

Public Governance bij woningcorporaties, zorginstellingen en ZBO's

Olivier Aartsen, Barbara Keet en Stefan Peij

Niet alleen in het bedrijfsleven staat corporate governance volop in de belangstelling, ook bij publieke instellingen staat verantwoording hoog op de agenda. De publieke instelling wordt steeds vaker gezien als een onderneming die een product levert. Als maatschappelijk ondernemer moet er een goede balans bestaan tussen belanghebbenden (zoals de maatschappij en de overheid zelf) en bestuurders. Uit onderzoek komen vier belangrijke thema's in de public governance naar voren.

Al ruim een decennium lang is er een brede interesse voor corporate governance binnen het Nederlandse bedrijfsleven. Deze belangstelling heeft geresulteerd in aanbevelingen voor corporate governance in de private sector, het meest recent door de commissie-Tabaksblat (Commissie Corporate Governance, 2003). De commissie-Tabaksblat heeft voortgebouwd op de aanbevelingen en principes van de commissie-Peters (Commissie Corporate Governance, 1997). De aanbevelingen van de commissie-Peters bleken weinig aftrek te hebben gevonden binnen de private sector, er was te beperkte aandacht voor corporate governance (Monitoring Commissie, 2002). Na boekhoudschandalen bij onder meer Ahold en Baan en de aanbevelingen van de commissie-Tabaksblat is corporate governance niet meer weg te denken uit het Nederlandse bedrijfsleven.

Corporate governance wordt omschreven als het proces van beïnvloeding door belanghebbenden van de gang van zaken binnen ondernemingen, zowel ter zake van besluitvorming als ter zake van de uitvoering van het beleid (Peij, Moerland, Glasz, in 't Veld e.a., 2002) en handelt over de 'checks' en 'balances' van de onderneming. Er moet een evenwicht zijn tussen aandeelhouders, bestuurders en commissarissen.

Ook in de publieke sector is er steeds meer belangstelling voor governance; daar wordt het aangeduid met 'public governance'. Publieke instellingen zijn publiek gefinancierde activiteiten en organisaties met een maatschappelijk doel (Beemer en Luursema, 2004). Onder dit soort instellingen worden onder andere ziekenhuizen, universiteiten, woningcorporaties en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) geschaard. Ook bij publieke instellingen moet een

Drs. O. Aartsen en B. Keet waren als stagiair/onderzoeker verbonden aan de Galan Groep te Baarn.

Dr. S.C. Peij is directeur van de Governance Universiteit en associate partner van de Galan Groep.
info@governanceuniversity.nl

goede balans bestaan tussen belanghebbenden (zoals de maatschappij en de overheid zelf) en bestuurders. De publieke instelling wordt steeds vaker net als een private instelling gezien als een onderneming die een product aflevert. Publieke instellingen worden in die hoedanigheid beschouwd als 'maatschappelijke ondernemers' die zich moeten kunnen verantwoorden (Beemer en Luursema, 2004). Het is om deze reden dat goede governance ook binnen de publieke sector van belang is.

Public governance is 'het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties in de publieke sector, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarvoor op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden' (Bossert, 2003). In dit artikel gaan we in op de uitkomsten van een onderzoek dat de Galan Groep vorig jaar uitvoerde onder zorginstellingen, ZBO's en woningcorporaties. Hieruit komen vier belangrijke thema's in de public governance naar voren.

Vier thema's

Uit onderzoek van de Galan Groep blijken de volgende vier thema's dominant in de discussie over public governance.

1. Relatie van toezichthouder met onder toezicht gestelde organisatie.
2. Opdrachtgeverschap versus eigenaarschap.
3. Afstand tot het bestuur.
4. Lastige verantwoordingslijnen en onvoldoende disclosure.

Deze thema's lichten we hieronder toe.

Relatie van toezichthouder met onder toezicht gestelde organisatie

Uit het onderzoek kwam als eerste de vraag naar voren in hoeverre subjecten van toezicht betrokken moeten zijn bij het toezicht dan wel het toezichtsinstrumentarium. De heersende opvatting is dat een code eerder wordt nageleefd als de partijen die eraan moeten voldoen er inspraak in hebben gehad. Een voorbeeld van een vorm van betrokkenheid is het instellen van een cliëntenraad (al dan niet met bindend adviesrecht) bij ZBO's, waarbij aan de minister wordt verantwoord waarom adviezen wel of niet zijn opgevolgd. Het advies is hierin zelf het initiatief te houden, eigen keuzes te maken, het ministerie hierin 'op te voeden' en samen te werken met andere organisaties.

Opdrachtgeverschap versus eigenaarschap

De geïnterviewden zien het als een 'best practice' om bij publieke instellingen eigenaarschap te scheiden van opdrachtgeverschap. Deze scheiding kan op

verschillende manieren worden ingevuld. De mooiste variant is het juridisch scheiden van de twee, waardoor een zuivere rolverdeling mogelijk wordt en de schijn van belangenvermenging wordt vermeden.

Afstand tot het bestuur

Vooral uit de zorgsector komt naar voren dat leden van raden van toezicht moeite hebben om afstand tot het (uitvoerende) bestuurswerk te houden. Wat veel gebeurt, is dat 'oude' bestuursleden in een raad van toezicht worden geplaatst om de veel gemaakte overgang naar het commissarissenmodel zo soepel mogelijk te laten verlopen. De heersende opvatting is dat het beter is te investeren in het proces op het moment van overgang. Dit betekent vaak dat er afscheid moet worden genomen van het grootste deel van het 'oude' bestuur en dat vervolgens de weg vrij is om met een mix van 'oude' bestuursleden en nieuwe toezichthouders een frisse start te maken. Dit proces vraagt om grote zorgvuldigheid, omdat het 'oude' bestuur meestal wel moet instemmen met de overgang.

Lastige verantwoordingslijnen en onvoldoende disclosure

Een lastig punt vooral bij woningcorporaties is de verantwoording naar de minister en andere relevante instanties toe. De meeste, zo niet alle corporaties werken in stichtingsvormen, waarbij het bestuur zelf de partij is waaraan verantwoording dient te worden afgelegd. Een lastig dilemma, dat wordt tegemoet getreden door wat in de sector wordt aangeduid als 'De Grote Beweging': meer ruimte voor visitatie, meer aandacht voor 'horizontale' in plaats van 'verticale' verantwoording.

In de zorgsector constateren wij naar aanleiding van het onderzoek dat de medische staf nog onvoldoende interne en externe verantwoording aflegt over het medische beleid. En bij ZBO's komen uit het onderzoek lage scores naar voren op de deelaspecten transparantie en verantwoorden.

Onderzoek naar best practices in public governance

Het onderzoek waaruit deze vier thema's zijn voortgekomen, is opgedeeld in twee fasen:

1. een inventarisatie van de mate waarin zorginstellingen, ZBO's en woningcorporaties voldoen aan de bestaande governancecodes;
2. een discussie over de uitkomsten van de inventarisatie met representanten uit die sectoren.

Bij de inventarisatie zijn de NVZ-Governancecode (2004), de AedesCode (2002) en de 'Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties' van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden (2004) gehanteerd en worden zes deelprocessen onderscheiden: sturen, beheersen, transparantie, integriteit, toezicht en verant-

woorden. Een goede code voor public governance bevat in onze optiek vormen van in ieder geval deze zes deelprocessen en dient als leidraad voor goed bestuur van publieke instellingen. Elk deelaspect van public governance is middels enquêtes getoetst aan de hand van minimaal zes items. Elk item wordt beantwoord op een vijfpuntsschaal, uiteenlopend van 'helemaal niet van toepassing' tot 'helemaal van toepassing'. Alle items zijn herleid uit de per sector gehanteerde codes en alleen in de betreffende sector onderzocht.

De enquête voor de zorgsector is verstuurd naar 97 willekeurige zorginstellingen die allen zijn aangesloten bij de NVZ. De enquête voor ZBO's is verstuurd naar 43 instellingen. Naar 67 woningcorporaties die allen lid zijn van Aedes is een enquête verstuurd. Naar aanleiding van de geretourneerde enquêtes zijn er zeven diepte-interviews afgenomen.

Resultaten

De response rate in de zorgsector is 23,70 procent, van woningcorporaties ongeveer 12 procent en van ZBO's 35 procent. In tabel 1 staan de resultaten van de inventarisatie.

Uit tabel 1 blijkt tevens dat woningcorporaties overall het hoogst scoren op de toepassing van de geldende governancecode. De response rate in deze sector is echter dusdanig, dat we vraagtekens moeten zetten bij de uitkomsten.

De zorginstellingen scoren ook goed over de volle breedte. Hier kunnen we redelijk veilig concluderen dat de sector goed op weg is.

ZBO's kennen grote onderlinge verschillen. Als we afzonderlijk kijken naar ZBO's met en zonder een raad van toezicht, wordt duidelijk dat instellingen met een raad van toezicht meer aandacht hebben voor dan wel beter in staat zijn te voldoen aan de governancecode die daar van toepassing is.

Tabel 1. Percentages van de scores 4 en 5 voor deelprocessen per sector

Deelprocessen	Zorginstellingen	Woningcorporaties	ZBO's	ZBO's+
Sturen	91%*	100%	71%	78%
Beheersen	87,5%	93,8%	76,5%	87%
Transparantie	91%	93,8%	68%	75%
Integriteit	94%	98%	94,5%	Nvt
Toezicht	94%	91,6%	53,5%	65,5%
Verantwoorden	94%	87,5%	58%	66%

* Voor de deelprocessen geldt dat bij een percentage tussen 65 en 80 een deelproces matig vertegenwoordigd is. Een percentage tussen de 80 en 90 is redelijk vertegenwoordigd en een percentage tussen de 90 en 95 is goed vertegenwoordigd. Een deelproces

is zeer goed vertegenwoordigd met een percentage tussen de 95 en 100. In de kolom ZBO's+ staan de percentages goed gescoorde items van de ZBO's met toezichthoudend orgaan.

Constateringen

Uit de enquête is gebleken dat de zorginstellingen die de vragenlijst hebben geretourneerd de meeste aanbevelingen uit de code voor public governance al naleven. We kunnen een aantal kanttekeningen plaatsen in de zorgsector bij de uitkomsten rondom de deelprocessen beheersen, toezicht en verantwoorden. Voor *beheersen* geldt dat in de NVZ-Governancecode niet specifiek een aanbeveling wordt gedaan om de leden van de raad van bestuur jaarlijks te beoordelen op welke onderdelen ze behoefte hebben aan nadere training of opleiding. In 54 procent van de instellingen gebeurt dit dan ook niet. De overige 46 procent van de instellingen gaf aan dat dit vrij goed tot helemaal van toepassing is binnen hun organisatie. Bij bijna alle instellingen voert het toezichthoudend orgaan wel periodiek een beoordelings- en functioneringsgesprek met elk van de leden van de raad van bestuur. Buiten de aanbevolen beoordelings- en functioneringsgesprekken is er al een groot aantal instellingen dat verder gaat in het beoordelen van de leden van het bestuur. Dit is toe te juichen, de raad van toezicht moet immers zorgdragen voor een goed functionerende raad van bestuur.

Voor het deelproces *toezicht* bleek dat 50 procent van de instellingen laag heeft gescoord op het item 'de raad van toezicht houdt toezicht op naleving van wet- en regelgeving'. Dit is wel een aanbeveling van de NVZ-Governancecode. Omdat zorginstellingen een bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben, is het wenselijk dat er een goed toezicht is op wet- en regelgeving.

In de NVZ-Governancecode wordt een aanbeveling gedaan waarin de medische staf jaarlijks collectief verantwoording aflegt over het in de instelling gevoerde beleid. Deze aanbeveling dient om zowel intern als extern verantwoording af te leggen over het medische beleid. Dit houdt in dat er verantwoording wordt afgelegd aan de patiënt en diens familie, aan de beroepsgenoten in het eigen samenwerkingsverband, aan de raad van bestuur, aan de externe vakgenoten en aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Dertien instellingen gaven aan dat de medische staf geen, nauwelijks of 'enigszins' verantwoording af legt. Deze vorm van 'horizontale verantwoording' is volgens ons noodzakelijk om het vertrouwen van stakeholders te verwerven en te behouden.

Verder bleek nog uit twee interviews met leden van de NVZ dat het voor de zorgsector van belang is dat er extern onafhankelijk toezicht is op de raad van toezicht, hoewel dit voor de eigen instelling niet noodzakelijk wordt geacht. Op dit moment werkt het kabinet aan deze wens. Voor het beoogde toezicht voor de zorgsector is de Nederlandse Zorgautoriteit in oprichting (Tweede Kamer, 2005).

In de geretourneerde vragenlijsten geven de woningcorporaties aan dat zij de AedesCode goed naleven. De corporaties worden niet periodiek gecontroleerd op het naleven van de AedesCode en ook de 'pas toe of leg uit'-regel is niet van toepassing op de branche. Wel kunnen belanghouders en leden het gedrag van leden ter toetsing voorleggen aan de Commissie AedesCode. Opvallend is de lage response rate binnen deze sector. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er veel te doen is rond woningcorporaties. De prioriteiten van de corporaties liggen waarschijnlijk bij kwesties rond huurverhoging, prestatiematen, woningbouwbeleid en meningsverschillen hieromtrent met het ministerie van VROM en Aedes. Een precieze verklaring voor de lage response rate is niet te geven.

Ook opmerkelijk is dat de helft van de woningcorporaties slecht scoort op het item 'het toezichthoudend orgaan informeert de minister over de mate waarin de prestatiematen zijn gerealiseerd'. In een artikel in de Volkskrant beklagt ook de minister zich in 2004 over de onduidelijke jaarverslagen van sommige corporaties, die te weinig inzicht bieden in de prestaties en voorname-ns voor de komende jaren.

Omdat sommige ZBO's hebben aangegeven niet over een toezichthoudend orgaan te beschikken, en veel items daar wel naar vragen, vallen de scores in deze sector tamelijk laag uit. Het lijkt alsof zowel codes voor goed bestuur als compliance bij de ZBO's zich nog sterk moeten ontwikkelen. Dit geeft een vertekend beeld; dit neemt niet weg dat we ook voor deze sector bepaalde kanttekeningen kunnen plaatsen bij de deelprocessen van public governance.

Zo blijkt voor het deelproces *sturen* dat niet elke ZBO formeel een profiel-schets opstelt voor haar raad van toezicht. Voor het deelproces *beheersen* geldt over het algemeen dat wanneer een ZBO een raad van toezicht kent, deze raad ook het functioneren van de leden van de raad van bestuur beoordeelt. Als een ZBO geen raad van toezicht kent, beoordeelt over het algemeen de minister het functioneren van de leden van de raad van bestuur.

Uit de resultaten bleek dat 53 procent van de ZBO's slecht gescoord had op het item 'De toelichting op de jaarrekening bevat informatie over de hoogte en de structuur van de bezoldiging van de individuele leden van de raad van bestuur'. Uit diepte-interviews blijkt dat de ZBO's van plan zijn in de toekomst hierover wel informatie te verstrekken.

Veel ZBO's hebben op verschillende items van het deelproces *toezicht* te kennen gegeven dat er ruimte is voor verbetering. Er is niet één specifiek item waarop de ZBO's slecht hebben gescoord. De ZBO's verschillen van elkaar in de items waarop ze slecht scoren. Een specifieke uitspraak over het naleven van de codes voor het deelproces *toezicht* is hierdoor niet mogelijk.

Ook voor *verantwoorden* geldt dat er niet specifiek één item is waarop ZBO's slecht hebben gescoord. Wel hebben veel ZBO's laag gescoord op de twee

items die betrekking hebben op verantwoording afleggen naar de minister toe. Uit interviews blijkt dat het lastig is dit proces te verbeteren.

Conclusie

Uit onderzoek van de Galan Groep blijken de volgende vier thema's dominant in de discussie over public governance.

1. Relatie van toezichthouder met onder toezicht gestelde organisatie.
2. Opdrachtgeverschap versus eigenaarschap.
3. Afstand tot het bestuur.
4. Lastige verantwoordingslijnen en onvoldoende disclosure.

Deze thema's komen voort uit een representatieve discussie op basis van de uitkomsten van een onderzoek naar de naleving van codes in de publieke sector. Op de conclusies per sector gaan we hierna nader in.

Zorginstellingen

Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste zorginstellingen al veel aandacht besteden aan public governance. Al geruime tijd is er binnen deze sector aandacht voor goede governance. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de meeste instellingen zichzelf een raad-van-toezichtmodel hebben aangemeten. Nog voordat de NVZ-Governancecode van start is gegaan, worden de meeste codes hieruit al nageleefd. Omdat de 'pas toe of leg uit'-regel vanaf dit jaar van start is gegaan voor deze code is het niet zeker of er sociaal wenselijk geantwoord is. Het lijkt erop dat het eerste fundament voor maatschappelijk ondernemerschap is gelegd. Een goed governancebeleid is van levensbelang voor ondernemingen (Netwerk toekomst maatschappelijke onderneming, 2003). Voor een maatschappelijke onderneming is de wijze waarop er toezicht wordt gehouden, verantwoording wordt afgelegd, transparantie wordt geboden en de integriteit wordt gewaarborgd noodzakelijk voor succesvol ondernemen.

Wel zijn er, volgens deze enquête, nog codes die voor verbetering vatbaar zijn. De medische staf zal in veel instellingen meer verantwoording moeten afleggen. De raad van toezicht moet meer toezicht houden op de naleving van wet- en regelgeving. En ten slotte zal er meer gecentraliseerd extern toezicht moeten komen op de raad van toezicht. Hoewel dit geen onderdeel is in de NVZ-Governancecode, wordt dit wel als aanbeveling gegeven in het rapport van de Commissie Health Care Governance (1999) en ook in de NVZ-Governancecode (2004). Volgens de Commissie Health Care Governance moet er naar analogie van de Ondernemingskamer een speciale Kamer voor de zorgsector bij een rechtbank worden ingesteld. Deze Kamer krijgt de bevoegdheid een voorlopige voorziening te treffen indien de raad van toezicht ernstig tekortschiet in zijn functioneren. Met de Zorgautoriteit in oprichting lijkt aan deze aanbeveling gehoor te worden gegeven.

Woningcorporaties

De woningcorporaties die de vragenlijst hebben geretourneerd, leven de codes van Aedes goed na, ook al worden de woningcorporaties niet gecontroleerd en werkt de code niet volgens het principe 'pas toe of leg uit'. We hadden een beter beeld kunnen verkrijgen van public governance binnen deze sector als de Aedescode wel volgens dit principe zou werken. In onze optiek kan een 'pas toe of leg uit'-principe voor de Aedescode bijdragen aan meer transparantie en betere verantwoording naar verschillende stakeholders, zoals de minister. Ook een toetsingscommissie kan hieraan bijdragen. Deze commissie moet periodiek toetsen of de leden van Aedes zich daadwerkelijk aan de codes houden.

ZBO

De meeste ZBO's met een raad van toezicht kennen een structuur waarbij deze raad 'tussen' de minister en de raad van bestuur functioneert. Uit het onderzoek blijkt dat een organisatiestructuur met een raad van toezicht een goed governancebeleid vergemakkelijkt. Dit neemt niet weg dat sommige ZBO's zonder zo'n structuur ook een goed governancebeleid kunnen hebben. Uit ons onderzoek blijkt dat een aantal ZBO's zonder raad-van-toezichtstructuur aangeven zich aan de in de enquête opgestelde gedragsregels te houden. Omdat de code goed bestuur werkt volgens het 'pas toe of leg uit'-principe is het voor ZBO's mogelijk om niet aan alle codes te hoeven voldoen. Door de 'leg uit regel' kunnen ZBO's van elkaar leren in hoeverre bepaalde codes wel of niet van toepassing zijn op een specifieke organisatie. Er zijn ook ZBO's die op eigen initiatief een beleid voor governance hebben ontwikkeld. Zo heeft AFM op basis van de commissie Tabaksblat en om een voorbeeldfunctie te vervullen naar haar doelgroep toe een 'goed governance'beleid opgesteld. De ZBO's verschillen onderling op het gebied van governancebeleid. Eén algemene code voor governance met een 'pas toe of leg uit'-principe zou overzichtelijker zijn voor alle stakeholders. Ook voor de ZBO's zelf vergemakkelijkt zo'n code het opstellen van een goed governancebeleid.

Literatuur

- Aedes vereniging voor woningcorporaties, *AedesCode: Code voor de leden van Aedes vereniging van woningcorporaties*, Hilversum, 2002.
- Beemer, F.A., 'Corporate governance in de publieke sector, *Management Executive*, nummer 3, mei/juni 2004.
- Bossert, J., 'Public governance. Leidraad voor goed bestuur en management', Oratie, universiteit Nyenrode, Breukelen, 2003.
- Commissie Corporate Governance (Commissie-Peters), 'Aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland', 1997.
- Commissie Corporate Governance (Commissie-Tabaksblat), 'De Nederlandse corporate governance code: Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best-practice bepalingen, vennootschappen', 2003.
- Commissie Health Care Governance (Commissie Meurs), 'Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg', 1999.
- Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (Commissie Glasz), 'Naar professioneel toezicht', 1998.
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, 'Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties', 2004.

- Monitoring Commissie (Commissie-Peters II), 'Monitoring van de aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland', 2002.
- Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming, 'De waarde van de maatschappelijk onderneming geborgd', Hilversum, 2003.
- NVZ vereniging van ziekenhuizen, 'NVZ-Governancecode, principes met aanbevelingen', 2004.
- Peij, S.C., P.W. Moerland, J.R. Glasz, R.J. In 't Veld, J.A. van Manen, F.A.J. van den Bosch, G.F. Maassen, H. van Ees, T.J.B.M. Postma, H. Reumkens, M.J.W. van Twist, M.A. Luursema en A.J.E. Jansman, *Handboek corporate governance*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Toezicht op markten*, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage, 2005.