



Van tweeluik naar driehoeken

Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 91

WRR

Van tweeluik naar driehoeken

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

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

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

De samenstelling van de raad is:

De heer prof.dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)

Mevrouw prof.dr.ir. M.B.A. van Asselt-Sanders

De heer prof.dr. A.W.A. Boot

De heer prof.dr.mr. M.A.P. Bovens

Mevrouw prof.dr. M. de Visser

De heer prof.dr.ir. G.H. de Vries, adviserend lid

Mevrouw prof.dr.ir. M.P.C. Weijnen

Secretaris: mevrouw dr. W. Asbeek Brusse

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

E-mail info@wrr.nl

www.wrr.nl

Van tweeluik naar driehoeken

Versterking van interne checks and balances bij
semipublieke organisaties

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 91

Verantwoording

Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-rapport nr. 91 *Van tweeluik naar driehoeken; Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar dat rapport.

Het rapport *Van tweeluik naar driehoeken; Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties* (ISBN 978 90 8964 821 1) is op 27 mei 2014 door de Raad aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat gratis worden gedownload op www.wrr.nl.

Samenstelling: Jos Dohmen

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2014.

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

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j⁹ het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUD

I	Inleiding	7
II	Interne <i>checks and balances</i>	9
III	Eerste verdedigingslinie: collegiaal bestuur	11
IV	Tweede verdedigingslinie: het tweeluik	13
V	Derde verdedigingslinie: derde partijen	15
VI	Conclusie	19
VII	Aanbevelingen	21
VIII	Bestelinformatie	23

I INLEIDING

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

In reactie op de incidenten pleiten onderzoekers en beleidsmakers enerzijds voor strengere regulering (aangescherpt extern toezicht, aansprakelijkheid, ministeriële bevoegdheden) en anderzijds voor meer professionalisering (opleiding, gedragscodes en overleg). In eerdere rapporten van de WRR werd het externe toezicht al uitgewerkt, zoals in *Toe zien op publieke belangen* (2013) en *Publieke zaken in de marktsamenleving* (2012).

Wat in het huidige beleidsdebat echter nog ontbreekt is de aandacht voor de versterking van interne *checks and balances* binnen semipublieke instellingen. Als organisaties de interne verantwoording niet goed op orde hebben, zal het vertrouwen op de professionaliteit van de individuele bestuurder al snel omslaan in een blind vertrouwen. En als het interne weerwerk niet goed functioneert, wordt van externe toezichthouders al gauw het onmogelijke gevraagd. Of om het anders te zeggen: wat intern niet goed geregeld is, valt niet met externe maatregelen te herstellen. In het rapport *Van tweeluik naar driehoeken* verkent de WRR daarom een aantal opties voor de versterking van interne *checks and balances* bij semipublieke organisaties in de sectoren wonen, onderwijs en zorg.

II INTERNE CHECKS AND BALANCES

Veel semipublieke instellingen zijn in de afgelopen decennia uitgegroeid van kleinschalige particuliere initiatieven tot grootschalige professionele organisaties met tienduizenden werknemers en gebruikers. Verenigingen zijn vervangen door stichtingen, waardoor de leden uit beeld verdwenen. Door schaalvergroting zijn ook de cliënten (patiënten, leerlingen, huurders) uit beeld geraakt als reguliere gesprekspartner voor bestuurders. Vanuit het bedrijfsleven heeft de semipublieke sector een model overgenomen met een raad van bestuur en een raad van toezicht, maar de ‘publieke aandeelhouders’ zijn daarbij nooit in beeld gekomen. Door deze transformaties zijn de financiële belangen en risico’s veel groter dan voorheen, terwijl het aantal interne ogen dat meekijkt juist is afgenomen. Ook is niet altijd meer helder wie de publieke ‘aandeelhouders’ zijn die gezaghebbend kunnen bepalen wat de strategische doelen van de organisatie zijn.

Het ontbreken van een sterke tegenmacht leidde er soms toe dat bevlogen bestuurders ongeremd hun gang konden gaan en dat financiële onregelmatigheden of bestuurlijke debacles lang onopgemerkt bleven. Die tegenmacht zou in het huidige bestuursmodel vooral van de raad van toezicht moeten komen, maar de interne toezichthouders zijn niet altijd geïnformeerd, deskundig en daadkrachtig genoeg om voldoende weerwerk te kunnen bieden. In het rapport *Van tweeluik naar driehoeken* bepleit de WRR daarom voor een uitgebreider systeem van interne *checks and balances*, waarbij ook derde partijen weer een rol gaan spelen.

Onder interne *checks and balances* verstaat de WRR vormen van bestuurlijke controle en tegenmacht die binnen de instelling zijn georganiseerd. Met ‘checks’ wordt bedoeld op de mogelijkheden die interne verantwoordingsfora hebben om bestuurders te controleren en te corrigeren. Met ‘balances’ wordt bedoeld op een evenwichtige verdeling van bevoegdheden binnen instellingen, gericht op het creëren van tegenspraak en weerwerk in de organisatie. Interne *checks and balances* vergroten zo de zorgvuldigheid en daarmee ook de stropetigheid van het bestuur. Ze zijn bewust gericht op het inperken van al te vlotte en ongeremde vormen van ondernemerschap. Semipublieke organisaties zijn immers geen bedrijven en kennen niet of slechts beperkt de mechanismen die op de markt voor balans zorgen: weglappende klanten, dalende winsten, kritische banken, boze aandeelhouders of een dreigend faillissement. In het rapport *Van tweeluik naar driehoeken* bespreekt de WRR drie ‘verdedigingslijnen’ die dit noodzakelijke weerwerk kunnen organiseren of leveren: de raad van bestuur, de raad van toezicht en derde partijen.

III EERSTE VERDEDIGINGSLINIE: COLLEGIAAL BESTUUR

De eerste lijn van checks and balances zijn de bestuurders van de instellingen zelf. Zonder goede bestuurders vaart geen instelling wel. De schaalvergroting van semipublieke instellingen stelt hen voor forse uitdagingen. De taken waar ze voor staan zijn complex, de verantwoordelijkheden die op hun schouders rusten zijn groot en de druk vanuit de politieke en maatschappelijke omgeving is hoog. In de afgelopen jaren zijn er al forse slagen gemaakt in het professionaliseren van het bestuur van ziekenhuizen, zorginstellingen en universiteiten. Naar aanleiding van recente misstanden zijn bovendien verscheidene maatregelen voorgesteld die gericht zijn op het bevorderen van verantwoord gedrag van bestuurders.

Zo zijn er maatregelen gericht op *preventie*, door het vergroten van de professionele en morele competenties van bestuurders. Dat kan door een betere opleiding, selectie en training van bestuurders en door het ontwikkelen van normatieve kaders. De afgelopen tijd is er bijvoorbeeld veel aandacht geweest voor gedragscodes en beroepseden voor bestuurders. Niet elke oplossing is echter geschikt om elke vorm van bestuurlijke ontsporingen te voorkomen. Gedragscodes zullen geen soelaas bieden bij de (beperkte) groep van bestuurders die willens en wetens malverseert. Ook tegen bestuurlijk onvermogen helpt een code niet.

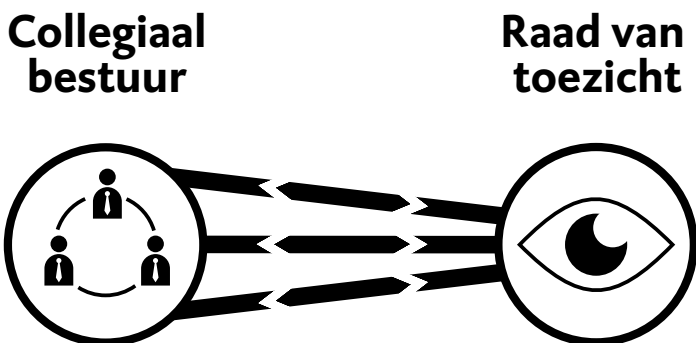
Daarnaast zijn er maatregelen gericht op *repressie*, dat wil zeggen op externe regulering en controle van bestuurders. Daarbij kan men denken aan de voorstellen voor uitbreiding en aanscherping van het financiële toezicht, bestuurdersaansprakelijkheid en ministeriële ontslagbevoegdheden. Hieraan kleven enkele belangrijke nadelen. Repressieve maatregelen kunnen leiden tot forse transactiekosten, administratieve lasten en defensief gedrag. Extern toezicht is vaak te laat om concrete ontsporingen tegen te gaan. Het aansprakelijk stellen van bestuurders en toezichthouders kan leiden tot genoegdoening na excessen, maar kan ook goede kandidaten afschrikken en verzekeringskosten verhogen.

Naast professionalisering en externe regulering van gedrag is het daarom ook verstandig, aldus de WRR, om aandacht te besteden aan interne *checks and balances* en regulering van gedrag. Daarbij valt te denken aan zaken als de bewaking van statuten en identiteit, interne financiële controle, interne verantwoording en gezamenlijke strategieontwikkeling. Dergelijke interne *checks and balances* kunnen behulpzaam zijn bij het voorkomen van verschillende vormen van ongewenst gedrag, maar dat geldt zeker niet voor alle vormen. In geval van het ontbreken van een moreel kompas of bij professioneel onbekwame bestuurders is de belangrijkste remedie toch vooral een betere selectie van bestuurders.

Aandacht voor een goede selectie, scholing, monitoring en evaluatie van bestuurders blijft essentieel.

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

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

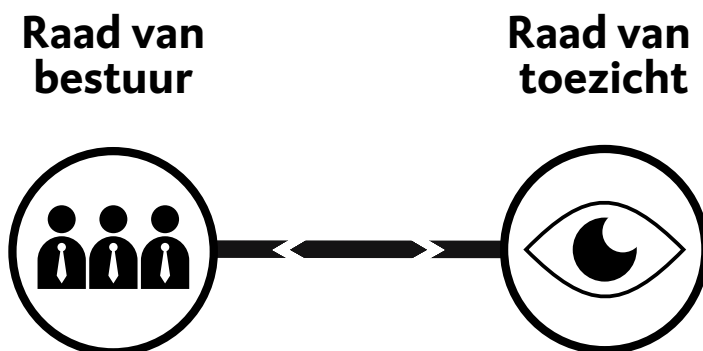


Figuur 1 Collegiaal bestuur

IV TWEEDE VERDEDIGINGSLINIE: HET TWEELUIK

De tweede linie wordt gevormd door de raad van toezicht. De raad van toezicht is het belangrijkste interne orgaan om het bestuur geregeld een spiegel voor te houden en aan te spreken op verantwoord gedrag. De raad van toezicht is om een aantal redenen echter niet altijd in staat om voldoende weerwerk aan bestuurders te bieden en kan hulp gebruiken, aldus de WRR.

Het model van een raad van toezicht in de semipublieke sector is gebaseerd op een variant die dominant is in het Nederlandse beursgenoteerde bedrijfsleven. In deze variant zijn de raad van bestuur en de raad van toezicht gescheiden entiteiten en controleert de raad van toezicht van buitenaf de raad van bestuur. In ons land bestaat daarnaast ook nog het bestuur/directiemodel. In dit model vervullen (vrijwillige) bestuurders de toezichthoudende rol en wordt het dagelijks bestuur overgelaten aan een of meer directeuren. Beide vormen van intern toezicht gaan uit van een *bestuurlijk tweeluik*. Naast, en soms tegenover, de dagelijks bestuurders staan de raad van toezicht en/of vrijwillige bestuurders die op parttime basis de interne bestuurlijke verantwoording en controle voor hun rekening nemen. De wettelijke positie en de bevoegdheden van interne raden van toezicht zijn ruim en goed geregeld en in vrijwel alle sectoren ook vastgelegd in door de brancheverenigingen opgestelde governancecodes.



Figuur 2 Tweeluik-model

Het tweeluik-model is verreweg de belangrijkste vorm van interne *checks and balances*. De raad van toezicht houdt toezicht op alle aspecten die de organisatie aangaan. Daarbij zou de raad zich zowel moeten laten leiden door het (langetermijn)organisatiebelang als door maatschappelijke belangen. De raad van toezicht kan echter alleen goed weerwerk bieden aan de bestuurder als hij op tijd en goed geïnformeerd wordt, in staat is zich een oordeel te vormen op basis van deze informatie, en over de mogelijkheden en de moed beschikt om zo nodig in

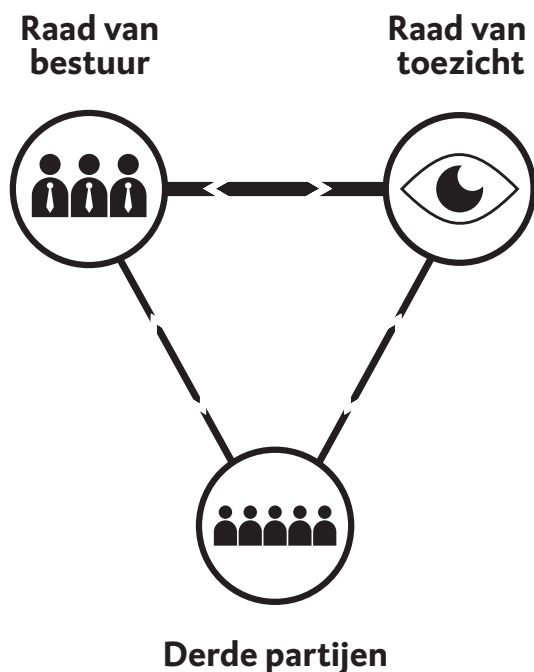
te grijpen. Maar in hoeverre deze zaken in de praktijk gestalte krijgen, is maar de vraag, aldus de WRR. Bovendien zou het de komende jaren lastig kunnen zijn om voor alle instellingen in het onderwijs, de zorg en de volkshuisvesting voldoende toezichthouders te vinden die zowel over voldoende tijd, als over de relevante expertise en ervaring beschikken om intern weerwerk te kunnen bieden aan professionele bestuurders.

In de praktijk, zo constateert de WRR, zien we zowel een onderbenutting als een overschatting van de mogelijkheden van de raad van toezicht om een effectieve tegenmacht te vormen jegens bestuurders. Van *onderbenutting* is sprake omdat de wettelijke mogelijkheden die de raad van toezicht heeft (bijvoorbeeld om informatie op te vragen, zich een gemotiveerd oordeel te vormen en waar nodig te interveniëren) in de praktijk niet optimaal worden benut. Van *overschatting* is sprake omdat de verwachtingen van wat de raad van toezicht vermag hooggespannen zijn in politiek en samenleving. De raad van toezicht kan door de aard van zijn positie en rol niet in zijn eentje de maatschappelijke verankering bieden die verloren is gegaan door de schaalvergroting en professionalisering. Daarnaast kan de raad van toezicht te laat of eenzijdig geïnformeerd worden over de interne processen als hij zich voornamelijk door het bestuur laat informeren.

V DERDE VERDEDIGINGSLINIE: DERDE PARTIJEN

Bij grote semipublieke organisaties zou zowel de bestuurder als de toezichthouder 'bij de les' gehouden, maar ook gevoed moeten worden door derde partijen, aldus de WRR. Derde partijen kunnen helpen om zowel de bestuurders als de leden van de raad van toezicht scherp te houden. Ook kunnen die partijen aanvullende informatie inbrengen. Bovendien kunnen ze waar nodig fungeren als brandalarm of als interne klokkenluider. Vanuit hun dagelijkse ervaring met de organisatie kunnen zij ook de informatiepositie van de raad van toezicht versterken, zodat die zijn toezichthoudende taak beter kan uitoefenen. Derde partijen kunnen daarnaast bijdragen aan de maatschappelijke legitimiteit van dienstverlening en kunnen bestuurders en toezichthouders aanspreken op de maatschappelijke meerwaarde die zij moeten leveren.

Het gaat hierbij niet om het creëren van meer of nieuwe organen, maar om het versterken van driehoeksrelaties, waardoor alle partijen hun taken beter kunnen vervullen. Ten eerste kan de raad van bestuur de maatschappelijke legitimiteit van de dienstverlening versterken door naast de raad van toezicht ook derde partijen te betrekken bij de langetermijnstrategie. Voor de raad van toezicht geldt dat deze zijn informatiepositie kan versterken door zich niet alleen



Figuur 3 Derde partijen in de driehoek

te laten informeren door het bestuur, maar ook derde partijen te raadplegen om tijdig en direct signalen uit de organisatie te krijgen. Ten slotte kunnen de derde partijen zelf baat hebben bij de inrichting van driehoeksrelaties, omdat zij bij de raad van toezicht kunnen aankloppen als ze zich door bestuurders onvoldoende gehoord voelen.

Een aantal bestaande actoren en enkele nieuwe constructies zijn geschikt om de rol van derde partij in interne bestuurlijke driehoeken te vervullen. Instellingen kunnen afhankelijk van de financiële of strategische kwesties die voorliggen gebruikmaken van verschillende soorten derde partijen. Per type instelling kan de samenwerking met derde partijen er dus anders uitzien. Ook is het denkbaar dat er meerdere driehoeksrelaties naast elkaar bestaan.

- Een eerste stap kan bestaan uit het inschakelen van de *interne controllers* en andere risico- en kwaliteitsbewakers als derde partij. Zij zouden een sleutelrol toebedeeld kunnen krijgen als gevraagde en ongevraagde informanten en adviseurs van zowel de raad van bestuur als de raad van toezicht.
- Naast interne bewakers van het financieel belang, het veiligheidsbelang en kwaliteitsbelang zijn er ook bewakers van het personeels- en organisatiebelang. De *ondernemingsraad* is op papier een belangrijke interne check of het bestuur wel voldoende handelt in dienst van de organisatie. Een optie om deze driehoeksrelatie te versterken, zou kunnen zijn om het vaak zwakke of ontbrekende bondgenootschap tussen de ondernemingsraad en de raad van toezicht te verstevigen. Voor de raad van toezicht kan de ondernemingsraad immers een belangrijke bron van kennis zijn over wat er speelt op de werkvloer.
- Voor het versterken van de maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit van de organisatie kan het betrekken van *maatschappelijke belanghebbenden* zeer zinvol zijn. Zij kunnen zowel bij het bepalen van de strategische doelen van de organisatie, als bij de verantwoording over de gevolgde koers, een belangrijke rol als kritisch klankbord vervullen. Zij kunnen als ‘derde oog’ optreden en als zodanig bestuurders voor blinde vlekken behoeden. Een lichte vorm is het geven van een advies, maar er zijn ook zwaardere vormen denkbaar waarbij maatschappelijke belanghebbenden en belanghouders daadwerkelijk invloed uitoefenen als stakeholder. Naarmate er meer voor zwaardere invullingen wordt gekozen, wordt echter het risico van ‘stropigheid’ groter. Maatschappelijke adviesraden passen op zich binnen het bestaande wettelijke kader van de stichtingsvorm en kunnen zonder wetswijzigingen worden ingevoerd.
- Een bijzondere categorie van belanghebbenden zijn de cliënten van de instellingen: huurders, leerlingen, patiënten en hun familie. Veel instellingen in de zorg beschikken bijvoorbeeld over een *cliëntenpanel of patiëntenraad*. De rol van deze raden en panels als verantwoordingsfora is veelal

bepikt, vaak hebben ze alleen een rol als klankbord. Bovendien ligt hun belang vooral bij het goed functioneren van de dagelijkse dienstverlening op instellingsniveau. Als het gaat om de kwaliteit van de concrete dienstverlening kunnen zij echter een belangrijke tegenmacht vormen voor het bestuur.

- Een verdergaande variant is een *raad van belanghebbenden* die meedenkt met het bestuur en op sommige punten toestemmingsrecht heeft. Dit laatste kan worden geregeld door zo'n raad goedkeuringsbevoegdheid of toestemmingsrecht te geven voor bepaalde besluiten of verantwoordingsdocumenten, zoals jaarverslagen en strategische beleidsplannen. Voordeel van dit model is dat er 'vreemde ogen' meekijken over de schouder van de bestuurder en de toezichthouder én dat de maatschappelijke verankering beter is geregeld dan in bestaande modellen. Nadeel kan zijn dat er vooral verschillende, en elkaar tegensprekende deelbelangen zijn vertegenwoordigd in de raad van maatschappelijke stakeholders.
- Naast de bovengenoemde, reeds bestaande opties die het primaat van de raad van toezicht volledig intact laten, zijn alternatieve constructies denkbaar. Deze gaan beduidend verder en beogen een derde orgaan in te richten dat een volwaardige tegenspeler is van bestuurders. Een forse stap verder dan de raad van maatschappelijke belanghebbenden gaat het model van de *raad van belanghouders* die bepalen welke doelstellingen de organisatie moet halen. Met belanghouders worden partijen bedoeld die direct belang hebben bij het wel of niet goed functioneren van de desbetreffende instelling. De raad van maatschappelijke belanghouders bepaalt de maatschappelijke prestaties die van de bestuurder van de instelling worden verwacht. De bestuurder van de instelling is dan feitelijk de uitvoerder geworden van de koers die door de raad van belanghouders wordt uitgezet en die financieel wordt bewaakt door een financiële toezichthouder.
- Nog een stap verder gaat de invoering van een *raad van maatschappelijke aandeelhouders*. Hierbij wordt dicht aangesloten bij structuren uit het bedrijfsleven en komen er economische eigenaren in beeld. Daarbij wordt de stichtingsvorm verlaten ten gunste van de vennootschap en worden er aandelen uitgegeven in het vermogen van de organisatie. Deze aandelen komen in deze constructie in handen van enkele relevante maatschappelijke partijen of publieke geldschieters, zoals de pensioenfondsen, rijksoverheid, gemeenten en provincies, die vervolgens een algemene raad van maatschappelijke aandeelhouders vormen. De organisatie kan zelf statutair bepalen welke maatschappelijke belangen en partijen in de raad van aandeelhouders worden vertegenwoordigd en dit kan dus ook per organisatie verschillen. De raad van maatschappelijke aandeelhouders heeft net als bij bedrijven, een aantal bevoegdheden, zoals het benoemen en ontslaan van bestuurders op voordracht van de raad van toezicht, het benoemen en ontslaan van leden van de raad van toezicht, het goedkeuren van jaarcijfers,

begrotingen en van de strategische beleidsplannen en investeringsbeslissingen voor de lange termijn. Deze constructie kent echter ook grote risico's, omdat met het aandeelhouderschap ook economische belangen en motieven in de semipublieke sector een rol kunnen gaan spelen. In productmarkten waar geen concurrentie is, kan een dergelijke privatisering ten koste gaan van publieke belangen.

Verschillende derde partijen kunnen dus een derde verdedigingslinie vormen in aanvulling op de raad van bestuur en de raad van toezicht. De partijen zijn te onderscheiden naar het object van controle ofwel de functies die zij vervullen. Daarbij gaat het enerzijds om het bewaken van de financiële stabiliteit, de integriteit van de organisatie en de kwaliteit van het primaire proces, en anderzijds om het versterken van de maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit. Ook zijn ze te onderscheiden naar de aard van hun bevoegdheden, die lichter of zwaarder kunnen zijn. Bestuurders en toezichthouders kunnen zorgen voor evenwichtige driehoeksrelaties door samen te werken met verschillende derde partijen. Volgend de WRR is het aan te bevelen om meerdere opties te combineren, door bijvoorbeeld de positie van de controller te versterken en tevens een raad van maatschappelijke belanghebbenden in te voeren. Evenwichtigheid impliceert ook dat de driehoeksrelaties werkbaar moeten blijven voor bestuurders en toezichthouders. Bij de toekenning van bevoegdheden aan derde partijen dient stapeling en overlap te worden voorkomen.

VI CONCLUSIE

Er zijn duizenden instellingen actief in de semipublieke sector. Sommige zijn klein, vele zijn middelgroot en steeds vaker zijn ze heel groot. Sommige beheeren grote portefeuilles vastgoed, andere leveren vooral diensten aan kwetsbare groepen. Sommige kennen vluchtige klantrelaties, andere beheersen vrijwel heel het leven van hun cliënten. In alle gevallen gaat het om grote publieke belangen en vaak ook om aanzienlijke publieke middelen. Om deze belangrijke instellingen op koers te houden zijn goed functionerende interne *checks and balances* onontbeerlijk. Het antwoord op de centrale vraag hoe die interne *checks and balances* binnen semipublieke organisaties kunnen worden versterkt, is drieledig. Er zijn drie verdedigingslijnes: de raad van bestuur, de raad van toezicht, en belanghebbende en betrokken derde partijen.

Belangrijke dagelijkse tegenspelers voor bestuurders zijn hun collega-bestuurders. Invoering van vormen van collegiaal bestuur in plaats van enkelvoudig bestuur biedt binnen semipublieke organisaties mogelijkheden voor weerwerk vanuit het bestuur zelf. Collegiaal bestuur is nog niet overal bij semipublieke instellingen de norm. In het huidige tweeluik-model is vervolgens de raad van toezicht de primaire tegenspeler van de professionele bestuurders. De raad van toezicht kan op voet van gelijkwaardigheid bestuurders ter verantwoording roepen en ingrijpen bij problemen. Maar de raad van toezicht kan daarbij hulp gebruiken, enerzijds bij het bewaken van de financiële stabiliteit en integriteit van de organisatie en van de kwaliteit van het primaire proces, en anderzijds bij het bewaken van het maatschappelijk draagvlak van de instelling. Daarom is het verstandig ‘derde partijen’ in te schakelen om de bestuurders en leden van de raad van toezicht scherp te houden.

De WRR adviseert bij het beleid rond de versterking van interne *checks and balances* een getrappt model van (voorwaardelijke) zelfregulering. Als eerste dienen het bestuur en met name de raad van toezicht in gezamenlijk overleg en vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid de interne *checks and balances* zodanig te organiseren dat deze optimaal bijdragen aan financiële stabiliteit en maatschappelijke legitimiteit.

Branche- of beroepsorganisaties kunnen daarnaast criteria voor effectieve en passende interne *checks and balances* opnemen in hun branchecodes en die criteria gebruiken bij het visiteren van hun leden. Het is verstandig dat verenigingen van interne toezichthouders met elkaar extra gaan investeren in het ontwikkelen van standaarden en werkvormen, meer gaan experimenteren met ‘best practices’ en daarover kennis gaan uitwisselen. Daarbij kan het zinvol zijn om met enkele voorlopers een ‘kopgroep’ te vormen, naar analogie van de

Handvestgroep publieke verantwoording bij zbo's.

Ook de formele toezichtkaders van externe toezichthouders en inspecties gaan tot nu toe niet of nauwelijks in op de interne *checks and balances* van instellingen. Naast de prestaties, de normnaleving en de (financiële) risico's zouden inspecties de instellingen moeten aanspreken op de kwaliteit van de interne *checks and balances*. Dat kan door in het toezichtkader criteria vast te leggen voor effectieve en passende interne *checks and balances* en instellingen daarop te laten visiteren of beoordelen (instellingsaudit). Daarnaast kunnen toezichthouders vanuit hun reflectieve rol ook aandacht besteden aan de kwaliteit van de interne *checks and balances* bij hun probleemanalyses in hun jaarlijkse staat van de sector of in hun thematische onderzoeken.

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

VII AANBEVELINGEN

Aanbeveling voor raden van toezicht en bestuurders

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

Aanbeveling voor verenigingen van interne toezichthouders

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

Aanbeveling voor brancheorganisaties

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

Aanbevelingen voor externe toezichthouders

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

Aanbeveling voor het kabinet

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

VIII BESTELINFORMATIE

Het rapport *Van tweeluik naar driehoeken; Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties* (ISBN 978 90 8964 821 1) is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat gratis worden gedownload op www.wrr.nl.



Van tweeluik naar driehoeken; Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties, ISBN 978 90 8964 821 1



Amsterdam University Press

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

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

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

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijke denktank voor de Nederlandse regering. De WRR geeft de regering gevraagd en ongevraagd advies vanuit een langetermijnperspectief. De onderwerpen zijn sectoroverstijgend en hebben betrekking op maatschappelijke vraagstukken waarmee de regering in de toekomst te maken kan krijgen.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID