

# KLANT EN OVERHEID KONING

## OVER TOEZICHT OP MEERVOUDIGE VERANTWOORDING DOOR MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN

De afgelopen jaren is in Nederland de overtuiging gegroeid dat maatschappelijke ondernemingen meerdere belangen dienen en zich daarom meervoudig moeten verantwoorden. Met name het intern toezicht bij een maatschappelijke onderneming heeft een bijzondere verantwoordelijkheid gekregen voor de kwaliteit van meervoudige verantwoording. Uit onderzoek bij raden van toezicht van woningcorporaties en mbo-instellingen blijkt dat meervoudige verantwoording als concept weliswaar is ingeburgerd, maar dat het in de praktijk vaak beperkt blijft tot klanten (leerlingen en huurders) en de overheid. Voorts roept het onderzoek vragen op over het belang van onafhankelijkheid versus betrokkenheid van toezichthouders bij de verschillende maatschappelijke belanghebbenden.

In sectoren als het onderwijs, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting heeft zich de afgelopen decennia een nieuw organisatorisch fenomeen kunnen ontwikkelen: de maatschappelijke onderneming<sup>1</sup>. De maatschappelijke onderneming past goed in de Nederlandse bestuurscultuur van maatschappelijke zelfsturing en subsidiariteit, maar markeert tegelijkertijd een nieuwe fase in de ontwikkeling van die zelfstu-

ring. Zij verschilt bijvoorbeeld van het hecht georganiseerde maatschappelijk middenveld in de grotere autonomie van de individuele onderneming ten opzichte van haar koepelorganisatie of belangenbehartiger, de overheid en de burger (Helderman, 2007). Huurders, patiënten en leerlingen zijn klanten geworden. De oude verzuilde, intermediaire structuren zijn ontmanteld. De legitimiteitsgrond van maatschappelij-

**Edith Hooge en  
Jan-Kees Helderman**

Dr Edith Hooge is lector 'School en Omgeving in de grote stad' bij de Hogeschool van Amsterdam en freelance onderzoeker op het gebied van beleid, bestuur en organisatie.

Dr Jan-Kees Helderman is universitair docent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

ke organisaties moet opnieuw worden vastgesteld en daarmee is de vraag naar de maatschappelijke verankering van deze organisaties relevant geworden. De actuele discussie over verticale en meervoudige verantwoording kan tegen deze achtergrond worden begrepen.

Van meervoudige verantwoording wordt veel verwacht. In dit artikel willen wij onderzoeken hoe het bij maatschappelijke ondernemingen met de praktijk van meervoudige verantwoording is gesteld. De specifieke probleemstelling luidt: in hoeverre komt meervoudige verantwoording aan bod bij de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties en mbo-instellingen? De keuze voor deze sectoren is van praktische aard omdat we beschikken over onderzoeksdata over intern toezicht in deze sectoren in 2007.

De opbouw van dit artikel is als volgt. In de tweede paragraaf wordt de betekenis van meervoudige verantwoording beschreven. De derde paragraaf is gericht op de rol van het intern toezicht bij meervoudige verantwoording en op vormen van structurering van intern toezicht. In de vierde paragraaf wordt op basis van recente empirische gegevens in beeld gebracht hoe meervoudige verantwoording bij de praktijk van intern toezicht aan bod komt. In de laatste paragraaf volgen de conclusies.

### **Van verticale naar meervoudige verantwoording**

Maatschappelijke ondernemingen zijn van iedereen omdat met publieke middelen wordt gewerkt en maatschappelijke doelen moeten worden gerealiseerd. Tegelijkertijd zijn ze van niemand omdat er geen aandeelhouders zijn. Hiermee is het dilemma van de verantwoording geschetst. Voor deze bijzon-

dere situatie is er de klassieke verticale vorm van verantwoording, namelijk via ministers aan de volksvertegenwoordiging (Brandsen e.a., 2005; zie ook: Schillemans, 2007).

Echter, de kanteling van het maatschappelijk middenveld en de opkomst van meer autonome maatschappelijke ondernemingen maakt verticale verantwoording steeds minder geschikt. Dat de overheid, als hoeder van het algemeen belang, een bijzondere stakeholder is, staat buiten kijf. Maar de weg van verticale verantwoording is een omslachtige weg om andere stakeholders bij het bestuur en beleid van een maatschappelijke onderneming te betrekken. Ook de responsiviteit van de maatschappelijke onderneming ten aanzien van maatschappelijke deelbelangen, behoeften en vragen, is niet gebaat bij de indirecte verantwoordingsroute via de overheid. Tot slot zijn algemeen belang en (lokale/regionale) maatschappelijke belangen geen gelijke grootheden.

Maatschappelijke ondernemingen worden steeds minder door de wet en de overheid gelegitimeerd, maar moeten zich actief op hun directe maatschappelijke omgeving oriënteren om zo hun doelen te bepalen en verschillende belangen en perspectieven af te wegen (Hooge en Honingh, 2004; Van Leeuwen, 2005; De Vijlder, 2007; Minderman, 2008). Daarbij zijn veel partijen of 'stakeholders' in beeld. Volgens de definitie van Freeman (1984: 46) is een stakeholder van een organisatie elke groep of persoon die de doelbereiking van die organisatie kan beïnvloeden of door die doelbereiking zelf beïnvloed wordt. Een vierdeling in prioritaire, interne, verticale en externe stakeholders brengt structuur in deze brede definitie (Hooge en Helderma, 2007):

- 1) *Prioritaire stakeholders*: diegenen die primair belang hebben bij de realisatie van de diensten of producten – al dan niet geïnstitutionaliseerd of georganiseerd.
- 2) *Interne stakeholders*: het werkzame personeel – al dan niet geïnstitutionaliseerd of georganiseerd.
- 3) *Verticale stakeholders*: de overheid en organisaties die de overheid vertegenwoordigen, waarmee wettelijk verankerde toezichts- en verantwoordingsrelaties bestaan.
- 4) *Externe stakeholders*: alle overige groepen of personen in de omgeving, al dan niet geïnstitutionaliseerd of georganiseerd.

Deze indeling illustreert dat meervoudige verantwoording vraagt om een precieze mix tussen verticale en horizontale verantwoording<sup>2</sup>. Brandsen en anderen (2005) spreken in dit verband van een dubbele verbreding van verantwoording: zowel ten aanzien van onderwerpen en geadresseerden als ten aanzien van de vormen van verantwoording.

In dit artikel richten we ons in het bijzonder op het onderwijs en de volkshuisvesting. Hoewel veel kenmerken en ontwikkelingen in deze sectoren domeinspecifiek zijn en daarmee lastig te generaliseren, zijn ontwikkelingen ten aanzien van meervoudige verantwoording goed te vergelijken (WRR, 2004; Mouwen, 2006). Het betreft hier immers de bijzondere positie van de maatschappelijke onderneming ten opzichte van de overheid en samenleving. Recente ontwikkelingen tonen aan dat meervoudige verantwoording voor zowel woningcorporaties als mbo-instellingen geen vrijblijvende zaak meer is. In 2007 is de Governance Code Woningcorporaties aangenomen waarin ‘stakeholdersparticipatie’ nadrukkelijk is opge-

nomen. Ook het nieuwe visitatiestelsel voor woningcorporaties dat sinds 2008 verplicht is, geeft de stakeholders een expliciete rol door inzicht te geven in het presteren van de corporatie volgens hun maatstaven. In de onderwijssector wordt vanaf 2000 in beleidsnotities van de overheid expliciet een brede maatschappelijke oriëntatie en verantwoordelijkheid gehanteerd voor het bestuur en intern toezicht van mbo-instellingen

## Dubbele verbreding van verantwoording

(ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2000), waarbij het begrip ‘meervoudige publieke verantwoording’ een cruciale rol speelt (De Vijlder en Westerhuis, 2002). In de Governancecode BVE, die vanaf 2006 geldt voor alle mbo-instellingen, zijn bepalingen opgenomen over meervoudige verantwoording en relaties met externe belanghebbenden.

Het debat over het nut en de noodzaak van meervoudige verantwoording is nog gaande. Waar branchedeelnemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke ondernemingen bij meervoudige verantwoording het primaat lijken te leggen bij verantwoording aan prioritaire en externe stakeholders, leggen sceptici ervan (waaronder overheden en de verschillende externe toezichthouders) het accent eerder op verantwoording aan verticale stakeholders. Ook de uitwerking van het begrip meervoudige verantwoording is grotendeels nog ‘theoretisch’ en ‘potentieel’ (Hooge en Honingh, 2004; Van Leeuwen, 2005; De Vijlder, 2007; Schillemans, 2007; Minderman, 2008). Er is tot op he-

den nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar meervoudige verantwoording en de rol van het intern toezicht op maatschappelijke ondernemingen in de praktijk.

### **Intern toezicht en meervoudige verantwoording**

Meervoudige verantwoording is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de maatschappelijke onderneming zelf. Waar bij op winst georiënteerde ondernemingen de raad van commissarissen (RvC) de belangen van de aandeelhouders bewaakt, krijgt de raad van toezicht (RvT) bij de maatschappelijke onderneming een sleutelrol toebedeeld bij het bewaken van maatschappelijke belangen. Intern toezicht is daarmee in een korte tijd getransformeerd van een ietwat stoffige bestuurstechnische

een aanzienlijke verzwarende van de toezichtstaak. Veel mensen hebben een belang bij, of sterker nog, zijn afhankelijk van de diensten en producten van woningcorporaties, scholen, of ziekenhuizen. Een complicerende factor is dat de verschillende belangen niet allemaal even zwaar wegen en onderling kunnen conflicteren. De afweging ervan moet steeds in relatie staan tot het overstijgende maatschappelijke belang. Omdat er veel stakeholders aan te wijzen zijn, waarvan velen geen formele invloed kunnen uitoefenen, moet het intern toezicht naar manieren zoeken om met hun belangen bekend te raken.

In het algemeen worden twee bestuursmodellen van intern toezicht onderscheiden. Ten eerste is er de two-tierstructuur waarbij het raad-van-commissarissenmodel wordt gehanteerd, ook wel raad-van-toezichtmodel genoemd. Er is in dit systeem sprake van een fysieke scheiding van intern toezicht en bestuur. Ten tweede is er de one-tierstructuur dat uitgaat van één besturend en toetsend orgaan waarin sprake is van functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht. Een variant op het one tiermodel is de zogenaamde *corporate board* (Thomas, 2005). Bij deze variant is sprake van één bestuurlijk orgaan, waarbinnen de processen van besturen, toezicht houden en verantwoorden samenkomen, doordat zowel bestuurders, intern toezichthouders als stakeholders zitting hebben in dit orgaan.

De meeste maatschappelijke ondernemingen in Nederland hebben in navolging van het particuliere bedrijfsleven de two-tierstructuur ingevoerd, hoewel dit niet altijd wettelijk verplicht is. Voor woningcorporaties is de two-tierstructuur wettelijk verankerd en voor

## **Raad van toezicht bewaakt maatschappelijke belangen**

kwestie tot de ultieme toets van legitimiteit van de maatschappelijke onderneming. Het moet worden uitgeoefend op het handelen van het bestuur ten behoeve van de betrokken stakeholders. Hierbij richt het interne toezicht zich eerst naar het belang van de organisatie, waarbij het algemeen maatschappelijk belang en de belangen van de bij de organisatie betrokkenen afgewogen moeten worden (Abbink, 2005). Maar het feit dat er meerdere belangen kleven aan een maatschappelijke onderneming en de daarbij passende meervoudige verantwoordingsplicht betekent

mbo-instellingen geldt hierbij het ‘pas-toe-of-leg-uitprincipe’: mits plausibel en transparant onderbouwd, is het mogelijk ervan af te wijken. De roep om meervoudige verantwoording compliceert het onderscheid tussen beide bestuursmodellen echter aanzienlijk. Er is binnen beide modellen nog grote variatie mogelijk in de wijze(n) waarop het intern toezicht de belangen van stakeholders kan behartigen en afwegen:

- 1) stakeholders nemen de rol op zich van intern toezichthouder;
- 2) intern toezichthouders vertegenwoordigen stakeholders;
- 3) intern toezichthouders functioneren zonder last of ruggespraak, maar zijn wel (bindend) voorgedragen door bepaalde stakeholders (voordrachtscommissaris);
- 4) intern toezichthouders onderhouden zelf relaties met stakeholders;
- 5) intern toezichthouders stellen zichzelf op de hoogte van de belangen van stakeholders;
- 6) intern toezichthouders zien erop toe hoe en met welke stakeholders de bestuurders relaties aangaan en onderhouden;
- 7) intern toezichthouders zien erop toe dat de bestuurders relaties aangaan en onderhouden met stakeholders.

Variante 3 is voor woningcorporaties en mbo-instellingen wettelijk verplicht. Twee leden van de raad van toezicht/commissarissen van woningcorporaties moeten op voordracht van de huurders worden benoemd en mbo-instellingen moeten een intern toezichthouder benoemen op voordracht van het werkzame personeel in de instelling. De varianten 5, 6 en 7 zijn terug te vinden in de Governance Code Woningcorporaties. De intern toezichthouders dienen voltallig aanwezig te zijn bij de jaarlijkse vergadering met belanghebbenden (variante 5), waarbij de code ook aan-

geeft welke belanghebbenden daarbij minimaal moeten worden uitgenodigd. Daarnaast is het intern toezicht samen met het bestuur verantwoordelijk voor een vierjaarlijkse visitatie (varianten 6 en 7). In de Governance Code BVE (geldig voor mbo-instellingen) zijn ook bepalingen opgenomen voor de relaties met externe belanghebbenden. De rol van het intern toezicht hierbij wordt echter niet expliciet beschreven.

Bij het leggen van de verbinding van de samenleving speelt steeds de discussie hoe ver intern toezichthouders mogen gaan in hun relaties met stakeholders

## Hoe ver mag intern toezicht gaan?

(onder andere Abbink, 2005; Jansen en Van Logtestijn, 2005; Van der Moolen, 2005). Voorstanders van de varianten 1 tot en met 5 voeren aan dat deze de afstand tussen het bestuur en toezicht van de maatschappelijke onderneming en de samenleving verkleinen, dat zij de harmonie met de stakeholders bevorderen, dat het vertrouwen in het bestuur en toezicht wordt versterkt en dat het systeem van coöptatie – dat het ‘old boys network’ in stand houdt – hiermee wordt doorbroken. Tegenstanders voeren aan dat deze varianten per definitie teleurstellend zijn, omdat de stakeholders altijd hoge verwachtingen koesteren van de belangenbehartiging, zonder in beeld te hebben hoe de intern toezichthouders dit doen, omdat, als consequentie van het collegialiteitsbeginsel, het intern toezicht niet uit de school mag klappen over interne discussies, voorkeuren en stemmingen. Een ander bezwaar is de vraag naar de (on)mogelijkheid van re-

presentatie waarmee de legitimatie van diegenen die (groepen van) stakeholders vertegenwoordigen ter discussie wordt gesteld.

Vanwege het precaire evenwicht dat de raad van toezicht moet bewaken tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid, krijgt het interne toezicht in een aantal recent verschenen adviezen dan ook de opdracht alleen de hiervoor beschreven varianten 6 en 7 toe te passen bij het verbinding leggen met de samenleving; namelijk toezien op effectieve meervoudige verantwoording door het bestuur en zelf verantwoording afleggen over de effectiviteit van het eigen toezicht (Brandsen, 2005; Schilder

## Intern toezicht slechts gedeeltelijk succesvol

e.a., 2006; Commissie-Hooge, 2008). Het moge duidelijk zijn dat het ideale bestuursmodel voor de maatschappelijke onderneming, dat recht kan doen aan haar bijzondere maatschappelijke positie, nog niet is gevonden. Zonder structurele aanpassingen in de bestuursmodellen van de maatschappelijke onderneming is de noodzaak van meervoudige verantwoording dan ook vooral iets wat 'tussen de oren' van de toezichthouders moet zitten. Dat brengt ons op de 'praktijk' van meervoudige verantwoording en de rol van de raad van toezicht daarin.

### Intern toezicht op meervoudige verantwoording in de praktijk

In 2007 hebben de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) en de Onafhankelijke Commis-

sie Governance Code BVE (Commissie-Hooge) onderzoek laten doen naar het functioneren van intern toezicht bij woningcorporaties en mbo-instellingen, waarbij ook de rol van het intern toezicht bij meervoudige verantwoording aan de orde is gekomen (Hooge en Helderman, 2007; Max Goote Kenniscentrum bve, 2008). In maart 2007 is een enquête<sup>3</sup> uitgezet onder voorzitters van alle RvT's, raden van commissarissen en algemene besturen van woningcorporaties. De respons bedroeg 34 procent. In mei 2007 is een enquête<sup>4</sup> uitgezet onder voorzitters van alle RvT's van mbo-instellingen (ROC's, AOC's en vakscholen). De respons bedroeg 61 procent.

De selectie van stakeholders die in de vragenlijsten zijn voorgelegd aan de respondenten is gemaakt op basis van de stakeholders die in de governance-codes worden genoemd, op basis van voorgesprekken met deskundigen uit de praktijk en op basis van eerder onderzoek naar stakeholders (Hooge e.a., 2004), toegespitst op de desbetreffende sector.

De resultaten van beide onderzoeken laten zien dat meervoudige verantwoording inderdaad 'op de agenda staat' bij het intern toezicht van woningcorporaties en mbo-instellingen. Bij 83 procent van de RvT's van mbo-instellingen en bij 77 procent van de RvT's en RvC's van woningcorporaties maakt het oordeel over de kwaliteit van de meervoudige verantwoording deel uit van de beoordeling van de bestuurders.

Van de RvT's van de mbo-instellingen weten we ook hoe zij de verbinding tussen de samenleving en de onderwijsinstelling leggen. De meerderheid doet dit op indirecte wijze, namelijk door 'het college van bestuur te stimuleren

**Tabel 1 Stakeholders**

- 1 Naar welke stakeholders dient uw College van Bestuur (CvB) achteraf verantwoording af te leggen over het functioneren van de onderwijsinstelling?
- 2 Welke stakeholders dient uw CvB te informeren over het functioneren van de instelling?
- 3 Van welke stakeholders dient uw CvB de wensen en behoeften mee te wegen in de besluitvorming?

1	2	3	Stakeholder
91	92	97	Deelnemers (en hun ouders)
85	81	64	Inspectie van het Onderwijs
79	61	56	Ministerie van OCW/LNV
56	47	67	Afnemend beroepenveld
47	53	50	Gemeente of provincie
38	28	50	Brancheorganisaties
29	39	33	Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven
24	31	19	Werkgevers- en werknemersorganisaties
18	28	28	MBO-/AOC-raad
12	22	34	Andere onderwijsinstellingen (vmbo, mbo en hbo)
6	3	3	Welzijns- en jeugdzorgorganisaties
6	2	3	Kamers van Koophandel
3	2	3	CWI- en re-integratiebedrijven

in het leggen van een verbinding tussen de samenleving en de onderwijsinstelling' (97 procent) en door 'kennis in de RvT in te brengen over maatschappelijke ontwikkelingen' (83 procent). Een minderheid van de RvT's doet dit meer direct door de leden van de RvT een afspiegeling te laten zijn van de samenleving (25 procent) en doordat 'sommige leden van de RvT bepaalde maatschappelijke groepen vertegenwoordigen' (16 procent). RvT's die zelf relaties met externe belanghebbenden onderhouden zijn in de minderheid (15 procent).

Beide onderzoeken brengen ook in beeld hoe volgens de RvT's meerzijdige verantwoording vorm moet krijgen en met wie. Uit tabel 1 blijkt dat het intern toezicht bij mbo-instellingen de prioritaire stakeholders bovenaan zet bij de vragen aan wie het

bestuur achteraf verantwoording dient af te leggen, wie het bestuur dient te informeren over het functioneren van de instellingen en van wie de wensen en behoeften moeten meewegen in de besluitvorming. Daarna volgen drie verticale stakeholders en ook een belangrijke externe stakeholder voor mbo-instellingen: het afnemend beroepenveld. De overige externe stakeholders volgen daarna. Maatschappelijke externe stakeholders, zoals welzijns- en jeugdzorgorganisaties en CWI- en integratiebedrijven, worden nauwelijks genoemd.

Tabel 2 laat zien dat ook het intern toezicht bij woningcorporaties de prioritaire stakeholders het belangrijkste vinden als het gaat om hun oordeel over de prestaties van de corporatie. Ook volgt er daarna eerst een rijtje verticale stakeholders, waarna pas externe sta-

**Tabel 2 Belang oordeel stakeholders**

Hoe belangrijk vinden de voorzitters stakeholders als het gaat om hun oordeel over de prestaties van hun corporatie?

1 = zeer onbelangrijk; 2 = onbelangrijk; 3 = neutraal; 4 = belangrijk; 5 = zeer belangrijk

	Hoe belangrijk?
Huurders/bewoners	4,4
Gemeente	4,2
Financieel toezichthouders (CFV)	4,2
Ministerie van VROM	4,1
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	4,1
Zorginstellingen	4,1
Welzijnsinstellingen	3,9
Andere woningcorporaties	3,7
Huurdersbond	3,7
Politie en justitie	3,6
Aedes	3,6
VTW	3,6
Banken/verzekeraars	3,4
Onderwijsinstellingen	3,3
Sportverenigingen of -instellingen	3,0
Provincie	3,2
Cultuurinstellingen	2,9
CWI	2,9
Architectenbureaus	2,8
Aannemers	2,7
Vastgoedbedrijven	2,6

keholders volgen. Al deze stakeholders worden wél belangrijk geacht als het gaat om hun oordeel over de prestaties van de corporatie (afgerond 4: belangrijk). De oordelen van de maatschappelijke externe stakeholders onderwijs-, sport- en cultuurinstellingen en CWI worden minder belangrijk gevonden.

In tabel 3 staat informatie over de rol van het interne toezicht bij verantwoording door woningcorporaties. De tabel laat zien dat als het gaat om 'verantwoording aan', de prioritaire stake-

holders bovenaan staan, vervolgens de verticale stakeholders en daarna de overige externe stakeholders.

## Conclusies

Intern toezicht bij maatschappelijke ondernemingen vraagt inmiddels om een behoorlijke bestuurlijke evenwichtskunst. Het intern toezicht moet immers zowel betrokken zijn bij, en het vertrouwen winnen van verschillende stakeholders (stakeholdersbeginsel), als haar onafhankelijkheid ten opzichte van die stakeholders bewaken (collegialiteitsbeginsel). Een substantiële minderheid van de raden van toezicht van mbo-instellingen kiest er voor de leden van de RvT een afspiegeling te laten zijn van de samenleving, om bepaalde maatschappelijke groepen te laten vertegenwoordigen of om zelf relaties met externe belanghebbenden te onderhouden. Dit deel van het intern toezicht bij mbo-instellingen zou baat kunnen hebben bij het *corporate board*-model. We constateren overigens wel dat dit indruist tegen recente adviezen om de rol van het intern toezicht te beperken tot toezien op effectieve meervoudige verantwoording door het bestuur, en zelf verantwoording af te leggen over de effectiviteit van het eigen toezicht. Voor woningcorporaties beschikken we helaas niet over dergelijke gegevens, maar in deze sector lijkt de voorkeur voor een two-tier bestuursmodel groot te zijn. Dit zou verklaard kunnen worden door het feit dat woningcorporaties over forse financiële vermogens beschikken en de al dan niet terecht angst om een eventuele stakeholdersraad de schijn van zeggenschap over dit vermogen te geven.

Het is de moeite waard nader onderzoek te doen naar de motieven die hieraan ten grondslag liggen en de discussie over het stakeholdersbeginsel versus



**Tabel 3 Voorzitters over meervoudige verantwoording**

In hoeverre zijn voorzitters het eens met onderstaande stellingen over meervoudige verantwoording?  
 1 = volledig mee oneens; 2 = mee oneens; 3 = neutraal; 4 = mee eens; 5 = volledig mee eens

	In hoeverre mee eens?
Onze raad bewaakt dat de corporatie:	
in gesprek is met gemeente en provincie	4,2
in gesprek is met bewoners/huurders/klanten	4,1
in gesprek is met andere maatschappelijke organisaties <sup>1</sup>	4,0
in gesprek is met andere woningcorporaties	3,8
zich verantwoordt aan bewoners/huurders/klanten	4,1
zich verantwoordt aan gemeenten en provincie	3,9
zich verantwoordt aan andere maatschappelijke organisaties	3,7
zich verantwoordt aan andere woningcorporaties	2,8

**Noot**

1 Uit de sectoren zorg, welzijn, cultuur, sport, onderwijs en sociale zekerheid.

het collegialiteitsbeginsel indringender te voeren. Dit heeft ook gevolgen voor de structurering van het intern toezicht. Als het intern toezicht het collegialiteitsbeginsel vooropstelt dan is een scherpe scheiding tussen het intern toezicht enerzijds en het bestuur in relatie tot de verschillende stakeholders anderzijds vereist. De two-tierstructuur sluit hier naadloos bij aan, en binnen de one-tierstructuur is het ook goed mogelijk een scherpe functiescheiding te handhaven. Indien het wenselijker blijkt meer recht te doen aan de het stakeholdersbeginsel, dan verdient het aanbeveling om de praktijk van de voordrachtscommissaris te versterken en verbeteren en te experimenteren met de *corporate board*.

De onderzoeksresultaten bevestigen slechts gedeeltelijk de gepredikte verschuiving van verticale naar meervoudige verantwoording. Hoewel meervoudige verantwoording duidelijk 'op de agenda' staat bij de raden van toezicht, komt het in de praktijk van het intern toezicht in de volkshuisvesting en de mbo-sector slechts gedeeltelijk

van de grond. Bij de prioriteitstelling in belangenbehartiging en verantwoording staan externe stakeholders duidelijk op het tweede plan. De prioritaire en de verticale stakeholders worden steeds vooropgesteld als het gaat om verantwoording, informeren, belang hechten aan hun oordeel over de prestaties van de organisatie en bij het laten meewegen van hun wensen en behoeften in de besluitvorming.

Het feit dat de prioritaire stakeholders steevast het belangrijkste worden gevonden bij de verantwoording en belangenbehartiging zou erop kunnen wijzen dat het NPM-gedachtegoed – waarbij prioritaire stakeholders als klanten worden gezien en bedrijfsmatig werken en klantgerichtheid belangrijke pijlers zijn – breed wordt gedragen door de raden van toezicht. Daarnaast blijkt het intern toezicht er ook sterk aan te hechten dat mbo-instellingen en woningcorporaties zichzelf legitimeren via de overheid, langs de meer traditionele politiek-democratische weg. Meervoudige verantwoording in de zin van verantwoording en belangenbehartiging van 'derde partijen' in de omge-

ving van woningcorporaties en mbo-instellingen is in de ogen van de interne toezichthouders hooguit aanvullend op het devies: 'klant en overheid zijn koning'. Het 'maatschappelijk belang' lijkt hiermee vooralsnog een abstractie die niet echt concreet wordt gearticuleerd, genormeerd en gestructureerd en de vraag of lokale maatschappelijke belangen 'van onderop' voldoende worden gediend blijft voorlopig nog onbeantwoord.

## Noten

- 1 Een algemeen aanvaarde definitie van een maatschappelijke onderneming is dat het private rechtspersonen zijn (meestal een vereniging of een stichting) die een maatschappelijk doel nastreven en waarvan financiële overschotten of winst geheel worden aangewend voor het realiseren van dat maatschappelijke doel (De Ru e.a., 2005).
- 2 Er is sprake van verticale verantwoording als de adressant hiërarchisch bovengeschied is, dus als er sprake is van een principaal-agentverhouding. Er is sprake van horizontale verantwoording als er geen formele hiërarchische relatie bestaat en de adressant een 'derde partij' is (Schillemans, 2007).
- 3 De enquêtes waren schriftelijk, zie voor de vragenlijsten: [www.vtw.nl](http://www.vtw.nl).
- 4 De enquêtes waren digitaal, zie voor het tabellenboek: [www.mboraad.nl](http://www.mboraad.nl).

## Literatuur

- Abbink, M., Publieke verantwoording en raden van toezicht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 14, nr. 1, februari 2005, pp. 17-23.
- Branden, T., A. Meijer en C. van Montfort, De dubbele helix van publieke rekenschap, in: *Bestuurskunde*, jrg. 14, nr. 1, februari 2005, pp. 3-8.
- Commissie-Hooge (Onafhankelijke Commissie Governance Code BVE), *Goed bestuur in het mbo*, MBO-Raad, De Bilt, 2008.
- Freeman, R., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman Publishing Company, 1984.
- Helderman, J., *Bringing the market back in*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2007.
- Hooge, E. en M. Honingh, ROC's in een spagaat. Over de spanning tussen overheidssturing en maatschappelijk ondernemerschap, in: D. Mentink en J. van de Ven (red.), *Jaarboek onderwijsrecht 2002-2004*, Sdu-Uitgevers, Den Haag, 2004, pp. 67-82.
- Hooge, E., M. van der Sluis en F. de Vijlder, *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders*

te identificeren en te positioneren

, Max Goote Kenniscentrum bve, Amsterdam, 2004.

- Hooge, E. en J. Helderman, *Toezicht op scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*, Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, Zoetermeer, 2007.
- Jansen, D. en W. van Logtestijn, *De voordrachtcommissaris. Een evenwichtskunstenaar*, Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders, Den Haag, 2005.
- Leeuwen, W.D. van, Publieke verantwoording door maatschappelijke ondernemingen, in: *Bestuurskunde*, jrg. 14, nr. 1, februari 2005, pp. 41-46.
- Minderman, G., *Legitimatie en Verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Zoetermeer, 2000.
- Moolen, J. van der, Droomhuis of drijfzand? De toezichtketen bij corporaties nader beschouwd, in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 5, 2002, pp. 19-24.
- Mouwen, C.A.M., *Strategie-implementatie, sturing en governance in de moderne non-profitorganisatie*, Van Gorcum, Assen, 2006.
- Ru, H. de, J. Burggraaf en L. Spaans, *De maatschappelijke onderneming. Een studie naar de noodzaak en wenselijkheid van een eigen regeling voor de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2005.
- Schilder, A., R. Mosch en M. Hage, *Advies toezicht op woningcorporaties*, De Nederlandsche Bank, Amsterdam, 2006.
- Schillemans, T., *Verantwoording in de schaduw van de macht. Meervoudige verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Universiteit Utrecht, Utrecht, 2007.
- Thomas, R., Verantwoord vormgeven aan maatschappelijk ondernemen. De corporate board als doorbraak, in: *AedesMagazine*, nr. 7, 2005, p. 8.
- Vijlder, F. de en A. Westervhuis, *Meervoudige publieke verantwoording; een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*, Max Goote Kenniscentrum bve, Amsterdam, 2002.
- Vijlder, F. de, *Governance en innovatiedynamiek in het onderwijs*, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, Nijmegen, 2007.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004.