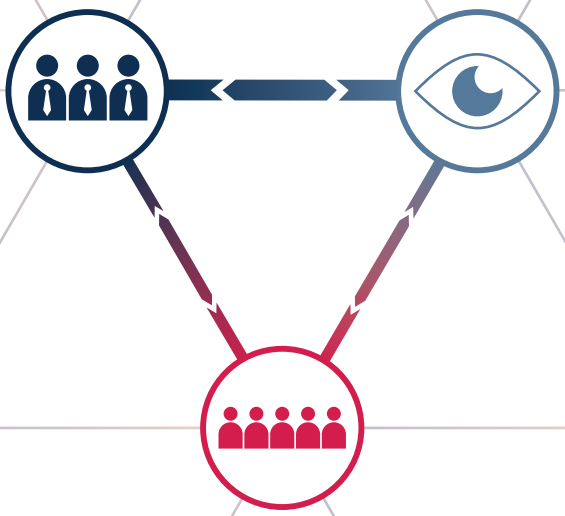
WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



Van tweeluik naar driehoeken

Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Van tweeluik naar driehoeken

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2017.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2017):
dhr. prof.dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)
mw.prof.dr.ir. M.B.A. van Asselt-Sanders
dhr.prof.dr. A.W.A. Boot
dhr. prof.dr.mr. M.A.P. Bovens
mw. prof.dr. M. de Visser
dhr. prof.dr.ir. G.H. de Vries (adviserend lid)
mw. prof.dr.ir. M.P.C. Weijnen

Secretaris: mw. dr. W. Asbeek Brusse

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Van tweeluik naar driehoeken

VERSTERKING VAN INTERNE CHECKS AND BALANCES BIJ SEMIPUBLIEKE ORGANISATIES

Amsterdam University Press, Amsterdam 2014

Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 91 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press (www.aup.nl).
Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Webpublicaties* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagafbeelding: Schwandt Infographics B.V., Houten
Figuren en tabellen: Schwandt Infographics B.V., Houten en Studio Daniëls, Den Haag
Omslagontwerp: cimon communicatie, Den Haag

ISBN	978 90 8964 821 1
e-ISBN	978 90 4852 668 0 (pdf)
e-ISBN	978 90 4852 669 7 (e-Pub)
NUR	754 / 823

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de minister-president
Voorzitter van de ministerraad
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA DEN HAAG

ons kenmerk	**doorkiesnummer**	
2014018/AK/pvdb	070-356 4691	
onderwerp	**E-mail**	**datum**
WRR-rapport 91 *Van tweeluik naar driehoeken*	voorzitter@wrr.nl	14 mei 2014

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Van tweeluik naar driehoeken* aan te bieden. Hiermee beoogt de WRR een bijdrage te leveren aan het lopende beleidsdebat over de interne governance van semipublieke organisaties.

Mede naar aanleiding van gesprekken met leden van de commissie Vernieuwing publieke belangen heeft de WRR een aantal opties verkend voor de versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties in de sectoren volkshuisvesting, onderwijs en zorg. In het tweeluik-model is de raad van toezicht de primaire tegenspeler van de professionele bestuurders. De raad van toezicht kan daarbij hulp gebruiken van verschillende 'derde partijen'. Dat kunnen zowel bestaande fora met mensen uit de organisatie zelf zijn, maar ook belanghebbende buitenstaanders.

De WRR adviseert bij het beleid rond de versterking van interne checks and balances een getrapt model van voorwaardelijke zelfregulering. Als eerste zijn de interne toezichthouders en bestuurders aan zet om interne checks and balances te versterken. Zij kunnen daarbij worden geholpen door de branche- en beroepsorganisaties en gestimuleerd door de externe toezichthouders.

De overheid als regelgever heeft een taak daar waar sectoren zelf niet in staat zijn om hun stelsel van interne checks and balances adequaat vorm te geven. In dat geval valt te overwegen om een basiskader te ontwikkelen voor 'good governance' binnen de semipublieke sector.

Ingevolge de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

Prof.dr. J.A. Knottnerus

De secretaris,

dr. W. Asbeek Brusse

Buitenhof 34, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website: www.wrr.nl, e-mail: info@wrr.nl

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 9

Ten geleide 15

1 Interne checks and balances bij semipublieke organisaties 17
1.1 Gebrek aan intern weerwerk 17
1.2 Versterking van de interne checks and balances 18
1.3 Semipublieke organisaties 19
1.4 Interne checks and balances 20
1.5 Opzet van het rapport 21

2 De transformatie van semipublieke organisaties 25
2.1 Ontzuiling en 'verstichting': de leden verdwenen uit beeld 25
2.2 Schaalvergroting en professionalisering: de leken raakten uit beeld 27
2.3 Hybridisering: de aandeelhouders kwamen niet in beeld 28

3 Wegen naar een verantwoord bestuur 33
3.1 Bevorderen van verantwoord gedrag van bestuurders 33
3.2 Collegiaal bestuur: weerwerk vanuit het bestuur zelf 35

4 Waarom de raad van toezicht hulp kan gebruiken 39
4.1 Het tweeluik-model 39
4.2 Waarom het tweeluik soms hapert 40
4.3 Zorgen over de beschikbaarheid van ervaren toezichthouders 42
4.4 Derde partijen kunnen hulp bieden 44

5 Afwegingskader: werkzaam en werkbaar 49
5.1 Weerwerk, niet meer papierwerk 49
5.2 Werkzaam: effectieve tegenmacht 49
5.3 Werkbaar: wel verantwoording, maar geen verlamming 50

6 Van tweeluik naar driehoeksrelaties 53
6.1 Interne controllers en kwaliteitsbewakers 54
6.2 De ondernemingsraad 57
6.3 Maatschappelijke belanghebbenden 58
6.4 Maatschappelijke belanghouders en aandeelhouders 63
6.5 Een vergadering van leden of ledenraad 67
6.6 Conclusie: evenwichtige driehoeksrelaties 70

7 Conclusies en aanbevelingen 75

Literatuur 81

Lijst van gesproken personen 87

SAMENVATTING

Bestuurders van semipublieke organisaties kunnen heel veel zelf bepalen zonder noemenswaardig weerwerk vanuit de organisatie. Dat is het beeld dat oprijst uit onderzoeken naar recente ontsporingen bij woningcorporaties, onderwijs- en gezondheidszorginstellingen. Veel van die ontsporingen zijn niet, of niet alleen, te wijten aan bewust malafide gedrag van bestuurders, maar vaak ook aan een gebrek aan tegenspraak van al te bevlogen bestuurders. De financiële en maatschappelijke gevolgen van al te daadkrachtig bestuurlijk handelen en falend intern toezicht kunnen aanzienlijk zijn.

In reactie op de incidenten pleiten onderzoekers en beleidsmakers enerzijds voor strengere regulering (aangescherpt extern toezicht, aansprakelijkheid, ministeriële bevoegdheden) en anderzijds voor meer professionalisering (opleiding, gedragscodes en overleg). Wat in het huidige beleidsdebat nog ontbreekt is de aandacht voor de versterking van interne checks and balances binnen semipublieke instellingen. Als organisaties de interne verantwoording niet goed op orde hebben, zal het 'vertrouwen op de professionaliteit' van de individuele bestuurder al snel omslaan in een 'blind vertrouwen'. En als het interne weerwerk niet goed functioneert, wordt van externe toezichthouders al gauw het onmogelijke gevraagd (WRR 2013: 128-129). Of om het anders te zeggen: wat intern niet goed geregeld is, valt niet met externe maatregelen te herstellen. In het rapport *Van tweeluik naar driehoeken* verkent de WRR daarom een aantal opties voor de versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties in de sectoren wonen, onderwijs en zorg.

Veel semipublieke organisaties zijn afgelopen decennia sterk van karakter veranderd, maar de interne checks and balances die nodig zijn om de bestuurders op het juiste pad te houden zijn niet altijd mee ontwikkeld. Verenigingen zijn vervangen door stichtingen waardoor de leden uit beeld verdwenen. Door schaalvergroting zijn ook de leken (patiënten, leerlingen, huurders) uit beeld geraakt als reguliere gesprekspartner voor bestuurders. Vanuit het bedrijfsleven heeft de semipublieke sector het two tier-model overgenomen met een raad van bestuur en een raad van toezicht. Maar de 'publieke aandeelhouders' zijn daarbij nooit in beeld gekomen. Door deze transformaties zijn de financiële belangen en risico's veel groter dan voorheen, terwijl het aantal interne ogen dat meekijkt juist is afgenomen. Ook is niet altijd meer helder wie de publieke 'aandeelhouders' zijn die gezaghebbend kunnen bepalen wat de strategische doelen van de organisatie zijn.

De WRR bespreekt 'three lines of defense': de raad van bestuur, de raad van toezicht en derde partijen. Belangrijke dagelijkse tegenspelers voor bestuurders zijn hun collega-bestuurders. Invoering van vormen van collegiaal bestuur in plaats

van enkelvoudig bestuur binnen semipublieke organisaties biedt mogelijkheden voor intern weerwerk vanuit het bestuur zelf. Collegiaal bestuur is nog niet overal bij semipublieke instellingen de norm. Collega-bestuurders kunnen effectief zijn als tegenmacht omdat ze grotendeels over dezelfde informatie beschikken, een langdurige samenwerkingsrelatie hebben en op hetzelfde bestuurlijke niveau opereren. Bovendien kunnen leden van de raad van bestuur elkaar niet ontslaan, wat machtsmisbruik bij al te kritische interne geluiden inperkt.

In het huidige tweeluik-model is de raad van toezicht de primaire tegenspeler van de professionele bestuurders. De raad van toezicht kan op voet van gelijkwaardigheid bestuurders ter verantwoording roepen en ingrijpen bij problemen. Maar de raad van toezicht kan daarbij hulp gebruiken. Enerzijds bij het bewaken van de financiële stabiliteit en integriteit van de organisatie en van de kwaliteit van het primaire proces. En anderzijds bij het bewaken van het maatschappelijk draagvlak van de instelling, bij het vaststellen van de relevante maatschappelijke belangen en de strategische doelen die daaruit voortvloeien en bij het toetsen van het beleid hieraan.

Daarom is het verstandig 'derde partijen' in te schakelen om de bestuurders en leden van de raad van toezicht scherp te houden. Bestuurders hebben baat bij interne tegenspelers die de identiteit, doelstellingen en maatschappelijke meerwaarde van de organisatie bewaken. Leden van de raad van toezicht hebben baat bij interne partijen die aanvullende informatie inbrengen daar waar de 'voelsprieten' van de raad van toezicht onvoldoende sensitief zijn en die als *fire alarm*, als interne klokkenluider, kunnen fungeren.

Instellingen kunnen, afhankelijk van de financiële of strategische kwesties die voorliggen, gebruik maken van verschillende derde partijen. Per type instelling kan de samenwerking met derde partijen er dus anders uit zien. Die derde partijen kunnen bestaande verantwoordingsfora met mensen uit de organisatie zelf zijn, zoals controllers en ondernemingsraden. Het kunnen ook nieuwe verantwoordingsfora met relevante buitenstaanders zijn, zoals een raad van maatschappelijke belanghebbenden.

De WRR adviseert bij het beleid rond de versterking van interne checks and balances een getrapt model van (voorwaardelijke) zelfregulering. Als eerste dienen het bestuur en met name de raad van toezicht in gezamenlijk overleg en vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid de interne checks and balances zodanig te organiseren dat deze optimaal bijdragen aan financiële stabiliteit en maatschappelijke legitimiteit. Branche- of beroepsorganisaties kunnen hen daarbij helpen door criteria voor effectieve en passende interne checks and balances op te nemen in hun brancheco-

des en die criteria te gebruiken bij het visiteren van hun leden. Verenigingen van interne toezichthouders kunnen de ontwikkeling van 'best practices' stimuleren, bijvoorbeeld door de instelling van een 'Handvestgroep intern weerwerk'.

Externe toezichthouders dienen de voortgang van instellingen en sectoren bij het versterken van de interne checks and balances te monitoren. Bij onvoldoende voortgang kunnen zij criteria voor effectieve en passende interne checks and balances in het toezichtkader opnemen en instellingen daarop beoordelen. Als zelfregulering te weinig resultaat oplevert, kan het kabinet de ontwikkeling van een 'good governance' kader overwegen, met daarin een aantal basisnormen en beginselen waaraan de interne governance binnen semipublieke organisaties zou moeten voldoen.

TEN GELEIDE

Dit rapport heeft een beknopt karakter. Dat komt voort uit het streven van de WRR om naast uitgebreide en fundamentele studies, ook korte en gerichte bijdragen te leveren aan lopende beleidsdebatten.

Het rapport is allereerst beknopt qua thema. Het rapport richt zich op interne checks and balances bij semipublieke instellingen in de sectoren volkshuisvesting, onderwijs en zorg, en bespreekt een aantal opties om deze interne tegenmacht te versterken. Versterking van de interne tegenmacht is uiteraard maar een van de vele vraagstukken die binnen de semipublieke sector aan de orde zijn. Andere relevante vragen betreffen bijvoorbeeld de inrichting van de bestuurlijke stelsels, de gewenste schaalgrootte van instellingen, de borging van publieke belangen, of de vormgeving van het externe toezicht. Hoe belangrijk ook, daarover gaat het niet in dit rapport.

Veel van die andere thema's zijn al elders in het werk van de WRR aan de orde gekomen. Dit WRR-rapport past in een langer lopende reeks van WRR-projecten over het waarborgen van publieke en maatschappelijke belangen. *Het borgen van publiek belang* (2000) ging over de verhouding tussen het publieke en private domein en analyseerde verschillende manieren van borging van de publieke belangen tegen de achtergrond van de internationalisering, informatisering en professionalisering. *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004) analyseerde de problemen rond de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de maatschappelijke dienstverlening. *Publieke zaken in de marktsamenleving* (2012) besprak de behartiging van publieke zaken in de (semi) private sector. Het rapport *Toezien op publieke belangen* (2013), tot slot, ging over het overheidstoezicht op diverse maatschappelijke sectoren en over de hooggespannen verwachtingen die daarover in politiek en samenleving bestaan.

Dat laatste rapport riep externe toezichthouders op meer gebruik te maken van en aansluiting te zoeken bij de checks and balances en *countervailing powers* binnen sectoren. Het voorliggende rapport is op te vatten als een complement van dat WRR-rapport over extern toezicht en richt zich juist op het verbeteren van het *interne* toezicht en de *interne* tegenmacht bij semipublieke instellingen. Het is daarmee ook een vervolg op het rapport *Een lastig gesprek* van de Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). Die commissie riep bestuurders en interne toezichthouders op tegenkracht te organiseren voor zichzelf.

Het rapport is ook beknopt in omvang. Het schetst een aantal opties waar bestuurders, toezichthouders en derde belanghebbenden binnen semipublieke instellingen op korte termijn mee aan de slag kunnen en waar de brancheorganisaties en externe toezichthouders op kunnen toezien. Voor wie weinig tijd heeft is een poster gemaakt die de hoofdboodschap visueel samenvat.

Het rapport kende, tot slot, ook een beknopte doorlooptijd. Het is vanaf de zomer van 2013 voorbereid door een WRR-projectgroep bestaande uit dr. A.M. (Meike) Bokhorst (projectcoördinator), prof.dr. M.A.P. (Mark) Bovens (projectvoorzitter) en prof.dr. C. (Cor) van Montfort (gast van de raad). Annemiek de Jonge was er enige tijd bij betrokken als stagiaire. De projectgroep heeft in de loop van het project een aantal bestuurders, toezichthouders, ambtenaren en wetenschappers gesproken. Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in de bijlage. Conceptversies van dit rapport zijn besproken met externe reviewers: prof.dr. G.D. (Goos) Minderman (hoogleraar public governance and public law, VU Amsterdam), prof.dr.ir. C.A.M. (Kees) Mouwen (hoogleraar strategisch management en governance voor de non-profit sector, TiasNimbas/Tilburg University), drs. R.C. (Rudy) de Jong MRE (toezichthouder en bestuurder in de woningcorporatiesector), prof.mr. L.G.H.J. (Louis) Houwen (hoogleraar private-public governance law, TiasNimbas/Tilburg University), drs. S.W.M.G. (Stefan) Cloudt (onderzoeker, Tilburg University en lid van de Visitatieraad Sociale Huisvestingsmaatschappij Vlaanderen) en prof.dr.ir. R. (Rienk) Goodijk (hoogleraar interne arbeidsverhoudingen en corporate governance, RUG en senior consultant bij GITP). Ook is in de slotfase een consultatieronde gehouden onder ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Wonen en Rijksdienst), het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Van de gedachtewisseling en ontvangen reacties is dankbaar gebruik gemaakt bij de voorbereiding van het eindrapport. De WRR is eenieder die bereid was om zijn of haar kennis te delen daarvoor zeer erkentelijk en spreekt de hoop uit dat dit rapport zal bijdragen aan de versterking van interne checks and balances bij semipublieke instellingen.

1 INTERNE CHECKS AND BALANCES BIJ SEMIPUBLIEKE ORGANISATIES

1.1 GEBREK AAN INTERN WEERWERK

In het najaar van 2013 werd er op de Nyenrode Business Universiteit een groot congres gehouden over governance in het semipublieke domein. Een van de sprekers, een bestuurder van een grote woningcorporatie, schetste hoe weinig weerwerk bestuurders binnen veel corporaties krijgen: "Corporaties hebben een losse band met verantwoording. Het is opmerkelijk hoe gemakkelijk ik als bestuurder kan bepalen waar miljoenen maatschappelijk geld heen gaan" (Keijts 2013). Ook elders is gewezen op de onbegrensde bestuurders als onderdeel van de problemen bij de woningcorporaties.[1] Bestuurders kunnen heel veel zelf bepalen zonder noemenswaardig weerwerk vanuit de organisatie.

Het is een beeld dat ook oprijst uit onderzoeken naar recente ontsporingen in andere semipublieke sectoren, zoals het onderwijs en de zorg. Veel van die ontsporingen zijn niet, of niet alleen, te wijten aan bewust malafide gedrag van bestuurders, maar vaak ook aan een gebrek aan tegenspraak jegens al te bevlogen bestuurders. Zo constateerde de Algemene Onderwijsbond bijvoorbeeld: "Financiële problemen ontstaan in de onderwijssector nauwelijks doordat bestuurders een greep in de kas doen of corrupt zijn, maar omdat met de beste bedoelingen onrealistische plannen worden uitgevoerd. Huisvesting, fusies, onderwijskundig wilde ideeën, soms zelfs door zorg voor het personeel. Maar omdat er onvoldoende tegenwicht is in het toezichtmodel worden bestuurders niet tijdig gecorrigeerd." (AOB 2012: 1-2). De onderzoekers die de val van de onderwijsinstelling Amarantis analyseerden kwamen tot eenzelfde conclusie: "Amarantis was geen complot van kwaadwillende bestuurders die de instelling offerden voor hun eigen gewin en glorie; de kwestie is dat de bestuurders het in zekere zin zo goed voor hadden met 'hun' onderwijsinstelling dat ze een beleid ontvouwden dat voor grote risico's zorgde" (Chin-A-Fat et al. 2013: 17-18).

Veel bestuurders werden vóór er misstanden optraden zelfs geroemd om hun daadkracht, passie en ondernemerschap.[2] Het ontbreken van een sterke tegenmacht, in combinatie met schaalvergroting en hybriditeit, leidde er soms toe dat bevlogen bestuurders ongeremd hun gang konden gaan en dat financiële onregelmatigheden of bestuurlijke debacles lang onopgemerkt bleven. Die tegenmacht zou in het huidige bestuursmodel vooral van de raad van toezicht moeten komen, maar de interne toezichthouders zijn niet altijd geïnformeerd, deskundig en daadkrachtig genoeg om voldoende weerwerk te kunnen bieden (vgl. AOB 2012: 2-3).

De financiële en maatschappelijke gevolgen van al te daadkrachtig bestuurlijk handelen en falend intern toezicht kunnen aanzienlijk zijn. Zo liepen de kosten van de redding van failliete woningcorporaties door onverantwoorde aanschaf van derivaten, bouwgrond en vastgoed in de miljarden.[3] Het vertrouwen van burgers in het bestuur en de leidinggevenden van woningcorporaties was in 2013 het laagst in vergelijking met andere sectoren (pensioenfondsen, banken, accountants, enz.). Burgers twijfelen volgens onderzoek niet over de inhoudelijke expertise bij corporaties, maar wel over bestuurlijke zaken als houding, gedrag, toezicht en bedrijfscultuur (Twynstra Gudde en Kennedy Van der Laan 2013: 39).

Ook in het onderwijs en de gezondheidszorg zijn het uiteindelijk de belastingbetaler, de dienstafnemers, de verzekerden of de andere organisaties in de sector, die opdraaien voor de kosten van falend bestuur.[4] Volgens opgave van de Inspectie van het Onderwijs stonden in 2012 zeventien schoolbesturen onder verscherpt financieel toezicht waarvan vijf het risico liepen om failliet te gaan. Het ging om scholen in het primair, voortgezet en hoger onderwijs, die samen 7.500 medewerkers en 95.000 leerlingen hebben (AOB 2012: 1). De Nederlandse Zorgautoriteit moest in 2009 ruim 50 miljoen euro noodsteun uitkeren aan zorgorganisaties zoals Meavita en IJsselmeerziekenhuizen die door mismanagement in een crisis terecht waren gekomen (Arends, Bergkamp en Houwen 2010: 138).

1.2 VERSTERKING VAN DE INTERNE CHECKS AND BALANCES

In de politiek-maatschappelijke discussie over het semipublieke domein zien we een breed scala aan reacties op de reeks van incidenten die zich hebben voorgedaan. De nadruk ligt daarbij in de eerste plaats op meer *externe* controle, extern toezicht en externe verantwoording. Zo krijgen ministers meer bevoegdheden om in te grijpen bij falende instellingen, worden instellingen vaker onder verscherpt inspectietoezicht geplaatst, wordt de persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders aangescherpt, zijn de financieringseisen strenger en worden er bij scholen en gezondheidszorginstellingen meer transparantie-eisen gesteld en prestatiegegevens openbaar gemaakt.[5] Maar als het *interne* toezicht niet op orde is, zal de externe verantwoording van de organisatie ook te wensen overlaten en zullen externe toezichthouders vaak te laat zijn. Voorkomen is belangrijker dan genezen. Bij gebrek aan intern weerwerk ontbreekt het de externe toezichthouders bovendien aan belangrijke signalen over mogelijke misstanden. Interne toezichthouders zijn de hulpverleners in eerste aanleg, de interne brandmelders en klokkenluiders die de externe toezichthouders van informatie voorzien en tot actie kunnen bewegen. De eerste vraag zou dan ook moeten zijn: hoe kunnen semipublieke instellingen hun interne checks and balances goed op orde krijgen?

Daarnaast is er in het debat veel aandacht voor de interne cultuur en de normen en waarden binnen de semipublieke sector.[6] Zo is er gepleit voor invoering van gedrags- en beroepscodes voor bestuurders. Het is echter de vraag of die morele codes op termijn hun werking behouden als er geen interne belanghebbenden zijn die de bestuurders scherp houden. Hier geldt dat vreemde ogen dwingen. Voor een bestendige cultuuromslag is het cruciaal dat bestuurders vanuit de organisatie en de directe belanghebbenden kritisch worden gevolgd en bij de les worden gehouden. De Commissie Behoorlijk Bestuur (2013: 25) beval dan ook aan dat het bestuur regelmatig in gesprek gaat met verschillende *stakeholders* en dat bestuurders en interne toezichthouders tegenkracht voor zichzelf organiseren binnen de organisatie.

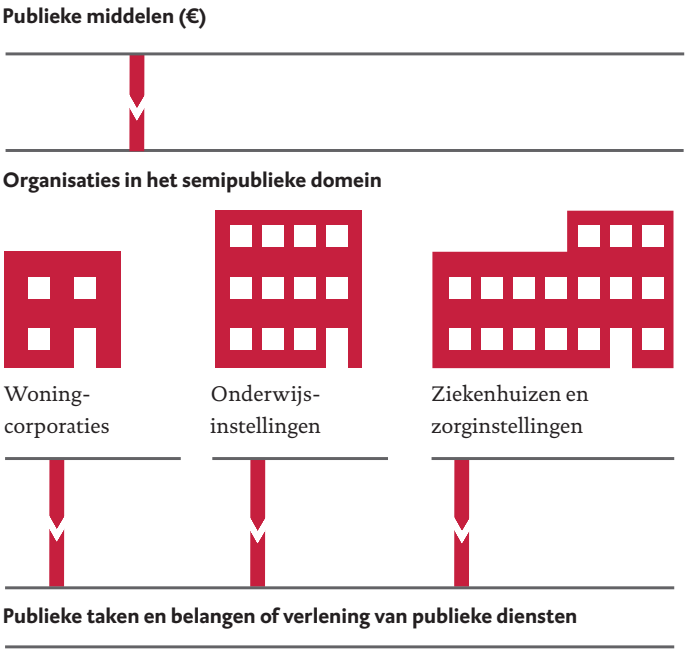
In dit rapport bespreken we daarom een aantal opties voor het herstel en de modernisering van de *interne* checks and balances binnen semipublieke organisaties. Het rapport bouwt daarnaast voort op en complementeert eerdere rapporten van de WRR waarin vooral het externe toezicht werd uitgewerkt, zoals *Toezien op publieke belangen* (2013) en *Publieke zaken in de marktsamenleving* (2012).
Het beoogt een bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijke debat over de inrichting van het semipublieke domein.

De centrale vraag is: *hoe kunnen de interne checks and balances binnen semipublieke organisaties worden versterkt?*

1.3 SEMIPUBLIEKE ORGANISATIES

Met semipublieke organisaties bedoelen we private rechtspersonen (in de meeste gevallen stichtingen, soms verenigingen) die zich richten op de behartiging van publieke taken en belangen en op de verlening van publieke diensten en/of die geheel of gedeeltelijk met publieke middelen worden gefinancierd.[7] Daarbinnen richten we ons in het bijzonder op de sectoren wonen, zorg en onderwijs (figuur 1.1). In concreto gaat het om woningcorporaties; grote onderwijsinstellingen in het voortgezet, middelbaar en hoger (beroeps)onderwijs, zoals ROC's, hbo-instellingen en universiteiten; en zorginstellingen, zoals ziekenhuizen en thuiszorgorganisaties. Dit rapport richt zich dus niet op overheidsstichtingen, ZBO's, agentschappen, deelnemingen en geprivatiseerde overheidsbedrijven. Evenmin bespreken we het *private* middenveld, dat is de brede waaier van verenigingen, particuliere stichtingen en vrijwilligersorganisaties die in de samenleving particuliere initiatieven ontplooien.

Figuur 1.1 Semipublieke organisaties



1.4 INTERNE CHECKS AND BALANCES

Onder interne checks and balances verstaan we vormen van bestuurlijke controle en tegenmacht die binnen de instelling zijn georganiseerd. Met 'checks' bedoelen we de mogelijkheden die interne verantwoordingsfora hebben om bestuurders te controleren en te corrigeren. Met 'balances' bedoelen we een evenwichtige verdeling van bevoegdheden binnen instellingen, gericht op het creëren van tegenspraak en weerwerk in de organisatie. We onderscheiden in dit rapport verschillende, min of meer interne, fora en partijen waaraan bestuurders verantwoording af kunnen of moeten leggen, of die een rol kunnen spelen bij het bewaken van maatschappelijke meerwaarde. Het primaat voor intern toezicht ligt uiteraard bij de raad van toezicht of de raad van commissarissen.[8] Daarnaast onderscheiden we een aantal andere actoren en partijen, die bestuurders weerwerk kunnen bieden en de raad van toezicht kunnen helpen bij de uitvoering van zijn taken.

Interne checks and balances vergroten de zorgvuldigheid van het bestuur en daarmee ook de stroperigheid van het bestuur. Ze zijn bewust gericht op het inperken van al te vlotte en ongeremde vormen van ondernemerschap. Semipublieke organisaties zijn immers geen bedrijven en kennen niet of slechts beperkt de mechanismen die op de markt voor balans zorgen: exit van klanten, dalende winsten, kritische banken, boze aandeelhouders, of een dreigend faillissement. In de semi-

publieke sector is *slow governance* daarom een belangrijke waarde. In de semipublieke sector is er bovendien vaak sprake van meervoudige publieke belangen en meerdere belanghebbenden, waardoor het oordeelskader minder duidelijk is dan bij private bedrijven.

Interne tegenspraak en weerwerk zijn essentieel om bestuurders op het goede spoor te brengen en te houden. Dat zijn uiteraard niet de enige manieren. Natuurlijk spelen de organisatiecultuur, de professionaliteit en morele waarden van bestuurders alsmede adequaat extern toezicht ook een belangrijke rol, maar in deze studie concentreren we ons op één specifiek stukje van de puzzel, namelijk interne checks and balances. Deze vormen de basis waarop andere vormen van sturing en controle moeten kunnen voortbouwen. Als organisaties de interne verantwoording niet goed op orde hebben, zal het 'vertrouwen op de professionaliteit' van de individuele bestuurder al snel omslaan in een 'blind vertrouwen'. En als het interne weerwerk niet goed functioneert, wordt van externe toezichthouders al gauw het onmogelijke gevraagd (WRR 2013: 128-129). Of om het anders te zeggen: wat intern niet goed geregeld is, valt niet met externe maatregelen te herstellen.

1.5 OPZET VAN HET RAPPORT

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 volgt een schets van de transformatie die semipublieke organisaties afgelopen decennia hebben doorgemaakt. Daarna worden achtereenvolgens enkele mogelijkheden tot versterking van *three lines of defense* voor verantwoord bestuur onderzocht: 1) de raad van bestuur, 2) de raad van toezicht en 3) derde partijen. Dat doen we door in hoofdstuk 3 de knelpunten en kansen op de weg naar verantwoord bestuur te analyseren. Vervolgens geven we in hoofdstuk 4 aan dat de raad van toezicht de belangrijkste tegenmacht vormt voor het bestuur, maar dat de raad van toezicht daarbij wel hulp kan gebruiken van derde partijen. In hoofdstuk 5 volgt een afwegingskader dat de randvoorwaarden schetst voor effectieve en passende vormen van tegenmacht door derde partijen. Hoofdstuk 6 beschrijft verschillende opties om het tweeluik van raad van bestuur en raad van toezicht uit te breiden met derde partijen, zodat er driehoeksrelaties ontstaan. Tot slot eindigt het rapport met conclusies en aanbevelingen voor bestuurders en toezichthouders van semipublieke instellingen, brancheorganisaties, externe toezichthouders en het kabinet.

NOTEN

1 Vergelijk bijvoorbeeld Karin van Dreven (corporatiebestuurder bij Haag Wonen): "Er hebben seriematig incidenten plaatsgevonden – al dan niet doordat de omgeving ons heeft beïnvloed, zie de SS Rotterdam –, maar dat gold ook onderling. We hebben elkaar ook aangezet tot gekke dingen, overbiedingen bijvoorbeeld, of grondposities. Het gaat dus ook heel sterk om de goede houding binnen de sector." (De Graaf 2013: 41).

2 Zo werd Amarantis door velen gezien als motor van onderwijsinnovaties (Chin-A-Fat et al. 2013: 12). Ook de directeur van Vestia gold als een daadkrachtige en innovatieve bestuurder. In de loop der jaren werd zijn interne positie echter steeds sterker en waren er weinig mensen die nog tegen zijn deskundigheid en ervaring op konden (Commissie Hoekstra 2012: 27).

3 Alleen al het faillissement van Vestia heeft geleid tot 2,1 miljard euro schade, waarbij Vestia zelf opdraaide voor 1,3 miljard euro en de sector voor 700 miljoen euro (Ministerie van BZK (2012) Kamerbrief overeenkomst Vestia met banken over derivatenportefeuille, Kamerstukken II 2011-2012, 29 453, nr. 253). Begin 2013 werd naast Vestia ook woningcorporatie WSG gesaneerd en stonden er veertien corporaties onder verscherpt toezicht van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (Ministerie van BZK 4-02-2013). Het CFV heeft sinds zijn oprichting in oktober 1988 en tot mei 2012 in totaal aan saneringssteun ruim 1,2 miljard euro aan steunbedragen uitgekeerd, plus 50 miljoen euro aan renteloze leningen en bijna 1,2 miljard euro à fonds perdu (zonder kans op teruggave) (CFV jaarverslag 2012: 74-77). De saneringskosten berekent het Centraal Fonds Volkshuisvesting door aan de sector via een opgelegde heffing voor saneringssteun (in 2013 was dat € 503 miljoen euro of wel 4% van de huursom).

4 In 2013 is een wijziging van de Wmg van kracht gegaan (Stb 2013-522, 12-12-13). Het principe hierbij is dat wanneer zorgaanbieders in de problemen komen, de continuïteit van zorg en niet van de zorginstelling voorop staat. En dan dient er tevens sprake te zijn van cruciale zorg. De zorgverzekeraars zijn dan het eerst aan de beurt om deze zorg te borgen, daarna pas de overheid (via de Nza). De huidige AWBZ zorg is aangemerkt als cruciale zorg. www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2013/11/Overheid-staakt-steun-aan-omvallende-zorgaanbieders-1417539W.

5 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013) Kamerbrief Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren, 12 november 2013, Kamerstukken II 2013-2014, 33 750 VI 31. Ministerie van VWS (2013) Kamerbrief Goed bestuur in de zorg, 19 september 2013, Kamerstukken II 2013-2014, 32 012, nr. 15 Ministerie van OCW (2013) Kamerbrief versterking bestuurskracht onderwijs, 19 april 2013, Kamerstukken II 2013-2014, 33 495, nr. 10. Ministerie van W&R (2012) Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, Kamerstukken I 2011-2012, 32 769, nr. a.

6 Zie ook de Commissie Behoorlijk Bestuur 2013; Ministerie van EZ 2013; Wet bestuur en toezicht.

7 Voor woningcorporaties geldt dat deze tegenwoordig niet meer vanuit publieke middelen worden gefinancierd. Zij hebben in de jaren negentig bij de bruteringsoperatie wel een 'bruidsschat' meegekregen die de basis vormt van hun vermogen (De Jong 2013: 15).

8 In sommige sectoren is de term raad van commissarissen gebruikelijk, zoals bij woningcorporaties. Kortheidshalve gebruiken we in het vervolg de term raad van toezicht voor het interne toezichtorgaan.

2 DE TRANSFORMATIE VAN SEMIPUBLIEKE ORGANISATIES

Veel semipublieke organisaties zijn afgelopen decennia sterk van karakter veranderd, maar de interne checks and balances die nodig zijn om de bestuurders op het juiste pad te houden zijn niet altijd mee ontwikkeld. Daardoor zijn bestuurders soms terecht gekomen in situaties waarvan we achteraf vinden dat ze onwenselijk zijn. Voor we in kaart brengen hoe het bestuurlijk handelen intern in goede banen kan worden geleid, is het daarom goed om eerst kort stil te staan bij de grote transformaties van de semipublieke sector in de afgelopen decennia en hun betekenis voor de interne checks and balances. Verschillende ontwikkelingen zijn daarbij bepalend geweest: ontzuiling en 'verstichting', schaalvergroting en professionalisering, en verzelfstandiging en hybridisering (De Swaan 1989; Van Holthoon 1988; WRR 2004).

2.1 ONTZUILING EN 'VERSTICHTING': DE LEDEN VERDWENEN UIT BEELD

Veel instellingen in de volkshuisvesting, het onderwijs en de zorg zijn hun bestaan begonnen als verzuilde verenigingen. Wat we nu de semipublieke sector noemen begon in veel gevallen als particulier initiatief dat zich vanuit een levensbeschouwing of maatschappijvisie richtte op de zorg voor de armen, de zieken en de onontwikkelden. De onderliggende waarden van waaruit dit gebeurde werden mede bepaald door de zuil waarin men zich bevond. Het ging om naastenliefde, verheffing van de arbeider, het bijbrengen van verantwoord burgerschap, of het streven naar economische en sociale weerbaarheid. Een voorbeeld waren de 'Arbeidersonderlingen', ofwel proletarische bewegingen voor onderlinge hulp en zelfbestuur (De Swaan 1989: 153-155). Deze verenigingen voor onderlinge bijstand waren kleinschalig en werden bestuurd door hun eigen zelfstandige leden. Soortgelijke coöperatieven waren eveneens wijdverbreid op het platteland en in de katholieke en protestantse zuil. Tijdens de verzuiling waren deze instellingen ingebed in lokale verbanden, waardoor plaatselijke bestuurlijke elites en netwerken via paternalisme en coöptatie voor de nodige maatschappelijke inbedding en legitimiteit zorgden.

De kleinschaligheid en het zelfbestuur vormden in de praktijk nogal eens een belangrijke achilleshiel: "Persoonlijke betrokkenheid ging gepaard met een gebrek aan financiële deskundigheid en professionele onpartijdigheid" (De Swaan 1989: 153). Door de ontzuiling verloren veel van deze initiatieven in de loop der tijd bovendien hun maatschappelijke inbedding en draagvlak. Naast de verenigingen

kwamen er nationale, collectieve voorzieningen op het terrein van volkshuisvesting, onderwijs en zorg met een verplicht karakter en meer waarborgen voor professionaliteit, onpartijdigheid en uniformiteit.

In de laatste decennia van de twintigste eeuw zijn veel van deze verenigingen vervolgens omgevormd tot stichtingen. De stichtingsvorm is aantrekkelijk voor bestuurders omdat die vorm schaalvergroting en een professionele bestuurlijke structuur mogelijk maakt, met veel ruimte voor flexibel en snel handelen. Aangezien er geen bestuurlijke rol meer voor de leden is weggelegd, zijn deskundigheid en onpartijdigheid beter gewaarborgd. Na de invoering van het Besluit beheer sociale huursector uit 1993 zijn de meeste woningcorporaties overgegaan van de verenigingsvorm naar de stichtingsvorm en kennen ze geen leden meer (De Jong 2013: 40). Veel zorginstellingen en scholen hebben dezelfde ontwikkeling doorgemaakt. Alleen sommige lagere scholen (schoolverenigingen en enkele nutsscholen) kennen nog een verenigingsstructuur met leden.

Met deze 'verstichting' gingen echter ook enkele belangrijke interne checks and balances tegen al te bevlogen bestuurders verloren. De stichtingsvorm kent immers veel minder waarborgen voor interne verantwoording en transparantie:

- Het grote verschil tussen een vereniging en een stichting is dat een vereniging leden heeft en dat de algemene ledenvergadering (ALV), samen met het bestuur, het hoogste orgaan in de vereniging is. De ALV heeft alle bevoegdheden die niet door wet of statuten aan andere organen zijn opgedragen. Bij de stichting liggen alle bevoegdheden in beginsel bij het bestuur.
- Leden kunnen op verschillende manieren binnen een vereniging of coöperatie als verantwoordingsforum optreden. De kenmerkende vorm hiervoor is de ALV, waarin alle leden spreek- en stemrecht hebben. In grote ledenorganisaties verloopt deze verantwoording getrapt, bijvoorbeeld via een ledenraad of bondsraad, waarin vertegenwoordigers van de leden zitting hebben en namens de andere leden het bestuur controleren.
- Op de algemene ledenvergadering legt het bestuur financiële verantwoording af over het afgelopen begrotingsjaar en wordt er decharge verleend over de eindafrekening. Ook presenteert het bestuur er zijn begroting en beleidsplannen. De ALV is het forum dat beslist over wijziging van de statuten en over het benoemen of heenzenden van bestuursleden. Leden kunnen ook bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam een enquête laten instellen.

Met de ontzuiling en de komst van de stichtingen zijn de leden, de ledenraden en de lokale elites als intern verantwoordingsforum bij veel organisaties uit beeld geraakt. Dit speelt in het bijzonder bij de woningcorporaties, maar het is ook gebeurd in de sfeer van onderwijs en zorg.

2.2 SCHAALVERGROTING EN PROFESSIONALISERING: DE LEKEN RAAKTEN UIT BEELD

Veel semipublieke instellingen zijn in de afgelopen decennia uitgegroeid van kleinschalige particuliere initiatieven tot grootschalige professionele organisaties met tienduizenden werknemers en gebruikers. Instellingen in het voortgezet onderwijs zijn bijvoorbeeld gefuseerd tot bestuurlijke conglomeraten met soms meer dan 30.000 leerlingen en verspreid over meerdere eenheden en vele locaties (zoals Lucas, Carmel, Amarantis, InHolland). De ontwikkelingsgeschiedenis van dit soort scholen is sterk bepaald door de onderwijspolitiek vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, zoals de grote fusieoperatie 'schaalvergroting, taakverdeling en concentratie' in het hoger beroepsonderwijs. Begin jaren negentig trad ook schaalvergroting op in het primair en voortgezet onderwijs, waarbij categorale scholen opgingen in brede scholengemeenschappen. In krimpregio's gingen scholen op in grotere bestuurlijke verbanden om niet met opheffing bedreigd te worden. Zo is bijvoorbeeld de in 1916 opgerichte vereniging Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) voor emancipatie van katholieken in Noord-Brabant in een eeuw tijd uitgegroeid tot een organisatie met 35 scholen, 5.666 medewerkers en 61.648 leerlingen (De Vijlder et al. 2010: 82). Met de schaalvergroting werden efficiëntievoordelen, professionalisering van de dienstverlening en een meer divers keuzeaanbod beoogd (De Vijlder et al. 2010: 18).

De schaalvergroting en bestuurlijke professionalisering hebben echter ook een aantal bestaande interne checks and balances verzwakt:

- De toegenomen complexiteit van de bestuurlijke vraagstukken vraagt om veel professionele vaardigheden en expertise van de leden van interne verantwoordingsfora, zoals medezeggenschaps- en gebruikersraden. Vooral bij grotere instellingen met complexe dienstverlening en bedrijfsprocessen beschikken huurders, patiënten en cliënten, of werknemers, ouders en studenten, niet altijd over de deskundigheid om bestuurders tegenwicht te bieden op het terrein van de bestuurlijke strategievorming (Trappenburg et al. 2009; Bokdam et al. 2012).
- Door de schaalvergroting dreigt er bovendien een grote afstand te ontstaan van bestuurders tot de werkvloer en de levenswereld van gebruikers, zoals huurders, patiënten en leerlingen. Veel gebruikers zien niet in hoe hun belangen en dagelijkse zorgen nog kunnen doorklinken in bestuurskamers en raken daardoor vervreemd van de bestuurlijke vraagstukken die aan de orde zijn (vgl. Trappenburg et al. 2009).
- Naarmate de instelling en het aantal betrokkenen groter zijn, neemt de kans op collectieve actieproblemen toe. De lasten van het leveren van weerwerk komen voor rekening van enkele individuele leden van fora, terwijl de lusten, bijvoorbeeld in de vorm van betere dienstverlening, vaak collectief zijn en door grote aantallen derden worden genoten. Hoe groter de groep dienstafnemers of

leden, hoe groter bovendien de verschillen in betrokkenheid, voorkeuren en belangen (WRR 2012: 155). In de sfeer van het onderwijs is het bijvoorbeeld lastig om betrokken leden te vinden voor gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (De Vijlder 2010: 38). Het maakt ook nogal uit of je als ouder lid bent van de medezeggenschapsraad van de basisschool van je kinderen, of van de medezeggenschapsraad van een onderwijsconglomeraat waar tientallen scholen onder vallen.

Als gevolg van de schaalvergroting en bestuurlijke professionalisering zijn leken, en daarmee ook veel direct belanghebbenden, als tegenwicht veelal uit beeld geraakt. Ouders, patiënten, huurders, maar ook veel werknemers, beschikken meestal niet over de expertise, het inzicht en de tijd om adequaat weerwerk te leveren tegenover professionele bestuurders (AOB 2012: 2-3).

2.3 HYBRIDISERING: DE AANDEELHOUDERS KWAMEN NIET IN BEELD

Onder invloed van het 'new public management' kregen veel instellingen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw een hybride, deels publiek en deels privaat, karakter. De publieke middenveldorganisaties kwamen in het schemergebied tussen staat, markt en samenleving terecht. Dat tussengebied bood meer mogelijkheden dan voordien om efficiënt, bedrijfsmatig en klantgericht te werken en het taakgebied te verbreden. Maar semipublieke organisaties werden geen echte bedrijven die hun eigen financiële risico's moesten dragen. Zo bleven banklenigen onder de staatsgarantie vallen, waardoor financiers zich niet al te kritisch opstelden. Woningcorporaties, scholen en een deel van de ziekenhuizen konden immers niet omvallen, omdat ze door de staat of sector gered zouden worden. En de dienstafnemers bleken evenmin echte kostenbewuste klanten die bij slechte dienstverlening gemakkelijk over konden stappen naar concurrenten. Daarvoor was de sociale binding te sterk en waren de transactiekosten van een verhuizing naar een andere woning, of van een langere reistijd naar een andere zorginstelling, of van het zoeken naar een andere school voor een kind simpelweg te hoog.

Naar analogie van de governance in het bedrijfsleven werd een *two-tier* bestuursmodel ingevoerd met een raad van bestuur en een raad van toezicht. De inrichting van de raad van toezicht is sterk geënt op het model van de raad van commissarissen bij grote vennootschappen uit het bedrijfsleven. In dat governancemodel is echter de interne bestuurlijke driehoek van raad van bestuur, raad van commissarissen en aandeelhouders cruciaal. In de semipublieke sector werd wel het model overgenomen waarin de raad van toezicht de raad van bestuur controleert, maar kwamen de aandeelhouders niet in beeld. Er kwam geen duidelijke publieke pendant van de aandeelhouders en de aandeelhoudersvergadering. In metaforische zin wordt soms wel gesproken van de overheid als aandeelhouder en soms worden de

klanten of de 'stakeholders' ook wel in brede zin als 'aandeelhouder' genoemd. In formele zin is er echter geen plaats voor semipublieke equivalenten van de aandeelhouders als een derde element binnen de interne bestuurlijke relaties.

Tot op de dag van vandaag heeft de keuze om de verenigingsvorm te verlaten maar de 'publieke aandeelhouder' niet expliciet een rol te geven, vergaande consequenties gehad:

– Het antwoord op de vraag 'namens wie' de interne toezichthouder toezicht houdt blijft in het luchtledige hangen. Het is onduidelijk wie de 'eigenaar' van de organisatie is. Daardoor is de maatschappelijke legitimatie van semipublieke organisaties en van hun langetermijnstrategie en bestuurlijke koers beperkt. Onduidelijk is wie gezaghebbend kan bepalen wat de maatschappelijke taken van de organisatie zouden moeten zijn.
– Ook ontbreekt een belangrijke tegenmacht voor de raad van toezicht en de raad van bestuur. Anders dan in het bedrijfsleven[1] of bij de verenigingsstructuur is er geen sprake van een derde partij die zorgt voor een intern bestuurlijk machtsevenwicht. Wie houdt de raad van toezicht scherp?

De drie transformaties hebben er toe geleid dat de kleinschalige en overzichtelijke organisaties van vroeger zeer sterk van karakter zijn veranderd. Schaalvergroting, professionalisering en taakuitbreiding hebben gezorgd voor een veelomvattend en complex takenpakket. En door de 'verstichting' en de hybridisering zijn de interne checks and balances onvoldoende meegegroeid. De meeste semipublieke organisaties kennen niet meer de verenigingsstructuur, maar ze hebben ook geen commerciële governance gekregen conform de code Tabaksblat en ze vallen evenmin binnen een stelsel van directe politieke verantwoording jegens een wethouder of minister. Het Centraal Planbureau spreekt zelfs van een 'verdwijndriehoek' waarin semipublieke instellingen zich bevinden: "geen controle van de overheid, geen intern toezicht en geen of beperkte disciplinering door de markt" (CPB 2013: 1; Koning en Van Leuvensteijn 2010).

Er zijn twee belangrijke onderwerpen die in dit verband om bijzondere aandacht vragen:

1. *Borging van de financiële stabiliteit en controle*: door de verschillende transformaties is het belang van adequaat intern financieel beleid en toezicht sterk toegenomen. Door de enorme schaalvergroting zijn de financiële belangen, maar ook de risico's, veel groter dan voorheen. En door de verstichting en hybridisering is het aantal interne ogen dat waakt over de integriteit en kwaliteit van het primaire proces afgenomen.

2. *Borging van de maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit*: een van de lastigste governanceproblemen is de optimale inzet van publieke middelen. Door de drie transformaties is niet altijd meer helder wie de publieke 'aandeelhouders' zijn die gezaghebbend kunnen bepalen wat de strategische doelen van de organisatie zijn.

NOOT

1 Overigens is de feitelijke invloed van de aandeelhoudersvergadering bij grote bedrijven vaak beperkt door de grote versnippering van het aandelenbezit.

3 WEGEN NAAR EEN VERANTWOORD BESTUUR

3.1 BEVORDEREN VAN VERANTWOORD GEDRAG VAN BESTUURDERS

De eerste 'line of defense' voor een verantwoord bestuur van semipublieke instellingen zijn de bestuurders van de instellingen zelf. Zonder goede bestuurders vaart geen instelling wel. Schaalvergroting en hybridisering van semipublieke instellingen stellen hen voor zeer forse uitdagingen. De taken waar ze voor staan zijn complex, de verantwoordelijkheden die op hun schouders rusten zijn groot en de druk vanuit de politieke en maatschappelijke omgeving is hoog.[1]

In de afgelopen jaren zijn er forse slagen gemaakt in het professionaliseren van het bestuur van ziekenhuizen, zorginstellingen en universiteiten. In de rapporten die zijn opgesteld naar aanleiding van recente misstanden zijn daarbovenop verscheidene generieke maatregelen voorgesteld die gericht zijn op het bevorderen van verantwoord gedrag van bestuurders. In grote lijnen gaat het daarbij om twee verschillende strategieën.

In de eerste plaats kan men zich richten op preventie, door het vergroten van de professionele en morele competenties van bestuurders. Dat kan door een betere opleiding, selectie en training van bestuurders en door het ontwikkelen van normatieve kaders. De afgelopen tijd is er bijvoorbeeld veel aandacht geweest voor gedragscodes en beroepseden voor bestuurders.[2] Niet elke oplossing is echter geschikt om elke vorm van bestuurlijke ontsporingen te voorkomen. Verschillende vormen van (on)verantwoord bestuur vragen om verschillende instrumenten. Bij bestuurders bij wie het normatieve kompas nog gebrekkig is ontwikkeld, kan het zinnig zijn hen te socialiseren en te conditioneren door het opstellen van codes en het laten afleggen van een eed. Ook kunnen codes een inhoudelijke standaard opleveren die verantwoordingsfora kunnen gebruiken wanneer zij bestuurders de maat nemen. Gedragscodes zullen echter geen soelaas bieden bij de – zeer beperkte – groep van bestuurders die willens en wetens malverseert. Ook tegen bestuurlijk onvermogen of zonnekoninggedrag helpt een code niet. De onbekwame bestuurder wordt niet méér bekwaam van een code of een eed en de zonnekoning zal redeneren dat hij bij uitstek bekwaam is.

Een tweede strategie richt zich meer op repressie, op externe regulering en controle van bestuurders. Daarbij kan men denken aan de voorstellen voor uitbreiding en aanscherping van het financiële toezicht, bestuurdersaansprakelijkheid en ministeriële ontslagbevoegdheden (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013). Aan deze strategie kleven enkele belangrijke nadelen. Repressieve maatregelen kunnen leiden tot forse transactiekosten, administratieve lasten en defensief

gedrag. Extern toezicht is vaak te laat om concrete ontsporingen tegen te gaan. Het aansprakelijk stellen van bestuurders en toezichthouders kan leiden tot genoegdoening na excessen, maar kan ook goede kandidaten afschrikken en verzekeringskosten verhogen.[3] Het uitbreiden van ministeriële sancties kan de grip op instellingen vergroten, maar zal ook leiden tot toenemende overheidsbemoeienis.[4]

Naast professionalisering en externe regulering van gedrag is het daarom ook verstandig om aandacht te besteden aan interne checks and balances en regulering van gedrag. Het niet uitputtende schema van tabel 3.1 geeft bij deze drie strategieën enkele daarbij passende maatregelen.

Tabel 3.1 Maatregelen om verantwoord gedrag van bestuurders te bevorderen

Doel	Professionalisering	Externe regulering	Interne checks and balances
Versterking van het moreel kompas	• Selectie, monitoring en ontslag • Gedrags- en beroepscodes	• Branchecodes • Wettelijke regeling voor beloningen • Klokkenluiders-regelingen • 'Naming and shaming' • Verslaggevingseisen • Transparantie en extern toezicht	• Bewaking van statuten en identiteit • Interne financiële controle • Interne verantwoording
Versterking van het bestuurlijk en strategisch vermogen	• Selectie, monitoring en ontslag • Training, scholing, evaluatie		• Gezamenlijke strategieontwikkeling • Bewaking van taken
Versterking van het risicokompas en samenwerking	• Risicodenken	• Extern toezicht op grote investeringen	• Gezamenlijke strategieontwikkeling • Interne verantwoording • Bewaking van doelstellingen

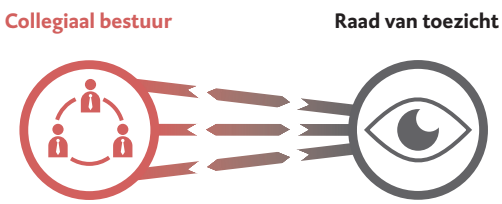
De tabel laat zien dat er geen panacee is voor verantwoord bestuur. Interne checks and balances kunnen behulpzaam zijn bij het voorkomen van verschillende vormen van ongewenst gedrag, maar dat geldt zeker niet voor alle vormen. In geval van moreel of professioneel onbekwame bestuurders is de belangrijkste remedie toch vooral een betere selectie van bestuurders. Aandacht voor een goede selectie, scholing, monitoring en evaluatie van bestuurders blijft essentieel. Het overzicht laat ook zien dat interne checks and balances vooral behulpzaam kunnen zijn bij het aan banden leggen van al te daadkrachtige bestuurders – de entrepreneurs, visionairs en zonnekoningen die, gedreven door goede bedoelingen, ambitie of ijdelheid, de organisatie meenemen in al te grote avonturen. Maar ook onzekere, inerte bestuurders kunnen geholpen zijn met het gezamenlijk ontwikkelen van een langetermijnstrategie en het bewaken van de doelen en taken.

3.2 COLLEGIAAL BESTUUR: WEERWERK VANUIT HET BESTUUR ZELF

Vanuit een perspectief van interne checks and balances zijn de belangrijkste en dagelijkse tegenspelers van bestuurders hun directe collega-bestuurders. Invoering van vormen van collegiaal bestuur in plaats van enkelvoudig bestuur binnen semipublieke organisaties biedt mogelijkheden voor weerwerk vanuit het bestuur zelf. Collegiaal bestuur is nog niet bij alle semipublieke instellingen de norm. Collegabestuurders kunnen heel effectief zijn als tegenmacht omdat ze grotendeels over dezelfde informatie beschikken, een langdurige samenwerkingsrelatie hebben, en op hetzelfde bestuurlijke niveau opereren. Bovendien kunnen leden van de raad van bestuur elkaar niet ontslaan, wat het machtsmisbruik bij al te kritische interne geluiden inperkt.

Eenhoofdig bestuur of een directiemodel past bij kleine organisaties met overzichtelijke taken, maar kan een risico vormen bij grote organisaties met verschillende en complexe taken. Als alle doorzettingsmacht bij één centrale bestuurder ligt, is de organisatie sterk afhankelijk van de kwaliteit, de betrouwbaarheid en het oordeelsvermogen van die ene persoon. Na verloop van tijd bestaat er bovendien het risico van zonnekoninggedrag, zoals bij Vestia (2012) en verschillende andere instellingen. De bestuurder wordt onvoldoende tegengesproken, gaat zichzelf overschatten en kan beleid gaan ontwikkelen dat risicovol en onverantwoord is. Invoering van collegiaal bestuur, waarbij de bestuurlijke taken en bevoegdheden over meer bestuurders zijn verdeeld en waarbij de strategische besluitvorming een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, kan hier paal en perk aan stellen. Omdat bestuurders op voet van gelijkheid opereren, kunnen ze elkaar onderling scherp houden en ongestraft tegenspreken. Elk lid kan bovendien op eigen gezag contact opnemen met de raad van toezicht.

Figuur 3.1 Collegiaal bestuur



Er zijn verschillende vormen van collegiaal bestuur mogelijk:

– Tweehoofdig bestuur, waarbij de ene bestuurder verantwoordelijk is voor inhoudelijke en representatieve taken en de andere bestuurder verantwoordelijkheid draagt voor financiële en bedrijfsvoeringstaken (CEO- en CFO-model).

- Meerhoofdig bestuur met een technisch voorzitter en meerdere collegeleden met elk hun eigen portefeuille (bijvoorbeeld: het rector-bestuursvoorzitter-model van de Universiteit Utrecht).
- Meerhoofdig bestuur met een voorzitter/CEO, ondersteund door een vice-voorzitter en derde lid (bijvoorbeeld: het voorzitter/rector model van de Universiteit Leiden, met de voorzitter/rector als boegbeeld met daarnaast een pro-rector voor het primaire proces en een derde lid met portefeuille op het gebied van personeel, financiën, ICT, en/of huisvesting).

Collegiaal bestuur is vooral geschikt voor grotere, professionele organisaties, zoals grote onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en universiteiten. Kleine organisaties zouden ook met deeltijdbestuurders of portefeuillehouders kunnen werken.[5] Collegiaal bestuur kan de professie bovendien een zichtbare positie in het bestuur geven wanneer ten minste één van de bestuursleden een (voormalig) docent, arts of hoogleraar is. Bij doelorganisaties, zoals woningcorporaties, speelt dit minder.

Collegiaal bestuur is niet vrij van risico's. Al te sterke persoonlijkheden kunnen elkaar de tent uit vechten. Collegiaal bestuur vraagt van bestuurders dat zij elkaar ruimte geven en het organisatiebelang voorop zetten. Om het werkbaar te houden dienen bestuurders een duidelijke taak- en bevoegdheidsverdeling af te spreken, bijvoorbeeld door de voorzitter verantwoordelijk te maken voor het coördineren van het bestuurlijke proces. Oneven aantallen – drie of vijf bestuurders – kunnen helpen om patstellingen en tweestrijd te voorkomen. Omdat dagelijkse samenwerking bestuurders blind kan maken voor elkaars tekortkomingen en omdat bestuurders ook collectief kunnen falen, is niet-dagelijks bestuur ofwel intern toezicht nodig om raden van bestuur van extra tegenmacht te voorzien.

NOTEN

1 In 2008 en 2009 maakten achtereenvolgende voorzitters van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) en de Vereniging van bestuurders in de zorg (NVZD) zich zorgen over de vele gedwongen ontslagen en hoge omloopsnelheid van ziekenhuisdirecteuren en zorgbestuurders. Zie Ploeger, D., 'Balanceren aan de top', *Zorgvisie Magazine* 8 (augustus 2008): 24-27. Wilma van der Scheer (CMDZ) liet zien dat de gemiddelde aanstellingstermijn van ziekenhuisdirecteuren is teruggelopen van 7,3 jaar in 2000 naar 4,4 jaar in 2010. In Muijsers, L. (2012) Beeldvorming over omloopsnelheid ziekenhuisbestuurders, CMDZ Nieuwsbrief nr. 9, mei 2012, www.bmg.eur.nl/codh/nieuwsbrieven/nieuwsbrief_nr_9_mei_2012.

2 Zie bijvoorbeeld de Commissie Behoorlijk Bestuur 2013; Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis II 2013: 44. Zie ook: accreditatietraject van Nederlandse Vereniging voor Bestuurders in de Zorg (NVZD). www.nvzd.nl.

3 www.nationaalregister.nl/kennisbank/wie-wil-er-straks-nog-toezicht-houden-bij-stichtingen-en-verenigingen.

4 www.mejudice.nl/artikelen/detail/maak-burger-eigenaar-van-maatschappelijke-ondernemingen.

5 Voor deze bestuurlijke taken hoeven niet per se extra bestuurders aangesteld te worden, maar kunnen medewerkers vanuit de organisatie zelf gevraagd worden.

4 WAAROM DE RAAD VAN TOEZICHT HULP KAN GEBRUIKEN

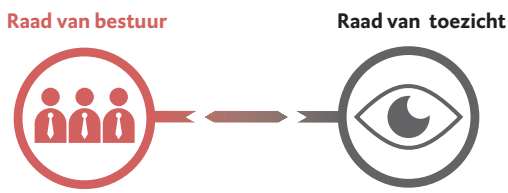
De tweede *line of defense* wordt gevormd door de raad van toezicht. De raad van toezicht is het belangrijkste interne orgaan om het bestuur geregeld een spiegel voor te houden en aan te spreken op verantwoord gedrag. Lang is gedacht dat de raad van toezicht al de verantwoordingsgaten zou kunnen dichten die zijn ontstaan als gevolg van de 'verstichting', schaalvergroting en hybridisering. De raad van toezicht is om een aantal redenen echter niet altijd in staat om voldoende weerwerk aan bestuurders te bieden en kan hulp gebruiken (WRR 2013: 128).

4.1 HET TWEELUIK-MODEL

Het raad van toezicht-model in de semipublieke sector is gebaseerd op de zogeheten two tier-variant, die dominant is in het Nederlandse beursgenoteerde bedrijfsleven (Peij en Brandjes 2012). In deze variant zijn de raad van bestuur en de raad van toezicht gescheiden entiteiten en controleert de raad van toezicht 'van buitenaf' de raad van bestuur.[1] In ons land bestaat daarnaast ook nog het bestuur/directie-model. In dit model vervullen (vrijwillige) bestuurders de toezichthoudende rol en wordt het dagelijks bestuur overgelaten aan een of meer directeuren. In het primair onderwijs komt deze variant nog regelmatig voor.

Beide vormen van intern toezicht gaan uit van een bestuurlijk tweeluik. Naast, en soms tegenover, de dagelijks bestuurders staan de raad van toezicht en/of vrijwillige bestuurders die op parttime basis de interne bestuurlijke verantwoording en controle voor hun rekening nemen. De wettelijke positie en de bevoegdheden van interne raden van toezicht zijn ruim en goed geregeld en in vrijwel alle sectoren ook vastgelegd in door de brancheverenigingen opgestelde governancecodes.

Figuur 4.1 Tweeluik-model



Het tweeluik-model is verreweg de belangrijkste vorm van interne checks and balances. De raad van toezicht houdt integraal toezicht, dat wil zeggen dat hij op alle aspecten die de organisatie aangaan, in onderlinge samenhang, toezicht houdt. Daarbij zou de raad zich zowel moeten laten leiden door het (langetermijn-) orga-

nisatiebelang als door de maatschappelijke belangen. De raad van toezicht vervult drie functies jegens het bestuur: werkgever, adviseur en toezichthouder. In de werkgeversrol heeft de raad van toezicht de bevoegdheid om de bestuurders te benoemen en te ontslaan.[2] Als adviseur staat de raad van toezicht de bestuurder (of de raad van bestuur) met raad – maar niet met daad! – terzijde.

4.2 WAAROM HET TWEELUIK SOMS HAPERT

De analyses van hoe raden van toezicht in het semipublieke domein op dit moment functioneren zijn uiteenlopend. Een aantal onderzoeken en evaluaties laat een gematigd positief beeld zien: in de beginjaren was er veel amateurisme, maar de laatste jaren is er een duidelijke vooruitgang te zien in het functioneren (Blokdijk en Goodijk 2012; Commissie Hooge 2013). Volgens de commissie Hooge (2013: 21 en 24) is er echter ook sprake van "interne toezichthouders die erg tevreden zijn met de eigen werkwijze, deskundigheden, samenstelling en de manier waarop het eigen functioneren wordt geëvalueerd, en daarmee geen aanleiding zien voor verbetering." De commissie mist ambitie, scherpte en een cultuur van hoge verwachtingen over de eigen inzet bij veel raden van toezicht.

Toezicht bestaat uit drie onderdelen: informatieverzameling, oordeelsvorming en eventueel interventie. De raad van toezicht kan alleen goed weerwerk bieden aan de bestuurder als hij op tijd en goed geïnformeerd wordt, in staat is zich een oordeel te vormen op basis van deze informatie, en over de mogelijkheden en de moed beschikt om zo nodig in te grijpen. Alle drie deze elementen van toezicht zijn vanaf de introductie van het raad van toezicht-model een punt van discussie.

De *informatievoorziening* is in de praktijk een van de lastigste elementen in het tweeluik-model. Het tweeluik-model kan alleen werken als raden van toezicht op tijd en voldoende worden geïnformeerd over wat er in de instelling gebeurt. Zowel de tijdigheid, maatvoering en relevantie, als de objectiviteit van de informatie, blijken keer op keer lastig te realiseren:

- In geval van problemen is de informatie aan de raad van toezicht, bijna per definitie, 'too little too late'. Raden van toezicht vergaderen maar een beperkt aantal keren per jaar en hebben dan volle agenda's. Tegen de tijd dat problemen op de agenda komen rest er vaak niets anders dan het inperken van de schade (Eshuis en Leeuw 2013: 989).
- In beginsel is het aan de raad van toezicht zelf om te bepalen waarover hij in welke mate geïnformeerd wil worden en door wie. In de praktijk is de raad van toezicht vaak bijna volledig afhankelijk van het bestuur voor zijn informatie. De meeste raden van toezicht hebben wel periodiek overleg met directeuren, afdelingshoofden, de controller of de accountant. Veelal vindt dat overleg in

aanwezigheid van bestuurders plaats omdat contact in afwezigheid van de bestuurder nog steeds door veel bestuurders als teken van wantrouwen wordt gezien. Rechtstreeks contact met de werkvloer komt (te) weinig voor.
– Informatievoorziening via het bestuur heeft als risico dat deze, bewust of onbewust, eenzijdig, onvolledig of gekleurd is. Bestuurders hebben soms de neiging om onwelgevallige informatie te filteren of, in geval van malafide bestuurders, te verdoezelen (Eshuis en Leeuw 2013: 989). In andere gevallen is de informatie juist weer te uitgebreid en te gedetailleerd waardoor de toezichthouder verdrinkt in details (De Ridder 2004: 40; Ernste en De Wit 2005: 37 en 39; Hooge et al. 2006: 25; Hooge 2013: 9; Klaassen 2013: 63).

Naast de informatievoorziening is de *oordeelsvorming* een belangrijk onderdeel van toezicht. In grote lijnen gaat het hierbij om twee soorten oordelen: 1) het beoordelen van de financiële stabiliteit en integriteit van de organisatie, alsmede van de prestaties en kwaliteit van het primaire proces; en 2) het vaststellen van de beoogde maatschappelijke meerwaarde en van de strategische doelen die daaruit voortvloeien en het toetsen van het beleid hieraan. Daarbij spelen de volgende overwegingen:
– Een goede beoordeling van de financiële stabiliteit van de organisatie vraagt specifieke deskundigheid op het gebied van de bedrijfsfinanciën, en steeds vaker ook op het gebied van grootschalige investeringsprojecten en ingewikkelde financiële constructies. Ook voor een adequate beoordeling van de integriteit en kwaliteit van het primaire proces is inzicht in interne bedrijfsvoeringprocessen cruciaal.
– In de semipublieke sector is sprake van meerdere legitieme belangen en dimensies die bij de oordeelsvorming een rol kunnen spelen. Anders dan in de private sector is er geen duidelijke marktprikkel en profit-motief dat als *bottom-line* kan functioneren wanneer er strijd is tussen de verschillende dimensies.
– Het is onduidelijk hoe de raad van toezicht de maatschappelijke meerwaarde gezaghebbend kan bewaken nu er geen sterke band met de achterban meer is. Op wiens standaarden en doelen moeten de leden van de raad van toezicht afgaan bij hun oordeelsvorming (vgl. SER 2005: 30)? Leden van een raad van toezicht missen veelal de maatschappelijke inbedding en legitimiteit en zijn niet als vanzelf geëquipeerd voor het zelf ontwikkelen van een toetsingskader.[3] Het voordrachtsrecht van cliëntenraden of (gemengde) medezeggenschapsraden werkt nog niet optimaal en wordt beperkt benut (GITP 2013).
– In de praktijk is er een grote diversiteit in de oordeelsvorming. Het toezicht op cruciale zaken als treasurybeleid, risicomanagement of bedrijfsvoering is zo uiteenlopend vormgegeven dat het oordeel van raden van toezicht onvergelijkbaar wordt en voor buitenstaanders lastig om op te vertrouwen. Zij weten immers niet welke keuzes een raad van toezicht heeft gemaakt bij het vormgeven van zijn toezicht (Algemene Rekenkamer 2009: 15).

Het derde element van toezicht, *interventie*, heeft als gevolg van de vele misstanden de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Bij elk incident rees de vraag: 'waar was de raad van toezicht?' De raad van toezicht dient bij onverantwoorde investeringen en beslissingen de raad van bestuur tegen te houden. Uit veel van de incidenten in het semipublieke domein komt het beeld naar boven van toezichthouders die regelmatig 'te soft en te laat' zijn of te lang meegaan met het bestuur (Goodijk 2011; De Jong 2013: 44; Chin-A-Fat et al. 2013). De combinatie van verschillende rollen maakt de raad van toezicht als instrument van tegenmacht soms te weinig scherp, hoewel de bevoegdheden – op papier – voldoende zijn. Het vinden van een goede balans tussen nabijheid en distantie blijkt in de praktijk cruciaal, maar ook erg lastig te zijn:

- Deels komt dat door een gebrek aan vasthoudendheid of door een verkeerde rolopvatting waarin bijvoorbeeld de adviesrol te zeer de overhand krijgt. Zo kan de adviseursrol tot rolconflicten leiden als de toezichthouder te veel op de stoel van de bestuurder gaat zitten, gaat 'meebesturen' en daardoor medeverantwoordelijk wordt (of zich in ieder geval medeverantwoordelijk voelt) voor bestuursbeslissingen (Chin-A-Fat et al. 2013; Goodijk 2011: 17-18).
- Bij de benoeming en het optreden van leden van de raad van toezicht spelen soms ook andere overwegingen dan onafhankelijkheid en deskundigheid een rol. Daarbij gaat het om maatschappelijke of politieke netwerken of institutionele achtergrond, bijvoorbeeld vertegenwoordiging van de verschillende 'bloedgroepen' na fusies van instellingen (Blokdijk en Goodijk 2012: 26; Eshuis en Leeuw 2013: 985).
- De 'dynamiek in de boardroom' (non-interventiecultuur, tegen elkaar opbieden, hokjesdenken enz.) kan, ondanks vaak goede bedoelingen, sluipenderwijs ongewenste en onomkeerbare situaties doen ontstaan. Daarbij spelen verwachtingen in de buitenwereld, persoonlijke karaktereigenschappen en menselijke zwakheden (angst, zelfoverschatting, enz.) een belangrijke rol.[4]
- Raden van toezicht hebben maar beperkte sanctiemogelijkheden wanneer bestuurders zich niet aan de afspraken houden. Schorsen of ontslaan van bestuurders is veelal een 'nucleaire optie' die de instelling veel schade kan berokkenen. Het kan leiden tot negatieve publiciteit die zich direct vertaalt in teruglopende leerlingenaantallen of opdrachtgevers, of in terughoudendheid bij banken en andere financiers (Eshuis en Leeuw 2013: 991).

4.3 ZORGEN OVER DE BESCHIKBAARHEID VAN ERVAREN TOEZICHTHOUDERS

Een selectiebeleid waarbij naar een evenwichtige samenstelling van persoonlijkheden en expertises voor de raad van toezicht wordt gezocht, kan de risico's op 'te soft en te laat' verminderen. Toezicht houden in de semipublieke sector is echter een buitengewoon lastig vak, en lang niet alle (kandidaat-)toezichthouders beschikken over voldoende tijd, ervaring en vasthoudendheid om dat vak goed uit

te oefenen. Een belangrijk punt van zorg is dan ook de *beschikbaarheid* van voldoende bekwame leden voor raden van toezicht. Het is de vraag of in de komende jaren de markt van toezichthouders groot genoeg is om alle instellingen in de semipublieke sector goed te voorzien. Die zorgen zijn van verschillende aard.

Allereerst het grote aantal functies. Het totale aantal instellingen in de semipublieke sector dat een raad van toezicht kent is niet precies bekend. De laagste schattingen gaan uit van circa 4.000 (SEOR 2014) en de hoogste van ruim 7.700 (Camps, 2012: 8). Met een gemiddelde van twee bestuurders per instelling zijn er dus tussen 8.000 en 15.000 bestuurders. Gemiddeld hebben raden van toezicht ongeveer zes leden (Blokdijk en Goodijk 2012; SEOR 2014). Dat betekent dat er, naast de bestuurders, tussen 24.000 en 47.000 posities te vullen zijn in raden van toezicht. In tabel 4.1 is een voorzichtige uitsplitsing van functieaantallen naar semipublieke deelsectoren gemaakt.

Tabel 4.1 Aantallen bestuurders en leden van raad van toezicht die nodig zijn in semipublieke deelsectoren

Sector	Organisaties	Bestuurders	Leden RvT
Onderwijs en wetenschappen Primair onderwijs, voortgezet onderwijs, mbo, hbo, wo	1600-2700	3200-5400	9600-16.200
Bouwen en wonen Woningcorporaties (afgerond aantal)	380	760	2280
Zorg Ziekenhuizen, alle typen zorginstellingen, revalidatie, verslavingszorg, GGZ, kinderopvang, enz.	1800-4600	3200-9200	10.800-27.600
Totaal	3780-7725	7660-15.450	24.000-46.350

Bron: gebaseerd op Camps (2012: 8) en SEOR (2014).

Deze posities zijn maar in beperkte mate te vervullen door dubbele aanstellingen. In de meeste sectoren hebben toezichthouders gemiddeld twee tot drie functies (Minderman 2013). In de semipublieke sector zijn de regels en eisen voor toezichthouders aanzienlijk aangescherpt en tussen sectoren geharmoniseerd. Zo heeft de Wet bestuur en toezicht (2013) een maximum gesteld van vijf toezichthoudende functies die iemand mag vervullen, waarbij een voorzitterschap al voor twee en een bestuursfunctie elders voor drie telt.[5] Voorlopig nog uitgaande van een gemiddelde van drie functies per toezichthouder, zijn er dus tussen 8.000 en 15.600 toezichthouders in de semipublieke sector nodig.

Er is een risico dat de positie van lid van de raad van toezicht in de semipublieke sector de komende jaren aan aantrekkingskracht verliest:

– De aansprakelijkheidseisen worden aangescherpt en de afbreukrisico's nemen toe;[6]

- Het gerapporteerde tijdsbeslag per functie is fors bij grote instellingen: 14 uur per maand in het onderwijs, 16 uur in de zorg en 20 uur bij woningcorporaties in 2013 (Lückerath en De Bos 2014: 12);
- De beloning is fors lager dan in de private sector. Zo is de gemiddelde beloning in de zorgsector 9.000 euro per jaar tegenover 38.000 bij beursgenoteerde ondernemingen (Lückerath en De Bos 2014).

Dit alles betekent dat het de komende jaren lastig zou kunnen zijn om voor alle instellingen in het onderwijs, de zorg en de volkshuisvesting voldoende toezichthouders te vinden die zowel over voldoende tijd, als over de relevante expertise en ervaring beschikken om intern weerwerk te kunnen bieden aan professionele bestuurders. Het is op dit moment nog niet duidelijk of het aanbod van geschikte toezichthouders op termijn groot genoeg zal zijn om aan de vraag te voldoen. Dat zal per sector en type instelling verschillen. Enkele *recruiters* melden dat ze mede door de wetgeving vaker naar een derde of vierde keus op hun lijstje kijken, dat ze vaker onervaren kandidaten voordragen en dat ze weken langer bezig zijn om een goede voorzitter te vinden.[7] Dit vraagt om meer arbeidsmarktonderzoek en ook om meer gerichte inspanningen om nieuwe kandidaten te werven, te trainen en te begeleiden.[8] De rol van interne toezichthouder in de semipublieke sector is zeer zwaar en belangrijk en daarom zijn bij uitstek daar genoeg bekwame mensen nodig.

4.4 DERDE PARTIJEN KUNNEN HULP BIEDEN

In de praktijk zien we zowel een onderbenutting als een overschatting van de mogelijkheden van de raad van toezicht om een effectieve tegenmacht te vormen jegens bestuurders. Van *onderbenutting* is sprake omdat de wettelijke mogelijkheden die de raad van toezicht heeft (bijvoorbeeld om informatie op te vragen, zich een gemotiveerd oordeel te vormen en waar nodig te interveniëren) in de praktijk niet optimaal worden benut.

De positie van de raad van toezicht kan op verschillende manieren worden versterkt.

- Dat kan bijvoorbeeld door naast de gebruikelijke auditcommissies en remuneratiecommissies, speciale commissies binnen de raad van toezicht in te stellen die toezicht houden op de kwaliteit van het primaire proces (bijvoorbeeld een 'onderwijscommissie' in een onderwijsinstelling en een 'kwaliteits- en veiligheidscommissie' in ziekenhuizen).[9]
- Ook tal van professionaliseringscursussen, toolkits en gedragstrainingen voor toezichthouders spelen in op de behoefte aan scherper en krachtdadiger toezicht binnen het huidige two tier-model.[10]

Van *overschatting* is sprake omdat de verwachtingen van wat de raad van toezicht vermag hooggespannen zijn in politiek en samenleving. De raad van toezicht kan door de aard van zijn positie en rol niet in zijn eentje de maatschappelijke verankering bieden die verloren is gegaan door de 'verstichting', schaalvergroting en professionalisering. Daarnaast kan de raad van toezicht te laat of eenzijdig geïnformeerd worden over de interne processen als hij zich voornamelijk door het bestuur laat informeren.

Bij tenminste twee taken kan de raad van toezicht in het bijzonder hulp gebruiken:
- Allereerst bij het bewaken van de financiële stabiliteit, de integriteit van de organisatie en de kwaliteit van het primaire proces. Dit vraagt specifieke deskundigheid en adequate en tijdige interne informatie over de financiële positie, de organisatiecultuur, het primaire proces, maar ook over de risico's die zijn verbonden aan grootschalige investeringsprojecten.
- In de tweede plaats bij het toezien op het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Daarbij gaat het om het bewaken van het maatschappelijk draagvlak van de instelling, het vaststellen van de relevante maatschappelijke belangen en de strategische doelen die daaruit voortvloeien en het toetsen van het beleid hieraan.

Bij grote semipublieke organisaties zou zowel de bestuurder als de toezichthouder 'bij de les' gehouden, maar ook gevoed moeten worden door 'derde partijen'. Deze derde *line of defense* zou in feite het gat kunnen opvullen dat is ontstaan door het wegvallen van de leden en leken in het voorheen dominante verenigingsmodel en door het niet in beeld komen van de publieke 'aandeelhouders' uit het huidige dominante *corporate governance*-model. Derde partijen kunnen helpen om zowel de bestuurders als de leden van de raad van toezicht scherp te houden. Ook kunnen die partijen aanvullende informatie inbrengen als de 'voelsprieten' van de raad van toezicht onvoldoende sensitief zijn. Bovendien kunnen zij waar nodig fungeren als *fire alarm*, ofwel als interne klokkenluider. Vanuit hun dagelijkse ervaring met de organisatie kunnen zij ook de informatiepositie van de raad van toezicht versterken, zodat die zijn toezichthoudende taak beter kan uitoefenen. Derde partijen kunnen daarnaast bijdragen aan de maatschappelijke legitimiteit van dienstverlening en kunnen bestuurders en toezichthouders aanspreken op de maatschappelijke meerwaarde die zij (moeten) leveren.

Voordat we bespreken wie binnen de semipublieke instellingen zo'n rol als derde partij zouden kunnen vervullen, staan we eerst stil bij de criteria waar zo'n derde tegenmacht aan zou moeten voldoen.

NOTEN

1 Wereldwijd gezien is bij beursgenoteerde bedrijven overigens het zogeheten *one* tier-model populairder. In dat model vormen toezichthouder en bestuurder samen het bestuur. De bestuurder is het 'executive' lid van het bestuur en de toezichthouder is het 'non-executive' lid van het bestuur.

2 Er is een wetsvoorstel in de maak waarin de minister of de externe toezichthouder bestuurders en interne toezichthouders van woningcorporaties kan schorsen, aanwijzingen kan geven en aan geschiktheidstoetsen kan onderwerpen. Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014) Ambtelijk voorontwerp Voorstel van Wet Bestuur en Toezicht, internetconsultatie.nl, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013) Kamerbrief Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren, 12 november 2013, Kamerstukken II 2013-2014, 33 750 VI 31, p. 7.

3 Zie voor het ontbreken van adequate toetsingskaders: Inspectie van het Onderwijs (2013) Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs. Een bijdrage aan de evaluatie van het wetstraject versterking besturing, p. 34.

4 Zie voor een beknopt overzicht: Leeuw (2008). Maar ook de casus van de bijna-ondergang van onderwijsinstelling Amarantis (Chin-A-Fat et al. 2013) legt de dynamiek tussen bestuurders en toezichthouders van binnenuit bloot. Inmiddels is er zowel in de private als in de publieke sector een forse markt ontstaan waarop trainingen, cursussen en handboeken over 'boardroom dynamics' worden aangeboden.

5 Hoewel er in de praktijk veel uitzonderingen op die wet blijken te bestaan, is er toch ook kritiek op de rigide werking. Zie ook het *Verslag Nationale Dag van Commissarissen en toezichthouders 2014*.

6 Eshuis et al 2012. Ministerie van Justitie (2013) Kamerbrief Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren, 12 november 2013. Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Faillissementswet in verband met het verbeteren van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen alsmede de uniformering van enkele bepalingen daaromtrent voor alle rechtspersonen (Wet bestuur en toezicht rechtspersonen, Voorstel van wet, Ambtelijk voorontwerp, www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechts personen).

7 Dat blijkt uit een inventarisatie van NRC *Handelsblad* in samenwerking met Goos Minderman van de Vrije Universiteit (Versteegh 2014).

8 In het kader van de MCVPB wordt in opdracht van het Ministerie van EZ een arbeidsmarktonderzoek onder (potentiële) interne toezichthouders in de semipublieke sector uitgevoerd. Het onderzoek wordt uitgevoerd door ECORYS/SEOR.

9 Het instellen van zulke commissies doet overigens niets af aan de integrale verantwoordelijkheid van de hele raad van toezicht voor zijn toezichttaak (zie ook Evaluatiecommissie branchecode governance HBO, 2012).

10 Zie bijvoorbeeld de reeks Toolkits 'Toezicht' van het Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders voor zorginstellingen, onderwijsinstellingen, pensioenfondsen en het publieke veld. Nederlandse Vereniging voor toezichthouders in de zorg werken aan een professionaliseringsslag (profiel toezichthouder zorg 2.0.2.0). Zie: www.nvtz.nl.

5 AFWEGINGSKADER: WERKZAAM EN WERKBAAR

5.1 WEERWERK, NIET MEER PAPIERWERK

Interne checks and balances zijn een middel om de kwaliteit van het bestuur te vergroten, maar zij zijn geen doel op zich. De interne vormen van tegenspraak en weerwerk die in dit rapport worden uitgewerkt, moeten bijdragen aan het bij de les houden van bestuurders. Ze zijn gericht op het creëren van extra 'checks' op het gedrag van de bestuurder. Meer checks and balances moeten echter niet leiden tot meer administratieve lasten. Het gaat om weerwerk, niet om meer papierwerk. De checks and balances die we hier bespreken verlopen niet via het invullen van nog meer formulieren en maatschappelijke jaarverslagen, maar via het organiseren van tegenspraak. Waar het om gaat is dat de individuele bestuurders geen cruciale besluiten nemen zonder deze eerst met relevante derden te hebben besproken.

In het vervolg van deze studie wordt een aantal van die relevante derden besproken. Maar eerst staan we stil bij de algemene eisen die aan die interne vormen van weerwerk te stellen zijn. In grote lijnen zouden die interne checks and balances aan ten minste twee voorwaarden moeten voldoen: ze moeten effectief zijn, in de zin van *werkzaam*, en ze moeten ook passend zijn, in de zin van *werkbaar*.

5.2 WERKZAAM: EFFECTIEVE TEGENMACHT

Belangrijke elementen van effectieve tegenmacht zijn de volgende:

1. *Bevoegdheden*: om werkzaam te zijn, moet een derde partij voor een bestuurder geen *quantité négligeable* zijn. Bestuurders moeten zich niet makkelijk aan de greep en het oordeel van de derde partij kunnen onttrekken. Daarbij kan het helpen als de derde partij bevoegdheden heeft, bijvoorbeeld om de bestuurder te dwingen om informatie te verstrekken en tekst en uitleg te geven.
2. *Expertise*: de derde partij dient te beschikken over voldoende inhoudelijke expertise om het gedrag en de plannen van de bestuurders op waarde te kunnen schatten. Naarmate het beleidsterrein complexer is, zal er meer expertise nodig zijn. Patiënten in verpleeghuizen zullen, als ervaringsdeskundigen, wel weerwerk kunnen bieden als het gaat over het voorzieningenaanbod in hun eigen instelling, maar niet altijd over langjarige investeringsplannen die een reeks van instellingen betreffen (vgl. Trappenburg et al. 2009).
3. *Incentives*: weerwerk leveren aan bestuurders kost veel tijd en energie die niet aan andere dingen kunnen worden besteed. Derde partijen moeten voldoende prikkels hebben om die tijd en energie te investeren. In het algemeen zal gelden dat die bereidheid groter zal zijn bij *repeat players*, cliënten of andere stakehol-

ders die regelmatig met een instelling te maken hebben, dan bij *one shotters*, die slechts eenmalig of kortstondig met een instelling te maken hebben (Galanter 1974).

4. *Vasthoudendheid*: wanneer bestuurders onverantwoorde risico's dreigen te nemen, moeten 'weerwerkers' de moed hebben om er daadwerkelijk voor te gaan liggen. Weerwerkers moeten van goeden huize komen en een overtuigend verhaal hebben om tegen krachtige bestuurders in te gaan. Angst om de goede verhoudingen te verstoren of vrees voor represailles kan hen daarvan weerhouden.

5.3 WERKBAAR: WEL VERANTWOORDING, MAAR GEEN VERLAMMING

Al te veel en al te sterke checks and balances kunnen bestuurders tot wanhoop drijven en een organisatie tot stilstand brengen. Zo raakte menige Nederlandse universiteit en kennisinstelling in de jaren tachtig van de vorige eeuw verstrikt in een al te ruim opgetuigd stelsel van medezeggenschap. Checks and balances moeten leiden tot maatschappelijk verantwoord bestuur, maar niet tot verlamming van bestuur. Belangrijke elementen voor werkbaarheid zijn daarom:

1. *Rolvastheid*: interne 'weerwerkers' dienen niet op de stoel van de bestuurder of de toezichthouders te gaan zitten. Het bestuur moet besturen en de raad van toezicht moet toezicht houden. Als een derde partij te veel taken naar zich toetrekt of conflicterende rollen vervult, kan dat leiden tot interne verdeeldheid en spanningen. Zonder goede begrenzing, rolvastheid en zelfbeperking is weerwerk niet werkbaar voor bestuurders.
2. *Organisatiebelang*: het risico bestaat dat fora voor tegenmacht zich laten kapen door gevestigde belangen, die langs die weg hun positie beschermen en veranderingen tegenhouden. Al te veel ruimte voor weerwerk kan leiden tot conservatisme en tot het najagen van deelbelangen. Weerwerkers dienen niet gericht te zijn op deelbelangen, maar op het grotere belang van de organisatie en op het maatschappelijke belang dat deze dient.

Het gaat om de delicate balans tussen weerwerk en werkbaarheid. Wel tegenmacht, maar niet te veel hindermacht. In de Amarantis-studie stellen Chin-A-Fat et al. (2013: 32) dat tegenkracht organiseren alleen werkt als zowel de ontvangers als de bieders van weerwerk het dilemmatische karakter ervan doorzien:

> "Om gehoord te worden moeten vooral de interne 'lines of defense' gezag ontwikkelen: niet alleen door steeds tegengas te geven, maar ook door aan te sluiten bij de agenda van het bestuur. Door tegen te bewegen, maar soms ook mee te bewegen. […]. Tegenkracht impliceert ook meebewegen – niet alleen kritiek, maar ook steun. Gezaghebbend tegen-

spreken en bestuurders met ambitie in de weg staan is lastig en moeilijk vol te houden. Dat vereist geen periodieke afspraak, maar een continu aanspreken en doorpraten over of het genoeg gebeurt. Tegenspraak gaat niet om kritiek, maar om gesprek."

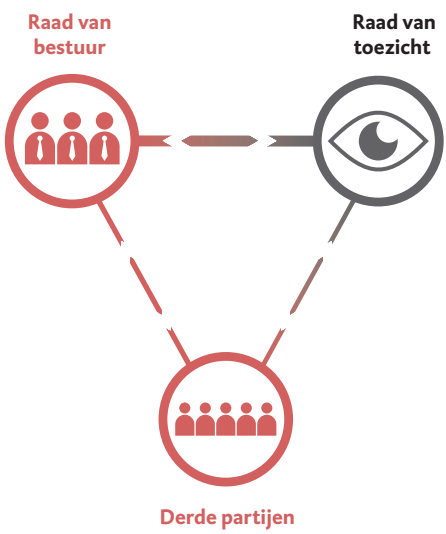
Deze twee generieke randvoorwaarden – werkzaamheid en werkbaarheid – en de daaruit voortvloeiende aandachtspunten (bevoegdheden, expertise, incentives, vasthoudendheid, taakafbakening en organisatiebelang) vormen in de praktijk een belangrijk beoordelingskader bij de inrichting van de specifieke opties voor aanvullende interne checks and balances. De criteria 'werkzaam' en 'werkbaar' gelden ook voor de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende partijen binnen de driehoeksrelaties die we onderscheiden. Een duidelijke verdeling en vastlegging van bevoegdheden kan een competentiestrijd en opeenstapeling van controle beperken.

6 VAN TWEELUIK NAAR DRIEHOEKSRELATIES

Zoals gezegd zouden bij grote semipublieke organisaties zowel de bestuurder als de toezichthouder 'bij de les' gehouden, maar ook gevoed moeten worden door 'derde partijen'. Het gaat daarbij niet om het creëren van meer of nieuwe organen, maar om het versterken van driehoeksrelaties, waardoor alle partijen hun taken beter kunnen vervullen (zie figuur 6.1). Ten eerste kan de raad van bestuur de maatschappelijke legitimiteit van de dienstverlening versterken door naast de raad van toezicht ook derde partijen te betrekken bij de langetermijnstrategie. Voor de raad van toezicht geldt dat deze zijn informatiepositie kan versterken door zich niet alleen te laten informeren door het bestuur, maar ook derde partijen te raadplegen om tijdig en direct signalen uit de organisatie te krijgen. Ten slotte kunnen de derde partijen baat hebben bij de inrichting van driehoeksrelaties, omdat zij bij de raad van toezicht kunnen aankloppen als ze zich door bestuurders onvoldoende gehoord voelen.

Het primaat van de raad van toezicht blijft het uitgangspunt. De hoofdas blijft het tweeluik van raad van bestuur en raad van toezicht, maar daarnaast dient er meer ruimte te ontstaan voor de inbreng van relevante derde partijen. De vraag is vervolgens: wie kan de rol vervullen van 'Dritte im Bunde' om de bestuurders en de raad van toezicht bij de les te houden? Of poëtischer uitgedrukt: wie vervult de functie van het koor in de Griekse tragedies naast de protagonist en de antagonist?

Figuur 6.1 Derde partijen in de driehoek

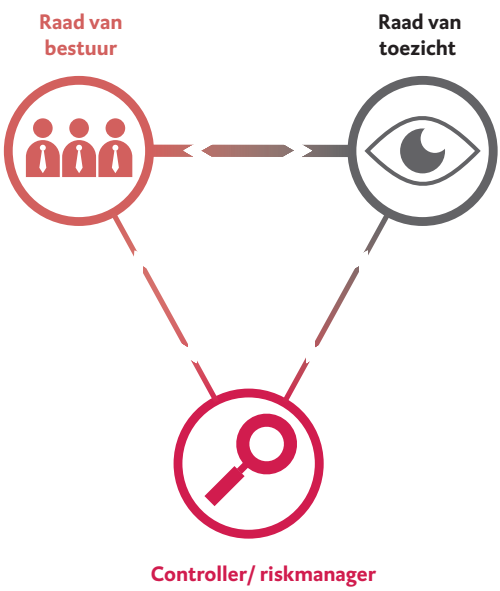


We bespreken hierna een aantal bestaande actoren en enkele nieuwe constructies die geschikt zijn om de rol van derde partij in interne bestuurlijke driehoeken te vervullen. Instellingen kunnen afhankelijk van de financiële of strategische kwesties die voorliggen gebruikmaken van verschillende soorten derde partijen.
Per type instelling kan de samenwerking met derde partijen er dus anders uitzien. Ook is het denkbaar dat er meerdere driehoeksrelaties naast elkaar bestaan. We beginnen van binnenuit, bij de medewerkers van de organisatie zelf, en kijken vervolgens naar belanghebbende buitenstaanders die de organisatie als tegenmacht naar binnen kan halen. Bij de eerste vormen die we bespreken staat het bewaken van de financiële stabiliteit, de integriteit van de organisatie en de kwaliteit van het primaire proces voorop. Naarmate we verder komen, zal het steeds vaker gaan over de maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit en zullen buitenstaanders een grotere rol spelen in de interne checks and balances.

6.1 INTERNE CONTROLLERS EN KWALITEITSBEWAKERS

Een eerste stap kan bestaan uit het inschakelen van de interne controllers en andere risico- en kwaliteitsbewakers als derde partij. Zij zouden een sleutelrol toebedeeld kunnen krijgen als gevraagde en ongevraagde informanten en adviseurs van zowel de raad van bestuur als de raad van toezicht (figuur 6.2).

Figuur 6.2 Driehoek met controller/riskmanager



Er bestaat geen uniforme en eenduidige opvatting over wat het vak van controller behelst (De Graaf en Van der Wal, 2012: 38). De controllersfunctie kan op veel verschillende manieren worden ingevuld. Daarbij is een aantal dimensies in de positionering en rolinvulling van de controller te onderscheiden (De Jong 2008: 38):

- loyaliteit: loyaal aan directeur – loyaal aan concern;
- positionering: decentraal gepositioneerd – centraal gepositioneerd;
- focus: financieel – niet-financieel;
- taak: gericht op verwerking van transacties – gericht op ondersteuning van beslissingen;
- rol: ondersteunend – leidend.

Afhankelijk van de positionering op elk van deze dimensies ontstaat een specifiek profiel van de controller. In de praktijk varieert de positionering van de controller sterk. Soms is deze een lijnfunctionaris onder de CFO (*chief financial officer*) en soms betreft het een onafhankelijke staffunctionaris. Als de controller in de lijn is gepositioneerd zal hij de leiding vooral ondersteunen en adviseren. Als de controller onafhankelijk is gepositioneerd vervult hij een belangrijke gewetensfunctie in de organisatie (Van Egten en Veldman 2006: 85).

Bij inschakeling van de controller als derde partij in de driehoek wordt de controller aan de rechterkant van de vijf dimensies van De Jong gepositioneerd: vooral loyaal aan het concernbelang, centraal gepositioneerd, ook gericht op niet strikt financiële overwegingen en op strategische beslissingen, en met een min of meer leidende rol. Dat sluit aan bij de veranderingen die de laatste jaren zichtbaar zijn rondom de controllersrol. De Jong constateert bijvoorbeeld dat de controllersfunctie de laatste jaren "een ontwikkeling doormaakt waarbij de aandacht steeds meer is verschoven van de financiële functie naar het verstrekken van niet-financiële beleidsinformatie" (De Jong 2008: 38).

Het ondersteunen en adviseren van het bestuur blijft een belangrijke functie van de controller als derde partij. Vanuit het oogpunt van krachtige interne checks and balances is het verstandig om een onafhankelijk gepositioneerde controller in huis te hebben. Deze moet gevraagd en ongevraagd met het bestuur en met de raad van toezicht in contact kunnen treden. Daarnaast moet deze het als zijn plicht zien om rechtstreeks met de raad van toezicht contact op te nemen als de bestuurder in zijn ogen onverantwoorde risico's neemt en er niet wordt geluisterd naar zijn kritische geluiden.

- Een mogelijke uitwerking van dit idee is dat de controller standaard (al dan niet in het bijzijn van de CEO of CFO) aanschuift bij bijeenkomsten van het audit committee ofwel de financiële commissie van de raad van toezicht (zie ook Veldman 2008: 75).

– Een andere uitwerking zou kunnen zijn dat de controller regelmatig bijeenkomsten van de raad van toezicht bijwoont, dan wel een afzonderlijk onderhoud met die raad heeft, om vragen te beantwoorden of toelichting te geven op de financiële stand van zaken.

Zowel het bestuur als de raad van toezicht kan baat hebben bij een proactieve controller: voor het bestuur is hij een waardevolle adviseur en voor de interne toezichthouder vormt hij een waardevolle bron van informatie. Om effectief te kunnen zijn, moet de controller de mogelijkheden hebben om, wanneer hij dat nodig acht, op eigen initiatief de raad van toezicht van financiële en niet-financiële informatie te voorzien (bevoegdheid). Hij doet dat vanuit zijn specifieke rol en deskundigheid (expertise). Deze rol in het systeem van checks and balances dient net zo gewaardeerd te worden als de meer 'traditionele' rol van financiële adviseur van het bestuur, gericht op het (financieel) in control blijven van de organisatie.

De rol van de controller in het systeem van checks and balances moet echter ook werkbaar zijn. Zijn positionering in de organisatie vraagt van de controller de nodige tact en volharding. Zo moet er aan de ene kant voor worden gewaakt dat er een té gedetailleerde bemoeienis ontstaat die interfereert met de verantwoordelijkheden van de raad van bestuur en de raad van toezicht. Aan de andere liggen er ook loyaliteitsconflicten op de loer en wordt van de controller verwacht dat hij als behoedzame hoeder van het financiële organisatiebelang tussen de vuren van raad van toezicht en de raad van bestuur door kan manoeuvreren. De Jong (2008: 39) vat het als volgt samen: "Controller is een boeiend en eervol beroep, maar het vergt een stevige rug en dito knieën plus een hoop courage."

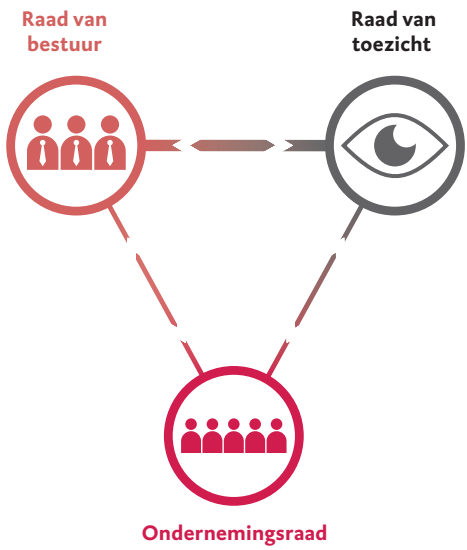
Naast de controller kunnen ook andere risicobeheersers en kwaliteitsbewakers een rol spelen bij het direct informeren en adviseren van bestuurders en toezichthouders. Veel grote organisaties hebben medewerkers aangesteld die risico- en kwaliteitssystemen beheren gericht op veiligheid, kwaliteit, naleving, enz. Raden van toezicht van grote ziekenhuizen hebben naast een auditcommissie vaak ook een commissie voor veiligheid en kwaliteit waarin kwaliteitsgegevens en casuïstiek besproken worden. Tot nu toe zijn veel bestuurders terughoudend om hun toezichthouders direct en spontaan in gesprek te laten gaan met kwaliteitsbewakers en andere medewerkers. Bestuurders willen vaak niet dat medewerkers bij toezichthouders problemen melden die niet eerst met het bestuur besproken zijn. Daardoor kan het voor interne toezichthouders moeilijk zijn om een goed beeld van de risico's op de werkvloer te krijgen en zitten zij gevangen in een papieren werkelijkheid.

6.2 DE ONDERNEMINGSRAAD

Naast interne bewakers van het financieel belang, het veiligheidsbelang en kwaliteitsbelang zijn er ook bewakers van het personeels- en organisatiebelang. De ondernemingsraad is op papier een belangrijke interne check of het bestuur wel voldoende handelt in dienst van de organisatie. Een jaarlijks gezamenlijk gesprek tussen raad van bestuur, raad van toezicht en ondernemingsraad is echter onvoldoende om deze driehoeksrelatie (figuur 6.3) adequaat vorm te geven. Een optie om deze driehoeksrelatie te versterken, zou kunnen zijn om het vaak zwakke of ontbrekende bondgenootschap tussen de ondernemingsraad en de raad van toezicht te verstevigen (Smit en Van Vlimmeren 2010: 38-39). Voor de raad van toezicht kan de ondernemingsraad immers een belangrijke bron van kennis zijn over wat er speelt op de werkvloer. Deze intensievere samenwerking kan op drie manieren gestalte krijgen:

- De ondernemingsraad kan op ad hoc-basis, maar ook meer structureel, met de raad van toezicht informatie en ideeën uitwisselen over de strategie en toekomst van de organisatie.
- De ondernemingsraad kan de mogelijkheid krijgen om rechtstreeks, zonder tussenkomst van de raad van bestuur, zorgen te uiten bij de raad van toezicht en een beroep doen op de toezichthoudende verantwoordelijkheid van de raad van toezicht of vragen om bemiddeling bij conflicten met het bestuur.
- De ondernemingsraad kan het voordrachtrecht voor een deel van de leden van de raad van toezicht beter benutten (GITP 2013).[1]

Figuur 6.3 Driehoek met de ondernemingsraad



Werknemers kunnen op deze manier structureel en gestructureerd weerwerk leveren. De ondernemingsraad heeft wettelijk een aantal duidelijke bevoegdheden en de leden genieten bescherming tegenover het bestuur. De meeste ondernemingsraden van grote ondernemingen benutten hun adviesrecht goed, maar maken volgens onderzoek van Van Beurden, Van Ees en Goodijk slechts beperkt gebruik van hun andere bevoegdheden. Dat zijn het initiatiefrecht (artikel 23 WOR), de mogelijkheid tot halfjaarlijkse besprekingen met de raad van toezicht (artikel 24) en de mogelijkheid om extra bevoegdheden te regelen zoals een benoemings- of voordrachtrecht voor een lid van de raad van toezicht (artikel 32 WOR: de ondernemingsovereenkomst).[2] Dat komt omdat de ondernemingsraad onbekend is met die bevoegdheden, of de meerwaarde ervan niet inziet, of omdat hij vooral inzet op goede informele relaties. Belangrijke succesfactoren voor de benutting van ondernemingsraadbevoegdheden zijn een proactieve opstelling van de leden, goed intern functioneren, bereidwilligheid van de bestuurder en een goede onderlinge relatie tussen bestuurder en ondernemingsraad (Van Beurden, Van Ees en Goodijk 2009). De ondernemingsraad moet voldoende expertise hebben om zijn rol te vervullen en te voorkomen dat hij zich laat inpakken door bestuurders. *Empowerment* van de ondernemingsraad is dus van groot belang.

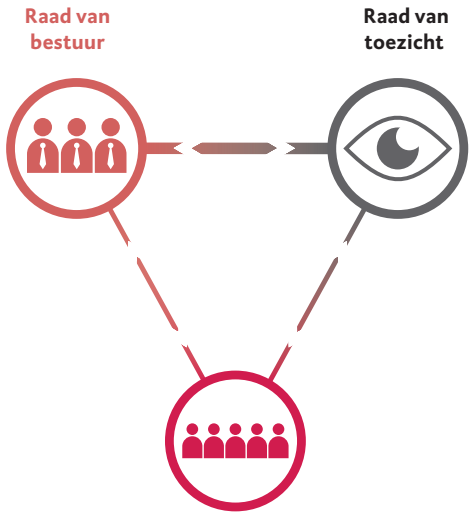
Omdat veel ondernemingsraden hun bevoegdheden onderbenutten, is er voor hen meer een rol weggelegd als *fire alarm* dan als *police patrol*. De ondernemingsraad kan samen met het bestuur ervoor zorgen dat er voor werknemers goede mogelijkheden zijn om misstanden aan het licht te brengen en dat werknemers ook bekend zijn met deze mogelijkheden. Werknemers zijn vaak de eersten die misstanden in de organisatie signaleren. Wanneer zij bij hun directe leidinggevenden geen gehoor vinden, kunnen ze zich wenden tot het bestuur. Maar als de melding gaat over het functioneren van de raad van bestuur, kan de raad van toezicht de melding behandelen. Lang niet alle medewerkers zijn op de hoogte van de mogelijkheden om misstanden te melden. Zo bleek uit onderzoek van CNV Publieke Zaak dat bijna 80 procent van de medewerkers in ziekenhuizen niet weet wat de rol van de raad van toezicht is als het om misstanden gaat en kent 75 procent de klokkenluidersregeling voor de zorg niet (CNV Publieke Zaak 2011). Goedwerkende interne kanalen kunnen voorkomen dat individuele werknemers zich gedwongen voelen om als klokkenluider hun verhaal te doen bij inspecties, vakbonden, media of politiek, met alle risico's van dien op beschadiging voor werknemer en organisatie.

6.3 MAATSCHAPPELIJKE BELANGHEBBENDEN

Voor het versterken van de maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit van de organisatie kan het betrekken van maatschappelijke belanghebbenden zeer zinvol zijn (figuur 6.4). Zij kunnen zowel ex ante, bij het bepalen van de strategische doelen van de organisatie, als ex post, bij de verantwoording over de gevolgde koers, een belangrijke rol als kritisch klankbord vervullen. Zij kunnen als 'derde oog'

optreden en als zodanig bestuurders voor blinde vlekken behoeden. Een lichte vorm is het geven van een advies, maar er zijn ook zwaardere vormen denkbaar waarbij maatschappelijke belanghebbenden daadwerkelijk invloed uitoefenen als stakeholder.

Figuur 6.4 Driehoek met maatschappelijke belanghebbenden



Maatschappelijke belanghebbenden

- Maatschappelijke adviesraden
- Cliëntenraden
- Raad van maatschappelijke belanghebbenden

Maatschappelijke adviesraden

Een lichte vorm van het betrekken van maatschappelijke belanghebbenden is het instellen van een maatschappelijke adviesraad die het bestuur gevraagd en ongevraagd van advies dient. Deze adviesraad kan bestaan uit leden die extern worden geworven en representatief zijn voor de relevante belangen en achterbannen. De aard van het adviesrecht kan vrij licht zijn en bijvoorbeeld bestaan uit een jaarlijkse sessie waarin de langetermijnstrategie wordt doorgesproken. Deze maatschappelijke raad kan meer of minder invloed hebben, maar vervult vooral een adviserende functie. Een voorbeeld hiervan zijn de zogeheten Visietafels bij Volksbelang (zie box 6.1).

Box 6.1 Visietafels bij Volksbelang

De kleine woningcorporatie Volksbelang uit Wijk bij Duurstede organiseert eenmaal per jaar de Visietafels. Hierbij komen maatschappelijke partners samen om advies te geven over de koers die Volksbelang moet varen. De maatschappelijke partners zijn bijvoorbeeld zorgverleners, welzijnswerkers, gemeenteambtenaren, huurders en deskundigen op de gebieden waarover advies wordt gevraagd. Volksbelang vraagt advies aan de maatschappelijke partners over een aantal onderwerpen. De maatschappelijke partners houden vervolgens discussies over deze onderwerpen, uitmondend in adviezen aan Volksbelang. De directeur en leden van de raad van commissarissen zijn bij de gesprekken aanwezig. De corporatie neemt de resultaten uit de Visietafels mee bij het uitvoeren van de werkzaamheden van de corporatie en bij het opzetten van nieuwe projecten. Er is geen formele verplichting voor de corporatie om de adviezen van de Visietafels te gebruiken. Tijdens of voor de Visietafelbijeenkomst licht de corporatie toe wat er met de resultaten van Visietafels uit voorgaande jaren is gebeurd.

Er zijn echter ook zwaardere invullingen mogelijk, bijvoorbeeld:
- een verplichting voor het bestuur om te reageren op het advies;
- een doorzending van advies en reactie aan de raad van toezicht;
- een enquêterecht via de Ondernemingskamer voor de maatschappelijke adviesraad;
- inlichtingenplicht van het bestuur aan de maatschappelijke raad voor onderwerpen van strategische aard.

De tekstbox over woningcorporatie Stadgenoot illustreert enkele van deze zwaardere bevoegdheden.

Box 6.2 Maatschappijraad bij Stadgenoot

De Amsterdamse woningcorporatie Stadgenoot heeft een maatschappijraad. Deze raad bestaat uit deskundigen die een afspiegeling vormen van de uiteenlopende belangen die leven in de Amsterdamse samenleving en die het bestuur adviseren over de maatschappelijke opgaven waar Stadgenoot voor staat. Zij worden openbaar geworven op basis van profielen die een doorsnee bieden van de relevante maatschappelijke belangen in de stad Amsterdam. Het bestuur moet inhoudelijk reageren op de commentaren van de maatschappijraad. De maatschappijraad heeft daarnaast het enquêterecht via de Ondernemingskamer en een voordrachtsrecht voor een commissaris, dus meer tanden dan de belanghebbenden bij woningcorporatie Volksbelang

Naarmate er meer voor zwaardere invullingen wordt gekozen, wordt het risico van stroperigheid groter en zal dus het vereiste van werkbaarheid uit het afwegingskader navenant zwaarder gaan tellen. Maatschappelijke adviesraden passen op zich binnen het bestaande wettelijke kader van de stichtingsvorm en kunnen zonder wetswijzigingen worden ingevoerd.

Cliëntenraden

Een bijzondere categorie van belanghebbenden zijn de cliënten van de instellingen: huurders, leerlingen, patiënten en hun familie. Veel instellingen in de zorg beschikken bijvoorbeeld over een cliëntenpanel of patiëntenraad. De rol van deze raden en panels als verantwoordingsfora is veelal beperkt (vgl. Trappenburg et al. 2009). Vaak hebben ze alleen een rol als klankbord. Bovendien ligt hun belang vooral bij het goed functioneren van de dagelijkse dienstverlening op instellingsniveau. Uit onderzoek van Trappenburg naar cliëntenraden blijkt dat in de zorg de leden niet altijd beschikken over expertise, belang en energie om zich ook bezig te houden met strategische vragen op lange termijn. Als het gaat om de kwaliteit van de concrete dienstverlening kunnen zij echter een belangrijke tegenmacht vormen voor het bestuur. Cliëntenraden moeten zelf ook zorgen dat ze inhoudelijk hun eigen agenda bepalen, onderling niet te zeer verdeeld zijn en niet ingekapseld raken (Trappenburg et al. 2009: 199-201).

Cliënten- of gebruikersraden zouden ook een belangrijke informatiebron voor de raad van toezicht kunnen zijn. Daarvoor zouden ze een aantal bevoegdheden kunnen krijgen of beter kunnen benutten, zoals:

- de bevoegdheid om rechtstreeks, zonder tussenkomst van het bestuur, contact op te nemen met de raad van toezicht;
- het agenderingsrecht bij de vergaderingen van de raad van toezicht;
- het recht om een verzoek tot een enquête of tot ontslag in te dienen bij de Ondernemingskamer (vgl. Commissie Behoorlijk Bestuur 2013: 24);
- het advies- of benoemingsrecht voor (een lid van) de raad van toezicht. Huurderscommissies en cliëntenraden van zorginstellingen hebben al benoemingsrecht voor een lid van de raad van toezicht, maar zouden die vaker kunnen benutten.[3]

De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden in het onderwijs kunnen hier als voorbeeld dienen. In de onderwijssectoren zijn de cliëntenraden in feite onderdeel van gemengde medezeggenschapsraden, waarin ook leraren, docenten en andere medewerkers zitting hebben. Medezeggenschapsraden hebben advies- en instemmingsrecht en hebben daarmee aanzienlijke invloed op het beleid en de strategie van scholen (Bokdam 2012: 3). De Wet medezeggenschap op scholen geeft de medezeggenschapsraad adviesrecht voor de vaststelling van de competentieprofielen van de toezichthouders en heeft informatierecht over de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken tussen de raad van bestuur en de raad van toe-

zicht. Deze gemengde medezeggenschapsvorm leidt bij leerlingen en medewerkers tot meer tevredenheid over de houding van het bestuur dan bij de gescheiden medezeggenschap, waarbij werknemers en gebruikers apart vergaderen (Onderwijsraad 2006: 11). Punt van zorg is wel de soms geringe betrokkenheid van ouders, leerlingen en personeel (Trappenburg et al. 2009; Bokdam et al. 2012).

Raad van maatschappelijke belanghebbenden

Een verdergaande variant is een raad van belanghebbenden die meedenkt met het bestuur en op sommige punten toestemmingsrecht heeft. Dit laatste kan worden geregeld door zo'n raad van maatschappelijke stakeholders, analoog aan de positie van de ondernemingsraad, goedkeuringsbevoegdheid of toestemmingsrecht te geven voor bepaalde besluiten of verantwoordingsdocumenten, zoals jaarverslagen en strategische beleidsplannen. Voordeel van dit model is dat er 'vreemde ogen' meekijken over de schouder van de bestuurder en de toezichthouder én dat de maatschappelijke verankering beter is geregeld dan in bestaande modellen. Nadeel kan zijn dat er vooral verschillende, en elkaar tegensprekende deelbelangen zijn vertegenwoordigd in de raad van maatschappelijke stakeholders. Het criterium van 'werkbaarheid' (weerwerk maar geen verlamming) kán in dit model onder druk komen te staan. Invoering van een raad van belanghebbenden is bij pensioenfondsen inmiddels wettelijk verplicht gesteld (zie de tekstbox over het verantwoordingsorgaan).

Box 6.3 Het verantwoordingsorgaan bij pensioenfondsen

Een interessant voorbeeld uit de semiprivate sector zijn de nieuwe verantwoordingsorganen bij pensioenfondsen. De Wet versterking bestuur pensioenfondsen uit 2013 heeft tot doel om de kwaliteit en de deskundigheid van het bestuur en het intern toezicht binnen pensioenfondsen te versterken. De wet biedt verschillende bestuursmodellen waaruit pensioenfondsen kunnen kiezen. In elk model zijn de risicodragende partijen zoals werkgevers, werknemers en pensioengerechtigden vertegenwoordigd in een verantwoordings- of belanghebbendenorgaan. Het verantwoordingsorgaan is een samenvoeging van de deelnemersraad met de werkgeversraad. De deelnemers, de pensioengerechtigden en de werkgever kiezen eigen vertegenwoordigers of wijzen die aan. Het verantwoordingsorgaan mag zich uitspreken over het optreden van het bestuur en over de beleidskeuzes voor de toekomst. Het verantwoordingsorgaan heeft recht op overleg met het bestuur en met de externe accountant en externe actuaris. Het verantwoordingsorgaan heeft adviesrecht over onder meer de vergoedingsregeling voor bestuursleden, het medezeggenschapsbeleid en de inrichting van het intern toezicht. Ook heeft het verantwoordingsorgaan enquêterecht zodat het bij onverantwoord bestuur naar de Ondernemingskamer kan stappen met het verzoek een onderzoek in te stellen.[4]

Het grootste pensioenfonds ABP heeft zijn deelnemersraad en werkgeversraad samengevoegd tot een verantwoordingsorgaan met 32 vertegenwoordigers van werknemers en pensioengerechtigden en 16 vertegenwoordigers van werkgevers. Werknemers en pensioengerechtigden kunnen via verkiezingen hun vertegenwoordigers kiezen. Het verantwoordingsorgaan adviseert het ABP-bestuur onder andere over de hoogte van de premie, de verhoging of verlaging van de pensioenen, de beleggingen en de communicatie met de deelnemers en andere belanghebbenden. Het verantwoordingsorgaan beoordeelt daarnaast ook jaarlijks het bestuur en bepaalt welke personen in de raad van toezicht van ABP zitten. De gekozen pensioengerechtigde personen in het Verantwoordingsorgaan dragen daarnaast ook de leden voor die namens pensioengerechtigden een plek in het bestuur krijgen.[5]

6.4 MAATSCHAPPELIJKE BELANGHOUDERS EN AANDEELHOUDERS

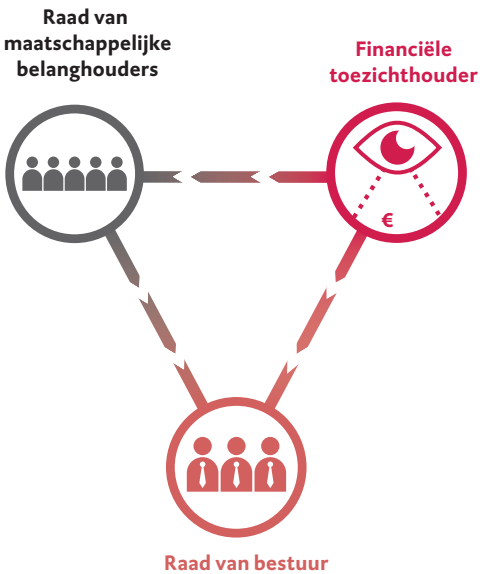
Tot nu toe hebben we vooral reeds bestaande opties besproken die het primaat van de raad van toezicht volledig intact laten. In door ons gevoerde gesprekken is een tweetal alternatieve constructies voorgesteld. Deze gaan beduidend verder en beogen een derde orgaan in te richten dat een volwaardige tegenspeler is van bestuurders. Omdat dit rapport een inventarisatie biedt van *mogelijke* opties, zullen we deze kort bespreken. Beide opties vragen echter om veel verdere doordenking en uitwerking omdat zij een forse verandering van de interne governance impliceren, niet zonder risico voor de borging van maatschappelijke belangen zijn en alleen in specifieke situaties geschikt kunnen zijn. In het politiek-maatschappelijk debat spelen (varianten van) deze opties wel een rol, vandaar dat een bespreking van de kansen en risico's nuttig is.[6]

Raad van maatschappelijke belanghouders

Een forse stap verder dan de raad van maatschappelijke belanghebbenden gaat het model van de raad van belang*houders* die bepalen welke doelstellingen de organisatie moet halen. Met belanghouders worden partijen bedoeld die direct belang hebben bij het wel of niet goed functioneren van de desbetreffende instelling. In een van de varianten van dit model worden het financiële toezicht, de inhoudelijke sturing en de uitvoering uit elkaar getrokken.[7] Hierbij zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van een financiële toezichthouder (dat kan de financier zijn, bijvoorbeeld een bank, of het rijk) die de financiële randvoorwaarden en investeringsruimte vaststelt, met daarnaast een raad van maatschappelijke belanghouders waarin de belangrijkste belanghebbenden zijn vertegenwoordigd (zie figuur 6.5). Over de mate van zeggenschap voor iedere belanghouder kunnen specifieke afspraken per raad worden gemaakt. De raad van maatschappelijke belanghouders bepaalt de maatschappelijke prestaties die van de bestuurder van de instelling worden verwacht. De bestuurder van de instelling – de derde partij in de figuur – is in dit model feitelijk de uitvoerder geworden van de koers die door de raad van

belanghouders wordt uitgezet en die financieel wordt bewaakt door de financiële toezichthouder. Betaalbaarheid, maatschappelijke wenselijkheid en haalbaarheid zijn in dit model in evenwicht gebracht door ze bij drie verschillende partijen te beleggen.

Figuur 6.5 Driehoek met raad van maatschappelijke belanghouders



Ook in dit model is er sprake van een driehoeksverhouding tussen bestuurder, financiële toezichthouder en belanghouders. In deze variant alloceert de bestuurder niet langer, maar is de bestuurder de uitvoerder van de wensen van de raad van maatschappelijke belanghouders, ingekaderd door de ruimte die de financiële toezichthouder biedt.

Strikt genomen past dit model niet in de reeks van voorbeelden van interne driehoeksrelaties die in deze studie worden besproken, omdat financieel toezicht en maatschappelijke sturing extern zijn belegd. We bespreken het hier toch kort omdat in dit model *dezelfde functies* die normaal gesproken binnen de organisatie voor de nodige checks and balances moeten zorgen nu buiten de organisatie worden belegd. In de praktijk zien we fragmenten uit dit model terugkomen. Bijvoorbeeld in de onderwijssector, waar de rijksoverheid de financiële randvoorwaarden en financiële kengetallen vaststelt waarbinnen onderwijsinstellingen de prestaties moeten leveren die zijn toegesneden op de behoeften van lokale en regionale belanghouders (ouders, leerlingen, het regionale bedrijfsleven, gemeenten enz.).

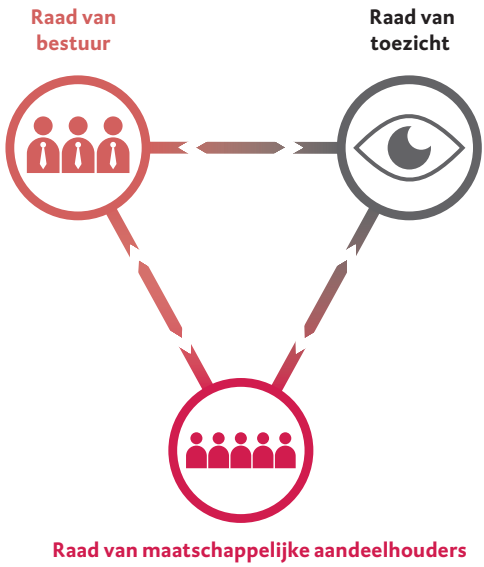
Het aantrekkelijke in deze variant is dat maatschappelijke prestaties, financiële randvoorwaarden en een efficiënte uitvoering expliciet op elkaar betrokken zijn. Voor bestuurders zal dit model minder aantrekkelijk zijn omdat zij nog 'slechts' uitvoerder ('asset manager') van door anderen genomen strategische beslissingen zijn binnen door andere gestelde financiële randvoorwaarden. Een risico kan zijn dat er spanning ontstaat tussen de belangen van de financiële toezichthouder en de beoogde maatschappelijke belangen en dat financiële overwegingen de doorslag geven.

Een raad van maatschappelijke aandeelhouders

Nog een stap verder gaat de invoering van een raad van maatschappelijke aandeelhouders (figuur 6.6). Hierbij wordt dicht aangesloten bij de corporate governance structuur uit het bedrijfsleven en komen er economische eigenaren in beeld. Daarbij wordt de stichtingsvorm verlaten ten gunste van de vennootschap als rechtspersoon en worden er aandelen uitgegeven in (een deel van) het vermogen van de organisatie. Deze aandelen komen in deze constructie in handen van enkele relevante maatschappelijke partijen of publieke geldschieters, zoals de pensioenfondsen, rijksoverheid, gemeenten en provincies, die vervolgens een algemene raad van maatschappelijke aandeelhouders vormen. De organisatie kan zelf statutair bepalen welke maatschappelijke belangen en partijen in de raad van aandeelhouders worden vertegenwoordigd en dit kan dus per organisatie verschillen. De raad van maatschappelijke aandeelhouders heeft in dit model, net als bij bedrijven, een aantal bevoegdheden, zoals het benoemen en ontslaan van bestuurders op voordracht van de raad van toezicht, het benoemen en ontslaan van leden van de raad van toezicht, het goedkeuren van jaarcijfers, begrotingen en van de strategische beleidsplannen en investeringsbeslissingen voor de lange termijn.

Dit radicale voorstel, dat is gedaan door Kees Mouwen (2011) en verder is besproken door Louis Houwen (2012), brengt de publieke aandeelhouders letterlijk in beeld. Deze constructie biedt helderheid over het eigenaarschap van de organisatie, geeft relevante maatschappelijke partijen een beslissende stem bij het vaststellen van strategische beslissingen, en creëert een heldere verantwoordingsstructuur. Introductie van een vorm van economisch eigenaarschap kan bovendien ook disciplinerend werken.

Figuur 6.6 Driehoek met raad van maatschappelijke aandeelhouders



Deze constructie kent echter ook grote risico's, omdat met het aandeelhouderschap ook economische belangen en motieven in de semipublieke sector een rol kunnen gaan spelen. In een omgeving waar geen concurrentie is in productmarkten kan een dergelijke privatisering tot grote problemen leiden. Een belangrijke randvoorwaarde bij deze aandeelhoudersconstructie is daarom dat voorkomen moet worden dat commerciële kortetermijnbelangen de overhand krijgen boven maatschappelijke overwegingen bij de strategische koersbepaling van semipublieke organisaties. Cruciaal is daarom dat het aandeelhouderschap tot enkele maatschappelijke partijen beperkt blijft. Dat zou geregeld kunnen worden door aandelen alleen uit te geven aan maatschappelijke partijen; ze niet vrij overdraagbaar te maken, zodat ze niet in handen komen van commerciële partijen, zoals private equity fondsen; en door daarnaast slechts een beperkt deel van het vermogen in aandelen uit te geven.

Wanneer het economisch eigenaarschap inderdaad beperkt blijft tot publieke instellingen, zoals gemeenten en provincies, is echter een ander risico dat politieke kortetermijnbelangen de overhand krijgen boven de langetermijnstrategie en -belangen van de instelling. Dit is wellicht te voorkomen door jaarlijks winst of dividend aan de maatschappelijke aandeelhouders toe te kennen op basis van het rendement. Dat heeft als voordeel dat de maatschappelijke aandeelhouders ook daadwerkelijk een financieel belang hebben bij het in stand houden van de continuïteit en de solvabiliteit van de organisatie. Men zal de kip met gouden eieren immers zo goed mogelijk in conditie willen houden en terughoudend zijn met het

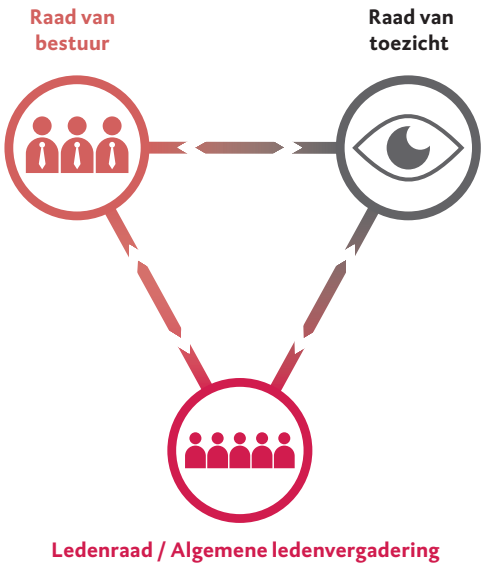
laten passeren van onverantwoorde investeringen of megalomane plannen. Bovendien zou dit het ook mogelijk maken, bijvoorbeeld in de zorgsector, om kapitaal van bijvoorbeeld pensioenfondsen aan te trekken (Meurs in Houwen 2010: 37).

Dat alles neemt niet weg dat bij deze constructie er een aannemelijk risico is dat maatschappelijke partijen op termijn in de verleiding komen om een 'greep in de kas' doen om niet-rendabele projecten via semipublieke instellingen alsnog te financieren. Indien het aandeelhouderschap over een groter aantal partijen wordt verspreid ontstaat bovendien het risico dat er onvoldoende toezicht wordt uitgeoefend, omdat niemand zich meer voor het geheel verantwoordelijk voelt. Deze constructie zal daarom alleen in bijzondere gevallen en onder strikte voorwaarden het overwegen waard zijn. Te denken valt aan tijdelijke projecten, waarbij, bijvoorbeeld via een publiek-private samenwerkingsconstructie, private en publieke partijen eigen kapitaal in brengen om maatschappelijk wenselijke, maar economisch onhaalbare projecten of saneringen te realiseren. Een voorbeeld zou de sanering van woningbestanden in krimpgebieden kunnen zijn waarbij de betrokken gemeenten, provincies en andere financiers aandelen krijgen en zo gezamenlijk hun verlies kunnen beperken.

6.5 EEN VERGADERING VAN LEDEN OF LEDENRAAD

In verschillende sectoren zijn discussies gaande hoe leden en gebruikers weer opnieuw betrokken kunnen worden bij de dienstverlening.[8] Men zou daartoe de stichtingsvorm van een instelling ook kunnen vervangen door de 'oude' verenigingsvorm. Ook nemen groepen werknemers en burgers steeds vaker het initiatief om zelf diensten te leveren door samenwerking in een coöperatie.[9] Zo wordt in de zorgsector de stichting steeds vaker vervangen door alternatieve ondernemingsvormen, waaronder de coöperatie (Houwen 2010: 19). Door publieke middenveldorganisaties (weer) in te richten als (coöperatieve) vereniging van werknemers of van klanten worden bestuurders automatisch geconfronteerd met interne verantwoordingsfora, zoals algemene ledenvergaderingen of ledenraden, die de potentie hebben om serieuze verantwoording te vragen, zowel over gevoerd als voorgenomen beleid. De wettelijke kaders zorgen voor de nodige bestuurlijke scherpte omdat zij voorzien in informatieplichten, in debatmogelijkheden en in het benoemen, schorsen en eventueel ontslaan van bestuurders. De bestuurlijke driehoek wordt geschetst in figuur 6.7.

Figuur 6.7 Driehoek met ledenraad of algemene ledenvergadering



Algemene ledenvergaderingen en ledenraden hebben in veel verenigingen vergaande bevoegdheden om bestuurders ter verantwoording te roepen (zie ook titel 2, art. 2:26-2:52 BW), te benoemen en te ontslaan. Bestuurders moeten rekenschap afleggen aan de leden in een jaarverslag (art. 2:48 BW). En leden kunnen bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam een enquête laten instellen, wanneer zij minstens 10 procent van het totaal aantal leden uitmaken, of 10 procent van de stemmen kunnen uitbrengen, of met 300 leden zijn (Hamers et al. 2013: 186 en 339-340).

De bereidheid van leden om zich in te zetten voor de instelling zal groter zijn naarmate de geleverde dienst een grotere betekenis heeft in het leven van die leden. Huisvesting en langdurige zorg lenen zich eerder voor het betrekken van leden bij de besluitvorming dan eenmalige of kortstondige dienstverlening, zoals bij poliklinische zorg in ziekenhuizen. Een ledenstructuur zal daarnaast goed passen bij ideologische, levensbeschouwelijke en belangenorganisaties. Het inzetten van een *algemene ledenvergadering* als verantwoordingsforum past daarom het beste bij:

- relatief kleine organisaties of eenheden;
- die regelmatig terugkerende diensten verlenen;
- en die betekenisvol zijn voor burgers.

Dat betekent niet dat leden geen weerwerk kunnen verlenen in grotere organisaties. Daar zijn echter hulpconstructies voor nodig. In veel van de expertise- en collectieve actieproblemen kan worden voorzien met behulp van *ledenraden met*

afgevaardigden. Deze treden op als vertegenwoordigers van de gewone leden. Vertegenwoordiging kan gebeuren op geografische basis, via regionale afgevaardigden, maar ook op basis van sectorale vertegenwoordiging (zie het tekstboxvoorbeeld van DELA). Verenigingen kunnen ook een geschikte rechtsvorm zijn voor grootschalige organisaties met uitgebreide dienstverlening. Zo is de ANWB een van de oudste en grootste verenigingen van Nederland. Zij dateert van 1883 en heeft inmiddels bijna 4 miljoen leden en bijna 5.000 werknemers die een groot pakket aan diensten verzorgen. Ook enkele grote scholen, woningcorporaties en zorginstellingen zijn verenigingen.

Box 6.4 De Algemene Vergadering van DELA

DELA – dat staat voor 'draagt elkanders lasten' – is een coöperatie die in 1937 in Eindhoven is opgericht om een waardige uitvaart voor iedereen mogelijk te maken. Inmiddels is DELA uitgegroeid tot een groot bedrijf met een omzet van een half miljard euro op jaarbasis en 3,7 miljoen leden. Deze leden zijn niet alleen rechthebbende van de technische voorzieningen, ze zijn ook eigenaar van het eigen vermogen en hebben de uiteindelijke zeggenschap over de bestemming ervan. DELA heeft geen aandeelhouders, de winst vloeit terug in de coöperatie. Alle leden van DELA zijn onderverdeeld in 36 afdelingen; elke afdeling wordt in de Algemene Vergadering vertegenwoordigd door één lid en één plaatsvervangend lid. De Algemene Vergadering komt enkele malen per jaar bij elkaar en benoemt en ontslaat de leden van het bestuur en van de raad van commissarissen, kiest de leden van de vertrouwenscommissie, keurt de begroting en jaarrekening goed, en besluit over strategische beslissingen en over winstdelingen en premieverhogingen.

In de expertise- en collectieve actieproblemen kan voorts worden voorzien door ledenraden professionele ondersteuning te geven. Deze professionele ondersteuning kan bestaan uit:
- een professioneel secretariaat;
- invoering van een enquêterecht voor de ledenraad (bijvoorbeeld door inschakeling van een accountant);
- professionele toezichthouders die door de ledenraad worden aangesteld (vgl. auditcommissies).

Een voorbeeld van deze professionele ondersteuning is te vinden bij de regionale kruisvereniging West-Brabant, een van de weinige kruisverenigingen die niet is omgezet in een stichting (Huige 2011).

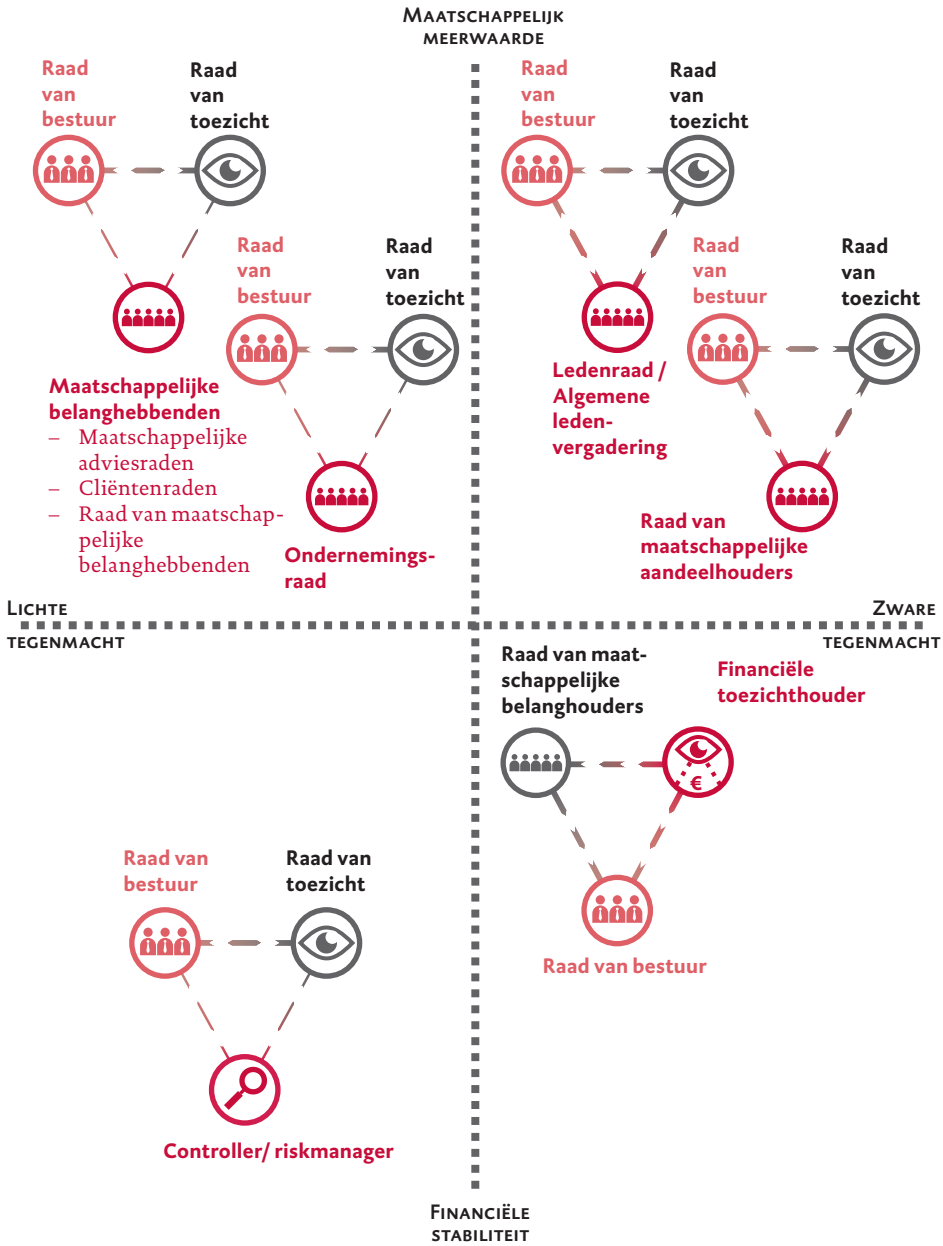
In een deel van de expertiseproblemen kan voorts worden voorzien door de verenigingsvorm en de stichtingsvorm te combineren. Zo is bij de publieke omroepen mede onder druk van het Commissariaat voor de Media de bedrijfsvoering onder-

gebracht in een stichting met professionele directeuren. De ledenraad is niet verantwoordelijk voor het goedkeuren van begrotingen en werkplannen en voor het dechargeren van het bestuur van de stichting. Die taken zijn in handen van de raad van toezicht en controller. De beoordeling van de complexe bedrijfsvoering vraagt immers zeer veel specialistische kennis. Wel benoemt en ontslaat de ledenraad de directeuren van de stichting, zodat hij toch een zekere doorzettingsmacht jegens de bestuurders heeft.

6.6 CONCLUSIE: EVENWICHTIGE DRIEHOEKSRELATIES

Verschillende derde partijen kunnen een *third line of defense* vormen in aanvulling op de raad van bestuur en de raad van toezicht. De partijen zijn te onderscheiden naar het object van controle ofwel de functies die zij vervullen. Daarbij gaat het enerzijds om het bewaken van de financiële stabiliteit, de integriteit van de organisatie en de kwaliteit van het primaire proces, en anderzijds om het versterken van de maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit. Ook zijn ze te onderscheiden naar de aard van hun bevoegdheden, die lichter of zwaarder kunnen zijn. De functie- en bevoegdhedenverdeling is in figuur 6.8 op de assen afgezet, waarna elk van de mogelijke driehoeksrelaties een plek heeft gekregen in een van de vier kwadranten. Bestuurders en toezichthouders kunnen zorgen voor evenwichtige driehoeksrelaties door samen te werken met derde partijen. Die partijen kunnen gericht zijn op zowel versterking van financiële controle als maatschappelijke meerwaarde; en zij kunnen een goede mix hebben van lichte en zware bevoegdheden. De verschillende opties die hier zijn besproken sluiten elkaar dus niet uit. Het is aan te bevelen om meerdere opties te combineren, door bijvoorbeeld de positie van de controller te versterken en tevens een raad van maatschappelijke belanghebbenden in te voeren. Evenwichtigheid impliceert ook dat de driehoeksrelaties werkbaar moeten blijven voor bestuurders en toezichthouders. Bij de toekenning van bevoegdheden aan derde partijen dient stapeling en overlap te worden voorkomen.

Figuur 6.8 Overzicht van mogelijke driehoeksrelaties



NOTEN

1 www.gitp.nl/ondernemingsraad/or-advies/or-vraagstukken-klanten/or-en-toezichthouders.aspx. Sinds 2004 is in het Burgerlijk Wetboek (art. 2:158 lid 6) geregeld dat de OR een derde van de zetels van de RVC mag opvullen. Dit wetsartikel geldt echter alleen voor de profitsector. Ondernemingsraden in de not-for-profit-sector hebben ook vaak een voordrachtrecht voor een of meer leden van de raad van toezicht. Dat recht komt voort uit de statuten, CAO of andere afspraken. Uit onderzoek van het Nationaal Register uit 2011 bleek dat slechts een derde van de OR-en gebruik maakt van deze mogelijkheid (Vaknieuws OR Rendement 17 november 2011 www.rendement.nl/or/nieuws/id6059-or-maakt-weinig-gebruik-van-voordrachtsrecht.html).

2 Niet alle semipublieke instellingen vallen onder de WOR. Zo hebben het primair en voortgezet onderwijs en de publieke universiteiten eigen OR-regelingen met gedeelde medezeggenschap van docenten, leerlingen/studenten en/of ouders.

3 De rechten en bevoegdheden van cliëntraden in zorginstellingen zijn geregeld in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz, art. 3-7) die momenteel wordt aangepast. Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/patientenrecht-en-clientenrecht/medezeggenschap-clienten-in-de-zorg. In de brief over goed bestuur van 19 september 2013 hebben de bewindspersonen van VWS aangekondigd de medezeggenschap voor cliënten in de zorg te versterken. Zie Kamerstukken 2013/2014 32012, nr. 15. De rechten van huurders zijn geregeld in de Wet op het overleg huurders verhuurder (WOHV). Artikel 7, lid 1, onder e van het Bbsh geeft huurders een bindend voordrachtrecht voor twee commissarissen.

4 Wet van 10 juli 2013 tot wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met versterking van het bestuur bij pensioenfondsen en enige andere wijzigingen (Wet versterking bestuur pensioenfondsen), pensioenkijker.nl, nieuwsbrief.dnb.nl/media/56/85/975731/388/dnb_nieuwsbrief_pensioenen_augustus_2013.pdf.

5 www.abp.nl/over-abp/wie-zijn-wij/mensen/medezeggenschap/medezeggenschap-vanaf-1-juli-2014/meest-gestelde-vragen.asp.

6 Zie ook het rapport van de RVZ 'Garanties voor de Kwaliteit van Toezicht' uit december 2013. Hierin wordt ook de stichtingsvorm in de zorg besproken, waarin een mogelijke oplossing overigens wordt gezocht in aandeelhouderschap door medische professionals in zorgaanbieders. Dit roept dan weer nieuwe sturingsvragen en 'checks and balance' vragen op. Zie: http://rvz.net/publicaties/bekijk/garanties-voor-kwaliteit-van-zorg; zie ook de bijlage: enquête onder intern toezichthouders.

7 Deze variant is voorgesteld door Henk Jagersma in een gesprek met hem.

8 Zo is er bij de woningcorporaties discussie over de vraag of en hoe bewoners weer meer te zeggen kunnen krijgen (Tjeenk Willink, Duivesteijn, Grutterink et al. 2013: 115-127). De voormalige Almeerse wethouder Duivesteijn pleit zelfs voor een transitie van woningcorporaties naar wooncoöperaties. In een essay laat hij zien hoe Almeerse bewoners op grote schaal in coöperatief verband zelf hun woningen bouwen en beheren (Duivesteijn 2013). Ook in de zorgsector duiken steeds meer coöperaties op als alternatief voor grootschalige anonieme instellingen (Van Houten 2013). Ook in het onderwijs is er discussie over de rol die vereni-

gingen kunnen spelen bij het versterken van tegenspraak en het vergroten van de invloed van belanghebbenden. Zo pleitte de Onderwijsraad in het rapport *Publieke belangen dienen* (2013: 24) voor het toelaten van variaties in bestuursvormen, zoals de vereniging van maatschappelijke aandeelhouders en de coöperatie.

9 Zie www.collective-action.nl. De Hoog, J. et al (2014) *De herontdekking van de coöperatie. Voorbij publiek en privaat*, Den Haag NSOB. Oorschot, K., et al. (2013).

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Van tweeluik naar driehoeksrelaties

Er zijn duizenden instellingen actief in de semipublieke sector. Sommige zijn klein, vele zijn middelgroot en steeds vaker zijn ze heel groot. Sommige beheren grote portefeuilles vastgoed, andere leveren vooral diensten aan kwetsbare groepen. Sommige kennen vluchtige klantrelaties, andere zijn 'totale instituties' en beheersen vrijwel heel het leven van hun cliënten. In alle gevallen gaat het om grote publieke belangen en vaak ook om aanzienlijke publieke middelen.

Om deze belangrijke instellingen op koers te houden zijn goed functionerende interne checks and balances onontbeerlijk. Het antwoord op de centrale vraag hoe die interne checks and balances binnen semipublieke organisaties kunnen worden versterkt, is drieledig. Er zijn *three lines of defense*: de raad van bestuur, de raad van toezicht, en belanghebbende en betrokken derde partijen.

Belangrijke dagelijkse tegenspelers voor bestuurders zijn hun collega-bestuurders. Invoering van vormen van collegiaal bestuur in plaats van enkelvoudig bestuur biedt binnen semipublieke organisaties mogelijkheden voor weerwerk vanuit het bestuur zelf. Collegiaal bestuur is nog niet overal bij semipublieke instellingen de norm. Collega-bestuurders kunnen als tegenmacht effectief zijn omdat ze grotendeels over dezelfde informatie beschikken, een langdurige samenwerkingsrelatie hebben, en op hetzelfde bestuurlijke niveau opereren. Bovendien kunnen leden van de raad van bestuur elkaar niet ontslaan, wat het machtsmisbruik bij al te kritische interne geluiden inperkt.

In het huidige tweeluik-model is de raad van toezicht de primaire tegenspeler van de professionele bestuurders. De raad van toezicht kan op voet van gelijkwaardigheid bestuurders ter verantwoording roepen en ingrijpen bij problemen. Maar de raad van toezicht kan daarbij hulp gebruiken, enerzijds bij het bewaken van de financiële stabiliteit en integriteit van de organisatie en van de kwaliteit van het primaire proces, en anderzijds bij het bewaken van het maatschappelijk draagvlak van de instelling, bij het vaststellen van de relevante maatschappelijke belangen en de strategische doelen die daaruit voortvloeien en bij het toetsen van het beleid hieraan.

Daarom is het verstandig 'derde partijen' in te schakelen om de bestuurders en leden van de raad van toezicht scherp te houden. Bestuurders hebben baat bij tegenspelers die de identiteit, doelstellingen en maatschappelijke meerwaarde van de organisatie bewaken. Leden van de raad van toezicht hebben baat bij interne partijen die aanvullende informatie inbrengen daar waar de 'voelsprieten' van de raad van toezicht onvoldoende sensitief zijn en die als *fire alarm*, als interne klok-

kenluider, kunnen fungeren. Instellingen kunnen, afhankelijk van de financiële of strategische kwesties die voorliggen, gebruikmaken van verschillende derde partijen. Per type instelling kan de samenwerking met derde partijen er dus anders uitzien. Derde partijen kunnen zowel bestaande fora met mensen uit de organisatie zelf zijn, maar ook nieuwe fora met belanghebbende buitenstaanders die de organisatie als tegenmacht naar binnen kan halen. Het bestuur en de raad van toezicht moeten in gezamenlijk overleg en vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid de interne checks and balances zodanig organiseren dat deze optimaal bijdragen aan financiële stabiliteit en maatschappelijke legitimiteit.

In dit rapport is een aantal opties besproken voor een meer robuuste vormgeving van de checks and balances binnen semipublieke organisaties, waardoor bestuurders en interne toezichthouders meer geprikkeld en beter geïnformeerd worden. Deze opties sluiten elkaar niet uit. Het is aan te bevelen om meerdere opties naast elkaar te introduceren.

Interne toezichthouders en bestuurders zijn als eerste aan zet

De WRR adviseert bij het beleid rond de versterking van interne checks and balances een getrapt model van (voorwaardelijke) zelfregulering. Als eerste zijn de interne toezichthouders en bestuurders aan zet om interne checks and balances te versterken. Zij kunnen daarbij geholpen worden door de branche- en beroepsorganisaties en gestimuleerd door de externe toezichthouder en de rijksoverheid. Het is in de eerste plaats aan de raden van toezicht en de besturen van semipublieke instellingen om de interne checks and balances goed in te richten en over de invulling daarvan verantwoording afleggen in het jaarverslag. Bij hen ligt het primaat. Er is bovendien geen *magic bullet* voor de versterking van interne checks and balances in de semipublieke sector. De vormgeving kan verschillen per sector en soort instelling.

Aanbeveling voor raden van toezicht en bestuurders

– Zorg voor een robuuste vormgeving van de interne checks and balances en leg hierover publieke verantwoording af, onder meer in het jaarverslag.

De brancheorganisaties en beroepsverenigingen hebben een voortrekkersrol

De meeste van de driehoeksrelaties die hier zijn besproken kunnen worden gerealiseerd binnen de bestaande rechtsvormen. Er is hiervoor geen nieuwe rechtsvorm nodig, zoals een maatschappelijke onderneming (vgl. Houwen 2011; Van Leeuwen 2013). Binnen de stichtingsvorm is er ruimte voor maatschappelijke adviesraden en raden van maatschappelijke belanghebbenden; bij vennootschappen zijn er allerlei wettelijke mogelijkheden om de aandeelhouders en de aandeelhoudersvergadering als tegenmacht van het bestuur bij het toezicht te betrekken; en de vereni-

gingsvorm kent tal van opties om leden en ledenraden een rol te geven als derde partij in de driehoek. In alle rechtsvormen is het mogelijk om te werken met collegiaal bestuur, om controllers en andere kwaliteits- en risicobewakers een directe toegang te geven tot de raad van toezicht en om de mogelijkheden van de medezeggenschap beter te benutten.

Het is verstandig dat verenigingen van interne toezichthouders met elkaar extra gaan investeren in het ontwikkelen van standaarden en werkvormen, meer gaan experimenteren met 'best practices' en daarover kennis gaan uitwisselen. Daarbij kan het zinvol zijn om met enkele voorlopers een 'kopgroep' te vormen, naar analogie van de Handvestgroep publieke verantwoording.[1]

Branche- of beroepsorganisaties kunnen daarnaast criteria voor effectieve en passende interne checks and balances opnemen in hun branchecodes en die criteria gebruiken bij het visiteren van hun leden. Wat opvalt aan de huidige governancecodes van brancheorganisaties voor semipublieke instellingen is dat de principes voor de leden van de raad van bestuur en raad van toezicht gedetailleerd zijn uitgewerkt, maar dat de invulling van de tegenmacht door derde partijen erg beperkt is. Er is wel aandacht voor de rol van de controller en accountant, maar de manier waarop belanghebbende derden bij de instelling betrokken kunnen worden is vaak niet uitgewerkt.[2]

Aanbeveling voor verenigingen van interne toezichthouders

– Stimuleer de ontwikkeling van 'best practices' door de instelling van een 'Handvestgroep intern weerwerk'.

Aanbeveling voor brancheorganisaties

– Leg criteria voor effectieve en passende interne checks and balances vast in branchecodes en visiteer leden daarop.

Een reflectieve rol voor externe toezichthouders

Externe toezichthouders zijn gebaat bij een goed functionerend intern stelsel van checks and balances. Het neemt hen veel werk uit handen en kan een tijdige en relevante bron van informatie over mogelijke misstanden zijn. Het is dan ook aan hen om erop toe te zien dat instellingen hun interne checks and balances goed op orde hebben.[3]

De formele toezichtkaders van inspecties gaan tot nu toe niet of nauwelijks in op de interne checks and balances van instellingen. In het toezichtkader voor (primair en voortgezet) onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs wordt vooral over

prestaties gesproken en niet of nauwelijks over interne governance. In het toezichtkader van de Inspectie voor de Gezondheidszorg staat dat de IGZ niet geïsoleerd kijkt naar governance (IGZ 2011: 14). Beide inspecties zijn intern wel aan het nadenken over de vraag hoe ze de interne governancesystemen gericht op *compliance* of kwaliteitsbewaking moeten beoordelen. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw kijkt in zijn risicomodel wel naar de risico's op het gebied van governance en *countervailing powers*, maar niet naar de rol die belanghebbenden daarbij kunnen spelen.[4] Naast de prestaties, de normnaleving en de (financiële) risico's zouden inspecties de instellingen moeten aanspreken op de kwaliteit van de interne checks and balances. Dat kan door in het toezichtkader criteria vast te leggen voor effectieve en passende interne checks and balances en instellingen daarop te laten visiteren of beoordelen (instellingsaudit). Dit past bij een governancebenadering van toezicht, zoals is uitgewerkt in het eerdere WRR-rapport over overheidstoezicht (WRR 2013: 154). Daarnaast kunnen toezichthouders vanuit hun reflectieve rol ook aandacht besteden aan de kwaliteit van de interne checks and balances bij hun probleemanalyses in hun jaarlijkse staat van de sector of in hun thematische onderzoeken (WRR 2013: 155).

Aanbevelingen voor externe toezichthouders

- Monitor de voortgang van instellingen en sectoren bij het versterken van de interne checks and balances.
- Overweeg bij onvoldoende voortgang om criteria voor effectieve en passende interne checks and balances in het toezichtkader op te nemen en instellingen daarop te beoordelen.

Een governance-kader voor de semipublieke sector als stok achter de deur

Zelfregulering is geen vrijbrief voor vrijblijvendheid. De overheid als regelgever heeft een taak als sectoren zelf niet in staat zijn om hun stelsel van interne checks and balances adequaat vorm te geven. In dat geval valt te overwegen een basiskader te ontwikkelen voor 'good governance' binnen de semipublieke sector, met daarin een aantal basisnormen en beginselen waaraan de interne governance binnen de semipublieke sector zou moeten voldoen. Dit kan in eerste instantie in de vorm van een kabinetsstandpunt. Een dergelijk kader zou een aantal nuttige functies kunnen vervullen. Het biedt een toetsingskader voor de Raad van State en het Parlement bij het beoordelen van sectorspecifieke regelgeving. Het biedt een beoordelingskader voor het kabinet en afzonderlijke bewindslieden bij het uitoefenen van hun bevoegdheden jegens semipublieke instellingen, zoals – in bijzondere gevallen – het ontslaan van bestuurders of het toekennen of intrekken van subsidies. Ook biedt het een toetsingskader voor inspecties bij de beoordeling van afzonderlijke instellingen en bij de ontwikkeling van hun toezichtkader.

Aanbeveling voor kabinet

– Overweeg – als zelfregulering te weinig resultaat oplevert – de ontwikkeling van een 'good governance'-kader, met daarin een aantal basisnormen en beginselen waaraan de interne governance binnen de semipublieke sector zou moeten voldoen.

NOTEN

1 Zie ook www.publiekverantwoorden.nl.

2 Voorbeelden van de beperkt uitgewerkte invulling van de rol van derde partijen zijn de passages over horizontale dialoog in de Branchecode goed bestuur hoge scholen van Vereniging Hogescholen (2013), de dialoog met belanghebbenden in de Code goed onderwijsbestuur voortgezet onderwijs van de VO-raad (2011) of die over beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden in de Governancecode woningcorporaties van Aedes en VTW (2011). Een uitzondering is de Zorgbrede governancecode van Brancheorganisaties Zorg (2010) die ook uitgebreid in gaat op verantwoording aan belanghebbenden en de rol van de Algemene Vergadering bij (coöperatieve) verenigingen en vennootschappen.

3 Zie ook Legemaate et al (2013) samenvatting, p. 24.

4 Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2014) Risicoboordelingsmodel, Samenvatting Business Risk Definities en Scoringsrichtlijnen.

LITERATUUR

Aedes en VTW (2011) *Governancecode woningcorporaties.*

Aedes (2013) *De balans verstoord,* Den Haag: Aedes.

Algemene Rekenkamer (2009) *Verslagen van raden van toezicht vergeleken*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2012) *Publieke organisaties en private activiteiten,* Brief aan de Tweede Kamer en achtergrondstudie.

Algemene Rekenkamer (2014) *Besturen op afstand,* Brief aan de Tweede Kamer en achtergrondstudie.

AOB (2010) *Voorstel van wet inzake de instandhouding van een openbare school door een vereniging*, AOB/AVMO.

AOB (2012) *Brief aan de leden van de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over financieel toezicht*, 3 september.

Arends, L., P. Bergkamp, en L. Houwen (2010) *Van democratisering naar professionalisering en commercialisering van het bestuur van zorginstellingen: Governance en ondernemerschap in de zorg,* Deventer: Kluwer.

Berg, A. van den (2004) 'The contribution of work representation to solving the governance structure problem', *Journal of Management and Governance*, 8: 129-148.

Beurden, P. van, H. van Ees en R. Goodijk (2009) *Gebruik, niet-gebruik of onderbenutting? Onderzoek naar de mogelijke onderbenutting van bevoegdheden en mogelijkheden door de (centrale) Ondernemingsraad in grote Nederlandse ondernemingen*, i.o.v. Ministerie van SZW.

Blokdijk, G.M.M. en R.H. van den Boezem (2009) *Toolkit toezicht onderwijs*, Den Haag: Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders.

Blokdijk, T. en R. Goodijk (2012*) Toezicht binnen onderwijsinstellingen. Onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs*, Den Haag: Nationaal Register.

Bokdam J., J. Bal en J. de Jonge (2012) *Evaluatie Wet Medezeggenschap op Scholen,* Research voor beleid i.o.v. Ministerie van OCW, Zoetermeer.

Boon, L. (2012) 'Akkoord over schuldenlast Vestia – gaat de sector pijn doen' *NRC Handelsblad* 19 juni.

Brancheorganisaties Zorg (2010) *Zorgbrede governancecode.*

Burger, M.A. (2012) *Maatschappelijk gebonden vermogen: een onderzoek naar indicatoren die weglek van maatschappelijk gebonden vermogen bij woningcorporaties verklaren,* Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Camps, Th. (2012) *Dansende leiders op de punt van een naald*: *Over leiderschap in maatschappelijke ondernemingen*, Utrecht: Vanderkruijs.

CFV (2013) *Zes corporaties zakken voor stresstest*, www.cfv.nl/nieuws/nieuwsbericht/Zes_corporaties_zakken_voor_stresstest, 20 september.

Chin-A-Fat, L. [et al.] (2013) *Amarantis. Het verhaal achter een vertraagde val.* NSOB i.o.v. de Commissie Financiële Problematiek Amarantis.

Clark, P. (2013) 'Nieuwe vormen van medezeggenschap', *Zeggenschap/Tijdschrift over arbeidsverhoudingen* 24, 3: 36-38.

CNV Publieke Zaak (2011) 'Medewerkers ziekenhuizen kennen raad van toezicht niet. Onderzoek CNV Publieke Zaak n.a.v. incident Maasstad Ziekenhuis', *Nieuwsbericht* 10 augustus.

Commissie Behoorlijk Bestuur / Commissie Halsema (2013) *Een lastig gesprek*, Kamerstukken II, 28 479, nr. 68, Commissie Behoorlijk Bestuur.

Commissie Governance, Handhaving en Codes / Commissie Hooge (2013) *Voldoende …En nu naar goed! De praktijk van goed bestuur in het mbo, Evaluatie van de code 'Goed bestuur in de bve-sector'*, *eindrapport*, [S.l.]: Commissie Governance, Handhaving en Codes.

Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties / Commissie Hoekstra (2012) *Eindrapportage*, 17 december.

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis I / Commissie Van Rijn (2012) *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*, Den Haag, 3 december.

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis II / Commissie Halsema (2013) *Niet onwettig, wel onwenselijk. Rapport vervolgonderzoek financiële problematiek Amarantis,* Den Haag, 14 februari.

CPB (2013) *De governance van semi-publieke instellingen. Uitgevoerd op verzoek van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Duivesteijn, A. (2013) *De wooncoöperatie. Op weg naar een zichzelf organiserende samenleving,* Almere, 18 maart.

Duivesteijn, A. (2013) 'Geen wooncorporaties maar wooncoöperaties', *Socialisme en Democratie* 70, 4: 122-125.

Egten, C.A. van en W. Veldman (2006) *De controlfunctie in de publieke en non-profitsector. Een moderne functie met perspectief bij publieke en maatschappelijke organisaties*, Den Haag: Sdu uitgevers.

Eijsvogel, P.V. en C.M. Insinger (2013) *Verslag van het onderzoek naar het beleid en de gang van zaken van veertien rechtspersonen die hebben behoord tot het concern van Meavita*, zoals bevolen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam, Amsterdam, 20 augustus.

Ernste, D. en D. de Wit (2005) *Goed bestuur. Werkboek voor maatschappelijke organisaties*, Hippolytushoef: De Beuk.

Eshuis, R.J.J… [et al.] (2012) *Het aansprakelijk stellen van bestuurders. Onderzoek naar de overwegingen die spelen bij het al dan niet intern aansprakelijk stellen van bestuurders en interne toezichthouders*, Den Haag: WODC.

Eshuis, R.J.J. en F.L. Leeuw (2013) 'Over zien en toezien: de veronderstellingen achter het intern toezicht op semipublieke dienstverleners' in: W. van Boom, I. Giesen en A. Verheij (eds.), *Capita Civilologie: handboek empirie en privaatrecht',* Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 955-981.

Evaluatiecommissie branchecode governance hbo / Commissie Van Montfort (2012) *Goed bestuur in het hbo. Advies van de Evaluatiecommissie branchecode governance hbo*, Den Haag.

Falkum, E. (2003) 'HRM and IR perspectives – antagonistic or compatible? Conceptual constraints in studies of participation and performance', *Communication Paper to the IIRA 13th World Congress*, Berlin, 8-12 september.

Fijter, F. de (2013) 'Congres over modernisering medezeggenschap. Ondernemingsraden delen goede voorbeelden', SER *magazine* 53, 9: 7-9.

FNV (2013) *Vernieuwing medezeggenschap. Winstpunten, valkuilen en minimumeisen*, september.

Galanter, M. (1974) 'Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change', *Law and Society Review* 9, 1: 95-160.

Goodijk, R. (2011) *Toezicht in semipublieke organisaties. Leren we van misstanden?* Oratie 11 maart, PrismaPrint, Tilburg: University Tilburg.

Graaf, F.J, de en H. van der Wal (2012) Controller moet eigen rol en positie herdefiniëren, *Finance & Control*, 11, 2: 38-43.

Graaf, K. de (2013) 'Parlementaire enquête afrekening of nieuw woningcorporaties: toekomstperspectief? *Buildingbusiness*, maart.

Gradus, H.J.M. [et al.] (2008) *De waarde van de public controller. Een mirror of excellence*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Grutterink, H., S. Murawski en S. Naafs (2013) 'Corporatiesector vereist structurele oplossingen', *Socialisme en Democratie* 70, 4: 126-127.

Hamers, J.J.A., C.A. Schwarz en D.F.M.M. Zaman (2013) *Handboek Stichting en Vereniging: inclusief coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij,* Zutphen: Uitgeverij Paris.

Heijden, P. van der [et al.] (2012) *Medezeggenschap: Ontwikkelingen in de 21e eeuw,* SER notitie juni.

Heijden, P. van der (2013) *Werken aan de universiteit*. Rede 8 februari 2013, Universiteit Leiden.

Holthoon, F.L. van (1988) 'De geschiedenis van het publiek domein in Nederland sinds 1815', in: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.) *Publiek Domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving*, Meppel/Amsterdam: Boom, p. 57-85.

Hooge, E., F. Nusink en M. van der Sluis (2006) *Zicht op intern toezicht: theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*, Amsterdam: Max Goote/BVE.

Hooge, E. (2013) *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*, Oratie 21 juni, Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Houten, M. van (2013) 'Leve de Brabantse coöperatie', *Trouw*, 29 augustus.

Houwen, L. (2012) 'Maatschappelijke aandeelhouders: corporate ownership van zorgondernemingen?' in: Th. W.A. Camps en M. J.M. Vermeulen (red.) *Een hele onderneming*, CBMO-TiasNimbas, Tilburg.

Huige, J.J.C. (2011) *Van Kruiswerk tot Thuiszorg. De moeizame strijd voor erkenning van een boeiende maar complexe werksoort in de periode 1946-1990*, Bunnik: Landelijke Stichting Beheer Kruiswerk.

IGZ (2011) *Toezichtkader. Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid*, Utrecht: IGZ.

Inspectie van het Onderwijs (2013) *Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs. Een bijdrage aan de evaluatie van het wetstraject versterking besturing*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jak, N. (2012) 'Het intern toezicht door de raad van toezicht. Verantwoordingsarrangement vanuit democratisch perspectief', in: G. Minderman, R. Goodijk en S. van den Berg (red.), *Waar is de raad van toezicht? Deel II: een bundel van visies en ideeën*, Den Haag: Boom/Lemma, p. 163-176.

Jong, G. de (2008) 'De controller als spin in het web', in: H.J.M. Gradus [et al.] (red.) *De waarde van de public controller. Een mirror of excellence*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 33-40.

Jong, R. de (2013) *De balans verstoord, een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête woningcorporaties,* i.o.v. Aedes.

Kaar, R. van het (2007) De Nederlandse medezeggenschap in een Europees perspectief, t.b.v. Commissie Evenwichtig Ondernemingsbestuur, CEO/55, 23 september.

Keijts, B. (2013) *Governance corporaties*, Presentatie congres 'Governance in de semi-publieke sector', Breukelen, 4 november.

Klaassen, A.G.H. (2013) 'Tekortschietend intern toezicht en de kwaliteit van zorg', *Tijdschrift voor Toezicht* 1, 57-68.

König, E. (2012) 'Huurders Vestia toch de dupe: 9 procent huurverhoging', *NRC Handelsblad*, 2 maart.

König, E. (2013) 'Financieel directeur van Vestia krijgt ton', *NRC Handelsblad*, 28 mei.

König, E. (2013) 'Rechterhand Erik Staal en baas Vestia-verdachte', *NRC Handelsblad*, 28 mei.

König, E. (2013) 'Minicorporatie? Grootgrondbezitter', *NRC Handelsblad*, 30 juli.

Koning, P. en M. van Leuvensteijn (2010) *De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Leeuwen, W.D. van (2013) *Het CDA en de maatschappelijke onderneming*, *Periscoop*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Legemaate, J. (2013) Thematische wetsevaluatie. Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van zorg. Den Haag: ZonMw.

Lent, D. van (2013) 'Nieuw type cultuurbestuur nodig', *NRC Handelsblad*, 20 juni.

Lückerath-Rovers, M. en A. de Bos (2014) *Nationaal commissarissen onderzoek 2013*, Tilburg: Tias-Nimbas.

Luursema, M. [et al.] (2003) *Toekomst voor raden van toezicht?*, Den Haag: Berenschot Fundatie.

Minderman G., R. Goodijk en S. van den Berg (red.) (2012) *Waar is de raad van toezicht? Deel II: een bundel van visies en ideeën*, Den Haag: Boom/Lemma.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) *Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)*, Kamerstukken I 2011-2012, 32 769, nr. a.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) *Kamerbrief overeenkomst Vestia met banken over derivatenportefeuille*, Kamerstukken II 2011-2012, 29 453, nr. 253.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) *Stand van zaken (financiële) probleemcorporaties met financiële problemen*, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 februari.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) *Voortgang zeven corporaties die niet slaagden voor stresstest derivaten*, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 september.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014) *Kabinet start consultatie over nieuwe opzet corporatiestelsel*, Nieuwsbericht, 11 februari.

Ministerie van Economische Zaken (2013) *Kamerbrief met kabinetsreactie op rapport Commissie Behoorlijk Bestuur*, Kamerstukken II 2013-2014, 28479, nr. 69.

Ministerie van Justitie (2004) *Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen.* Bijlage bij Kamerstukken II 2003-2004, 29 279, nr. 13.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013) *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen,* Kamerstukken II 2012-2013, 33 495, nr. 10.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013) *Kamerbrief Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren*, 12 november 2013, Kamerstukken II 2013-2014, 33 750, VI 31.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014) *Ambtelijk voorontwerp Voorstel van Wet Bestuur en Toezicht*, internetconsultatie.nl.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013) *Governance in de zorgsector,* Kamerstukken II 2013-2014, 32 012, nr. 15.

Montfort, C. van (2012) 'Goed bestuur en de menselijke zwakheden', in: Th. W.A. Camps en M. J.M. Vermeulen (red.) *Een hele onderneming*, CBMO-TiasNimbas, Tilburg, p. 59-63.

Mouwen, K. (2011) *Handboek strategische management voor de non-profitorganisatie.* Assen: Van Gorcum.

Nobelen, P. (2012) 'Aspecten van de positionering en evaluatie van raden van toezicht', in: G. Minderman, R. Goodijk en S. van den Berg (red.) *Waar is de raad van toezicht? Deel II: een bundel van visies en ideeën*, Den Haag: Boom/Lemma, p. 129-143.

Onderwijsraad (2013) *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*, Den Haag: Onderwijsraad.

Oorschot, K. [et al.] (2013) The three pillars of the co-operative. *Journal of Co-operative Organization and Management* 1, 2: 64-69.

Parlementaire enquête Woningcorporaties (2013) *Plan van aanpak,* Kamerstukken II 2012-2013, 33 606, nr. 2.
Peij, S. en M. Brandjes (2012) 'Onbekend maakt onbemind. De one-tier board bij Royal Dutch Shell – geleerde lessen', *Goed Bestuur* 3: 24-29.
Ridder, J. de (2004) *Een goede raad voor toezicht,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
Ridder, J. de (2013) 'Proxy-toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 4, 1: 23-40.
SEOR (2014) *Interne onderzoeksnotitie over raden van toezicht (concept),* i.o.v. Ministerie van Economische Zaken.
Smit, H. en I. van Vlimmeren (2010) 'Samenwerking ondernemingsraad en raad van commissarissen, een sterk koppel', *Medezeggenschap*, 21, 3: 38-39.
Sociaal Economische Raad (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Den Haag: SER.
Swaan, de A. (1989) *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd,* Amsterdam: Bert Bakker.
Tjeenk Willink, H. (2013) 'Woningcorporaties moeten weg van markt en Staat', *Socialisme en Democratie* 70, 4: 115-121.
Trappenburg, M., Th. Schillemans en H. van de Bovenkamp (2009) 'Cliëntenraden en klantenfora', in: M. Bovens en Th. Schillemans (red.) *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
Twynstra Gudde en Kennedy Van der Laan (2013) *eBook Toezicht en Vertrouwen Woningcorporaties. Een verslag van de Round Table Woningcorporaties*, 23 mei.
Veldman, W. (2008) 'De toegevoegde waarde van de public controller voor auditors en toezichthouders', in: J.M. Gradus [et al.] (red.) *De waarde van de public controller. Een mirror of excellence*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 69-77.
Vereniging Hogescholen (2013) *Branchecode goed bestuur hoge scholen.*
Versteegh, K. (2014) Hoeveel toezicht kan een toezichthouder houden? NRC Onderzoek, NRC *Handelsblad*, 29 maart.
Vijlder, F. de [et al] (2010) *De waarde van bestuurlijke schaal. Tien grote, complexe onderwijsorganisaties op een groepsfoto*. Interstudie NDO i.o.v. de Onderwijsraad.
VO-raad (2011) *Code goed onderwijsbestuur voortgezet onderwijs.*
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2014) *Risicobeoordelingsmodel, Samenvatting Business Risk Definities en Scoringsrichtlijnen.*
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN

Functieaanduidingen ten tijde van het interview

Dick van den Bosch, Hoofd afdeling wetgeving Wonen en Rijksdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Menno Bouwes, Hoofd afdeling Wetgevingskwaliteitsbeleid Ministerie van Veiligheid en Justitie
Jacqueline Conemans, Senior Beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Adri Duivesteijn, Eerste Kamerlid pvda en voormalig wethouder Almere
Arno Faassen, Clusterleider Vernieuwing Publieke Belangen, Ministerie van Economische Zaken
Arjen Gielen, Raadsadviseur Ministerie van de Algemene Zaken/Kabinet van de minister-president voor Economische Zaken
Boris van der Gijp, Director Strategy & Research, Syntrus Achmea
Daphne de Groot, Hoofd Kenniscentrum wetgeving, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Paul van der Heijden, Hoogleraar arbeidsrecht en oud-rector Universiteit Leiden
Henk Jagersma, Directeur vastgoed Syntrus Achmea
Rudy de Jong, Toezichthouder en bestuurder in de woningcorporatiesector
Willem van Leeuwen, Senior Fellow Wetenschappelijk Bureau CDA
Annemiek Stoopendaal, Universitair docent Instituut voor Beleid en Management Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit Rotterdam
Frans Suijker, Plv. directeur AEP, Ministerie van Economische Zaken
Paul Rupp, Voorzitter raad van bestuur Avans Hogeschool, lid Vereniging Hogescholen
Margot Trappenburg, Universitair hoofddocent USBO, Universiteit Utrecht
Jan Veldhuis,Voormalig Inspecteur-Generaal en voorzitter Universiteit Utrecht
Bjørn Volkerink, Senior beleidsmedewerker AEP, Ministerie van Economische Zaken
Willem de Vreeze, Managers Belangenbehartiging Publieke Zaak, Aedes
Pieter Welp, Adviseur Parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties
Arjen Wolters, Belangenbehartiger Publieke Zaak, Aedes

Deelnemers klankbordbijeenkomst

Goos Minderman, Hoogleraar Public Governance and public law, VU Amsterdam
Kees Mouwen, Hoogleraar Strategisch Management en Governance voor de Non-profit sector, Tias Nimbas/Tilburg University
Rudy de Jong, Toezichthouder en bestuurder in de woningcorporatiesector
Louis Houwen, Hoogleraar Private-Public Governance Law, Tias Nimbas / Tilburg University en advocaat gezondheidsrecht en ondernemingsrecht
Stefan Cloudt, Onderzoeker Tilburg University en lid visitatieraad sociale huisvestings-maatschappij Vlaanderen

Rienk Goodijk, Hoogleraar Interne arbeidsverhoudingen en corporate governance RUG en senior consultant GITP

Presentaties voor groepen

Commissie behoorlijk bestuur o.l.v. Femke Halsema
Symposium verantwoord middenveld Tias Nimbas Universiteit van Tilburg o.l.v. Edith Hooge
Rotary Den Haag
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap
Overleg met bestuursleden van verenigingen voor interne toezichthouders in onder meer zorg, onderwijs, wonen.

Bezochte congressen

SER-congres Vernieuwing Medezeggenschap
Nyenrode-congres Governance in de semi-publieke sector
Conferentie Nederlandse Vereniging voor bestuurders in de zorg
Vide bijeenkomst "Over zien en toezien. Intern toezicht op semipublieke organisaties"

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Van tweeluik naar driehoeken

Dit rapport geeft verschillende opties weer om de interne checks and balances bij woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen te versterken. Het bestuursmodel in de semipublieke sector gaat uit van een tweeluik, waarbij de raad van toezicht de belangrijkste tegenspeler is van het bestuur.

Het rapport beveelt aan om daarbij meer gebruik te maken van derde partijen, zoals interne controllers, maatschappelijke belanghebbenden en leden. Zij kunnen de raad van toezicht scherp houden bij het bewaken van de financiële stabiliteit en maatschappelijke meerwaarde van de organisatie. De WRR bespreekt een aantal opties hoe die 'derde partijen' meer weerwerk kunnen bieden.

Als eerste zijn de interne toezichthouders en bestuurders aan zet om interne checks and balances te versterken. Zij kunnen daarbij geholpen worden door de branche- en beroepsorganisaties en gestimuleerd door de externe toezichthouder en de rijksoverheid.

9 789089 648211 >

ISBN 978 90 8964 821 1

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS • WWW.AUP.NL