

In februari 2007 is de governancecode voor de product- en bedrijven binnen de Sociaal-Economische Raad (SER) vastgesteld. De code is opgesteld door een commissie van de SER en zet een trend in codes voor goed bestuur. Zij bevat noviteiten op het terrein van naleving ('pas toe' zonder 'leg uit'), een verplichte zelfcheck omtrent extern draagvlak voor het voortbestaan van het schap, de verplichte benchmarking van prestaties en kengetallen en de eis een aantal formele regelingen in de schappen in te stellen. Wat ontbreekt is een duidelijke scheiding tussen intern toezicht en bestuur. In dit artikel wordt de hoofdlijn van de code besproken in de context van andere governancecodes en geanalyseerd. Het eindigt met de conclusie dat de code op punten vernieuwend is, maar ook enkele beginselen van goed bestuur onvoldoende regelt.

GOED BESTUUR BIJ PRODUCT- EN BEDRIJFSCHAPPEN VOLGENS NIEUWE MAATSTAF

EERSTE 'PAS TOE' GOVERNANCECODE IS EEN FEIT

Stefan Peij en Dirk Duijzer'



Na de oplevering van de code-Tabaksblad voor beursgenoteerde bedrijven in december 2003 is een groot aantal governancecodes in de publieke sector verschenen, waarvan het volgende tiental het meest in het oog springt²:

- ★ Governancecode Woningcorporaties, 2006.
- ★ Richtlijnen goed bestuur en integriteit publieke omroep, 2006.
- ★ Health Insurance Governance + (Update) Gedragscode van de zorgverzekeraar, 2002 en actualisatie 2006.

- ★ Code Maatschappelijke Ondernemersgroep (welzijn, maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg en kinderopvang), 2005.
- ★ Educational governance bij bve-instellingen, 2005.
- ★ Branchecode Governance Hogescholen, 2006.
- ★ Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties, 2005.
- ★ Zorgbrede Governancecode, 2005.
- ★ Goed bestuur voor goede doelen, 2005.
- ★ Code goed bestuur Primair Onderwijs, 2004.

Boers en Van Montfort (2006) hebben deze codes geanalyseerd aan de hand van de criteria die in tabel 1 zijn gepresenteerd.

Onderdelen van goed bestuur	Wordt in de code iets gezegd over:
Processen	<ul style="list-style-type: none"> ★ Functiescheiding bestuur en toezicht ★ Publieke verantwoording / verantwoording aan stakeholders ★ Beleidsbeïnvloeding door / dialoog met stakeholders ★ Relatie met de overheid
Principes	<ul style="list-style-type: none"> ★ Openheid/transparantie ★ Integriteit
Prestaties	<ul style="list-style-type: none"> ★ Maatschappelijke doelen en te leveren prestaties ★ Kwaliteitsborging ★ Klachtenregeling

Tabel 1. Geanalyseerde aspecten

De codes hebben op zichzelf ook weer de basis gelegd voor deze lijst van criteria. Een verantwoording is te vinden in het rapport van de Algemene Rekenkamer: 'Goed bestuur tussen publiek en privaat' (2006). In dit artikel voegen wij aan deze analyse de Code Goed Bestuur Product- en Bedrijfschappen toe, hierna ook aangeduid als PBO-code.

De governancecode voor de product- en bedrijven

De invoering van de PBO-code vormt een volgende fase in de modernisering van het stelsel van product- en bedrijven, welke reeds in de jaren negentig is ingezet. De SER stelt dat de schappen expliciet en structureel aandacht moeten besteden aan de kwaliteit van hun bestuur en de wijze waarop zij zich publiek verantwoorden. De code richt zich dan ook in de eerste plaats op besturen en bestuursleden.

Belangrijke kenmerken en onderdelen van de PBO-code zijn:

- ★ Het 'pas toe'-principe: alle principes en uitwerkingen moeten worden toegepast bij de product- en bedrijven.
- ★ Eisen aan transparantie in benoeming van bestuurders en bezoldiging.
- ★ Eisen aan integriteit en onafhankelijkheid van bestuurders.
- ★ Eisen aan gelijktijdige en gelijkmatige informatieverschaffing aan 'bedrijfsgenoten' (de ondernemingen waarvoor de schappen zijn ingesteld).
- ★ Eisen aan externe verantwoording van activiteiten van het schap en draagvlak onder bedrijfsgenoten.
- ★ De verplichting tot benchmarken van prestaties en kengetallen.
- ★ Invoering van een aantal formele regelingen, zoals een integriteitsprotocol, intern toezichtstelsel en communicatieplan.

Analyse van de PBO-code: processen

Functiescheiding tussen bestuur en toezicht

Functiescheiding tussen bestuur en toezicht is een belangrijke voorwaarde voor het vormgeven van de eigen verantwoordelijkheden van bestuurders en toezichthouders binnen een organisatie. In de PBO-sector heeft ieder schap een bestuur, waarvan de voorzitter wordt benoemd bij koninklijk besluit. De SER zelf is het toporgaan van de schappen en is toezichthouder.

De PBO-code beperkt zich tot de volgende bepalingen (Principe XXIII): "Het bestuur draagt zorg voor een evenwichtig stelsel van intern toezicht en horizontale verantwoording, ingekaderd in het stelsel van verticaal toezicht." Dit principe wordt als volgt nader uitgewerkt: "De uitvoering en naleving van deze code moet, in het kader van de interne controle, in de eerste plaats worden geborgd door de besturen van de bedrijfslichamen zelf. Om ervoor te zorgen dat de inhoud van de code goed wordt uitgevoerd, moeten de bedrijfslichamen, al dan niet gezamenlijk, een goede structuur van naleving opzetten. De bedrijfslichamen kunnen daarvoor een structuur kiezen die bij de bestaande structuur past of daarbij het beste aansluit. Een mogelijkheid is om een compliance officer of een interne

DE INVOERING VAN DE PBO-CODE VORMT EEN VOLGENDE FASE IN DE MODERNISERING VAN HET STELSEL VAN PRODUCT- EN BEDRIJFSCHAPPEN

accountant te benoemen of aan te wijzen die jaarlijks verslag uitbrengt aan het dagelijks bestuur of aan een auditcommissie, benoemd vanuit het bestuur. Dit stelsel van intern toezicht wordt in het jaarverslag nader verantwoord [...] Uitgangspunt is dat als sluitstuk van het toezicht op de naleving van de code de SER als verticale toezichthouder fungeert, zoals door de SER zelf is aangekondigd" (SER 2006a; 2006b).

Verder zijn geen bepalingen opgenomen omtrent de scheiding van intern toezicht en bestuur, waarmee duidelijk wordt dat interne functiescheiding in deze code onvoldoende geregeld is.

Verantwoording aan stakeholders

Een ander proces dat belangrijk is voor maatschappelijke ondernemingen (waaronder overheidslichamen) is verantwoording aan stakeholders. Principe III stelt hierover: "Het bestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de volledigheid van de openbaarmaking van relevante financiële relaties van het bedrijfslichaam met andere rechtspersonen en organisaties."

Principe XV van de code luidt: "Bij elk besluit van het bestuur dat leidt of kan leiden tot het optreden van administratieve lasten, dient het bestuur aan te geven hoe groot deze zijn en waarom zij noodzakelijk zijn."

Beleidsbeïnvloeding door en dialoog met stakeholders

Ten aanzien van het proces van beleidsbeïnvloeding door stakeholders en dialoog met stakeholders regelt de code het volgende. Principe XIII: "Het bestuur biedt bedrijfsgenoten mogelijkheden om in de verschillende fasen van de beleidscyclus actief betrokken te raken bij de besluitvorming en daarop invloed uit te oefenen."

Principe XXIII uitwerking 2 stelt: "Ter versteviging van de democratische legitimatie streeft het bestuur naar een nieuwe invulling van horizontale verantwoording. Dit moet de vorm krijgen van een systeem van checks and balances waarbij de bedrijfsgenoten een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen. Onderdelen van de onderhavige code die handelen over het communicatieplan, openbaarheid van gegevens, transparantie, draagvlakonderzoek, klachtenregeling en efficiency en effectiviteit maken daarvan deel uit."

Principe XVI luidt als volgt: "Iedere vier jaar vergewist het bestuur zich via een representatief onderzoek ervan of het bedrijfslichaam als zodanig nog voldoende steun heeft onder de ondernemingen waarvoor het is ingesteld. Indien een duidelijke meerderheid onvoldoende bestaansgrond ziet voor het bedrijfslichaam, heroverweegt het bestuur het voortbestaan van het bedrijfslichaam en brengt hierover verslag uit aan de minister."

De stakeholders hebben met deze bepalingen voldoende invloed. De 'bedrijfsgenoten' hebben zelfs doorslaggevende invloed als het gaat om het voortbestaan van de schappen die ten behoeve van hen zijn opgericht.

Relatie met de overheid

De relatie met de overheid, als externe toezichthouder en als bijzondere stakeholder, is belangrijk voor veel maatschappelijke organisaties. Aangezien product- en bedrijfschappen zelf openbare lichamen zijn, door de Kroon ingesteld door algemene maatregelen van bestuur, zijn zijzelf de overheid. Voor de checks en balances wordt 'verticaal' verantwoording afgelegd aan de SER, zoals geregeld in principe XXIII uitwerking 3, zoals hierboven al aangehaald: "Uitgangspunt is dat als sluitstuk van het toezicht op de naleving van de code de SER als verticale toe-

zichthouder fungeert, zoals door de SER zelf is aangekondigd" (SER 2006a; 2006b). Dit toezicht is, zoals eerder opgemerkt, als extern toezicht aan te duiden. De SER is het toporgaan van de schappen, maar geen onderdeel van de interne organisatie.

Analyse van PBO-code: principes

Openheid en transparantie

Voor wat betreft de openheid/transparantie is veel geregeld in de code. Principes IV, VII, XII en XXI regelen dit als volgt:

- ★ "Het toekennen van vergoedingen geschiedt op transparante wijze".
- ★ "Bestuurders houden geen informatie achter, tenzij deze vertrouwelijk is".
- ★ "Het bestuur draagt er zorg voor dat de bedrijfsgenoten, op basis van een communicatieplan, in staat worden gesteld om gelijktijdig van de inhoud van de verschillende fasen van de beleidscyclus kennis te nemen".
- ★ "Bij het besluit tot het verrichten van een nieuwe activiteit of tot aanpassing van een bestaande activiteit, moet het bestuur beargumenteren waarom er ten aanzien van (aanpassing van) die activiteit gekozen is voor publieke uitvoering".
- ★ "Het bestuur handelt voor het gunnen van externe opdrachten volgens standaardaanbestedingsprocedures, gerelateerd aan drempelbedragen, en communiceert hierover op actieve wijze".

Hoewel de formuleringen ruimte laten voor het achterhouden van informatie, is de openheid en transparantie in de PBO-code hiermee voldoende geregeld. Het governanceprincipe van openheid heeft in het algemeen echter ook op transparantie over de scheiding tussen publieke activiteiten en marktactiviteiten. Hierover is in de PBO-code niets geregeld, omdat de product- en bedrijfsschappen geen marktactiviteiten verrichten. De financiële beleidsregels van de SER, waar de PBO aan gebonden is, kent een zogenaamde 'PBO-toets'. Dat houdt in dat de PBO niet mag, wat individuele bedrijven zelf kunnen en de PBO mag ook niet wat de private brancheorganisaties zelf kunnen.

In de inleiding van hoofdstuk 5 van de code is hierover het volgende opgenomen: "De PBO-toets stelt onder meer als eis dat het doel van de financiële relatie herleidbaar moet zijn tot de taken en bevoegdheden van het bedrijfslichaam, dat dit niet of niet goed bereikbaar is door middel van financiering door privaatrechtelijke organisaties, en dat het bedrijfsleven de desbetreffende activiteiten niet of niet goed zelf kan uitvoeren".

Integriteitsbepalingen

Integriteitsbepalingen zijn opgenomen onder de Principes V, VIII, IX, X en XI:

- ★ "Bestuurders voorkomen belangenverstrengeling, doen datgene wat mogelijk is om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden en maken geen misbruik van hun positie".
- ★ "Van uitnodigingen voor reizen, werkbezoeken en vergelijkbare activiteiten op kosten van derden wordt door bestuurders altijd mededeling gedaan in het dagelijks bestuur, onder vermelding van het doel. Het dagelijks bestuur beoordeelt of de activiteit in het belang is van het bedrijfslichaam".
- ★ "Geschenken mogen slechts in ontvangst worden genomen respectievelijk worden geschonken, voor zover daarmee de integriteit van betrokkenen niet wordt aangetast".
- ★ "Bedrijfsmiddelen die voor een zakelijk doel ter beschikking worden gesteld mogen in beginsel niet voor privé-gebruik worden ingezet".
- ★ "Het bestuur stelt een integriteitsprotocol voor medewerkers op".

Analyse van de PBO-code: prestaties

Maatschappelijke doelen en prestaties

Vanwege de bijzondere positie van maatschappelijke ondernemingen, ligt het voor de hand dat er in de branchecodes aandacht is voor de maatschappelijke doelen en prestaties van de organisaties. In de PBO-code is dit geregeld in het Principe en uitwerkingen onder XX: "Het bestuur draagt zorg voor een efficiënte en effectieve organisatie. Daartoe worden de geëigende instrumenten ingezet. In elk geval worden de eigen prestaties en

financiële kengetallen geheel of gedeeltelijk vergeleken met die van de andere bedrijfslichamen (benchmarking), tenzij dit geen bruikbare informatie oplevert of anderszins niet mogelijk is”.

Kwaliteitsborging

Organisaties kunnen hun (maatschappelijke) prestaties verbeteren door een kwaliteitsborgingsysteem te hanteren en door (externe) kwaliteitstoetsing uit te (laten) voeren. De PBO-code regelt dit in Principe XVI: “Iedere vier jaar vergewist het bestuur zich via een representatief onderzoek ervan of het bedrijfslichaam als zodanig nog voldoende steun heeft onder de ondernemingen waarvoor het is ingesteld. Indien een duidelijke meerderheid onvoldoende bestaansgrond ziet voor het bedrijfslichaam, heroverweegt het bestuur het voortbestaan van het bedrijfslichaam en brengt hierover verslag uit aan de minister.”

Klachtenregeling

Wanneer prestaties onder de maat zijn en dienstverlening aan stakeholders niet voldoet, moet het voor stakeholders mogelijk zijn om hier iets aan te doen, bijvoorbeeld via een onafhankelijke klachtencommissie. Een klachtenregeling is in de PBO-code opgenomen onder Principe en uitwerkingen XXII: “Het bestuur draagt er zorg voor dat mondeling of schriftelijk ingediende klachten behoorlijk en zorgvuldig worden behandeld. Het bedrijfslichaam maakt daartoe gebruik van een klachtenprotocol.”

Nalevingsverplichtingen

Het ‘pas toe of leg uit’-principe is op zeven van de tien door Boers en Van Montfort (2006) onderzochte codes van toepassing. Uitzondering zijn de codes van de MO-groep, bve-instel-

lingen en zorgverzekeraars; deze kennen een code in de vorm van aanbevelingen. Het ‘pas toe of leg uit’-principe is populair, omdat het ruimte biedt aan diversiteit tussen de organisaties in een branche.

In de toelichting op de PBO-code wordt aangegeven dat “de principes en de uitwerkingen daarvan door de bedrijfslichamen in beginsel onverkort toegepast [zullen] moeten worden. Dit wordt het ‘pas toe-beginsel’ genoemd. De reden hiervoor is met name gelegen in de publiekrechtelijke status van de bedrijfslichamen die een verplichte vorm van goed bestuur en publieke verantwoording met zich brengt.”

Hiermee wijkt de PBO-code dus af van de andere tien bestudeerde governancecodes; zij is strenger voor wat betreft de naleving.

Conclusie: de PBO-code bevat noviteiten

Waar vrijwel alle codes van de laatste jaren zich qua format en nalevingsmethodiek spiegelen aan de codes voor beursbedrijven (zoals die geschreven werden onder voorzitterschap van Jaap Peters en Morris Tabaksblat), wijkt de Code Goed Bestuur Product- en Bedrijfschappen op punten af. Met name de ‘pas toe’-verplichting voor bedrijven die onder de code vallen is nieuw: met ‘leg uit’ wordt geen genoegen genomen.

Ook nieuw in de wereld van governancecodes is de regelmatige verplichte zelfcheck omtrent draagvlak onder ‘bedrijfsgenoten’. “Indien een duidelijke meerderheid onvoldoende bestaansgrond ziet voor het bedrijfslichaam, heroverweegt het bestuur het voortbestaan van het bedrijfslichaam [...]”, zo stelt de code. Dit is wat ons betreft stakeholderoriëntatie-nieuw-stijl.

MET NAME DE ‘PAS TOE’-VERPLICHTING VOOR BEDRIJVEN DIE ONDER DE CODE VALLLEN IS NIEUW: MET ‘LEG UIT’ WORDT GEEN GENOEGEN GENOMEN

