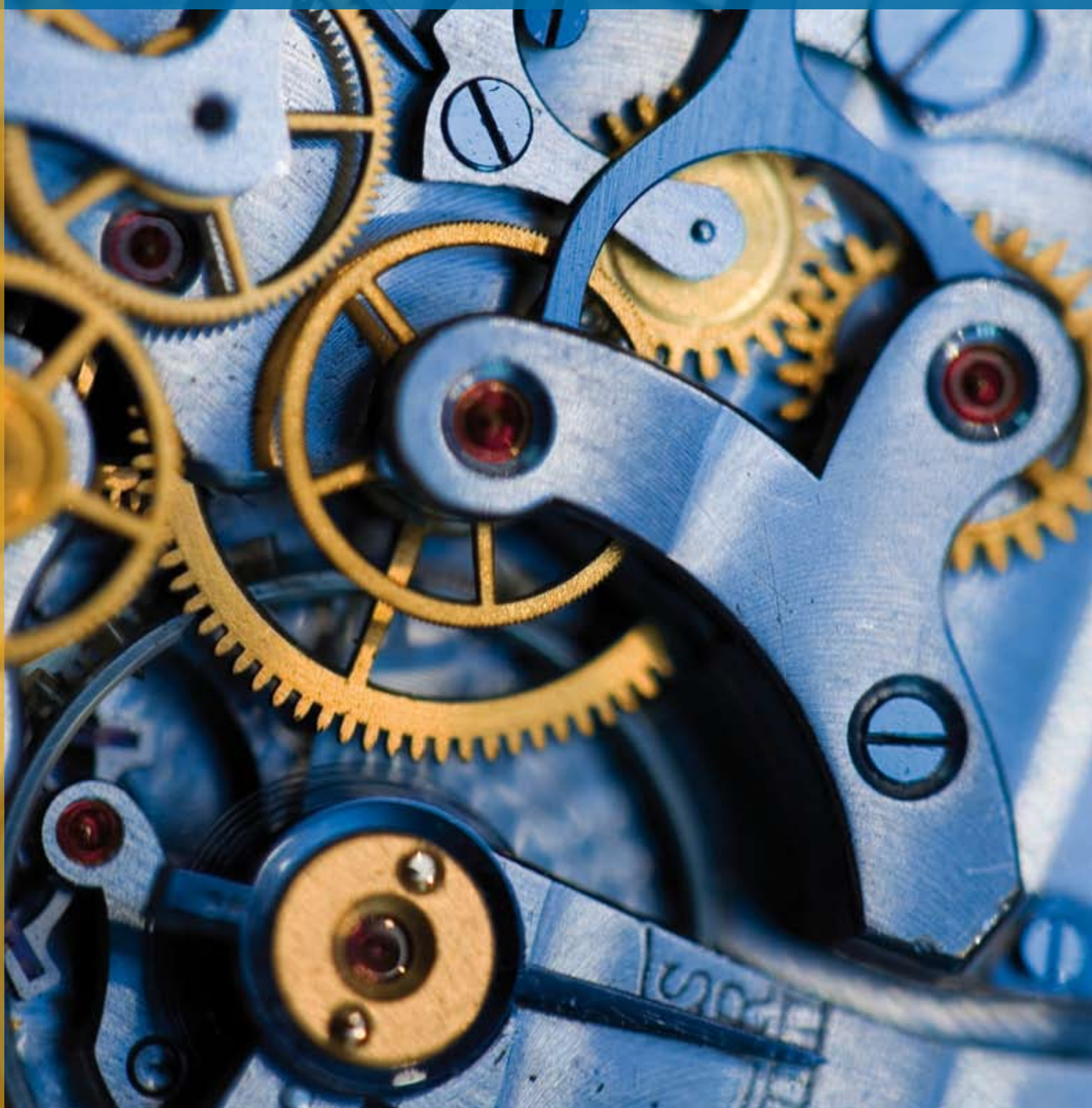




# Goed bestuur in uitvoering

*De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties,  
zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*



# Goed bestuur in uitvoering

*De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties,  
zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>I Inleiding</b>	<b>II</b>
1.1 Aanleiding	II
1.2 Reikwijdte verkenning	12
1.2.1 Twee aspecten: intern toezicht en omgang met belanghebbenden	12
1.2.2 Drie sectoren en verbindingen	13
1.3 Vraagstelling en aanpak	13
1.4 Leeswijzer	14
<b>2 Goed bestuur in beleid: een vergelijking tussen sectoren</b>	<b>15</b>
2.1 Goed bestuur in het onderwijs	15
2.1.1 Beleidscontext	15
2.1.2 Visie op goed bestuur	15
2.1.3 Governancecodes	17
2.2 Goed bestuur in de zorg	18
2.2.1 Beleidscontext	18
2.2.2 Visie op goed bestuur	18
2.2.3 Governancecodes	19
2.3 Goed bestuur bij woningcorporaties	20
2.3.1 Beleidscontext	20
2.3.2 Visie op goed bestuur	20
2.3.3 Governancecodes	21
2.4 Conclusies	22
<b>3 Goed bestuur in de praktijk: intern toezicht</b>	<b>24</b>
3.1 Over intern toezicht	24
3.2 Verwachtingen	25
3.3 Praktijkervaringen	26
3.3.1 Rollen en taken interne toezichthouders	26
3.3.2 Onderwerpen van intern toezicht	27
3.3.3 Informatievoorziening aan interne toezichthouders	28
3.3.4 Verantwoording door interne toezichthouders	29
3.3.5 Correctiemogelijkheden bij falen intern toezicht	30
3.4 Conclusies	31
<b>4 Goed bestuur in de praktijk: omgang met belanghebbenden</b>	<b>33</b>
4.1 Verwachtingen	33
4.2 Praktijkervaringen	34
4.2.1 Toename van het aantal belanghebbenden	35
4.2.2 Categorisering van belanghebbenden	35
4.2.3 Representativiteit van individuele belanghebbenden	37
4.2.4 Verantwoording of dialoog?	37
4.2.5 Uiteenlopende perspectieven: verschillen tussen bestuur en belanghebbenden en tussen belanghebbenden onderling	38
4.2.6 Doorwerking inbreng belanghebbenden	38
4.2.7 Verantwoording als basis voor een dialoog	39
4.3 Conclusies	41

<b>5</b>	<b>Goed bestuur bij samenwerking, schaalvergroting en verbindingen</b>	<b>42</b>
5.1	Vormen van samenwerking, schaalvergroting en verbindingen	42
5.1.1	Binnen sectoren	42
5.1.2	Tussen sectoren	43
5.1.3	Verbindingen in de corporatiesector	44
5.2	Redenen voor samenwerking, schaalvergroting en verbindingen	45
5.3	Gevolgen voor goed bestuur	45
5.3.1	Intern toezicht	45
5.3.2	Dialogoog met belanghebbenden	47
5.4	Conclusies	48
5.4.1	Sectoroverschrijdende verbindingen en sectorale wet- en regelgeving	48
5.4.2	Goed bestuur bij verbindingen	48
<b>6</b>	<b>Thema's voor de toekomst</b>	<b>49</b>
6.1	Hooggespannen verwachtingen	49
6.2	Referentiekaders en toetsingskaders	49
6.3	Maatschappelijke verankering versus politieke sturing	50
6.4	De vier P's van goed bestuur	50
<b>Bijlage 1</b>	<b>Conclusies in schema</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Beleidscontext onderwijs, zorg en wonen</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Geïnterviewden</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Deelnemers expertmeeting</b>	<b>58</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Afkortingen</b>	<b>59</b>
<b>Literatuur</b>		<b>60</b>

## Samenvatting

De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in het stimuleren van goed bestuur (governance) bij instellingen die binnen het publieke domein opereren. Vooral in de onderwijssector, de zorgsector en de huisvestingssector (ook wel de corporatiesector) is veel gebeurd. Ministers hebben beleid voor goed bestuur ontwikkeld en brancheorganisaties hebben principes van bestuur vastgelegd in governance-codes.

In deze verkenning gaan wij na welke verwachtingen ministers, toezichthouders, brancheorganisaties en instellingen hebben over goed bestuur en hoe instellingen in die drie sectoren goed bestuur in de praktijk brengen. We willen ministers, toezichthouders en instellingen zo een handreiking bieden bij het verder vormgeven van goed bestuur.

### Wat is goed bestuur?

In deze verkenning verstaan wij onder 'goed bestuur': een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen en tussen organisaties die publieke taken uitvoeren. Goed bestuur helpt instellingen die in het publieke domein opereren om te gaan met de soms tegenstrijdige eisen van de overheid enerzijds en kritische klanten anderzijds. Het is daarmee onderdeel van het systeem van *checks and balances*: de instrumenten die het bestuur van een organisatie 'bij de les houden' en prikkelen tot presteren.

### Opzet verkenning

De verkenning spitst zich toe op instellingen in de sectoren wonen, zorg en onderwijs. In die sectoren zien we de meeste ontwikkelingen rond goed bestuur. Daarnaast besteden we aandacht aan instellingen die (vergaande) samenwerkingsverbanden aangaan en sectorgrenzen overschrijden. Er ontstaan steeds meer van dit soort samenwerkingsverbanden en 'verbindingen', dit stelt specifieke eisen aan goed bestuur.

We concentreren ons op de twee aspecten van goed bestuur waarvoor zowel de beleidsmakers als de instellingen zelf de meeste belangstelling hebben: het *interne toezicht* en de *omgang met belanghebbenden*.

Intern toezicht is het toezicht op het bestuur van een organisatie door een orgaan binnen dezelfde organisatie (in de meeste gevallen is dat de raad van toezicht).

Omgang met belanghebbenden wil zeggen: verantwoording aan en dialoog met de partijen die direct of indirect betrokken zijn bij de instelling.

### Goed bestuur in beleid: een vergelijking tussen sectoren

Voor we ons in de praktijk verdiepen, kijken we hoe goed bestuur is ingebed in de drie beleidssectoren. De ontwikkelingen rond goed bestuur hangen in alle drie de sectoren samen met de steeds grotere onafhankelijkheid van de instellingen ten opzichte van het Rijk. Dit brengt nieuwe verantwoordelijkheden van de instellingen met zich mee, waardoor andere *checks and balances* nodig zijn. Er zijn wel accentverschillen tussen de sectoren, die bepalend zijn voor hoe beleidsmakers en instellingen tegen goed bestuur aankijken.

### Beleidscontext en visie op goed bestuur

Onderwijsinstellingen worden steeds zelfstandiger en de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs veranderen. De minister van OCW ziet goed bestuur vooral als een voorwaarde voor het behouden en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.

In de gezondheidszorg bepaalt de gereguleerde marktwerking de visie op goed bestuur. Sinds de introductie van het nieuwe zorgstelsel in 2006 heeft de patiënt meer keuzevrijheid. Deze ‘zorgconsument’ eist transparantie en kwaliteit van de zorginstellingen. Goed bestuur kan daar volgens de minister van vws aan bijdragen.

In de corporatiesector is goed bestuur onderdeel van een bredere discussie over de vormgeving van het stelsel. Die discussie spitst zich toe op het verbeteren van de maatschappelijke verankering van woningcorporaties en het stimuleren van maatschappelijk ondernemerschap bij de corporaties. Vanuit die optiek moet goed bestuur vooral zorgen voor een goede verantwoording over de financiële en maatschappelijke prestaties.

### **Belangrijke elementen van goed bestuur**

In alle drie de sectoren beschouwen zowel de ministers als het veld intern toezicht en de omgang met belanghebbenden als essentiële onderdelen van goed bestuur. Veel bestuurders en toezichthouders die wij hebben geïnterviewd benadrukken wel dat goed bestuur meer is dan een formele bestuursstructuur of het naleven van een code, dus dat goed bestuur vooral ook afhankelijk is van goede bestuurders.

### **Governancecodes: goed bestuur als zelfregulering**

Een andere overeenkomst tussen de drie sectoren is de zelfregulering. De verschillende brancheorganisaties hebben governancecodes opgesteld – al dan niet onder druk van wetgeving. De individuele instellingen moeten zelf invulling geven aan de algemene normen uit de governancecodes, maar er is geen systematische controle op de naleving van de codes.

## **Goed bestuur in de praktijk: intern toezicht**

De meeste maatschappelijke ondernemingen kiezen voor een bestuursmodel waarin bestuurders en interne toezichthouders formeel gescheiden zijn in twee afzonderlijke organen. Ook bij de instellingen die wij hebben onderzocht is dit zogenoemde two-tiermodel gemeengoed.

### **Verwachtingen**

In de drie sectoren hebben zowel de beleidsmakers als de instellingen zelf hoge verwachtingen van intern toezicht. Zo wordt verwacht dat de interne toezichthouders toezien op de kwaliteit van het geleverde product of de geleverde dienst en een rol spelen in de realisatie van bredere maatschappelijke belangen als toegankelijkheid of betaalbaarheid van diensten.

Daarnaast verwachten de betrokken ministers dat er ‘uitruil’ mogelijk is tussen intern en extern toezicht. Zij stellen dat goed intern toezicht moet kunnen leiden tot een vermindering van extern toezicht, bijvoorbeeld door de Inspectie voor de Gezondheidszorg of de Onderwijsinspectie.

Brancheorganisaties en instellingen hebben er tijdens onze verkenning op gewezen dat deze verwachtingen (nog) niet aansluiten bij de praktijk.

### **Kwetsbaarheden in de uitvoering**

Wij concluderen dat de uitvoering van intern toezicht in de praktijk kwetsbaar is, mede door de hooggespannen verwachtingen. Wij signaleren drie risico’s die in de praktijk onderbelicht blijven.

Het eerste kwetsbare punt heeft te maken met de *verschillende rollen* die interne toezichthouders vervullen. Het is een reëel risico dat deze rollen conflicteren. Zo kan een toezichthouder in de positie komen dat hij moet oordelen over zijn eigen adviezen. Deze spanning wordt in de praktijk echter niet altijd als zodanig ervaren.

Het tweede kwetsbare punt is de zogenaamde *onafhankelijkheidsparadox*. Hoewel raden van toezicht onafhankelijk zijn, zijn ze in belangrijke mate afhankelijk van het bestuur voor hun informatievoorziening. Interne toezichthouders gaan zelden zelf actief op zoek naar andere informatiebronnen. Ze lopen daardoor het risico onvolledig of eenzijdig geïnformeerd te zijn.

Het derde kwetsbare punt is het *verantwoordingsvacuüm* dat kan ontstaan doordat er geen orgaan is dat de interne toezichthouder 'bij de les houdt'. Er zijn wel mogelijkheden om het functioneren van de interne toezichthouder te beïnvloeden, zoals de zelfevaluatie, het enquêterecht en de wettelijke aansprakelijkheid, maar daar wordt zelden gebruik van gemaakt. Zo maakt slechts een marginaal deel van de interne toezichthouders de resultaten van de zelfevaluatie bekend.

### Goed bestuur in de praktijk: omgang met belanghebbenden

Omgang met belanghebbenden omvat zowel de verantwoording aan belanghebbenden als de dialoog met belanghebbenden. Belanghebbenden kunnen de directe afnemers van de diensten van de instelling zijn: patiënten, ouders van leerlingen, studenten en huurders. Maar ook andere partijen die geraakt worden door het beleid van de instelling zijn belanghebbenden.

#### Verwachtingen

Ook van de omgang met belanghebbenden wordt veel verwacht. Zowel beleidsmakers als instellingen geven aan dat een goede omgang met belanghebbenden onder meer kan bijdragen aan:

- betere dienstverlening;
- vroegtijdige signalering van problemen;
- betere maatschappelijke inbedding van de instelling;
- meer draagvlak voor besluiten;
- meer vertrouwen in de instelling.

#### Aandachtspunten voor de uitvoering

Net als voor intern toezicht geldt voor de omgang met belanghebbenden dat de invulling ervan nog niet helemaal is uitgekristalliseerd. De instellingen slagen er niet in de omgang met belanghebbenden zo in te richten dat het oplevert wat ze ervan verwachten. De identificatie van relevante belanghebbenden en verwachtingenmanagement zijn daarbij twee belangrijke aandachtspunten

De instellingen in de onderzochte sectoren kennen een grote verscheidenheid aan belanghebbenden, op verschillende niveaus, met verschillende perspectieven en dus met uiteenlopende behoeften. Zo heeft de ene groep meer behoefte aan geschreven informatie en de andere groep aan een voorlichtingsavond. En voor bepaalde groepen zal de financiële informatie het meest relevant zijn, terwijl andere groepen vooral geïnteresseerd zijn in de kwaliteit van de dienstverlening. Om de dialoog en de verantwoording zo goed mogelijk te kunnen toesnijden op de verschillende behoeften van de belanghebbenden, is het van belang dat organisaties systematisch nadenken over wie hun belanghebbenden zijn (en dus ook over de vraag wie ze nadrukkelijk niet tot hun belanghebbenden rekenen). Alleen dan zal de omgang met belanghebbenden kunnen voldoen aan de verwachtingen die instellingen ervan hebben.

Het tweede aandachtspunt betreft de verwachtingen van de belanghebbenden. Instellingen slagen er vaak niet in belanghebbenden vooraf duidelijk te maken wat er precies met hun inbreng gebeurt. Het bestuur van een instelling weegt de inbreng van belanghebbenden en kiest welke signalen het laat doorwerken in beleid. Maar dat proces is niet altijd even transparant voor de omgeving. Dat kan leiden tot teleurstelling bij de belanghebbenden. Als er minder met hun inbreng



is gebeurd dan ze hadden verwacht, zullen belanghebbenden in de toekomst minder bereid zijn hun medewerking te verlenen.

Het is daarom van belang dat instellingen aan verwachtingenmanagement doen: vooraf transparant zijn over het afwegingskader dat zij hanteren om de inbreng van bepaalde groepen belanghebbenden wel of niet te honoreren.

### Goed bestuur bij samenwerking, schaalvergroting en verbindingen

In alle drie de sectoren zien we dat individuele instellingen in toenemende mate samenwerkingsverbanden aangaan met andere organisaties en dat schaalvergroting optreedt. Soms leidt dat tot duurzame financiële of bestuurlijke banden tussen organisaties, tot het oprichten van dochterondernemingen of zelfs tot fusies. In de corporatiesector noemt men dit ‘verbindingen’. Deze samenwerkingsverbanden en verbindingen zijn vaak sectoroverschrijdend: instellingen uit verschillende sectoren bundelen hun krachten. Het idee is dat de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de dienstverlening er zo op vooruitgaan. Aan de andere kant bestaat het risico van bureaucratie, gedwongen winkelnering of concurrentievervalsing. Maar de instellingen zelf benadrukken vooral de kansen voor een betere dienstverlening.

Wat zeker is, is dat de opkomst van verbindingen gevolgen heeft voor de vormgeving van goed bestuur.

### Spanning tussen sectorale regels en sectoroverschrijdende praktijk

Wij zien een belangrijk aandachtspunt in de ontwikkelingen op het gebied van verbindingen: de spanning tussen regels en praktijk. Wet- en regelgeving en financiering zijn namelijk sectoraal georganiseerd en dat doet onvoldoende recht aan de praktijk van instellingen, die steeds meer diensten aanbieden die de sectorgrenzen juist overschrijden. De vraag is of wet- en regelgeving niet meer passen bij de praktijk, of dat de praktijk niet goed gebruik weet te maken van de mogelijkheden die de bestaande wetten, regels en financieringstromen bieden.

We signaleren ook spanning tussen de formele verantwoordingseisen en de context waarin instellingen voor zorg, wonen en welzijn functioneren. Als de formele eisen niet aansluiten op de dagelijkse praktijk, kan een papieren verantwoording ontstaan die wel voldoet aan de wettelijke eisen maar weinig zegt over de werkelijkheid.

Bij toezicht zien we dezelfde spanning tussen regels en praktijk. Toezicht is sectoraal ingericht, wat sectoroverschrijdend toezicht houden lastig maakt. Externe toezichthouders hebben geen volledig inzicht in verbindingen.

### Goed bestuur in de praktijk bij verbindingen: veel onduidelijk

Er zijn grote verschillen in de mate waarin interne toezichthouders zicht hebben op verbindingen en op de (beheersbaarheid van de) daarmee verbonden risico's. De meeste verantwoordingsdocumenten in de woonsector bieden belanghebbenden geen informatie over aard en aantal van de verbindingen. Daarnaast maken verbindingen de dialoog met de belanghebbenden alleen maar ingewikkelder, omdat de groep belanghebbenden nog veel heterogener is en daardoor de kans op belangentegenstellingen groter. En dat terwijl juist bij dit soort organisaties de interactie met de omgeving zo belangrijk is. Ze vervullen immers een brede maatschappelijke functie.

### Thema's voor de toekomst

Reflecterend op de resultaten van onze verkenning staan we ten slotte stil bij vier thema's die volgens ons een belangrijke rol zullen spelen in de verdere vormgeving van goed bestuur in de praktijk.

#### Thema 1: Verwachtingenmanagement

Er bestaat een reëel risico dat aan de hooggespannen verwachtingen die bij zowel de beleidsmakers als de instellingen zelf bestaan ten aanzien van het interne toezicht en de omgang met belanghebbenden niet kan worden voldaan. Meer transparantie over gehanteerde toetsingskaders door de raad van toezicht en duidelijkheid in de omgang met belanghebbenden kunnen een eerste stap zijn om de verwachtingen en de praktijk van goed bestuur dichter bij elkaar te brengen.

#### Thema 2: Referentiekaders en toetsingskaders

Wat aan veel van de gesignaleerde knelpunten bij goed bestuur in beleid en praktijk ten grondslag ligt, is het ontbreken van een gemeenschappelijk referentiekader en een duidelijk toetsingskader. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer een bestuurder het goed doet, waarop een interne toezichthouder precies geacht wordt te toetsen of waaraan een goede dialoog met de omgeving moet voldoen.

#### Thema 3: Politieke sturing versus maatschappelijke verankering

Aan de ene kant halen de instellingen in de zorg, het onderwijs en de woonsector hun legitimiteit uit de mate waarin en de manier waarop ze inspelen op de lokale behoeften en de mate waarin ze geworteld zijn in de lokale omgeving. Aan de andere kant stellen de lokale en landelijke politiek ook hun eigen eisen aan het functioneren van scholen, ziekenhuizen of corporaties in termen van toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit. De maatschappelijke legitimiteit en de politieke sturing kunnen op gespannen voet staan met elkaar.

Daarnaast staan zowel de politieke sturing als de maatschappelijke verankering onder druk als gevolg van (sectoroverstijgende) schaalvergroting en fusies. Het is steeds minder duidelijk van wie en voor wie de instellingen zijn. Daardoor wordt hun positie in de maatschappij onduidelijker.

De sturing door de politiek wordt ook lastiger, omdat financiering, wet- en regelgeving en toezicht sectoraal zijn georganiseerd. Dat maakt het steeds moeilijker voor de lokale en landelijke politiek om grip te krijgen en te houden op instellingen die intersectoraal werken, vooral omdat deze organisaties zeker op lokaal niveau in toenemende mate een machtsfactor van belang vormen.

#### Thema 4: De vier p's van goed bestuur

Als we goed bestuur in de praktijk willen beoordelen is het niet voldoende om te onderzoeken of aan de principes van de governancecode is voldaan. Ook de processen, de prestaties en de houding en het gedrag van personen wegen mee. Uit onze verkenning blijkt dat de invulling van drie van de vier p's nog niet voldoende is uitgekristalliseerd.

Over de principes van goed bestuur, die zijn vastgelegd in de governancecodes, lijkt in het algemeen vrij brede overeenstemming te bestaan.

Lastiger wordt het bij personen. Wat is een goede houding en wie bepaalt dit?

Zeker bij maatschappelijk ondernemerschap is die vraag nog niet eenduidig beantwoord. En ook voor de interne toezichthouder geldt dat niet duidelijk is wanneer hij het goed doet. Vooral bij sectoroverschrijdende verbindingen is niet duidelijk waarop hij wordt geacht te toetsen.

Met processen als verantwoording afleggen en dialoog voeren met de omgeving worstelen instellingen met soortgelijke vragen. Wanneer is de dialoog en verantwoording die een organisatie voert goed en wie bepaalt dit? Hoe worden relevante belanghebbenden geselecteerd en aan welke behoeften van belanghebbenden komt de instelling tegemoet?

Ten slotte de vraag welke *prestaties* verwacht worden van instellingen. Een lastige vraag, vooral omdat ziekenhuizen, scholen en woningcorporaties geen eenvoudige taakorganisaties zijn, maar maatschappelijke ondernemingen met een breed scala aan doelstellingen en belanghebbenden. De vraag is dus: wanneer doe je het goed als maatschappelijke onderneming? Zolang er geen consensus is over het antwoord op die vraag, is een eenduidig oordeel over het functioneren en presteren van een instelling niet mogelijk.

# I Inleiding

## I.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is in een aantal beleidssectoren veel geïnvesteerd in het stimuleren van goed bestuur (ook wel governance) bij instellingen op afstand van de overheid die een publieke taak uitvoeren. Zo hebben verschillende ministers beleid ontwikkeld rondom goed bestuur in de woonsector, de zorg en het onderwijs. Brancheorganisaties binnen die beleidsvelden hebben zelf governancecodes opgesteld. Ook in andere sectoren hebben instellingen op afstand van het Rijk volop aandacht voor goed bestuur. Dit blijkt onder meer uit het flinke aantal organisaties dat door toe te treden tot de Handvestgroep Publiek Verantwoordenden de ‘Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties’ onderschrijft. Bij het kabinet en in de Tweede Kamer kan het onderwerp ‘goed bestuur’ op een warme belangstelling rekenen (zie onder andere OCW, 2006a, 2008, VWS, 2005a en VROM 2005; zie verder hoofdstuk 2).

### Het begrip goed bestuur

De term goed bestuur is veelomvattend en wordt op verschillende manieren gebruikt. Wij maken onderscheid tussen *goed openbaar bestuur* en *public governance*.<sup>1</sup>

#### **Goed openbaar bestuur: goed bestuur als kenmerk van een stelsel**

Onder goed openbaar bestuur verstaan wij de set van principes die voor het openbaar bestuur als geheel gelden. Het gaat dan om een transparante, vraaggerichte, effectieve en efficiënte publieke sector die publieke (democratische) verantwoording aflegt.<sup>2</sup>

#### **Public governance: goed bestuur als organisatiekenmerk**

Wanneer we het over public governance hebben, vatten we goed bestuur op als een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen en tussen organisaties die publieke taken uitvoeren. Dan gaat het bijvoorbeeld om de manier waarop intern toezicht en de dialoog met belanghebbenden zijn vormgegeven en om het op orde zijn van de bedrijfsvoering. Deze benadering staat ook wel bekend als ‘government governance’ of ‘public governance’.

In deze verkenning staat goed bestuur als organisatiekenmerk (*public governance*) centraal.

Goed bestuur als organisatiekenmerk staat niet op zichzelf. Het is één van de prikkels die in theorie zouden moeten leiden tot organisaties die beter presteren, een grotere legitimiteit hebben, meer responsief werken, leren en flexibel en toekomstbestendig zijn.

Andere prikkels binnen een organisatie zijn bijvoorbeeld ambitieuze en capabele bestuurders of medewerkers, of instrumenten zoals benchmarking of visitaties. Ook buiten de organisaties bestaan er prikkels zoals toezicht door en verantwoording aan minister(s), toezichthouder(s) en branchevereniging(en) of externe prikkels zoals kiezende klanten, concurrenten, kritische volgers en prestatieafspraken.

Goed bestuur dient dus meer doelen dan alleen goede prestaties en andersom worden prestaties van een instelling door meer zaken dan alleen door goed bestuur bepaald.

<sup>1</sup>

In de (internationale) governance literatuur worden nog tal van andere indelingen gemaakt waarbij bijvoorbeeld de nadruk ligt op governance in (internationale) netwerken, of governance als vorm van coördinatie. Hier beperken we ons tot de twee onderstaande visies omdat deze het beste aansluiten bij de definities in de *Essentialia voor goed openbaar bestuur* van de Algemene Rekenkamer (2005) en bij het rapport *Goed bestuur tussen publiek en privaat* van de Algemene Rekenkamer (2006).

<sup>2</sup>

Zie ook onze brochure *Essentialia van goed openbaar bestuur* (Algemene Rekenkamer, 2005) en ons rapport *Goed bestuur tussen publiek en privaat* (Algemene Rekenkamer, 2006).

De Algemene Rekenkamer besteedde in een aantal eerdere publicaties uitgebreid aandacht aan de ontwikkelingen rondom goed bestuur bij instellingen die op het snijvlak van de publieke en de private sector opereren.<sup>3</sup> Deze instellingen hebben zowel met kritische klanten als met de overheid te maken die veel – en soms tegenstrijdige – eisen stellen. Instellingen hopen met een goede inrichting van de bedrijfsvoering, de verantwoording en het toezicht, kortom met goed bestuur, tegemoet te kunnen komen aan deze eisen.

In het rapport *Goed bestuur tussen publiek en privaat* (Algemene Rekenkamer, 2006) constateerden wij dat nog weinig bekend is over de implementatie van alle goede voornemens op governancegebied. Ook is nog weinig bekend over de mate waarin goed bestuur in de praktijk voldoet aan de verwachtingen die zowel beleidsmakers als het veld ervan hebben.

In het nu voorliggende verkennende onderzoek gaan we na hoe instellingen in de sectoren wonen, zorg en onderwijs in de praktijk uitvoering geven aan de principes van goed bestuur zoals die in wet- en regelgeving en branchecodes zijn vastgelegd en tegen welke knelpunten ze daarbij aanlopen. Met deze verkenning van de ontwikkelingen van goed bestuur in de praktijk willen wij ministers, toezicht-houders en instellingen een handreiking bieden bij het verder vormgeven van goed bestuur.

## 1.2 Reikwijdte verkenning

### 1.2.1 Twee aspecten: intern toezicht en omgang met belanghebbenden

We hebben ons bij onze verkenning geconcentreerd op twee aspecten van goed bestuur die momenteel in de praktijk en in de politiek sterk in de belangstelling staan: *intern toezicht* en *omgang met belanghebbenden*. Van intern toezicht wordt zowel door de beleidsmakers als door de brancheverenigingen veel verwacht in het kader van een goed systeem van checks and balances. De omgang met belanghebbenden staat in de belangstelling omdat het presteren van de instellingen in de onderzochte sectoren sterk afhankelijk is van de lokale context waarin onder andere de aard en behoeften van belanghebbenden sterk kunnen verschillen.

*Intern toezicht* is het toezicht op het bestuur van een organisatie door een orgaan binnen dezelfde organisatie. In onze visie bestaat toezicht, dus ook intern toezicht, uit drie elementen die goed op elkaar zijn afgestemd (Algemene Rekenkamer, 2008):

- informatieverzameling
- oordeelsvorming
- eventuele interventies.

Intern toezicht kan bijvoorbeeld worden ingevuld door een raad van toezicht of een raad van commissarissen, maar ook via een model waarin bestuur en toezicht in één orgaan zijn verenigd. We hanteren in deze verkenning de term ‘raad van toezicht’ om intern toezicht aan te duiden, omdat dit model het meest gangbaar is in de sectoren die wij hebben onderzocht.

*Belanghebbenden* van organisaties kunnen directe afnemers van diensten zijn, maar ook lokale samenwerkingspartners of andere partijen die ‘geraakt’ worden door het beleid van de instelling.

Bij het beschrijven van de manier waarop instellingen omgaan met belanghebbenden onderscheiden we *verantwoording aan belanghebbenden* van *dialog met belanghebbenden*.

Wanneer een organisatie zich *verantwoordt*, legt zij achteraf over specifieke onderwerpen aan een specifiek forum rekenschap af. We spreken van meervoudige (publieke) verantwoording als een instelling zich hierbij richt tot verschillende

3

Zie bijvoorbeeld de achtergrondstudies *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak* (Algemene Rekenkamer, 2002), *Verbreding van de publieke verantwoording* (Algemene Rekenkamer, 2004) en *Goed bestuur tussen publiek en privaat* (Algemene, Rekenkamer, 2006).

groepen belanghebbenden en de verantwoording betrekking heeft op een breed palet aan onderwerpen zoals: financiën, prestaties, kwaliteit en maatschappelijk verantwoord handelen.

Van een *dialogo* met belanghebbenden is sprake wanneer een organisatie haar belanghebbenden betreft bij het beleid. Het is tweerichtingsverkeer: er gaat zowel informatie vanuit de betreffende organisatie naar de belanghebbenden, als informatie vanuit de belanghebbenden naar de organisaties.

### 1.2.2 Drie sectoren en verbindingen

Onze verkenning spitst zich toe op de beleidssectoren wonen, zorg en onderwijs. In deze sectoren vinden zowel beleidsmatig als ‘van onderop’ de meeste ontwikkelingen rond goed bestuur plaats. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het governancebeleid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en aan de governancecodes die in de verschillende sectoren zijn opgezet (‘van onderop’).

#### Onderwijs

Binnen het onderwijs concentreren we ons vooral op het *hoger beroepsonderwijs* (waar men veel ervaring heeft met governancemaatregelen) en het *voortgezet onderwijs* (waar veel ontwikkelingen op het gebied van governance zijn maar men nog in de beginfase van de uitvoering zit).

#### Zorg

In de zorgsector ligt de nadruk bij ziekenhuizen en bij instellingen die het aanbieden van zorg combineren met andere functies zoals wonen en welzijn.

#### Wonen

In de woonsector besteden we niet alleen aandacht aan de ‘gewone’ woningcorporaties, maar ook aan corporaties die naast de verhuur van woningen ook actief zijn op aanpalende terreinen en bijvoorbeeld vastgoed leveren en exploiteren voor onderwijs en/of zorg.

#### Verbindingen

Naast de beschrijving van de praktijk van goed bestuur binnen de drie sectoren, besteden wij in deze verkenning ook aandacht aan samenwerkingsverbanden binnen en tussen beleidssectoren. Dat doen we vanuit de verwachting dat woningcorporaties, onderwijsinstellingen of zorginstellingen steeds vaker verbindingen aangaan met instellingen, ook buiten hun eigen sector. Dat gebeurt vanuit verschillende motieven zoals efficiencyoverwegingen, concurrentiemotieven of het streven naar een meer klantgerichte dienstverlening. We gaan in deze verkenning in op de verschillende vormen van samenwerkingsverbanden, schaalvergroting en verbindingen die de afgelopen paar jaar zijn ontstaan. Deze verbindingen hebben consequenties voor goed bestuur: ze stellen andere eisen aan toezicht, dialoog en verantwoording. De vragen ‘van wie?’, ‘voor wie?’ en ‘door wie?’ moeten ook voor deze (sectoroverschrijdende) verbindingen opnieuw worden beantwoord.

## 1.3 Vraagstelling en aanpak

De vraagstelling van deze verkenning naar goed bestuur in uitvoering bestaat uit drie delen:

1. Wat is volgens de verantwoordelijke ministers, toezichthouders, brancheorganisaties en individuele instellingen het belangrijkste doel van goed bestuur en welke verwachtingen hebben zij ten aanzien van goed bestuur?
2. Hoe geven de onderzochte instellingen vorm aan intern toezicht, aan verantwoording aan belanghebbenden en aan de dialoog met belanghebbenden en

wat zijn belemmerende en stimulerende factoren voor instellingen bij het implementeren van de principes van goed bestuur?

3. Wat betekent het ontstaan van (sectoroverschrijdende) verbindingen zoals vergaande samenwerkingsverbanden en schaalvergroting voor de manier waarop goed bestuur in de praktijk wordt ingevuld?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we onderzoek dat door anderen is verricht geanalyseerd en interviews gehouden met deskundigen op het terrein van goed bestuur en met bestuurders en toezichthouders van instellingen (zie bijlage 3). Daarnaast hebben we tijdens een expertmeeting met deskundigen uit diverse sectoren (zie bijlage 4) verschillende thema's rondom goed bestuur uitgediept.<sup>4</sup>

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

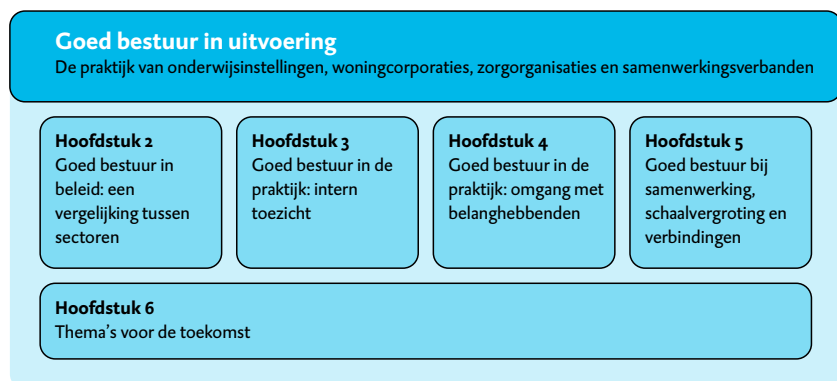
In hoofdstuk 2 geven we weer welke plaats goed bestuur inneemt in het beleid in de drie onderzochte sectoren. Daarbij gaan we vooral in op de verwachtingen die er in de betreffende beleidsvelden bestaan ten aanzien van goed bestuur.

Vervolgens gaan we in op goed openbaar bestuur in de praktijk. In hoofdstuk 3 besteden we aandacht aan hoe instellingen intern toezicht vormgeven en in hoofdstuk 4 staan we stil bij de omgang met belanghebbenden.

In hoofdstuk 5 veranderen we het perspectief van de sectorale instellingen naar de (sectoroverschrijdende) verbindingen. Na een korte beschrijving van recente ontwikkelingen staan we in dat hoofdstuk stil bij de specifieke eisen die verbindingen stellen aan goed bestuur, in het bijzonder intern toezicht en omgang met belanghebbenden. Daarna staan we stil bij de knelpunten die dat met zich meebrengt.

In de slotbeschouwing in hoofdstuk 6 reflecteren we op de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en presenteren we een aantal thema's voor de toekomst. In bijlage 1 zijn de conclusies uit onze verkenning schematisch weergegeven.

Figuur 1: Opbouw rapport



<sup>4</sup>

In deze verkenning staan de opbrengsten van goed bestuur centraal. De kosten van toezicht en verantwoording komen aan de orde in overheidsprojecten rondom de stroomlijning van inspectie en toezicht en modernisering van de rijksoverheid. De Algemene Rekenkamer monitort deze projecten.

## 2 Goed bestuur in beleid: een vergelijking tussen sectoren

In dit hoofdstuk geven we weer hoe goed bestuur in het beleid van de ministers van OCW, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is vormgegeven en hoe toezichthouders, brancheorganisaties en instellingen in de onderzochte beleidsvelden tegen goed bestuur aankijken. We staan ook kort stil bij de governancecodes die in de drie beleidsvelden zijn ontwikkeld. Achtereenvolgens komen de sectoren onderwijs, zorg en wonen aan bod.

### 2.1 Goed bestuur in het onderwijs

#### 2.1.1 Beleidscontext

##### Voortgezet onderwijs

De minister van OCW is in het voortgezet onderwijs (vo) verantwoordelijk voor het goed presteren van het vo-bestel, de bekostiging en de doelmatigheid (OCW 2006c). De Inspectie van het Onderwijs houdt namens de minister van OCW onder andere toezicht op de (verantwoording over de) kwaliteit van het voortgezet onderwijs. Ook gaat de inspectie na of scholen rekening houden met wensen en verwachtingen van ouders/verzorgers over het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2006b). Het bijzonder onderwijs, zoals scholen op christelijke grondslag, wordt van oudsher zelfstandig bestuurd. Voor het openbaar onderwijs zijn de gemeenten van oudsher verantwoordelijk. Vanaf november 1996 hebben gemeenten de mogelijkheid om openbare scholen te verzelfstandigen (CBS, 2007). Het bevoegd gezag van de vo-school moet zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op de school (art 23a en art 24a, WVO).

##### Hoger beroepsonderwijs

De minister van OCW is in het hoger onderwijs<sup>5</sup> verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid en voor een doelmatige besteding van overheids geld. Via bekostiging, regelgeving, afspraken met bestuurlijke partijen en via voorlichting scheidt het ministerie hier randvoorwaarden voor (OCW 2006; 2007).

Het externe toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs wordt uitgevoerd door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). In het hoger beroepsonderwijs stelt de NVAO de eis dat eindkwalificaties zijn ontleend aan de door het beroepenveld opgestelde beroepsprofielen of beroepscompetenties en of medewerkers, studenten, alumni en afnemend beroepenveld actief zijn betrokken bij de interne kwaliteitszorg (NVAO, 2003). Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere beschrijving van de beleidscontext.<sup>6</sup>

#### 2.1.2 Visie op goed bestuur

In het verlengde van de autonomievergroting en veranderende bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs, heeft goed bestuur in het beleid van de minister van OCW een centrale plaats.

In een brief aan de Tweede Kamer over governance in het onderwijs (2008) geeft de minister van OCW een definitie van goed bestuur:

*“Goed bestuur kan in de breedste zin worden geïnterpreteerd als een opvatting over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen al diegenen die (kunnen) bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs.” (p. 2)*

<sup>5</sup> Hoger onderwijs bestaat uit hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo).

<sup>6</sup> Zie ook: Algemene Rekenkamer en Rekenhof van België (2008).



Volgens de minister gaat deze interpretatie van goed bestuur over de rol en positie van docenten, managers, bestuurders, toezichthouders, ouders, leerlingen en studenten. Uiteindelijk moet volgens de minister tussen de genoemde partijen een goed evenwicht ontstaan dankzij een systeem van *checks and balances*. Volgens de minister is het voor een dergelijk systeem essentieel dat het bestuur zowel aan de inspectie verantwoording aflegt als aan degenen die direct betrokken zijn bij het onderwijs. Het wettelijk voorgeschreven jaarverslag is daar een hulpmiddel voor. Specifiek voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is ook de verplichte schoolgids een verantwoordingsinstrument. De minister meent dat verantwoording ook het fundament legt voor de maatschappelijke dialoog met de omgeving van de school (p. 2).

Verderop in de brief benoemt de minister vier elementen van goed bestuur (p. 5):

- professioneel en transparant bestuur;
- verantwoording en maatschappelijke dialoog;
- sterke positie voor de onderwijsprofessional;
- goed systeem van kwaliteitsborging.

Goed bestuur is volgens de minister van OCW een randvoorwaarde om de kwaliteit van het onderwijs te behouden en te verbeteren: “Goed bestuur is geen doel op zichzelf. In het onderwijs is er maar één echt doel en dat is goed onderwijs” (OCW, 2008, p. 3).

De minister veronderstelt dat leerlingen en studenten die les krijgen op scholen die niet goed bestuurd worden het risico lopen hun talenten niet maximaal te benutten. Daarom moet het debat over goed bestuur volgens de minister gaan over de vraag hoe goed bestuur kan bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs (OCW, 2008).

Ook moet goed bestuur in de ogen van de minister van OCW het onderwijs naar een hoger niveau brengen en maatwerk mogelijk maken, zodat het onderwijs beter aansluit bij de capaciteiten en ambities van leerlingen en studenten (OCW, 2006a, p. 3-4; zie ook OCW en LNV 2007). Verder stelt de minister dat het beleid voor goed bestuur moet bijdragen aan een toekomstbestendig onderwijsstelsel en aan een garantie van goede besteding van publieke middelen (OCW, 2005).

De Inspectie van het Onderwijs benadrukt het bestuurlijk handelen als element van goed bestuur, dat moet leiden tot goede resultaten en een goede informatievoorziening naar belanghebbenden.<sup>7</sup> De inspectie noemt als onderdelen van goed bestuur:

- de aanwezigheid van een raad van bestuur en een raad van toezicht;
- de verantwoording aan en dialoog met belanghebbenden.

Volgens de Inspectie van het Onderwijs is de relatie tussen goed bestuur en de kwaliteit van onderwijs niet eenduidig. Goed bestuur is geen voorspellende factor voor onderwijskwaliteit, maar is er wel sprake van een verband. Uit de lijst van zwakke scholen blijkt bijvoorbeeld dat veel van deze scholen te maken hebben met slecht bestuur en slecht management (Inspectie van het Onderwijs, 2006a).<sup>8</sup>

Ook de Onderwijsraad, het adviesorgaan voor de regering op het terrein van het onderwijs, ziet geen directe relatie tussen goed bestuur en de kwaliteit van dienstverlening of de verbetering van bedrijfsprestaties. Volgens de raad waarborgt goed bestuur een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden, en is dat een wenselijk en legitiem streven op zichzelf (Onderwijsraad, 2006, p. 29).

<sup>7</sup> Gesprek met de Inspectie van het Onderwijs op 14 januari 2008.

<sup>8</sup> Dit verband werd bevestigd in een gesprek dat wij met de inspectie hadden op 14 januari 2008.

Volgens de vo-raad, de sectororganisatie voor het voortgezet onderwijs, gaat goed onderwijsbestuur over de wijze waarop instellingen omgaan met hun beleidsruimte. Een duidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden,

transparantie en samenspraak met belanghebbenden zijn hierbij belangrijke elementen (VO-raad, 2007; 2008).

De HBO-raad, de belangen- en werkgeversvereniging van Nederlandse hogescholen, geeft geen expliciete definitie van goed bestuur. In de *Branchecode Governance* plaatst de raad goed bestuur tegen een achtergrond van maatschappelijk ondernemerschap en veranderende bestuurlijke verhoudingen (HBO-raad, 2006, p. 1). De brancheorganisaties vinden de dialoog met belanghebbenden een belangrijk onderdeel van goed bestuur. Zij noemen naast de kwaliteit van het onderwijs het vertrouwen van de samenleving in de school als doel van goed bestuur. Dat vertrouwen betreft vooral het handelen van de organisatie, waaronder de bedrijfsvoering en de wijze waarop de school omgaat met publiek geld.

Vertegenwoordigers van vo-scholen en hogescholen benadrukken dat goed bestuur ook gaat om goede bestuurders. Zij moeten de continuïteit van de organisatie waarborgen, waarbij ook de kwaliteit van het onderwijs een rol speelt. En dit bestuurlijk handelen wordt eerder bepaald door persoonlijke kwaliteiten dan door gevolgde procedures.

Veel bestuurders van scholen plaatsen een kanttekening bij het idee dat goed bestuur – indirect – moet leiden tot beter onderwijs. Zij stellen dat goed onderwijs in het klaslokaal zelf tot stand komt en dat wat tussen de interne toezichthouder en het schoolbestuur gebeurt niet zichtbaar is voor de werkvloer.

### 2.1.3 Governancecodes

Alle onderwijssectoren hebben in georganiseerd verband governancecodes ontwikkeld. In deze codes zijn bepalingen vastgelegd over onder andere de scheiding van bestuur en toezicht en de omgang met belanghebbenden.

Naleving van de codes is de verantwoordelijkheid van besturen en raden van toezicht, het ‘pas toe of leg uit’-principe is hierbij leidend. Op de naleving van de codes in het onderwijs wordt niet toegezien. In september 2007 en in februari 2008 heeft de minister van OCW de Tweede Kamer laten weten dat hij de invoering en de werking van de codes nauwlettend zal volgen en waar nodig stimuleren (OCW en LNV, 2007; OCW, 2008), maar hoe hij dit precies vormgeeft is nog niet duidelijk. De Onderwijsinspectie heeft vooralsnog geen rol bij het toezicht op de naleving van de codes.

#### Samenvatting

In de visie van de minister van OCW gaat goed bestuur over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen iedereen die kan bijdragen aan de kwaliteit van onderwijs. Hierbij acht hij verantwoording van groot belang, omdat dit het fundament legt voor de maatschappelijke dialoog. Intern toezicht en dialoog met de belanghebbenden worden als belangrijke onderdelen van goed bestuur genoemd. De geïnterviewde instellingen benadrukken dat goed bestuur ook goede bestuurders inhoudt.

Volgens de verschillende partijen in de onderwijssector is goed bestuur geen doel op zich. Volgens de minister is het enige doel kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Een ander doel van goed bestuur is volgens verschillende brancheorganisaties en instellingen vertrouwen wekken bij de samenleving.

In het veld zijn governancecodes ontwikkeld, maar op de naleving ervan wordt niet toegezien.

## 2.2 Goed bestuur in de zorg

### 2.2.1 Beleidscontext

In Nederland is zorg van oudsher een private aangelegenheid. De overheid schept als kadersteller en toezichthouder de randvoorwaarden voor goede, betaalbare en toegankelijke zorg. Met de invoering van het nieuwe zorgstelsel in januari 2006 heeft marktwerking zijn intrede gedaan in de zorg. De patiënt heeft meer keuzevrijheid gekregen en is zo zorgconsument geworden. Dit moet de zorgaanbieders en de zorgverzekeraars prikkelen veilige, effectieve en klantgerichte zorg te leveren of in te kopen.

Sinds in 2006 de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) in werking is getreden, moeten zorginstellingen voldoen aan nieuwe eisen, onder andere ten aanzien van een transparante bestuursstructuur en bedrijfsvoering.<sup>9</sup> In bijlage 2 staat een uitgebreidere beschrijving van de beleidscontext.

### 2.2.2 Visie op goed bestuur

Het nieuwe zorgstelsel vraagt van zorginstellingen dat zij zorgen voor goede kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten en daarover goede informatie geven. Volgens de minister van VWS vergt dit van zorginstellingen goed bestuur. De minister beoogt onder andere met wetgeving (WTZi) transparantie in de zorg te bevorderen en zo de patiënt in staat te stellen zijn keuze voor een zorgverzekeraar te baseren op de kwaliteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de zorg. Volgens de minister van VWS vormen de wettelijke transparantie-eisen vanuit de WTZi, samen met de governancecode van het veld, de eisen voor goed bestuur van zorginstellingen (VWS, 2006a). Goed bestuur beperkt zich volgens de minister niet tot de verantwoording over de financiële gegevens van de zorginstellingen. Het bestuur en de interne toezichthouders van instellingen moeten ook aandacht besteden aan de contracten van de instellingen met de zorgverzekeraars en aan het verslag van de Inspectie voor de Gezondheidszorg over de kwaliteit van de zorg van de instelling. Daarnaast beschouwt de minister de omgang met belanghebbenden als een belangrijk onderdeel van goed bestuur. Het uitgangspunt daarbij is volgens hem aandacht voor de patiënt:

*“In de zorg staat de vraag van de patiënt centraal. Zorginstellingen zullen dus de dialoog met hun patiënten en cliënten goed moeten organiseren. Governance betekent dat de belangrijkste speler op het zorgveld, de patiënt dan wel verzekerde, goed in beeld is.” (VWS, 2005a).*

Volgens de minister is goed bestuur dus vooral een manier om transparantie in de zorg te bevorderen en de markt te laten werken. Hoe meer zorgorganisaties zich verantwoorden en de dialoog zoeken met hun omgeving, hoe beter patiënten kunnen kiezen. En de kiezende patiënt is de motor achter de marktwerking in de zorg. Ook denkt de minister met goed bestuur te kunnen bewerkstelligen dat belanghebbenden meer invloed krijgen op het beleid van de zorgorganisaties.

De commissie Health Care Governance geeft in haar rapport *Health Care Governance* (1999) een definitie van goed bestuur die door veel zorgaanbieders wordt onderschreven en gehanteerd:

*“Health care governance is een stelsel van spelregels en omgangsvormen voor goed bestuur van en goed toezicht op zorgorganisaties, en van adequate verantwoording aan en beïnvloeding door belanghebbenden van de wijze waarop de zorgorganisatie haar doelen realiseert en kwalitatief verantwoorde en doelmatige zorg levert.*

<sup>9</sup>

Om zorg te mogen leveren die ten laste komt van de Zorgverzekeringswet of de AWBZ, moeten zorginstellingen voldoen aan de toelatingseisen van de WTZi. Als we het in dit rapport hebben over zorginstellingen bedoelen we toegelaten instellingen.

Belanghebbenden zijn onder andere patiënten, medewerkers, bestuurders, toezichthouders, zorgverzekeraars, patiëntenorganisaties, de rijks- en de lokale overheid.” (p. 11)

De Brancheorganisaties Zorg (BoZ) achten goed bestuur noodzakelijk en vooral een zaak van het veld. Zij wezen er tijdens ons gesprek op dat goed bestuur zich niet alleen laat vangen in regels, maar dat het ook afhangt van de kwaliteit van de bestuurders en toezichthouders.

Bestuurders en toezichthouders van instellingen die wij spraken, gaven aan dat goed bestuur betrekking heeft op sturen, beheersen en verantwoorden. Een aantal zorginstellingen wijst erop dat goed bestuur vooral draait om het samenspel tussen raad van bestuur en raad van toezicht en het informeren van belanghebbenden. Daarnaast wordt goed bestuur in verband gebracht met resultaten. Goed bestuur houdt volgens de geïnterviewden in dat de interne bedrijfsvoering op orde is, dat de gewenste output wordt geleverd en dat goed wordt verantwoord aan de omgeving.

Tijdens een interview bij de Nederlandse vereniging van ziekenhuizen (NVZ) werd daaraan toegevoegd dat goed bestuur ook blijkt uit de mate waarin een instelling in staat is om in de markt te overleven. Net als de minister van VWS brengt de NVZ goed bestuur dus nadrukkelijk in verband met de marktwerking in het nieuwe zorgstelsel

### 2.2.3 Governancecodes

In 2005 hebben de gezamenlijke brancheorganisaties in de Zorg (BoZ) de zorgbrede governancecode uitgebracht. Dit is een code van alle brancheverenigingen in de zorg die betrekking heeft op goed bestuur en goed toezicht. De code bevat bepalingen over de verantwoording aan belanghebbenden en over de taken en de werkwijze van de raad van bestuur en van de raad van toezicht.

De raad van bestuur en de raad van toezicht zijn verantwoordelijk voor de naleving van de principes van de code. Naleving van de code is verder een voorwaarde voor lidmaatschap van de afzonderlijke brancheorganisaties. Deze brancheorganisaties zien de controle op implementatie en naleving van de code echter niet als hun taak. Daarvoor is bij het Scheidsgerecht Gezondheidszorg de Governancecommissie Gezondheidszorg opgericht. Rechtspersonen die geen contractrelatie met de zorginstelling hebben, kunnen hier een klacht indienen als zij menen dat een zorginstelling de governancecode heeft geschonden.

#### Samenvatting

Goed bestuur beperkt zich volgens de minister van vws dus niet alleen tot verantwoording over financiën, maar betekent ook verantwoording over de kwaliteit van de zorg. Daarnaast moeten zorginstellingen aandacht hebben voor interne en externe belanghebbenden en betekent goed bestuur in zijn visie ook dat de patiënt centraal wordt gesteld.

De minister vindt goed bestuur een instrument om transparantie in de zorg te bevorderen zodat de markt kan werken. Transparantie-eisen hiervoor zijn vastgelegd in de WTzi. Voor de rest is goed bestuur een taak van het veld, meent de minister. De brancheorganisaties en zorginstellingen sluiten zich hierbij aan, met de kanttekening dat goed bestuur meer is dan regels: het gaat ook om goede bestuurders.

Brancheorganisaties hebben een zorgbrede governancecode uitgebracht, maar zien niet toe op de naleving ervan, daarvoor is in 2007 de Governancecommissie Gezondheidszorg opgericht.

## 2.3 Goed bestuur bij woningcorporaties

### 2.3.1 Beleidscontext

Woningcorporaties voorzien in adequate huisvesting voor die groepen in de samenleving die via de markt niet of onvoldoende van woonruimte kunnen worden voorzien. De minister van vrom is verantwoordelijk voor volkshuisvesting. De activiteiten die woningcorporaties mogen verrichten zijn wettelijk ingekaderd. Corporaties dienen zelf invulling te geven aan dat kader, in overleg met de gemeenten, de wijkbewoners en de huurders. In bijlage 2 staat een uitgebreidere beschrijving van de beleidscontext.

### 2.3.2 Visie op goed bestuur

In de corporatiesector is het governancevraagstuk een van de thema's in het debat tussen de minister, het parlement en de corporaties over de toekomst van de woningcorporaties.<sup>10</sup> De vier onderling samenhangende thema's in die discussie zijn:

1. het verbeteren van de maatschappelijke verankering van de woningcorporaties, bijvoorbeeld door belanghebbenden beter bij het beleid te betrekken, de 'bewoner centraal te stellen' en lokale en regionale behoeften op het gebied van wonen en welzijn systematisch op elkaar aan te laten sluiten;
2. het versterken van de 'prikkel tot presteren', bijvoorbeeld door het openbaar maken van benchmarkgegevens, en het maken van prestatieafspraken met gemeentes;
3. het 'Europaproof' maken van de corporatiesector en de individuele corporaties, bijvoorbeeld door een gelijk speelveld te creëren voor corporaties en commerciële partijen, en door publieke taken en marktactiviteiten administratief en juridisch te scheiden;
4. het versterken van de governance van woningcorporaties, bijvoorbeeld door het interne toezicht te professionaliseren, te zorgen voor meer vraaggerichte sturing en meer transparantie over prestaties en beloningen.

De minister van vrom beschouwt goed bestuur als onderdeel van een systeem van checks and balances, waarbij instellingen rekening moeten houden met hun belanghebbenden, de uitkomsten van visitaties en benchmarks moeten verwerken in hun beleid, en intern toezicht goed moeten regelen. In een beleidsvisie over de toekomst van woningcorporaties (vrom, 2005) zegt de minister:

*“Zij moeten voldoende ‘checks and balances’ in hun bedrijfsvoering inbouwen om de gewenste maatschappelijke prestaties tot stand te brengen. Zij moeten hun stakeholders serieus nemen en inhoud geven aan horizontale verantwoording naar die stakeholders. Zij moeten onafhankelijke visitatie en benchmarks op een niet-vrijblijvende wijze gaan hanteren. En zij moeten het interne toezicht verder gaan professionaliseren. Waar nodig echter zal ik (rand)voorwaarden vastleggen.” (p. 17).*

Het interne toezicht en de dialoog met en verantwoording aan belanghebbenden zijn volgens de minister van vrom dus belangrijke onderdelen van goed bestuur. Onafhankelijke visitaties en benchmarks zijn volgens de minister ook onderdeel van goed bestuur. In de *Beleidsvisie toekomst woningcorporaties* (vrom, 2005) spreekt de minister de volgende verwachting uit:

*“Instrumenten als benchmarks en visitatie kunnen woningcorporaties ondersteunen in hun streven niet alleen de juiste dingen te doen (dat wil zeggen de gewenste prestaties te leveren), maar deze ook goed te doen. Dus ook met een beheerst niveau aan bedrijfslasten. (...) In mijn visie zie ik benchmarking en visitatie niet als onderdeel van het externe toezicht, maar primair als instrumenten voor de directie en het interne*

<sup>10</sup>

Parallel hieraan vindt het debat plaats over de meest wenselijke maatregelen om de woningmarkt te verbeteren: verbeteren van de betaalbaarheid, vergroten van de doorstroming, tegen gaan van 'scheefwonen', verhoging van het bouwvolume etc.

toezicht. Daar waar het interne toezicht structureel faalt, kan ik via extern toezicht ingrijpen.” (p. 19).

Volgens de minister van VROM vormen kwaliteitssystemen als benchmarks en visitaties een verbinding tussen goed bestuur en maatschappelijk ondernemerschap. In de Beleidsvisie toekomst woningcorporaties noemt de minister het vergroten van de ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap van corporaties als een van de doelen van de modernisering van de relaties tussen overheid en woningcorporaties (VROM, 2005).

Ook Aedes, de vereniging van woningcorporaties, stelt dat verantwoording over en toezicht op de besteding van het maatschappelijk vermogen, en daarmee goed bestuur, nadrukkelijk hoort bij maatschappelijk ondernemerschap.

#### Maatschappelijke ondernemingen

“Maatschappelijke ondernemingen - veelal voortgekomen uit particulier initiatief - leveren producten op gebieden als onderwijs, zorg en huisvesting vanuit een maatschappelijke doelstelling. Het kapitaal, dat in hen geïncorporeerd zit, dient dan ook die maatschappelijke doelstelling. De maatschappelijke doelstelling neemt niet weg dat zij in een marktsituatie opereren en onderhevig zijn aan ontwikkelingen die zich op hun markten voordoen. De koers van de maatschappelijke onderneming wordt uitgestippeld in continue dialoog met maatschappelijke belanghouders, aan wie zij zich ook publiekelijk wil verantwoorden. Ingebed in de samenleving willen maatschappelijke ondernemingen zeker stellen dat zij voldoende kennis hebben over de vraag waar zij aan moeten voldoen en willen zij afgerekend worden op de resultaten die zij leveren. Zij stellen scherpe eisen aan de eigen bedrijfsvoering en aan de wijze van verantwoording. Van de overheid verwachten zij zodanige regelgeving dat meer ruimte ontstaat voor maatschappelijk ondernemen.

De maatschappelijke inbedding is voor deze organisaties van even groot belang voor een goed functioneren van de onderneming als de interne bedrijfsvoering en een klantgerichte oriëntatie dat zijn. Allereerst zijn nodig: een goed bestuur, adequate interne checks en balances en de ontwikkeling van branchespecifieke instrumenten voor externe transparantie (zoals visitatie en benchmarking). Daarnaast moeten de maatschappelijke belanghouders op gestructureerde wijze worden betrokken bij het uitstippelen van de strategische koers van de onderneming. Ook de maatschappelijke verantwoording richting belanghouders moet op systematische wijze plaatsvinden.”

*Ceciteerd uit de website van het NTMO, netwerk toekomst maatschappelijke ondernemingen (vanaf juni 2008 het Platform Maatschappelijke Ondernemingen), www.ntmo.nl, d.d. 14 juli 2008.*

### 2.3.3 Governancecodes

De brancheorganisaties Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) hebben hun ideeën over goed bestuur vastgelegd in de Governancecode Woningcorporaties en in de vernieuwde AedesCode.

De governancecode legt normen vast voor goed bestuur en toezicht, maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden, financiële verslaglegging en de positie van de externe accountant (Governancecode woningcorporaties, november 2008, zie [www.aedesnet.nl](http://www.aedesnet.nl)).

De naleving van de governancecode wordt gevolgd door de monitorcommissie Governancecode Woningcorporaties.

De AedesCode (2007, zie [www.aedesnet.nl](http://www.aedesnet.nl)) bevat principes en concrete bepalingen die de organen van de woningcorporatie en hun leden in acht zouden moeten nemen. Het onderschrijven van de AedesCode impliceert dat ook de Governancecode Woningcorporaties wordt onderschreven.

De leden van Aedes dienen elkaar aan te spreken op het naleven van de Aedescode. Daarnaast kan iedereen die ‘een redelijk en direct belang heeft’ een klacht indienen bij de onafhankelijke Commissie AedesCode als woningcorporaties zich niet houden aan de bepalingen van de AedesCode. De commissie kan adviseren tot bemiddeling of een sanctie opleggen.

### Samenvatting

De minister van vrom ziet goed bestuur als onderdeel van het systeem van *checks and balances* dat woningcorporaties in hun bedrijfsvoering moeten inbouwen om de gewenste maatschappelijke prestaties tot stand te brengen. Belangrijke elementen van dat systeem zijn verantwoording aan en dialoog met belanghebbenden, onafhankelijke visitatie en benchmarks en de verdere professionalisering van het interne toezicht. Uit de interviews blijkt dat de corporaties dit ook belangrijke elementen vinden.

De brancheorganisaties Aedes en de vtw hebben hun ideeën over goed bestuur vastgelegd in de Governancecode voor Woningcorporaties en in de vernieuwde AedesCode. Leden van de brancheorganisaties dienen elkaar aan te spreken op naleving van de codes. Voor de AedesCode bestaat een commissie die toeziet op de naleving.

## 2.4 Conclusies

In de voorgaande paragrafen hebben we beschreven hoe minister, toezicht-houders, brancheorganisaties en instellingen in de sectoren onderwijs, zorg en wonen tegen goed bestuur aankijken. Hieronder gaan we in op een aantal opvallende overeenkomsten en verschillen.

### Goed bestuur en veranderende bestuurlijke verhoudingen

Goed bestuur is in het beleid van de sectoren onderwijs, woningcorporaties en zorg verschillend ingebed. De ministers van ocw, van vrom en van vws bekijken het ieder vanuit een ander perspectief. Desondanks zien we dat goed bestuur in alle sectoren samenhangt met een grotere onafhankelijkheid van de instellingen ten opzichte van het Rijk.

De minister van ocw stuurde de Tweede Kamer al verschillende nota's over het thema goed bestuur, in het verlengde van de veranderende bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. In de visie van de minister van ocw gaat goed bestuur over de verdeling van verantwoordelijkheden en kan goed bestuur bijdragen aan de kwaliteit van onderwijs.

In de gezondheidszorg staat gereguleerde marktwerking centraal: de patiënt moet kunnen kiezen. Goed bestuur kan volgens de minister van vws bijdragen aan de transparantie en de kwaliteit die daarvoor nodig zijn.

In de corporatiesector is goed bestuur onderdeel van een bredere discussie over de vormgeving van het stelsel van woningcorporaties, waarbij het gaat over het creëren van mogelijkheden voor maatschappelijk ondernemerschap en het verbeteren van de maatschappelijke verankering van corporaties.

### Relatie tussen goed bestuur en goed presteren

De verwachtingen ten aanzien van wat goed bestuur kan opleveren lopen in de verschillende sectoren uiteen. De ministers van vrom en van vws vinden dat goed bestuur niet alleen betrekking heeft op financiële prestaties. In het geval van de zorg moet goed bestuur ook leiden tot verantwoording over de kwaliteit van de zorg, om zo tegemoet te komen aan de wensen van (kiezende) patiënten. In het geval van de woningcorporaties heeft goed bestuur ook betrekking op het realiseren van de gewenste maatschappelijke prestaties (doelen voor volkshuisvesting). De minister van ocw gaat een stap verder en schetst goed bestuur als een randvoorwaarde voor het behouden en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. De relatie tussen goed bestuur en goed presteren is niet eenduidig. Aan de ene kant is er natuurlijk geen sprake van goed bestuur als een instelling langere tijd onder de maat presteert. Aan de andere kant zal het voldoen aan de principes van goed bestuur niet zonder meer leiden tot goede prestaties. Prestaties van leerlingen en studenten worden bijvoorbeeld maar voor een klein deel bepaald door de

bestuursstructuur, het interne toezicht of de relatie met de omgeving van een onderwijsinstelling. Goed bestuur gaat vaak over de kwaliteit op instellingsniveau, terwijl de prestaties van een organisatie voor een groot deel afhangen van de kwaliteit van de individuele professional, van zijn prestaties in de operatiekamer, in de klas of in de omgang met huurders.

#### **Belangrijkste elementen van goed bestuur**

Hoewel de inbedding van goed bestuur in het beleid in de verschillende sectoren verschilt, zijn *intern toezicht* en de *omgang met belanghebbenden* in alle drie de sectoren belangrijke elementen van goed bestuur. Daarbij ziet de minister van VROM visitaties en benchmarks ook als onderdeel van goed bestuur en betreft de minister van OCW de rol van kwaliteitszorg en van individuele professionals ook bij goed bestuur.

Ook brancheorganisaties en individuele instellingen zien *intern toezicht* en *omgang met belanghebbenden* als essentiële onderdelen van goed bestuur. Dit komt ook tot uitdrukking in de verschillende *governancecodes*, waarin deze elementen een prominente plaats hebben. Veel bestuurders en toezichthouders benadrukken wel dat goed bestuur meer is dan een formele bestuursstructuur of het naleven van een code, maar dat goed bestuur vooral ook afhankelijk is van een goede bestuurder.

#### **Governancecodes: goed bestuur als zelfregulering**

In alle drie de sectoren hebben brancheorganisaties – al dan niet onder druk van wetgeving – *governancecodes* opgesteld. Van de instellingen wordt verwacht dat zij zelf invulling geven aan de algemeen geformuleerde normen uit deze codes. Instellingen worden echter in geen van de sectoren systematisch getoetst op de naleving van de codes. Wel zijn commissies ingesteld die klachten over de naleving van de codes kunnen behandelen en is in de meeste codes voorzien in een evaluatie- of monitorcommissie. Maar met deze bepalingen is niet gegarandeerd dat de richtlijnen die in de codes zijn opgenomen ook door alle instellingen nageleefd worden. De sectoren verwachten dus veel van zelfregulering. Overigens zijn instellingen die niet zijn aangesloten bij een van de brancheorganisaties helemaal niet gehouden aan naleving van de *governancecodes*.



## 3 Goed bestuur in de praktijk: intern toezicht

In deze verkenning staat goed bestuur als organisatiekenmerk centraal. Eerder gaven wij aan dat wij ons bij de analyse van de praktijk van goed bestuur beperken tot intern toezicht en de omgang met belanghebbenden, omdat zowel het veld als de politiek veel belangstelling hebben voor deze twee elementen. In dit hoofdstuk concentreren we ons op intern toezicht. Na een inleiding over intern toezicht (§ 3.1) beschrijven we de verwachtingen van ministers ten aanzien van intern toezicht (§ 3.2). Vervolgens gaan we in op de knelpunten waar interne toezicht-houders in de praktijk tegen aanlopen (§ 3.3). Ten slotte formuleren we onze conclusies over intern toezicht in de praktijk (§3.4).

### 3.1 Over intern toezicht

Intern toezicht is het toezicht op het bestuur van een organisatie door een orgaan binnen dezelfde organisatie. Dit kan op twee manieren vormgegeven worden: volgens het one-tiermodel en volgens het two-tiermodel.

In het one-tiermodel zijn bestuurders en interne toezichthouders verenigd in één orgaan. Bij het two-tiermodel zijn intern toezicht en bestuur formeel gescheiden in afzonderlijke organen. Intern toezicht wordt in dat geval ingevuld door een raad van toezicht of een raad van commissarissen.

Het one tier (of monistische) bestuursmodel is de gangbare vorm in het internationale bedrijfsleven.<sup>11</sup> Maatschappelijke ondernemingen (zie kader paragraaf 2.3.2.) kiezen meestal voor een two tier bestuursmodel, hoewel dit niet altijd wettelijk is voorgeschreven (Hooge en Helderman, 2007, p. 47).

Voor onderwijsinstellingen, zorgverzekeraars en zorgaanbieders en voor woningcorporaties is het two-tiermodel leidend bij de vormgeving van intern toezicht, hoewel het per sector verschillend is geregeld.

Voor woningcorporaties is wettelijk voorgeschreven dat zij een afzonderlijk toezichthoudend orgaan moeten hebben.<sup>12</sup>

Ook voor zorginstellingen is de scheiding van bestuur en toezicht wettelijk voorgeschreven. Zij moeten een orgaan hebben dat toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en dat deze met raad ter zijde staat.<sup>13</sup> De zorgbrede governancecode neemt het two-tiermodel als uitgangspunt (raad-van-toezichtmodel), maar laat zorgorganisaties vrij in de precieze invulling van het model. In de code staat dat zorgorganisaties die een ander model hantieren de code zelf moeten vertalen naar hun eigen situatie. Ook de minister van VWS laat ruimte voor zorginstellingen om het interne toezichthoudend orgaan anders vorm te geven dan in een raad-van-toezichtmodel (ook wel raad-van-commissarissenmodel genoemd).<sup>14</sup>

In het voortgezet onderwijs en hoger beroepsonderwijs is de scheiding van bestuur en toezicht (nog) niet in de wet vastgelegd. De governancecode voor hogescholen gaat wel uit van een two-tiermodel (raad-van-commissarissenmodel).

De governancecode voor het voortgezet onderwijs daarentegen schrijft niet een bepaald model voor intern toezicht voor. De minister van OCW stelt dat voor het

11

In Nederland is het two tier (of dualistische) bestuursmodel sinds 1971 verplicht voor grote bedrijven die onder het zogenaamde structuurregime (d.w.z. bedrijven waar een raad van commissarissen verplicht is) vallen (BW 2:57, tweede lid).

12

Besluit Beheer Sociale Huursector, artikel 7, 1e lid, onder b.

13

Uitvoeringsbesluit WTZi, art. 6.1.

14

In de voorlichtingsbrochure die VWS heeft uitgegeven over de WTZi, staat toegelicht: "Dat hoeft niet altijd precies volgens het raad van toezicht-model te zijn. Vooral in de sector verpleging en verzorging zijn kleinere organisatorische verbanden actief. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om een toezichthoudend orgaan in te stellen (bestaande uit twee of drie personen) naast bestuur en directeur. Dat is toegestaan. Er ontstaat dan wel een drielagen structuur." (VWS, 2006a, p. 15).

basisonderwijs en voortgezet onderwijs een verplichte raad van toezicht niet wenselijk is, gezien de omvang van sommige instellingen en de variatie in de bestuurlijke inrichting in deze sector. De minister beargumenteert het verschil als volgt:

*“ (...)de grote en vaak ook sterke besturen in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs vragen om een sterke tegenspeler zoals een raad van toezicht. “ (OCW, 2008, p. 8)*

### 3.2 Verwachtingen

Het principe van scheiding tussen bestuur en toezicht is dus gemeengoed in het onderwijs, in de zorg en bij woningcorporaties. De meeste instellingen in die sectoren geven intern toezicht vorm volgens het two-tiermodel. Maar wat wordt er verwacht van intern toezicht? Uit onze verkenning blijkt dat dit afhangt van de beleidscontext en dus verschilt per sector.

De minister van OCW ziet verantwoording aan een interne toezichthouder als belangrijke voorwaarde voor goed onderwijs. De minister verwacht dat intern toezicht zorgt voor de afstemming tussen vraag en aanbod van scholen. Verder verwacht de minister dat het betrouwbare externe verantwoording afdwingt en dat het bestuurders gericht houdt op de doelstelling van scholen (OCW, 2005 en 2008).

De schaalvergroting en professionalisering van zorgorganisaties zorgen er volgens de minister van VWS voor dat het ‘klassieke’ besturingsmodel zonder gescheiden interne toezichtfunctie niet meer toereikend is. Ook de veranderende verhoudingen tussen overheid en zorginstellingen vragen volgens de minister om een goede vormgeving van bestuur. Zo stelt de minister dat een verzekeraar erop moet kunnen rekenen dat gecontracteerde aanbieders een raad van toezicht hebben waarvan de leden geen deel uitmaken van de dagelijkse of algemene leiding (VWS, 2005b, 2005c en 2006b).

In de visie van de minister van VROM dient de interne toezichthouder bij woningcorporaties erop toe te zien dat de organisatie een efficiënte en verantwoorde bedrijfsvoering heeft en dat de verschillende maatschappelijke doelen van de woningcorporatie met elkaar in evenwicht zijn. Daarnaast verwacht de minister dat professioneel intern toezicht bijdraagt aan effectief, financieel verantwoord en rechtmatig ondernemerschap. Belangrijke elementen daarvan zijn een passende beloning van bestuurders en commissarissen, en verantwoording aan en dialoog met belanghebbenden (VROM, 2005; 2006).

Binnen alle drie de onderzochte sectoren leeft de verwachting dat externe toezichthouders gebruik kunnen maken van het werk van interne toezichthouders. Wanneer de externe toezichthouder vervolgens constateert dat het interne toezicht goed geregeld is, kan dit volgens deze opvatting leiden tot vermindering van extern toezicht.<sup>15</sup> De minister van OCW zegt daar in de toezichtvisie *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht opgesteld* (2006b) het volgende over:

*“Als instellingen een herkenbare ‘branchecode governance’ hanteren, vergelijkbare prestaties in hun verantwoordingsdocumenten opnemen en door hun eigen accountant laten rapporteren over de toepassingen van de governancecode, kan OCW meer op afstand blijven.” (p. 12)*

### 3.3 Praktijkervaringen

Uit onze verkenning blijkt dat op een aantal punten nog onduidelijkheden bestaan over de manier waarop intern toezicht ingevuld moet worden. We zijn nagegaan hoe toezichthouders in de praktijk omgaan met deze potentiële knelpunten en wat de eventuele risico's zijn:

- de rollen en taken van interne toezichthouders (zie § 3.3.1);
- de onderwerpen van intern toezicht (zie § 3.3.2);
- de informatievoorziening aan interne toezichthouders (zie § 3.3.3);
- de verantwoording door interne toezichthouders (zie § 3.3.4);
- de mogelijkheden tot ingrijpen bij falend intern toezicht (zie § 3.3.5).

#### 3.3.1 Rollen en taken interne toezichthouders

Voor de zorg en de corporatiesector is in wetgeving vastgelegd dat instellingen een intern toezichthoudend orgaan moeten hebben. De taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder heeft de wetgever slechts globaal ingevuld. Zo dient de interne toezichthouder bij woningcorporaties toezicht te houden op het bestuur en is hij bevoegd tot het nemen van maatregelen.<sup>16</sup> In de zorg moeten instellingen een intern toezichtorgaan hebben dat de leiding met raad ter zijde staat.<sup>17</sup> Voor het voortgezet onderwijs en het hoger beroepsonderwijs is over intern toezicht (nog) niets wettelijk geregeld.

De verschillende brancheorganisaties hebben in hun governancecodes<sup>18</sup> wel het een en ander vastgelegd over het takenpakket van interne toezichthouders. Zo is in de governancecodes van alle drie de sectoren bepaald dat interne toezichthouders moeten toezien op verschillende zaken, waaronder de financiële verslaglegging door het bestuur. Daarnaast is vastgelegd dat de interne toezichthouder de taak heeft om het bestuur te benoemen, te beoordelen en de bezoldiging van het bestuur vast te stellen. Tot slot is in drie van de vier codes (alleen in de zorgbrede governancecode niet) een bepaling opgenomen dat de interne toezichthouder het bestuur met raad terzijde staat.<sup>19</sup>

Uit de codes en uit literatuur is af te leiden dat een interne toezichthouder drie verschillende rollen kan spelen:

- een toezichtrol;
- een adviesrol;
- een werkgeversrol.

Bij de instellingen die wij hebben gesproken, zien we alle drie de rollen terug. Daar keuren toezichthouders in ieder geval de jaarrekening, de strategie, majeure investeringen en fusies goed. Verder benoemt en beoordeelt de interne toezichthouder meestal de bestuurder. Ook de adviesrol komt bij de meeste interne toezichthouders tot uitdrukking en wordt doorgaans door zowel bestuurders als toezichthouders gewaardeerd.

In de literatuur wordt gewezen op het risico van de combinatie van deze rollen: er kan een spanning ontstaan tussen de toezichtrol en de adviesrol. Luursema e.a. (2003) signaleerden bijvoorbeeld dat toezichthouders een bestuurshandeling moesten beoordelen waartoe zij zelf hadden geadviseerd.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd komt naar voren dat deze spanning tussen adviseren en controleren in de praktijk nauwelijks wordt ervaren (zie voorbeelden in onderstaand kader). Wel benadrukten de gesprekspartners regelmatig dat de toezichthouder niet moet gaan meebesturen door op de stoel van de bestuurder te gaan zitten.

<sup>16</sup> BBSH, artikel 7, eerste lid, onder b.

<sup>17</sup> WTZi Uitvoeringsbesluit, 6.1.

<sup>18</sup> BoZ, VO-raad, HBO-raad, Aedes en Code Woningcorporaties.

<sup>19</sup> Voor zorginstellingen is de raadgevende taak van het toezichthoudend orgaan wel wettelijk voorgeschreven in het Uitvoeringsbesluit WTZi.

**Toezichthouder, adviseur en werkgever? Twee praktijkvoorbeelden***Voorbeeld 1, uit interviews in de zorgsector*

Wij spraken een interne toezichthouder van een middelgroot ziekenhuis die zichzelf in de eerste plaats de werkgever van de raad van bestuur vindt. De raad van toezicht kijkt daarnaast terug (achteraf) en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het bestuur. De toezichthouder benadrukt hierbij dat de raad van toezicht ontwikkelingen en plannen volgt, terwijl de raad van bestuur bestuurt. Volgens de geïnterviewde moet de toezichthouder niet in de valkuil stappen om te gaan 'meebesturen', maar hij kan wel adviseren, bijvoorbeeld over het tempo van het proces of over het raadplegen van belanghebbenden of deskundigen.

*Voorbeeld 2, uit interviews in de onderwijssector*

De raad van toezicht van een grote scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs waar wij mee spraken, gaf aan dat het uitgeoefende toezicht getrapd en hybride is. Intern toezicht betreft niet alleen het pure toezien (inspecteren), maar kent ook bestuurlijke elementen. Andersom geldt dit net zo: het bestuur ziet ook toe, bijvoorbeeld op het functioneren van de schoolleiders. De raad van toezicht ziet er dan op zijn beurt op toe dat het college van bestuur dit inderdaad doet. Volgens de bestuurder van deze instelling geeft de raad van toezicht kritische feedback, hij coacht zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten.

Uit de gesprekken kwam verder naar voren dat raden van toezicht hun toezicht in de praktijk vanuit uiteenlopende perspectieven vormgeven. Zo zijn er raden van toezicht die vooral handelen vanuit het organisatiebelang, terwijl andere toezichthouders zich vooral richten op het maatschappelijk belang. Hetzelfde geldt voor langetermijnbelangen en kortetermijnbelangen: de raden van toezicht die wij spraken maken daarin verschillende keuzes.

**3.3.2 Onderwerpen van intern toezicht**

Toezicht houden is één van de taken van interne toezichthouders. Maar waarop dienen zij toezicht te houden? In de governancecodes van de drie onderzochte sectoren is de bepaling opgenomen dat interne toezichthouders in ieder geval moeten toezien op de strategie, op het behalen van de organisatiedoelen en op de naleving van wet- en regelgeving.<sup>20</sup> Ook is opgenomen dat ze de jaarrekening, het jaarverslag en de begroting moeten goedkeuren.

De codes voor woningcorporaties en voor het hoger beroepsonderwijs stellen daarnaast dat de toezichthouder moet toezien op het beleid van de instelling om kwaliteit van producten/diensten te waarborgen en op de maatschappelijke verantwoording en dialoog. De AedesCode gaat nog een stap verder en bepaalt dat interne toezichthouders bij woningcorporaties ook moeten toezien op het realiseren van maatschappelijk rendement (bijvoorbeeld de bijdrage aan de leefbaarheid van wijken) en van prestaties op het gebied van volkshuisvesting.<sup>21</sup> De zorgbrede governancecode schrijft voor dat de raad van toezicht erop moet toezien dat de organisatie op passende wijze uitvoering geeft aan zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid.<sup>22</sup> Voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs schrijven de codes echter niet expliciet voor dat toezichthouders toezicht moeten houden op de kwaliteit van de dienstverlening of op maatschappelijke prestaties.

Hoewel uit de interviews met de brancheorganisaties van de zorg en het hoger beroepsonderwijs naar voren komt dat het zwaartepunt van intern toezicht in de praktijk nog vaak op financiële aspecten ligt, blijkt er in toenemende mate aandacht te zijn voor toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening. Zo blijkt uit onderzoek van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) naar de verantwoording van interne toezichthouders dat 86% van de raden van commissarissen van woningcorporaties zich – volgens het jaarverslag – verantwoordelijk acht voor de realisatie van de zogenoemde 'volkshuisvestelijke opgaven' (CFV, 2007). De meeste betrokken partijen in de drie sectoren zien de verschuiving van toezicht op financiën naar toezicht op kwaliteit als een maatschappelijk wenselijke ontwikkeling.<sup>23</sup> Maar hoewel de meeste interne toezichthouders aandacht willen

20

Enige uitzondering op dit punt is de code van de VO-raad, waarin deze bepaling niet is opgenomen.

21

Aedescode 2007, p. 4 en 15.

22

Zorgbrede Governancecode, par. 3.1, lid 1.

23

Zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, 2005 en BoZ, 2005.

schenken aan de kwaliteit van de dienstverlening, blijken zij er in de praktijk mee te worstelen (zie voorbeeld in onderstaand kader). Afgezien van de vraag wat goede kwaliteit is of wat relevante maatschappelijke prestaties zijn, is het lastig om betrouwbare en relevante informatie hierover te krijgen.

#### Van toezicht op financiën naar toezicht op kwaliteit; een voorbeeld uit de zorg

De toezichtrol van de raad van toezicht van een middelgroot ziekenhuis dat wij spraken beperkt zich vooralsnog tot de financiën. De dialoog tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht gaat in de praktijk veelal over geld (bespreking jaarrekening en begroting). De raad van toezicht probeert nu een slag te maken naar het toezicht op de kwaliteit van zorg, vanuit het gedachtegoed van integrale kwaliteit uit het INK-model.

Voor de zorgsector bevestigen Meurs en Schraven (2006) dat relevante en betrouwbare informatie over de kwaliteit van de dienstverlening soms een knelpunt is. Zij benadrukken dat het een algemeen probleem is dat interne toezichthouders niet werken met ijkpunten.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) constateert dat raden van toezicht bij het toezicht op kwaliteit vooral gebruikmaken van de informatie die de inspectie aanlevert, terwijl de inspectie haar gegevens veelal baseert op informatie van de instelling. De inspectie zou dan ook liever zien dat raden van toezicht gebruikmaken van kwaliteitsindicatoren, zodat ze zelf kunnen ingrijpen als de kwaliteit te wensen over laat.

### 3.3.3 Informatievoorziening aan interne toezichthouders

Om een oordeel te kunnen vormen over het functioneren van de instelling, en eventueel in te kunnen grijpen, hebben interne toezichthouders de juiste informatie nodig. Daarom is in de governancecode voor het hoger beroeps-onderwijs, in de Zorgbrede Governancecode en in de governancecode voor woningcorporaties de bepaling opgenomen dat het bestuur de interne toezichthouder tijdig alle informatie moet verschaffen die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak.

De corporatiecode gaat daarbij nog een stap verder. In die code staat dat de raad van commissarissen informatie kan inwinnen bij functionarissen en externe adviseurs van de woningcorporatie wanneer hij dat nodig acht. Het bestuur van de corporatie moet hiervoor de benodigde middelen ter beschikking stellen.

Ook kan de raad van commissarissen eisen dat bepaalde functionarissen en externe adviseurs bij vergaderingen aanwezig zijn.

In de governancecode voor het voortgezet onderwijs is geen bepaling opgenomen over de informatievoorziening aan de interne toezichthouder.

Naar eigen zeggen verzamelen bijna alle raden van commissarissen van woningcorporaties (96%) zelf de informatie die zij nodig hebben (Hooge en Helderma, 2007). Zij halen hun informatie vooral bij het bestuur en de externe accountant van de corporatie en in iets mindere mate bij anderen (bijvoorbeeld bij de personeelsvertegenwoordiging, huurders en bewoners, de brancheorganisaties Aedes en de VTW, externe adviseurs en gemeente of provincie).

In de zorg bestaat de informatie die interne toezichthouders gebruiken hoofdzakelijk uit documenten als de begrotingen en jaarrekeningen en in mindere mate uit zelfevaluaties van besturen of informatie van adviesorganen. De raden van toezicht in de zorg gaan volgens Meurs en Schraven (2006) maar in een zeer beperkt aantal gevallen zelf op onderzoek uit (17%).

Voor het onderwijs zijn geen cijfers bekend over de wijze waarop interne toezichthouders hun informatie vergaren.

Of de toezichthouders nu zelf op zoek gaan naar informatie of niet, het bestuur van de instelling blijkt in alle sectoren de voornaamste informatiebron. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd kwam naar voren dat interne toezichthouders in de praktijk relatief weinig gebruikmaken van ‘externe’ informatiebronnen. Ze zijn daardoor in hoge mate afhankelijk van het bestuur voor hun informatievoorziening.<sup>24</sup> Berenschot noemt dit de ‘onafhankelijkheidsparadox’: omdat het toezichthoudende orgaan afhankelijk is van de informatie die geleverd wordt door het orgaan waarop men toezicht houdt, is het gevaar dat men toezicht houdt op basis van gekleurde informatie zeer groot (Berenschot, 2007).

De interne toezichthouders zelf zien dit niet altijd als probleem. Zo geven sommige toezichthouders aan dat zij rapporten van externe toezichthouders niet altijd willen zien, omdat zij verwachten dat de bestuurder hen hierover informeert (zoals blijkt uit het voorbeeld in onderstaand kader).

#### Afhankelijk van het bestuur voor informatie: een voorbeeld uit het hoger onderwijs

De toezichthouder van een raad van toezicht van een instelling voor hoger onderwijs waarmee wij spraken vindt dat hij zich voor de informatievoorziening afhankelijk moet opstellen van de bestuurder. De raad van toezicht heeft afspraken met de bestuurder over de rapportages die hij ontvangt (o.a. over bouw, ziekteverzuim, werving, externe activiteiten). De raad van toezicht ontvangt via de bestuurder ook externe informatie over de hogeschool, zoals tijdschriftartikelen of de NVAO-rapportages.

#### 3-3-4 Verantwoording door interne toezichthouders

In alle drie de sectoren is in de governancecodes bepaald dat raden van toezicht zich in het jaarverslag moeten verantwoorden over de verrichte werkzaamheden. In de zorg is het percentage raden van toezicht dat in het jaarverslag apart verantwoording aflegt toegenomen van 53 in 2002 naar 91 in 2005 (Meurs en Schraven, 2006, p. 16).

In 2007 bevatten 459 (97%) van de 474 jaarverslagen in de corporatiesector een apart verslag van de raad van commissarissen en was bij negen woningcorporaties enige toelichting op de raad van commissarissen geïntegreerd in het jaarverslag van het bestuur. 82% van de raden van commissarissen van corporaties geeft in zijn verslag aan wat de belangrijkste besluiten zijn geweest en 94% welke onderwerpen zijn besproken (CFV, 2007). Daar staat tegenover dat de raden die in hun jaarverslag of op de website transparant zijn over de uitkomst van de zelfevaluatie door de raad, over het toetsingskader van de raad en over de werkwijze voor het verwerven van nieuwe leden van de raad, in de minderheid zijn (CFV, 2007; Hooge en Helderma, 2007).

Ook in het bekostigd hoger beroepsonderwijs geven veel interne toezichthouders (bijna 90%) in het jaarverslag een beschrijving van hun activiteiten (Inspectie van het Onderwijs, 2005; CFI, 2007). In het voortgezet onderwijs ligt dit percentage aanmerkelijk lager. Uit een enquête onder bestuurders en toezichthouders in het voortgezet onderwijs (Hoving, 2007) blijkt dat er in het jaarverslag vooral aandacht wordt besteed aan de namen van de toezichthouders (71%). De zittingsperiode krijgt minder aandacht van de toezichthouders (33%) en nog lager scoren verantwoording over hun taakuitoefening, de jaarlijkse zelfevaluatie en evaluatie met het bestuur, en gesprekken over risicobeheersing met het bestuur (elk 19%).

In de praktijk blijken interne toezichthouders dus steeds vaker verantwoording af te leggen over hun functioneren en presteren. Zij verantwoorden zich echter nog slechts sporadisch over bijvoorbeeld de uitkomsten van hun zelfevaluatie of het gehanteerde toetsingskader.

<sup>24</sup>

Behalve bij de benoeming van de accountant, dan is er gelegenheid om deze in een aparte sessie vragen te stellen.

### 3.3.5 Correctiemogelijkheden bij falen intern toezicht

Raden van toezicht functioneren autonoom: er is geen orgaan dat toezicht houdt op het functioneren van de raad van toezicht (of de raad van commissarissen). Aangezien raden van toezicht formeel aan niemand verantwoording afleggen, kan er dus niet worden ingegrepen wanneer zij hun taken niet naar behoren uitvoeren. Zo zijn er in de onderzochte sectoren geen aandeelhouders die bij vennootschappen bijvoorbeeld een formeel tegenwicht vormen voor de raad van bestuur. Verschillende auteurs zien dit mogelijke ‘verantwoordingsvacuüm’ als een risico (zie bijvoorbeeld, Commissie Health Care Governance, 1999, Hoek, 2007 en Luursema e.a., 2003).

In de verschillende sectoren is echter wel een aantal instrumenten beschikbaar waarmee het functioneren van de raad van toezicht kan worden beïnvloed. Zo is in alle governancecodes de bepaling opgenomen dat interne toezichthouders jaarlijks een *zelfevaluatie* moeten uitvoeren. Dit wordt beschouwd als de eigen verantwoordelijkheid van de toezichthouder. Zicht op de kwaliteit van de zelfevaluatie ontbreekt in alle drie de sectoren.<sup>25</sup>

#### Ingrijpen bij falen toezichthouder: een voorbeeld uit het onderwijs

“In de enquête van de VO-raad is de vraag gesteld ‘welk orgaan in dient te grijpen indien de toezichthouder zich onvoldoende aan haar taak wijdt?’. Slechts 15% antwoordt hierop ‘De Inspectie’. Men acht het bestuur zelf meer geschikt om in te grijpen (55%), naast het ingrijpen door andere partijen (30%) zoals de gemeenteraad in het geval van openbaar onderwijs; het ministerie, de MR [medezeggenschapsraad], de stakeholders en de leden van de Raad van Toezicht zelf.” (Berenschot, 2007).

Voor de zorgsector biedt de beleidsregel *Steunverlening aan instellingen met financiële problemen*<sup>26</sup> indirect ruimte aan de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) om eisen te stellen aan de kwaliteit van bestuur en toezicht. De Nza kan namelijk steunverlening afwijzen als deze vindt dat de raad van bestuur en/of de raad van toezicht onvoldoende het vertrouwen bieden dat de financiële problemen worden opgelost en de continuïteit van de zorg gegarandeerd is.

Voor de corporatiesector heeft de minister van VROM aangegeven dat zij de mogelijkheid wil hebben om de raad van toezicht van een woningcorporatie bij *evident disfunctioneren* te ontslaan (VROM, 2005).

Een ander instrument waarmee invloed op het functioneren van raden van toezicht kan worden uitgeoefend is de *wettelijke aansprakelijkheid*. Wanneer toezichthouders hun taak niet naar behoren vervullen, lopen zij het risico aansprakelijk te worden gesteld. Niet alleen de instelling zelf maar ook derden kunnen bestuurders en toezichthouders aansprakelijk stellen voor schade die zij hebben geleden. Bestuurders en toezichthouders zijn in beginsel alleen aansprakelijk voor schade als sprake is van ernstige verwijtbaarheid. Dit is bijvoorbeeld het geval als de raad van toezicht onvoldoende toezicht heeft gehouden op het bedrijfseconomische en organisatorische management door het bestuur.

Een laatste instrument is het *enquêterecht*. Al in 1999 pleitte de Commissie Health Care Governance voor uitbreiding van het enquêterecht wanneer de raad van toezicht zodanig tekortschiet dat de organisatie daardoor haar maatschappelijke functie niet naar behoren vervult. Hierdoor zouden bij stichtingen in de zorg de ondernemingsraad, de cliëntenraad, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het zorgkantoor in geval van twijfel aan een juist beleid een verzoek bij de ondernemingskamer kunnen deponeren.

De minister van VWS heeft dat idee verwerkt in de WTzi. In deze wet zijn onder meer eisen gesteld aan de bestuursstructuur waarbij er belanghebbenden zijn

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld CFV, 2005, 2006a en 2007.

<sup>26</sup> Beleidsregel CI-982/CA-174 Steunverlening aan instellingen met financiële problemen, art. 3.4.

aangewezen die bevoegd zijn de Ondernemingskamer te verzoeken een enquête te starten in geval van een disfunctionerende raad van bestuur en raad van toezicht. De zorginstelling geeft ten minste aan het orgaan dat de cliënten vertegenwoordigt (bijv. cliëntenraad) de bevoegdheid een enquêteverzoek in te dienen bij de Ondernemingskamer, daarnaast eventueel ook anderen. Wanneer uit het onderzoek van de Ondernemingskamer blijkt dat er sprake is van wanbeleid, kan de ondernemingskamer voorzieningen treffen, zoals schorsing of vernietiging van besluiten, schorsing of ontslag van bestuurders en commissarissen, tijdelijke aanstelling van een of meer bestuurders of commissarissen, tijdelijke afwijking van statuten of ontbinding van de stichting.

### 3.4 Conclusies

In de voorgaande paragrafen stonden we stil bij intern toezicht bij instellingen in het onderwijs, in de zorg en bij woningcorporaties. Wij concluderen dat zowel de betrokken ministers als de instellingen zelf hoge verwachtingen hebben van intern toezicht. We concluderen ook dat intern toezicht in de praktijk kwetsbaar is omdat de betrokken partijen zich soms onvoldoende bewust zijn van de risico's die verbonden zijn aan de manier waarop ze hun toezicht vormgeven. Dat geldt voor de mogelijk conflicterende rollen van de interne toezichthouder, voor de afhankelijkheid van de interne toezichthouder van informatie van de bestuurder en voor de mogelijkheden om in te grijpen bij falend intern toezicht. Hieronder gaan we dieper in op onze conclusies.

#### Hooggespannen verwachtingen

Op twee punten blijken de verwachtingen ten aanzien van intern toezicht hooggespannen te zijn.

Ten eerste wordt het in de drie onderzochte sectoren steeds wenselijker geacht dat interne toezichthouders niet alleen aandacht schenken aan financiën en bedrijfsvoering, maar ook aan de kwaliteit van geleverde producten of diensten. In de praktijk blijken interne toezichthouders daar echter mee te worstelen. Het is lastig om te bepalen wat maatschappelijk relevante prestaties zijn en wanneer kwaliteit goed is. Bovendien is het niet eenvoudig om betrouwbare en relevante informatie over de kwaliteit van de dienstverlening te krijgen.

Ten tweede verwachten ministers 'uitruil' tussen intern en extern toezicht. Zij stellen dat wanneer de inspecties constateren dat het interne toezicht goed geregeld is, dit kan leiden tot een vermindering van extern toezicht. Volgens ons kan het verticale toezicht door de minister inderdaad aan doelmatigheid winnen wanneer het aansluit op, en gebruikmaakt van, het interne toezicht. Maar daarbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat de interne en externe toezichthouder altijd een ander perspectief zullen houden. De interne toezichthouder houdt toezicht vanuit het perspectief van de organisatie en moet daarbij verschillende belangen tegen elkaar afwegen. In het verticale toezicht door of namens de minister staat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke taak en het publieke geld centraal.

De hooggespannen verwachtingen onderstrepen het belang van een duidelijke toezichtvisie. Naar onze mening is het belangrijk dat een raad van toezicht aan de buitenwereld duidelijk maakt vanuit welke invalshoek hij handelt. Alleen dan weten betrokkenen wat ze kunnen verwachten van de toezichthouder en kunnen ze hem daar eventueel op aanspreken.<sup>27</sup>



### **Kwetsbaarheden in het interne toezicht**

Uit onze gesprekken kwam naar voren dat sommige risico's die in de literatuur worden beschreven in de praktijk onderbelicht blijven. Wij zijn van mening dat intern toezicht op die punten kwetsbaar is.

Het eerste punt heeft te maken met de *verschillende rollen* die interne toezichthouders vervullen: adviseur, werkgever en toezichthouder. Dat de adviesrol conflicteert met de toezichtrol is een reëel risico. Een raad van toezicht kan immers in de situatie komen dat hij moet oordelen over (de uitvoering van) zijn eigen adviezen. Deze spanning tussen de verschillende rollen en de risico's die het met zich meebrengt worden in beleid en in de praktijk niet altijd erkend en ervaren waardoor de rolvermenging blijft bestaan.

Een tweede kwetsbaar punt dat nog vaak onderbelicht is, is de *onafhankelijkheidsparadox*. Hoewel interne toezichthouders onafhankelijk zijn ten opzichte van het bestuur, zijn ze in belangrijke mate afhankelijk van de informatie die het bestuur hun verstrekt. Interne toezichthouders blijken in de praktijk weinig gebruik te maken van andere informatiebronnen. Door actiever op zoek te gaan naar andere informatiebronnen, kunnen raden van toezicht voorkomen dat zij eenzijdig of beperkt worden geïnformeerd en zo hun onafhankelijke positie versterken.<sup>28</sup>

Een derde kwetsbaar punt is het *verantwoordingsvacuüm* dat kan ontstaan doordat er geen orgaan is dat de interne toezichthouder 'bij de les houdt'. Er zijn wel mogelijkheden om het functioneren van interne toezichthouders te beïnvloeden, zoals zelfevaluatie, enquêterecht en wettelijke aansprakelijkheid, maar daar wordt weinig gebruik van gemaakt. Zo maakt slechts een marginaal deel van de interne toezichthouders de resultaten van de zelfevaluatie bekend.

Juist in een situatie waarin duidelijke 'aandeelhouders' ontbreken en de activiteiten van maatschappelijke ondernemingen een steeds breder palet beslaan, is het belangrijk om stil te staan bij de vraag namens wie en voor wie de raad van toezicht toezicht houdt. En in het verlengde daarvan bij de vraag wie of wat de raad bij de les houdt.

## 4 Goed bestuur in de praktijk: omgang met belanghebbenden

In het vorige hoofdstuk stond intern toezicht centraal. In dit hoofdstuk concentreren wij ons op het andere element van goed bestuur waar in de praktijk en in de politiek volop aandacht voor is: omgang met de belanghebbenden.

Belanghebbenden kunnen directe afnemers van diensten zijn, maar ook lokale samenwerkingspartners of anderen die betrokken zijn bij het beleid van de instelling. Bij het beschrijven van de manier waarop instellingen omgaan met belanghebbenden onderscheiden we *verantwoording aan belanghebbenden* en *dialogo met belanghebbenden*. Er is op papier een duidelijk verschil tussen de verantwoording aan belanghebbenden en de dialoog met belanghebbenden. Maar in de praktijk zien we dat beide vormen in elkaar overlopen.

In dit hoofdstuk gaan wij na hoe instellingen in de drie door ons onderzochte sectoren belanghebbenden betrekken bij hun taakuitvoering en dienstverlening en hoe verantwoording en dialoog zich tot elkaar verhouden. Voor we op die praktijkervaringen ingaan (§ 4.2), beschrijven we hieronder wat in de drie sectoren wordt verwacht van de verantwoording aan en de dialoog met belanghebbenden (§ 4.1). Ten slotte presenteren wij onze conclusies over omgang met belanghebbenden in de praktijk (§ 4.3).

### 4.1 Verwachtingen

Het belang van een goede dialoog met en verantwoording aan belanghebbenden wordt breed door beleidsmakers en bestuurders onderschreven. De gedachte is dat een goede omgang met belanghebbenden kan bijdragen aan:

- het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening;
- vroegtijdige signalering van problemen;
- betere maatschappelijke inbedding van de instelling;
- het creëren van draagvlak voor besluiten;
- meer vertrouwen in de instelling.

De functie die beleidsmakers toekennen aan de omgang met belanghebbenden verschilt per sector. De drie ministers hebben verschillende ideeën over wie de belangrijkste belanghebbenden zijn en welke rol zij kunnen spelen in de taakuitvoering van instellingen.

Volgens de minister van OCW moeten de partijen die het meeste belang hebben bij onderwijs hun invloed erop kunnen uitoefenen (OCW, 2005 en 2006b; OCW en LNV, 2007). Goed onderwijs is volgens de minister alleen mogelijk als iedereen in en rond de school bijdraagt aan de onderwijskwaliteit. De maatschappelijke functie van onderwijsinstellingen vraagt bovendien om een maatschappelijke verantwoording (OCW, 2006b).

Horizontale verantwoording<sup>29</sup> en de bijbehorende dialoog passen binnen het beleid van autonomievergroting in het onderwijs en dragen bij aan de maatschappelijke verankering van scholen (OCW, 2006b en 2008). Volgens de minister moet de dialoog in de eerste plaats worden gevoerd met de docenten. Andere belanghebbenden met wie scholen in gesprek moeten raken of blijven zijn de leerlingen, de studenten en hun ouders, maar bijvoorbeeld ook de onderwijsinstellingen die leerlingen aanleveren of afnemen. In het beroepsonderwijs zijn (stageleverende) bedrijven belangrijke gesprekspartners (OCW, 2008). Ten slotte kent het onderwijs nog een bijzondere vorm van omgang met belanghebbenden: de medezeg-

29

Horizontale verantwoording is de verantwoording aan de verschillende belanghebbenden van een instelling. Horizontale verantwoording onderscheidt zich van verticale verantwoording: de verantwoording aan de minister (of namens hem de toezichthouder).

genschap. Medezeggenschap betreft studenten, ouders, leerlingen en personeel bij het bestuur van de onderwijsinstelling.

#### Toolkit horizontale verantwoording: instrumenten voor vo-scholen

Begin 2006 is in opdracht van het ministerie van OCW een pilot horizontale verantwoording uitgevoerd waar ongeveer tien scholen aan deelnamen. Dit heeft geleid tot een toolkit met instrumenten waarmee vo-scholen de horizontale verantwoording en dialoog met de omgeving kunnen vormgeven. Zo is er een instrument dat scholen helpt de belanghebbenden te identificeren. Verder worden per groep belanghebbenden instrumenten aangeboden die ingezet kunnen worden bij de dialoog met die groep. De toolkit onderscheidt de volgende groepen belanghebbenden: leerlingen, ouders, bestuur, basisscholen, collega vo-scholen en bedrijven en instellingen.

(Zie: [horizontaleverantwoording.kennisnet.nl](http://horizontaleverantwoording.kennisnet.nl))

In het zorgbeleid ligt het accent op gereguleerde marktwerking. Het zichtbaar maken (transparantie) van kwaliteit (veiligheid, effectiviteit, klantgerichtheid) is essentieel voor de werking van het systeem. De minister kent daarin zowel de zorgverzekeraars als de patiënt (de zorgconsument), als 'contractpartners' van de zorgaanbieders, een belangrijke rol toe. Deze belanghebbenden moeten bijdragen aan het bewaken en afdwingen van goede zorg (vws, 2006b).

In het zorgbeleid van de minister van VWS staat de patiënt centraal. Voor deze belanghebbende is de positie ten opzichte van de zorginstelling wettelijk geregeld.<sup>30</sup> Zo is vastgelegd dat cliënten van zorginstellingen inspraak hebben door middel van een cliëntenraad.

Bij de minister van VROM zijn vooral de huurders en de gemeenten in beeld als belanghebbenden. Voor beide groepen is de communicatie tussen hen en de woningcorporatie wettelijk geregeld. Voor de andere belanghebbenden moeten woningcorporaties zelf bekijken hoe zij de dialoog en verantwoording inrichten. De minister is geen voorstander van een wettelijke regeling voor de overige belanghebbenden.

De Governancecode Woningcorporaties noemt als belanghebbenden: werknemers, bewoners, financiers, toeleveranciers, afnemers, de overheid en maatschappelijke organisaties. De code gaat ervan uit dat iedere woningcorporatie zelf bepaalt welke belanghebbenden zij wil betrekken bij haar beleidsvorming en met wie zij een dialoog wil aangaan over de realisatie van beleidsdoelstellingen.

## 4.2 Praktijkervaringen

Net als voor intern toezicht geldt voor de omgang met belanghebbenden dat de invulling ervan nog niet helemaal is uitgekristalliseerd. Dat maakt een goede omgang met belanghebbenden in de praktijk soms lastig. De potentiële knelpunten zijn:

- de toename van het aantal belanghebbenden (§ 4.2.1);
- de categorisering van de verschillende belanghebbenden (§ 4.2.2);
- de representativiteit van individuele belanghebbenden die een groep vertegenwoordigen (§ 4.2.3);
- verantwoording of dialoog (§ 4.2.4.);
- uiteenlopende perspectieven: verschillen tussen bestuur en belanghebbenden en tussen belanghebbenden onderling (§ 4.2.5);
- de doorwerking van de inbreng van belanghebbenden (§ 4.2.6);
- verantwoording als basis voor een dialoog.

<sup>30</sup>

Onder meer in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst.

In de volgende paragrafen lopen we deze punten systematisch na. We eindigen met een aantal overkoepelende conclusies.

#### 4.2.1 Toename van het aantal belanghebbenden

Als het aantal maatschappelijke taken van een instelling toeneemt, neemt ook het aantal belanghebbenden toe, en daarmee de diversiteit aan belangen die het bestuur onderling moet afwegen.

Woningcorporaties zijn bijvoorbeeld allang niet meer alleen verhuurder van sociale huurwoningen. Zij hebben ook taken op het gebied van kwaliteit en leefbaarheid en het verbinden van wonen en zorg. De corporaties moeten daarom niet alleen rekening houden met huurders en met de gemeente, maar ook met wijkbewoners en speciale doelgroepen.

De Onderwijsraad wijst op een vergelijkbare ontwikkeling in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Naast het geven van onderwijs zijn tegenwoordig ook leerlingenopvang na schooltijd, veiligheid bevorderen en het stimuleren van goed burgerschap onderdeel van het takenpakket van de school (Onderwijsraad, 2006b, p.15). Naast ouders en scholieren komen daardoor bijvoorbeeld ook buurtbewoners en organisaties voor kinderopvang in beeld als belanghebbenden. Wel blijkt uit onderzoek van het SCP (2008, p. 12) in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs dat de opvatting van schoolbesturen over het moreel eigenaarschap van de school mede bepalend is voor de bereidheid om in te gaan op wensen en vragen van belanghebbenden. Een schoolbestuur dat het eigenaarschap legt bij de samenleving is eerder geneigd in te gaan op wensen van de samenleving en een bestuur dat het moreel eigenaarschap legt bij ouders zal eerder ingaan op de wensen van ouders.

#### 4.2.2 Categorisering van belanghebbenden

Met de toename van het aantal belanghebbenden neemt ook de noodzaak van categorisering van de belanghebbenden toe. Op die manier kan de instelling per categorie bepalen welke vorm van omgang het meest effectief is. Hieronder gaan we in op enkele indelingen die wij in de praktijk tegenkwamen.

##### **Verticaal of horizontaal**

Uit een onderzoek van Hooge en Helderman (2007) komt naar voren dat voorzitters van de raden van toezicht in de corporaties het oordeel van de prioritaire stakeholders, dat wil zeggen de huurders/bewoners, over de prestaties van de corporatie het belangrijkste vinden. Verder onderscheiden zij verticale en horizontale stakeholders. Verticale belanghebbenden zijn bijvoorbeeld de gemeenten en het CFV, het Ministerie van VROM en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Horizontale stakeholders die in dit verband worden genoemd zijn zorginstellingen, welzijnsinstellingen, andere woningcorporaties, de huurdersbond, politie en Justitie en de brancheorganisaties Aedes en VTW. In onze interviews met woningcorporaties werden daarnaast nog GGZ, ondernemers en regionale en landelijke huurdersplatforms genoemd als belanghebbenden.

##### **Intern of extern**

Uit de interviews die wij hebben gevoerd kwam het onderscheid tussen interne en externe belanghebbenden naar voren. In de zorgsector werden als interne belanghebbenden bijvoorbeeld de eigen medewerkers, de aan de organisatie verbonden specialisten en de cliënten genoemd. Als externe belanghebbenden werden onder andere genoemd: ouderenbonden, regionale patiëntenplatforms, verzekeraars, collega-zorgaanbieders, huisartsen en gemeenten.

### Interne versus externe belanghebbenden; een voorbeeld uit het onderwijs

*Uit een van de interviews:*

“Bij het opstellen van de strategie zijn zowel ‘interne’ stakeholders (docenten, ouders, leerlingen) als ‘externe’ stakeholders betrokken: po-scholen, vo-scholen, mbo, (stage)bedrijven, politiek, enz. In een start- en een slotbijeenkomst is gesproken met alle stakeholders gezamenlijk. Tussentijds zijn verschillende verdiepingsbijeenkomsten gehouden per locatie, met de interne stakeholders in afzonderlijke groepen – dus aparte bijeenkomsten met alleen leerlingen, alleen ouders, alleen docenten. De respons was erg hoog, en ook de reacties zijn positief: deelnemers geven aan dat ze het erg op prijs stellen om op deze manier betrokken te worden bij het beleid van de school. Vanzelfsprekend waren niet alle stakeholders het altijd eens, maar dat verwachtten we ook niet. De bedoeling van de school is om de externe dialoog die nu rond de strategie is opgezet, door te zetten naar structurele overlegvormen.”

### Indeling naar niveau binnen de organisatie

Tijdens verschillende interviews werd gewezen op het verschil tussen de dialoog die aan de top van de organisatie wordt gevoerd met de gesprekspartners op bestuurlijk niveau en de dialoog op andere niveaus, bijvoorbeeld tussen sectorhoofden en artsen in het geval van de zorg. Bij het onderwijs kan soms onderscheid worden gemaakt tussen belanghebbenden op het niveau van de afzonderlijke scholen en belanghebbenden op het niveau van de overkoepelende stichting waar de scholen deel van uitmaken. Op instellingniveau gaat het bijvoorbeeld om ouders, leerlingen, lokale spelers, politiek, zorginstellingen en vervolgopleidingen. Op stichtingsniveau zijn belanghebbenden bijvoorbeeld de inspectie, de VO-raad en de gemeente.

De verschillende niveaus hebben hun eigen netwerken en informatiebronnen. Uit de interviews kwam naar voren dat de uitwisseling van informatie tussen de verschillende niveaus over de gevoerde dialoog in de praktijk voor verbetering vatbaar is.

Het probleem van onvoldoende afstemming tussen dialogen met belanghebbenden op verschillende niveaus wordt reëler naarmate organisaties groter zijn en meer lagen kennen. Wie spreekt op welk niveau met wie over welke onderwerpen? Hoe zorg je dat de inbreng van belanghebbenden binnen de organisatie wordt gedeeld?

Bij grotere organisaties is contact met belanghebbenden dus lastig te leiden. En dat terwijl de dialoog met de omgeving juist bij grote organisaties heel belangrijk is, zoals verschillende geïnterviewden benadrukten. Een grote organisatie staat immers meer op afstand van de (lokale) samenleving.

### Indeling naar relatie met de organisatie: afnemer, partner of concurrent

Belanghebbenden kunnen ook ingedeeld worden naar de relatie die zij hebben met de instelling. Zijn het bijvoorbeeld samenwerkings- of contractpartners, of ook concurrenten, of afnemers?

Zorginstellingen, onderwijsinstellingen en woningcorporaties hebben vaak verschillende partners met wie zij soms op structurele basis, soms in projectvorm samenwerken. Bij een nauwe samenwerking met bepaalde groepen belanghebbenden rijst de vraag hoe samenwerking en verantwoording zich tot elkaar verhouden. De partijen zijn immers samen verantwoordelijk voor het resultaat. Daarbij komt dat samenwerkingspartners ook collega-instellingen kunnen zijn en dus concurrenten. In dat geval moet een organisatie goed nadenken over welke informatie zij wel en niet inzichtelijk maakt voor de andere partij.

Ook Meurs en Van der Grinten (2006) wijzen hierop:

*“Het zal duidelijk zijn dat naarmate gereguleerde concurrentie verder wordt doorgevoerd, deze vorm van verantwoording minder mogelijk is. Een deel van de kring van belanghebbenden wordt dan concurrent, een deel van de beleidsinformatie wordt dan gevoelige informatie.” (p. 54)*

De aard van de relatie die de belanghebbenden hebben met de instelling (afnemer, partner of concurrent) is dus van invloed op de onderwerpen waarover zij kunnen en willen meepraten, en hun perspectief op die onderwerpen.

Naast bovengenoemde indelingen zijn andere categorisering mogelijk. Zo wierpen sommige geïnterviewden in de zorgsector de vraag op of uitsluitend de huidige cliënten als belanghebbenden invloed moeten hebben, of ook toekomstige of potentiële cliënten. Ook tussen deze groepen kunnen weer belangen-tegenstellingen bestaan.

#### 4.2.3 Representativiteit van individuele belanghebbenden

Welke indeling een instelling ook gebruikt, het blijkt lastig om te bepalen of de personen met wie je contact hebt de hele groep vertegenwoordigen. De huurder, de patiënt of de ouder bestaat nu eenmaal niet. Groepen belanghebbenden zijn niet homogeen en ook binnen een groep kan er sprake zijn van tegengestelde belangen. Als een instelling alleen in contact is met een niet representatief deel van de groep, kunnen bepaalde belangen gemakkelijk buiten beeld blijven (zie voorbeeld in onderstaand kader).

##### Het vraagstuk van de representativiteit: een voorbeeld uit de zorg

Uit een van de interviews:

“Een dilemma deed zich voor bij het project onderwijsvernieuwing. Vanuit één locatie waren er circa 10 ouders die sterk afwijkende opvattingen hadden. Deze kleine groep maakte relatief veel ‘lawaaï’ en bepaalde hierdoor in belangrijke mate de dialoog.”

#### 4.2.4 Verantwoording of dialoog?

In theorie bestaat er een duidelijk onderscheid tussen dialoog en verantwoording, maar in de praktijk blijkt dat beide vaak door elkaar lopen en in elkaar overvloeien. Zowel in het overheidsbeleid als in de interviews die wij hebben gehouden, worden dialoog en verantwoording vaak in één adem genoemd en worden de begrippen door elkaar gebruikt. Als bijvoorbeeld het bestuur van een instelling tijdens een bewoners-, ouder- of cliëntenvergadering uitlegt aan haar belanghebbenden welke beslissingen zij heeft genomen hoeft dat geen formeel verantwoordingsmoment te zijn en kan het onderdeel zijn van een bredere dialoog.

Voor de onderwijssector laten verschillende onderzoeken zien dat aan belanghebbenden in de omgeving van de school vaak geen *formele* verantwoording wordt afgelegd, maar dat er vaker sprake van een *informele* dialoog (Onderwijsraad, 2006, Naber e.a., 2006). Ook komt het benoemen van gezamenlijke doelen en het elkaar aanspreken op het (niet) behalen van resultaten nog niet van de grond (Naber e.a., 2006). Ook bij de instellingen die we hebben gesproken zien we dat het enige formele verantwoordingsmoment de oplevering van het jaarverslag is. De dialoog wordt op verschillende niveaus gevoerd, veelal informeel. Verschillende instellingen gaven in onze interviews aan dat ze belanghebbenden liefst tijdig betrekken, zodat ze van tevoren meedenken en niet alleen achteraf reageren. Instellingen geven tevens aan hiermee bij de behoefte van belanghebbenden aan te willen sluiten.

#### 4.2.5 Uiteenlopende perspectieven: verschillen tussen bestuur en belanghebbenden en tussen belanghebbenden onderling

Verschillende onderzoeken wijzen erop dat het in de praktijk voor onderwijsinstellingen moeilijk is om ouders en leerlingen te betrekken bij hun beleid of hun taakuitvoering.<sup>31</sup> De relatie tussen (mondige) ouders en scholen verloopt bijvoorbeeld vaak moeizaam. Scholen vinden deze ouders vaak lastig omdat ze zich te veel met het onderwijskundige proces bemoeien. Ouders vinden op hun beurt dat de school zich nog te weinig communicatief en toegankelijk opstelt (Naber e. a., 2006).

Een ander probleem is dat er bij ouders vaak weinig animo is om hun betrokkenheid te vergroten op terreinen die niet direct te maken hebben met hun eigen kind, maar bijvoorbeeld met het algemene beleid van de school (Karsten e.a., 2006).

Ook bij een aantal van onze interviews in de zorg- en in de woonsector kwam dit probleem ter sprake: cliënten en huurders zijn vooral gericht op zaken die hun directe leefomgeving betreffen en hebben geen langetermijnvisie op het beleid van de instelling. Een van de geïnterviewden gaf hierbij ook aan dat de innovatieve werking van de dialoog niet moet worden overschat: belanghebbenden reageren vooral op wat hun wordt aangeboden.

Ook werden in enkele interviews vraagtekens geplaatst bij de mate waarin directe belanghebbenden als patiënten en ouders van leerlingen vrijuit (durven) spreken. Ze zullen zich daar door loyaliteit soms van laten weerhouden, of doordat ze afhankelijk zijn van de instelling.

Er bestaan niet alleen verschillen tussen de manier waarop het bestuur tegen beleid en taakuitvoering aankijkt en de manier waarop belanghebbenden dat doen. Ook binnen bepaalde groepen belanghebbenden zijn soms verschillende perspectieven zichtbaar. Sommige belanghebbenden verenigen immers verschillende rollen en belangen in zich. Putters en Van der Grinten (2006) hebben er in dit verband op gewezen dat de zorgvrager zowel klant als patiënt en burger is. Elk van deze perspectieven vraagt om een eigen vorm van interactie.

Het verschil in perspectief speelt ook tussen bepaalde groepen belanghebbenden, vooral als die zich op verschillende bestuurlijke niveaus bevinden. Zo kwam in een aantal interviews met vertegenwoordigers van woningcorporaties ter sprake dat wat lokaal geaccepteerd is, op landelijk niveau niet gewenst hoeft te zijn. Op lokaal niveau kan er bijvoorbeeld bij geen van de betrokken actoren een ambitie bestaan om bepaalde moeilijke groepen te huisvesten. Lokaal is men het daarover snel met elkaar eens, terwijl er in de ogen van de landelijke politiek wel problemen met betrekking tot deze groep blijven bestaan die vanuit landelijke ambities om een (lokale) oplossing vragen.

#### 4.2.6 Doorwerking inbreng belanghebbenden

Een aspect waarover algemene consensus lijkt te bestaan, is dat de dialoog met en de verantwoording aan belanghebbenden moeten doorwerken in het beleid van de organisatie. Tegelijkertijd stellen sommige van onze gesprekspartners hier wel grenzen aan. Zij vinden dat een bestuurder ‘zijn eigen koers moet varen’.

Hoek (2007) wijst erop dat zorginstellingen niet hebben vastgelegd wat de betekenis van de belanghebbendenraadpleging is en wat de organisatie ermee moet doen: “Het gaat om een vrijblijvend advies dat de raad van bestuur desgewenst naast zich neer kan leggen en er is geen beroepsprocedure” (p. 251).

In de praktijk blijkt dat instellingen en belanghebbenden vaak andere verwachtingen hebben van wat een dialoog op moet leveren. Aan de hand van een voorbeeld (IJsselmeerziekenhuizen, zie kader hieronder) laat Hoek zien dat het essentieel is dat instellingen de belanghebbenden vooraf duidelijk maken wat er met hun inbreng zal gebeuren, om teleurstelling te voorkomen.

<sup>31</sup>

Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2006b; Smit e.a., 2007; Naber e.a., 2006; Karsten e.a., 2006)

#### Verwachtingenkloof over de doorwerking van de inbreng: een voorbeeld uit de zorg

“Bij de raadpleging van interne en externe stakeholders van IJsselmeerziekenhuizen op Urk is de suggestie ontstaan dat gezamenlijk beleid gemaakt werd. De afspraken hebben het karakter van een onveranderbaar en niet onderhandelbaar contract met de samenleving gekregen in plaats van een advies dat de raad van bestuur betreft bij zijn besluitvorming. [...] De raad van bestuur krijgt telkens het verwijt niet goed met de stakeholders te communiceren. [...] Met niet communiceren wordt echter ook bedoeld ‘niet doen wat wij willen’ of ‘niet de boodschap geven, die wij willen horen’.” (Hoek 2007, blz. 219-221)

Ook Poorter (2006) wijst op het belang van verwachtingenmanagement. Als dit niet goed gebeurt, is volgens haar de kans groot dat belanghebbenden zich niet serieus genomen voelen en niet gemotiveerd zijn om in de toekomst hun inbreng te geven.

#### 4.2.7 Verantwoording als basis voor een dialoog

Voor een goede dialoog tussen instelling en belanghebbenden is het van belang dat goede informatie voorhanden is op basis waarvan het gesprek kan worden gevoerd. De minister van OCW is hier heel expliciet over en wijst erop dat (verticale en horizontale) verantwoording noodzakelijk is om de maatschappelijke dialoog voldoende inhoud te kunnen geven. Een dialoog is volgens de minister vooral zinvol als deze plaatsvindt mede op basis van concrete gegevens over de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsresultaten (OCW, 2008).

Het jaarverslag is nog steeds het belangrijkste verantwoordingsdocument van instellingen en zou daarom de basis kunnen zijn voor een dialoog met belanghebbenden. Vooral in de zorgsector is er momenteel veel aandacht voor het jaarverslag. Met ingang van 2008 zijn alle zorginstellingen verplicht een Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording op te stellen. Dit jaardocument wordt als informatiebron voor verschillende doelgroepen openbaar gemaakt via internet. Het is de bedoeling dat het jaardocument onder meer wordt gebruikt als interne informatievoorziening, als toezichtinformatie voor de IGZ, NZa en de verzekeraars en als informatie op basis waarvan patiënten kunnen kiezen. In verschillende interviews werd echter twijfel geuit over de geschiktheid van jaarverslagen voor deze doelen. Het algemene beeld lijkt zelfs te zijn dat helemaal niemand de jaarverslagen leest.

Ook in de andere sectoren zijn twijfels over de bruikbaarheid van jaarverslagen voor een dialoog met belanghebbenden. Als eerste knelpunt wordt genoemd dat de jaarverslagen in het algemeen abstracte en sterk geaggregeerde informatie bevatten, die onvoldoende aansluit bij de behoeften van belanghebbenden. Een van de geïnterviewden verwoordde het als volgt:

*“Wij maken een jaarverslag omdat de Wtzi dat voorschrijft. Voor intern gebruik is het niet nodig en om derden te informeren is het geen goed instrument aangezien het onvoldoende aansluit bij hun informatiebehoefte.”*

Een tweede aandachtspunt is de volledigheid van de jaarverslagen. Zo geven jaarverslagen doorgaans weinig of geen inzicht in behaalde resultaten. Ernst & Young constateren in hun jaarlijkse onderzoek naar governance van zorginstellingen dat de jaarverslagen nog onvoldoende inzicht geven in de zorguitgaven, de hiermee bereikte prestaties en de kwaliteit van zorg (Ernst & Young, 2006). Ook zijn verbindingen niet altijd in het jaarverslag vermeld (zie ook hoofdstuk 5).

Gezien de bezwaren die kleven aan het formele jaarverslag als basis voor een dialoog met belanghebbenden, zoeken sommige organisaties naar aparte producten voor specifieke doelgroepen zoals een nieuwsbrief voor ouders of een huurdersbulletin.



De beperkte bruikbaarheid van het jaarverslag roept ook de vraag op of niet andere verantwoordingsinstrumenten, die soms zijn voorgeschreven naast het jaarverslag, geschikter zijn om de dialoog over te voeren. Scholen in het voortgezet onderwijs zijn bijvoorbeeld verplicht een schoolgids uit te geven. Voor corporaties is in de vernieuwde AedesCode (2007) vastgelegd dat zij zich eens in de vier jaar laten beoordelen op hun maatschappelijke prestaties. Het visitatierapport, inclusief de reactie daarop van het bestuur en de raad van toezicht, moet gepubliceerd worden op de website van de woningcorporatie.

De minister van OCW heeft tijdens een algemeen overleg met de Tweede Kamer in januari 2008 aangegeven dat er afspraken gemaakt worden tussen het departement en de onderwijsorganisaties over de punten waarover horizontale verantwoording afgelegd moet worden (OCW, 2008). Ook in het onderwijsveld zelf wordt hieraan gewerkt, bijvoorbeeld in het project Vensters voor verantwoording van de VO-raad. De leden van de VO-Raad en andere belanghebbenden hebben een aantal elementen benoemd waarover scholen transparant moeten zijn. Door de gegevens beschikbaar te stellen aan externen en te vergelijken met dezelfde gegevens van andere scholen ontstaat een beter beeld van de kwaliteit van de school. De VO-Raad beschouwt deze gegevens als de basis van de horizontale verantwoording. Ook in de zorg wordt gewerkt aan kwaliteitsindicatoren, om meer inzicht te kunnen geven over prestaties.

Maar net als bij het jaarverslag zelf zijn ook bij deze ‘andere vormen’ van verantwoording kanttekeningen te plaatsen bij de bruikbaarheid als basis voor een goede interactie met belanghebbenden.

In de eerste plaats is de betrouwbaarheid van de informatie nog problematisch. Zo stelde Janssens in zijn oratie *Toezicht in discussie* (2005):

*“Anno 2005 is ongeveer de helft van de scholen in Nederland niet in staat een beeld te vormen van hun kwaliteit, omdat ze daarover geen systematische gegevens verzamelen. Van de andere scholen die wel over een kwaliteitszorgsysteem beschikken, heeft een uitermate klein deel een zelfevaluatie beschikbaar. De geraadpleegde onderzoeksliteratuur laat zien dat zelfevaluaties en andere verantwoordingsdocumenten allerlei kleine en grote tekortkomingen vertonen waardoor getwijfeld kan worden aan de realiteitswaarde ervan. Dit beïnvloedt de mate waarin deze documenten geschikt zijn om verantwoording af te leggen aan de inspectie, maar ook aan de ouders.”*

Ook enkele geïnterviewden in de zorg gaven aan dat de betrouwbaarheid van indicatoren staat of valt met de betrouwbaarheid van de informatie binnen de organisatie. Daarnaast werd tijdens die gesprekken ook de vraag gesteld of het wel mogelijk is om de kwaliteit van zorg geheel in indicatoren uit te drukken. Uit ons interview met de IGZ kwam als bezwaar naar voren dat er professionele aspecten aan de zorg zijn die de patiënt niet kan beoordelen. Hoe weet je bijvoorbeeld of de goede diagnostiek of behandeling is gegeven? De bewaking van deze professionele kwaliteit is in Nederland georganiseerd volgens het gildesysteem: opleiding, onderlinge visitatie en tuchtrecht. Deze waarborg voor kwaliteit komt vooralsnog niet terug in de horizontale verantwoording (Hoek, 2007).

Tot slot wijzen verschillende auteurs en geïnterviewden erop dat instellingen soms goede redenen hebben om transparantie te beperken. Zo stelt concurrentie grenzen aan de mate waarin een organisatie open kan zijn over haar prestaties. En een zorginstelling zal bijvoorbeeld niet graag naar buiten brengen wat precies de afwegingen zijn om patiënten al dan niet te opereren, of dat ze een afdeling sluit omdat die economisch niet rendabel is. Een andere afweging in dit verband is dat leerprocessen van een organisatie verstoord kunnen worden als informatie die bedoeld is voor intern gebruik ook gebruikt wordt in een verantwoording. Op die manier zal namelijk weerstand ontstaan tegen het verzamelen van informatie, het kan immers ook ‘tegen je gebruikt worden’ (zie ook Meurs en Van der Grinten, 2006).

### 4.3 Conclusies

In de voorgaande paragrafen stonden we stil bij een aantal knelpunten en risico's in het omgaan met belanghebbenden. We kunnen twee overkoepelende conclusies trekken uit deze knelpunten en risico's.

#### **Identificatie relevante belanghebbenden**

De instellingen in de onderzochte sectoren kennen een grote verscheidenheid aan belanghebbenden, met verschillende perspectieven en uiteenlopende behoeften. Zo heeft de ene groep meer behoefte aan geschreven informatie en de andere groep aan een voorlichtingsavond. En voor bepaalde groepen zal de financiële informatie het meest relevant zijn, terwijl andere groepen vooral geïnteresseerd zijn in prestaties of kwaliteit.

Om te voorkomen dat alleen bepaalde groepen belanghebbenden aan het woord komen en andere - ‘stille’ - belanghebbenden buiten beeld blijven, zouden besturen de dialoog en de verantwoording zo goed mogelijk moeten toesnijden op de verschillende behoeften van de belanghebbenden. Om dit te kunnen doen is het noodzakelijk dat organisaties systematisch nadenken over de wie voor hen relevante belanghebbenden zijn, en dus ook over de vraag wie ze nadrukkelijk niet tot hun belanghebbenden rekenen.

#### **Doorwerking van de dialoog**

Het bestuur van een instelling maakt een selectie uit de veelheid van signalen uit de omgeving, weegt die signalen en kiest welke signalen het laat doorwerken in beleid. Dit proces is niet altijd even transparant voor de omgeving. Dat kan er op termijn toe leiden dat groepen belanghebbenden ‘afhaken’. Als ze er minder met hun inbreng is gebeurd dat ze hadden verwacht, zullen ze in de toekomst minder bereid zijn hun medewerking te verlenen.

Het is daarom van belang dat instellingen vooraf transparant zijn over het afwegingskader dat zij hanteren om de inbreng van bepaalde groepen belanghebbenden wel of niet te honoreren. Hierbij is het ook belangrijk dat de dialoog die de top van de organisatie voert met haar belanghebbenden, op bestuurlijk niveau, goed verbonden wordt met de dialoog die op andere niveaus wordt gevoerd. De inbreng van verschillende belanghebbenden op verschillende niveaus zou binnen de organisatie moeten worden gedeeld.

## 5 Goed bestuur bij samenwerking, schaalvergroting en verbindingen

In de twee vorige hoofdstukken stond goed bestuur bij individuele instellingen centraal. Dit hoofdstuk gaat over goed bestuur bij samenwerking, schaalvergroting en verbindingen.

In alle drie de sectoren zien we dat individuele instellingen in toenemende mate samenwerkingsverbanden aangaan met andere organisaties en dat schaalvergroting optreedt. Soms leidt dat tot duurzame financiële of bestuurlijke banden tussen organisaties, tot het oprichten van dochterondernemingen of zelfs tot fusies. In de corporatiesector noemt men dit ‘verbindingen’. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de inrichting en uitvoering van goed bestuur.

We gaan in dit hoofdstuk eerst in op de ontwikkelingen rond samenwerking en schaalvergroting binnen sectoren en tussen sectoren en we staan stil bij ‘verbindingen’ in de corporatiesector (§ 5.1). Daarna staan we kort stil bij de redenen voor samenwerking, schaalvergroting en verbindingen (§ 5.2). Vervolgens gaan we na wat de (mogelijke) gevolgen hiervan zijn voor goed bestuur (§ 5.2). Ten slotte presenteren we een aantal overkoepelende conclusie’s (§ 5.4).

### 5.1 Vormen van samenwerking, schaalvergroting en verbindingen

#### 5.1.1 Binnen sectoren

Al in 1999 wees de commissie-Meurs in haar eindrapport op schaalvergroting en netwerkvorming in de gezondheidszorg (Commissie Health Care Governance, 1999). De commissie constateerde dat deze ontwikkeling aanvankelijk begon bij de ziekenhuizen, maar dat er ook een forse schaalvergroting in gang was gezet in de thuiszorg, de verpleeg- en verzorgingshuissector en de geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Deze zorgorganisaties waren niet altijd ondergebracht in één stichting met één raad van toezicht en één raad van bestuur. Er ontstonden netwerken van holdings en samenwerkende stichtingen, waardoor zich nieuwe besturingsvraagstukken aandienen.

Binnen de gezondheidszorg ziet de Inspectie voor de Gezondheidszorg met name op het terrein van de ouderenzorg combinaties ontstaan zoals verzorgingshuizen die verpleeghuiszorg en thuiszorg leveren. Een voorbeeld zijn verpleeghuizen die hun cliënten in kleinschalige woonvormen huisvesten en verpleeghuisartsen van externe maatschappen betrekken (IGZ, 2006).

Ook in de andere twee onderzochte sectoren speelt de opkomst van samenwerkingsverbanden en schaalvergroting. In de corporatiesector ontstaan grote conglomeraten met veel zogeheten dochters en kleindochters.

Dochterondernemingen voeren vaak heel specifieke taken uit, zoals projectontwikkeling of de ontwikkeling van specifieke locaties. Soms worden dochterondernemingen opgericht samen met een of meer andere partijen, bijvoorbeeld een gemeente.

Binnen de onderwijssector is het beeld heel wisselend. In het basisonderwijs en voortgezet onderwijs heeft de afgelopen jaren ook schaalvergroting plaatsgevonden en zijn grote scholengemeenschappen ontstaan. In het hoger onderwijs ontstaan steeds meer samenwerkingsrelaties en bestaan er en der voornemens voor fusies. Dat speelt bijvoorbeeld bij de drie technische universiteiten, maar ook tussen hogescholen, universiteiten en academische ziekenhuizen (zie kader).

#### Voorbeeld Vereniging VU-Windesheim

De Vereniging voor christelijk hoger onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en patiëntenzorg, kortweg de Vereniging VU-Windesheim, houdt drie instellingen in stand: de Vrije Universiteit Amsterdam, de Christelijke Hogeschool Windesheim in Zwolle en het VU-Medisch Centrum in Amsterdam. De VU, Windesheim en VU-Medisch Centrum gaan uit van de Vereniging en hebben eigen vormen van bestuur. De Vereniging heeft een bestuur van ten minste zeven leden. De Vrije Universiteit en Windesheim hebben een gemeenschappelijk College van Bestuur dat bestaat uit vijf leden. De raad van toezicht is belast met het toezicht op de besturen van de universiteit, de hogeschool en het VU-Medisch centrum.

#### 5.1.2 Tussen sectoren

Niet alleen binnen sectoren, maar ook tussen sectoren ontstaan samenwerkingsverbanden en schaalvergroting. Zo schrijven de gezamenlijke Brancheorganisaties Zorg (BoZ) in de inleiding van de *Zorgbrede Governancecode* (2005):

*“De ontwikkeling van ketenzorg en de behoefte van zorgaanbieders om op een grotere schaal te opereren hebben de afgelopen jaren geleid tot een veelheid en veelvormigheid van fusies en samenwerkingsinitiatieven, waarbij in veel gevallen concerns en werkverbanden ontstaan die de traditionele branches overstijgen.”*

De samenwerking tussen woon- en zorginstellingen is een voorbeeld hiervan. Hierbij beheert en exploiteert de corporatie het vastgoed en levert de zorginstelling zorg. Doordat zorginstellingen risicodragend zijn geworden voor hun vastgoed, lijkt er een nieuwe markt van ‘vastgoed in de zorg’ te ontstaan die interessant is voor zowel corporaties als commerciële vastgoedexploitanten.

Een stap verder dan samenwerking tussen woon- en zorginstellingen is een fusie. Dat ligt op dit moment nog gevoelig (zie kader). Zo moeten alle activiteiten van een toegelaten instelling op grond van het BBSH (een woningcorporatie) niet alleen verband houden met de kerntaken van de corporatie, maar daar ook aan bijdragen. Het aanbieden van zorg behoort daar niet noodzakelijkerwijs toe. De wet- en regelgeving (met name het BBSH) voorziet momenteel niet in het plaatsen van een juridische entiteit boven de corporatie (toegelaten instelling), waardoor bestuur en toezichthoudend orgaan van de corporatie ondergeschikt worden aan een ander bestuur.

#### Voorbeeld Espria

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft in april 2008 de fusie tussen Eveen Groep, Philadelphia Zorg en Woonzorg Nederland goedgekeurd nadat deze partijen hun fusieplannen hadden bijgesteld. Eveen en Philadelphia zijn onder meer actief op het gebied van verzorgingshuiszorg, verpleeghuiszorg, thuiszorg en gehandicaptenzorg. Woonzorg is actief op het gebied van realisatie en verhuur van woningen, verzorgingshuizen en verpleeghuizen. De oorspronkelijke fusieplannen van de nieuwe combinatie, die de naam Espria krijgt, stuiten op mededingingsbezwaren. Na wijziging van de plannen, waarbij Woonzorg 11 verpleeg- en/of verzorgingshuizen zal afstoten, ging de NMa akkoord met de fusie. Daardoor behoudt volgens de NMa de zorgconsument voldoende keuzevrijheid en blijft de concurrentiedruk in de markt hoog genoeg.

In juni 2008 blokkeerde het kabinet echter de bestuurlijke fusie tussen woningcorporatie Woonzorg Nederland en de zorgaanbieders Eveen Groep en Philadelphia Zorg. Een fusie van een woningcorporatie met één of meerdere organisaties van buiten de volkshuisvesting achtte het kabinet strijdig met de regelgeving. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie was weliswaar positief over de inhoudelijke intenties van de fusiepartners om projecten te realiseren waarin via zorggebonden woonvormen maatwerk wordt geleverd, maar acht een bestuurlijke fusie toch een te vergaande vorm van samenwerking. Het is nadrukkelijk niet toegestaan dat woningcorporaties ook zorgtaken op zich nemen.

Een ander voorbeeld van samenwerking tussen sectoren is die tussen corporaties en scholen, waarbij de school vastgoed huurt van de corporatie. Voor de school kan zo'n samenwerking een uitkomst zijn, omdat de corporatie meer middelen heeft om te investeren in bijvoorbeeld een nieuwbouwproject. Ook zou zo'n samenwerking leerlingen bij wijze van stage de mogelijkheid kunnen bieden om mee te lopen met de servicedienst van de corporatie. Ook de ontwikkeling van brede scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs waar scholen onder andere samenwerken met organisaties voor kinderopvang is een vorm van samenwerking tussen sectoren. Ook zijn er bijvoorbeeld instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs die samen met corporaties vanuit de win-win gedachte een zorghotel bouwen.

### 5.1.3 Verbindingen in de corporatiesector

Voor bepaalde samenwerkingsverbanden hanteert men in de corporatiesector ook wel de term 'verbinding'. We spreken van 'verbinding' als een instelling een dochtermaatschappij opricht of een deelneming waarbij de moederorganisatie substantiële risico's loopt en (mede-)aansprakelijk is voor bijvoorbeeld schulden. Ook spreken we hier van een verbinding als een instelling duurzame financiële of bestuurlijke banden aangaat met een andere rechtspersoon of vennootschap, zonder te fuseren. Deze invulling van het begrip verbinding is gebaseerd op de definitie die in het BBSH wordt gehanteerd (zie kader).

#### Definitie van verbindingen volgens het BBSH, artikel 2a

Voor de toepassing van dit besluit verbindt een toegelaten instelling zich met een andere rechtspersoon of vennootschap, indien:

- die andere rechtspersoon of vennootschap een dochtermaatschappij als bedoeld in artikel 24a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van haar wordt;
- zij in die andere rechtspersoon deelneemt in de zin van artikel 24c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of;
- zij anderszins financiële of bestuurlijke banden met een bestaande andere rechtspersoon of vennootschap aangaat, stemrechten in de algemene vergadering van een bestaande andere rechtspersoon verwerft of een andere rechtspersoon of vennootschap opricht of doet oprichten, op een zodanige wijze dat daardoor een duurzame band met die rechtspersoon of vennootschap ontstaat.

Verbindingen kunnen verschillende vormen aannemen. Verbindingen kunnen betrekking hebben op de in de voorgaande paragraaf beschreven samenwerkingsverbanden, zoals tussen corporaties en zorginstellingen, waarbij de corporatie het vastgoeddeel doet en de zorginstelling het zorgdeel. Daarnaast kan een verbinding betrekking hebben op het juridisch verzelfstandigen van delen van de organisatie (zoals een onderhoudsbedrijf) waardoor een aparte rechtsvorm (vof of bv) voor bijvoorbeeld projectontwikkeling ontstaat. Tot slot zien we (meestal tijdelijke) 'consortia' voor grote projecten.

In de corporatiesector is het thema van de verbindingen hoogst actueel. In 2003 constateerde het CFV dat in juli 2002 sprake was van 2.090 verbindingen verdeeld over 583 corporaties (CFV, 2003). In hetzelfde rapport onderscheidt het CFV verschillende soorten verbindingen (zie kader).

### Soorten verbindingen in de corporatiesector

Het CFV verdeelt de verbindingen in een aantal groepen, die een oplopend financieel risico kennen. Volgens het CFV telt de eerste groep 60% van het totale aantal verbindingen. Deze bestaan uit (CFV, 2003, p. 5): “Overlegstructuren tussen corporaties, structuren voor woonruimteverdeling en verbindingen die betrekking hebben op kwaliteitsbeleid (voornamelijk KWH-label).” Groep twee, tien procent, zijn samenwerkingsverbanden tussen corporaties, relaties tussen corporaties vanwege btw-constructies of collegiale financiering en verbindingen waarin het eigen kantoorgebouw is ondergebracht. De financiële risico's van de btw-constructies zijn relatief beperkt, zo blijkt uit onderzoek van het ministerie. In de derde groep (12%) is een aantal zakelijke activiteiten, die een beperkte financiële strekking hebben, ondergebracht. Zoals deelneming in kabel-TV, monumentenzorg, automatisering en woonwinkels. De vierde groep (3%) zijn verbindingen op het terrein van woningbeheer en/of makelaardij. En de vijfde groep (8%) zijn samenwerkingsverbanden waarvan momenteel niet kan worden vastgesteld welke activiteiten in de verbinding plaatsvinden. De meest risicovolle en laatste groep (7%) heeft betrekking op verbindingen die gelet op hun omschrijving projectontwikkeling betreffen of zouden kunnen betreffen (CFV, 2003).

## 5.2 Redenen voor samenwerking, schaalvergroting en verbindingen

De redenen waarom instellingen in zowel de zorg-, woon- als onderwijssector (vergaande) samenwerkingsverbanden en verbindingen aangaan kunnen financieel, strategisch of inhoudelijk van aard zijn (zie bv. Deloitte, 2007). Zo constateerde de Inspectie voor de Gezondheidszorg (2006) dat economische overwegingen een belangrijke rol spelen bij fusies tussen zorginstellingen.

Een financieel motief kan zijn het betalen van minder vennootschapsbelasting of btw.<sup>32</sup> Door aparte bv's op te richten kunnen activiteiten waarover vennootschapsbelasting of btw moet worden betaald worden afgescheiden van activiteiten waarover die belastingen niet zijn verschuldigd. Ook kan het kapitaal van bijvoorbeeld een woningcorporatie ervoor zorgen dat een onderwijs- of zorginstelling beter bepaalde diensten kan leveren of activiteiten kan ontplooien. Bovendien kan het aangaan van verbindingen bijdragen aan het spreiden van risico's.

Het motief tot vergaande samenwerking, al dan niet in een speciaal opgerichte stichting of bv, kan ook strategisch zijn om zo 'marktaandeel' in een bepaalde regio veilig te stellen, of om tegenwicht te kunnen bieden aan commerciële aanbieders.

Een inhoudelijk motief om (vergaande) samenwerkingsverbanden en verbindingen aan te gaan is bijvoorbeeld de wens om een keten van samenhangende zorgvoorzieningen aan te bieden of wonen en zorg beter op elkaar af te stemmen. Ook het bewerkstelligen van een betere toegankelijkheid van onderwijsvoorzieningen of een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zijn mogelijke inhoudelijke motieven.

## 5.3 Gevolgen voor goed bestuur

### 5.3.1 Intern toezicht

Samenwerkingsverbanden, verbindingen en schaalvergroting hebben gevolgen voor de sturing, de bedrijfsvoering, de verantwoording en het toezicht, kortom voor de governance van een instelling. Bisschot (2006) constateert dat het opvallend is dat in de vele publicaties – en in wet- en regelgeving – over health care governance nog weinig aandacht is voor het toezicht op dergelijke andere structuren. Ook in het onderwijs is nog weinig aandacht voor goed bestuur bij

<sup>32</sup>

In de corporatiesector is dit motief minder belangrijk geworden nu woningcorporaties per 1 januari 2008 verplicht zijn om over alle activiteiten vennootschapsbelasting te betalen, dus ook over het verhuren van woningen.

deze nieuwe structuren. Zo ontbreekt het nog aan een goed inzicht in de aantallen en de aard van verbindingen en samenwerkingsverbanden.

In de corporatiesector is wel een aantal publicaties verschenen dat expliciet ingaat op goed bestuur bij verbindingen. Zo wijst de vtw er in haar memorandum 'Governance bij verbindingen' (2007) op dat het voor interne toezichthouders van belang is om voldoende zicht te houden op de activiteiten die in verbindingen worden uitgevoerd, zodat "de gewenste toetsing en eventuele bijsturing op basis van de juiste informatie en vooral ook tijdig plaatsvindt". Globaal zijn er twee governance modellen in omloop: het concernmodel en het decentraal model. Uitgangspunt voor beide modellen is het voorkomen van onttrekking aan intern toezicht.

#### Twee governance modellen in de corporatiesector

##### Concernmodel

Het concernmodel gaat uit van een raad van commissarissen op het niveau van de toegelaten instelling.

Er is sprake van een gelaagde structuur waarbij de directeurbestuurder de bestuurder is van de toegelaten instelling. De toegelaten instelling is op haar beurt bestuurder van de holding en de holding van de werkmatschappij en de werkmatschappij van de project bv. De woningcorporatie is in deze als (enig) aandeelhouder bevoegd tot het geven van algemene aanwijzingen ten aanzien van het te voeren beleid. Aan het bestuur van de dochtervennootschap(pen) kunnen echter geen concrete instructies worden gegeven.

Het grote voordeel van het concernmodel is de eenheid van beleid aangezien alle besluiten met betrekking tot de verschillende verbindingen binnen het concern door de directeurbestuurder en de raad van commissarissen worden genomen. Dit maakt een integrale aansturing eenvoudiger.

##### Decentraal model

Het decentraal model werkt met raden van commissarissen op verschillende niveaus in de structuur. Voor de bestuurlijke invulling zijn meerdere opties denkbaar zoals het extern aantrekken van een bestuurder, bestuurders van de woningcorporatie benoemen tot bestuurder van de dochter resp. kleindochters en toepassen van het concern model voor het bestuur.

Ook binnen een concernmodel kan er een hele legitieme reden zijn om op een lager niveau een aparte raad van commissarissen te hebben. Vooral als er sprake is van samenwerking met een derde waarin de toegelaten instelling een belang heeft van 50% of minder (deelneming) kan het zinvol zijn om een afgevaardigde in de raad van commissarissen te hebben om goed toezicht te houden op de activiteiten van die verbinding.

Vaak zal een lid van de raad van commissarissen van de toegelaten instelling zitting nemen in een dergelijke raad van commissarissen. Het feit dat een dergelijke raad meestal samengesteld zal zijn uit leden die uit diverse ondernemingen afkomstig zijn, zal de onafhankelijkheid van het toezicht bevorderen en een tegenstrijdig belang als hiervoor geschetst zich minder snel voordoen. (Bron: VTW, 2007, p. 7-8)

Het CFV (2006c, p. 10) meent dat de toezichthouder ten aanzien van verbindingen zich ervan moet verzekeren dat het bestuur van de woningcorporatie 'in control' is.

*"Dit betekent dat de toezichthouder zich ervan vergewist dat de corporatie weet welke risico's zij neemt met haar verbindingen, wat de mogelijke kans is dat deze risico's zich voordoen, hoe groot de mogelijke gevolgen zijn als deze risico's zich voordoen, wat de maatregelen zijn om de risico's te beheersen (preventief en/of correctief) en of de corporatie de mogelijke risico's kan dragen c.q. dat de verbindingen het beleid met betrekking tot de kernactiviteiten van de corporatie niet doorkruisen."*

Het CFV (2007, p.5) constateert in haar onderzoek naar de kwaliteit van de verantwoording door de raden van commissarissen bij woningcorporaties echter dat "de verantwoording met betrekking tot verbindingen weliswaar is verbeterd ten opzichte van de verslagjaren 2004 en 2005, maar dat altijd nog bij zeker 40% van de corporaties die een verbinding hebben, de raad van commissarissen daar in hun verantwoording niets over meldt."

In een reactie geeft de minister van WWI aan het eens te zijn met het CFV. Zij acht een transparante verantwoording over de verbindingen van belang voor (externe) toezichthouders in verband met risico's en het eventueel weglekken van maatschappelijk gebonden vermogen. Ook is het in de visie van de minister van belang voor stakeholders om volledig zicht te hebben op de activiteiten van corporatie én verbinding(en). De minister is verder van mening dat vooral het bestuur van de corporatie zelf voldoende zicht moet hebben op de activiteiten en de eventuele financiële risico's.

*“In het kader van de vaststellingsovereenkomst met de belastingdienst, kiezen corporaties voor de optie om een deel van het bezit onder te brengen in een verbinding (juridische scheiding). Ook daarom is het van belang meer zicht te hebben op de verbindingen.” (WWI, 2008)*

De vragen ‘hoe houdt de interne toezichthouder zicht op wat er gebeurt in de verbindingen?’, ‘hoe houdt hij inzicht in de (beheersbaarheid van de) risico's?’ en ‘hoe kan hij voldoende zeggenschap over die verbindingen afdwingen?’ worden niet eenduidig beantwoord. In onze verkenning passeerden verschillende varianten de revue. Een mogelijkheid is een verbinding met een eigen bestuurder waarbij de raden van bestuur en raden van toezicht van de deelnemende organisaties grotendeels buiten spel staan. Ook kan gekozen worden voor een verbinding waarbij de deelnemende partijen alleen risico lopen voor het bedrag van de deelneming zelf en niet voor eventuele verliezen van de verbinding als geheel. In weer andere gevallen is expliciet geregeld dat de verbinding geheel valt onder de raad van toezicht van de deelnemende organisaties. In een laatste geval gaf de bestuurder aan dat de raad van toezicht geen volledig beeld had van de verbindingen.

Ook bij verbindingen in de zorg en onderwijs zijn transparantie en informatievoorziening essentieel om goed intern toezicht uit te kunnen oefenen. Wanneer bijvoorbeeld in de zorg wordt gekozen voor de vorm van één stichting, met WTZi-toelating, die vervolgens alles uitbesteedt aan ‘onderhangende’ bv's is het belangrijk om het interne toezicht goed te regelen, zodat deze ook zicht houdt op wat er in die bv's gebeurt. Bovendien heeft het gevolgen voor de transparantie: de stichting legt verantwoording af, niet de afzonderlijke bv's. Het risico van gebrek aan transparantie bij verbindingen wordt vergroot doordat het jaarverslag op concerniveau gemaakt wordt, waardoor onderhavige stichtingen of bv's buiten beeld blijven.

### 5.3.2 Dialoog met belanghebbenden

Als er gecombineerde organisaties van zorg, welzijn en wonen ontstaan, ontstaan ook belanghebbenden die niet langer alleen huurder of AWBZ-cliënt zijn maar beide. Daarnaast kopen belanghebbenden vaak nog als particulier welzijn- of zorgvoorzieningen in en dit alles bij dezelfde instelling. Een bestuurder bij een van de geïnterviewde organisaties gaf aan binnen zijn organisatie te streven naar een breed samengestelde belanghebbendenvertegenwoordiging of cliëntenraad in plaats van een naast elkaar functionerende huurdersbelangenvereniging, patiëntenplatform en bewonersplatform.

Door schaalvergroting en verbindingen komen organisaties mogelijk verder van de maatschappij af te staan. Dit maakt het belanghebbendenmanagement ingewikkelder. Tegelijkertijd wordt het belangrijker vanwege de brede maatschappelijke functie die betreffende organisaties (moeten) vervullen.

Tijdens de interviews gaven veel gesprekspartners aan een spanning te signaleren tussen politieke sturing en financiering door afzonderlijke departementen enerzijds en de behoeften en wensen van lokale belanghebbenden anderzijds. Wensen



die vaak op het snijvlak liggen van verschillende departementen of zelfs departementsoverstijgend zijn.

## 5.4 Conclusies

In dit hoofdstuk stonden we stil bij ontwikkelingen rond (vergaande) samenwerking, schaalvergroting en verbindingen en de mogelijke gevolgen voor intern toezicht en de dialoog met belanghebbenden. In deze paragraaf eindigen we met een aantal overkoepelende conclusies.

### 5.4.1 Sectoroverschrijdende verbindingen en sectorale wet- en regelgeving

Departementen, financiering, toezicht en brancheorganisaties zijn sectoraal georganiseerd. Dit doet onvoldoende recht aan de integraliteit aan de vraagkant en aan de praktijk van instellingen die steeds meer sectoroverschrijdende diensten aanbieden. De huidige wetgeving en financiering in de zorg- en corporatiesector zijn onvoldoende toegesneden op de verbindingen tussen zorginstellingen en woningcorporaties.<sup>33</sup> Verder gedetailleerd onderzoek zou meer licht moeten werpen op de exacte aard en omvang van de knelpunten. Het kan immers zo zijn dat wet- en regelgeving écht niet meer passen bij de praktijk, maar ook dat de praktijk niet goed gebruik weet te maken van de mogelijkheden die de bestaande wet- en regelgeving biedt of dat er goede redenen zijn voor gescheiden financieringsstromen.

Ook moeten de formele verantwoordingseisen niet te veel afwijken van de dagelijkse praktijk en de context waarin zorg-wonen-welzijn instellingen functioneren. Anders kan een papieren verantwoording ontstaan die weliswaar voldoet aan de wettelijke eisen, maar weinig zegt over de werkelijkheid. Zowel bij toelating als bij verantwoording constateerden verschillende gesprekspartners dat de regelgeving niet aansluit bij de praktijk: er wordt gezocht naar combinaties van onderwijs, welzijn, wonen en zorg, publieke en private activiteiten van de dienstverlening lopen in elkaar over, risico's worden gedeeld en winsten uit private activiteiten worden geïnvesteerd in publieke taken.

### 5.4.2 Goed bestuur bij verbindingen

#### Intern toezicht

Vanuit goed bestuur bezien zou de interne toezichthouder inzicht moeten hebben in de aard en het aantal verbindingen en de daarmee gepaard gaande risico's en meerwaarde. Hoewel de verschillen in de praktijk groot zijn, hebben interne toezichthouders vaak geen volledig inzicht in verbindingen en de (beheersbaarheid van de) daarmee verbonden risico's en/of beschikken zij niet over voldoende instrumenten of bevoegdheden om bijtijds in te kunnen grijpen.

#### Omgang met belanghebbenden

Verbindingen brengen het risico van bureaucratie, gedwongen winkelnering of concurrentievervalsing met zich mee. Maar de instellingen zelf benadrukken vooral de kansen van schaalvoordelen voor een betere dienstverlening en het ontwikkelen van innovatieve concepten. Zij laten daarvan ook voorbeelden zien in de vorm van geïntegreerde (zorg, wonen, welzijn) dienstverlening.

Uit onderzoek in de corporatiesector komt naar voren dat zelfs basale informatie over aard en aantal van de verbindingen nog niet altijd aanwezig is in de publieke verantwoording. Vergelijkbaar onderzoek in de andere sectoren ontbreekt nog. Verbindingen maken verder de dialoog met belanghebbenden ingewikkelder omdat de groep belanghebbenden groter en minder vast omlijnd wordt. Bovendien neemt de kans op belangentegenstellingen toe.

33

Zie bijvoorbeeld NRC, 3 april 2008, "Espria krijgt te maken met vijftien verschillende financieringsstromen".

## 6 Thema's voor de toekomst

In de voorgaande hoofdstukken hebben we goed bestuur in de praktijk van instellingen in de zorg-, de onderwijs- en de woonsector verkend. Hoe gaan zij om met twee belangrijke elementen van goed bestuur: intern toezicht en omgang met belanghebbenden? Ook zijn we ingegaan op de ontwikkelingen rond sectoroverschrijdende verbindingen en de gevolgen daarvan voor de invulling van goed bestuur.

We hebben gezien dat goed bestuur in de praktijk vaak nog 'werk in uitvoering' is. In bijlage 1 zijn de conclusies uit onze verkenning schematisch weergegeven. Onze conclusies in de voorgaande hoofdstukken overziend, denken wij dat vier thema's de komende jaren om nadere uitwerking vragen:

- het managen van de hooggespannen verwachtingen ten aanzien van goed bestuur;
- het creëren van een gemeenschappelijk referentie- en toetsingskader voor intern toezicht en voor de dialoog met belanghebbenden;
- het nader vormgeven van de verhouding tussen maatschappelijke verankering van instellingen en de politieke sturing;
- de vier P's, van goed bestuur: bij de uitwerking van goed bestuur in de praktijk zou zowel aandacht moeten worden besteed aan principes, processen, prestaties als aan personen.

In de volgende paragrafen gaan wij verder in op deze thema's voor de toekomst.

### 6.1 Hooggespannen verwachtingen

Een eerste thema voor de toekomst is het management van de verwachtingen rond goed bestuur. Er bestaat een reëel risico dat aan de hooggespannen verwachtingen die bij zowel de beleidsmakers als de instellingen zelf bestaan ten aanzien van het interne toezicht en de omgang met belanghebbenden niet kan worden voldaan. Meer transparantie over gehanteerde toetsingskaders door de raad van toezicht en de omgang met belanghebbenden kunnen een eerste stap zijn om de verwachtingen en de praktijk van goed bestuur dichterbij elkaar te brengen.

### 6.2 Referentiekaders en toetsingskaders

Wat aan veel van de gesignaleerde knelpunten bij goed bestuur in beleid en praktijk ten grondslag ligt, is het ontbreken van een gemeenschappelijk referentiekader en een duidelijk toetsingskader. Tijdens deze verkenning is van verschillende kanten benadrukt dat de houding van de bestuurder een belangrijk element van goed bestuur is. Maar wat is een goede houding en wie bepaalt dit? Zeker voor maatschappelijke ondernemingen is die vraag nog niet eenduidig beantwoord. En ook voor de interne toezichthouder geldt dat niet duidelijk is wanneer hij het goed doet en waarop hij precies geacht wordt te toetsen.

In de omgang met belanghebbenden worstelen instellingen met soortgelijke vragen: wanneer is de dialoog en verantwoording die een organisatie voert goed en wie bepaalt dit? Bij sectoroverschrijdende verbindingen ten slotte zien we dat er door het ontbreken van een duidelijk toetsingskader geen zicht is op het functioneren van de organisatie als geheel.

### 6.3 Maatschappelijke verankering versus politieke sturing

Een derde vraag die de komende jaren beantwoord zal moeten worden is: hoe verhouden in de drie sectoren politieke sturing en maatschappelijke verankering zich tot elkaar en waar ligt het primaat?

Aan de ene kant halen de instellingen in de zorg, het onderwijs en de corporatiesector hun legitimiteit uit de mate waarin en de manier waarop ze inspelen op de lokale behoeften en de mate waarin ze geworteld zijn in lokale omgeving. Aan de andere kant stellen de lokale en landelijke politiek ook hun eigen eisen aan het functioneren van scholen, ziekenhuizen of corporaties in termen van toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Maatschappelijke legitimiteit en politieke sturing kunnen daardoor op gespannen voet met elkaar staan.

Zowel de politieke sturing als de maatschappelijke verankering staan onder druk als gevolg van (sectoroverstijgende) schaalvergroting en fusies. We zien ook dat lokale of regionale instellingen steeds meer landelijk gaan werken. Daarmee verdwijnt het natuurlijke achterland van instellingen: het is steeds minder duidelijk van wie en voor wie de instellingen zijn. Daarmee wordt de maatschappelijke verankering moeilijker te organiseren en wordt hun plaats in de maatschappij steeds minder vanzelfsprekend. Aan de andere kant wordt ook de sturing door de politiek lastiger, omdat financiering, wet- en regelgeving en toezicht sectoraal zijn georganiseerd. Dat maakt het steeds moeilijker voor de lokale en landelijke politiek om grip te krijgen en te houden op instellingen die intersectoraal werken, vooral omdat deze organisaties, zeker op lokaal niveau in toenemende mate een machtsfactor van belang vormen.

### 6.4 De vier P's van goed bestuur

Een laatste thema voor de toekomst betreft de verbreding van de blik op goed bestuur. Tijdens onze verkenning is in de interviews veelvuldig benadrukt dat het bij het beoordelen van goed bestuur niet voldoende is om na te gaan of aan de principes van governancecodes en wetgeving is voldaan. Niet alleen het voldoen aan principes, maar ook het leveren van prestaties, de manier waarop de interactie met de omgeving is ingericht en de kwaliteit van bestuurders zijn cruciale elementen van goed bestuur. Kortom: goed bestuur bestaat uit principes, processen, personen en prestaties.

*Principes* zijn uitgangspunten zoals de scheiding tussen bestuur en toezicht of integriteit die veelal in de governancecodes zijn vastgelegd.

De *personen* die van belang zijn voor de vormgeving van goed bestuur zijn de bestuurders en de toezichthouders. Goed bestuur valt of staat met hun houding en gedrag.

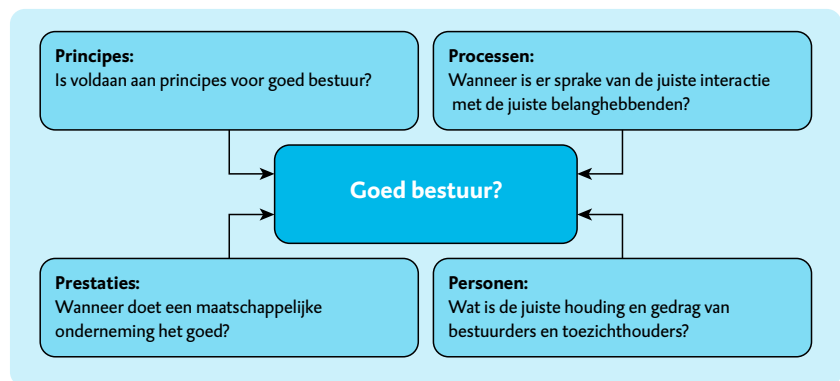
De *prestaties* van de instelling zijn ook cruciaal. Daarbij kan het gaan om de manier waarop een wettelijke taak wordt uitgevoerd, maar ook om de kwaliteit of klantgerichtheid van de dienstverlening. Hoewel er geen direct eenduidig verband tussen goed bestuur en prestaties bestaat is het aannemelijk dat een instelling met slechte prestaties niet goed bestuurd wordt.

De *processen* van goed bestuur hebben te maken met het betrekken van de omgeving bij het beleid en met de kwaliteitszorg van de organisatie. Het gaat niet alleen om de dialoog met directe belanghebbenden, maar ook om de omgang met mensen die in bredere zin betrokken zijn bij of geïnteresseerd zijn in de organisatie.

Over de principes van goed bestuur zoals de scheiding tussen bestuur en toezicht of integriteit lijkt in het algemeen vrij brede overeenstemming te bestaan. Lastiger ligt het bij de beantwoording van de vraag wat de juiste houding en het juiste gedrag van bestuurders en toezichthouders is en de vraag welke prestaties door wie gevraagd worden van instellingen. Wat is een goed ziekenhuis, wat is een goede school en wat is een goede woningcorporatie? Een moeilijke vraag, vooral omdat ziekenhuizen, scholen en woningcorporaties geen eenvoudige taakorganisaties zijn, maar maatschappelijke ondernemingen met een eigen maatschappelijke opgave en met een hoge mate van autonomie. Het is daarom van belang dat enig gedeeld beeld bestaat tussen de betrokken bestuurders, de belanghebbenden en de politieke principalen. Wanneer doe je het goed als maatschappelijke onderneming? Zolang er geen consensus is over het antwoord op die vraag, is een eenduidig oordeel over het functioneren en presteren van een instelling niet mogelijk.

Een laatste element van goed bestuur betreft de proceskant: de interactie van een organisatie met de omgeving. Door goed te luisteren, de dialoog aan te gaan en zich te verantwoorden aan de omgeving kan de organisatie aan klantgerichtheid en kwaliteit winnen. Die interactie luistert nauw in de praktijk: welke belanghebbenden worden op welk moment betrokken bij de organisatie en wie bepaalt dat, de bestuurder of de belanghebbenden zelf? Juist omdat dit zo'n belangrijk element is van goed bestuur is het van belang dat de komende jaren best practices op dit punt worden uitgewisseld.

Figuur 2: De 4P's van goed bestuur



De governancecodes kunnen worden gezien als een codificatie van een aantal principes van goed bestuur. Voor de concrete inrichting van processen, het gedrag van personen en het leveren van prestaties bieden zij echter te weinig houvast. Dat betekent dat met het voldoen aan de governancecodes instellingen nog niet voldoen aan alle voorwaarden voor goed bestuur. Om werkelijk vast te stellen of sprake is van goed bestuur zal de aandacht dan ook niet alleen op de principes gericht moeten zijn, maar ook op de prestaties, de personen en de processen.

## Bijlage 1 Conclusies in schema

Hoofdstuk 2 Goed bestuur in beleid: een vergelijking tussen sectoren			
	Onderwijs	Zorg	Wonen
<b>Beleidscontext</b>	Veranderende bestuurlijke verhoudingen en autonomievergroting onderwijsinstellingen	Gereguleerde marktwerking als gevolg van nieuw zorgstelsel	Debat over toekomst woningcorporaties: maatschappelijke verankering en stimuleren maatschappelijk ondernemerschap woningcorporaties
<b>Visie op goed bestuur</b>	Voorwaarde voor behouden en verbeteren kwaliteit onderwijs	Verantwoording over financiële prestaties en over kwaliteit zorg zodat patiënt kan kiezen	Verantwoording over financiële prestaties en over de gewenste maatschappelijke prestaties
	Goed bestuur leidt niet direct tot betere prestaties		
<b>Elementen goed bestuur</b>	Intern toezicht en omgang met belanghebbenden + Goede bestuurders		
<b>Naleving principes</b>	Zelfregulering: geen structurele controle op naleving van bepalingen uit de governancecodes		

Hoofdstuk 3 Goed bestuur in de praktijk: intern toezicht	
<b>Verwachtingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Algemeen: meer aandacht voor de kwaliteit (en de betaalbaarheid en toegankelijkheid) van de dienstverlening.</li> <li>Ministers: intern toezicht kan leiden tot minder extern toezicht.</li> </ul>
<b>Praktijkervaringen</b>	<p><b>Intern toezicht in de praktijk is kwetsbaar, doordat de volgende risico's onderbelicht zijn:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Conflicterende rollen</i> Risico op conflict tussen rol van werkgever, toezichthouder en adviseur Die spanning wordt in de praktijk niet altijd als zodanig erkend en ervaren.</li> <li><i>Onafhankelijkheidsparadox</i> Raden van toezicht zijn onafhankelijk, maar voor hun informatievoorziening vaak afhankelijk van het bestuur. Interne toezichthouders lopen het risico onvolledig en te eenzijdig geïnformeerd te zijn. Gebruik van andere informatiebronnen kan hun onafhankelijkheid versterken.</li> <li><i>Verantwoordingsvacuüm</i> Formeel kan niemand ingrijpen als de raad van toezicht niet goed functioneert. En kan zo een verantwoordingsvacuüm ontstaan, omdat onduidelijk is namens wie en voor wie de raad toezicht houdt en wie of wat de raad bij de les houdt.</li> </ul>

Hoofdstuk 4 Goed bestuur in de praktijk: omgang met belanghebbenden	
<b>Verwachtingen</b>	<p><b>Goede omgang met belanghebbenden kan bijdragen aan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>betere dienstverlening;</li> <li>vroegtijdige signalering van problemen;</li> <li>betere maatschappelijke inbedding van de instelling;</li> <li>meer draagvlak voor besluiten;</li> <li>meer vertrouwen in de instelling.</li> </ul>
<b>Praktijkervaringen</b>	<p><b>Omgang met belanghebbenden levert nog niet op wat ervan verwacht wordt. Twee belangrijke aandachtspunten zijn:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Identificatie van relevante belanghebbenden</i> Om de dialoog zo goed mogelijk te kunnen toesnijden op de behoeften van verschillende belanghebbenden moeten instellingen systematisch nadenken over de vraag wie de voor hen relevante belanghebbenden zijn (en dus ook over de vraag wie ze nadrukkelijk niet tot hun belanghebbenden rekenen).</li> <li><i>Verwachtingenmanagement</i> Er bestaan verschillende verwachtingen over de doorwerking van de inbreng van belanghebbenden in het beleid van de instelling. Het risico is dat belanghebbenden afhaken. Daarom: <ul style="list-style-type: none"> <li>- transparant zijn over het afwegingskader voor het wel of niet honoreren van inbreng van belanghebbenden;</li> <li>- inbreng op verschillende niveaus binnen organisatie delen.</li> </ul> </li> </ul>

Hoofdstuk 5 Goed bestuur bij samenwerking, schaalvergroting en verbindingen	
<b>Aandachtspunten bij ontwikkelingen op gebied van verbindingen</b>	<p><b>Spanning tussen sectorale regels en sectoroverschrijdende praktijk:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De sectorale organisatie van departementen, financiering, toezicht en brancheorganisaties doet onvoldoende recht aan de integraliteit van sectoroverstijgende instellingen.</li> <li>Formele verantwoordingsseisen sluiten niet aan op de praktijk: risico op papieren verantwoording.</li> <li>Externe toezichthouders hebben geen volledig inzicht in verbindingen.</li> </ul>
<b>Praktijkervaringen met goed bestuur bij verbindingen</b>	<p><b>In de praktijk veel onduidelijk:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Onduidelijk hoe raad van toezicht zicht houdt op verbindingen en daarmee verbonden risico's en hoe zeggenschap geregeld moet worden.</li> <li>Publieke verantwoording moet inzicht bieden in verbindingen en risico's. In corporatiesector gebeurt dit onvoldoende, in andere sectoren onbekend.</li> <li>Dialoog met belanghebbenden bij verbindingen extra complex: veel belanghebbenden met mogelijk tegengestelde belangen.</li> </ul>

## Bijlage 2 Beleidscontext onderwijs, zorg en wonen

### Beleidscontext sector onderwijs

#### Voortgezet onderwijs

De minister van OCW is in het voortgezet onderwijs (vo) verantwoordelijk voor het goed presteren van het vo-bestel, de bekostiging en de doelmatigheid (OCW 2006c). De Inspectie van het onderwijs houdt namens de minister van OCW toezicht op de (verantwoording over de) kwaliteit van het voortgezet onderwijs en controleert een aantal wettelijke eisen die aan het voortgezet onderwijs worden gesteld, zoals de 'uren-norm'. Ook gaat de inspectie na of scholen rekening houden met wensen en verwachtingen van ouders/verzorgers over het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2006b).

Nederland heeft bijzonder en openbaar onderwijs. Het bijzonder onderwijs, zoals scholen op christelijke grondslag, wordt van oudsher zelfstandig bestuurd. Voor het openbaar onderwijs zijn de gemeenten van oudsher verantwoordelijk. Vanaf november 1996 hebben gemeenten de mogelijkheid om openbare scholen te verzelfstandigen (CBS, 2007).

In de afgelopen jaren zijn veel openbare scholen verzelfstandigd. In het eerste kwartaal van 2007 werd 8,8% van de vo-instellingen door de gemeente gefinancierd, op basis van leerlingenaantallen. In 1997 was dit nog 23,7% (CBS, 2007).

Gemeenten zijn soms (mede)oprichter van scholen en zitten (soms) in het bestuur van openbare scholen.

*"[De gemeente] handhaaft de Leerplichtwet 1969 en heeft een rol in het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en in het verminderen van de jeugdwerkloosheid (...) De gemeente is verder verantwoordelijk voor de huisvesting (nieuwbouw en ingrijpende verbouw) van scholen." (OCW, 2005, p. 15)*

Het bevoegd gezag van de vo-school moet zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op de school en stelt hiertoe een schoolplan en een schoolgids vast (art 23a en art 24a, WVO).

In het voortgezet onderwijs zijn verschillende brancheorganisaties actief, zoals de VO-raad, de Besturenraad (christelijk onderwijs), de VOS/ABB en de Algemene Vereniging van Scholleiders. Het vo telt 325 besturen en die zijn bijna allemaal (95 à 100%) lid van de VO-raad.

#### Hoger beroepsonderwijs

De minister van OCW is in het hoger onderwijs<sup>34</sup> verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid en voor een doelmatige besteding van overheidsgeld. Via bekostiging, regelgeving, afspraken met bestuurlijke partijen en via voorlichting scheidt het ministerie hier randvoorwaarden voor (OCW 2006; 2007).

Het externe toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs wordt uitgevoerd door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). De NVAO verleent sinds 2002 een keurmerk aan de opleidingen in het hoger onderwijs die voldoen aan internationaal aanvaarde kwaliteitseisen. Wanneer een opleiding niet geaccrediteerd is of de accreditatie verliest, ontvangt de opleiding ook geen bekostiging en mag geen erkende diploma's uitreiken.

34

Hoger onderwijs bestaat uit hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo).

In het hoger beroepsonderwijs stelt de NVAO de eis dat eindkwalificaties zijn ontleend aan de door het beroepenveld opgestelde beroepsprofielen of beroepscompetenties en dat medewerkers, studenten, alumni en afnemend beroepenveld actief zijn betrokken bij de interne kwaliteitszorg (NVAO, 2003).

In het hoger beroepsonderwijs is de HBO-raad actief als de branchevereniging van hogescholen. In de HBO-raad zijn alle door de overheid bekostigde hogescholen in Nederland verenigd. De HBO-raad is initiatiefnemer van de Branchecode Governance.

### Beleidscontext sector zorg

In Nederland is zorg van oudsher een private aangelegenheid. De overheid heeft binnen het zorgveld een randvoorwaardenscheppende rol, als kadersteller en toezichthouder en is op systeemniveau verantwoordelijk voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) treedt op als markttoezichthouder en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) houdt toezicht op de (organisatie van) veiligheid en kwaliteit van de geleverde zorg.

De Wet toelating zorginstellingen (WTZi) is op 1 januari 2006 in werking getreden. Om zorg te mogen leveren die ten laste komt van de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de AWBZ, moeten zorginstellingen een toelating hebben. Eén van de eisen voor toelating is de transparantie van bestuursstructuur en bedrijfsvoering. Het Uitvoeringsbesluit WTZi schrijft onder meer voor dat toegelaten zorginstellingen een toezichthoudend orgaan hebben. Ook geldt voor deze instellingen vanaf 1 januari 2008 (verslagjaar 2007) de verplichting om de verslaglegging in te richten in overeenstemming met het stramien van het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording. In de WTZi is ook het enquête-recht vastgelegd. De Ondernemingskamer kan gevraagd worden onderzoek te doen naar wanbeleid in een zorginstelling. In de WTZi staat dat het orgaan dat opkomt voor de belangen van cliënten, de bevoegdheid moet krijgen om een verzoek in te dienen bij de Ondernemingskamer. Dit kan de interne cliëntenraad zijn maar ook de landelijke koepels van cliëntenraden.

Instellingen die aan de verantwoordingsverplichtingen voldoen en daarin goede uitkomsten laten zien, zullen volgens de minister van VWS minder toezichtlasten van de IGZ en de zorgkantoren hebben.

De zorgsector kent de Brancheorganisaties Zorg (BoZ), een samenwerkingsverband waar vijf brancheorganisaties lid van zijn: Arcares brancheorganisatie verpleging & verzorging, Geestelijke Gezondheidszorg Nederland, Landelijke Vereniging voor Thuiszorg, Nederlandse Federatie van Universitair medische centra, NVZ vereniging van ziekenhuizen en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland. BoZ is initiatiefnemer van de governancecode in de zorg.

### Beleidscontext sector wonen

Het volkshuisvestingsbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM. De minister creëert op basis van landelijke doelstellingen condities en kaders voor het leveren van gewenste maatschappelijke prestaties en voor het proces waarmee deze op lokaal niveau tot stand moeten komen. Het sluitstuk wordt hierbij gevormd door het publiekrechtelijk toezicht. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) is de financieel toezichthouder voor de woningcorporatie-sector (VROM, 2005).

Van alle huurwoningen (circa 3 miljoen) in ons land valt circa 75% onder de sociale huursector. De woningen in deze sector zijn doorgaans eigendom van woningbouwcorporaties. Woningcorporaties zijn organisaties met een publieke taak; zij voorzien in adequate huisvesting voor die groepen in de samenleving die via de markt niet of onvoldoende van woonruimte worden voorzien. De taken en activiteiten die woningcorporaties mogen verrichten, zijn wettelijk ingekaderd. Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) bevat een limitatieve opsomming in de vorm van zes prestatievelden van de werkzaamheden die worden gerekend tot het gebied van de volkshuisvesting:

- kwaliteit van de woningen;
- verhuur van de woningen (het bij voorrang en passend huisvesten van de woningzoekenden met lagere inkomens);
- leefbaarheid;
- wonen en zorg;
- betrekken van bewoners bij beleid;
- beheer en de financiële continuïteit (VTW, 2005).

Corporaties dienen hier op lokaal niveau concrete invulling aan te geven, in samenspraak met de gemeente en bewoners. Zo moeten zij hun beleid afstemmen op het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en jaarlijks overleg voeren met gemeenten, bijvoorbeeld over het voorgenomen aan- en verkoopbeleid van de corporatie (BBSH, toelichting). Begin jaren '90 van de vorige eeuw zijn woningcorporaties verzelfstandigd. Er rust nog wel een bestemmingsplicht op de middelen van de woningcorporatie. Deze staan niet ter vrije beschikking, maar moeten worden geïnvesteerd in de volkshuisvesting.

Aedes is de vereniging van woningcorporaties en behartigt de belangen van haar leden bij de overheid. Aedes speelt een belangrijke rol in het debat over de inrichting van de corporatiesector en is een gesprekspartner van het kabinet. De VTW (Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties) is in 2002 opgericht om toezichthouders van woningcorporaties te ondersteunen, te adviseren en de algemene belangen te behartigen. Daarmee wil de VTW het intern toezicht op woningcorporaties versterken.



## Bijlage 3 Geïnterviewden

- Dhr. L. Adema, Parteon, bestuurssecretaris
- Dhr. H.P.M. Adriaansens, voorzitter Raad van Toezicht AntoniusMesosGroep
- Dhr. J.C.F.M. Aghina, arts – directeur NVZD
- Mw. C.C. van Beek MCM - lid Raad van Bestuur /plv. voorzitter NZa
- Dhr. S. Blok, Mondriaan groep
- Dhr. R. van den Boezem – VO-Raad, senior beleidsadviseur
- Mw. H.C.M. Boon – Carmelcollege, lid raad van toezicht
- Mw. A. Bosman – OCW, beleidsmedewerker directie vo
- Dhr. W. Brand – beleidsmedewerker verzelfstandigingsbeleid Ministerie van BZK
- Dhr. P. Brusik – Hogeschool Leiden, Beleidscoördinator onderwijs, kwaliteit en innovatie
- Mw. E. de Bruyn Prince, hoofd bureau Bestuursondersteuning IGZ
- Dhr. du Burck – VTOI, bestuurssecretaris
- Mevr. Cremers: Huis en Erf, lid van de Raad van Toezicht, lid commissie maatschappelijke verantwoording
- Dhr. van Dijk - Vitalis, hoofd afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken
- Mw. M. Ehren – Hogeschool Rotterdam
- Mevr. van den Elzen: Huis en Erf, lid van de Raad van Toezicht
- Mw. V.J. Esman - hoofd Toezicht en Bestuur directie Markt en Consument VWS
- Dhr. H. Ferwerda – Ministerie van VROM, directie beleidsontwikkeling
- Mw. G. Gallé – directeur NVZ
- Dhr. van Genugten - Woonbond, RyC Vestia en De Key
- Dhr. J.K. Gerards – directeur NVTZ
- Mw. J.M.P.J. van Gorp – van de Ven - voorzitter Raad van Toezicht ZVOM
- Dhr. H. Hoek - partner C3 adviseurs en managers in zorg
- Mw. I. Hoving – auteur scriptie ‘Governance in het voortgezet onderwijs’.
- Dhr. P. Huisman – Onderwijsraad stafmedewerker
- Mw. E. Hooge – lector governance Avans Hogeschool
- Dhr. F. Janssens – hoogleraar onderwijstoezicht Universiteit van Twente
- Dhr. A. Jonkman – HBO-raad, beleidsadviseur
- Dhr. A. Kerssies - VTW, directeur
- Dhr. M. Kooijman – beleidsmedewerker Actiz
- Dhr. P.H.E.M. de Kort - voorzitter directie Rivas Zorggroep
- Dhr. R.H.A.M. Kraakman – OMO, voorzitter Raad van Bestuur
- Dhr. H. Kuppens - hoofd Audit en Control, ROC Zadkine
- Dhr. D. Louter - voorzitter Raad van Toezicht Rivas Zorggroep
- Dhr. V. van Luit - Parteon, directeur
- Dhr. A. Luijten – Aedes
- Dhr. E. P. van Maanen – Hogeschool Leiden, voorzitter College van Bestuur
- Dhr. A. Meijer – onderzoeker/docent Universiteit van Utrecht (USBO)
- Mevr. M. Meindertsma, VTW, voorzitter
- dhr. Nedermeijer – Vitalis, beleidsmedewerker Bestuurlijke en Juridische Zaken
- Dhr. U. Oelen – secretaris van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden
- Dhr. A. Onnes - secretaris Raad van Bestuur Eveen Groep
- Dhr. S. Peij – lector governance Haagse Hogeschool, directeur Governance University
- Mw. T.F.M. Penterman - secretaris Raad van Bestuur Eveen Groep
- Dhr. Phiferons - Huis en Erf, directeur-bestuurder
- Mw. M.K.M. Pluim - senior beleidsmedewerker Toezicht en Bestuur directie Markt en Consument VWS

- Mw. B. Prins – hoofd Juridische Zaken IGZ
- Dhr. F. de Rijcke – Inspectie van het Onderwijs, coördinerend inspecteur hoger onderwijs
- Dhr. R. Rijk – Carmelcollege, voorzitter college van bestuur
- Dhr. J. Rijkers – Inspectie van het Onderwijs, coördinerend inspecteur voortgezet onderwijs
- Mw. L.A.A. van Reeuwijk - secretaris Raad van Bestuur AntoniusMesosGroep
- Dhr. M. Rook - voorzitter Raad van Bestuur AntoniusMesosGroep
- Dhr. W.M.C.L.M. Schellekens, arts - hoofdinspecteur Curatieve gezondheidszorg IGZ
- Mw. E. van Schoten – directeur Algemene Rekenkamer (intern)
- Dhr. Th.P.M. Schraven – partner ZorgConsult Nederland
- Dhr. P. Slier – VTOI, penningmeester
- Dhr. A. Smeels - lid Raad van Toezicht Ziekenhuis Walcheren
- Dhr. W. J. Speets – Hogeschool Leiden, voorzitter RvT
- Dhr. J. van der Spek – BoZ, secretaris
- Mw. Thomassen - Stedelijk Gymnasium Leiden, rector
- Dhr. Thurlings - Vitalis, voorzitter Raad van Bestuur
- Dhr. B. Troost – Woonzorg Nederland, voorzitter Raad van Bestuur
- Mw. J.A.H. van Veen - hoofdinspecteur Verpleging en Chronische zorg IGZ
- Dhr. J.G.F. Veldhuis – Carmelcollege, voorzitter raad van toezicht
- Dhr. J. Verkroost – Inspectie van het Onderwijs, coördinerend inspecteur
- Dhr. C. Vermeer – directeur Algemene Rekenkamer (intern)
- Dhr. E.J. Vermeulen - Universiteit Utrecht, algemeen directeur
- Mw. W. Vermeulen – beleidsadviseur stafbureau Organisatieontwikkeling & Bedrijfsvoering NZa
- Dhr. F. Visser – directie Ontwikkeling NZa
- Dhr. P.A. de Visser - Stad en Esch, voorzitter centrale directie
- Mw. R. Voss – Inspectie van het Onderwijs, hoofdinspecteur hoger onderwijs en hoofdinspecteur beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
- Dhr. H.H. van der Wal - hoofd Informatie & Financiën Saxenburgh Groep
- Dhr. J.M. Waterreus – Onderwijsraad, stafmedewerker
- Dhr. Went - Bureau openbaar onderwijs Leiden, directeur ad interim
- Dhr. R. de Werd – beleidsmedewerker governanceproject Ministerie van BZK
- Dhr. F.H. van de Werfhorst - voorzitter Raad van Bestuur ZVOM
- Dhr. R. Zomer – voorzitter Raad van Bestuur Ziekenhuis Walcheren
- Dhr. J. Zuurmond – projectleider governance Ministerie van OCW

## Bijlage 4 Deelnemers expertmeeting

- Dhr. M.J.W. van Twist (voorzitter) – NSOB, Berenschot procesmanagement en lid in buitengewone dienst van de Algemene Rekenkamer
- Mw. A. Vos - Ministerie van OCW, Directie Voortgezet Onderwijs
- Dhr. A. Jonkman - HBO-raad
- Dhr. R. van den Boezem - VO-Raad
- Mw. drs. V.J.W.C. Esman-Peeters - Ministerie van VWS, directie Markt en Consument
- Dhr. drs. J. van der Spek - BoZ Brancheorganisaties Zorg
- Dhr. drs. Th.P.M. Schraven - ZorgConsult Nederland
- Dhr. G.J. Thomassen - Ministerie van OCW, Directie HO
- Dhr. B. Troost - Woonzorg Nederland (Espria)
- Dhr. V. Schaap – Ministerie van VROM
- Dhr. A. Luijten - Aedes
- Dhr. J. van der Moolen - Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)

## Bijlage 5 Afkortingen

BBSH	Besluit beheer sociale huursector
BoZ	Brancheorganisaties Zorg (samenwerkingsverband Arcares brancheorganisatie verpleging & verzorging, Geestelijke Gezondheidszorg Nederland, Landelijke Vereniging voor Thuiszorg, Nederlandse Federatie van Universitair medische centra, NVZ vereniging van ziekenhuizen en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland)
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
HBO-raad	Brancheorganisatie voor hoger beroepsonderwijs
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
NVZ	Nederlandse vereniging van ziekenhuizen Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
po-scholen	Scholen voor primair onderwijs
VO-raad	Brancheorganisatie voor voortgezet onderwijs
vo-scholen	Scholen voor voortgezet onderwijs
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
VTW	Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties
WSW	Waarborgfonds sociale woningbouw
WWI	(Minister voor) Wonen, Wijken en Integratie
WTZi	Wet toelating zorginstellingen
Zvw	Zorgverzekeringswet

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2002). *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreiding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2006). *Goed bestuur tussen publiek en privaat*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording; Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag.

Berenschot (2007). *Scheiding van toezicht en bestuur in het vo. Stand van zaken en perspectief*.

Bisschot, Willemien (2006). 'Toezicht in concerns' in: Meurs, Pauline en Schraven, Theo red. (2006), *Naar stimulerend en slim toezicht*. Maarssen: Elsevier, p. 71, 75.

BoZ (2005). *Toelichting op Zorgbrede Governancecode*. December 2005.

CBS (2007). *Webmagazine woensdag 23 mei 2007*, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl). Aangehaald op 12 september 2007.

CFI (2007). *Analyse jaarverslagen hogescholen; Verslagjaar 2005*. [www.cfi.nl](http://www.cfi.nl).

CFV (2003). *Rapportage verbindingen woningcorporaties 2001*. Naarden, 17 juni 2003.

CFV (2005). *Private taak, publieke zaak; Vijf indicatoren voor een professionele verantwoording door interne toezichthouders bij woningcorporaties*. Naarden, 21 oktober 2005.

CFV (2006a). *Van reflectie naar rekenschap; Kwaliteit van verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties*. Naarden, 21 december 2006.

CFV (2006b). *Verslag financieel toezicht woningcorporaties, verslagjaar 2005*.

CVF (2006c). *Acht vragen. Een handreiking voor toezichthouders bij woningcorporaties over risico's bij verbindingen*.

CFV (2007). *Vertrouwen in vermogen; Kwaliteit van verantwoording door het interne toezicht bij woningcorporaties*. Naarden, 20 november 2007.

Commissie Health Care Governance (1999). *Health Care Governance – Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*.

Deloitte (2007). *Handboek orporatie Governance, Verbindingen*.

Ernst & Young (2006). *Corporate Governance Zorginstellingen; Jaarverslagen 2005 - meting 2006. Kwaliteit jaarverslagen zorginstellingen steeds beter*.

HBO-raad (2006). *Branchecode governance*, februari 2006. [www.hbo-raad.nl](http://www.hbo-raad.nl).

Hooge, E. en Helderman, J.K. (2007). *Toezicht op scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*. Uitgevoerd in opdracht van de VTW.

Hoek, H. (2007). *Governance & Gezondheidszorg. Private, publieke en professionele invloeden op zorgaanbieders in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Hoving (2007). *Governance in het voortgezet onderwijs*. Essay gebaseerd op scriptie *Governance in het voortgezet onderwijs in relatie tot recente ontwikkelingen nader beoordeeld*, geschreven in het kader van het masterexamen Accountancy, Nyenrode Business Universiteit.

Inspectie van het Onderwijs (2005). *De waarde van intern toezicht*.

Inspectie van het Onderwijs (2006b). *Toezichtkader voortgezet onderwijs 2006 verkort; Inspectietoezicht op scholen voor Voortgezet Onderwijs in 2006*.

Inspectie van het Onderwijs (2006a). *Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs*. Tweede Kamer, 30 300 VIII, nr. 221.

Inspectie voor de Gezondheidszorg (2006). *Werkplan 2007; risico's eerst*.

Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie; Over onderwijstoezicht en Educational Governance*. Rede in verkorte vorm uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar Onderwijstoezicht van de Universiteit Twente op donderdag 29 september 2005.

Karsten, S.J., Jong, U. de, Ledoux, G. & Sligte, H. (2006). *De positie van ouders en leerlingen in het governancebeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, UvA.

Luursema, M.A., van Twist, M.J.W., Beemer, F., Timmerman, R.M., Gronheid, F. (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Berenschot Fundatie en Koninklijke van Gorcum in Assen.

Meurs, P.L. en van der Grinten, T.E.D. (2006), 'Publieke verantwoording in de zorg: noodzaak en valkuil', in: Meurs, Pauline en Schraven, Theo red. (2006), *Naar stimulerend en slim toezicht*. Maarssen: Elsevier.

Meurs, P. L. en Schraven, T.P.M. (2006). 'Raden van toezicht opnieuw langs de meetlat'. In: *Naar stimulerend en slim toezicht*, Meurs en Schraven (red). Elsevier gezondheidszorg, Maarssen.

Naber, B., Overdiep, I. en Van Rooijen, E. (2006). *Governance: tussen bewijzen en vertrouwen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, Bijlage bij kamerstuk 30183, nr. 15.

NVAO (2003). *Accreditatiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs*, 14 februari 2003. Aangehaald via [www.nvao.net/accreditatiekaders-nederland](http://www.nvao.net/accreditatiekaders-nederland).

OCW (2005). *Nota governance 7 juli 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 183, nr. 1.

OCW (2006b). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht; Toezichtvisie OCW 2007-2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 813, nr. 11.

OCW (2006c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2007*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 VIII, nr.2.

OCW (2006a). *Governance in het onderwijs*. Brief van de minister van OCW d.d. 28 juni 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 183, nr. 9.

OCW (2008). *Governance in het onderwijs*. Brief van de minister van OCW d.d. 1 februari 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 183, nr. 21.

OCW en LNV (2007). *Governance in het onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer over de nieuwe wijze van onderwijstoezicht d.d. 14-09-2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 183, nr. 18.

Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen; Drie adviezen over onderwijsbestuur: degelijk onderwijsbestuur, doortastend onderwijstoezicht en duurzame onderwijsrelaties*. Advies nr. 20060353/877, oktober 2006. Den Haag.

Onderwijsraad (2006b). *Duurzame onderwijsrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, bijlage bij 30183, nr. 15.

Onderwijsraad (2007). *De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm in het onderwijs*. Advies nr. 20070271/919, oktober 2007. Den Haag.

Poorter, K. (2006). *Quicksan belangenhoudersparticipatie: Inspiratie voor participatie*. Rotterdam, SEV.

Putters, K. en Van der Grinten, T. E.D. (2006). *Nieuwe bestuurlijke verhoudingen in de gezondheidszorg en de rol van de overheid*. Bestuurskunde, 2006-2, pp. 44-52.

Algemene Rekenkamer en Rekenhof van België (2008). *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen*. Verslag aan het Vlaams Parlement en de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 554, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

SCP (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag, juli 2008.

VROM (2005). *Beleidsvisie toekomst woningcorporaties*. Brief Minister van VROM aan de Tweede kamer d.d. 12-12-2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 453, nr. 30.

VROM (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaten VROM 2006*, d.d. 13-05-2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 453 en 30 300 XI, nr. 39.

VTW, (2005). *Corporatieregels in een notendop, een handreiking voor toezichthouders*.

VTW, (2007). *Memorandum Governance bij verbindingen*.

VWS (2005a). *Toespraak bij de overhandiging van het handboek 'Grip op governance in de zorg'*. 23 augustus 2005 in Den Haag (Nieuwspoor). Aangehaald via [www.sneller-beter.nl](http://www.sneller-beter.nl).

VWS (2005b). Vereenvoudiging van het stelsel van overheidsbemoedienis met het aanbod van zorginstellingen (Wet toelating zorginstellingen). Brief van de minister aan de Eerste Kamer, d.d. 30 september 2005.

VWS (2005c). Voorhang Uitvoeringsbesluit WTZi. (Aangehaald via [www.minvws.nl/images/voorhang-uitvoeringsbesluit-wtzi\\_tcm19-99428.pdf](http://www.minvws.nl/images/voorhang-uitvoeringsbesluit-wtzi_tcm19-99428.pdf))

VWS (2006a). Goed bestuur in de zorg. Informatie over de transparantie-eisen Wet toelating zorginstellingen. Voorlichtingsbrochure. Den Haag: Ministerie van VWS.

VWS (2006b). Verdien(d) vertrouwen: toezichtvisie curatieve zorgstelsel. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 689, nr. 68. Den Haag: Sdu, p. 18.

VWS (2007). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200, nr. 2.

WWI (2008). Woningcorporaties. Brief minister over de prestaties van de sociale huursector in 2006 d.d. 2 januari 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 453, nr. 68.

Smit, F., Driessen, G., Sluiter, R., en Brus, M. (2007). Ouders, scholen en diversiteit; Ouderbetrokkenheid en -participatie op scholen met veel en weinig achterstandsleerlingen. ITS Radboud Universiteit Nijmegen. Aangehaald via [www.oudersbijdeles.nl](http://www.oudersbijdeles.nl).

### Governancecodes

Aedes (2007). AedesCode. Januari 2007.

BoZ (2005). Zorgbrede Governancecode. December 2005.

Commissie Governancecode Woningcorporaties. Governancecode Woningcorporaties. Juni 2006.

HBO-raad (2006). Branchecode Governance. Februari 2006

VO-raad (2007). Code Goed onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs. Mei 2007.

VO-raad (2008). Code Goed onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs, versie o.g. Mei 2008.





#### **Projectteam**

Dhr. prof. dr. C.J. van Montfort (projectleider)

Dhr. ing. F.H. Band MIM

Mevr. drs. H. van Bloemendaal

Mevr. drs. I. Boers

Mevr. drs. M. van de Griek

Mevr. drs. C.P. Kreft

Mevr. Dr. M. J. Oude Vrielink (Universiteit van Tilburg)

Mevr. drs. P.M.C. Reeuwijk

Dhr. drs. W. Smit

Dhr. drs. R.F.J. Willems

#### **Algemene Rekenkamer**

Lange Voorhout 8

Postbus 20015

2500 ea Den Haag

telefoon (070) 342 43 44

fax (070) 342 41 30

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

#### **Ontwerp**

Corps Ontwerpers, Den Haag

#### **Fotografie**

iStock

#### **Drukwerk**

RS-drukkerij

Den Haag

september 2008