

RADBOUD UNIVERSITEIT NIJMEGEN

Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners

---

Handvestgroep publiek verantwoord

*Faculteit der Managementwetenschappen Masteropleiding Bestuurskunde  
Specialisatie Organisatie en Management*

20-08-2015



**Student:**

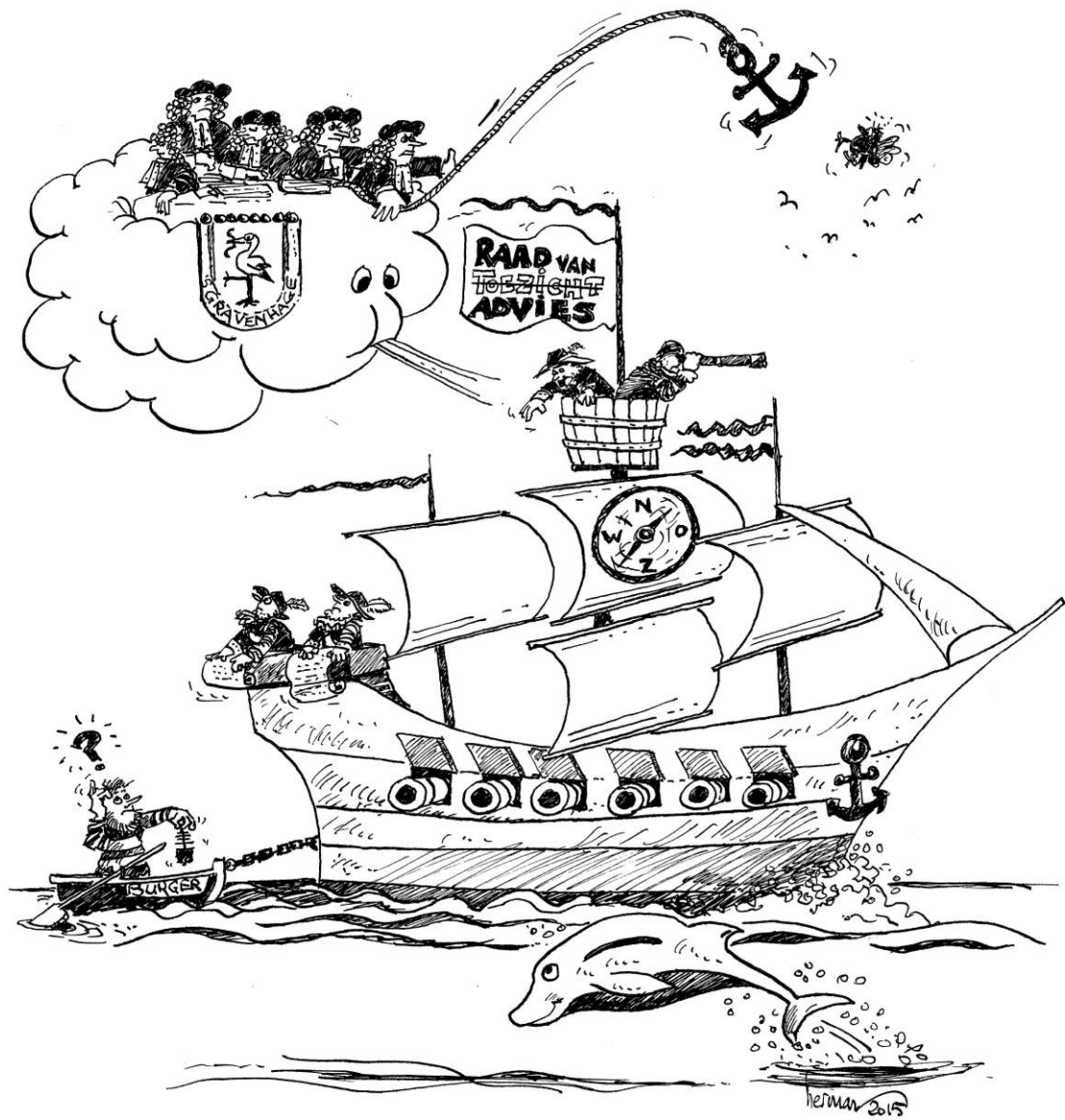
Bart van der Zanden 4267567

**Eerste begeleider:**

Dr. J.A.M. de Kruijf

**Tweede beoordelaar:**

Prof. Dr. S. van Thiel



Figuur 1 – Karikatuur van verhoudingen

## Abstract

De borging van publieke belangen staat de afgelopen jaren terecht ter discussie. Bij de verzelfstandiging van publieke taken loopt de inrichting van de governance achter op de maatschappelijke ontwikkelingen en kan het overnemen van instrumenten uit het bedrijfsleven zoals corporate governance codes in de publieke sector voor risico's zorgen. Door middel van deskresearch en focusgroepen met vertegenwoordigers van verschillende verzelfstandigde organisaties wordt er in dit artikel antwoord gegeven op de vraag; hoe publieke belangen beter in een nieuwe bestuurscode geïncorporeerd kunnen worden.

Dit is mogelijk door het publieke belang en maatschappelijke taakstelling van de organisatie meer als uitgangspunt te nemen bij beslissingen én de inrichting van de governance in plaats van een intern en op instrumenten gerichte code. Een HPV modelcode met een gemeenschappelijke kern van principes en functies van goed bestuur geeft organisaties de vrijheid en verantwoordelijkheid om deze functies (en onderliggende bepalingen) in te vullen met voorzieningen die passen in de context en organisatie.

Bestuur en intern toezichthouders dienen frequent in gesprek te gaan met formeel georganiseerde tegenkracht en informeel met stakeholders. Op deze wijze wordt geborgd dan men elkaar scherp houdt in verantwoordelijkheden, houding en gedrag en wordt het podium vergroot om elkaar te corrigeren en hiermee het 'lastige gesprek' daadwerkelijk ook faciliteert.

## 1 Introductie

Codes vormen tegenwoordig een belangrijke basis voor de inrichting en verantwoording van organisaties en de wijze waarop haar activiteiten worden uitgevoerd. In navolging van enkele schandalen bij beursgenoteerde bedrijven werd de, uit het Verenigd Koninkrijk afkomstige, 'Code of Best Practices' met betrekking tot goede corporate governance voor Nederland in 1997 vertaald door de Commissie Peters. De veertig aanbevelingen kregen bij aanvang weinig navolging door Nederlandse bedrijven (Pruijm, 2010, p. 302). Na nieuwe boekhoudaffaires werd in 2003 door de Commissie Tabaksblatt de eerste Nederlandse corporate governance code geschreven waarin onder andere voorschriften voor goed bestuur, integer handelen en de verantwoordelijkheden van het bestuur jegens haar stakeholders worden beschreven. De code reguleert de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen- en van het bestuur, toezicht en aandeelhouders en andere belanghebbenden van de organisatie (Lückerath-Rovers, 2011, p. 5)(Addink, 2013, p. 11).

Governancecodes kunnen worden gezien als een normatief kader waaraan organisaties zich committeren. Ondanks dat ze hiermee geen wettelijke verplichting aangaan kunnen ze er wel op worden aangesproken en is daarmee een vorm van zelfregulering. Het naleven van principes van goed bestuur, integer handelen, transparantie en verantwoording afleggen bevordert de continuïteit van- en het vertrouwen in de organisatie (Addink, 2013, p. 11). Dit vertrouwen staat aan de basis van de legitimiteit van de organisatie en is essentieel voor de bereidheid van externe partijen (kapitaalverschaffers) om in het bedrijf te investeren of aandelen te kopen (Pruijm, 2010, p.18).

Ook in de publieke sector ontstonden er governance codes. De Handvestgroep Publiek Verantwoord (HPV) was in 2004 het eerste initiatief om de voorschriften en bepalingen uit de private code 'Tabaksblatt' te vertalen naar de publieke context. De Handvestgroep startte als groep van Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en werd later aangevuld met andere ZBO's, agentschappen en staatsdeelnemingen. Dit initiatief ontstond in het kader van de emancipatie van de verzelfstandigde uitvoering (van Thiel, 2002, p. 21), het creëren van vertrouwen bij hun stakeholders én het voorkomen van wettelijke regulering door de Rijksoverheid (Boers & van Montfort, 2006, p. 45). De Code Goed bestuur Uitvoeringsorganisaties<sup>1</sup> was destijds de eerste aanzet tot regels voor goed bestuur in Nederland en werd als ideaalbeeld van 'public governance' gezien. In navolging van de Handvestgroep ontstonden er in de daaropvolgende jaren ook codes voor

---

<sup>1</sup> Deze is in 2011 de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners gaan heten.

woningcorporaties, ziekenhuizen, onderwijsinstellingen en culturele instellingen (Pruijm, 2010, p. 333)(Peij, 2007, p. 16). De leden van de Handvestgroep bestaan uit verzelfstandigde overheidsinstellingen die (relatief) zelfstandig publieke taken uitvoeren op afstand van het Rijk (van Thiel, 2002, p. 2). De organisaties zijn monopolist in hun taakuitvoering en opereren wat betreft governance, in tegenstelling tot veel semi publieke organisaties, in een sterk gereguleerde context (Beemer, 2004, p. 11)(Pruijm, 2010, p. 329). De Kaderwet ZBO's en de Regeling Agentschappen reguleren de opzet en werking van de organisaties, en bepalen hiermee in grote mate de discretionaire ruimte en de verhoudingen tussen het ministerie en het verzelfstandigde orgaan.

Voorts wijken de leden van HPV binnen het ZBO/Agentschap domein af van de hele populatie door een mogelijke vermenging van publieke en private taken, ook wel 'hybriditeit' genoemd (in 't Veld, 2003, p. 10). Hierdoor kunnen de financiering, opdrachtformulering en provisieloga onderling sterk verschillen. Deze vermenging compliceert de werking van governance. Daarbij komt dat de leden vanuit hun takenpakket veel contact hebben met individuele burgers. In combinatie met hun zelfstandige positie is dit een extra reden voor bijzondere aandacht aan de principes van goed bestuur. Een tweede complicerende factor is dat de leden meerdere opdrachtgevers kunnen hebben. Ten slotte kan er mogelijk rolvermenging optreden bij ministeries. Dit risico kan ontstaan omdat er geen centrale eigenaar is van alle organisaties zoals het Ministerie van Financiën dat is voor bijna alle staatsdeelnemingen. In dit artikel wordt met de aanduiding 'verzelfstandigde organisaties' deze specifieke doelgroep bedoeld.

Nieuwe inzichten tonen aan dat de private achtergrond van de huidige code niet meer kan voldoen aan de verwachtingen. De complicerende factoren uitten zich in incidenten zoals bij het COA en CBR en heeft de discussie over de borging van publieke belangen opnieuw doen opkomen. Belangrijk in deze discussie was het parlementair onderzoek in de Eerste Kamer naar de verzelfstandiging en privatisering van publieke diensten in 2012. Ook het rapport '*Een lastig gesprek*' over bestuurscultuur en publiek belang (commissie Halsema) droeg hieraan bij. Vervolgens verscheen eind november 2013 een beheer- en toezichtskader voor semipublieke instellingen van de hand van het Ministerie van Financiën dat ook voor de leden van de HPV geldt.

Dit betekent dat enerzijds de formele kant van de bestaande governancecode dreigt te worden ingehaald door generieke regelgeving voor het HPV-domein. Anderzijds neemt de aandacht voor de informele governance sterk toe (Halsema, 2013, p. 3)(Lückerath-Rovers M. , 2011, p. 6). Binnen de HPV dreigt de huidige code door een gebrek aan functionaliteit en effectiviteit aan legitimiteit te verliezen. Daarnaast hebben onderdelen van de

Kaderwet, met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid, hun weerslag gehad op de governance structuur van ZBO's.

Bovenstaande is aanleiding voor de HPV om de legitimiteit van de bestaande code te verkennen en te laten onderzoeken aan welke elementen en randvoorwaarden een code voor goed bestuur van goede publieke dienstverlening dient te voldoen. Dit ten einde de legitimiteit van de leden te borgen én het vertrouwen van de stakeholders in de organisatie te garanderen. Hieruit volgt de hoofdvraag van dit onderzoek: *Hoe kan de borging van het publieke belang beter geïncorporeerd worden in de nieuwe code goed bestuur publieke dienstverleners?*

In het theoretisch kader zal worden verkend hoe de borging van publieke belangen bij verzelfstandigde organisaties is georganiseerd en hoe een governancecode daar meer aan kan bijdragen. Ten eerste wordt ingegaan op verzelfstandiging, de relatie en rollen van het ministerie ten opzichte van de verzelfstandigde organisatie en de bijbehorende theoretische problemen in de governance. Ten tweede wordt de relatie tussen de organen van de zelfstandige organisatie zelf besproken waarbij er aandacht voor zowel de systematiek en de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden als voor de bestuurscultuur, houding en gedrag van bestuurders en toezichthouders. Daarna wordt de werking van codes als instrument in de governance-systematiek besproken.

Vervolgens worden de methoden van onderzoek beschreven en verantwoord (paragraaf 3), gevolgd door de empirische resultaten (paragraaf 4). Op basis van de theoretische uitkomsten en de resultaten worden ten aanzien van de hoofdvraag conclusies en aanbevelingen (paragraaf 5) gedaan ten aanzien van de hoofdvraag.

## 2 Theorie

### 2.1 Verzelfstandiging

Vóór de verzelfstandiging vielen de taken van de HPV-leden volledig onder de (ministeriële) verantwoordelijkheid en verliep de borging volgens de bureaucratische uitgangspunten van de ministeries. Daarnaast werden privaatrechtelijke organisaties officieel een publieke taak en bevoegdheden toebedeeld, ook wel verstatelijking genoemd (Meerkerk, 2011, p. 11). Verzelfstandiging of verstatelijking<sup>2</sup> van overheidsdiensten gebeurt vanuit de gedachte dat scheiding van beleid en uitvoering leidt tot een efficiëntere en kwalitatief betere uitvoering van taken (van Thiel, 2002, p. 1) en het vergroten van de expertise en slagkracht van de organisatie (SER, 2010, p. 90). De scheiding zorgde ervoor dat beleidsbepalers het beleid op hoofdlijnen konden vormgeven zonder op uitvoeringsdetails te moeten letten (van Thiel, 2002, p. 1). De uitvoeringsorganisaties zouden op enige afstand van de beleidsbepaling de uitvoering efficiënter en dichter bij de burger kunnen vormgeven (SER, 2010, p. 91). Typerend aan de leden van Handvestgroep is dat zij in hun dienstverlening een individuele relatie hebben met de burger. Dit kan een afhankelijkheidsrelatie zijn bij het verstrekken van een uitkering of een commerciële transactie zoals een 'tenaamstelling' van een voertuig bij de RDW.

Hiervoor werden begin jaren 90 de eerste organisaties op afstand van het ministerie geplaatst waarmee er een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid in het leven werd geroepen. De minister werd verantwoordelijk voor het beleid én het toezicht op de verzelfstandigde organisatie en de bedrijfsvoering werd de verantwoordelijkheid van het bestuur (van Thiel, 2002, p. 2). De inrichting en aansturing vanuit de ministerie loopt sterk uiteen waardoor de absolute grens de ministeriële verantwoordelijkheid moeilijk te bepalen is (Eerste Kamer, 2012, p. 5).

De eerste vorm van verzelfstandiging vanuit de kern van de organisatie van de rijksoverheid waren de zogenaamde "Zelfstandig Bestuursorganen" (ZBO's). Zij kregen de uitvoering van specifieke wettelijke taken voor hun rekening op afstand van de Rijksoverheid. Omdat ze een eigen rechtspersoonlijkheid buiten de Staat kregen worden zij gekwalificeerd als "externe verzelfstandiging" (Parlementaire Onderzoekscommissie, 2012, pp. 22,23). Het merendeel is publiekrechtelijk maar ook privaatrechtelijke organisaties worden met een dergelijke bevoegdheid bedeed. Een voorbeeld hiervan is de DNB die prudentieel toezicht houdt op banken. De Kaderwet, bestaande uit uniforme

---

<sup>2</sup> In dit artikel zal ik echter de term 'verzelfstandigde organisaties' aanhouden.

wetgeving met betrekking tot organisatie, bedrijfsvoering, verantwoording (de Kruijf, et al., 2014, p. 49), omschrijft een ZBO als een *bestuursorgaan* van de *centrale overheid* dat *bij de wet*, krachtens de wet bij ministeriële regeling met *openbaar gezag* is bekleed en *niet hiërarchisch ondergeschikt* is aan de minister (Rijksoverheid, sd, 2013). Openbaar gezag betekent dat de instelling eenzijdig bindende beslissingen met bijbehorende rechtsgevolgen kan nemen (Zijlstra, 2008, p. 14).

In 1994 werd het agentschapsmodel in het leven geroepen. Dit is een beperktere vorm van verzelfstandiging waarbij de instelling wél een onderdeel bleef van het ministerie en hiermee formeel en hiërarchisch onder de Staat bleef behoren (Schillemans, 2005, p. 14). Agentschappen hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid en worden gekwalificeerd als 'interne verzelfstandiging'. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft volledig van toepassing (van Thiel, 2002, p.2). Ze zijn gereguleerd in de Regeling Agentschappen. Agentschappen hebben binnen de departement een grotere mate van zelfstandigheid in onder andere het personele- en financiële beheer<sup>3</sup> (Parlementaire Onderzoekscommissie, 2012, p. 22) (Tweede Kamer, 1992).

---

<sup>3</sup> Zo mogen agentschappen onder andere een baten-lastenstelsel voeren, mogen zij reserveringen doen en een hebben zij flexibelere inzet van personele middelen.



### Governance van verzelfstandigde overheidsorganisaties

Bij governance is uitgangspunt dat het bestuur de verantwoordelijkheid heeft voor de realisatie van de doelstellingen en dat er sprake is van een intern toezichtsorgaan met een werkgeversrol, toezichhoudende rol en een adviserende rol (Peij, 2007, p. 9). In de private sector wordt er toezicht gehouden namens de eigenaar van de organisatie; de aandeelhouders. In het geval van het HPV-domein ligt dat complexer en veelzijdiger. Het bestuur krijgt de bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de door de minister opgelegde taak. Het ministerie vervult vervolgens ten opzichte van verzelfstandigde organisaties meerdere rollen.

### Eigenaar

Allereerst is het ministerie in juridisch en / of economisch opzicht eigenaar (van Thiel, 2002, p. 4)(Meerkerk, 2011, p. 6). Het 'moederdepartement' is altijd de enige eigenaar welke in de instellingswet, de missie, taakstelling en bevoegdheden van het verzelfstandigde orgaan bepaalt (juridisch eigenaarschap). Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de continuïteit én de kwaliteit van taakuitvoering (economisch eigenaarschap) (Meerkerk, 2011, p. 5). Als eigenaar vervuld de minister de werkgeversrol en gaat over de (meeste) benoemingen van de raad van toezicht (Pruijm, 2010, p. 329) en bestuur van de verzelfstandigde organisaties (de Kruijf, et al., 2014, p. 50)(van Thiel, 2009, p. 9).

### Toezichthouder

In haar verantwoordelijkheid voor continuïteit en de kwaliteit van dienstverlening houdt het ministerie zélf, of andere toezichthouders zoals de Algemene Rekenkamer (Bovens & Schillemans, 2004, p. 30), toezicht op de bedrijfsvoering oftewel de prestaties in de zin van kwaliteit en efficiency (van Thiel, 2004, p. 9). De minister moet namelijk verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over de uitvoering van publieke taken en publieke middelen (Rekenkamer, 2008, p. 15). Zo geeft Kaderwet ZBO's de minister een minimumpakket aan toezicht- en sturingsmogelijkheden om haar ministeriële verantwoording richting het parlement en de burgers waar te kunnen maken (van Ammers, 2012, p. 36). Dit heeft gevolgen voor de topstructuur van de governance. De ministeriële verantwoordelijkheid in termen van eigenaarschap verhoudt zich niet goed met intern toezicht, zoals bij corporate governance, en wordt daarom deels politiek ingevuld. Terwijl het juist de bedoeling van scheiding tussen beleid en uitvoering was, om deze te depolitiseren. De minister heeft namelijk als eigenaar ook het goedkeuringsrecht voor begrotingen, tarieven en jaarstukken (de Kruijf, et al., 2014, p. 50) en strategische beslissingen. De minister deelt hiermee de toezichthoudende rol en invloed op strategische

beslissingen met het (eventuele) interne toezichtsorgaan, meestal raad van toezicht. Deze blijft verantwoordelijke voor het interne toezicht als vorm van checks and balances in de organisatie. Ten slotte blijft adviserende rol van het intern toezicht ten aanzien van het bestuur intact.

### Opdrachtgever

Ten slotte is het ministerie ook opdrachtgever van een in de formele wet beschreven taak en de inhoud van het beleid (Meerkerk, 2011, p. 2)(van Thiel, 2004, p. 9). Daarnaast legt het ministerie beleidsregels en 'programma van eisen' op waarmee ze discretionaire ruimte van de uitvoeringsorganisatie bepaalt (van Thiel, 2002, p. 9)(in 't Veld, 2004, p. 14). Bij agentschappen vindt de aansturing direct door de minister plaats en vormen de beleidsdepartementen de opdrachtgevers. De invloed van het ministerie op de productdefiniëring en de bekostiging (budgetbevoegdheid) is in de meeste gevallen groot en worden de te leveren prestaties en de beloning hiervoor in managementcontracten vastgesteld (van Thiel, 2002, p. 5).

### Meerdere opdrachtgevers

Complicerend aan de doelgroep is dat zij steeds meer voor meerdere opdrachtgevers werken. Ze werken bijvoorbeeld voor verschillende afdelingen van één ministerie, voor meerdere ministeries, voor medeoverheden zoals gemeenten en provincies en / of bedrijven (in 't Veld, 2004, p. 16)(Meerkerk, 2011, p. 6). Bij agentschappen zijn de beleidsdepartementen doorgaans opdrachtgever.

### Rolvermenging

De verschillende rollen van het ministerie kunnen conflicterend zijn. Als opdrachtgever wenst ze een snelle dienstverlening tegen zo laag mogelijke kosten maar als eigenaar is continuïteit van de dienstverlening binnen gezonde bedrijfseconomische kaders van belang. Ook past de opdrachtgeversrol niet bij het toezicht op de bedrijfsvoering waarvoor geïnvesteerd dient te worden (van Thiel, 2009, p. 12).

De rolvermenging en het werken voor meerdere opdrachtgevers leidt tot tegenstrijdige signalen (Meerkerk, 2011, p. 7). Deze situatie wordt het '*plural principal problem*' genoemd (Meerkerk, 2011, p. 5). Ten behoeve van de evenwichtigere invulling van de eigenaarsrol ten opzichte van de opdrachtgeversrol is de scheiding van deze rollen aan te bevelen (van Thiel, 2009, p. 14). De tegenstrijdige signalen kunnen door coördinatie en afstemming vanuit het ministerie worden verminderd (Meerkerk, 2011, p. 6).

### Hybriditeit

De leden van de Handvestgroep staan in direct contact met burgers en bedrijven en kenmerken zich door een mogelijke vermenging van publieke en private taken ook wel "hybriditeit" genoemd (in 't Veld, 2003, p. 10). Mogelijke diversiteit in taken en relaties veroorzaakt er logischerwijs een grote variatie in, wie invloed heeft op product definiëring, de wijze van levering en de bekostiging.

Dienstverlening door de verzelfstandigde organisatie aan het ministerie zélf wordt vanzelfsprekend gedefinieerd, betaald en afgenomen door het ministerie. Bij de levering aan private partijen (zoals burgers en bedrijven) is gewenste invloed van het ministerie sterk afhankelijk van het karakter van de taak (de Kruijf, 2011, pp. 147, 148). Hierbij maakt het dus uit of er sprake is van een aanbod- of vraag gestuurde taak. Bij aanbod gestuurde diensten zoals bij het COA heeft de uiteindelijke afnemer van de dienstverlening slechts een minimale inbreng in de dienstverlening en wordt deze volledig betaald door het Rijk. Bij dit voorbeeld speelt de politieke gevoeligheid van de vluchtelingenopvang natuurlijk ook een grote rol. In het geval van vraag-gestuurde diensten verandert de provisieloga en kunnen de afnemers van het product, dit kunnen burgers maar ook bedrijven zijn, meer invloed hebben op de product-definiëring (de Kruijf, 2011, p. 147). De bekostiging hiervoor komt dan ook (deels) voor hun rekening in de vorm van tarieven. In deze situatie heeft het ministerie echter nog steeds veel invloed op welke diensten er geleverd worden en tegen welke tarieven. Daarnaast is er doorgaans sprake van een monopolie van de overheid op de dienstverlening. Belangrijk hier is dat de private partijen (bedrijven of burgers) hier ook slechts afnemer (en betaler) zijn van de producten en diensten en geen opdrachtgever in de zin van principaal. De principaal schrijft namelijk ook voor wat en hoe de dienst tot stand moet komen. Binnen de doelgroep zijn alleen het Kadaster en de RDW in grote mate tarief gefinancierd (de Kruijf, et al., 2014, p. 7). Het Kadaster wordt bijvoorbeeld mede bekostigd door tarieven die het notariaat of vastgoedontwikkelaars betalen voor verschillende aktes of kadastrale gegevens (de Kruijf, 2011, p. 148). De scheidslijn tussen publieke en private activiteit is dus gradueel van aard en kunnen per onderdeel verschillen. Bij volledige bepaling en bekostiging spreken we van private taken. Dit gebeurt bij de HPV-leden niet of nauwelijks<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Enkele voorbeelden zijn de verkoop van hout door Staatsbosbeheer en het verhuur van de testbaan door de RDW (van Thiel, 2013, pp. 18, 19).

## 2.2 Governance

Het belangrijkste doel van governance is het borgen van de effectiviteit van de organisatie (Bossert, 2002, p. 245) en het borgen van vertrouwen en legitimiteit van haar stakeholders (Addink, 2013, p. 11). Hiervoor tracht de governance-systematiek voorwaarden en waarborgen te bieden. Het ministerie van Financiën kwam in 2000 met een brede maar complete definitie van het begrip governance; *“Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden.”* (Ministerie van Financiën, 2000, p. 6). Hieruit voortvloeiend omvat governance de volgende deelprocessen; sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden (Bossert, 2002, p. 245).

De *interne* governance gaat over de organen binnen de organisatie die deelprocessen van sturen, toezicht, beheersen en verantwoorden op zich nemen (Bossert, 2002, p. 245). Hiermee wordt er een bestuurlijke controle en tegenmacht georganiseerd, ook wel *checks and balances* genoemd. ‘Checks’ zijn interne verantwoordingsfora die het bestuur controleren en indien nodig, corrigeren. Met ‘balances’ wordt een evenwichtige verdeling van bevoegdheden bedoeld die zorgen voor voldoende tegenspraak en weerwerk in de organisatie en bijdraagt aan de afweging van diverse belangen (Rekenkamer, 2014, p. 12)(WRR, 2014, p. 20). De achterliggende gedachte is dat het bestuur scherp gehouden wordt en zicht intern dient te verantwoorden. In de literatuur wordt dit ook wel *countervailing power* (Goodijk, 2011, pp. 6 , 10) genoemd en draagt bij aan zorgvuldig bestuur en de bewaking van publieke belangen (WRR, 2014, pp. 20, 21). Deze countervailing power is juist bij verzelfstandigde organisaties relevant omdat ze in hun taakuitvoering op afstand van het ministerie staan en monopolist zijn.

### Sturende functie

De 'sturende functie' behelst de verantwoordelijkheid van raad van bestuur voor het formuleren van de strategische visie en beleid en bijbehorende plannen en begrotingen. Ook zijn ze verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen en de inrichting van de organisatie. Het bestuur van een organisatie kan uit slechts één persoon bestaan (*eenhoofdig bestuur*), maar bestaat dikwijls uit twee of meer bestuursleden (*meerhoofdig bestuur*) (Pruijm, 2010, p. 69). Doorgaans is de schaal van de organisatie bepalend voor het aantal bestuurders. Meerdere bestuurders is minder kwetsbaar en maakt de verdeling van bevoegdheden en portefeuilles mogelijk (*collegiaal bestuur*) (WRR, 2014, p. 35). In de governance systematiek wordt er een omgeving gecreëerd waarbij bestuurders onafhankelijk elkaar kunnen aanspreken en discussiëren over te nemen beslissingen (Pruijm, 2010, p. 69), omdat ze elkaar niet kunnen ontslaan. Dit interne weerwerk én de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de strategische besluitvorming is één van de belangrijke vormen van interne checks and balances (WRR, 2014, p. 35). Het voorkomt 'zonnekoninggedrag' en het nemen van onverantwoorde risico's. Andere risico's zoals groepsdenken en tunnelvisie, zo stelt Lückérath-Rovers, kunnen door meer diversiteit in besturen worden verminderd. Bij groepsdenken wordt door de groepsdynamica de unanimiteit van besluitvorming belangrijker dan het kritisch overwegen van alle opties (Lückérath-Rovers, 2011, p. 25). Herbenoemingen zouden geëvalueerd moeten worden en ter voorkoming van misstanden en bewaking van de kwaliteit worden er feedback- en beschermingsmechanismen ingebouwd zoals klokkenluiders- en klachten regelingen en vertrouwenspersonen (van den Heuvel, 2009, p. 7).

### Toezichthoudende functie

De 'toezichthoudende functie' controleert het dagelijks bestuur en corrigeert indien zij dat nodig acht. Intern toezicht draagt dus bij aan governance omdat het een onafhankelijke en kritische tegenmacht vormt ten opzichte van het bestuur en waar nodig interveniëren (WRR, 2014, p. 40). De scope van interne toezichthouders is integraal wat betekent dat ze toezien op alle aspecten van de organisatie en alle bijbehorende relevante belangen (Boers & van Montfort, 2009, p. 144).

Toezicht houden bestaat, volgens de literatuur, uit; informeren, oordelen en vervolgens interveniëren / sanctioneren (WRR, 2004, p. 188). Interne toezichthouders worden doorgaans geïnformeerd door het bestuur. Om het risico dat ze te laat, eenzijdig of onvolledig geïnformeerd worden (Rekenkamer, 2008, p. 7) te voorkomen en dienen ze benaderbaar te zijn en zelf informatie te verzamelen door bijvoorbeeld, buiten het bestuur om, met stakeholders praten (Halsema, 2013, pp. 15, 25). Ze vormen een extra paar

'ogen en oren' toe voor maatschappelijke ontwikkelingen en het borgen van publieke belangen (SER, 2010, p. 105). Dit draagt ook bij aan evenwichtige oordeelsvorming. Verder dienen ze hiervoor deskundig, kritisch en professioneel te zijn en er voldoende tijd willen en kunnen besteden (Pruijm, 2010, p. 347). Ten bewaking van de tijdsbesteding wordt doorgaans aantal toegestane toezicht functies beperkt (Lückerath-Rovers, 2011, p. 18). Om te interveniëren en/of te sanctioneren is het van belang dat intern toezichthouders onafhankelijk (geen vorm of schijn van belangenverstrengeling), integer en voldoende daadkrachtig zijn. Ter bewaking van de onafhankelijkheid wordt van interne toezichthouders een gelimiteerde zittingsduur en zelfevaluatie verwacht (Peij, 2008, p. 123)(Lückerath-Rovers, 2011, p. 33). Ten slotte dienen ze dan ook de formele bevoegdheid te hebben om in te kunnen grijpen.

De interne toezichthouders hebben daarnaast een adviserende rol waarin zij het bestuur bij staan bij beslissingen en bespreken van dilemma's. Ze treden op als sparringpartner en ondersteunen bij de formulering van de strategie. In de adviserende, soms reflecterende, rol bieden ze een tegenwicht in de afwegingen van het bestuur en dragen bij aan het '*leervermogen*' van de instellingen. Hier lopen interne toezichthouders echter het risico op conflicterende rollen. Het kan voorkomen dat ze toe zien op beleid dat ze zelf geadviseerd hebben (Rekenkamer, 2008, p. 26). In de beleving van de bestuurders en toezichthouders wordt de problematiek van de combinatie niet als storend ervaren en wordt de 'klankbordrol' zeer gewaardeerd (Boers & van Montfort, 2009, p. 145)(Goodijk, 2011, p. 36). Daarnaast is het van belang dat ze niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten.

De scheiding van bestuur en toezicht is een belangrijke vorm van checks and balances en een principe in het goed bestuur (Boers & van Montfort, 2006, p. 47). De sturende en toezichthoudende functie kunnen door middel van scheiding van persoonlijke rollen binnen één bestuur geïntegreerd worden (one-tier) of door scheiding in twee gescheiden organen (two-tier) (Peij, 2007, p. 14)(Pruijm, 2010, p. 120). Traditioneel wordt in Nederland deze functie in verschillende organen gescheiden (Pruijm, 2010, p. 329).

### Verhouding bestuur en toezicht

De hierboven beschreven systematiek en de verdeling van taken, verantwoordelijkheden dragen bij aan goed bestuur maar het is niet voldoende. Goed bestuur wordt namelijk grotendeels bepaald door gedrag, houding en omgangsnormen (Goodijk, 2011, p. 33). Recentelijk heeft de commissie Halsema gepleit voor meer aandacht voor een open bestuurscultuur, gedrag en omgangsnormen die bij goed bestuur horen (Halsema, 2013, p. 3). *“Een goede structuur en goede regels niet altijd volstaan om slecht gedrag te voorkomen, maar goed gedrag wel een redding kan zijn bij slechte structuur en slechte regels”* (Halsema, 2013, p. 3). Daarbij hoeft er niet direct sprake te zijn van kwade opzet maar kunnen bestuurders in alle bevlogenheid onbewust (te) grote risico's nemen. Meer onderlinge feedback, tegenkracht en het aangaan van het 'lastige gesprek' draagt bij aan een goede governance en uiteindelijk aan de borging van publieke belangen (Halsema, 2013, p. 25). Dit is dus vooral afhankelijk van menselijk handelen en de inzet van het individu (Halsema, 2013, p. 23). Dit geldt voor de gehele organisatie maar is zeker van belang aan de top. Zogenaamde '*boardroom dynamics*', zijn vaak bepalend in de werkzaamheid van het systeem van checks and balances en gaat over de karakters en gedrag in de bestuurskamer en de onderlinge interactie alsmede de verhoudingen tussen bestuurders en intern toezichthouders (de Waal, 2013, pp. 81, 82). De term '*tegenkracht*' impliceert geformaliseerde invloed om corrigerend functie als bijbehorende bevoegdheid<sup>5</sup> op te kunnen treden. *Tegenkracht* wordt als voorwaarde in het ontwerp opgenomen.

Het eerder beschreven risico van groepsdenken en tunnelvisie geldt ook in de relatie met het interne toezicht. Het constructief kritisch kunnen zijn, vraagt om een omgeving van veiligheid en vertrouwen waarin er ruimte is dilemma's en twijfel (de Waal, 2013, pp. 35, 37)(Halsema, 2013, p. 21). Een jaarlijkse evaluatie (eventueel onder externe begeleiding) op het functioneren en de wenselijke verhoudingen binnen (het orgaan van) de intern toezichthouders kan een risicovolle cultuur van non-interventie voorkomen (de Waal, 2013, p. 36)(WRR, 2014, p. 42)(Halsema, 2013, p. 25). Daarnaast wordt aangeraden om bij de selectie rekening te houden met de karakters en diversiteit in de top (Elverding, 2013, p. 43).

---

<sup>5</sup> Hier is bewust niet de term 'invloed' gebruikt omdat invloed veel meer bronnen kan hebben dan in een code te regelen is.

### Beheersende een bewakende functie

Met de verantwoordelijkheid van het bestuur voor het inrichten van de 'beheersen en bewakende functie' wordt de instelling en borging van de systemen en procedures bedoelt die er voor zorgen dat plannen en begrotingen tussentijds en uiteindelijk worden bewaakt en gerealiseerd<sup>6</sup> (Bossert, 2002, p. 246). Hierin wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van interne audits, voortgangsrapportages en –gesprekken (Bossert, 2002, p. 247) en de jaarlijks verplichte controle op de jaarrekening door een externe accountant (Pruijm, 2010, p. 341). Voor agentschappen is er bijvoorbeeld een interne auditfunctie door de Audit Dienst Rijk (ARD) (Ministerie van Financiën, 2012, p. 1). Daarnaast wordt ook het gebruik van externe audits in codes opgenomen. Door het toekennen van een formele rol en bevoegdheden het bredere systeem van checks and balances kunnen bovenstaande partijen en organen als 'derde partij' de raad van bestuur en intern toezichthouders bij de les te houden en te voeden met informatie en signalen (WRR, 2014, p. 10). Zo ondersteunen interne beheerssystemen het bestuur in risicomanagement (Pruijm, 2010, p. 357) en kan een controller of accountant hier onderdeel van zijn als adviseur richting bestuur en intern toezichthouders (WRR, 2014, pp. 56, 77).

### Verantwoordingsfunctie

Ten slotte dient het bestuur zich over de opgedragen taken en bevoegdheden te verantwoorden. Dit doen de verzelfstandigde organisaties op basis van instellingswetgeving en kaderwet aan eigenaar en opdracht gevende minister(s). Hierin wordt periodiek verantwoording afgelegd (bijvoorbeeld voortgangsrapportages en jaarverslag) over de rechtmatigheid van de bestede en geïnde middelen, taakuitvoering, prestaties en de manier waarop deze geborgd zijn (van Montfort, 2009, pp. 88, 89) (Bossert, 2002, p. 246). Ten slotte wordt er vanuit het ministerie verwacht dat er verantwoording afgelegd wordt over de bedrijfsvoering. Vanuit de opdrachtgevers rol is dit enkel de verantwoordelijkheid van de verzelfstandigde organisaties zelf maar vanuit de eigenaarsrol dient het de bewaking van de continuïteit van de dienstverlening en de verantwoording aan het parlement (van Montfort, 2009, pp. 89, 90). Vanwege de individuele relatie met burgers in de dienstverlening en vanuit een maatschappelijk rolopvatting leggen verzelfstandigde organisaties ook verantwoording af aan burgers in het algemeen, klanten, ketenpartners en de media (Bovens & Schillemans, 2004, p. 30) in bijvoorbeeld het openbare jaarverslag. Omdat er geen sprake is over een formeel hiërarchische relatie spreken we van *horizontale* verantwoording (Schillemans, 2008, p.

---

<sup>6</sup> Hiervoor worden op operationeel niveau deugdelijke administratieve- en kwaliteits-, en interne beheersingssystemen geïmplementeerd.



176). Horizontale verantwoording, zo stelt Schillemans, is complementair aan verticale verantwoording omdat de belangen en prioriteiten van horizontale relaties anders zijn dan die van het ministerie (Schillemans, 2008, p. 190). Veel vormen van horizontale verantwoording focussen op de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening (Schillemans, 2008, p. 190) en stimuleren het lerende vermogen van de organisatie (Bovens & Schillemans, 2004, p. 33). Het stimuleert participatie, legitimiteit en tegenmacht (Bovens & Schillemans, 2004, p. 33)(Schillemans, 2008, p. 185).

#### Verhouding horizontale relaties en bestuur

Horizontale relaties kunnen onderdeel zijn van het systeem van checks and balances en als een vorm van tegenkracht dienen. Vanwege het monopolistische karakter kunnen deze een extra 'prikkel' bieden beter te presteren en het borging van publieke belangen (van Montfort, 2009, p. 96) (Bovens & Schillemans, 2004, p. 32). Dit wordt gedaan door een voorziening te creëren waarin horizontale relaties formele (sanctie-)bevoegdheden krijgen toebedeeld en als 'derde partij' tegenkracht kunnen uitoefenen op het bestuur en intern toezichthouders. Vaak zijn de voorzieningen wettelijk verplicht gesteld, in bijvoorbeeld de instellingswet, maar niet altijd (Rekenkamer, 2014, p. 15). Voorbeelden hiervan zijn cliënten- en gebruikersraden (Bovens & Schillemans, 2004, p. 31).

Andere verantwoordingsarrangementen, zoals visitaties en de ombudsman, hebben met hun openbare oordeel weliswaar een extern corrigerende functie maar geen sanctiebevoegdheid (Bovens & Schillemans, 2004, pp. 28, 31). Ten slotte worden klanten- en leverancierspanels of klankbordgroepen gebruikt om de dienstverlening te verbeteren (Bovens & Schillemans, 2004, p. 32). Deze laatste groep hebben geen geformaliseerde bevoegdheden maar zijn vanwege het individuele contact met de burger van groot belang van de doelgroep van het onderzoek. Daarom wordt het voeren van de *dialog* als ontwerpvoorwaarde opgenomen.

## 2.3 Codes

Een governancecode is een hulpmiddel om, op vrijwillige basis, de organisatie in lijn te brengen met de governance-systematiek zoals deze hierboven beschreven is. Codes zijn een vorm van zelfregulering en complementair aan wetgeving. De uitwerking van de deelprocessen of functies: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden, is dan ook sterk terug te vinden in de inhoud van de meeste codes. Boers en van Montfort stellen dat goed bestuur integere bestuurders en eerlijke processen vergt en stellen voor om twee elementen aan de definitie van Bossert toe te voegen namelijk; integriteit en transparantie<sup>7</sup> (2006, p. 46).

### Inhoud, naleving en functies

Codes kunnen *'rule-based'* opgesteld zijn: voorschriften, regels en voorzieningen worden tot in detail vastgelegd, of *'principle-based'*: voorschriften op basis van (algemene) principes waarbij de uitgangspunten eventueel met een uitleg van de strekking verduidelijkt wordt. Het voldoen aan codes (*compliance*) wordt beoordeeld door de regel *'comply or explain'* (pas toe of leg uit) wat betekent dat een organisatie de bepaling naleeft of, vanwege strijdigheid met een wettelijke instructie of regeling, uitlegt waarom ze hiervan afziet (Beemer, 2004, p. 3). De naleving op code wordt beoordeeld door monitoring en bijvoorbeeld visitaties.

Kapitein, Klamer en ter Linden (1999, p. 12) stellen dat een code vier elementen omvat; de missie: waarin verantwoordelijkheden jegens de stakeholders worden benoemt, waarden, normen en regels. Dit komt grotendeels overeen met de elementen van een mission statement die Desmidt en Heene beschrijven; het benoemen van de identiteit, doelstellingen en strategie, stakeholders en waarden, normen en cultuur van de organisatie (Desmidt & Heene, 2005, p. 146). De toegevoegde waarde van de code zit uit zich in het expliciet(-er) maken van de maatschappelijke taak wat de kwaliteit van handelen toetsbaar en zichtbaar maakt (Halsema, 2013, p. 7) en maakt het voor de betrokkenen eenvoudiger om het bestuur op haar verantwoordelijkheden en prestaties aan te spreken (van Montfort, 2010, p. 11).

Door organisaties als een systeem te beschouwen om doelstellingen te realiseren en een code hierin als hulpmiddel voor goed bestuur te gebruiken beschrijven Kapitein et al. de functies van een code (1999, p. 18). Zij beschrijven zes interne en drie externe functies. De eerste vijf intern functies: de oriënterende-, expliciterende-, enthousiasmerende-,

---

<sup>7</sup> Boer en van Montfort noemen verder nog *'vraaggerichtheid'*, dit komt in het artikel terug in de *'dialogo'*.

initiërende- en sturende functie vormen de normen, principes en verwachtingen die een organisatie opstelt en daarmee de betrokkenheid en loyaliteit van stakeholder (medewerkers) stimuleert (*vrij vertaald*). Dit komt overeen met wat Bossert (2002, p. 245) in de 'besturende functie' van governance beschrijft.

Kapitein en Klamer (2004, p. 51) voegen hier aan toe dat een code kan worden gebruikt als communicatiemiddel om vanuit het document de uitvoering overeenkomstig in te richten en aan de buitenwereld te laten zien op welke wijze de organisatie zich wenst te organiseren en te handelen. De intern corrigerende functie die Kapitein et al. noemen behelst de interne 'checks and balances' om de doelen intern te bewaken, overeenkomstig met de 'bewakende en beheersende functie' en 'toezichtsfunctie' in de theorie van Bossert. Bij de externe functies noemen Kapitein en Klamer (2000, p. 25) vervolgens de onderscheidende functie welke betrekking heeft op de herkenbaarheid en de extern corrigerende functie die het aanspreken door stakeholders faciliteert. Ten slotte heeft een code vanwege haar bijdrage aan het vertrouwen een legitimerende functie (Kapitein, Klamer, & ter Linden, 1999, p. 18).

Ter beoordeling en ontwerp van een governancecode zijn, in principe, geen wettelijke eisen en verplichtingen meegenomen. De externe controle functie van Kapitein et al. valt echter uiteen in zowel de deelprocessen toezicht als verantwoording. Aangezien verantwoordings- en toezicht voorschriften voor de HPV leden wettelijk bepaald zijn, heeft in het ontwerp van de code, de extern corrigerende functie slechts betrekking op de corrigerende rol door horizontale relaties onder de verantwoordingsfunctie. In deze zin heeft de toezichthoudende functie ook alleen betrekking op intern toezicht. Met deze aanpassing kunnen de functies van Bossert aangevuld worden met die van Kapitein et al. (als sub-functies).

### Proces en voorwaarden

Naast de *inhoud* van de code is het *proces* waarin een code wordt vormgegeven en het gebruik er van in de praktijk, van belang voor de effectiviteit (Kapitein & Klamer, 2000, p. 25)(Pruijm, 2010, p. 321). Kapitein noemt met betrekking tot het proces verschillende criteria. Ten behoeve van gemeenschappelijke codes zijn dit *eigenheid* en *draagvlak* van de code. Met eigenheid wordt bedoeld dat een code functioneert vanuit de eigen identiteit van de organisatie (Kapitein & Klamer, 2000, p. 25). Aan de functies en sub-functies zouden dus de aanvullende voorwaarden voor een nieuwe code; *integriteit en transparantie*, *draagvlak* en *eigenheid* en ten slotte *dialogoog* en *tegenkracht* (zoals onderbouwd op pagina 15 en 17) toegevoegd moeten worden.

De effectiviteit van een code wordt ook bepaald door de werking in de praktijk. Juist de werking van de code in de praktijk ondervindt de meeste kritiek. De effectiviteit zou worden ondermijnd vanwege het vrijblijvende karakter (van den Heuvel, 2009, p. 8) (Elzinga, 2009). Lückerath-Rovers geeft hierop aan dat een bestuurscode een vrijwillig document is en *an sich* geen 'tanden' heeft. Gewenst gedrag gestimuleerd en afgedwongen moet worden door de stakeholders (Lückerath-Rovers, 2013).

Naast de commissie Halsema geven zowel Lückerath-Rovers als Goodijk aan dat governancecodes vooral de kaders en structuren bieden maar er te weinig aandacht is voor het daadwerkelijk gewenste gedrag (Lückerath-Rovers, 2013)(Goodijk, 2011, p. 9). Men kan in een code aangeven hoe de organisatie hier mee wenst om te gaan. Hierin heeft een code als communicatiemiddel slechts een bescheiden rol en dient hierin niet te worden overschat. Ze kan zelfs belemmerend werken indien ze het geweten en het 'gezond verstand' vervangt (Halsema, 2013, p. 5). Daarom zou specifiek vermeld kunnen worden welke inzet van het individu verwacht wordt (Halsema, 2013, p. 21). Verder kunnen er in een code 'best practices' opgenomen die dienen als referentiekader bij dergelijke dilemma's (Halsema, 2013, pp. 23, 25). De voorzieningen als zelfevaluatie, criteria bij selectie en training (Halsema, 2013, p. 26) kunnen in een code worden opgenomen.

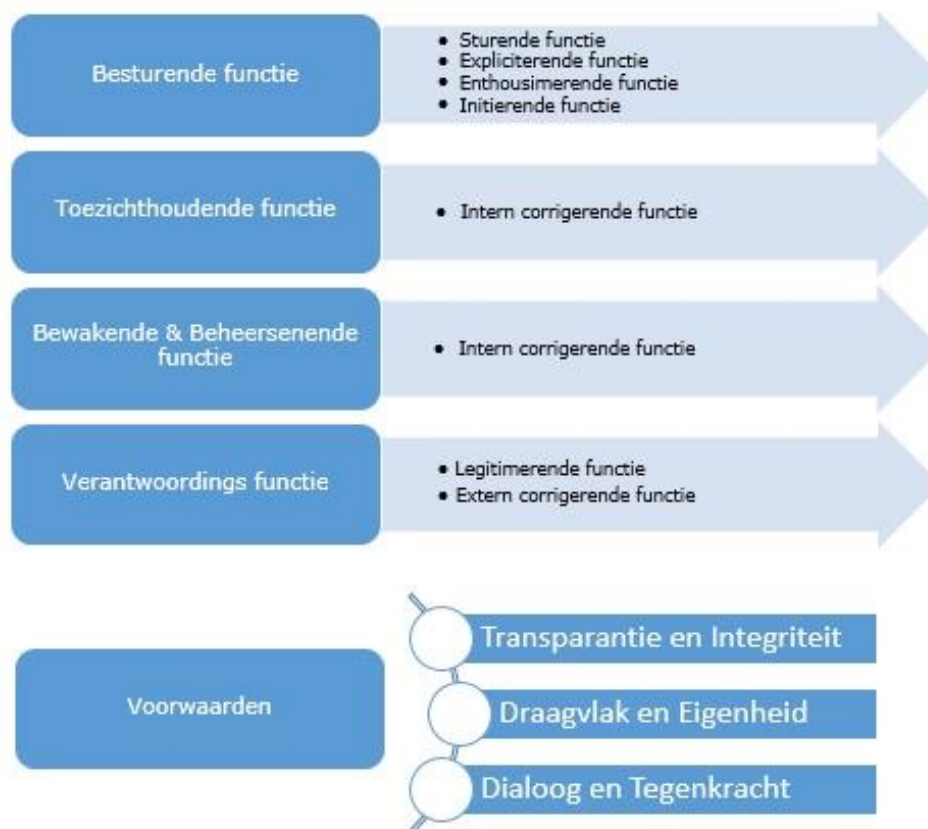
## 2.4 Samenvatting theorie

Samengevat zou een code moeten voorschrijven dat een organisatie haar missie en verantwoordelijkheden richting haar stakeholders expliciet maakt en op basis hiervan de organisatie dient in te richten. De inrichting bestaat uit het beschrijven van - en verhoudingen tussen - de organen van de organisatie met hun taken, verantwoordelijkheden, rollen en bevoegdheden. Dit uit zich in bepalingen over de te leveren kwaliteit, feedbackmechanismen zoals een klachten- en klokkenluidersregeling maar ook voorwaarden rondom de samenstelling en zittingsduur<sup>8</sup> van Raden van Bestuur en Raden van Toezicht. Daarnaast beoogt een code dat de leden van de organisatie zich op een maatschappelijk verantwoorde manier gedragen. Hiertoe dienen kernwaarden, normen en regels te worden opgesteld die de dialoog en tegenspraak stimuleren. Een code dient dan als een normatief kader of raamwerk waaraan de organisatie zou moeten voldoen en de bestuurders en toezichthouders, vanwege hun positie, in het bijzonder. Principes als integriteit en transparantie zijn hierbij uitgangspunten. Van essentieel belang zijn mechanismes om countervailing power te organiseren waardoor er legitieme en meer gewogen besluiten worden genomen en er geen 'koninkrijkjes' kunnen ontstaan.

---

<sup>8</sup> De limitering van de zittingsduur van bestuurders wordt niet geregeld in codes maar wel wenselijk in het kader van goed bestuur.

Uiteindelijk vormt een code niet meer dan de invulling van de vrije ruimte in haar governance, op hoofdlijnen, die door de organisatie op schrift is gesteld. In feite gaat een code over wat de organisatie wil en hoe ze dat wil bewerkstelligen. Een code kan zo als strategische middel fungeren om het vertrouwen van zowel de ministeries als horizontale relaties te vergroten. Veel van de genoemde bepalingen en voorzieningen kunnen complementair in (instellings-) wetten al geregeld zijn waardoor een groot deel van de vrije ruimte wordt voorgeschreven, maar dit is niet altijd het geval. Daarbij voegt het aanvullend normatieve kader, de uitgesproken rol en benadering richting de burger en een integrale benadering (op functies) van governance voegen waarde toe aan de regulering vanuit de (verschillende) ministeries. De hoofdfuncties uit Bossert (2002, pp. 245, 246) en de sub-functies van Kapitein et al. (1999, p. 18) vormen de kern van onderstaand analyse kader aangevuld met de volgende voorwaarden. De eerder genoemde transparantie en integriteit, draagvlak en de eigenheid van de code ten behoeve van de effectiviteit van de code en ten slotte een wederzijdse dialoog en tegenspraak als stimulans om de uitgangspunten van een code ook in de praktijk te laten landen.



Figuur 2 - Analysekader

### 3 Methoden

Het doel van het onderzoek is om aanbevelingen te doen ten behoeve van de, nieuw op te stellen, functioneel en 'gedragen' code die bijdraagt aan de borging van publieke belangen. Dit maakt de onderzoeksvraag en ontwerpvrage prescriptief (van Thiel, 2010, pp. 24, 26). Ontwerpend onderzoek is een praktijkgerichte vorm van onderzoek waarbij op basis van een probleemanalyse door het maken van een ontwerp tot een oplossing wordt gekomen (Verschuren & Doorewaard, 1995, p. 30).

Om meningen, belevingen en houdingen ten aanzien van de huidige en een toekomstige code te achterhalen is er gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden in de vorm van een semigestructureerd interview (Robson, 2002, p. 272)(Boeije, 2012, pp. 27,31,35,36,57). Voorts is gekozen voor een documentanalyse en deskresearch waarvan de data direct zijn meegenomen in de voorbereiding van de vragenlijst voor semigestructureerd open interviews (Boeije, 2012, p. 57) en de analyse van de resultaten. Zo zijn de functies van de code expliciet in de besprekingen teruggekomen.

In dit onderzoek is er gekozen voor de interviewtechniek 'focusgroepen' waarbij er een open discussie wordt gevoerd onder begeleiding van een gespreksmoderator (Robson, 2002, p. 284). Kenmerkend aan focusgroepen is dat alle respondenten een en dezelfde gebeurtenis hebben meegemaakt (van Thiel, 2010, p. 112). In dit kader zijn de respondenten geselecteerd omdat zij in hun functie, als bijvoorbeeld bestuurssecretaris, zelf verantwoordelijk of nauw betrokken zijn, met de invulling en naleving van de bestaande code in hun organisatie. De organisaties vertegenwoordigen de doelgroep van het onderzoek als de (potentiele) doelgroep voor de nieuwe code. Ook hebben zij dagelijks te maken met de aard van de publieke sector die de werking van governance zo anders maakt dan in de private sector en waren vele van betrokken in zowel verticale als horizontale verantwoordingsmomenten. In het onderzoek zijn geen ministeries meegenomen waardoor er met betrekking tot de relatie met het ministerie, sprake kan zijn van bias. Omdat er het gaat om het ontwerp van code vanuit de Handvestgroep op basis van de functies van governance kan invulling van de relatie met het departement door het lid zelf ingevuld worden en blijft de impact hiervan beperkt.

In de voorbereiding op de brede gesprekken heb ik een verkennend (exploratief) open interview gehad met de verantwoordelijke functionaris van één van de leden (Kadaster) over het uitvoeren en coördineren van de code in de organisatie, governance van zelfstandige organisaties en de dynamiek van relatie tot ministeries en stakeholders

(van Thiel, 2010, pp. 26, 108 ev.). De aantekeningen zijn gebruikt in de voorbereiding van de brede gesprekken. Omdat het interview een open en verkennend karakter had en slechts alleen enkele (open en neutrale) thema's, niet formeel gestructureerd was en een beperkte koppeling met de achterliggende theorie had, niet is opgenomen of getranscribeerd is de betrouwbaarheid en validiteit te beperkt geborgd (van Thiel, 2010, pp. 114, 115) om het als databron mee te nemen in het onderzoek.

De interviews zijn gehouden tijdens zogenaamde drie 'brede gesprekken' met vertegenwoordigers van de leden van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden en meerdere door HPV aangetrokken begeleiders van de Nyenrode Universiteit. De vertegenwoordigers, prof. dr. R. Pruijm en drs. Remko Renes RA van Nyenrode voerden de periodieke monitor van de bestaande HPV code uit en hebben veel kennis en ervaring op het gebied van corporate governance en bestuurscode. Deze brede gesprekken heb ik gebruikt als interview. Ik was de groepsmoderator en was daardoor in de gelegenheid vragen te stellen en de discussie te leiden. Voorafgaand aan de drie gesprekken heeft er een oriënterende bijeenkomst plaatsgevonden over intern toezicht waarvan de aantekeningen en het gespreksverslag als databron zijn gebruikt. De brede gesprekken zijn opgenomen en later uitgewerkt in letterlijk interview transcripten. Belangrijk is om hierbij te vermelden dat het onderzoeksproces *iteratief* van aard was. De bevindingen uit de voorgaande gesprekken zijn meegenomen in de voorbereidingen van de komende interviews. Ook de ontwikkelingen (aankomende regelingen en discussies) vanuit de Rijksoverheid konden zo ook in de gesprekken worden meegenomen. In het onderstaande overzicht zijn de gesprekken met hun onderwerpen opgenomen:

<u>Datum</u>	<u>Onderwerp</u>	<u>Databron</u>
21.01.2014	Gesprek intern toezicht	aantekeningen en gespreksverslag
22.05.2014	Ambitie van de code	Interview transcript
26.06.2014	Checks and balances	Interview transcript
19.09.2014	Publieke verantwoording	Interview transcript

De transcriptie zijn geverifieerd door de directeur-secretaris van de HPV. Dit wordt ook wel een *member-check* genoemd (van Thiel, 2010, p. 114) en vergroot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Boeije, 2012, p. 153). De drie interviewtranscripten zijn aangevuld met de volgende HPV documenten: 'Code Goed Bestuur Publieke dienstverleners HPV', 'Handvest Publiek Verantwoorden', 'Tastbaar Arrangement' en 'Alternatieve modellen voor intern toezicht' waardoor er '*methodische triangulatie*' optreedt (Boeije, 2012, p. 152). De transcripten en de HPV documenten zijn vervolgens

gecodeerd op basis van de variabelen uit het theoretisch kader; de functies van de code, en de voorwaarden; 'transparantie' en integriteit', 'draagvlak' en 'eigenheid' en ten slotte 'dialogoog en tegenspraak'.



## 4 Resultaten

De resultaten zijn gebaseerd op de coderingen uit de interview transcripties, theoretisch vereisten en de hierboven beschreven HPV-documenten. Per functie (uit analysekader) van de code zullen de bevindingen gegeven worden. De voorwaarden aan de hand van het analysekader komen naar relevantie terug in deze beschrijvingen. Bij de resultaten wordt er expliciet aangegeven of de voorzieningen en organen daadwerkelijk tegenkracht kunnen bieden en dus een onderdeel kunnen vormen van het systeem van checks and balances. Hiervoor dienen ze geformaliseerde invloed te hebben om corrigerend op te kunnen treden. Deze scheiding wordt gemaakt omdat de aandacht voor een open bestuurscultuur en de dialoog met belanghebbenden weliswaar belangrijker wordt hoeft daarmee niet altijd een vorm van formele checks and balances te zijn. Dit biedt meer duidelijkheid voor het ontwerp van de nieuwe code.

### Besturende functie

Uit de gesprekken blijkt dat de huidige code slechts een beperkte toevoeging is op de, zoals in de theorie beschreven, sturende functie. Het uitgangspunt om te oriënteren op en expliciteren van de taakstelling en deze als centraal uitgangspunt te nemen voor de inrichting van de governance werd nauwelijks herkend. De oriëntatie van de code is naar de interne organisatie gericht en biedt een vast format over hoe deze er uit dient te zien. De huidige code biedt bepalingen over de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van het bestuur en heeft hierdoor, zeker in de beginfase, bijgedragen aan de implementatie van instrumenten van goed bestuur en voorzieningen van checks and balances. Dit gesloten karakter past echter niet goed bij het publieke karakter van de organisatie. Uit de brede gesprekken bleek dan ook dat de link, en daarmee ook een belangrijk deel van de motivatie, naar de eigen maatschappelijk taak ontbrak. De focus op de instrumenten en de gedetailleerdheid stimuleert te weinig om verder te kijken naar de achterliggende functie. Dit is zeker het geval wanneer organisaties vanwege strijdigheid met een wettelijke instructie of regeling niet aan de invulling kunnen voldoen. Gezien de diversiteit onder de leden was dit veelvuldig het geval. Organisaties kunnen weliswaar uitleggen dat ze hierdoor afwijken van de code of hieraan niet kunnen voldoen, maar dit roept frustratie op bij de leden omdat ze hierop wel openbaar beoordeeld, en in beleving van enkelen zelfs afgestraft worden. De code faciliteert vervolgens geen alternatieve invulling van de achterliggende functie waardoor het borgend vermogen achterblijft. Zo laat bijvoorbeeld de instellingswet van enkele organisaties de in de code voorgeschreven Raad van Toezicht, niet toe. Het uitgangspunt van een 'toezichthoudende functie' zoals in het theoretisch kader genoemd zou een alternatieve invulling kunnen stimuleren. De code is gericht op de instrumenten en wordt ook als zodanig gebruikt. Zo werd bij het schrijven

van het jaarverslag (waarop onder andere de naleving wordt beoordeeld) 'overgeschreven' wat de code verwacht. De beleving van de code door de respondenten past meer bij een checklist achteraf. De eigen visie en strategie, rechtspersoonlijkheid en individuele context van de organisatie krijgen te weinig ruimte in de inrichting maar zijn juist belangrijk voor sturend vermogen, draagvlak en eigenheid van de code. De ambitie van de directeur-secretaris van de Handvestgroep om hier binnen de wettelijke mogelijkheden gebruik van te maken, werd gedeeld door de leden. Ze geven aan hiervoor echter voldoende tijd, bestuurlijk draagvlak, handvatten en kennis nodig te hebben, iets dat niet altijd aanwezig is. Hieraan kan toegevoegd worden dat er behoefte bestaat aan concrete praktische producten die een bestuurder aan de eigenaar / opdrachtgever en andere stakeholders kan voorleggen om te laten zien wat de invulling van governance is.

In de gesprekken komt ook naar voren dat de leden verschillende opdrachtgevers hebben. De tegenstrijdige sturing en eisen worden herkent en leiden zowel tot interne frustraties als frustratie richting de departementen. Zo worden volgens de respondenten verschillende eisen (richtlijnen van ministeries en rijksaccountantsdienst) en opdrachten door ministeries onafhankelijk van elkaar bij de uitvoerders neergelegd waarbij deze niet naar de integraliteit van het geheel willen (of kunnen) kijken. De beoogde coördinatie en afstemming alsmede de beoogde scheiding van de 'petten' (SG is eigenaar en DG opdrachtgever) lijkt, in de beleving van de leden, nog te beperkt gerealiseerd of komt in de praktijk te weinig te uiting. Zo was een van de organisaties was de rol van eigenaar als toezichthouder bij een en dezelfde persoon belegd.

In vergelijking met de theoretisch vereisten wordt in de huidige code niets gezegd over een evenwichtige samenstelling van het bestuur ten behoeve van een voldoende mate van tegenkracht en intern weerwerk zoals diversiteit, verschillende expertises en achtergronden. De invloed van een code op gedrag is beperkt. De code kan als communicatie middel dienen om aan te geven welke individuele inzet verwacht wordt en hoe men om wil gaan met ongewenst gedrag en twijfel. Ook kunnen in een code 'best practices' worden opgenomen die dienen als referentiekader bij dilemma's. Met betrekking tot de herbenoeming van bestuurders wordt geen verplichte evaluatie genoemd. Hierbij kan naast een profielschets voor een bestuurder ook een profielschets voor het hele bestuur helpen het risico op groepsdenken te beperken. De opleiding en training van bestuurders is geen verplichting vanuit de huidige code maar kan bijdragen aan het ontwikkelen van deskundigheid en professionaliteit. In de code zijn bepalingen omtrent belangverstremgeling opgenomen (integriteit) maar ontbreekt een toetsing hierop. Dit zouden intern toezichthouders kunnen doen. In relatie tot de beschikbare tijd is een

limitering van het aantal nevenfuncties opgenomen. Verder zijn ook belangrijke elementen als klokkenluiders- en klachtenregelingen opgenomen maar ontbreekt de expliciete verantwoordelijkheid van het bestuur om deze te organiseren. Ter bevordering van de transparantie wordt de code als instrument en de bevindingen van de monitor openbaar gemaakt.

### Toeziethoudende functie

De code noemt expliciet het instrument raad van toezicht bij de toezichhoudende functie (intern toezichthouders) terwijl verschillende leden geen raad van toezicht (mogen) hebben of gekozen hebben voor een raad van advies. Voor de invulling van een toezichhoudende functie zijn ook andere, wellicht complementaire voorzieningen, mogelijk. Bijvoorbeeld: 'Peerreview', waarbij een of meer bestuursleden van andere HPV-organisaties zitting nemen in het bestuur als niet uitvoerend lid en de rol van intern toezichthouder vervullen. Een andere voorziening is 'specifiek ministerieel toezicht' waarbij de toezichthouder van het ministerie (meestal tijdelijk en met periodiek overleg) de rol van intern toezichthouder vervult (van den Ham, 2013).

In vergelijking met de theoretisch vereisten zijn de bepalingen over de informatievoorziening vanuit zowel het bestuur als de eigen 'kanalen' aanwezig. Zo dienen, vanuit de theorie, intern toezichthouders in gesprek te gaan met stakeholders. Dit gesprek dient echter meer het karakter van een open dialoog te hebben en niet enkel ter bevestiging of de dienstverlening naar wens is. De mate van invloed hiervan is echter te beperkt om het een vorm van checks and balances te laten zijn. De deskundigheid, onafhankelijkheid en professionaliteit zijn criteria bij de selectie en is er aandacht voor opleiding en training. Ook wordt er eisen gesteld aan de samenstelling en diversiteit op het gebied van geslacht, kennis en expertise (specifiek ook ICT- en financiële deskundigheid). De zittingsduur is beperkt, herbenoeming vindt plaats na evaluatie en er is een verplichting om jaarlijks zowel het eigen functioneren als dat van het bestuur en individuele bestuurders te evalueren. Hier ontbreekt echter nog een bepaling ter bewaking en evaluatie van het interne weerwerk en tegenkracht binnen het eigen orgaan. Hierbij kan, net als bij het bestuur, een profielschets het orgaan als zodanig helpen. Hierin kan onder andere de gewenste samenstelling van karakters worden opgenomen (*boardroom dynamics*). In de huidige code ontbreekt tevens de verantwoordelijkheid van interne toezichthouders om hun eigen tegenkracht te organiseren vanuit de organisatie. De bepalingen en voorwaarden voor dit instrument zijn, behoudens bovenstaande aanvullingen, bij de huidige code behoorlijk volledig te noemen.

### Bewakende en beheersende functie

Bij het invullen van deze functie voor het ontwerp wordt het nieuwe normenkader van het Ministerie van Financiën gebruikt dat voor de leden van de Handvestgroep gaat gelden. Het normenkader is (nog) geen wet mits dit, naar tevredenheid, in de bestaande of nieuw te formuleren code wordt geïmplementeerd. Het ontwerp en de inhoud wordt in het op te nemen normenkader bepaald en is daarmee een vast gegeven in het kader van dit onderzoek. Hierbij valt te melden dat er volgens het Ministerie van Financiën meer aandacht dient te komen voor risicoanalyse en -beheersing met betrekking tot strategische plannen en de meerjarenbegroting.

Relevant voor het onderzoek is, dat het normenkader stelt dat de controller en de accountant een explicietere en geformaliseerde rol dienen te krijgen in het adviseren van zowel het bestuur, als intern toezicht. Zij vormen hiermee meer dan voorheen, een tegenkracht in het systeem van checks and balances (intern corrigerende functie). Uit de bijeenkomst over intern toezicht worden de volgende optionele vormen van checks and balances voorgesteld; een '*Interne auditfunctie*' waarbij de '*Chief Audit Executive*' (CAE) als discussiepartner voor het bestuur fungeert, een '*Extern Audit Committee*' dat toezicht houdt op het bestuur. Ten slotte een '*Externe Audit*' waarbij de externe auditor de rol als toezichthouder vervult (van den Ham, 2013). Dit sluit aan bij wat er in de gesprekken naar voren kwam; veel instrumenten en organen (buiten het bestuur) zijn bij de organisaties 'in place' maar de explicietere verantwoordelijkheid of bevoegdheid om actie te ondernemen vanuit thema's als financiële stabiliteit en kwaliteits- en risicobewaking is niet opgenomen. Het aanbrenge van een advies- of interventieverantwoordelijkheid stimuleert ook de scheiding van rollen over verschillende personen.

### Verantwoordingsfunctie

Publieke horizontale verantwoording is van origine sterk ingebed in de code en de beleving van leden. De huidige code schrijft voor dat de organisatie burgers informeert over haar activiteiten en prestaties. Daarnaast stelt deze dat er een voorziening moet zijn om wensen van de cliënten structureel in beeld te krijgen en zij ongevraagd advies kunnen geven om het functioneren van de organisatie en haar diensten te verbeteren. Ook vraagt het bestuur de cliënt om advies bij voorgenomen beslissingen die van majeur belang zijn voor die cliënt. Hierdoor maken ze onderdeel uit van het systeem van checks and balances en is daarmee als vorm van tegenkracht opgenomen. De code heeft bijgedragen aan de verantwoording via jaarverslagen en het instellen van initiatieven als gebruikersraden, klantenpanels en overleg tussen branchegenoten en ketenpartners. De cliënten- of gebruikersraden vervullen een externe corrigerende en legitimerende functie. De

klantenpanels bieden aanvullend een goede input voor verbetering van de dienstverlening. De extern corrigerende functie van bijvoorbeeld de jaarverslagen is in de beleving van de respondenten zeer beperkt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de geboden informatie niet goed aansluit bij de wensen van de doelgroep. Een andere verklaring is dat burgers en andere stakeholders er te weinig mee willen of kunnen. Dit is niet specifiek onderzocht waardoor hier geen uitspraken over gedaan kunnen worden. De instrumentele benadering heeft er toe geleid dat de verantwoording achteraf als het hoogste doel wordt ervaren en maakt deze vorm van verantwoording, volgens enkele leden, zelfs een zwakke indruk.

De Handvestgroep gebruikt ten behoeve van haar publieke verantwoordingen een Handvest waarin de belangrijkste thema's en waarden beschreven worden en een toetsbare operationalisatie hiervan, genaamd het "Tastbaar Arrangement" (TA). In het 'Tastbaar Arrangement' is de organisatie en invulling van de publieke verantwoording beschreven en wordt door de leden zelf geëvalueerd. De werkwijze met een vierjaarlijkse visitatie door een expertcommissie en een openbaar rapport met bevindingen heeft, volgens de leden, in de loop van de jaren haar toegevoegde waarde verloren waardoor de Handvestgroep een pilot is gestart teneinde dit instrument anders vorm te geven. De focus van het instrument lag te veel op de (instrumentele) structuren en te weinig op het gesprek met de belanghebbenden. In de gesprekken kwam naar voren dat de stakeholdergroepen zeer divers waren in de zin van frequentie en herhaling van contact, informatiebehoefte, professionaliteit en prioriteiten. De onderzochte systematiek<sup>9</sup> op basis van 'Mutual Sustainability' (Verschoor & Boerekamps, 2011) vanuit een wederzijdse dialoog en publieke verantwoording met unieke en wederzijds gedeelde criteria per relatie lijken aan bovenstaande wensen te voldoen. De methode biedt de gelegenheid de waardering van de relatie te meten én de verantwoording af te stemmen op de behoefte van de (belangrijkste) stakeholders. Van belang is hier echter dat dit geen vorm van tegenkracht is en enkel een specifieke invulling van verantwoording en dialoog naar de stakeholders. Daarbij hoeft de dialoog niet alleen gebruikt te worden voor verantwoording maar kunnen ook de dienstverlening, samenwerking of andere relatie specifieke thema's besproken worden. Deze opzet kan een middel zijn om meer energie en wisselwerking te creëren waarvan de leden aangaven behoefte aan te hebben.

Op basis van bevindingen en eventuele suggesties wordt er in het volgende hoofdstuk antwoord gegeven op de hoofdvraag.

---

<sup>9</sup> De systematiek in tijdens het onderzoek als pilot afgerond en is niet in het theoretisch kader meegenomen.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

De borging van publieke belangen kan beter geïncorporeerd worden in een nieuwe code door het publieke belang en maatschappelijke taak van de organisatie duidelijker en explicieter centraal te stellen en als uitgangspunt te nemen bij beslissingen én de inrichting van het governance-systeem en de bijbehorende checks and balances. Hierdoor zijn het bestuur en de interne toezichthouders in hun verantwoordelijkheid controleerbaar en aanspreekbaar en faciliteert het een constructieve dialoog met belanghebbenden.

Deze dialoog stimuleert het 'ijken' van de maatschappelijke legitimatie en prestaties. Hierdoor is de dialoog waardevol maar (veelal) informeel en vrijblijvend. De dialoog kan deels gebruikt worden om de publieke verantwoording hierin op te nemen. De onderzochte systematiek op basis van een wederzijdse dialoog en beoordeling op basis van gezamenlijk vastgesteld criteria lijkt hiervoor geschikt. Daarnaast dient er vanuit zowel het bestuur als de interne toezichthouders formele en corrigerend tegenkracht georganiseerd te worden. De bewakende en beheersende- alsmede de verantwoordingsfunctie bieden mogelijkheden om deze te organiseren. Naast de aandacht voor de versterking van structuren en vernieuwing van de inhoudelijke vereisten dient er ook aandacht te zijn voor het gedrag en de houdingen die goed bestuur kunnen 'maken of breken'. Hier ondersteunen de genoemde tegenkracht en dialoog. Voor de borging van publieke belang is het essentieel dat er sprake is van een open en veilige bestuurscultuur die het voeren van 'lastige gesprekken' stimuleert. Hierin kan de code slechts faciliterend en communicerend werken maar ligt de uitkomst bij het gedrag en handelen van de leden van de organisatie en haar omgeving.

De code dient te worden ingericht op basis van de vier ondersteunde functies welke een 'principle based' code mogelijk maken. Een HPV modelcode met een gemeenschappelijke kern van principes en functies van goed bestuur geeft organisaties de vrijheid en verantwoordelijkheid om deze functies (en onderliggende bepalingen) in te vullen met voorzieningen die passen in de context en de organisatie. Hieruit spreekt een meer vooruitstrevende ambitie van de code, om van een intern (op instrumenten gerichte) naar een open (op publieke belang gerichte) code te komen. De code kan als hulpmiddel of procesbegeleider de organisatie beter in staat stellen om haar governance te modelleren gebaseerd op het profiel van de organisatie. Hierdoor vormen de inherente verschillen tussen de leden in mindere mate een belemmering in de compliance. Eigenschappen als hybriditeit en mate van tarieffinanciering, politieke gevoeligheid, provisiologica en rechtsvorm kunnen op deze wijze opgenomen worden.

De organisaties dienen transparant te zijn in deze uitwerking en leggen verantwoording af aan belanghebbenden; cliënten, leveranciers, opdrachtgevers, de eigenaar, de maatschappij als geheel en de politiek. Hierbij blijft het principe van 'comply or explain' en een onafhankelijke monitor als toets, het uitgangspunt. De principes worden uitgelegd aan de hand van 'best practices' en praktijksituaties waardoor de gedachte en bedoeling het uitgangspunt van organiseren en handelen wordt. De Handvestgroep ondersteunt hierin door mogelijke voorzieningen en 'best practices' in de code op te nemen. De toepassing van de code dient door de organisaties periodiek (jaarlijks) geëvalueerd te worden. Ook de Handvestgroep dient code als instrument te evalueren. Deze aanpak biedt meer draagvlak en legitimiteit vanuit de leden, omdat het onder andere meer stimulans en energie geeft om intern proactief over governance na te denken.

Specifieke aanbevelingen ter ontwerp van de nieuwe code zijn geformuleerd onder de volgende onderdelen welke als structuur voor de code kunnen dienen.

#### Publiek belang

Alle activiteiten van de organisatie en inrichting van de functies dienen in dienst te staan van het publieke belang en de maatschappelijke taakstelling (missie) van de organisatie.

#### Bestuur

De maatschappelijke taak en de hieruit voortkomende missie visie en strategie dient besproken te worden met het interne toezicht én (belangrijkste) stakeholders. De realisatie van de missie is uitgangspunt bij besturen en beslissingen én de vormgeving van de governance. Het bestuur dient frequent in gesprek te gaan met stakeholders, interne toezichthouders en andere vormen van tegenkracht. Onderwerp van gesprek is het functioneren van de organisatie en de onderlinge verhoudingen waarin gedrag en houding centraal staan. Ook dienen de genoemde partijen betrokken te worden bij strategische beslissingen.

Bij de samenstelling van het bestuur dient er een profielschets opgesteld te worden voor de hele samenstelling van het bestuur waarin voldoende diversiteit (qua geslacht, karakter, inhoudelijke expertise) gewaarborgd blijft. Tevens moet onderwerp van gesprek zijn hoe er met twijfel wordt omgegaan en welke individuele invulling verwacht wordt. De benoeming van bestuurders dient transparant te zijn en in het geval van een herbenoeming is het sterk aan te bevelen een verplichte evaluatie in de code op te nemen. De vorm of schijn van belangenverstremgeling dient getoetst te worden door bijvoorbeeld het intern toezicht.

### Toezicht

Interne toezichthouders dienen frequent in gesprek te gaan met stakeholders, bestuur en ander vormen van tegenkracht. Onderwerp van gesprek is het functioneren van de organisatie en hun onderlinge verhoudingen waarin gedrag en houding centraal staan.

Intern toezichthouders zien toe op de houding en gedrag van het bestuur en haar verantwoordelijkheid om voldoende tegenkracht en dialoog te organiseren. Bij de samenstelling van het intern toezicht dient er een profielschets opgesteld te worden voor de gehele samenstelling van het orgaan waarin voldoende diversiteit (geslacht, karakter, inhoudelijke expertise) gewaarborgd blijft.

### Beheersing

Het normenkader dient in de nieuwe code geïmplementeerd te worden (principle based). Aandachtspunt is de inbedding in systeem van checks and balances ten behoeve van informatievoorziening, advisering en tegenkracht richting bestuur en interne toezichthouders.

### Verantwoorden

De instrumenten van publieke verantwoording (zoals het jaarverslag) en bestaande vormen van tegenkracht zoals cliënten- en gebruikersraden dienen te worden aangevuld met een dialoog waar de informatiebehoefte van de (belangrijkste) stakeholders toegesneden is op de voor hen belangrijkste thema's. De door het HPV onderzochte systematiek op basis van de 'Mutual Sustainability'-systematiek voldoet hieraan.

### Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In een vervolgonderzoek zou aandacht besteedt kunnen aan de verantwoordelijkheden van- (en de borging hiervan) en verantwoording over activiteiten in ketens en netwerken, welke nu tussen 'wal en schip' lijken te vallen. Voorts wordt de regulerende rol vanuit de EU steeds belangrijker en compliceert de aansturing van de organisaties. Ten slotte zou verder onderzoek naar het creëren van veiligheid en vertrouwen die nodig zijn bij het geven van tegenkracht van grote toegevoegde waarde zijn.



## Referenties

- Addink, G. (2013). De toetsing van integriteitsschendingen getoetst; een onderzoek naar het bestuurlijk-juridisch toetsingskader bij onderzoeken naar integriteitsschendingen in de publieke sector. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Beemer, F. (2004). Corporate governance in de publieke sector. *Management Executive*.
- Boeijs, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek; Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boers, I., & van Montfort, C. (2006). Goed bestuur in governancecodes. *Goed Bestuur*, 45 - 51.
- Boers, I., & van Montfort, C. (2009). Raden van Toezicht. In M. e. Bovens, *Handboek publieke verantwoording* (pp. 143 - 160). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bossert, J. (2002). Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management. *Overheidsmanagement*, 244 - 248.
- Bovens, M., & Schillemans, T. (2004). Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen. In S. v. Thiel, *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein* (pp. 27 - 37). Apeldoorn: Publicatie van het Kadaster.
- de Kruijf, J. (2011). *Autonomy and control of public bodies [dissertation]*. Enschede: Universiteit Twente.
- de Kruijf, J., Z. P. (2014). *Keuri(n)g georganiseerd? Een onderzoek naar de positionering van de vier keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal in het publieke domein*. Nijmegen: Radboud Universiteit Bestuurskunde.
- de Waal, S. (2013). De publieke sector verdient goed management. *S&D*, 81 - 90.
- de Waal, S. (2013). Leaders met karakter. *Financieel Dagblad outlook: Dossier Boardroom dynamics*, 31- 38.
- Desmidt, S., & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tiel: LannooCampus.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag.
- Elverding, P. (2013). Denk aan de voorwas. *Financieel Dagblad: Dossier Boardroom dynamics*, 43.
- Elzinga, D. (2009, juli 3). *Code goed bestuur geeft problemen*. Opgehaald van Binnenlands bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/code-goed-bestuur-geeft-problemen.121014.lynkx>

- Goodijk, R. (2011). *Toezicht in semipublieke organisaties: Leren we van misstanden? (rede)*. Tilburg: Tilburg University.
- Halsema, F. et al. (2013). *Een lastig gesprek*. Den Haag: Rijksoverheid.
- in 't Veld, R. (2003). *Verzelfstandiging en marktwerking; Stand van zaken en perspectieven*. Sdu Uitgevers.
- in 't Veld, R. (2004). Sturingsrelaties en hun management. In S. (. van Thiel, *Governance van uitvoeringsorganisaties; Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein* (pp. 13 - 25). Apeldoorn: Publicatie van het Kadaster.
- Kapitein, M., & Klamer, H. (2004). De implementatie van bedrijfscodes in Nederland. *Management Executive*, 51 - 55.
- Kapitein, M., & Klamer, H. (2000). De bedrijfscode als effectief management instrument. *Holland Management Review* 17(72), 22-27.
- Kapitein, M., Klamer, H., & ter Linden, J. (1999). De integere organisatie: het nut van een bedrijfscode. *KPMG, NCW en Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding*.
- Lückerath-Rovers, M. (2011). *Mores leren, soft controls in corporate governance*. Breukelen: Nyenrode Business Universiteit.
- Lückerath-Rovers, M. (2013, mei 22). *Gedragscode Commissarissen en Toezichthouders bestaat al*. Opgeroepen op maart 18, 2014, van MeJustice: <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/gedragscode-commissarissen-en-toezichthouders-bestaat-al>
- Meerkerk, I. &. (2011). De verborgen eigenaar: financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 65(1), 40 - 58.
- Ministerie van Financiën. (2000). *Handleiding Government Governance: een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën. (2012, juli 3). *A-B-C-fiches financiële beleidsvoering en bedrijfsvoering*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2012/01/05/abc-fiche-financieel-besturings-en-beheersingsstelsel-rijksoverheid/abc-fiche-financieel-besturings-en-beheersingsstelsel-rijksoverheid-versie-3-juli-2012.pdf>
- Parlementaire Onderzoekscommissie. (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Eerste Kamer.
- Peij, S. (2007). *'Rijnlands' eenlaags bestuursmodel heeft de toekomst: Nieuwe arrangementen voor scheiding bestuur en toezicht (rede)*. Rotterdam: Hogeschool INHOLLAND.

- Peij, S. (2008). Educational...en andere governance. In G. Minderman, *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans?* (pp. 117- 126). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Pruijm, R. (2010). *Grondslagen van Corporate Governance, Leidraad voor behoorlijk ondernemingsbestuur*. Houten: Noordhoff Uitgevers Groningen.
- Rekenkamer, A. (2008). *Goed bestuur in uitvoering: De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Rekenkamer, A. (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Rekenkamer, A. (2014). *Bestuur op afstand; Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Rijksoverheid. (sd). Opgeroepen op Oktober 02-10-2013, 2013, van Rijksoverheid.nl: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)
- Robson, C. (2002). *Real World Research, 2nd edition*. Oxford: Blackwell.
- Schillemans, T. (2005). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen: een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organisation Review* (8), 175 - 194.
- SER. (2010). *Overheid én markt: resultaat telt!* Den Haag: Sociaal Economische Raad (SER).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1992). *Nota over de toestand van 's Rijks financiën: Brief van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken (vergaderjaar 1991-1992, 22 300, nr. 39)*. Den Haag: SDU uitgevers.
- van Ammers, M. e. (2012). Kaderwet Zelfstandig Bestuursorganen: het einde van Raden van Toezicht bij ZBO's? *Bestuurswetenschappen* 66 (4), 35 - 54.
- van den Ham, K. (2013). *Alternatieve modellen voor intern toezicht*. Handvestgroep Publiek Verantwoorden HPV.
- van den Heuvel, H. (2009). Beginselen van goed bestuur. *Openbaar bestuur*, 6 - 9.
- van Montfort, C. (2009). Verantwoording aan departement. In M. & Bovens, *Handboek publieke verantwoording* (pp. 81-100). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- van Montfort, C. (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. *Tijdschrift voor toezicht*, 6 - 20.
- van Thiel, S. (2002). Sturen op afstand: Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in overheidsorganisaties*, 1 - 26.

- van Thiel, S. (2004). Inleiding. In S. (. van Thiel, *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein* (p. 1 12). Apeldoorn: Publicatie van het Kadaster.
- van Thiel, S. (2009). Eigenaar van een zelfstandige bestuursorgaan. *Openbaar bestuur*, 12 - 14.
- van Thiel, S. (2009). Raad van Toezicht bij zelfstandige bestuursorganen. *Openbaar Bestuur*, 7 - 9.
- van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussem: Coutinho.
- van Thiel, S. (2013). *Are you being served? Over opbrengsten van verzelfstandigde overheidsorganisaties [oratie]*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Verschoor, K. & Boerekamps, j-p. (2011). *Mutual sustainability; sturen op relaties*. Houten: Spectrum.
- Verschuren, P & Doorewaard, H. (1995). *Het ontwerp van onderzoek*. Utrecht: Lemma uitgevers.
- WRR. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR. (2014). *Van tweeluik naar driehoeken: Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam / Den Haag: Amsterdam University Press.
- Zijlstra, S. (2008). De grenzen van de overheid. *Privaat bestuur?*, 9 - 93.