate waarin en de wijze waarop laat, vooral onder de invloed van de politieke getijdenstroom en voorgevallen incidenten, een golfbeweging zien met (per saldo) een terugtrekkende overheid die door institutionele hervormingen en marktwerkingsoperaties de autonomie van deze maatschappelijke ondernemingsvormen gestaag vergroot. Zorg- en onderwijsinstellingen en, thans in wat minder mate, woningcorporaties kunnen hun maatschappelijke doelstelling hierdoor betrekkelijk zelfstandig realiseren en dragen bijgevolg zelf de operationele en financiële verantwoordelijkheid voor hun eigen bedrijfsvoering en het primaire proces. De betrokken vakdepartementen richten zich daarbij vooral op hun ‘stelselverantwoordelijkheid’ voor de publieke belangen van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de maatschappelijke dienstverlening. Door middel van sectorspecifieke wetgeving wordt het externe toezicht van overheidswege in toenemende mate vervangen door intern toezicht vanuit private governancestructuren: “*Door te stimuleren dat zorgorganisaties hun interne processen meer op orde hebben, is het mogelijk voor externe toezichthouders om daar meer op te steunen.*”, hetgeen volgens de nieuwe beleidslijn van de overheid moet bijdragen tot lastenvermindering en merkbaar minder regeldruk.⁵

2.2 Formele governance: publiekrechtelijke sectorwetgeving

In veel sectoren van het semipublieke domein heeft dit voortschrijdend proces van liberalisering aanleiding gegeven tot publiekrechtelijke sectorwetgeving voor het interne toezicht van maatschappelijke organisaties. Door middel van aanvullende overheidsregulering wordt dan ofwel een afzonderlijk toezichthoudend orgaan via een dualistisch bestuursmodel verplicht gesteld ofwel een scheiding van bestuur en toezicht voorgeschreven waarvoor ook andersoortige governance modellen in aanmerking komen.

⁵ *Kamerstukken II 2014/15, 29515 (Aanpak regeldruk en administratieve lasten), nr. 364 (Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 2 juli 2015).*

2.2.1 Dualistisch bestuursmodel

In het hoger en wetenschappelijk onderwijs en de corporatiesector voorziet de sectorale wetgeving expliciet in een dualistisch bestuursmodel met een raad van toezicht. Openbare universiteiten en hogescholen dienen, naast een college van bestuur, te beschikken over een afzonderlijke raad van toezicht die verantwoordelijk is aan de minister van OCW en waarvan de leden ook rechtstreeks door de minister worden benoemd, geschorst en ontslagen. Naast de algemene toezicht- en adviesfunctie heeft deze raad van toezicht ook een aantal specifieke wettelijke taken met betrekking tot (onder andere): de samenstelling en bezoldiging van het college van bestuur; de goedkeuring van beleidsplannen, begrotingen en jaarrekeningen; de naleving van wettelijke verplichtingen en de toepasselijke governancecode door het college van bestuur; de rechtmatige verwerving en doelmatige en rechtmatige besteding van de onderwijsmiddelen; en het systeem van kwaliteitszorg. Aan de samenstelling en onafhankelijkheid van de (leden van de) raad van toezicht worden hoge eisen gesteld en in geval van financieel of kwalitatief wanbeheer kan de minister van OCW deze raad van toezicht zelfs rechtstreeks aanwijzingen geven. Voor de governance van bijzondere universiteiten kan, met overeenkomstige toepassing van de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoording, statutair worden volstaan met een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht als de eigen aard van een bijzondere universiteit dat wenselijk maakt.⁶

Voor woningcorporaties voorziet de Woningwet sinds 1 juli 2015 eveneens in een dualistisch bestuursmodel met een afzonderlijke raad van toezicht. Daarvoor was een basale verplichting tot instelling van een toezichhoudend orgaan nog opgenomen in een (voormalig) uitvoeringsbesluit (BBSH) maar sinds de integrale herziening van ons corporatiestelsel wordt de aanwezigheid van een raad van toezicht in de governancestructuur van toegelaten instellingen dwingendrechtelijk voorgeschreven en in detail gereguleerd door de nieuwe Woningwet.⁷ Op grond van deze sectorale regelgeving, waarvan het oorspronkelijke wetsvoorstel overigens nog uit 2011 dateert, dienen woningcorporaties voortaan over een raad van toezicht van ten minste drie of meer commissarissen te beschikken die deze functie ten hoogste acht jaar kunnen vervullen. Om de publieke huisvestingsbelangen beter te borgen, worden deze commissarissen door de raad van toezicht zelf benoemd en kunnen zij slechts wegens ernstige taakverwaarlozing of andere gewichtige redenen en ingrijpende wijzigingen van omstandigheden door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam worden ontslagen op initiatief van het bestuur, de raad van toezicht of de minister van BZK. Samenstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid van de (commissarissen die deel uitmaken van de) raad van toezicht worden nadrukkelijk geadresseerd en ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstremming voorziet de Woningwet in een indrukwekkende catalogus

⁶ Artikel 9.7-9.9a Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek jo. artikel 9.51 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁷ Artikel 30-33 Woningwet jo. artikel 25-26 Woningwet.

van onverenigbare functies. Nieuw is bovendien de ‘fit-and-proper’-test: voor de benoeming van een commissaris moet de minister de geschiktheid en betrouwbaarheid van de kandidaat beoordelen en een positieve zienswijze hebben uitgebracht. Voor de (commissarissen van de) raad van toezicht van woningcorporaties is, naast een arsenaal aan (goedkeurings)bevoegdheden, voortaan ook een algemene taakomschrijving en een specifieke gedragsnorm in de nieuwe wet opgenomen, waarin het maatschappelijk belang van de volkshuisvesting expliciet is verdisconteerd. In het verlengde van deze normstelling wordt het interne aansprakelijkheidsregime van artikel 9 van Boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW), evenals bij pensioenfondsen, van overeenkomstige toepassing verklaard op de taakvervulling door commissarissen van woningcorporaties. Disfunctionerende commissarissen kunnen daardoor, volgens de minister, gemakkelijker verantwoordelijk en persoonlijk aansprakelijk worden gehouden voor de schadelijke gevolgen van hun optreden.

Deze dualistische bestuurs- en toezichtstructuur met de gedetailleerde codificatie van het raad van toezichtmodel is volgens de wetgever in de corporatiesector noodzakelijk voor een robuust onafhankelijk en professioneel toezicht. Het laat woningcorporaties echter weinig ruimte voor maatwerk bij de inrichting van hun governancestructuur. Meer in het bijzonder staat een dergelijke ‘one-size-fits-all’-benadering in de weg aan een monistisch bestuursmodel met een ‘one-tier-board’ van uitvoerende en toezichthoudende bestuurders. In de zorgsector geldt al geruime tijd een weliswaar dualistisch maar minder stringent stelsel. Op grond van de Transparantie-eisen van het Uitvoeringsbesluit WTZi moeten toegelaten zorginstellingen beschikken over *“een orgaan dat toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en deze met raad terzijde staat”* en kan *“geen persoon (...) tegelijk deel uitmaken van het toezichthoudend orgaan en de dagelijkse of algemene leiding”*. Ter voorkoming van belangenverstrengelingen wordt deze basiseis verder nog aangevuld door een algemene onafhankelijkheidsnorm ten aanzien van de samenstelling van het toezichthoudend orgaan en een statutaire vastlegging van de verantwoordelijkheidsverdeling respectievelijk interne conflictregeling tussen beide organen met toekenning van enquêtebevoegdheid aan een orgaan dat de cliënten van de instelling vertegenwoordigt. Deze basisnormen verplichten dwingendrechtelijk tot de instelling van een toezichthoudend orgaan en worden door het CIBG, een ambtelijke uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VWS belast met de toelating van zorginstellingen, nog wel enigszins aangescherpt, maar voor het overige kunnen zorginstellingen zelf invulling geven aan hun interne organisatie. Een monistische bestuursstructuur behoort in dat verband weliswaar niet meer tot de mogelijkheden, maar een raad van beheermodel met een algemeen bestuur dat toezicht houdt op de statutaire directie of een dualistisch bestuursmodel met een constituerend bestuur en een afzonderlijk dirigerend bestuursorgaan zijn in de zorgsector nog steeds toegestaan.

2.2.2 *Organieke, functionele of feitelijke functiescheiding*

In het onderwijs geldt sinds 2009 een functiescheiding bij de inrichting van het interne governancemodel: bijzondere instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie van de bve-sector, het primair, voortgezet en bijzonder onderwijs moeten op grond van de toepasselijke sectorale onderwijswetgeving zorgen voor een strikte scheiding tussen de bestuurlijke en toezichhoudende functies. De vorm en uitwerking van deze functiescheiding kunnen zij in principe zelf bepalen. Naast een organieke scheiding via een dualistisch bestuursmodel met een raad van toezicht en een college van bestuur als afzonderlijke organen kunnen deze onderwijsinstellingen ook opteren voor een functionele scheiding via het monistisch bestuursmodel met één bestuursorgaan dat uit een algemeen en dagelijks bestuur of uitvoerende en toezichhoudende bestuurders bestaat. Zelfs een louter feitelijke scheiding blijft mogelijk via het klassieke instructiemodel waarbij de directie onder verantwoordelijkheid en toezicht van het stichtingsbestuur dagelijkse leiding geeft aan het onderwijs en de organisatie van de school. Ten aanzien van al deze bestuursmodellen worden vervolgens de algemene toezicht- en adviesfunctie en een aantal specifieke taken en (goedkeurings)bevoegdheden van het toezichhoudend orgaan geregeld in de verschillende sectorale onderwijswetten. Het samenstel van wettelijke en statutaire taken en bevoegdheden dient zodanig te zijn ingericht dat de interne toezichthouders een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kunnen uitoefenen. De onderwijswetgeving met betrekking tot het bestuur en intern toezicht is in 2014 nog uitgebreid met een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister van OCW in geval van financieel of kwalitatief wanbeheer van bestuurders en toezichthouders.⁸

2.3 *Materiële governance: sectorale governancecodes*

Met uitzondering van de instructienorm voor commissarissen van woningcorporaties in de recente Woningwet, heeft deze publiekrechtelijke sectorwetgeving voornamelijk betrekking op de formele governance van maatschappelijke organisaties. Het gaat hier vooral om organisatie- en allocatieregels voor de bestuursstructuur en de samenstelling, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het toezichhoudend orgaan. Voorschriften omtrent het functioneren van individuele toezichthouders en inhoudelijke gedragsnormen (de materiële governance) worden, naast formele governanceprincipes en best practice-bepalingen voor de interne organisatiestructuur, hoofdzakelijk opgenomen in sectorale governancecodes. Zo dienen toezichthouders in de zorgsector zich bij de vervulling van hun taak nadrukkelijk te richten naar “*het belang van de zorgorganisatie als maatschappelijke onderneming*” die als “*hoofddoelstelling het bieden van (...) cliëntgerichte, veilige en betaalbare zorg (...) via een doelmatige en transparante bedrijfsvoering*”

⁸ Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht, (wet van 12 maart 2009, *Stb.* 2009, 151); Wet goed onderwijs, goed bestuur, (wet van 4 februari 2010, *Stb.* 2010, 80); en Wet versterking bestuur hoger onderwijs, (wet van 4 februari 2010, *Stb.* 2010, 119); respectievelijk Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs, (wet van 4 december 2013, *Stb.* 2013, 558).

heeft en “daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij de zorgorganisatie betrokken belanghebbenden” op een zorgvuldige, onafhankelijke en evenwichtige wijze af te wegen. De representatieve brancheorganisaties in de verschillende corporatie-, zorg- en onderwijssectoren hebben daartoe in het afgelopen decennium sectorspecifieke governancecodes opgesteld, zoals de Governancecode Woningcorporaties van Aedes en VTW, de Zorgbrede Governancecode van de BoZ, de Code Goed Bestuur in het primair onderwijs van de PO-Raad, de Branchecode goed bestuur in het mbo van de MBO-Raad, de Code Goed Onderwijsbestuur VO van VTOI en de VO-Raad, de Branchecode Governance HBO van de HBO-Raad en de Code goed bestuur universiteiten van de VSNU. Het interne toezicht van maatschappelijke organisaties wordt door deze sectorale overheids-wetgeving en private zelfregulering verder geformaliseerd en ondergaat mede daardoor ook in de semipublieke sector een professionaliseringsslag.⁹

3. Van sectorspecifiek organisatierecht naar generieke gedragsnormering

In 2013 plaatsten Baarsma en Lückerrath-Rovers kritische kanttekeningen bij de ‘wildgroei’ aan governancecodes voor private ondernemingen, maar met name ook semipublieke organisaties die zich vooral richten “op de vormgeving van de randvoorwaarden en de processen, en minder op de invulling van gedrag of de rol van bestuurders en commissarissen”.¹⁰ Juridisch vertaald: governancecodes behelzen voornamelijk organisatierecht en besteden weinig aandacht aan gedragsnormering. Zij verwijzen in dat verband naar de Britse Financial Reporting Council (FCR) die al in 2011 een algemene leidraad voor effectief functionerende boards publiceerde: de ‘Guidance on Board Effectiveness’. Deze richtlijn voor goed bestuur vormt de resultante van de voortschrijdende ontwikkelingen in de Angelsaksische governancepraktijk en concretiseert de formele kaders van de governancecode inhoudelijk:

“The UK Corporate Governance Code has evolved since it was first introduced in 1992. It has always placed great importance on clarity of roles and responsibilities, and on accountability and transparency. It has become increasingly clear in the intervening period that, while these are necessary for good governance, they are not sufficient on their own. Boards need to think deeply about the way in which they carry out their role and the behaviours that they display, not just about the structures and processes that they put in place. This change of emphasis is reflected in the most recent edition of the UK Corporate Governance Code, published in 2010, and also in this guidance.”,

9 R. Goodijk, *Falend toezicht in semipublieke organisaties?*, Assen: Van Gorcum 2012, p. 7-32; L.G.H.J. Houwen, *Van maatschappelijk belang, maatschappelijk ondernemerschap als normatief governancemodel* (oratie Tilburg University, 2011), p. 31-48 en ‘Zorgbrede Governancecode: van enquête naar aansprakelijkheid’, *TvGR* 2006-6, p. 386-400.

10 B.E. Baarsma & M. Lückerrath-Rovers, *Governance, Tijdschrift voor Toezicht* 2013 (4), p. 3-6.

aldus de Financial Reporting Council. Een enigszins vergelijkbare benadering zien wij momenteel ook in belangrijke sectoren van het semipublieke domein: anno 2015 begint zich een kentering af te tekenen in de regulering van de governance van maatschappelijke organisaties waarbij (i) meer nadruk wordt gelegd op de normering van het gedrag van bestuurders en toezichthouder; door (ii) een sectoroverstijgend governancebeleid. Dat geldt zowel voor de (sectorale) overheidswetgeving als voor de zelfregulering door de betrokken brancheorganisaties in het onderwijs, de zorg en de sociale woningbouw.

3.1 Sectoroverstijgend gedragsrecht

Onder verwijzing naar de talloze incidenten in deze sectoren en in reactie op de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur in haar rapport *‘Een lastig gesprek’* over de governance van semipublieke organisaties, constateert het kabinet dat de governancestructuren in het semipublieke domein vaak onvoldoende zijn meegegroeid met de veranderende omstandigheden en dat een samenhangende aanpak op het gebied van ordening, sturing en toezicht nodig is voor een effectieve borging van de publieke belangen in de verschillende sectoren. Dat heeft op financieel gebied inmiddels geresulteerd in een gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht van de minister van Financiën als leidraad voor de vervulling van de bestuurlijke en toezichthoudende taken.¹¹ Op juridisch terrein worden in het kader van de voorgenomen herziening van ons rechtspersonenrecht concrete beleidsvoorstellen met algemeen geldende basisnormen voor goed bestuur, professioneel toezicht en een regeling van het tegenstrijdig belang van stichtingen en verenigingen ontwikkeld. Met deze wijziging van het Burgerlijk Wetboek beoogt het kabinet “*vanuit het aansprakelijkheidsrecht gewenst gedrag van bestuurders en toezichthouders te stimuleren en ongewenst gedrag te ontmoedigen, om zo het bestuur en het interne toezicht bij instellingen in semipublieke sectoren te verbeteren*”.¹² De branche- en beroepsorganisaties in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs (VO-Raad, VTOI en MBO-Raad) en in de corporatiesector (Aedes en VTW) hebben onlangs nieuwe governancecodes voor hun leden vastgesteld waarin nadrukkelijk soft controls, zoals kernwaarden, cultuur, moreel gedrag, leiderschap en professionaliteit als leidraad voor goed bestuur en professioneel toezicht worden geformuleerd. De praktische implicaties van deze verschuiving van sectorspecifiek organisatierecht naar een meer generieke gedragsnormering in zowel de voorgestelde wetgeving als de herziene governancecodes zal ik hierna kort schetsen.¹³

11 Achtereenvolgens: *Kamerstukken II* 2013/14, 28479, 69 (Kabinetsreactie rapport Commissie Behoorlijk Bestuur); *Kamerstukken II* 2013/14, 33822, 1 (Financieel beheer en toezicht semipublieke sector).

12 *Kamerstukken II* 2013/14, 33750 VI, 31 (Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren) en Consultatiedocument Wet bestuur en toezicht rechtspersonen d.d. 6 februari 2014: www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen.

13 Vgl. voor de toenemende aandacht voor de gedragsmatige aspecten van goed ondernemingsbestuur ook de recente oraties van K. Cools, *Ghandi in Governance* (oratie Tilburg University, 2014) en E.L.H.M. van de Loo, *Schaduw in de Boardroom* (oratie Tilburg University, 2014).

3.2 *Herzieningswet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen*

In verband met de voorgenomen herziening van het algemene rechtspersonenrecht en de wettelijke regeling van de vereniging en de stichting in Boek 2 van ons Burgerlijk Wetboek heeft de minister van Veiligheid en Justitie in het voorjaar van 2014 een ambtelijk voorontwerp gepubliceerd dat de kwaliteit van de governance in de semipublieke sector moet verbeteren: de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR).

3.2.1 *Wettelijke grondslag intern toezicht*

Daartoe voorziet het wetsontwerp allereerst in een wettelijke grondslag voor het toezichthoudend orgaan bij verenigingen en stichtingen. De huidige wettelijke regeling van beide rechtsvormen kent als zodanig geen afzonderlijk orgaan met een algemene toezicht- en adviesfunctie. Dat wordt algemeen als een gemis ervaren, hoewel de ruime inrichtingsvrijheid en de flexibiliteit van het verenigingen- en stichtingenrecht maatschappelijke organisaties al sedert jaar en dag voldoende ruimte biedt om in hun statutaire governancestructuur zelf te voorzien in een dergelijk toezichthoudend orgaan. In de semipublieke sector heeft dat geresulteerd in de ontwikkeling van het raad van toezichtmodel met een bestuur dat belast is met de algemene en dagelijkse leiding van de instelling en een raad van toezicht die, naast de werkgeversfunctie, een toezichthoudende en adviserende taak heeft. Het voorontwerp vormt in wezen een codificatie van deze praktijk van zelfregulering en voorziet in de wettelijke mogelijkheid om voortaan statutair een toezichthoudend orgaan in te stellen dat uit een of meer natuurlijke personen bestaat. Daarmee creëert de wetgever een algemene privaatrechtelijke grondslag voor de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden van interne toezichthouders bij verenigingen en stichtingen. Dit algemeen wettelijk kader kan dan ook een solide basis vormen voor aanvullende sectorspecifieke normering van het intern toezicht door publiekrechtelijke wetgeving respectievelijk private governancecodes van de betrokken vakdepartementen en brancheorganisaties.

3.2.2 *Taak- en functieomschrijving toezichthoudend orgaan*

Aan de raad van toezicht of raad van commissarissen van een stichting of vereniging wordt vervolgens een algemene controlerende taak en adviesfunctie met schorsingsbevoegdheid toegekend: “*Het toezichthoudend orgaan heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vereniging/stichting en de met haar verbonden organisatie. Het toezichthoudend orgaan staat het bestuur met raad ter zijde.*” en is in dat verband “*bevoegd iedere bestuurder te allen tijde te schorsen*”.¹⁴ In de statuten en sectorale wet- en regelgeving kunnen daarnaast aanvullende taken en bevoegdheden aan het interne toezicht worden toegekend. Deze wettelijke taakomschrijving wordt door

¹⁴ Artikel 2:47/292a lid 2 en lid 3 BW voorontwerp WBTR.

het ambtelijke voorontwerp vooral in de sleutel van de persoonlijke aansprakelijkheid van de individuele toezichhouders geplaatst. De wetgever wil hiermee meer duidelijkheid verschaffen over de taken en bevoegdheden van de interne toezichhouders zodat zij beter weten wat er van hen verwacht wordt en zij daar ook beter op afgerekend kunnen worden: de drempel voor persoonlijke aansprakelijkheid zou daarmee worden verlaagd. Dat is echter nog maar de vraag omdat taken, bevoegdheden en zorgplichten van bestuurders en toezichhouders van zorgorganisaties, woningcorporaties en schoolinstellingen nu al veel meer in detail worden geregeld door de betreffende sectorwetgeving en toepasselijke governancecodes en doorgaans verder worden uitgewerkt in statuten en reglementen. De algemeen geformuleerde taak- en functieomschrijving van het toezichhoudend orgaan in de nieuwe wetgeving heeft in dat opzicht maar weinig meerwaarde en hoeft dan ook niet direct tot een verlaging van de aansprakelijkheidsdrempel aanleiding te geven. Een dergelijke basisnorm kan wel een nuttige functie vervullen bij de onderlinge afstemming tussen de wettelijke systematiek van het (algemene) rechtspersonen- en vennootschapsrecht en de sectorspecifieke wetgeving respectievelijk branchegerichte governancecodes.

3.2.3 *Uniformering gedragsnormen toezichhouders*

De wettelijke grondslag en taakomschrijving van het toezichhoudend orgaan voor verenigingen en stichtingen vormt in het voorontwerp de basis voor een uniformering van de gedragsnormen voor toezichhouders van alle rechtspersonen en een algemene regeling van het tegenstrijdig belang. Ieder lid van het toezichhoudend orgaan is tegenover de rechtspersoon gehouden tot een behoorlijke vervulling van zijn taak en verantwoordelijk voor het toezicht op het bestuur en de algemene gang van zaken. In de toelichting op deze wettelijke inspanningsverplichting wordt uitdrukkelijk gerefereerd aan de geschiktheidseisen en de (pro)actieve taakopvatting voor individuele toezichhouders. Zij dienen op hun taak berekend te zijn en – objectief bezien – te beschikken over het vereiste inzicht en de bekwaamheid voor hun toezichhoudende functie waar zij op een actieve wijze invulling aan moeten geven. Het bestuur dient de raad van toezicht daarvoor weliswaar tijdig alle benodigde gegevens te verschaffen, maar dat laat de eigen verantwoordelijkheid van individuele toezichhouders om zich te voorzien van alle noodzakelijke informatie onverlet. Proactief optreden, zonder overigens op de stoel van de bestuurder te gaan zitten, en actieve informatievergaring behoren uitdrukkelijk tot de verantwoordelijkheid voor een behoorlijke taakvervulling, zeker als zich binnen de organisatie (signalen van) problemen voordoen. De geschiktheidseisen voor commissarissen van woningcorporaties is inmiddels opgenomen in de nieuwe Woningwet, maar vormt evenals de verplichting tot informatievergaring respectievelijk proactief optreden op grond van jurisprudentie en governancecodes ook in de overige sectoren van het semipublieke domein een wezenlijk onderdeel van professioneel intern toezicht.

Bij de vervulling van zijn toezichthoudende taak dient iedere toezichthouder zich op grond van het algemene rechtspersonenrecht “te richten naar het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie” en “neemt niet deel aan de beraadslaging en de besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang” van de rechtspersoon en de daarmee verbonden organisatie.¹⁵ De wetgever formuleert met deze gedrags- en verantwoordingsnorm een algemeen richtsnoer voor de vervulling van de toezichthoudende taak, op grond waarvan individuele toezichthouders de belangen van alle betrokken stakeholders van de organisatie zelfstandig, onafhankelijk en op een zorgvuldige wijze in hun afweging en besluitvorming moeten betrekken zonder daarbij afzonderlijke deelbelangen of eigen persoonlijke belangen te laten prevaleren. In het semipublieke domein brengt de maatschappelijke functie, taakopdracht en verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties naar mijn mening met zich dat de publieke belangen van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de dienstverlening integraal onderdeel uitmaken van het belangenspectrum waar het interne toezicht zich op grond van deze algemene instructienorm naar moet richten bij de uitoefening van zijn taak. Afzonderlijke vermelding van deze gedragsnorm respectievelijk de onderscheiden maatschappelijke belangen in sectorale wetgeving, zoals in de nieuwe Woningwet op grond waarvan de commissarissen zich dienen te richten “naar het belang van de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming, met een bijzondere nadruk op het nagestreefde maatschappelijk belang”, is dan niet meer nodig.¹⁶

3.2.4 Aanscherping persoonlijk aansprakelijkheidsregime

De inspanningsverplichting van de leden van de raad van toezicht om hun taak behoorlijk te vervullen en zich daarbij te richten naar het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden (maatschappelijke) organisatie, resulteert volgens het ambtelijk voorontwerp in een collectieve verantwoordelijkheid voor het toezicht op het bestuur en de algemene gang van zaken. Individuele toezichthouders kunnen voortaan persoonlijk aansprakelijk worden gesteld als zij tekortschieten in hun toezichthoudende taak. Zij zijn dan intern jegens de stichting of vereniging hoofdelijk aansprakelijk voor de gehele schade die door onbehoorlijk toezicht is veroorzaakt, tenzij een toezichthouder zich kan disculperen door aan te tonen dat hem geen ernstig verwijt kan worden gemaakt en hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen van het onbehoorlijk toezicht af te wenden. De regeling van de interne aansprakelijkheid van toezichthouders wordt daarmee uitgebreid tot alle stichtingen en verenigingen in het semipublieke domein. Dat geldt ook voor de externe aansprakelijkheid in geval van faillissement: toezichthouders kunnen dan door de curator persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor het boedeltekort als de raad van toezicht zijn taak onbehoorlijk heeft vervuld en dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement.

¹⁵ Artikel 2:9/9a lid 1 en lid 3 BW voorontwerp WBTR.

¹⁶ Meer uitvoerig hierover: L.G.H.J. Houwen, ‘Herzieningswet bestuur en toezicht: effecten voor het semipublieke domein’, *TvOB* 2014-4, p. 142-145.

Onder de huidige wetgeving is dat nog alleen mogelijk voor zogenaamde commerciële stichtingen en verenigingen die onderworpen zijn aan de heffing van vennootschapsbelasting, waardoor (bestuurders en toezichhouders van) maatschappelijke organisaties doorgaans niet onder de reikwijdte van dit aansprakelijkheidsregime vallen. Met de invoering van een algemene regeling voor de interne en externe aansprakelijkheid van toezichhouders van verenigingen en stichtingen appelleert de wetgever aan de disciplinerende (preventieve en repressieve) werking van het aansprakelijkheidsrecht ten aanzien van de bestuurscultuur en het functioneren van het interne toezicht van maatschappelijke organisaties in het semi-publieke domein.

3.2.5 *Ontslagvoorziening disfunctionerende toezichhouders*

Ten slotte voorziet het voorgenomen wetsontwerp in een correctiemechanisme voor disfunctionerende toezichhouders door een uitbreiding van de huidige ontslagregeling voor bestuurders van stichtingen tot de leden van het toezichhoudend orgaan. Bovendien worden de ontslaggronden van deze wettelijke voorziening verruimd waardoor een bestuurder of toezichhouder op verzoek van een belanghebbende of het Openbaar Ministerie door de rechtbank kan worden ontslagen als hij door zijn gedrag *“het belang van de stichting en de met haar verbonden organisatie zodanig schaadt of heeft geschaad dat het voortduren van zijn bestuurschap in redelijkheid niet kan worden geduld”*.¹⁷ In het oorspronkelijke consultatievoorstel voor de versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen werd deze ontslagvoorziening uit het stichtingenrecht zelfs van toepassing verklaard op het interne toezicht van andere rechtspersonen die een bijzondere school in stand houden.¹⁸ Voor maatschappelijke organisaties (in de stichtingsvorm) zou deze mogelijkheid om toezichhouders te controleren en zo nodig te corrigeren wellicht een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van de interne checks and balances van maatschappelijke organisaties. Toch is hier enige terughoudendheid geboden vanwege de ruime werking en ingrijpende consequenties van een dergelijke rechtsmaatregel waarbij waarborgen tegen lichtvaardig gebruik ontbreken en een brede kring van belanghebbenden niet alleen op grond van rechtmatigheidsaspecten, maar ook doelmatigheidsoverwegingen ten aanzien van het instellingsbeleid of zelfs concrete besluiten en uitvoeringsmaatregelen het ontslag van een commissaris of zelfs van alle interne toezichhouders aan de rechtbank kan verzoeken. Invoering van een algemene ontslagregeling vergt bovendien zorgvuldige afstemming met sectorspecifieke voorzieningen, zoals het enquêterecht dat aanvankelijk (in de zorgsector) als remedie tegen disfunctionerende toezichhouders is geïntroduceerd en waarvan de ervaringen nogal wisselend zijn,¹⁹ of de bijzondere ontslagvoorziening bij de Ondernemingskamer voor commissarissen van woningcorporaties in de nieuwe Woningwet.

¹⁷ Artikel 2:298 lid 1 en lid 5 BW voorontwerp WBTR.

¹⁸ Consultatiedocument Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen d.d. 8 mei 2014, <http://internetconsultatie.nl/wetvbo>.

¹⁹ Vgl. recentelijk nog: OK 3 juni 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:20660, ARO 2015/158 (*Sint Maartenskliniek*).

3.3 *Herziening governancecodes onderwijs en corporatiesector*

De nieuwe versies van de governancecodes die onlangs door de brancheorganisaties en beroepsverenigingen in het onderwijs en de corporatiesector zijn vastgesteld, richten zich eveneens meer op de bestuurscultuur en (normering van) het gedrag van bestuurders en toezichthouders. Dat zal ook in de zorgsector een relevant aandachtspunt vormen bij de herziening van de Zorgbrede Governancecode 2010. De bewindslieden van VWS hebben onlangs aangekondigd dat zij voorlopig afzien van een herziening van de sectorale governancewetgeving via een separate wet Goed Bestuur, maar samen met het veld tot een ‘meer responsieve bestuurscultuur’ willen komen. Deze ‘cultuurverandering op het gebied van goed bestuur’ zal onder andere door een uitbreiding van de governancecode moeten worden bewerkstelligd.

3.3.1 *Goed Onderwijsbestuur VO*

In de herziene Code Goed Onderwijsbestuur VO van de VTOI en VO-Raad wordt een drietal centrale uitgangspunten geformuleerd voor het realiseren van een cultuur en praktijk van goed bestuur in het voortgezet onderwijs. Het eerste uitgangspunt adresseert de zachte kanten van goed bestuur: “cultuur, gedrag, leiderschap, professionaliteit en discussie over; afweging bij en handelen naar normen en waarden” en dit wordt uitgewerkt in een aantal voorbeelden van maatregelen en mechanismen voor het bevorderen van de zachte kanten van goed bestuur op sector- en organisatieniveau. Het gaat dan vooral om een collegiale aanspreekcultuur, collegiale bestuurlijke visitatie, het expliciteren van de normen en waarden, het betrachten van transparantie en bevorderen van waarheidsspreken (‘parrhêsia’) en het nastreven van evenwichtige verhoudingen in de organisatiestructuur en -cultuur door onder andere een breed draagvlak voor het bestuurlijk handelen en het stimuleren van een optimale medezeggenschap in de onderwijsorganisatie. Daarnaast wordt de focus op de publieke belangen van het (voortgezet) onderwijs als uitgangspunt van de herziene governancecode gehanteerd. Daarbij horen kernwaarden als “integriteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, verantwoordelijkheid, rechtmatigheid, openheid en transparantie” voor de wijze waarop bestuurders en toezichthouders hun bestuurlijke respectievelijk toezichthoudende taken vervullen. Goed onderwijsbestuur vereist ten slotte een horizontale dialoog met de (prioritaire, interne en externe) stakeholders om als knooppunt tussen de interne organisatie van de school en de omgeving te fungeren. Deze uitgangspunten vormen de context voor een zestal lidmaatschapseisen van de VO-Raad en zevenenveertig min of meer concrete richtlijnen voor goed bestuur waarvoor het ‘pas toe of leg uit’-principe geldt.

3.3.2 *Branchecode goed bestuur mbo*

Een vergelijkbare systematiek hanteert de MBO-Raad in de Branchecode goed bestuur in het mbo. Deze governancecode maakt een onderscheid tussen: (i) soft

controls die niet in regels maar vooral in “*kernwaarden, cultuur, gedrag, bestuurlijk vermogen, leiderschap en professionaliteit*” zijn te vatten; en (ii) hard controls die als lidmaatschapseisen door de branchevereniging worden gehandhaafd. De soft controls gelden als leidraad voor goed bestuur en worden als principes en uitgangspunten nader uitgewerkt in de herziene code. Het gaat dan vooral om het dienen van publieke belangen, het hanteren van kernwaarden (integriteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, verantwoordelijkheid, rechtmatigheid, openheid en transparantie), een sobere en bescheiden bestuurscultuur, voorbeeldgedrag met oog voor de menselijke maat en het nemen van verantwoordelijkheid voor de goede kwaliteit van het onderwijs en een verantwoorde bedrijfsvoering, voldoende deskundigheid en bestuurlijk vermogen om een knooppunt te vormen tussen de omgeving en de interne organisatie en ‘in control te zijn’ alsmede het organiseren van tegenspraak door dialoog en medezeggenschap. De raad van toezicht wordt op instellingsniveau als ‘*hoeder van deze principes en uitgangspunten*’ bestempeld. De hard controls vertaalt de code in (i) concrete verantwoordelijkheden van de colleges van bestuur die als lidmaatschapseisen gelden en door (een onafhankelijke monitoringscommissie van) de MBO-Raad worden gehandhaafd en in (ii) richtinggevende aanbevelingen aan de raden van toezicht.

3.3.3 Governancecode Woningcorporaties 2015

In de meest recente herziening van de governancecode voor woningcorporaties door Aedes en VTW wordt meer aandacht besteed aan cultuur en gedrag dan in de vorige versie die nog sterk georiënteerd was op de Corporate Governance Code. De nieuwe corporatiecode kent vijf leidende principes voor bestuur en toezicht die nader worden uitgewerkt in een aantal best practice-bepalingen waarvan afwijking op basis van het ‘pas toe of leg uit’-principe slechts in beperkte mate mogelijk is. Bestuurders en commissarissen dienen waarden en normen te hanteren die passen bij de maatschappelijke opdracht van woningcorporaties: “*Dat vraagt om organisaties met een integere en open cultuur waarbinnen ruimte is voor reflectie en tegenspraak.*”, aldus het eerst corporatieprincipe. Zij zijn volgens het tweede principe aanspreekbaar op de maatschappelijke en financiële prestaties van de woningcorporatie respectievelijk de uitoefening van hun toezichhoudende functie. In navolging van de nieuwe Woningwet refereert deze governancecode vervolgens aan de actuele geschiktheidsnormen voor het bestuur en de raad van commissarissen en werkt die verder uit in een groot aantal concrete organisatieregels en gedrags- en integriteitsnormen. De dialoog met de interne en externe belanghebbenden wordt in het vierde principe verwoord. Als laatste principe adresseert de code de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de (financiële) risicobeheersing en het toezicht van de raad van commissarissen op de beheersingsmaatregelen die ook nadrukkelijk moeten appelleren aan het risicobesef en de moraal binnen de corporatie. Handhaving van deze principes en best practice-bepalingen wordt verenigingsrechtelijk via Aedes en VTW door tussenkomst van de Commissie AedesCode geëffectueerd.

4. Tot besluit: perspectiefwisseling toezicht

Het nieuwe governancebeleid van de overheid en de zelfregulering vanuit de brancheorganisaties in het onderwijs, de gezondheidszorg en sociale woningbouw vertonen een aantal belangrijke tendensen: (i) een sectoroverstijgende benadering van het bestuur, financieel beheer, verantwoording en toezicht; met (ii) het herstel van het primaat van het algemeen rechtspersonen- en vennootschapsrecht; waarbij (iii) de nadruk wordt gelegd op gedragsnormering in plaats van organisatierecht; en voor de concrete uitwerking (iv) het initiatief bij de representatieve brancheorganisaties en hun instellingen in deze sectoren van het semipublieke domein wordt gelegd. Deze ontwikkelingen markeren ook voor de toezichthouders van maatschappelijke organisaties een wisseling van het toezichtperspectief dat niet meer (hoofdzakelijk) wordt gedomineerd door de formele governance en sector-specifiek organisatierecht, maar veel meer aandacht vraagt voor de materiële governance door generieke gedragsnormering.

De praktijk blijft echter weerbarstig, getuige de gedetailleerde herzieningswetgeving voor woningcorporaties, maar bijvoorbeeld ook de vergaande formalisering door sommige zorgverzekeraars van formele governancenormen in hun inkoop-procedures of de sluipende juridisering van medezeggenschapsverhoudingen in de zorg en het onderwijs. Dit soort maatregelen veroorzaakt rimpelingen in de voortschrijdende professionalisering van het interne toezicht van maatschappelijke organisaties waarvoor uiteindelijk de bestuurscultuur en het feitelijk functioneren van de raad van toezicht bepalend zijn. In een dergelijke context kunnen persoonlijke taakvervulling en het gedrag van individuele toezichthouders optimaal worden ingekaderd door algemene (formele) wetgeving van overheidswege met branchespecifieke (materiële) aanscherpingen door sectorspecifieke regelgeving van de betrokken vakdepartementen respectievelijk een nadere uitwerking door representatieve brancheorganisaties en beroepsverenigingen in sectorale governancecodes die voornamelijk principle-based zijn en voor het overige guidance bieden door middel van concrete best practices van goed functionerende maatschappelijke organisaties.