

'Good governance' of de wonderbare codevermenigvuldiging

S.M. van Besouw en Th.B.J. Noordman, *Non-Profit Governance. Zicht op de stand van zaken, Delft (Eburon) 2005, 169 p., ISBN 90 5972 085 7. Onder meer verkrijgbaar bij: www.non-profitgovernance.nl.*

Sinds een paar jaar verschijnt de ene na de andere *good governance code* in de non-profitsector, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan de woningcorporaties, het onderwijs en de gezondheidszorg. Maar ook in het cultuurbedrijf, de pensioenfondsen en de wereld van de goede doelen duiken de codes op. Dit alles, min of meer naar het voorbeeld van de opeenvolgende codes in het domein van de (beursgenoteerde) ondernemingen, waar eerst de Commissie-Peters en nadien de Commissie-Tabaksblat *corporate governance codes* hebben geproduceerd. De laatste werd wettelijk vastgelegd. Als het om goed bestuur en adequaat toezicht gaat, is er weinig reden om niet van het bedrijfsleven te willen leren. Of dat echter de belangrijkste reden is waarom wij in het publieke en vooral in het semi-publieke domein worden geconfronteerd met een wonderbare codevermenigvuldiging, valt nog te bezien.

Van belang is al vast dat mevr. S.M. van Besouw en Th.B.J. Noordman systematisch hebben geprobeerd de hausse aan governance codes in de non-profitsector in kaart te brengen, in hun: *Non-Profit Governance. Zicht*

J.TH.J. VAN DEN BERG

Hoogleraar aan de juridische faculteiten van Leiden en Maastricht; hij is gewezen directievoorzitter van de VNG

op de stand van zaken. Zo wordt het voor wie minimaal op de hoogte wil zijn mogelijk enig zicht op de ontwikkelingen te houden. (Al moet worden gevreesd dat het boek spoedig zal verouderen, tenzij periodiek voor actualisering wordt zorggedragen.)

Voorts kan dankzij deze publicatie bij het ontwerpen van nieuwe codes worden voorkomen dat het wiel telkens opnieuw moet worden uitgevonden. Want de meeste ontwerpen tot nu toe oriënteren zich ofwel op de Code-Tabaksblat ofwel op de oudere code van de Commissie-Glasz (om precies te zijn: de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties, uit 1998), maar telkens moet een code worden getransponeerd naar de eigen activiteit en eigen organisatie. Daaruit valt trouwens al af te leiden dat het niet zo veel zin heeft om één code te willen maken voor de gehele non-profitsector, zoals blijktbaar is nagestreefd door het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming. (De proeve daarvan is in het boek van Van Besouw en Noordman te vinden.) Woningcorporaties met hun geheel eigen wettelijke basis en hun geheel eigen belanghebbenden zijn nauwelijks te vergelijken met scholen of ziekenhuizen, dan wel geldinzamelaars voor goede doelen.

Dat brengt mij bij de derde nuttige gebruiksmogelijkheid van dit boek. Het vormt immers een intrigerende bron van kritisch vergelijkend onderzoek naar (bijna) alle recentelijk ontwikkelde codes in Nederland. De auteurs maken daar in het slothoofdstuk van hun boek een weloverwogen, zij het ietwat omslachtig geformuleerd, begin mee. Aan wat als een overzicht is opgezet, geeft dit een belangrijke toegevoegde waarde.

Het boek begint met een goed en kernachtig overzicht van het werk van

de Commissie-Peters en de Commissie-Tabaksblat en gaat vervolgens grondig in op de Code-Tabaksblat. Dit alles, nadat kort is stilgestaan bij de recente geschiedenis van *good governance* als begrip en als trend (of moeten wij zeggen: mode?) en een uiteenzetting is gegeven van de juridische kenmerken van de 'stichting', de rechtsfiguur die in de Nederlandse non-profitsector domineert en die grondig afwijkt van de bij de onderneming gebruikelijke vennootschap. Deze uiteenzetting is inderdaad nodig om in latere hoofdstukken de betekenis en soms zelfs de 'fijne nuance' van een aantal codes naar behoren te kunnen beoordelen.

Vervolgens komt de non-profitsector aan bod. Uitvoerig wordt stilgestaan bij de woningcorporaties, bij het onderwijs, de gezondheidszorg en de culturele wereld. Twee takken van bedrijf in die sector worden wel vermeld maar niet besproken: de pensioenfondsen en de goede-doelenfondsen. Het blijft helaas onduidelijk waarom deze onbesproken blijven, terwijl ook daar sprake is van governance codes en beide dus in een overzicht als dit thuis horen. Redenen voor deze lacunes worden eigenlijk niet gegeven. Dat van beschrijving van codes in de directe overheidsfeer (met name van zelfstandige bestuursorganen) is afgezien, is beter te begrijpen.

Staan er dus enerzijds een paar instituties te weinig in het boek beschreven, anderzijds staan er ook een paar codes te veel in: die van de VSNU bij voorbeeld inzake de integriteit van de wetenschapsbeoefening en de gedragscode van het NCD voor directeuren van ondernemingen. Afgezien van het hoge 'open deur' gehalte van de NCD-code, hij was een aanvulling op het werk van de Commissie-Peters en intussen dus lichtelijk achterhaald. De code van de VSNU hoort er volstrekt niet bij. De opname ervan verhuult bo-

vendien in zekere zin het volledige ontbreken van een *good governance* code inzake organisatie, bestuur en toezicht in de universiteit. Het zou een klein onderzoekje waard zijn geweest om uit te zoeken, waarom de universiteit zich aan de trend (of de mode?) heeft onttrokken.

Het ontgaat de auteurs in hun analytische beschouwingen allerm minst dat het één ding is om mooie codes te formuleren, maar een heel ander ding deze ook na te (doen) leven. Slechts in de gezondheidszorg is sprake van mogelijk wettelijk bevestigen van de *governance* code, zoals dat ook met de Code-Tabaksblat is gebeurd. (En dan nog!) Maar, vooral in de corporatiewereld blijken codes en werkelijkheid nogal ver uiteen te liggen. Kennelijk – dit blijkt ook uit andere feiten – wordt de corporatiekoepel Aedes niet langer in alle opzichten gestut door de zuilen van een loyaal bestand aan leden. In een tijd waarin de corporaties van meer dan één kant naar het leven worden gestaan (zie bij voorbeeld het interview met prof.ir. H. Priemus in *B&G*, oktober 2005, p. 16-18) is dat geen geruststellende gewaarwording. In het algemeen gaat het in de non-profitsector om erg veel ‘praatjes’ en nog weinig bijbehorend gedrag, zo te zien. Van Besouw en Noordman maken de zaken in hun beschouwingen gelukkig niet mooier dan ze zijn.

Zoals gezegd, *good governance* in het semi-publieke domein heeft een andere achtergrond dan in de onderneming en is niet louter een kwestie van goed voorbeeld volgen. De auteurs proberen daar in hun analyserende slotbeschouwing een vinger achter te krijgen. Naar mijn mening komen zij een heel eind, maar lukt het hen niet helemaal. Zij zien dit genre codes hoofdzakelijk als een vorm van mogelijke conflictbeheersing. Gelet op de diversiteit en het soms hoogst eigenaardige karakter van de betrokken belanghebbenden (*stakeholders* genoemd) is voor die hypothese veel te zeggen. De auteurs hebben heel wel in de gaten, dat corporaties, scholen en (tot op zekere hoogte) gezondheidsinstellingen recentelijk ofwel zijn geprivatiseerd, ofwel zijn verzelfstandigd, in elk geval meer op zichzelf aangewezen zijn geraakt. Zij moeten dus zelf koers zoeken temidden van de vele en diverse belanghebbende partijen, soms heel machtige belanghebbenden, waaronder nog immer de (centrale) overheid. Van-

daar dat het in deze sector, zoveel meer dan in het bedrijfsleven, gaat om effectieve organisatie van het toezicht. Terwijl het, evenals in de onderneming, mede zou moeten gaan om de kwaliteit van bestuur en organisatie en van de te verlenen diensten.

Mijns inziens is er nog iets meer aan de hand. Analytisch is het al niet (meer) eenvoudig om vast te stellen van wie nu eigenlijk de onderneming is; als men tenminste vindt dat die niet alleen van de aandeelhouders is en ook niet alleen van de werknemers. (Wie herinnert zich nog de pleidooien voor arbeiderszelfbestuur?) Toch is het besef in metaforische zin ‘mede-eigenaar’ te zijn, en dus medeverantwoordelijk, voor de meeste betrokkenen bij de onderneming niet heel moeilijk te ontwikkelen. In de non-profitsector daarentegen is dat veel moeilijker. Daar kan, noch mag het alleen gaan om interne controle en transparantie zoals in de onderneming omdat daar de markt wel zal zorgen voor de ‘externe controle’. Op alle terreinen die in het boek worden besproken vormt een externe check zowel een noodzaak als een probleem: van de markt komt die (doorgaans) niet en van de overheid wil men hem liever niet. De Commissie-Glasz en de Commissie-De Boer worstelden daarmee al bij de corporaties; de Commissie-Meurs stuitte erop in de zorg.

Corporaties, scholen en ziekenhuizen waren ooit het maatschappelijke eigendom van levensbeschouwelijke gemeenschappen. Deze zijn echter verregaand verdwenen of althans ontkracht, en de staat is vervolgens geen geschikt alternatief gebleken, met zijn keuze voor budgetfinanciering, voor bureaucratistische procedures en (in feite) voor de bestuurlijke professionals. In de Scandinavische landen is dit *ownership* nog immer geen echt probleem: het berust telkens bij het gemeentebestuur. De ‘eigendom’ moet bij ons nu weer terug, maar naar wie eigenlijk? Blijkbaar gaat het daar impliciet over in de hausaan *governance* codes. Maar dan is het wel een erg diffuus antwoord. En of het duurzaam houdbaar zal blijken?..

Het is goed dat Van Besouw’s en Noordman’s boek deze vragen oproept, ook als de auteurs die zelf niet expliciet aan de orde stellen. (Misschien draaf ik wel te ver door.) Toch gaat het in deze codes onderhuids om de organisatie van een sterke en ver-

antwoordelijke maatschappij (wat ooit *responsible society* heette en nu doorgaans *civil society*) zonder haar in het moeras van de staatsbureaucratie of in de rukwinden van de marktucht ten onder te laten gaan.