

# 11 | Toezicht en belanghebbendengovernance: borging van publiek belang

*Kaspar van den Ham, Kees Verschoor, Theo Postma en Hans van Ees*

## 11.1. Inleiding

Maatschappelijke organisaties creëren waarde voor de samenleving als geheel. Daarbij leveren vele belanghebbenden (managers, directie, werknemers, cliënten, burgers, opdrachtgever(s), overheden, interne en externe toezichthouders, toeleveranciers en belangenverenigingen) belangrijke bijdragen. Tevens opereren organisaties binnen de context van een samenleving die invloed heeft op de mate van succes, de waarde van de diensten, de risico's waarmee activiteiten zijn omgeven en de legitimiteit van het bestaan als organisatie. Kenmerkend voor maatschappelijke organisaties is dat meerwaarde van de activiteiten niet zonder meer kan worden gereduceerd tot waarde voor individuele actoren. Er bestaan externe effecten.

In de voorbije jaren is de aandacht voor (goede) aansturing (good governance) van publieke en non-profit organisaties sterk toegenomen.<sup>1</sup> Codes en normenkaders met aanbevelingen voor good governance zijn opgesteld in reactie op problemen betreffende o.a. het functioneren van uitvoerend bestuur en toezicht daarop, omgaan met en management van risico's, verantwoordelijkheid voor opstellen en uitvoering van strategisch beleid door bestuurders en interne toezichthouders en vergroting van transparantie. Incidenten zoals bij VUMC, NZA, Vestia, Amarantis, ROC Leiden, Inholland, Meavita en Rochedale hebben in de samenleving en bij de politiek geleid tot meer vraag naar bemoeienis, betrokkenheid en grip. De discussie over de maatschappelijke positie van maatschappelijke organisaties en daarmee samenhangende wet- en regelgeving zorgen voor verschuivingen van verantwoordelijkheden en structuren bij opdrachtgevers, professionals, financiers, zorginstellingen en cliënten van maatschappelijke organisaties. Die context wordt daarmee complexer en de aandacht voor de governance van genoemde maatschappelijke organisaties is navenant sterk toegenomen (zie bijvoorbeeld Goodijk, 2015 in voetnoot 1).

---

<sup>1</sup> Bijlsma, M. & Bijl, A. de, 2014, De governance van publieke instellingen, *TPE Digitaal*, 8(4), 59-76; Gnan, L., Hinna, A. & Monteduro, F. (eds.), 2015, *Contingency, Behavioural, and evolutionary Perspectives on Public and Non-Profit Governance* (Vol.4), Studies in Public and Non-Profit Governance, Emerald Books, Bingley; Dijsselbloem, J.R.V.A., 2013, *Financieel beheer en financieel toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen*, brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, Den Haag, BZ/2013/648 plus twee bijlagen; Goodijk, R., 2015, *Van afvinken naar aanspreekbaarheid: over deugdelijke governance in de semipublieke sector*, oratie, 12 november, Vrije Universiteit Amsterdam.

Bovendien is voor deze organisaties kenmerkend dat ze een publiek belang behartigen en een grote diversiteit aan belangenbehartigings- ofwel aansturingsrelaties kennen. Deze combinatie maakt de governance van maatschappelijke organisaties complex. De meervoudige complexiteit van deze organisaties stelt naar onze mening enkele uitdagingen aan de inrichting van de governance:<sup>2</sup>

1. Hoe deels strijdige doelen en belanghebbenden effectief, transparant en efficiënt in een effectieve governancestructuur af te wegen?
2. Hoe het publiek belang in de governance te borgen?
3. Veelal worden governancemechanismen gestapeld; men spreekt in dit verband ook van een toezichts- of interventiepiramide. Wat zijn de mogelijkheden van meer horizontaal toezicht en interne informele mechanismen, zoals onderling vertrouwen en cultuur van samenwerken?

Het doel van effectieve governance van de maatschappelijke organisatie is het borgen van de maatschappelijke meerwaarde omwille van de legitimiteit van de organisatie, de effectiviteit van de organisatie en wijze waarop de inbreng van belanghebbenden kan worden verzekerd en beloofd. We spreken in dit verband van belanghebbendengovernance. Binnen het bestek van de governance en uitgaande van het Raad van Toezichtmodel zijn de interne toezichthouders hiervoor verantwoordelijk, de raad van bestuur; de uitvoerend bestuurders voeren de belanghebbendengovernance uit onder regie van de raad van toezicht. Vanuit de ‘team production theory’ gaan we nader in op de wijze waarop de belanghebbendengovernance kan worden ingericht, met name door het opzetten en onderhouden van goede relaties met belanghebbenden en de positionering in de samenleving als geheel. We laten daarbij zien dat de netwerkrol, die de belanghebbendengovernance impliceert, de toezichtrol ondersteunt. Dit hoofdstuk adresseert de genoemde uitdagingen en maakt daartoe gebruik van een aantal inzichten uit de governance-theorie.

## 11.2. Publiek belang in de aansturing

In een situatie waarin markten perfect functioneren, wordt via prijsvorming aanbod en vraag van producten of diensten op elkaar afgestemd, alsmede de waarde van het product of dienst bepaald. In geval van marktfalen omvat de prijs niet alle kosten en baten. Indien kosten en baten niet in prijzen tot uiting komen is sprake van positieve of negatieve zogenaamde externe effecten (vergelijk Bijlsma en Bijl, 2014 in voetnoot 1). De markt onderschat/overschat de maatschappelijke meerwaarde van het product of dienst. In een dergelijke situatie zou de afweging van louter private kosten en baten tot onder/overproductie leiden. We definiëren het publiek of maatschappelijk belang als de maatschappelijke meerwaarde boven de particuliere meerwaarde van een product of dienst. In voorkomende gevallen kan hiermee de

<sup>2</sup> Deels ook onderkend door Minister Kamp, zie diens Kamerbrief “financieel beheer en financieel toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen” van 27 november 2014: Kamerbrief (2014) Borging publieke belangen, 28 November, AEP/14181717, Directie Economische Zaken.

grondslag voor overheidsingrijpen of -productie voor de hand liggen. De overheid delegeert publieke taakvervulling vaak naar maatschappelijke organisaties.

Maatschappelijke organisaties zijn zelfstandige organisaties die publieke belangen dienen. Maatschappelijke organisaties zijn soms, maar niet altijd, non-profit organisaties, die (deels) een publieke taak vervullen en onder meer daardoor te maken hebben met een veelvoud aan belanghebbenden, zoals de overheid, de professionals/werknemers, klanten en toeleveranciers, die allen een bepaald belang hebben bij het goed functioneren van deze maatschappelijke organisaties. Voor alle belanghebbenden tezamen genereert de organisatie de publieke taakvervulling, de maatschappelijke meerwaarde. Porter en Kramer, 2011 spreken in dit verband van gedeelde waardencreatie.<sup>3</sup>

Het publieke karakter van maatschappelijke organisaties komt bij voorkeur tot uiting in de missie, de kerndoelstelling van de organisatie; dit is een algemene formulering van de ambitie en overkoepelende doelstelling van de organisatie of een expressie van de *raison d'être* ervan. Het maatschappelijk belang in de context van maatschappelijke organisaties (cultuurinstellingen, zorginstellingen, sociale bedrijven en publieke dienstverleners als SVB, COA en Prorail) is gekoppeld aan het verschaffen van kwalitatief goede, toegankelijke diensten en producten die efficiënt en tijdig worden geproduceerd.

Het publiek belang stijgt uit boven de directe levering van de dienst aan individuele actoren. Anders gezegd, de levering van de dienst gaat gepaard met positieve externe effecten. Alhoewel wettelijke richtlijnen kwaliteit kunnen garanderen, brengt de ongrijpbaarheid van het externe effect belanghebbenden in een niet-contracteerbare afhankelijkheidsrelatie. In governance termen uitgedrukt, er is sprake van een residueel risico. Hiermee is het governanceprobleem van de maatschappelijke organisaties omschreven en ontstaat de vraag wie de maatschappelijke meerwaarde in de organisatie borgt, verdeelt en hoe dat kan worden ingericht? De maatschappelijke meerwaarde vormt de kern van de governance van de maatschappelijke organisatie en is daarmee als vanzelfsprekend onderwerp van het toezicht.

Governance gaat over het toekennen van besluitvormingsrechten (control rights) aan belanghebbenden in situaties die niet kunnen worden voorzien of vastgelegd. Ter zake maatschappelijke organisaties is dit niet anders. Met dien verstande dat de niet-contractuele meerwaarde die maatschappelijke organisaties leveren toevalt aan alle belanghebbenden tezamen. Dat betekent dat alle belanghebbenden residuele risico's lopen. Daarmee is de governance van een maatschappelijke organisatie complexer dan de governance van een organisatie die geen maatschappelijke meerwaarde genereert.

---

<sup>3</sup> Porter, M.E & Kramer, M.R., 2011, Creating shared Value, *Harvard Business Review*, January-February, 62-77.

### 11.3. Governancetheorie

Een efficiënte en effectieve governancestructuur maakt besluitvorming in het belang van belanghebbenden mogelijk en verbetert de uitvoering van governance-rollen als toezicht houden, verbindingen leggen met relevante belanghebbenden (in netwerken), functioneren als werkgever, klankborden en advies geven. Volgens de in de governanceliteratuur dominante *agentschapstheorie* (AT) zijn interne toezichthouders aangesteld om de uitvoerende bestuurders (agenten) te controleren voor wat betreft de wijze waarop het beleid en beheer wordt gevoerd. De organisatie wordt hierbij gezien als een knooppunt van contracten tussen belanghebbenden en de organisatie. De veronderstelling is dat deze contracten alle risico's afdekken, waarbij in het geval van ondernemingen slechts één belanghebbende partij het niet-contracteerbare residuele risico op zich neemt. Dat zijn de aandeelhouders die dan ook als enige belanghebbende partij middels de AvA ultieme beslissingsrechten omtrent de vorming en verdeling van het residuele inkomen krijgen toebedeeld. De AT veronderstelt dat uitvoerende bestuurders mogelijk opportunistisch handelen; aandeelhouders kunnen formele governancemechanismen inzetten die dit tegengaan, deze governancerol wordt om deze reden ook wel aangeduid als 'conformance'. Omdat grote aantallen aandeelhouders zich moeilijk als collectief laten organiseren (het zgn. collectieve actieprobleem) is het doelmatig om het toezicht op het uitvoerend bestuur te delegeren aan een raad van commissarissen, die toeziet op het functioneren van een raad van bestuur, ook wel directie genoemd. Dit delegeren betreft veelal bepaalde beslissingsrechten, zoals het aanstellen, schorsen en belonen van bestuurders en het goedkeuren van specifieke strategische beslissingen.

Bij de (her)verdeling van waarde is een belangrijke vooronderstelling volgens de AT dat de aandeelhouders als enige belanghebbende partij risico's lopen, die niet-contracteerbaar zijn. Indien meerdere belanghebbenden dergelijke risico's lopen, dan ligt het niet voor de hand uitsluitend de aandeelhouders via beslissingsrechten de mogelijkheid te geven hun belangen te beschermen. In de zgn. *stakeholdertheorie* worden de belangen van meerdere relevante of strategische belanghebbenden onderkend en het legitiem handelen van het bestuur voorop gesteld. Het uitvoerend bestuur dient verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en moet daartoe én relaties met belanghebbenden én beleid ontwikkelen en wordt daar door meerdere belanghebbenden over ter verantwoording geroepen. Deze theorie stelt dat relaties met belanghebbenden worden onderhouden in overeenstemming met het strategische belang van de belanghebbenden, bijvoorbeeld door gezamenlijke doelen te ontwikkelen (*boundary spanning*). Naar onze opvatting past het uitgangspunt van meerdere doelen en meerdere onverzekerbare risico's in de stakeholdertheorie goed ter beschrijving van de complexe aansturing van maatschappelijke organisaties. Nadeel hierbij is dat de stakeholdertheorie onduidelijk is over de praktische uitwerking ervan. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de relevante organen als het uitvoerend bestuur en het toezicht kunnen worden

ingericht om de complexiteit van ‘checks and balances’ met deels conflictueuze of strijdige belangen in de organisatie te borgen.<sup>4</sup>

Ook in de ‘team productie theorie’ (TPT) wordt de organisatie gezien als een samenwerkingsverband van belanghebbenden (zie Blair en Stout, 1999 in voetnoot 4). Alle belanghebbenden (inclusief het uitvoerend bestuur) vormen samen het ‘productieteam’. De optimale inzet van alle belanghebbenden kan slechts worden gerealiseerd indien alle belangen en daarmee samenhangende onverzekerbare risico’s in samenhang worden gerespecteerd. Het is de taak van het toezichthoudende orgaan in de organisatie om door middel van goed leiderschap en intermediair hiërarchisch gezag alle belanghebbenden te laten samenwerken (Blair & Stout, 1999), d.w.z. het toezichthoudende orgaan als hoogste in de hiërarchie borgt de samenwerking en de waardencreatie. In de volgende paragraaf zullen we uitgaande van de TPT een conceptueel kader voor de governance van maatschappelijke organisaties ontwikkelen.

#### **11.4. Belanghebbendegovernance van de maatschappelijke organisatie**

Kenmerkend voor maatschappelijke organisaties is de niet-contracteerbare afhankelijkheidspositie van belanghebbenden die samenhangt met de creatie van diffuse maatschappelijke meerwaarde. In governancetermen uitgedrukt, er is sprake van multiële residuele risico’s. Het governanceprobleem betreft daarmee het toekennen van besluitvormingsrechten aan meerdere belanghebbenden inclusief de besluitvorming omtrent de borging van het gezamenlijke maatschappelijk belang. Ons inziens vraagt deze complexiteit om een vorm van governance waarbij niet de verantwoording van (publieke) middelen centraal staat (toezicht in enge zin), maar waarbij de creatie van de (meer)waarde voor de samenleving als geheel en de afwegingen van de inzet en de afweging van verschillende belangen van de belanghebbende stakeholders voorop staat. Het gaat daarbij om het realiseren van effectieve samenwerking (teamproductie) tussen belanghebbenden, het uitgangspunt van effectieve governance vanuit de TPT. De regie hierbij ligt bij het toezichthoudende orgaan. Het accent van de werkzaamheden van het toezichthoudende orgaan verschuift daarbij van het toezicht houden op het bestuur (toezicht in enge zin), naar het leggen van verbindingen met en tussen belanghebbenden (de netwerkrol van de interne toezichthouder) omwille van het organiseren van de dialoog tussen belanghebbenden. Merk daarbij op dat door het vergroten van de inbreng van belanghebbenden in de organisatie, het toezicht op het bestuur

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Cornforth, C., 2004, The Governance of Cooperatives and Mutual Associations: A Paradox Perspective, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(1), 11-32; Blair, M.M. & Stout, L.A., 1999, A team production theory of corporate law, *Virginia Law Review*, 85(2), 247-328; Gnan, L., Hinna, A., Monteduro, F. & Scarozza, D., 2013, Corporate governance and management practices: stakeholder involvement, quality and sustainability tools adoption, *J. of Manag. Gov.*, 17, 907-937; Ees, H. van, & Postma, T., 2015, Een heroverweging van bestuur in de zorg (h4), In: Den Uijl, H. & Van Zonneveld, T. (eds.), *Zorg voor toezicht: De maatschappelijke betekenis van governance in de zorg*, Mediawerf, Amsterdam, 46-55; Huse, M., Gabriëlsson, J. & Minichelli, A., 2011, Improving corporate governance practices, In: Lückerath-Rovers, M., Bier, B., Kaptein, M. & Paape, L. (eds.), *Yearbook Corporate Governance*, Kluwer, Deventer, 217-233.

wordt versterkt. Immers, de kaders van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de duiding van de bestuurlijke activiteiten worden transparanter. Bestuurders en interne toezichhouders worden op deze wijze gestimuleerd de externe effecten van hun keuzes te internaliseren en te verantwoorden. Wij willen in onze bijdrage bovenstaande ‘belanghebbendengovernance’ van een meer concrete inhoud voorzien en duiden onze voorzet aan als de Multipiele Stakeholder Team Production Theory (MSTPT).

De MSTPT veronderstelt dat alle belanghebbenden het ‘productieteam’ vormen. Het toezichhoudende orgaan is het intermediair gezagsorgaan dat belanghebbenden verenigt. De traditionele netwerkrol van het toezichhoudende orgaan is daarbij de kern. Het toezichhoudende orgaan dient in staat te zijn de benodigde belanghebbendensynergie te ontwikkelen en concretiseren. Daartoe dient de professionele interne toezichhouder te beschikken over kennis en ervaring van de sector, professionals, cliënten, ketenorganisaties, inspecties, et cetera. Een vereiste om tot een goede belangenafweging te komen, is dat het toezichhoudende orgaan geïnvolveerd is en op de hoogte is van hoe belanghebbenden tegen de uitvoering van taken door de organisatie en haar beleid in kwestie aankijken en de onderlinge relatie waarderen. Dit pleit voor sturen op netwerkrelaties, gericht op de relevante en strategische belanghebbenden, te weten medewerkers, klanten, ketenorganisaties en overheid, afhankelijk van de specifieke context waarbinnen een organisatie functioneert. De context en de scope van belanghebbenden worden daarmee belangrijker, groter en complexer.<sup>5</sup>

#### **11.4.1      *Het conceptuele kader: belanghebbendengovernance stelt dialoog centraal***

Deze paragraaf bespreekt hoe de dialoog van het bestuur over de publieke meerwaarde en borging van het publiek belang van de organisatie te concretiseren! Om te beginnen stellen we voor uit te gaan van het fenomeen ‘relatie’. Daarbij wordt uitgegaan van wederzijdse duurzaamheid van relaties. Wederzijds, want een organisatie is pas duurzaam succesvol als ze goede wederzijds afhankelijke relaties onderhoudt met al haar belanghebbenden.

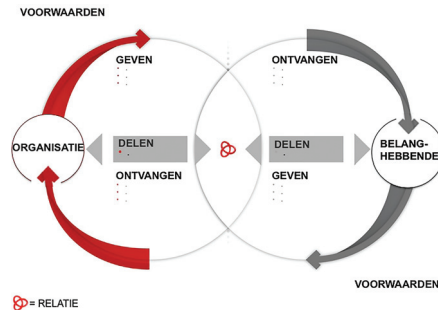
Het publiek belang dient ons inziens in de identiteit van de maatschappelijke organisatie en de missie en dus in de besturing van de organisatie vervat te zijn en daarmee tevens onderwerp te zijn van het intern toezicht. Door interactie met belanghebbenden (dienstverlening en verantwoording afleggen en belanghebbenden actief betrekken) krijgen de missie en de identiteit van de organisatie gestalte en verkrijgen relaties met belanghebbenden legitimiteit, waarmee ook integriteit kan worden versterkt. Wij zien de dialoog tussen belanghebbenden als een strategische dialoog om tot een gezamenlijke conclusie te komen “to ensure that

<sup>5</sup> Vgl. IGZ Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2009, *Staat van de gezondheidszorg 2009: de vrijblijvendheid voorbij, Sturen en toezichhouden op kwaliteit en veiligheid in de zorg*, Den Haag.

a wide range of weak signals in the environment are perceived, understood and brought into the system to enter the conversation and be acted upon”.<sup>6</sup> In deze dialoog is het toezichhoudende orgaan de regisseur. De dialoog is gebaseerd op de gedachte dat organisatie en belanghebbenden wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, waarbij de interne toezichhouders toezien op een door de uitvoerende bestuurders adequaat uitgevoerde samenwerking met de belanghebbenden. De RvT, de interne toezichhouders, initieert de dialoog met belanghebbenden (de belanghebbendengovernance of met andere woorden het engagement met de belanghebbenden) en voert in deze de regie. De RvB, het uitvoerend bestuur, voert de samenwerking met belanghebbenden uit.

In deze strategische dialoog is het uitvoerend bestuur de uitvoerende actor onder het toezicht van de interne toezichhouders. Een organisatie kan deze afhankelijkheidsrelaties bewust creëren en in stand houden. Dit komt tot uiting in figuur 1. De dialoog is gebaseerd op de gedachte dat organisatie en belanghebbenden in hun relaties wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, waarbij de interne toezichhouders toezien op een adequaat uitgevoerd engagement met de belanghebbenden.

**Figuur 1: Model van wederzijdse afhankelijkheid: belanghebbendengovernance.<sup>7</sup> Wat delen, geven en ontvangen belanghebbenden met elkaar en onder welke voorwaarden?**



Inzicht verkrijgen in wat bepaalde sleutel- of strategische belanghebbenden belangrijk vinden met betrekking tot hun en het publiek belang kan middels een onderzoek plaatsvinden. Het uitvoerend bestuur heeft in dit kader en op basis van onder regie van het toezicht ontwikkelde belanghebbendenkaders de mogelijkheid om de uitvoering van de missie van de organisatie bij de belanghebbenden van de organisatie door een onderzoek bij deze belanghebbenden te toetsen en bij te sturen. Maar ook de plicht om aan het toezicht transparantie in deze te verschaffen. De uitkomst van dit onderzoek bij externe belanghebbenden, wordt door het toezicht meegenomen in de afweging of het uitvoerend bestuur de organisatie op een adequate wijze bestuurt.

<sup>6</sup> Heijden, K. Van der, 1996, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*, Chichester, Wiley, viii.

<sup>7</sup> Verschoor, K. & Boerekamps, J.P, 2011, *Mutual Sustainability – Sturen op Relaties*, Spectrum, Houten-Antwerpen.



Zo blijven toezicht en het uitvoerende bestuur in hun respectievelijke rollen. Het uitvoerend bestuur is verantwoordelijk voor de operationalisering van het publiek belang in de uit te voeren publieke taak en daarmee het creëren van publieke meerwaarde van de organisatie en het initiëren van onderzoek daar naar. Het toezicht houdt toezicht op die operationalisering. Wij zoeken daarmee de borging van het publiek belang in een terugkeer naar de kern van toezicht, c.q. het behartigen van de niet-contracteerbare risico's van (meerdere) belanghebbenden. Het toezicht ziet erop toe dat deze risico's in het beleid worden afgedekt en het uitvoerend bestuur legt daarover verantwoording af binnen de kaders van de missie en doelstellingen van de organisatie.

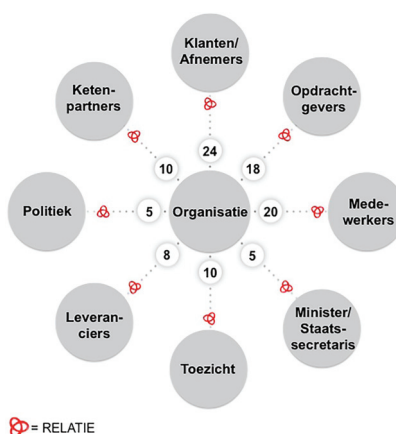
#### 11.4.2 De borging van publiek belang in de maatschappelijke organisatie. Een onderzoek in 5 stappen

Het onderzoek behelst het in kaart brengen van hoe belanghebbenden de door de organisatie uitgevoerde kerntaak of -taken percipiëren en waarderen.

##### STAP 1: het stakeholderweb

Een organisatie is verankerd in een netwerk van afhankelijkheidsbanden. Pas als die expliciet worden gemaakt, wordt duidelijk waar de organisatie haar bestaansrecht aan ontleent. In deze stap worden de belanghebbenden van de organisatie door de interne toezichthouders in kaart gebracht in de vorm van een stakeholderweb. Dit komt tot uiting in figuur 2. Vervolgens wordt het relatieve belang en de gewenste relatie met de belanghebbenden gedefinieerd. Tevens kan besloten worden om te focussen op bepaalde groepen van belanghebbenden. Dit is een in de aanpak te verantwoorden keuze.

**Figuur 2: belanghebbenden in kaart gebracht in de vorm van een stakeholderweb. De getallen geven in dit fictieve voorbeeld het relatieve belang van belanghebbenden aan met een maximum van 100 te verdelen punten.**





*STAP 2: in dialoog vaststellen van de wederzijdse belangen*

Wat zijn de belangen van de belanghebbenden en wat zijn de publieke belangen die de organisatie dient? Deze vraag kan in een dialoog door het uitvoerende bestuur worden gesteld of, en beter, in dialoog van medewerkers van de organisatie met (vertegenwoordigers) van externe belanghebbenden van die organisatie. Het is organisatiespecifiek maatwerk.

Veelal is het publiek belang of zijn de publieke belangen die voor een organisatie van belang zijn omschreven in de missie en in betrokken wetgeving. Toch is een dialoog met belanghebbenden hierover van grote waarde. Het kan belanghebbenden immers niet helder zijn wat het ‘vastgestelde’ publiek belang is. Ook kunnen belanghebbenden andere publieke belangen zien die al door de organisatie bediend worden dan wel, als uitkomst van de dialoog, het bedienen waard zijn. Dat is voor de organisatie (en het toezicht) nuttige strategische informatie.

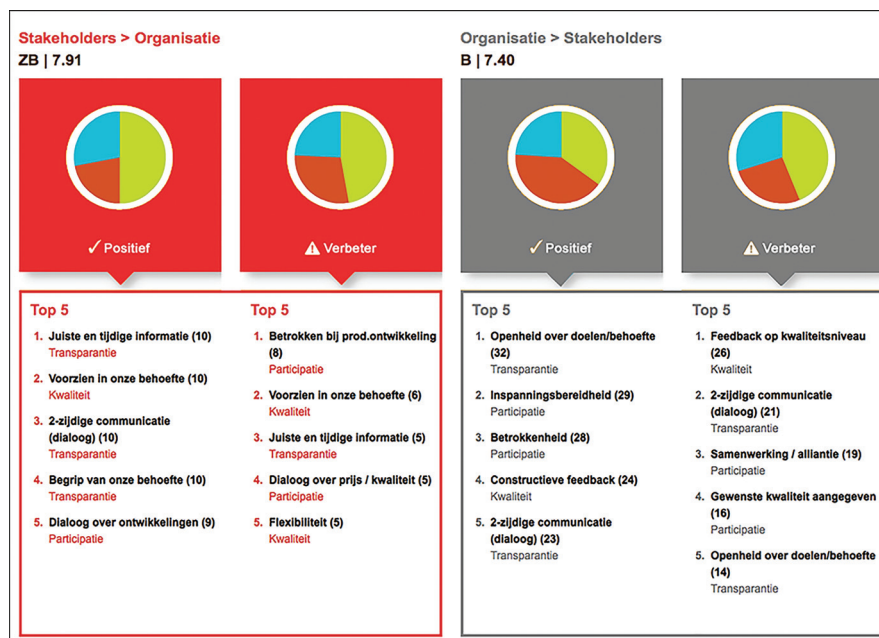
*STAP 3: het onderzoeken van belangen*

De voor de organisatie in dialoog vastgestelde publieke belangen worden opgenomen in het onderzoek. De vragen worden onder de achterban van de externe en interne belanghebbenden uitgezet. De beantwoording wordt verzameld en verwerkt. Niet elke belanghebbendengroep hoeft dezelfde vragen te ontvangen, het gaat immers om verschillende typen relaties. In dialoog kunnen (vertegenwoordigers van) groepen belanghebbenden andere publieke belangen formuleren. Het onderzoek moet ook op dit punt maatwerk zijn.

*STAP 4: onderzoeksresultaten*

Rapportage en bespreking van de onderzoeksresultaten door de uitvoerende bestuurders met de interne toezichthouders leidt tot verantwoording van de uitvoerende bestuurders aan die toezichthouders. In dashboards wordt de waardering van de borging van de publieke belangen gepresenteerd. Dit komt tot uiting in figuur 3. Voor de organisatie algemeen, per belanghebbendengroep, per individuele afdeling, et cetera. Toetsing van de huidige borging van publieke belangen maar ook presentatie van sturingsinformatie waar het gecombineerde uitvoerende en toezichthoudende bestuur naar de toekomst toe iets mee kan.

**Figuur 3: uitkomsten in Dashboards.**



*STAP 5: evalueren en verbeteren*

Slotdiscussie en weging van de onderzoeksresultaten door de interne toezichthouders in het kader van het toezicht op de organisatie. Opstelling van het eindrapport en dialoog met belanghebbenden om het publiek belang van de organisatie duurzaam te borgen. Het belanghebbendengovernance-onderzoek, de stappen en de activiteiten per stap, vatten we in figuur 4 samen.

**Figuur 4: overzichtstabel van het belanghebbendengovernance-onderzoek.**

Stap	Activiteiten
1	Groepen belanghebbenden van de organisatie worden in beeld gebracht en door middel van een stakeholderweb gevisualiseerd.
2	Externe belanghebbenden en de direct gerelateerde interne belanghebbenden definiëren, in dialoog, het publiek en eigen belang. Hun standpunt wordt vertaald in beoordelingscriteria. De resultaten van de dialoogsessies worden samengevat ten behoeve van rapportage.
3	Beoordelingscriteria zoals gedefinieerd in stap 2 worden gebruikt in een kwantitatief online onderzoek. Externe belanghebbenden en de direct gerelateerde interne belanghebbenden ontvangen per e-mail een link naar een vragenlijst. De vragen zijn gericht op het verkrijgen en waarderen van de criteria.

Stap	Activiteiten
4	Dashboards van het online onderzoek worden geanalyseerd en geïnterpreteerd, evenals de resultaten van de dialoogsessies. De onderzoeksresultaten worden verwerkt in een rapport.
5	Slotdiscussie, weging van de onderzoeksresultaten en opstellen van het eindrapport. In dialoog met belanghebbenden verbeteren publiek belang.

### 11.5. Discussie en conclusie

Bij organisaties met een maatschappelijk, een publiek belang, houdt dit publieke aspect onder meer in dat belanghebbenden als cliënten, opdrachtgever(s), externe toezichthouders, toeleveranciers, belangenverenigingen en soms het publiek een rol kunnen spelen bij de wijze waarop de diensten en of producten worden geleverd en hoe de organisatie wordt bestuurd. Een publiek belang stijgt uit boven de directe levering van de dienst aan individuele actoren, omdat de levering van de dienst gepaard gaat met positieve externe effecten. Daarbij geldt dat maatschappelijke organisaties complexe organisaties zijn met een veelheid aan doelstellingen en strategisch belangrijke interne en externe belanghebbenden. Wij introduceren in dit verband de ‘belanghebbendengovernance’ en bespreken een procedure, het belanghebbendengovernance-onderzoek om die governance van een inhoud te voorzien, een en ander wordt vanuit de literatuur onderbouwd gebruikmakend van de stakeholder en team production theory; hetgeen wij kortweg aanduiden als MSTPT.

In de maatschappelijke organisatie die complexe publieke diensten verleent aan cliënten is van belang dat de verschillende belanghebbenden effectief met elkaar samenwerken en kennis met elkaar ontwikkelen en delen. Bij een dergelijk multi-stakeholderperspectief past beter een toezicht/bestuursorgaan dat ten principale toeziet op de effectieve samenwerking dan een orgaan dat vooral de belangen van een of meerdere belanghebbenden dient of bewaakt. Een en ander betekent dat het aanbeveling verdient verder te onderzoeken in hoeverre de MSTPT een kader voor een meer effectief ontwerp van governance kan bieden. De interne toezichthouders dienen zich vooral te richten op de wijze waarop het uitvoerend bestuur effectieve samenwerking stuurt. Divers samengestelde commissies op specifieke gebieden, zoals kwaliteit, audit, werving, governance en remuneratie en strategie kunnen van belang zijn voor een meer horizontale afstemming en vergroten van onderling vertrouwen tussen uitvoerend bestuur en interne toezichthouders. De bovengenoemde voorstellen staan of vallen met de professionaliteit van de interne toezichthouder, zie Goodijk, 2013 in voetnoot<sup>8</sup>. Goed bestuur en dus inclusief

8 Goodijk, R., 2013, *Governance van maatschappelijke organisaties, Jaarboek Corporate Governance 2013*, 47-61. Osterloh M. & B. Frey, 2006, *Corporate governance for knowledge production: Theoretical foundations and practical implications*, *Corporate Ownership and Control*, Vol. 3, 163-172. Van Ees, H., Gabriëlssoen & J. Huse, M., 2009, *Toward a behavioral theory of boards and corporate governance*, *Corporate Governance: An International Review*, Vol. 17, Nr. 3, 307-319.

het toezicht daarop vraagt om professionele interne toezichthouders. In navolging van Osterloh en Frey, 2006, zie voetnoot 8, betekent dit dat, zeker in netwerkorganisaties, meer nadruk zou moeten worden gelegd op de sector- en organisatiespecifieke deskundigheid én relationele vaardigheden van uitvoerende bestuurders en interne toezichthouders. Dit alles noopt tot een veel grotere nadruk bij de screening van toezichthouders op relevante kennis en gebleken competenties ter zake gedragsmatige interventies, het omgaan met beperkte rationaliteit, intrinsieke motivatie, het creëren van vertrouwen en cohesie tussen uitvoerend bestuurders en interne toezichthouders onderling en tussen bestuurders en strategische belanghebbenden (zie ook Goodijk, 2013 en Van Ees et al, 2009 in voetnoot 8). Dit laatste past ook beter bij bestuurlijke innovaties als peer governance,<sup>9</sup> horizontaal en systeemgericht toezicht, zoals beschreven in het WRR-rapport over toezien op publieke belangen, zie voetnoot<sup>10</sup>. Effectief toezicht in bovenstaande zin vraagt om professionele inzet, leiderschapskwaliteiten van de voorzitter, een klimaat van vertrouwen en betrokkenheid van uitvoerend bestuurders en interne toezichthouders; hetgeen gevolgen heeft voor de samenstelling van het toezicht, en benodigde expertise; ook zelfreflectie is een belangrijke voorwaarde in deze. Nader onderzoek in deze is gewenst.

9 Voorbeeld: HPV Handvesttoets SVB, 2016, [www.publiekverantwoorden.nl/data/files/alg/id163/Rapport%20Handvesttoets%20SVB\\_DEF.pdf](http://www.publiekverantwoorden.nl/data/files/alg/id163/Rapport%20Handvesttoets%20SVB_DEF.pdf)

10 WRR-rapport, 2013, *Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht*, WRR-rapport 89, Amsterdam University Press, Amsterdam.