

Good governance: externe verantwoording en code voor goed bestuur

HILDEGARD PELZER EN HANS KAMPS*

Governance-codes zijn vrijblijvend, staan vol gemeenplaatsen en worden steeds gedetailleerder. Een code op zich zegt dus niet zoveel. Maar welke elementen voor *good governance* zijn dan wel van belang? Pelzer en Kamps noemen er een aantal in dit artikel.

De vraag blijft of de jeugdzorg gebaat is met een eigen governance-code? De auteurs geven hier ondubbelzinnig antwoord op. Er zijn veel voordelen te behalen met zo'n code, zo menen zij. Eén voordeel is bijvoorbeeld dat zo'n code een inflexibel harnas voorkomt van aangescherpte en gedetailleerde wet- en regelgeving. Als je het zelf goed regelt, hebben financiers geen reden om zich er uitdrukkelijk mee te bemoeien. Volgens de auteurs is het zelf opstellen van een code in de jeugdzorg een teken van zelfreinigend vermogen van de sector en vergroot het juist de innovatiekracht.

Zo'n vijftien jaar geleden had nog bijna niemand van het begrip 'corporate governance' gehoord. Inmiddels is corporate governance is een actueel onderwerp, gezien het aantal boeken en artikelen dat wordt geschreven en de conferenties die worden georganiseerd. De politieke en publieke aandacht voor alles wat er op dit gebied mis is gegaan de afgelopen jaren, heeft de aandacht alleen maar verder versterkt.

Het begon in Nederland in 1997 met de aanbevelingen voor beursgenoteerde bedrijven, opgesteld door de commissie Peters. Voor semipu-

blieke ondernemingen gaf in 1999 de commissie Meurs de aftrap met aanbevelingen voor good governance in de zorg. Toen waren het nog vrijblijvende aanbevelingen. Inmiddels is die vrijblijvendheid voorbij door de introductie van codes die van de besturen en toezichthouders eisen dat de principes en bepalingen worden ingevoerd of een afwijking wordt uitgelegd ('pas toe of leg uit'). Evaluaties van de toepassing van de codes en deconfitures zoals bij ABN Amro en Meavita voeren de druk op om te investeren in handhaving van de codes en om de inhoud van codes verder aan

* Hildegard Pelzer is directeur van Governance Support te Utrecht; Hans Kamps is voorzitter MOGroep Jeugdzorg.

Tegenover stakeholders schiet verantwoording tekort

te scherpen. Daarbij kijkt de overheid kritisch over de schouders mee, zeker bij semipublieke ondernemingen. Als zelfregulering onvoldoende werkt, dreigt wet- en regelgeving door de overheid.

L'histoire se repête

De actualiteit van 'corporate governance' kent ook een geschiedenis, die inmiddels 400 jaar oud is, zo stelt Paul Fentrop in zijn boek *Corporate governance sinds de VOC*. Al bij de VOC, de eerste beursgenoteerde onderneming, ontstond er spanning tussen aandeelhouders en bestuurders. Aandeelhouders verweten bestuurders bijvoorbeeld een onjuiste weergave van de financiële cijfers en betichtten hen van zelfverrijking. Er werd naar mogelijkheden gezocht om bestuurders beter in de gaten te houden, onder meer door verantwoording in verplichte rapportages.

Wat is er sinds die tijd veranderd? Nog steeds gaat het om de vragen hoe je toezicht houdt, wie dat doet en vanuit welk perspectief. De verantwoordingseisen worden verder aangescherpt en er worden zwaardere eisen gesteld aan het toezicht door Raden van Commissarissen/Raden van Toezicht. Voor de grote bedrijven is het een worsteling hoeveel invloed aandeelhouders moeten hebben en in welke mate ook met andere stakeholders rekening moet worden. Bij maatschappelijke ondernemingen – zorginstellingen, scholen, woningcorporaties e.d. – is het zoeken naar mogelijkheden om al degenen die belang hebben bij de maatschappelijke functie van de onderneming passende invloed te geven. De spelregels worden verankerd in wetgeving, maar meer nog in governance-codes.

Externe verantwoording

Corporate governance gaat over het besturen van ondernemingen, het toezicht op het besturen en over het afleggen van verantwoording over het besturen en toezicht houden.

Bij maatschappelijke ondernemingen gaat het om de verantwoording aan relevante stakeholders, zoals cliënten, ketenpartners en de overheid. Die verantwoording maakt niet alleen deel uit van corporate governance, maar ook van wat vaak public governance wordt genoemd. Het is dus ook onderdeel van het sturingsstelsel van de overheid voor zelfstandige maatschappelijke ondernemingen. De overheid wil zich ervan vergewissen dat publieke middelen adequaat worden besteed en de maatschappelijke dienstverlening adequaat is (goede kwaliteit, cliëntgericht, toegankelijk, betaalbaar e.d.)

Wij richten ons in het volgende op de verantwoording aan de omgeving als onderdeel van corporate governance en dus vanuit het perspectief van de onderneming. Wat de relatie met de stakeholders betreft, schiet het begrip verantwoording overigens tekort. Het gaat niet alleen om verantwoording achteraf, maar om het betrekken van stakeholders bij de onderneming in bredere zin. Anders verliezen we ze als klant, als werknemer of als financier/aandeelhouder.

Relevante stakeholders

De hoogste macht van een beursgenoteerd bedrijf zijn de aandeelhouders. Een code die zich uitsluitend richt op de verhouding tussen bestuurders en toezichthouders en de rol van aandeelhouders buiten beschouwing laat, is krachteloos.

Voor een jeugdzorginstelling is dat niet anders. Een goede code adres-

seert ook de relatie met de publieke financiers. Openheid en transparantie over de besteding van de publieke middelen en de bereikte resultaten zijn daarbij de sleutelwoorden. Maar ook de relatie met de directe afnemers van de diensten moet onderwerp zijn van een code, te meer daar zij geen of weinig keuze hebben tussen aanbieders en dus in grote mate afhankelijk zijn van de jeugdzorginstelling. Zoals de aandeelhouders een plaats hebben in codes voor bedrijven, zo moeten relevante stakeholders, waaronder de publieke financier, een plaats hebben in de code van een maatschappelijke onderneming zoals de jeugdzorginstelling. Is er een strijdigheid van de verantwoordingsplicht van bijvoorbeeld een Bureau Jeugdzorg enerzijds naar de overheid en anderzijds naar de eigen Raad van Toezicht? Nee, het zijn de zijden van dezelfde medaille. Vanzelfsprekend moet een jeugdzorginstelling verantwoording afleggen aan zijn publieke financier, zoals een bedrijf dat moet doen aan zijn aandeelhouders. Het gaat om verantwoording van zowel de bestuurders als de toezichthouders, waarbij de toezichthouders door de publieke financier vooral aangesproken kunnen worden op hun toezichthoudende rol. De publieke financier bepaalt de kaders van het opereren van de maatschappelijke onderneming. Wie betaalt, bepaalt. Een kritische houding ten opzichte van de financier hoort daar ook bij. Schiet de regeldruk niet zijn doel voorbij, laat de overheid voldoende ruimte aan de instellingen zelf, en stuurt de publieke financier wel op relevante aspecten? Ook dat is een opdracht van de besturen en toezichthouders. In het vervolg van deze bijdrage gaan we dan ook in op de zin en onzin van

de governance-code. Niet als louter intern instrument, maar als intern én extern instrument voor goed bestuur.

Vrijblijvend

De huidige codes lijken door gemeenplaatsen te worden gekenmerkt. Uiteraard moet de bestuurder jaarlijks door de RvT geëvalueerd worden. Uiteraard is belangenverstrengeling bij bestuurders en toezichthouders uit den boze. Uiteraard moet de zittingsduur van een toezichthouder worden beperkt. En toch zijn er toezichthouders die langer dan 12 jaar in functie zijn. En toch komt het voor dat alleen de voorzitter een evaluatief gesprek met de bestuurder heeft en de leden hooguit achteraf een korte terugkoppeling krijgen. Blijkbaar is er een 'bijbel' nodig op basis waarvan toezichthouders en bestuurders elkaar kunnen aanspreken, op de wijze van functioneren.

Een ander opvallend kenmerk van codes is dat van de bepalingen kan worden afgeweken. Dat moet dan wel bewust en goed beargumenteerd gebeuren. Daarover moeten bestuur en toezicht, zo zeggen alle codes, in het jaarverslag rekenschap afleggen. Zo scherpt de regel 'pas toe of leg uit' de eigen oordeelsvorming aan. Maar daarmee is de praktijk nog niet veranderd, zo blijkt uit diverse evaluatieonderzoeken. Er moet aandacht worden besteed aan het stimuleren van werken conform de code en aan handhaving.

Ten slotte lijken codes steeds gedetailleerder te worden, met name bij herziening. Dat lijkt onontkoombaar: als iets misgaat wordt een nieuwe regel bedacht om een volgend incident te voorkomen. Een voorbeeld is het maximeren van het aantal toezichtfuncties van een toezichthouder, van-

De huidige codes zijn gemeenplaatsen

wege de vermoede werkdruk. Maar het aantal toezichtfuncties zegt niet veel. Een gepensioneerd toezichthouder kan meer functies hebben dan de CEO van een groot bedrijf. De kunst is om de codes niet uitgebreider en gedetailleerder te maken, maar om de wezenlijke elementen voor good governance te identificeren.

Code voor jeugdzorg

Wat zijn wezenlijke elementen voor good governance? Wij noemen er een aantal, gevoed door praktijkervaring.

- *Focus op waarvoor je bent.* Het gaat om de aard, kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening en zorg. Dat betekent dat dienstverlening en zorg centrale onderwerpen horen te zijn in de jaarlijkse strategische discussie van bestuur en toezicht. Dienstverlening en zorg én de systemen om hun kwaliteit te borgen moeten verder deel uitmaken van de periodieke rapportage, die de Raad van Toezicht van het bestuur ontvangt. Vanzelfsprekend moet kennis over het primaire proces van jeugdzorginstellingen en hun samenwerkingspartners bij één of meer leden van de Raad van Toezicht zijn geborgd. Dat betekent ook dat toezichthouders de schroom om over de dienstverlening en zorg te praten, van zich af moeten schudden. Juist bij deze onderwerpen denkt men al gauw op de stoel van de bestuurder te zitten. Dat gevoel heeft men niet als de Raad of de auditcommissie intensief door de begroting of grote investeringsbeslissingen loopt. Als het om geld gaat, lijkt het juist weer wel te mogen.
- *Oog en verantwoordelijkheid voor geld.* Een gezonde exploitatie is nodig om de maatschappelijke opdracht goed uit te (blijven) voeren. En er moet zorg-

vuldig met publiek geld worden omgegaan. De financier – de provincie of de grootstedelijke regio – heeft weinig mogelijkheden om in de Raad van Toezicht of het bestuur in te grijpen. Dat is anders bij vennootschappen waar de aandeelhouders de toezichthouders en vaak ook de bestuurders benoemen en ontslaan. Raad van Toezicht en bestuur moeten zich dus zelf scherp houden. Zoals eerder gesteld, zijn bestuurders en toezichthouders uiteindelijk verantwoording schuldig aan de publieke financier, die recht op transparantie heeft. Welke prestaties worden geleverd, voor hoeveel geld? En zijn die prestaties in overeenstemming met de publieke opdracht die aan de jeugdzorginstellingen is gegeven.

- *Zie informatie niet alleen als een recht, maar ook als een plicht.* De Raad van Toezicht heeft niet alleen het recht om alle informatie te vragen en te krijgen die hij voor zijn taakuitoefening nodig heeft. De Raad heeft de plicht om ervoor te zorgen dat hij te weten komt wat hij moet weten. Dat begint met de lastige vraag: wat moet ik weten om de vinger goed aan de pols te houden? Om hierop antwoord te kunnen geven, is inzicht in de organisatie en haar omgeving nodig. Vervolgens is het zaak dat de Raad van Toezicht de benodigde informatie opvraagt, in beginsel bij de bestuurder.
- *Zorg voor goede bestuurder(s).* Een open deur, maar toch ook weer niet helemaal. De zorg voor een goede personele invulling van het bestuur vereist onder andere aandacht voor de periodieke beoordeling en beloning van de bestuurder. Die werkgeversrol van de Raad van Toezicht is een lastige. Zij veronderstelt een hiër-

Code is teken
van zelfreinigend
vermogen

chische positie, terwijl de relatie tussen beide organen verder een gelijkwaardige is op basis van eigen verantwoordelijkheden in het spel van *checks and balances*. Bovendien is het voor de toezichthouder lastig om alle informatie te verkrijgen die nodig is om een compleet en goed oordeel over de bestuurder te vellen. Spelregels voor de werkgeversrol van de Raad van Toezicht zijn dan ook een absolute vereiste.

- *Zorg voor goede toezichthouders.* Ook die eis lijkt een open deur te zijn. Maar de bemensing van de Raad van Toezicht is tegelijk een van de meest gevoelige onderwerpen. Immers, de Raad benoemt zelf zijn leden. Daarom zijn spelregels voor de wijze waarop dat gebeurt noodzakelijk. Bovendien hebben de leden van de Raad in de praktijk moeite om elkaar kritisch op het functioneren aan te spreken. Dat vereist spelregels voor de herbenoeming van toezichthouders, inclusief de beperking van de lengte van de zittingstermijn en het aantal termijnen. Ten slotte zullen uitspraken moeten worden gedaan over mogelijke belangenverstrengeling. Veel codes kennen uitgebreide bepalingen, die een legitimering vormen om dit soort zaken te bespreken. Maar regels alleen bieden geen garantie. Immers, er is geen orgaan dat 'boven' de Raad van Toezicht staat en kritische feedback of een kritisch oordeel geeft. De jaarlijkse zelfevaluatie, periodiek met een deskundige externe begeleider, is dan een goede oplossing.
- *Schenk aandacht aan stakeholders.* In alle codes voor maatschappelijke ondernemingen wordt aan de relatie met stakeholders aandacht besteed. Het gaat dan om de eis dat de organisatie zorg draagt voor inbreng van

stakeholders over onderwerpen die voor hen van belang zijn. Tevens moeten stakeholders worden geïnformeerd over de gemaakte keuzen en de gerealiseerde prestaties. De eindverantwoordelijkheid van het bestuur blijft onverlet; stakeholders nemen het niet over. Overigens is de overheid dit jaar met voorstellen gekomen om de invloed van stakeholders in de wet te verankeren, concreet in het wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen. Het gaat hier vooral om adviesrecht van stakeholders en het recht op verantwoordingsrapportages.

Eigen code

Heeft de jeugdzorg een eigen governance-code nodig? Zo'n code heeft verschillende voordelen.

Ten eerste kan een eigen code beter toegesneden worden op de specifieke situatie van jeugdzorginstellingen, bijvoorbeeld als het gaat om de complexiteit van het primaire proces waarbij jeugdzorginstellingen afhankelijk zijn van de samenwerking met tal van aanbieders.

Ten tweede kan aan een code ook een eigen handhavingsbeleid worden gekoppeld.

Ten derde voorkomt een code een inflexibel harnas van aangescherpte en gedetailleerde wet- en regelgeving. Ver doorgevoerde overheidsregulering vergroot het gevaar dat bestuurders en toezichthouders meer bezig zijn met 'wat mag en moet' dan met 'wat goed is voor de jeugdzorginstellingen en het kind'. Centrale regels en normen zijn niet overal en altijd optimaal. De ruimte om zich een eigen oordeel te vormen en het lef om weloverwogen van standaarden af te wijken als het moet, zijn voor bestuurders en toezichthouders van groot be-

Een eigen code heeft voordelen

lang. Lef leidt niet alleen tot 'schandalen' maar ook tot vernieuwingen in het voordeel van de kinderen. Onze conclusie? Het opstellen van een code

in de jeugdzorg is een teken van zelfreinigend vermogen van de sector en vergroot de innovatiekracht.