



Bestuurlijk verval in de semipublieke sector

Toezicht als meegroeierende tegenkracht

Meike Bokhorst
Sjors Overman

Boomcriminologie



Bij woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen zijn het afgelopen decennium verscheidene ervaren bestuurders van hun voetstuk getuimd. Vaak zaten krachtige bestuurders al lang op hun plek en bleek het moeilijk om hen intern tegenspel te bieden. Hoe kunnen interne en externe toezichthouders bestuurlijk verval signaleren en tegengaan?

In dit rapport zijn zo'n veertig misstanden geanalyseerd in de semipublieke sector met kenmerken van bestuurlijk verval. Interne en externe toezichthouders waren daarbij meestal niet in staat het verval tijdig te signaleren en tegen te gaan. Het is de kunst om de tegenkracht van toezichthouders mee te laten ontwikkelen met de macht van de bestuurders. Interne en externe toezichthouders hebben de taak om te letten op signalen van afnemend bestuurlijk vermogen en van verval. Zo kunnen ze extra tegenwicht creëren bij dominante bestuurders die de organisatie overvleugelen.

Dit is een uitgave in de reeks 'Handhaving en Gedrag'.

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

ISBN 978-94-6236-240-6



9 789462 362406

Bestuurlijk verval in de semipublieke sector

BESTUURLIJK VERVAL IN DE SEMIPUBLIEKE SECTOR

Toezicht als meegroeierende tegenkracht

DR. MEIKE BOKHORST
DR. SJORS OVERMAN

Op verzoek van:
Onderzoeksprogramma Handhaving en Gedrag



Boom criminologie
Den Haag
2021

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

Handhaving en Gedrag is een samenwerkingsprogramma van:

- Belastingdienst
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Begeleidingscommissie: mw. R. Welman (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd), mw. M. van London (Belastingdienst), dhr. S. Goslinga (Belastingdienst), mw. C. Geijskes (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit), dhr. H. van der Voort (TU Delft), mw. M. Prinsen (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid)

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2021 Meike Bokhorst en Sjors Overman | Boom criminologie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van veeleenvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het veeleenvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-240-6

ISBN 978-90-5189-175-1 (e-book)

NUR 741

www.boomcriminologie.nl

DANKWOORD

Graag willen wij het Programma Handhaving en Gedrag van het CCV bedanken voor het financieren van dit onderzoek. We bedanken de begeleidingscommissie voor het commentaar en de nuttige suggesties in de verschillende fases van het onderzoek: Ruth Welman (IGJ), Sjoerd Goslinga (Belastingdienst), Haiko van der Voort (TU Delft), Carla Geijskes (NVA) en Mirjam Prinsen (CCV).

Céline Bouwens heeft als student-assistent vanuit de Universiteit Utrecht uitgebreide casusbeschrijvingen gemaakt ten behoeve van de casusanalyse. Thomas Schillemans was vanuit de UU betrokken als aanvrager en mee-lezer. Dank gaat ook uit naar andere collega's die vanuit de UU hebben meegelezen en commentaar hebben geleverd op eerdere versies van het onderzoek.

We bedanken de Inspectie van het Onderwijs, de Autoriteit woningcorporaties en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd voor hun medewerking aan dit onderzoek. In het bijzonder bedanken wij de geïnterviewden van deze organisaties om met ons te spreken en mee te denken over casuïstiek en de rol van inspectietoezicht. Ook de andere gesproken personen danken we voor hun perspectief op de casuïstiek en het openhartige inzicht dat ze geboden hebben in processen van bestuurlijk verval en tegenmacht. Het CCV, de Midfield en het Platform Governance in Cultuur danken we voor de hulp bij het organiseren van expertbijeenkomsten.

INHOUD

DANKWOORD	5	
SAMENVATTING	9	
1	INLEIDING	15
1.1	Doel- en vraagstelling van het onderzoek	16
1.2	Kernconcepten	17
1.3	Relevantie	20
1.4	Methode	20
1.5	Leeswijzer	22
2	BESTUURLIJK VERVAL EN TEGENMACHT	23
2.1	Onverantwoordelijk handelen: absoluut verval	23
2.2	Onachtzaam voor de omgeving: relatief verval	31
2.3	Onbekwaamheid: functioneel verval	34
2.4	Onbehoorlijkheid: moreel verval	35
2.5	Onderzoeksmodel	38
3	BESTUURLIJK VERVAL BIJ WONINGCORPORATIES	41
3.1	Inleiding	41
3.2	Contextfactoren	43
3.3	Casuïstiek	47
3.4	Verklarende factoren	52
3.5	Conclusie	55
4	BESTUURLIJK VERVAL BIJ ZORGINSTELLINGEN	61
4.1	Inleiding	61
4.2	Contextfactoren	63
4.3	Casuïstiek	66
4.4	Verklarende factoren	71
4.5	Conclusie	74

5	BESTUURLIJK VERVAL BIJ ONDERWIJSINSTELLINGEN	77
5.1	Inleiding	77
5.2	Contextfactoren	78
5.3	Casuïstiek	80
5.4	Verklarende factoren	85
5.5	Conclusie	88
6	BESTUURLIJK VERVAL BIJ CULTURELE INSTELLINGEN	91
6.1	Inleiding	91
6.2	Contextfactoren	92
6.3	Casuïstiek	94
6.4	Verklarende factoren	96
6.5	Conclusie	98
7	ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN	99
7.1	Casusbevindingen per vervaltype	99
7.2	Bevindingen uit de survey	102
7.3	Zittingsduur en tegenmacht	105
8	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	109
8.1	Aanzienlijk aandeel bestuurlijk verval bij semipublieke misstanden	109
8.2	Laat tegenkracht van toezichthouders meegroeien met bestuurskracht	113
	LITERATUURLIJST	117
	LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN EN GROEPEN	125
	SURVEYVRAGEN	127

SAMENVATTING

Bij woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen zijn het afgelopen decennium verscheidene ervaren bestuurders van hun voetstuk getuimeld. Het gaat vaak om krachtige bestuurders die al lang op hun plek zitten, wel een potje kunnen breken, maar in de loop der tijd steeds minder tegenspel krijgen. De vraag in dit onderzoek is hoe interne en externe toezichthouders bestuurlijk verval tijdig kunnen signaleren en tegengaan.

De bestuurlijke levensloop van semipublieke bestuurders is nog nauwelijks onderzocht. Dit empirisch onderzoek verkent wat het aandeel is van bestuurlijk verval bij misstanden. Het onderzoekt welke rol interne en externe toezichthouders spelen bij het signaleren en tegengaan van verval. Dat gebeurt door literatuurstudie, door rapporten van incidenten te analyseren, door secretarissen, toezichthouders en bestuurders te spreken en een survey uit te voeren onder bestuurders. Dit onderzoek biedt toezichthouders inzicht in de verschijningsvormen van bestuurlijk verval. Het laat zien hoe de checks-and-balances mee kunnen groeien met de bestuurskracht. Daarmee kunnen organisaties hun weerbaarheid vergroten, vervalssymptomen herkennen en misstanden tegengaan.

Bestuurlijk verval is het na verloop van tijd verminderd functioneren van de bestuurder of het bestuur. Het gaat om bestuurders die bij aanvang geschikt zijn bevonden voor hun taak, maar die na verloop van tijd door hun bestuurlijk handelen een risico vormen voor de organisatie en omgeving. Het vermogen van de bestuurder om te voldoen aan de eisen of verwachtingen vanuit de organisatie of de omgeving kan verminderen. Maar de bestuurder kan ook onwil tonen om zich aan die eisen te conformeren.

Verschillende verschijningsvormen van bestuurlijk verval

Bestuurlijk verval is te onderscheiden in functioneel en moreel verval. Functioneel verval is het verval dat direct verbonden is met de rol of functie van bestuurders. We onderscheiden het nemen van onverantwoorde risico's en het volgen van een verkeerde strategie. Functioneel verval kan de taakuitoefening van de organisatie hinderen en de dienstverlening ondermijnen. Symptomen van functioneel verval zijn verblinding (verkeerde besluiten), verstarung (star vasthouden aan procedures), vertraging (besluiteloosheid) en versloffing (achterstallig onderhoud).

Moreel verval heeft betrekking op de persoon van de bestuurder en het overschrijden van morele grenzen. We onderscheiden integriteitsschendingen en ongepast gedrag. De morele vorm van verval kan de reputatie van de organisatie ernstig schaden. Symptomen van moreel verval zijn onder meer onverantwoordelijkheid (onverantwoorde risico's), onaantastbaarheid (machtsconcentratie en tegengaan van tegenmacht), onverschilligheid (opportunistisch kortetermijndenken) en ongedurigheid (grillige ad hoc beslissingen).

Bestuurlijk verval kan absoluut of relatief zijn. Bij absoluut verval verandert het gedrag dusdanig dat de bestuurder evident een grens overschrijdt. Er kan sprake zijn van absoluut functioneel verval door bestuurlijke onwil om nog langer te voldoen aan professionele normen en plichten, zoals het adequaat informeren van de raad van toezicht (hierna ook: RvT). Moreel verval kan ook in absolute zin optreden wanneer een bestuurder vaststaande organisatiebelangen, afspraken of juridische normen schaaft. Een bestuurder kan verstrikt raken in integriteitstekwesties in strijd met juridische normen, zoals belangenverstrengeling. Bij relatief verval veranderen de eisen vanuit de omgeving. Bestuurlijk verval kan in relatieve zin optreden wanneer er een mismatch is tussen de leiderschapscapaciteiten van de bestuurder en de veranderende eisen of behoeften vanuit de organisatie en/of de omgeving. Bij relatief functioneel verval wordt de bestuurder door de tijd ingehaald en voldoen de competenties niet langer aan de nieuwe technologische of economische uitdagingen van de organisatie. Bij relatief moreel verval anticipeert de bestuurder onvoldoende op veranderende sociale gedragsnormen.

Bestuurlijk verval in wonen, zorg, onderwijs en cultuur

In het casuonderzoek troffen we bij wonen, zorg, onderwijs en cultuur alle vormen van verval aan bij zowel grotere als kleinere instellingen. Bij absoluut functioneel verval gaat het over misstanden die veelal voortkomen uit een gebrek aan professionaliteit. Voorbeelden die we zijn tegengekomen zijn het niet op orde hebben van de sturing van de organisatie, het niet of onvolledig informeren van de raad van toezicht of het onjuist informeren van de inspectie. In de misstanden die we in de onderwijssector aantroffen, draaide het vrijwel altijd om absoluut functioneel verval, zowel bij grote als kleine instellingen. Daarbij valt op dat de kleinere instellingen vaak te maken hadden met raden van toezicht die te informeel waren of zelfs geheel afwezig waren. Maar ook bij de grotere onderwijsinstellingen deed de raad van toezicht vaak te weinig, of was de raad niet onafhankelijk. Deze vorm van verval troffen we slechts sporadisch aan onder de misstanden bij woningcorporaties.

Relatief functioneel verval troffen we aan in verschillende sectoren. Bij de misstanden die we onderzochten bij de woningcorporaties zagen we deze vorm van verval overwegend bij grote organisaties (voornamelijk voor de introductie van de nieuwe Woningwet). Ook in de zorg en cultuursector zagen we deze vorm van verval overwegend bij de grote instellingen. De strategische fouten en onverantwoorde risico's waren soms zo groot dat faillissementen van de organisatie volgden. Het interne toezicht bij relatief functioneel verval was

in de casussen meestal zwak. De raad van toezicht greep niet in bij zichtbare risico's, functioneerde slecht of was onbevoegd.

Absoluut moreel verval gaat over integriteitsschendingen. Deze vorm van verval kwamen we vooral, maar niet exclusief, tegen in de zorgsector, de cultuursector en bij de kleinere woningcorporaties. In de onderwijssector vonden we vrijwel geen gevallen waarin absoluut moreel verval een rol speelde. In ongeveer de helft van de misstanden functioneerde de raad van toezicht op een gepaste manier. De raad van toezicht sprak de bestuurder aan, schakelde de externe toezichthouder in of ontsloeg de bestuurder. Zeker in de corporatiesector na 2014 zien we dat de raden van toezicht actief optraden tegen bestuurders die absoluut moreel verval vertoonden.

Relatief moreel verval door veranderde normen uitte zich bijvoorbeeld in topbeloningen, seksueel grensoverschrijdend gedrag van de bestuurder of bij houdingen ten opzichte van diversiteit. Deze vorm van moreel verval zagen we niet veel terug in de misstanden die we hebben onderzocht. Slechts in één casus was er enkel sprake van relatief moreel verval. In de andere casus waar sprake was van deze vorm van verval was dat telkens in combinatie met andere vervaltvormen.

Functioneel en moreel verval komen over de hele linie voor. Wel zien we kleine verschillen in de manier waarop de tegenkrachten binnen de organisatie functioneren bij misstanden. Bij kleinere instellingen zagen we dat tegenmacht in een aantal gevallen geheel ontbreekt. Ook zagen we gevallen waarin de raad van toezicht zich te informeel had opgesteld of belangen liet verstrengelen. Bij grotere instellingen zagen we vaker dat er wel een raad van toezicht was, maar dat bestuurders die onvoldoende of onvolledig informeerden. Medezeggenschapsraden, ondernemingsraden en cliëntenraden kwamen vaak eerder in actie dan de raad van toezicht. Vooral in het onderwijs en een enkele keer in de zorg zagen we dat zij het vertrouwen in de bestuurder opzegden. In de corporatiesector zagen we geen actieve rol van de ondernemingsraden bij de onderzochte misstanden.

Conclusie: aanzienlijk aandeel van zittingsduur bij bestuurlijk verval in de semipublieke sector

Bij een groot aantal misstanden met kenmerken van bestuurlijk verval waren bestuurders betrokken met een zittingsduur langer dan zeven jaar. Verval-symptomen zoals verstarring, verblinding, vertraging en versloffing kunnen zich sterker voordoen naar mate iemand langer in een functie zit en meer macht heeft verworven. Hoe sterker de kracht van de bestuurder en hoe zwakker de tegenkracht van toezicht, hoe groter de kans dat een bestuurder wegkomt met onaantastbaar, onbehoorlijk, onverschillig of ongedurig gedrag. Een lange zittingsduur hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, mits een bestuurder zijn bestuur, organisatie en omgeving zo inricht dat er genoeg (zelf)reflectie en tegenmacht plaatsvindt.

Laat toezicht als tegenkracht meegroeien met bestuurskracht

De kunst is om het signalerend en corrigerend vermogen van toezichthouders mee te laten ontwikkelen met het risicogedrag en normbesef van de bestuurder. Interne en externe toezichthouders hebben de taak om te letten op signalen van afnemend bestuurlijk vermogen en van verval. Ze kunnen extra tegenwicht organiseren bij dominante bestuurders, die de organisatie overvleugelen. De tegenmacht van de RvT is vooral op de volgende manier te versterken:

1. Het versterken van de rol als werkgever van de bestuurder. Een RvT die een bestuurder aanstelt en periodiek beoordeelt, heeft meer te zeggen over het bestuurlijk handelen. Bestuurlijk (on)vermogen of (over)moed en het perspectief van werknemers of cliënten daarop kan onderwerp zijn van gesprek.
2. Het zelf agenderen van onderwerpen en duidelijke besluiten nemen. Een RvT dient zelf informatie te verzamelen op de werkvloer en direct te praten met de ondernemingsraad zonder tussenkomst van de bestuurder. Een uitgebreide kennismaking met de werkprocessen en werknemers is belangrijk bij aantreding van nieuwe toezichtleden.
3. Het rolvast zijn met een open houding en een vrije geest. Deze toezichtcompetentie kunnen raden van toezicht ook trainen met intervisie. Hierop kunnen ze reflecteren bij de zelfevaluatie of visitatie.

Interne toezichthouders hebben als werkgever van de bestuurder de taak om periodiek het bestuurlijk mandaat en de uitoefening daarvan tegen het licht te houden. Zij dienen benaderbaar te zijn voor medewerkers uit de organisatie om problemen te bespreken. De beste bescherming biedt immers het vergroten van de weerbaarheid, moed en assertiviteit van de mensen in de directe werkkring van de bestuurder voor de alledaagse tegenspraak. De ondernemingsraad dient ook periodiek vrijuit te kunnen spreken met de raad van toezicht zonder tussenkomst van de bestuurder. Het laten benoemen van een werknemerscommissaris door de organisatie kan helpen om de lijnen kort te houden.

De tegenkracht van intern toezicht dient mee te groeien met de macht van de bestuurder. Dat betekent dat bij beginnende bestuurders de netwerk- en adviesrol van toezicht sterker wordt aangezet, hoewel de neiging van menig toezichthouder zal zijn om de eigen positie te versterken en te willen weten welk vlees men in de kuip heeft. Bij ervaren bestuurders wordt de controlerende en werkgeversrol van toezicht belangrijker, hoewel de neiging daar eerder zal zijn om uit te gaan van het reeds opgebouwde vertrouwen en de informele sfeer.

De tegenmacht van de externe toezichthouder is vooral te versterken door:

1. het creëren van heldere bevoegdheden om onderzoek te doen naar bestuurlijk vermogen, handelen en governance;
2. het zorgen voor een juiste balans in de aandacht van de interne en externe toezichthouder voor de bestuurskamer en de werkvloer;
3. het professionaliseren van de relatie tussen intern en extern toezicht op het niveau van de sector en bij problemen ook op het niveau van de organisatie.

De externe toezichthouders in de semipublieke sector oefenen risicogericht toezicht uit waarbij het bestuurlijk handelen een risicofactor kan zijn. De autonomie van semipublieke instellingen maakt externe toezichthouders terughoudend om zich te veel te bemoeien met het werk van de interne toezichthouder. Daarom is het belangrijk dat toezichthouders duidelijke bevoegdheden hebben om onderzoek te doen naar bestuurlijk handelen. Bij dat onderzoek dienen ze zich zowel te laten voeden door vrije gesprekken met bestuurders als met zelf geselecteerde medewerkers op de werkvloer. Het uitwisselen van geaggregeerde kennis tussen interne en externe toezichthouders over verschijningsvormen van bestuurlijk verval kan helpen om hun risicobewustzijn te vergroten.

In semipublieke organisaties zijn het afgelopen decennium verschillende ervaren bestuurders van hun voetstuk getuimeld vanwege riskant gedrag. Een voorbeeld is de 2,1 miljard euro schade bij woningcorporatie Vestia of het risicogedrag bij het failliete Slotervaartziekenhuis. Bestuurders kunnen kwetsbaar zijn voor verleiding en beïnvloeding en dat risico lijkt toe te nemen naarmate zij langer in een gevestigde positie zitten. Wanneer tegenspraak verdwijnt, horen bestuurders alleen nog maar de echo van hun eigen stem. Wie langdurig boven anderen staat, kan zichzelf boven de wet verheven voelen. Gabriel García Márquez verwoordde dat ooit beeldend als *De herfst van de patriarch* (1976). Maar welke signalen wijzen op die herfst en wanneer neemt het risico op bestuurlijk verval toe?

Macht en tegenmacht kunnen in een organisatie in onbalans kan raken, waardoor bestuurders onvoldoende tegenmacht krijgen van interne en externe toezichthouders. In het *Ontsporen van bestuurders* (2016) karakteriseert bestuurskundige Arno Korsten de getuimelde bestuurders als vallende sterren. Hij bespreekt literatuur en casuïstiek vanuit vooral het lokale openbaar bestuur door de val van burgemeesters en wethouders te onderzoeken. Als bekendste voorbeeld dient Jos van Rey, die als onderkoning van Roermond bekendstond en geleidelijk alle tegenmacht liet verdwijnen. Korsten laat vooral zien hoezeer succes en rumoer samengaan. Soms leidt een belangrijk project of een investering tot een omslag in de succesperceptie. Maar vaak ook verloopt het verval geleidelijk. Ontsporende bestuurders raken erin bedreven om tegensprekers op een zijspoor te rangeren en zich te omringen met jaknikkers, terwijl ze juist tegensprekers nodig hebben. Het systematisch organiseren van zelfreflectie en tegenmacht is nodig om bestuurlijk verval tegen te gaan (Korsten, 2005).

Onderzoek naar exceptionele topambtenaren laat zien dat succes sterk van de context afhangt en dat heldendom tijdelijk is (Bekker, 2012). Een kenmerk van een succesvolle bestuurder is dat die er ook in slaagt tijdig te vertrekken. Dus voordat zijn functioneren aan slijtage onderhevig raakt en de ontwikkeling van de organisatie belemmert. Maar juist aan het einde van een loopbaan kan het voor bestuurders lastig zijn om een nieuwe plek te vinden of om een stap terug te doen. Dan kan ook het 'Peterprincipe' optreden, waarbij bestuurders stijgen tot op het niveau waarop ze niet meer goed functioneren. Het is voor een bestuurder in zo'n situatie ook lastig om weg te komen. Zeker oudere bestuurders kunnen hun tijd tot aan hun pensioen gaan uitzitten.

De bestaande literatuur over bestuurlijk verval is sterk casuïstisch en nog weinig systematisch gericht op de semipublieke sector. Er is veel aandacht voor excentriek bestuurlijk gedrag, incidenten en integriteitsschendingen, maar minder voor de bestuurlijke context en levensloop van de bestuurder waarbinnen die fenomenen plaatsvinden. Het is zinvol te onderzoeken welke vervalpatronen er te halen zijn uit casuïstiek. Dat inzicht kan interne en externe toezichthouders in de semipublieke sector helpen om hun signalerend en corrigerend vermogen te versterken.

1.1 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Het doel van het onderzoek is om te achterhalen in hoeverre interne en externe toezichthouders bestuurlijk verval kunnen signaleren en tegengaan. Daarvoor is inzicht nodig in de invloed die de zittingsduur van een bestuurder heeft op de risico's die hij of zij neemt, de zelfreflectie die de bestuurder betracht en de tegenmacht vanuit de organisatie en de omgeving. De centrale vraag luidt:

Hoe kunnen interne en externe toezichthouders bestuurlijk verval in semipublieke organisaties tijdig signaleren en tegengaan?

Het onderzoek is uitgevoerd in vier delen:

1. een literatuurstudie om meer inzicht te krijgen in het concept, de symptomen en signalen van bestuurlijk verval;
2. een documentanalyse van onderzoeksrapporten over misstanden in de semipublieke sector om het aandeel van bestuurlijk verval te onderzoeken;
3. een survey bij bestuurders van semipublieke organisaties om het vóórkomen van bestuurlijk verval en het risicogedrag van bestuurders in kaart te brengen;
4. gesprekken met interne en externe toezichthouders over de symptomen en signalen van bestuurlijk verval om inzicht te krijgen in het signalerend en corrigerend vermogen vanuit de organisatie en omgeving.

Afbakening

Het gaat in dit onderzoek niet om het wervings- en selectieproces ter beoordeling van de geschiktheid van bestuurders. Dit onderzoek gaat om geschikt bevonden bestuurders die in de loop der tijd minder presteren of niet meer kunnen bieden wat de organisatie nodig heeft. Er zijn natuurlijk bestuurders die lang zitten en prima blijven functioneren. Maar de casusselectie is gericht op kenmerken van bestuurlijk verval, die we in hoofdstuk 2 identificeren. De focus ligt daarbij op het vermogen van interne en externe toezichthouders om dat verval tijdig te signaleren en tegen te gaan. We kijken in het slothoofdstuk ook welke bevoegdheden externe toezichthouders daarvoor nodig hebben en welke rollen interne toezichthouders daarvoor kunnen vervullen.

Van de semipublieke sectoren gaat de aandacht vooral uit naar wonen, zorg en onderwijs. Aanvullend kijken we ook naar de beschikbare casuïstiek bij cultuurinstellingen. In de literatuurstudie voor het theoretisch kader kijken we ook naar inzichten uit de private en publieke sector, maar in het eigen onderzoek ligt de focus op de semipublieke sector. Per sector besteden we aandacht aan de specifieke semipublieke contextfactoren. De sectoren vergelijken we onderling op vervalvormen. Het gaat daarbij om de aard van het verval, niet om de omvang of ernst. Door een tijdsspanne van ongeveer een decennium (2008-2019) te kiezen zijn binnen de sectoren ook veranderingen in de tijd waarneembaar.

1.2 KERNCONCEPTEN

Bestuurlijk verval is het geleidelijk aan verminderd functioneren van bestuurders waarbij zij niet langer voldoen aan de eisen vanuit de organisatie of de omgeving. Het verval kan de organisatie belemmeren in haar ontwikkeling en op termijn ook de relatie met de omgeving schaden. Verval kan aan het licht komen bij misstanden. Dan kan blijken dat het bestuurlijk falen een langere voorgeschiedenis heeft en geen eenmalig incident was.

In dit onderzoek ontwikkelen we een typologie om de verschillende soorten verval te kunnen classificeren. Deze typologie is gebaseerd op twee dimensies: functioneel versus moreel verval en absoluut versus relatief verval. In hoofdstuk 2 werken we deze vormen van verval en de gehanteerde types verder uit. In het kort draait deze classificatie om het volgende onderscheid.

Functioneel of moreel verval

Functioneel verval is verval waarbij de bestuurder de organisatie onverantwoorde risico's laat nemen of verkeerde strategieën laat volgen, waardoor de taakuitoefening in het geding komt. Bij functioneel verval is de bestuurder onvermogen, kan die de ontwikkelingen niet langer bijbenen en voldoet die niet langer aan de verwachtingen of eisen vanuit de organisatie en omgeving. Functioneel verval kan zich uiten in *verblindings*, waarbij een bestuurder de eigen tekortkomingen of blinde vlekken niet ziet en fouten gaat maken. Voor de organisatie kan dat leiden tot *verstarring*, waarbij de bestuurder vasthoudt aan verouderde principes en belemmerende processen. Maar het kan ook zijn dat de bestuurder het tempo niet langer aan kan, verstrikt raakt in complexiteit en vervalt in besluiteloosheid (*vertraging*). Of zaken gewoon op zijn beloop laat, waardoor de organisatie kampt met achterstallig onderhoud (*versloffing*).

Moreel verval is verval dat zich uit in gedrag dat normen overschrijdt die voor iedereen gelden, niet alleen voor bestuurders. Deze grenzen gelden niet alleen in de betreffende organisatie, maar zijn vaak collectief gedragen. Misstanden als corruptie, discriminatie of ongepast gedrag kunnen worden geschaard onder morele misstanden. Bij moreel verval zijn bestuurders overmoedig, hanteren ze voor zichzelf eigen regels en zijn ze niet langer bereid om zich te conformeren

aan normen vanuit de omgeving of de organisatie. Moreel verval kan zich uiten in *onverantwoordelijkheid* door onverantwoord gedrag. Het kan zich ook uiten in de waan van *onaantastbaarheid*, waarbij de bestuurder alle macht naar zich toe trekt en tegenmacht in de organisatie wegduwt. Of in *onverschilligheid* vanuit opportunistisch kortetermijndenken. Of in *ongedurigheid* met grillige ad hoc beslissingen.

De vraag is wat de relatie is tussen functioneel en moreel verval. Gaat moreel verval vooraf aan functioneel verval of mondt functioneel verval op den duur uit in moreel verval? Of kan een bestuurder met een sterk functioneel vermogen moreel verval maskeren? Bestuurders die functioneel heel scherp zijn of denken dat te zijn, kunnen het eigen morele verval vergoelijken. Zij kunnen immoreel gedrag op allerlei manieren rationaliseren, lang voor anderen verbergen of anderen die hen daarmee confronteren intimideren. Het bestuurlijk werk kan zoveel vergen van de zelfcontrole van de bestuurder dat die het minder nauw neemt met regels die voor iedereen gelden. Omgekeerd kunnen bestuurders die zich moreel heel zuiver gedragen, ook langer wegblijven met minder functioneel vermogen. Voor bestuurders die deugen zullen medewerkers harder willen werken en bereid zijn fouten te herstellen. In het theoretische hoofdstuk zullen we dieper ingaan op de gedragsmechanismen rondom bestuurlijk verval.

Absoluut of relatief verval

Bij absoluut verval verandert het gedrag van de bestuurder dusdanig dat het niet langer acceptabel is. Er kan sprake zijn van absoluut functioneel verval door bestuurlijke onwil om nog langer te voldoen aan professionele normen en plichten, zoals het adequaat informeren van de raad van toezicht. Moreel verval kan ook in absolute zin optreden wanneer een bestuurder vaststaande organisatiebelangen, afspraken of juridische normen schaadt. Een bestuurder kan verstrikt raken in integriteitkwetsies in strijd met juridische normen, zoals belangenverstrengeling.

Bij relatief verval veranderen de eisen vanuit de omgeving. Bestuurlijk verval kan in relatieve zin optreden wanneer er een mismatch is tussen de leiderschaps capaciteiten van de bestuurder en de veranderende eisen of behoeften vanuit de organisatie en/of de omgeving. Afhankelijk van het lerend vermogen kan een goede bestuurder in meer of mindere mate in zijn functie groeien en zich aanpassen aan de veranderende behoefte van de organisatie. Of zich laten omringen met goede mensen die zijn tekortkomingen compenseren. Ook kan de bestuurder tijdig vertrekken en het pad effenen voor een opvolger. Bij relatief functioneel verval wordt de bestuurder door de tijd ingehaald en voldoen de competenties niet langer aan de nieuwe technologische of economische uitdagingen van de organisatie. Bij relatief moreel verval anticipeert de bestuurder onvoldoende op veranderende sociale gedragsnormen, denk bijvoorbeeld aan #MeToo, of veranderende visies op hoge beloningen.

Figuur 1.1 Vier varianten van bestuurlijk verval in de semipublieke sector toegelicht

	Absoluut verval: <i>Onverantwoordelijk</i> bestuurlijk handelen	Relatief verval: <i>Onachtzaam</i> bestuurlijk handelen
Functioneel verval <i>Onbekwaam</i> bestuurlijk handelen	<i>Onverantwoorde risico's</i> Ervaren bestuurder maakt door gebrek aan tegenmacht en zelfreflectie inschattingfouten, neemt daarbij onverantwoorde risico's die de organisatie schade toebrengen en negeert waarschuwingen. Informeert de raad van toezicht niet, onvolledig of onjuist. Bijv. megalomane projecten, te dure verbouwingen, mislukte reorganisatie.	<i>Verkeerde strategie</i> Ervaren bestuurder kan ontwikkelingen niet meer bijbenen en beschikt niet langer over de competenties die nodig zijn om de organisatie de juiste strategische keuzes te laten maken in een veranderende omgeving. Bijv. niet anticiperen op economische neergang, niet tijdig inspelen op trends en (technologische) ontwikkelingen.
Moreel verval <i>Onbehoorlijk</i> bestuurlijk handelen	<i>Integriteitsschending</i> Ervaren bestuurder vertoont door gebrek aan tegenmacht en zelfreflectie wangedrag in strijd met fatsoen, regels en wetten. Bijv. fraude, valsheid in geschrifte, belangenverstrengeling, foute declaraties, omkoping en diefstal.	<i>Ongepast gedrag</i> Ervaren bestuurder vertoont ongepast gedrag dat voorheen getolereerd werd of waar geen regels over waren. Bijv. aan topsalarissen, bonussen, seksueel grensoverschrijdend gedrag (#MeToo).

Tezamen leiden de twee dimensies van bestuurlijk verval dus tot een vierdeling in verschijningsvormen. Zie hiervoor figuur 1.1. Deze ideaaltypische herfstige bestuurders zijn extremen (dystopische idealen). In de praktijk kunnen deze vormen bovendien in elkaar overlopen. Wangedrag of integriteitsschending is in eerste instantie een persoonlijk probleem, maar kan op den duur een groot probleem worden op organisatieniveau door financiële problemen na verloop van medewerkers of reputatieverlies van de organisatie. Overmoed kan leiden tot dit soort verval. Tegelijkertijd zou tegenmacht uit de organisatie en omgeving die overmoed zodanig (moeten) beteugelen dat problemen niet optreden. De mate van (individuele) verwijtbaarheid is ook gradueel. Zo kan een overmoedige ook een waanzinnig goed idee hebben dat in andere omstandigheden tot een groot succes zou zijn uitgegroeid. Zo gooide de kredietcrisis veel roet in het eten van lokale projecten. Anderzijds zou ook een overmoedige bestuurder bij de uitvoering van zijn plannen met meerdere scenario's rekening moeten houden.

Bij tegenmacht gaat het om interne en externe checks-and-balances in de organisatie en de omgeving die bestuurders scherp houden. Bij interne controle en tegenmacht gaat het om interne fora, functionarissen en personen die bestuurders controleren, corrigeren en van tegenspraak kunnen voorzien, zoals de raad van toezicht, de ondernemingsraad, de controller, de riskmanager en dienstafnemers (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014). Bij externe controle en tegenmacht gaat het om partijen in de omgeving van de organisatie die bestuurders ter verantwoording roepen en weerwerk bieden,

zoals toezichthouders, media en burgerplatforms. In het casusonderzoek kijken we naar alle vormen van tegenmacht om te zien hoe het signalerend en corrigerend vermogen van toezichthouders is ontwikkeld in vergelijking met de andere tegenkrachten.

1.3 RELEVANTIE

De bestaande literatuur is sterk casuïstisch en nog weinig systematisch gericht op de semipublieke sector. Het is zinvol te onderzoeken welke signalen en symptomen er te halen zijn uit de verschillende casusanalyses. Veel casusanalyses zijn gemaakt door onderzoekscommissies, inspecties, rechtbanken, rekenkamers of auditdiensten. De reeks van incidentrapportages in de semipublieke sector roept de vraag op waarom ze pas worden opgesteld, als het bestuurlijk verval de organisatie al aanzienlijke schade toe heeft gebracht.

Externe toezichthouders zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en de Inspectie van het Onderwijs (IvO) besteden een aanzienlijk deel van hun capaciteit aan risicogericht toezicht en verscherpt- of incidententoezicht. Inzicht in bestuurlijk verval kan interne toezichthouders helpen om hun signalerend en corrigerend vermogen te versterken. De externe toezichthouders kunnen dan de intensiteit en frequentie van het toezicht afstemmen op het signalerend en corrigerend vermogen van de raad van toezicht. Het is daarom zinvol om te analyseren welke signalen er waren van bestuurlijk verval bij instellingen waar misstanden plaatsvonden en wat toezichthouders daarmee hebben gedaan. Toezichthouders kunnen die kennis benutten om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen te verbeteren, zoals per 1 juli 2021 opgedragen in de nieuwe Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen.¹

1.4 METHODE

In dit rapport combineren we de inzichten uit een literatuur- en documentanalyse, gesprekken en survey (triangulatie) om inzicht te krijgen in bestuurlijk verval. In het onderzoek hebben we verschillende methoden gebruikt, die onderling op elkaar voortbouwen. Het conceptuele en theoretische kader is ontwikkeld op basis van literatuurstudie van bestuurskundig en gedragswetenschappelijk onderzoek. Het empirische en adviserende deel is gebaseerd op documentanalyse, gesprekken en een survey.

1 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044657/2021-07-01>.

Documentanalyse

De *documentanalyse* van onderzoeksrapporten van inspecties en commissies over bestuurlijke misstanden biedt een synthese van de verschijningsvormen van verval. We hebben per sector een lijst van incidenten opgesteld waarbij bestuurlijk falen of verval een rol zou kunnen spelen. Deze lijst hebben we steeds laten toetsen en aanvullen door onze gesprekspartners. Vervolgens hebben we een uitgebreide casusbeschrijving gemaakt op basis van rapporten, krantenartikelen en andere openbare bronnen. Deze documenten geven inzicht in het aandeel van bestuurlijk verval en de rol van interne en externe tegenmacht bij het ontstaan van misstanden. Door de voorgeschiedenis uit te pluizen ontstaat inzicht in hoe toezichthouders zijn omgegaan met signalen die mogelijk aan de misstand vooraf zijn gegaan.² De metaanalyse van gedocumenteerde casussen op basis van vervalvormen diende tegelijkertijd als inbreng voor de gesprekken en het ontwikkelen van een survey.

Gesprekken

In *gesprekken* hebben we casuïstiek, risicosignalen en gedragsmechanismen voorgelegd aan bestuurders, toezichthouders en secretarissen. We hebben de gesprekspartners gevraagd in hoeverre ze ervaring hebben met bestuurlijk verval en hun gevraagd uitgebreid het vervalproces te beschrijven om de onderliggende patronen boven tafel te krijgen. Ook hebben we gevraagd wat ze zelf hebben gedaan om verval tegen te gaan en hoe zij hun signalerend en corrigerend vermogen hebben ontwikkeld.

Die gesprekken geven ook inzicht in wat de factor tijd met een bestuurder doet. In hoeverre ontwikkelen bestuurders in de loop van de tijd andere houdingen en gaan ze zich anders gedragen? En in hoeverre verandert de toezichtdynamiek doordat mensen die weerwerk moeten bieden in de loop van de tijd anders aan gaan kijken tegen de bestuurder en zich anders gaan opstellen? Welke patronen en variaties in bestuurlijk falen en verval zijn er af te leiden uit de beschrijving van bestuurlijke levenslopen?

Ook hebben we gesprekken gevoerd met interne en externe toezichthouders over effectieve vormen van signalering en tegenmacht in organisaties. Toezichthouders krijgen voortdurend sterke en zwakke signalen over allerlei kansen en risico's. Op grond waarvan komen zij tot een risicobeoordeling en welk type interventie is dan effectief en passend?

We hebben naast enkele individuele gesprekken vooral ook groepsgesprekken georganiseerd in de vorm van expertbijeenkomsten in samenwerking met toezichtorganisaties, zoals de Inspectieraad (doe-coalitie toezicht op goed bestuur), beroepsorganisatie Vide en het Haags congresbureau, Platform Governance in Cultuur, het netwerk The Midfield en het CCV. Deze groepsgesprekken hebben

2 Zie bijlage voor een eerste overzicht van deze rapporten uitgesplitst naar semipublieke sectoren.

bijgedragen aan de verdieping en het ontwikkelen van de aanbevelingen voor deze studie.

Survey

Ook hebben we een *survey* ontwikkeld voor bestuurders van semipublieke organisaties om zo te achterhalen in hoeverre symptomen van risicogedrag zich voordoen. De vragen in de *survey* hebben we ontwikkeld aan de hand van een secundaire analyse van bestaand onderzoek³ over de relatie tussen onder meer verantwoording, zelfoverschatting en risicogedrag. Op basis van de inzichten uit de documentanalyse en gesprekken hebben we aanvullende *survey*vragen geformuleerd. Het is voor bestuurders vooral van belang hoeveel tegenspraak/tegenmacht (in brede zin) zij *ervaren*, want op basis van die ervaren tegenspraak maken zij de (impliciete) keuze om al dan niet ethisch te handelen. Aan de hand van de indicatoren uit de rapporten en gesprekken hebben we items (en dimensies) geselecteerd die kunnen meten in hoeverre de directeuren tegenspraak ervaren.

De *survey* bestaat uit een aantal onderdelen. De *survey* begint met vragen over zittingsduur, aangevuld met demografische kenmerken, zoals geslacht, bestuursloopbaan en opleiding en politieke vaardigheid (Ferris et al., 2005). Vervolgens meet de *survey* de perceptie van de omgeving, inclusief de aanwezigheid van tegenmacht. Een belangrijk onderdeel hiervan is het meten van ervaren verantwoordingsplicht aan de raad van toezicht (Overman, Schillemans, & Grimmelikhuijsen, 2020). Ook meten we de perceptie van de tegenspraak in de organisatie door bijvoorbeeld raden van toezicht, cliëntenraden of collega's. De theoretische basis van deze vragenlijst wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 2 en 7.

1.5 LEESWIJZER

De opzet van de rapportage is als volgt. In de inleiding schetsen we de probleemstelling en de onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 2 beschrijven we het theoretische kader over signalering van bestuurlijk verval. In hoofdstuk 3, 4, 5 en 6 volgt per sector een beschrijving van contextfactoren en casuïstiek op basis van de rapportanalyse en gesprekken met bestuurders, secretarissen en toezichthouders. Hoofdstuk 7 bevat de sectorvergelijking op basis van de resultaten uit het *survey*-onderzoek onder bestuurders en de bevindingen uit de casusanalyse. Hoofdstuk 8 vat het onderzoek samen, geeft de conclusies en adviseert interne en externe toezichthouders hoe ze bestuurlijk verval kunnen signaleren en tegenmacht kunnen versterken.

3 Deze database is reeds samengesteld door de onderzoekers. Zie Aleksovska, Schillemans, & Grimmelikhuijsen, 2018.

Bestuurlijk verval ontstaat wanneer een bestuurder in de loop der tijd minder gaat functioneren of niet langer kan of wil voldoen aan de eisen vanuit de organisatie of de omgeving. Het verval kan de organisatie belemmeren in haar ontwikkeling en op termijn ook de relatie met de omgeving schaden. In dit hoofdstuk beschrijven we verschillende theorieën die helpen om de verschillende verschijningsvormen van bestuurlijk verval beter te begrijpen. Ook gaan we in op empirische bevindingen die inzicht geven in de relatie tussen verminderd bestuurlijk functioneren en een lange zittingsduur.

Ten eerste zullen we in dit hoofdstuk de bestuurders zelf belichten. Hierbij zoomen we in op de ontwikkeling van bestuurders in hun functie naar verloop van tijd. Bestuurders groeien in hun functie en leren van hun rol. Maar ook kunnen bestuurders na verloop van tijd hun interesse verliezen of zich focussen op nieuwe uitdagingen. Dat kan leiden tot bestuurlijk falen en op termijn tot verval. Vervolgens belichten we de omgeving waarin de bestuurder functioneert. Zowel de organisatie als de omgeving van de organisatie verandert. Nieuwe kansen en uitdagingen ontstaan voor de organisatie, maar ook normen en waarden ontwikkelen zich; denk bijvoorbeeld aan normen voor beloning of voor ongewenst gedrag.

In het derde deel van dit hoofdstuk bespreken we misstanden die ontstaan door verkeerde keuzes in de rol als bestuurder. We staan stil bij functioneel verval, bijvoorbeeld het nemen van onverstandige of onverantwoorde risico's. We vervolgen met een bespreking van moreel verval, waarbij bijvoorbeeld sprake is van integriteitsschendingen of ongepast gedrag. De vier besproken dimensies brengen we vervolgens samen in het model dat we in de volgende hoofdstukken gebruiken om de casussen te bespreken.

2.1

ONVERANTWOORDELIJK HANDELEN: ABSOLUUT VERVAL

Als eerste bron van bestuurlijke misstanden kijken we naar de bestuurder zelf. Het vermogen en onvermogen van bestuurders ligt voor een groot deel besloten in hun persoonlijkheid. De kenmerken van de persoon van de leider kunnen grote invloed hebben op de ontwikkeling van bestuurlijk verval. In *In sickness and in power* liet de Britse medicus en politicus David Owen (2008) aan de hand van internationale casuïstiek van regeringsleiders, zoals Kennedy

en Mitterand, zien hoezeer de medische kenmerken en achtergronden invloed hebben op het optreden van leiders. Vooral de ontwikkeling van hybris ofwel overmoed kreeg bij hem bijzondere aandacht. Door overmoed kunnen leiders onverantwoorde risico's nemen.

In zijn boek *Verleidingen aan de top* (2013) over de psychologie van de macht liet massapsycholoog Jaap Ginneken aan de hand van de zeven zonden zien wat macht met politieke leiders kan doen. Hij liet aan de hand van voorbeelden zien hoe vatbaar sommige leiders zijn voor verslaving, overmoed en machtsmisbruik. De grote hoeveelheid en de absurditeit van de anekdotes laat zien hoe risicovol en schadelijk dit type gedrag kan zijn en hoelang het kan duren voordat de omgeving ingrijpt. Bestuurders kunnen uit zelfbescherming of verblinding door vermeend succes hun eigen tekortkomingen of beperkingen niet meer goed zien, waardoor zelfoverschatting en riskant gedrag kunnen ontstaan. Ook kan een latente persoonlijkheidsstoornis of narcisme in bepaalde situaties opspelen. Bestuurders kunnen dusdanige risico's nemen dat ze daarmee zichzelf en de organisatie schade berokkenen. Wanneer tegenmacht in de organisatie niet goed werkt, kunnen de risico's steeds groter worden.

Deze medische en psychologische literatuur is sterk casuïstisch en gericht op de persoon van de leider en de schadelijke gevolgen daarvan voor de organisatie en omgeving. De ontwikkeling van bestuurders is meer systematisch onderzocht in de *upper echelon*-theorie. Volgens deze theorie van Hambrick en Mason (1984) is de organisatie een reflectie van de bestuurders aan de top. De persoonlijke kenmerken van de bestuurders hebben veel invloed op de kenmerken en het uiteindelijke presteren van de organisatie (Hambrick, 2007). Het idee dat de organisatie een afspiegeling vormt van de leiding klinkt sinds de financiële crisis ook door in de aandacht voor de cultuur in de bestuurskamer en het belang van voorbeeldgedrag van leiders ('boardroom dynamics' en 'tone at the top').

De mate waarin iemand (over)moed betracht, hangt niet alleen af van iemands karakter, maar komt vooral ook tot uiting in de leiderschapsstijl. Leiderschapsstijlen ontstaan altijd in interactie met de organisatie. Leiders creëren volgers, en organisaties krijgen de leiders die zij verdienen. Verschillende theorieën laten zien hoe verblinding kan ontstaan in de relatie tussen leiders en volgers. De *groupthink*-theorie laat zien hoe gesloten besluitvormingsprocessen ontstaan (Janis, 1971). Kleine groepen kunnen onder druk niet alle relevante informatie (willen) zien en daardoor in de besluitvorming collectief falen. Autoritaire bestuurders kunnen de groep naar hun hand zetten door het opzetten van oogkleppen en het uitsluiten van tegengeluid. De *framing*-theorie laat zien hoe bestuurders, organisaties en sectoren vast kunnen zitten in een dominant perspectief of beleidsdiscours (Schön & Rein, 1994). De tijdgeest kan maken dat bestuurders opgesloten zitten in bepaalde ideologische ideeën en daarin doorschieten. Dit is een vorm van groepsdenken op collectief niveau.

Leiders moeten op het juiste moment binnenkomen en weer vertrekken. Bestuurlijk verval kan ontstaan als er een mismatch is tussen de persoon van de leider en de behoefte van de organisatie. Kets de Vries (2015, p. 51) benoemt ook het *mosselsyndroom*: bestuurders vestigen zich op een bepaald moment op

een plaats met vastomlijnde ideeën en zijn er daarna moeilijk nog vanaf te brengen. Leiders kunnen verouderde, ooit succesvolle ideeën handhaven, terwijl de omgeving al lang is veranderd. Succes kan alleen voortduren als de organisatie zich steeds aanpast aan veranderende omstandigheden. Leiders die hechten aan controle, volgzzaamheid en hokjesgeest worden voorbijgestreefd door organisaties waarin men hecht aan ideeën, informatie en interactie.

Leiderschapsstijlen

Het onderzoek naar leiderschapsstijlen laat zien dat sommige leiderschapsstijlen leiden tot meer risicogedrag en psychopathie dan anderen. In *Balanceren aan de top* (1988) en het daarop voortbordurende werk *Leiderschap ontrafeld* (2015) beschrijft leiderschapsdeskundige Manfred Kets de Vries vanuit psychologische invalshoek de effecten van vijf problematische leidersstijlen op de organisatie. Deze leiderschapsstijlen hebben zowel positieve als negatieve kanten. Afhankelijk van de fase waarin een organisatie zich bevindt, kan die behoefte hebben aan een andere leiderschapsstijl (Kets de Vries, 2015, p. 100-115):

- *De theatrale leider*, die verslaafd is aan onverantwoorde risico's en alles op alles zet om zijn concurrent te overtreffen. Zeer ambitieus en ijverig, maar vaak ook allesbehalve efficiënt.
- *De achterdochtige leider*, die verslaafd is aan het overdreven analyseren van situaties en een soort falingsfobie heeft. Extreme informatiebehoefte en ultraconservatisme zorgen voor een inflexibele, onnodig defensieve bedrijfs-cultuur.
- *De afstandelijke leider*, die het bedrijf, ver weg van het productieproces of de relevante markt, vanuit geïsoleerde kantoorroimtes wenst te besturen. Deze leider voelt kil en haast klinisch aan en heeft nauwelijks een band met zijn product, hoewel de beleidsfocus overduidelijk op het versterken van de machtspositie wordt gelegd.
- *De depressieve leider*, die misantropische trekjes heeft, het nodige zelfvertrouwen ontbeert en een dermate angst heeft voor het alsmear veranderende economische klimaat dat de leider zich terugtrekt in verouderde strategieën. Een haast zwart-romantisch aanvoelende schaduw van 'er is geen hoop' ontleent het bedrijf alle flexibiliteit en slagkracht op de markt.
- *De dwingende leider*, die overdreven perfectionistisch, controleziek, bureaucratisch en kortzichtig is. Deze leiders zijn dermate overtuigd van het eigen gelijk, dat ze met open ogen de afgrond inlopen.

In dit onderzoek veronderstellen we dat bestuursstijlen niet statisch zijn, maar zich kunnen ontwikkelen. Ook in de literatuur is dit een veelvoorkomend uitgangspunt. Succesvolle leiders kunnen van stijl wisselen of openstaan voor invloeden vanuit de organisatie. Robert Quinn (1991, p. 117) heeft laten zien dat werknemers leiders als effectief beoordelen juist als ze in staat zijn om verschillende rollen te vervullen. Dat wil niet zeggen dat ze geen zwakke kanten

hebben, maar wel dat ze blinde vlekken hebben overwonnen. Ze hebben zich ontwikkeld en hun profiel uitgebreid met meer rollen. Ineffectieve leiders hebben duidelijke zwakke plekken of vervullen leiderschapsrollen die uit balans zijn. De groep leiders die in alle rollen hoog scoren, vervulden naar verhouding hogere managementposities en werkten langer bij de organisatie. In die groep waren vrouwen hoger vertegenwoordigd. Het kost kortom tijd om in meerdere rollen te groeien als leider. Het snel wisselen van organisaties helpt dus niet om je te bekwamen in verschillende leiderschapsrollen. Ook Roel Bekker (2012) laat in zijn boek *Marathonlopers rond het Binnenhof* over exceptionele topambtenaren zien dat succes en falen sterk van de context afhangen. Het gaat om de mate waarin de topambtenaar in staat is om zijn leiderschapsstijl aan te passen aan de ontwikkelingsfase van de organisatie.

Bestuurders dienen voldoende competenties te hebben om hun rol als leider van een semipublieke organisatie te kunnen vervullen. Voor een aantal van die kwaliteiten geldt dat ze belangrijk zijn, maar dat een teveel aan of een ongepaste competentie een potentieel gevaar vormt. Denk bijvoorbeeld aan de politieke vaardigheid van een bestuurder, zoals de competentie om goed te kunnen netwerken en in te kunnen schatten wat de agenda van een ander is (Ferris et al., 2005). Dat is belangrijk om aan de top te komen, maar het is ook een kwaliteit die bestuurders kunnen misbruiken. In dat licht kunnen sommige bestuurders zichzelf beter beheersen, bijvoorbeeld door te zorgen dat ze in de toekomst zich moeten verantwoorden (Overman et al., 2020). Een van de voorspellers voor de relatie tussen politieke vaardigheid en uiteindelijke prestaties van een bestuurder is de gevoelde verantwoordingsplicht (Frink & Ferris, 1999). Bestuurders zullen betere en meer doordachte beslissingen nemen als ze weten dat ze zich in de toekomst dienen te verantwoorden aan belangrijke anderen. Dat kan bijvoorbeeld de raad van toezicht zijn, of het kunnen burgers zijn die gebruikmaken van een dienst (Aleksovska, Schillemans, & Grimmelikhuijsen, 2019).

Verval in het seizoenenmodel

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat bestuurlijk verval een probleem is dat geleidelijk ontstaat. Bestuurders starten met een frisse blik, maar kunnen na verloop van tijd problematisch gedrag laten zien. Hambrick en Fukutomi (1991) onderscheiden verschillende seizoenen van een bestuurlijke loopbaan. In het begin zullen bestuurders het mandaat beantwoorden dat ze bij aanstelling hebben gekregen. Ze hebben nog geen hele sterke overtuigingen, zijn beperkt deskundig, laten zich door alles en iedereen informeren, hebben veel belangstelling voor de bestuurstaak, maar nog relatief weinig macht. In de volgende fases zullen hun overtuigingen steeds sterker en leidend worden. Hun taakdeskundigheid en macht nemen toe. Nadat de bestuurders enige vaste grond onder de voeten voelen, zullen ze gaan experimenteren en vernieuwen. Een convergentieproces van geleidelijke verandering zal optreden. De taakinteresse en de diversiteit aan informatiebronnen nemen eerst nog verder toe, om daarna af te nemen. De informatie en personen die ze raadplegen, worden steeds sterker gefilterd vanuit een vaststaand paradigma.

Tabel 2.1 Seizoenenmodel van een bestuurlijke loopbaan

Kritieke bestuurlijke kenmerken	1. Mandaat beantwoorden	2. Experimenteren	3. Selecteren van langetermijnthema	4. Convergeren	5. Disfunctioneren
Paradigmabinding	Gematigd sterk	Sterk of zwak	Matig sterk	Sterk, toenemend	Erg sterk
Taakdeskundigheid	Beperkt, snel toenemend	Gemiddeld, enigszins toenemend	Hoog, licht toenemend	Hoog, licht toenemend	Hoog, licht toenemend
Informatiediversiteit	Veel bronnen, ongefilterd	Veel bronnen, toenemend gefilterd	Minder bronnen, gemiddeld gefilterd	Weinig bronnen, sterk gefilterd	Erg weinig bronnen, sterk gefilterd
Taakinteresse	Hoog	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld, afnemend	Laag en afnemend
Macht	Weinig, toenemend	Gemiddeld, toenemend	Gemiddeld, toenemend	Sterk en toenemend	Erg sterk en toenemend

Noot: Vertaald uit Hambrick en Fukutomi (1991, p. 729).

Uiteindelijk kan het convergentieproces ontaarden in disfunctioneren als bestuurders zich beginnen te vervelen, geen nieuwe informatie meer tot zich nemen en star vasthouden aan eigen overtuigingen. Het aanvankelijke enthousiasme kan uitdoven, de bestuurder kan op de automatische piloot gaan functioneren en noodzakelijke vernieuwing uit de weg gaan. Deze situatie kan lang duren en is lastig te doorbreken, aangezien de bestuurder machtig is en zichzelf mogelijk heeft omringd met gelijkgestemden. Maar uiteindelijk kan het gebrek aan adaptief, lerend en strategisch vermogen de organisatie en de relatie met de omgeving schaden, zie Tabel 2.1.

Niet alle bestuurders zullen alle fases doorlopen en sommige bestuurders kunnen op enig moment in meerdere fases tegelijk worden geclassificeerd. En lang niet alle bestuurders zullen een even groot stempel op de organisatie kunnen drukken. Er zijn vele uitzonderingen en variaties mogelijk. Toch is het uitgangspunt van deze theorie bruikbaar voor het beschouwen van de bestuurders in ons onderzoek. Bovendien geldt: hoe groter de discretionaire bevoegdheden, hoe groter de kans dat de seizoenen zich manifesteren (Hambrick & Fukutomi, 1991, p. 735). In de semipublieke sector is de autonomie van bestuurders afgelopen decennia overwegend toegenomen.

Niet alle onderzoekers onderscheiden al deze fases en niet alle bestuurders doorlopen de fases (Hambrick & Fukutomi, 1991, p. 735). Bij binnenkomst zullen sommige bestuurders juist meteen hun eigen ideeën proberen door te voeren. Anderen zullen nooit experimenteren, maar meteen één of meer thema's

selecteren om hun lijn mee te consolideren. Verstandige bestuurders vinden de balans tussen vernieuwen en consolideren en vertrekken voordat ze disfunctioneren. Een deel van de bestuurders komt nooit toe aan consolidatie omdat ze voortijdig vertrekken zonder een noemenswaardig stempel op de organisatie te hebben gedrukt; anderen komen al snel in een fase van disfunctioneren. Het mandaat dat een bestuurder bij aankomst heeft, hangt ook sterk af van de erfenis die een voorganger heeft achtergelaten en de bereidheid van de organisatie om nieuw leiderschap te omarmen. Bovendien is de overgang naar een volgende fase niet aan een specifieke tijdsduur verbonden.

De rol van tijd

Verval komt met de jaren, maar of en wanneer dat inzet kan per persoon verschillen. Bestuurlijk onvermogen ontstaat vooral als een bestuurder zijn optimum bereikt heeft, zich niet meer ontwikkelt en ook niet meer weg kan uit zijn functie. Voor verschillende beroepen is onderzocht vanaf welke leeftijd of carrièrefase de beroepsbeoefenaars minder of anders gaan functioneren (Brooks, 2019). Functies die een goede fysieke conditie vereisen, kennen een vroeg vervalmoment tussen de twintig en midden dertig. Veel topsporters worden daarna trainer of bestuurder of kiezen een andere loopbaan. Ook voor bestuurders geldt dat zij fysiek fit en gezond moeten zijn.

Voor mentale condities is er volgens de Britse psycholoog Raymond Cattell (1941) een onderscheid te maken tussen innovatief en synthetiserend vermogen. Innovatief vermogen of fluïde intelligentie neemt gemiddeld af bij dertigers en veertigers, waardoor ze lastiger nieuwe kennis kunnen ontwikkelen. Maar het synthetiserend vermogen of de kristalliserende intelligentie neemt niet of pas veel later af, waardoor mensen complexe kennis en inzichten kunnen blijven uitleggen (Cattell, 1941, p. 592.) Technisch en wetenschappelijk vernieuwend zijn mensen ook gemiddeld tot midden dertig. Technische ondernemers maken vooral naam en kapitaal als twintiger. Wetenschappers schakelen vaak over van uitvinder naar instructeur door minder te publiceren en meer les te geven (Brooks, 2019). Ook voor bestuurders is het verstandig om tijdig in te zien dat zij niet langer alle innovatieve ontwikkelingen in hun organisatie kunnen bedenken of tot in detail begrijpen. Ze kunnen de innovatieve ontwikkelingen wel ondersteunen, bij elkaar brengen en uitdragen.

Verval kan zelfs alleen een perceptie of persoonlijke ervaring zijn. Als bestuurders voorheen veel succes boekten, dan kunnen zij zelf of hun omgeving een afname van dat hoge succesniveau als verval ervaren. Succes kan hoge verwachtingen scheppen en het streven naar succes kan mensen ver doen rijken. Maar niemand kan de lat telkens hoger leggen. Arthur Brooks (2019) formuleerde dat als het *principle of psychoprofessional gravitation*: 'the idea that the agony of professional oblivion is directly related to the height of professional prestige previously achieved, and to one's emotional attachment to that prestige'. Zo voelde de wetenschappelijke grensverlegger Charles Darwin zich in het laatste deel van zijn leven depressief omdat hij zijn vroegere succes niet meer kon

evenaren. Ook voor bestuurlijk verval geldt dat mensen prestaties vaak afmeten aan eerder succes.

De rol die leeftijd en zittingsduur spelen bij het functioneren van bestuurders is vooral onderzocht in bedrijfskundige literatuur. Bij een monistisch bestuur (*one-tier board of directors*) gaat het om bestuurders (*executives*) en toezichhouders (*non-executives*). Bij een duaal bestuur (*two-tier*) is er een aparte raad van commissaris of toezichthouder. In de Corporate Governance Code staat dat een commissaris wordt benoemd voor een periode van vier jaar. Daarna is eenmalig een herbenoeming voor een periode van vier jaar mogelijk. De commissaris kan nadien wederom worden herbenoemd voor een benoemingstermijn van twee jaar, waarbij maximaal twee jaar verlenging mogelijk is. Herbenoeming na een periode van acht jaar dient de raad van commissarissen te motiveren in hun jaarverslag (MCGG 2016, p. 21).

Naarmate chief executive officers (CEO's) ouder zijn en/of langer aan het roer staan, worden de bedrijfsprestaties over het algemeen minder. Rijksuniversiteit Groningen en het CBS (2019) hebben onderzoek gedaan naar de invloed van managementkwaliteit op bedrijfsresultaten. Industriële bedrijven met een hogere kwaliteit van het management presteren beter. Een hoge productiviteit en meer internationale activiteiten van het bedrijf gaan vaak samen met een hogere managementkwaliteit van de leiding. Managers van boven de 60 jaar scoren het laagst op de deelscores personeelsmanagement, doelstellingen en monitoring.

Het blijkt dat de managementkwaliteit positief samenhangt met het salaris van de CEO tot een niveau van 600.000 euro. De CEO's die het langst in het bestuur zitten, behalen de laagste scores op alle dimensies van managementkwaliteit. Vooral voor de maatstaf personeelsmanagement (en in mindere mate doelstellingen) scoren deze langst zittende CEO's fors lager dan de rest. Deze verschillen zijn vrijwel allemaal statistisch significant. Opvallend is dat CEO's die juist kort als bestuurder actief zijn, de beste scores behalen. Het lijkt er dus op dat de lengte van de periode waarin een CEO actief is als bestuurder een sterkere samenhang heeft met de kwaliteit van het management dan de leeftijd van de CEO (zie onder andere Stoker & Garretsen, 2018, hoofdstuk 10).

De rol van zittingsduur

Ook Kets de Vries (1994) ziet een neergang na verloop van tijd. Topbestuurders in zijn onderzoek gaan zelf uit van een ideale zittingsduur van zeven jaar (plus of min twee jaar). Maar als het om henzelf gaat, willen bestuurders toch vaak langer blijven. Uit angst voor machtsverlies en confrontatie met de eigen sterfelijkheid gaan bestuurders de vraag naar hun opvolging volgens Kets de Vries vaak te lang uit de weg. Ook hun omgeving durft de kwestie niet snel aan te kaarten. Het is de taak van de raad van toezicht om de vervalkenmerken tijdig te signaleren en het gesprek over de opvolging na verloop van tijd te starten. De raad van toezicht is vanuit zijn rol als werkgever ook verantwoordelijk voor de vier voornaamste symptomen van disfunctioneel leiderschap (Kets de Vries, 2015, p. 120): macht, extra's, podium, salaris (*power, perks, podium and pay*).

In de publieke sector is het onderzoek naar de rol van zittingsduur en leeftijd vooral kwalitatief onderzocht. Op basis van ervaringskennis werkt de rijksoverheid met het 3-5-7-model, waarbij iemand gemiddeld drie jaar nodig heeft om in zijn functie te groeien, na vijf jaar optimaal functioneert en na zeven jaar op zoek dient te gaan naar een andere functie. Bij de meeste ministeries is dit model een richtlijn. Departementen werken met een personeelsschouw waarin het management het personeel periodiek een mobiliteitsbeoordeling geeft. Dat kan ertoe leiden dat medewerkers vrijwillig of gedwongen op zoek moeten naar een andere functie (Rijksoverheid, 2018, p. 28). Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is er al lange tijd een geformaliseerde banencarrousel. Voorheen wisselden elke vier jaar de overplaatsbare ambtenaren van functie. Inmiddels is dat systeem flexibeler en mag een medewerker maximaal zes jaar een functie vervullen. Specialisten mogen hun functie langer vervullen. Ook de Algemene Bestuursdienst werkt met een maximale benoeming voor vijf jaar, waarna het de bedoeling is dat een directeur van functie wisselt. Secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en andere leden van de Top Management Groep worden bij koninklijk besluit benoemd voor maximaal zeven jaar, waarna alleen in bijzondere gevallen verlenging mogelijk is.⁴ Uit een analyse van publiek bekende loopbaangegevens van de hoogste ambtenaren van *NRC Handelsblad* bleek dat de helft van de 88 topambtenaren korter dan twee jaar in de huidige functie zit. Nog geen derde van de huidige ambtelijke top bleef vijf jaar in de vorige functie.⁵ De Algemene Bestuursdienst onderschrijft in een reactie op het onderzoek dat te snel wisselen van functie de kwaliteit van uitvoering niet ten goede komt. De huidige verplichting na zeven jaar te rouleren zorgt er echter voor dat topambtenaren nog veel eerder wisselen van functie.⁶ Het *NRC* concludeert dan ook dat de ooit machtige topambtenaren nu passanten zijn. Uit een evaluatie van het ABD-systeem door de Universiteit Utrecht blijkt dat de mobiliteit te lang zittende ambtelijke managers voorkomt. Het loopbaanmodel leidt tot de gewenste mobiliteit, maar wordt te strikt toegepast. De gemiddelde zittingstijd van een topambtenaar is 4,3 jaar in 2020.⁷ Christiaan Kooman beschreef 35 integriteitskwesaties in het openbaar bestuur, waarbij in een groot aantal kwesaties de betrokken bestuurders al langere tijd in functie waren. Het waren vaak ervaren bestuurders die in de fout gingen. Bestuurders reageerden ook heel verschillend op integriteitskwesaties. Sommigen boden meteen excuses aan en traden terug. Zij toonden berouw en probeerden te leren van fouten. Anderen gingen frontaal de aanval aan en ontkenen verantwoordelijkheid of schuld, zelfs nadat ze door de rechter waren

4 www.algemenebestuursdienst.nl/vacatures-en-loopbaan/criteria-algemene-bestuursdienst.

5 www.nrc.nl/nieuws/2020/02/20/ooit-machtige-topambtenaren-zijn-nu-passanten-a3991207.

6 <https://publiekdenken.nl/nieuws/publieke-professionals/onervaren-topambtenaren-slecht-voor-kwaliteit-bestuur/>.

7 www.uu.nl/nieuws/algemene-bestuursdienst-moet-zichtbaarder-en-strategischer-worden.

veroordeeld. Ook organisaties verschilden in hun reactie op integriteitskwesaties. Sommige pasten hun procedures en controlemechanismen aan en andere gingen door alsof er niets gebeurd was.

2.2 ONACHTZAAM VOOR DE OMGEVING: RELATIEF VERVAL

In dit onderzoek kijken we zowel naar de bestuurder als naar de omgeving. Die omgeving geeft advies en biedt een netwerk aan de bestuurder. De organisatie en vooral de raad van toezicht dient tegenwicht te bieden aan de bestuurder. De correctiemechanismen rondom bestuurders helpen om hen voor verval te behoeden. Vanuit een organisatie- en/of omgevingsperspectief kan bestuurlijk verval ontstaan door een gebrekkig functionerend systeem van interne en externe checks-and-balances. De *toxische driehoektheorie* laat zien hoe bestuurders destructief leiderschap kunnen ontwikkelen als gevolg van bepaalde persoonskenmerken, ontvankelijkheid van volgers en het ontbreken van tegenmacht in de omgeving (Padilla, Hogan, & Kaiser, 2007). Volgers hebben invloed op het ontsporen van leiderschapsprocessen, bijvoorbeeld door charismatische leiders voortijdig te prijzen en critici te vroeg de mond te snoeren.

Interactie tussen de bestuurder en de omgeving vindt op twee niveaus plaats. Enerzijds is er de uitwisseling binnen de organisatie, bijvoorbeeld tussen de raad van toezicht en de bestuurder, of tussen de directe collega's uit het managementteam en de bestuurder. Anderzijds vindt er uitwisseling plaats tussen de omgeving van de organisatie en de bestuurder, zoals tussen de bestuurder en externe toezichthouders of visitatiecommissies. De interactie tussen de bestuurder en de omgeving kan variëren in intensiteit. Het is belangrijk om de *ervaren* intensiteit vanuit het gezichtspunt van de bestuurder centraal te stellen. Bestuurders handelen immers op basis van de tegenspraak die zij ervaren en die kan verschillen van de feitelijke situatie. Uit psychologisch onderzoek blijkt ook dat individuen in situaties van gelijke institutionele tegenmacht een heel verschillende perceptie hebben van die tegenmacht (Tetlock, 1992).

De toxische driehoek kan ontstaan tussen de persoonskenmerken van de leider, de ontvankelijkheid van volgers en het ontbreken van tegenmacht in de omgeving. In de theorie van Mulvey en Padilla (2010) staan drie factoren centraal: externe instituties, interne governance en escalerende omgevingsfactoren. De belangrijkste interne institutie die de bestuurder kan tegenspreken, is de raad van toezicht. Maar ook andere instituties binnen semipublieke organisaties kunnen het gedrag van bestuurders inperken. Regelingen voor interne verantwoording en bestuursregelingen voor bijvoorbeeld beloning spelen hierbij een rol. Interne governancefactoren die toxisch leiderschap bevorderen, zijn volgens Mulvey en Padilla (2010) een monistisch bestuursmodel (*one-tier board* voor bestuur én toezicht), een groter aantal bestuursleden en hogere beloning in een periode van mindere prestaties. Daarnaast spelen ook volgers een rol. In veel situaties zijn de dagelijkse collega's en medewerkers van de bestuurder de eerste verdedigingslinie tegen bestuurlijk falen.

Onder externe instituties verstaan we overheidsregulering, deskundigen in de sector en externe toezichthouders. Daarnaast spelen ook media een rol. In dit onderzoek zijn vooral overheidsregulering en externe toezichthouder van belang. Externe institutionele factoren die volgens Mulvey en Padilla (2010) bijdragen aan toxisch leiderschap, zijn bijvoorbeeld zwakkere overheidsregulering en een groter aantal overlappende toezichthouders. Daarnaast is ook de aan- of afwezigheid van een breder governancekader bepalend voor de externe tegenmacht: governancecodes of andere institutionele kenmerken van de sector kunnen tegenwicht bieden en misstanden voorkomen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014).

Tot slot is de omgeving van de organisatie van belang. De omgeving is niet statisch en verandert continu. Dat heeft gevolgen voor kansen en risico's voor de organisatie. Zo ontstaan bijvoorbeeld nieuwe markten voor zorgaanbieders, onderwijsinstellingen of corporaties. Of er ontstaan mogelijkheden om geld op een andere manier te investeren. Daarnaast zijn ook normen en waarden in de samenleving aan verandering onderhevig. Waar bijvoorbeeld topbeloningen voorheen geoorloofd waren, heeft de balkenendenorm de riantesalarisafspraken beperkt. Ook zorgt #MeToo voor veranderende verwachtingen ten aanzien van gedrag van bestuurders jegens hun personeel. Omgevingsfactoren die bijdragen aan ontsporing zijn complexiteit, instabiliteit van en dynamiek in de omgeving. Hoe groter de externe dreiging is die medewerkers ervaren, hoe meer ze assertief en niet-participatief leiderschap zullen accepteren. Culturele waarden zoals een lage mate van onzekerheidsvermijding, sterk collectivisme en hiërarchische afstand worden ook geassocieerd met toxisch leiderschap.

Interactie tussen bestuur en omgeving

Na verloop van tijd hebben sommige bestuurders de mogelijkheid om de intensiteit van de tegenmacht uit hun omgeving te beïnvloeden. Bestuurders kunnen het interne toezicht bijvoorbeeld beïnvloeden door weinig kritische of onervaren toezichthouders voor te dragen voor de raad van toezicht. Of bestuurders kunnen na verloop van tijd minder oor hebben voor kritiek van buiten, waardoor de door bestuurders *ervaren* tegenspraak afneemt. Daardoor kan de balans tussen het gedrag van bestuurders en de terugkoppeling vanuit hun omgeving verschuiven. In ons onderzoek gaan we op zoek naar manieren om te voorkomen dat bestuurders die lang op hun plek zitten verminderde verantwoordingsdruk ervaren.

Bestuurders kunnen bijvoorbeeld de tegenspraak verminderen door zich te omringen met jaknikkers. Bestuurders hebben steun uit hun omgeving nodig, maar kritiekloze steun kan op den duur de denkkraft van de organisatie ondermijnen. Wanneer de bestuurder zich omringt met jaknikkers en hen bevoordeelt, is dat een signaal naar de organisatie dat anders denken niet loont. Daarnaast speelt ook het negeren of uitschakelen van tegengeluid een rol: bestuurders kunnen erin bedreven raken om minderheden in de organisatie monddood te maken en tegengeluiden te smoren. Tegensprekers kunnen ook te

veel gericht zijn op behoudzucht of de eigen belangen, waardoor de bestuurder zich eerder gelegitimeerd voelt om het geluid te negeren.

Tot slot moet er ook oog zijn voor de soms geringe kracht van tegenmacht: tegensprekers kunnen over te weinig zeggingskracht en organisatievermogen beschikken om echt invloed uit te oefenen op de bestuurder. Bestuurders hebben baat bij interne tegenspelers die de identiteit, doelstellingen en maatschappelijke meerwaarde van de organisatie bewaken. Leden van de raad van toezicht hebben baat bij interne partijen die aanvullende informatie inbrengen daar waar de ‘voelsprietten’ van de raad van toezicht onvoldoende sensitief zijn en die als *fire alarm*, als interne klokkenluider, kunnen fungeren (WRR, 2014).

Recent onderzoek van De Waal en anderen in de Nederlandse financiële sector/bedrijfsleven laat zien dat er negatieve gevolgen kunnen zijn van een langere zittingsduur van zowel de raad van commissarissen (RvC) als de raad van bestuur (RvB):⁸ “Zo kan een lange zittingsduur van de RvC leiden tot interpersoonlijke spanningen in de relatie met de RvB (De Waal, 2020). Een langere zittingsduur van de RvB maakt het soms juist weer lastiger voor RvC-leden om hun toezicht- en adviestaak goed uit te voeren, zeker als de RvC er zelf kort zit (Mostert, 2020). Voor het goed kunnen uitvoeren van zijn toezicht- en adviesrol is langere aanstelling van de RvC juist behulpzaam als de RvB er al langer zit (Mostert, 2020). Maar hierdoor kan ook juist conflict ontstaan tussen de RvC en het bestuur (leden) en is om dat te voorkomen juist tijdige instroom van nieuwe commissarissen nodig (De Waal, 2020). Naast de individuele zittingsduur zou ook de verspreiding en samenloop van de collectieve zittingsduur van een RvC en RvB een aandachtspunt voor extern toezicht moeten zijn.”

De Waal heeft ook de internationale wetenschappelijke literatuur in kaart gebracht waaruit blijkt dat de zittingsduur van het bestuur en de RvC als *groep* een bepalende factor kan zijn voor het functioneren van en de relatie tussen RvC en RvB: “Een langere zittingsduur van (individuele) commissarissen kan bijdragen aan de opbouw van kennis en ervaring. Dat helpt bij het uitvoeren van de toezichtsrol en het versterken van het onderling vertrouwen (Boivie et al., 2016). Maar sociaalpsychologisch onderzoek laat zien dat juist de toestroom en de acceptatie van nieuwe leden ook positieve gevolgen kunnen hebben voor het functioneren van RvC en RvB (Rink, Kane, Ellemers, & Van der Vegt, 2013). Het maakt dat deze groepen meer openstaan voor verschillende en nieuwe ideeën. Een groep die al langer dezelfde samenstelling heeft zonder nieuwe toestroom, kan sterker vasthouden aan gedeelde overtuigingen en een vijandige houding aannemen naar mensen met andere waarden (bijvoorbeeld Jehn, 1994; Ellemers, De Gilder, & Haslam, 2004; Hogg, 1992).”⁹

8 Zie ook De Waal in De Waal & Bokhorst, 2021.

9 Deze twee alinea’s en bijbehorende verwijzingen zijn uitgewerkt door De Waal in De Waal & Bokhorst, 2021.

2.3 ONBEKWAAMHEID: FUNCTIONEEL VERVAL

Naast de rol van de bestuurders en de interactie met hun omgeving kijken we ook naar de aard van het verval. De aard van het bestuurlijke verval kan bij misstanden in de semipublieke sector verschillend zijn. Een deel van de misstanden komt voort uit de manier waarop bestuurders hun functie vervullen. Het gaat om risico's die bestuurders nemen bij strategische beslissingen die onverantwoord of verkeerd zijn voor de organisatie. Deze misstanden classificeren we als functioneel verval en bespreken we in deze paragraaf. In de volgende paragraaf bespreken we integriteitsschendingen en ongepast gedrag van bestuurders die op moreel verval duiden.

Ook capabele bestuurders kunnen domme dingen doen. Ze kunnen strategische fouten maken, zoals het kopen van derivaten waarvan ze de risico's niet goed kunnen inschatten. Ze kunnen daarbij ten onrechte vertrouwen op een hoofdfinanciën met een ingewikkeld verhaal, of derivaten kopen omdat iedereen dat op een bepaald moment in de sector doet. Overmoed maakt dat een bestuur aan overambitieuze, grote projecten begint die het niet kan voltooien, zoals een overname, fusie, bouwproject of ICT-vernieuwing. Halverwege opgeven is vaak geen optie, omdat er dan alleen kosten zijn gemaakt zonder dat daar resultaten tegenover staan.

Bij complexe besluitvorming hebben mensen al snel last van informatie-overload en maken ze gebruik van heuristieken. Heuristieken die een belangrijke rol spelen bij overmoed zijn miskalibratie, het 'beter dan gemiddeld'-effect, de illusie van controle en het onrealistisch optimisme.¹⁰ Bij miskalibratie is de voorspelling van een individu minder vaak waar dan diegene vooraf had verwacht (Pulford & Colman, 1997, p. 127). Het 'beter dan gemiddeld'-effect laat zien dat de meeste mensen denken dat ze beter dan het gemiddelde presteren (Taylor & Brown, 1998). De illusie van controle laat zien dat mensen de mate overschatten waarin zij gebeurtenissen kunnen controleren. Onrealistisch optimisme kan ook leiden tot overmoed (Glaser & Weber, 2007, p. 7). Door fouten in de informatieverwerking kunnen bestuurders ook strategische fouten maken.

Een belangrijke factor bij overmoed en risicogedrag speelt narcisme (Chatterjee & Hambrick, 2007). Narcisme bestaat uit opvattingen, gedrag en interactie; het is een zelfbeschermingsstrategie waarbij mensen hun innerlijke gebrek aan zelfachting en zelfvertrouwen compenseren door zichzelf te presenteren als belangrijk om zo bevestiging te krijgen van hun superioriteit. Hoe meer narcisme, hoe meer risico's op destructief gedrag. Maar een basaal niveau van narcisme kan bijdragen aan productiviteit. Mensen scoren ook niet constant op narcisme-indicatoren, maar socialiseren zichzelf daarin. Onderdelen van die indicatoren zijn beloning en macht van de bestuurder, bijvoorbeeld de totale beloning, de ratio tussen beloning van de topbestuurder en de tweede

10 Zie ook <https://dspace.ou.nl/bitstream/1820/3700/1/MWJHBroersma2010.pdf>.

bestuurder, het conformeren aan geldende regels (ook in de boardroom wordt niet gerookt) en *trophy wives of toy boys*.

Vanuit een behoefte aan bevestiging ondernemen narcisten opzienbarende acties die kunnen resulteren in succes. Als er succes volgt, schrijven narcisten dat toe aan zichzelf (interne attributie) (Rijsenbilt & Commandeur, 2016, p. 24). Als er mislukking volgt, gaan narcisten vrij ver om dat te maskeren, waardoor fraude en machtsmisbruik kunnen ontstaan. Uit zelfbescherming negeren ze de gevoelens en het gedrag van anderen, waardoor ze hun empathische vermogens niet ontwikkelen. Al te narcistische bestuurders luisteren slecht, dulden geen tegenmacht en omgeven zichzelf met jaknikkers. Het ontbreken van tegenmacht kan uiteindelijk de leider en de organisatie nekken (Immerzeel, 2016; Rijsenbilt & Rodenberg, 2015). Er is sprake van een kantelpunt waarop bij toenemend narcisme van de CEO de verbetering van de financiële prestaties omslaat in een verslechtering van de financiële prestaties.

De vraag is welke factoren van invloed zijn op dat kantelpunt, in het bijzonder de zittingsduur en de mate van tegenmacht in de organisatie. Op het gebied van organisatiecriminaliteit is het nodige onderzoek verricht naar fraudepreventie. De Amerikaanse hoogleraar Marianne Jennings heeft 'de zeven voortekenen van ethische ineensloring' beschreven die zouden aangeven wanneer er grote kans bestaat dat een onderneming integriteitsproblemen krijgt. Volgens integriteitsonderzoeker Paul Koedijk (2010) hebben de voortekenen vrijwel allemaal te maken met de opstelling van de leiding van een organisatie. Hij noemt druk van bovenaf, angst en stilte onder personeel, megalomane CEO's die zich omringen met jonge jaknikkers, een zwakke raad van bestuur, vriendjespolitiek, een cultuur van 'wij zijn de besten' en uiterlijk vertoon van goed burgerschap.

2.4 ONBEHOORLIJKHEID: MOREEL VERVAL

Naast de functionele dimensie is er ook een morele dimensie van verval. Bestuurlijk verval kan ontstaan wanneer de persoonlijke normen van de bestuurder niet langer in overeenstemming zijn met de sociale en collectieve normen vanuit de organisatie en de omgeving. Bestuurders kunnen het minder nauw gaan nemen met normen, waardoor normvervaging en regelovertreding ontstaan. Ze kunnen voor zichzelf lagere normen ontwikkelen dan voor anderen, of denken dat ze wegekomen met regelovertreding. Excuses om zich niet aan regels te houden en voor zichzelf een uitzonderingspositie te rechtvaardigen, zijn ook makkelijk te bedenken. Ze werken bijvoorbeeld harder en langer dan anderen, dragen meer verantwoordelijkheden en kunnen het gevoel ontwikkelen dat daar best wat meer vrijheden en gunsten tegenover mogen staan, zoals salarisverhoging en bonussen. De zware verantwoordelijkheid kan ook te veel van hun zelfbeheersing vergen. Door de voorbeeldfunctie van de bestuurder kan ook licht moreel verval leiden tot een nalatige organisatiecultuur, waarin iedereen zichzelf gunsten en vrijheden verschafft.

Moreel verval kan ook relatief zijn wanneer de bestuurder vasthoudt aan bestaande normen, maar de omgeving de normen aanscherpt. Dat is

bijvoorbeeld het geval rond salarissen- en beloningenbeleid dat conflicteert met de nadien ingevoerde balkenendenorm voor salarissen in de publieke sector. Moreel verval kan eveneens optreden in een normatief of juridisch vacuüm waarin toezichthouders de risico's van bepaald schadelijk gedrag nog niet hebben gesignaleerd en er nog geen regelgeving voorhanden is, zoals een verbod op de aanschaf van rentederivaten.

De mate waarin moreel verval optreedt, hangt af van de discrepantie tussen de persoonlijke normen van de bestuurder, de sociale normen van de organisatie en de collectieve normen vanuit de omgeving. Als er een misdrijf is gepleegd, kijken rechercheurs altijd of iemand er een motief, gelegenheid en middelen zonder alibi voor heeft gehad. Bij het signaleren van risico's op fraude gebruikt men de fraudedriehoek (KPMG International, 2013). Mensen hebben een motief, ervaren druk of komen in de verleiding om fraude te plegen. De gelegenheid doet zich voor of ze creëren de gelegenheid daartoe. En ze hebben voor zichzelf een rationalisatie of alibi bedacht waarmee ze hun normafwijkend gedrag kunnen rechtvaardigen. Om fraude te bestrijden kunnen organisaties wat veranderen aan de cultuur, of de sector wat aan de omstandigheden, zodat mensen niet in de verleiding komen. De overheid kan het systeem zo inrichten met toezicht, controle en transparantie dat de gelegenheid zich niet voordoet. Met goed voorbeeldgedrag kunnen leiders voorkomen dat mensen slecht gedrag rationaliseren.¹¹

Bij integriteitsschending overschrijdt de bestuurder evident juridische grenzen waarvoor geen excuses bestaan, zoals belangenverstrengeling, fraude, valsheid in geschrifte en omkoping. De verleiding kan te groot zijn en de gepercipieerde pakkans te laag. Regelovertreding ontstaat wanneer collectieve normen niet (langer) in overeenstemming zijn met persoonlijke of sociale normen en wanneer de gepercipieerde pakkans laag is. Motieven en gelegenheden (willen en kunnen) zijn bepalend bij regelovertredend gedrag van personen en ondernemingen. Coleman heeft laten zien hoe sociale normen de kaders voor individueel gedrag kunnen bepalen en hoe dat gedrag weer tot sociale uitkomsten kan leiden. Rechtssociologisch onderzoek leert dat spontane naleving afhangt van de kennis van de regels, de kosten en baten van naleving, de normacceptatie en normgetrouwheid binnen de doelgroep en de (ervaren) maatschappelijke controle (Zijlstra & Munneke, 2012; Munneke, 2008).

Huisman kwam in zijn promotieonderzoek drie organisatiekenmerken tegen die bepalend zijn voor naleving: de organisatiestrategie (het doel en de daarvoor beschikbare middelen), structurele kenmerken (kennis en kunde) en culturele kenmerken (bedrijfsinterne normen en waarden). Anders dan wel eens wordt aangenomen, zijn grote bedrijven niet per definitie beter in naleving dan kleine bedrijven. Ze hebben weliswaar meer middelen, maar moeten meestal ook aan meer en complexere interne en externe eisen voldoen. De sociale normen binnen de bedrijfscultuur en de bedrijfsleiding zijn van grote invloed op

11 www.nationaalregister.nl/kennisbank/fraude-de-drie-factoren-die-iedere-commissaris-moet-kennen.

normnaleving. De organisatiecultuur houdt medewerkers gemotiveerd om regels na te leven en voorkomt dat de organisatie gelegenheden creëert waarin mensen normen makkelijk ontduiken (Huisman, 2001, p. 555).

Bestuurskundig onderzoek laat zien dat normhandhaving ook van invloed is op normnaleving. Overheidstoezicht kan door regels te handhaven personen en bedrijven de gelegenheid ontnemen om te kiezen voor niet-naleving. Bij bedrijven die geneigd zijn tot normnaleving past een meer coöperatieve handhavingsstijl, maar bij niet-nalevers werkt die stijl averechts en is sanctionerende handhaving meer op zijn plaats. De gepercipieerde pakkans en de zwaarte van de sanctie zijn zeker voor de meer calculerend ingestelde bedrijven een factor van belang (Gosselt et al., 2008).

Om moreel verval tegen te gaan zijn de aansprakelijkheidseisen voor semipublieke bestuurders en toezichthouders de afgelopen jaren aangescherpt (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). De verwachting is dat aansprakelijkheid bestuurders en interne toezichthouders remt bij het nemen van onverantwoorde risico's (Eshuis et al., 2012; Faure & Van Boom, 2008). Maar zij kunnen zich wel laten verzekeren tot een bedrag van 10 miljoen euro. De Directors & Officers (D&O)-verzekeringen bieden een (zeer) ruime dekking zonder een eigen risico bij bestuurders en commissarissen (Weterings, 2011). De premie voor de verzekering wordt ook nog vaak door de organisatie betaald, dus is het de vraag in hoeverre het aansprakelijk maken van bestuurders voor organisatorische misstanden werkt als gedragsprikkel.

Rode en groene vlaggen

De Amerikaanse Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) adviseert leiders vier belangrijke stappen te ondernemen om fraudegevoeligheid van de onderneming te bestrijden (Koedijk, 2010):

- duidelijk aan medewerkers communiceren wat ze van hen verwachten;
- leidinggeven door een voorbeeld te zijn;
- een veilige procedure instellen om integriteitsschendingen te melden;
- integriteit belonen.

Op basis van praktijkervaring en jurisprudentie verschijnen lijsten van rode en groene vlaggen in de accountancy. Deze indicatoren vergroten of verkleinen de kans op integriteitsschendingen. Thema's zijn onder meer de administratie, contracten, belastingen, betalingen, leningen, constructies, belangen, inkoop, jaarrekening, functiescheiding enzovoort. Er zijn drie rode vlaggen rondom de leiding van de organisatie (Van Almelo, 2018):

- De onderneming wordt feitelijk geleid door één persoon.
- Een naast familielid fungeert als stroman (m/v) van een bv.
- De directie verstrekt gegevens die onjuist, onvolledig of onbevredigend zijn.

Er zijn ook groene vlaggen in de vorm van tips rondom de leiding van de organisatie:

- Onderzoek de tekenbevoegdheid van de directie grondig.
- Bespreek frauderisico's met de directie en stop de gespreksverslagen in het dossier.
- Vraag uitleg aan de opdrachtgever om voor uzelf te kunnen beoordelen of de facturen misleidend zijn of niet.
- Neem contact op met de directie of het bestuur als een bestuurslid zichzelf onbevoegd een 'lening' uitbetaalt.
- Vraag door en doe aanvullend onderzoek bij verzwegen verplichtingen.

Lijsten met rode en groene vlaggen dienen niet als checklist, maar kunnen professionals wel helpen om hun risicobewustzijn te vergroten en hun 'niet pluis'-gevoel te verkennen. Er is echter nog weinig inzicht in de combinatie van rode vlaggen die zich kunnen voordoen. Welke lichte signalen zijn voorbodes voor ernstiger misstanden? Bij Rochdale was het ten tijde van Möllenkamp gebruikelijk dat de directeuren in de kantine hun lunch niet hoefden te betalen. Dat is opmerkelijk en kan een voorbode zijn voor moreel verval en gebrekkig voorbeeldgedrag. Kennelijk golden er voor de leiding andere regels dan voor het personeel. Bij een schoolorganisatie waar voor 900 euro aan bonnenfraude was gepleegd, werden ook parkeerboetes en bonnen van 1 euro gedeclareerd. Dat zouden voorboden van onregelmatigheden kunnen zijn, maar het zijn geen wetmatigheden.¹² Een aantal kenmerken van narcistisch gedrag is ook indicator voor een grotere kans op fraude. Rijsenbilt benoemt daarin specifieke emolumenten bij CEO's in het bedrijfsleven (Rijsenbilt, 2011, p. 56; Rijsenbilt & Commandeur, 2016, p. 31):

- privéreizen die zakelijk worden geboekt;
- dure limousines/sportauto's van de zaak;
- zakelijk afgesloten abonnementen die op het privéadres worden bezorgd;
- frequente zakendiners zonder opgave van reden/noodzaak voor het diner;
- gebruik van het bedrijfsvliegtuig;
- allerlei emolumenten, zoals een privéchauffeur en golfclubmaatschap.

2.5 ONDERZOEKSMODEL

Op basis van de voorgaande paragrafen ontwikkelen we in dit onderzoek een model van vier kwadranten om bestuurlijk verval in de semipublieke sector te kunnen classificeren. Op de horizontale as onderscheiden we de bestuurders van hun omgeving. Bestuurlijk handelen waarbij na verloop van tijd vastgestelde eisen worden overschreden, classificeren we als absoluut verval.

¹² Bron: uit een gespreksverslag.

Daartegenover staat het relatieve verval. De dynamiek in de organisatie of omgeving is zodanig veranderd dat het bestuurlijk handelen daar niet langer bij past. Nieuwe eisen, uitdagingen of normen, waar de bestuurder zich niet aan kan of wil aanpassen, zorgen dan voor verval, dat in de loop van de tijd kan verergeren. Het kan dus zo zijn dat de kwaliteiten, werkzaamheden en prestaties van bestuurders gelijk blijven, maar dat het oordeel over deze bestuurders verslechtert vanwege de veranderende omgeving.

De tweede dimensie van bestuurlijk verval is de aard van het verval: functioneel tegenover moreel verval. Is er sprake van moreel verval, dan overschrijdt een bestuurder bestaande of zich ontwikkelende grenzen die – in principe voor iedereen – gelden. Deze grenzen gelden niet alleen in de betreffende organisatie, maar zijn vaak collectief gedragen. Belangenverstrengeling, discriminatie en ongepast gedrag kunnen kenmerken zijn van moreel verval. Het functionele verval komt altijd voort uit fouten die bestuurders maken uit hoofde van hun functie. Onverantwoord bestuur of verkeerde strategieën kunnen grote gevolgen hebben voor de dienstverlening. Deze vorm van verval is daarom alleen aan te treffen bij bestuurders die de macht en de rol hebben om strategieën voor de organisatie te bepalen. Gecombineerd leiden deze twee dimensies met hun twee varianten tot vier kwadranten. Die kwadranten zijn gepresenteerd in figuur 2.1.

Figuur 2.1 Vier varianten van bestuurlijke misstanden in de semipublieke sector

	Absoluut verval: <i>Onverantwoordelijk</i> bestuurlijk handelen	Relatief verval: <i>Onachtzaam</i> bestuurlijk handelen
Functioneel verval <i>Onbekwaam</i> bestuurlijk handelen	Onverantwoorde risico's	Verkeerde strategie
Moreel verval <i>Onbehoorlijk</i> bestuurlijk handelen	Integriteitsschending	Ongepast gedrag

Onverantwoorde risico's kunnen de organisatie en de omgeving grote schade toebrengen. De betrokken bestuurders negeren waarschuwingen of laten zich onvoldoende informeren over risico's die ze nemen. Er zijn ook bestuurders die met hun plannen te ver voor de troepen uit lopen. Bestuur vraagt om visie en inspirerend leiderschap, maar ook om zoeken naar draagvlak en het koppelen van de organisatie aan de na te streven doelen. Het tempo van de bestuurder kan te hoog liggen, waardoor de bestuurder het contact met delen van de organisatie verliest. Besturen vergt lef en risicobereidheid, maar door een te optimistische houding kunnen risico's onverantwoord worden. Door een vertekende succesperceptie kan een bestuurder overmoedig worden. Het doordrukken van megalomane projecten die niet bij de kerntaak van de organisatie passen, kan leiden tot onverantwoorde financiële risico's. Ook het maken van professionele fouten kan onverantwoord zijn, zoals het niet volgen van governancecodes, het

onvolledig of onjuist informeren van de raad van toezicht en andere betrokkenen. Deze misstanden vallen ook onder de noemer absoluut functioneel verval. Verkeerde strategieën vormen het tweede type van functioneel verval. In dit kwadrant vinden we bestuurders die nieuwe ontwikkelingen niet meer kunnen bijbenen. Deze bestuurders beschikken niet langer over de competenties die nodig zijn om de organisatie de juiste strategische keuzes te laten maken in een veranderende omgeving. Dat kunnen ontwikkelingen zijn binnen de aard van de functie van de organisatie, zoals veranderingen in onderwijsmethoden die de bestuurder niet meer kan bijbenen. Maar ook veranderingen in de economische of technologische omgeving vinden we hier terug als oorzaak van misstanden. Bestuurders die zich niet blijven ontwikkelen en bijscholen, kunnen te maken krijgen met relatief functioneel verval. En bovendien moeten bestuurders in staat zijn om in te spelen op nieuwe trends, inclusief economische neergang of uitdagingen door concurrentie in de sector.

Ongepast gedrag vinden we terug als derde vervaltype. Hieronder valt gedrag dat op een eerder moment wel werd getolereerd of waar geen regels over waren. Denk aan hoge salarissen, bonussen of seksueel grensoverschrijdend gedrag. De veranderende omgeving stelt nieuwe eisen aan moreel handelen van bestuurders. Zo is de balkenendenorm een formele eis geworden voor bestuurders in de publieke en semipublieke sector, waar voorheen riant salarissen geaccepteerd waren. Ook informele normen veranderen, zoals seksueel gedrag van bestuurders. Onder meer door #MeToo zijn de grenzen van het geaccepteerde verschoven en komen bestuurders (en anderen) niet langer op dezelfde manier weg met seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Integriteitsschendingen betreffen individueel gedrag dat evident in strijd is met regels. Hier passen misstanden als fraude, valsheid in geschrifte, belangenverstrengeling, foute declaraties, omkoping en diefstal. Deze vorm van bestuurlijk verval is vaak ook het duidelijkst te herkennen. Regels om deze misstanden te voorkomen, zijn veelal vastgesteld in wetten, codes of reglementen die binnen en buiten de organisatie gelden.

In de volgende hoofdstukken onderzoeken we verschijningsvormen van bestuurlijk verval in wonen, zorg, onderwijs en cultuur. Dat gebeurt op basis van media-, Kamerstukken- en rapportanalyse en aanvullende gesprekken met bestuurders, secretarissen en interne en externe toezichthouders. We schetsen eerst per sector de contextfactoren die de omgevingsdynamiek bepalen waarin misstanden kunnen ontstaan. Daarbij gaan we ook in op de rol van de externe toezichthouder, die de spelregels in de sector bewaakt en systeemrisico's signaleert.¹³ Vervolgens gaan we in op de concrete casuïstiek van de misstanden. We onderzoeken wat het aandeel is van bestuurlijk verval bij misstanden en wat interne en externe toezichthouders hebben gedaan met de signalen vanuit de organisatie en omgeving. Op basis van de casussen en een surveystudie maken we een vergelijking tussen de sectoren om meer inzicht te krijgen in de verschijningsvormen van bestuurlijk verval.

13 De tekst over omgevingsfactoren is mede gebaseerd op Bokhorst & Van Erp, 2017 en op Bokhorst, 2019.

3.1 INLEIDING

De vrije val van Vestia

Erik Staal was al jong zelfstandig, ondernemend en eigengereid. Toen hij 12 was overleed zijn vader bij een auto-ongeluk waarbij de andere autobestuurder te veel had gedronken. Vanaf zijn 14de woonde hij op zichzelf in Rotterdam-Zuid en verdiende zijn eigen geld door in de haven te handelen met scheepsfoerage. Hij werkte vanaf zijn 21ste bij het Gemeentelijk Rekencentrum Rotterdam en studeerde in de avonden rechten. Naast zijn baan heeft hij altijd zijn eigen adviespraktijk gehad.

Topsalaris en megalomane fusies en projecten

Staal werd in 1989 directeur van het te verzelfstandigen Gemeentelijk Woningbedrijf Den Haag. Staal vormde de dienst om tot stichting en werd directeur-bestuurder. Hij trok bevriende commissarissen aan en bedong bij hen een salaris van meer dan drie ton, veel meer dan de maximaal 225.000 gulden die een minister verdiende in die tijd. Hij gunde zichzelf en zijn familie weelde, dure hobby's en een villa op Bonaire. Hij liet Vestia via fusies en overnames uitgroeien tot een regionale corporatie en projectontwikkelaar. Vestia werd de grootste corporatie van Nederland met 90.000 woningen en 1.100 personeelsleden. Hij stapte in allerlei projecten die ver af stonden van sociale huisvesting.

Risicovolle derivatenhandel

Staal richtte zich steeds meer tot marktpartijen en trok een treasurer-controller aan met een fascinatie voor de financiële wereld. Deze Marcel de Vries sloot bij allerlei banken contracten voor steeds ingewikkelder financiële producten. Staal tekende voor goedkeuring. Het overzicht over deze rentederivaten hield De Vries bij in slechts één Excel-bestand, waarmee de verschillende renteontwikkelingen en de marktwaarde van de derivaten niet te berekenen viel. De derivatenhandel

14 Een eerdere versie van delen van dit hoofdstuk zijn eerder gepubliceerd in Bokhorst, 2021.

werd de belangrijkste bron van inkomsten en daarbij werd steeds meer risico genomen en gespeculeerd met rentestanden. De accountant van Deloitte en later KPMG keurde tot en met 2010 alles goed, ook na nader onderzoek naar de risikante derivatenportefeuille. Pas na langdurige rentedaling kwamen de financiële problemen aan het licht.

Geen interne tegenspraak

Vestia werd een familiebedrijf, met Staal als de pater familias. Werknemers hadden goede arbeidsvoorwaarden, veel ruimte, maar weinig medezeggenschap. Staal nam alle beslissingen zelf, organiseerde mensen om zich heen die van hem afhankelijk waren en dulde weinig tegenspraak. Hij keek neer op procedures, hiërarchie, ambtenaren en bureaucraten in de sector. Staal had een groot ego, was overtuigd van zichzelf, zocht de confrontatie en grenzen op en wilde domineren. Medewerkers waren loyaal aan Staal, boden onvoldoende tegenspel en bleven lang werken binnen de organisatie. De verantwoordelijkheid voor de financiële problemen schoven ze af op het waarborgfonds dat geen krediet meer leverde.

Falend intern toezicht

De raad van commissarissen werkte nauwelijks als checks-and-balances voor de dominante bestuurder. De leden waren geen lid van de toezichthoudersvereniging, vergaderden niet zonder de bestuurder en hadden geen auditcommissie. De commissarissen lieten zich verblinden door goede resultaten, werden verder alleen globaal geïnformeerd en konden in de discussie weinig inbrengen tegen de deskundigheid van de bestuurder. Kritiek verstomde al snel. Een centrale commissaris die Staals hoge salaris en pensioen mede had geregeld, had zitting van 1992-2010. De RvC werd pas op het allerlaatst ingelicht over de financiële problemen en moest op het ministerie horen dat Vestia 1 miljard deels uit de noodfaciliteit aan de banken had moeten storten.

Zwak extern toezicht

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) was van solide borgingsinstituut uitgroeit tot derivatenadviseur zonder zich voldoende bewust te zijn van de risico's. De WSW-directeur had een innige relatie met Marcel de Vries en gaf hem veel vrijheid om de prestaties niet te frustreren. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) had weinig instrumenten om effectief financieel toezicht te houden. De politiek hield vast aan het uitgangspunt van zelfregulering door de branche. Vestia had een goede naam in de sector, liep voorop met innovatie, en de toezichthouders schoven probleemcorporaties naar Vestia toe.

Toen eind 2011 het ministerie op de hoogte raakte van de problemen van Vestia, bleek ook dat de toezichthouders de financiële producten niet meer doorgrondde. Het duurde nog maanden voordat de ernst van de speculatie van Vestia bij alle partijen was doorgedrongen. Het CFV kon alleen op papier Vestia onder verscherpt toezicht plaatsen en om een verbeterplan vragen, maar had in de praktijk nauwelijks bevoegdheden. WSW kon dreigen met een niet-kredietwaardigverklaring, maar dat zou de achterdocht van de banken wekken en tot grote financiële schade leiden.

Onder regie van het ministerie werd gewerkt aan een oplossing. Maar Staal deelde de minister mee dat de derivatencontracten *additional termination events* konden veroorzaken als de minister Vestia een formele aanwijzing zou geven. In ruil voor lagere rente had Vestia extern toezicht en ingrijpen van de minister laten opnemen als *event* op basis waarvan banken hun contracten konden ontbinden. In dat geval zouden onderliggende leningen opeisbaar worden en grote liquiditeitsrisico's ontstaan. Staal had de minister buitenspel gezet. De inzet van de minister werd om in stilte de governance aan te passen, de commissarissen aan te spreken en vervolgens Staal uit te rangeren. Want 'met een pyromaas kun je geen brand blussen'. De Kamer werd in vertrouwen geïnformeerd. Uiteindelijk kregen de banken toch lucht van de zaak en kwam *Het Financieel Dagblad* op 29 januari 2012 naar buiten met een publicatie. In april 2012 deed het Openbaar Ministerie een inval bij Staal, Wevers en De Vries. De treasurer De Vries en zijn tussenpersoon Greeven werden veroordeeld voor fraude.

Bron: Hans Verbraecken (2014), 'De vrije val van Vestia. Miljardendrama door hoogmoed en wanbeleid'.

3.2 CONTEXTFACTOREN

Verzelfstandiging en zelfregulering

Eind jaren tachtig besloot staatssecretaris Heerma de woningcorporatiesector te verzelfstandigen. De 824 corporaties waren door middel van subsidies en leningen nauw verbonden met de rijksoverheid. Ministerieel topadviseur Jan van der Schaar en Jim Schuyt van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) bedachten dat de overheid de uitstaande corporatieleningen kon wegstrepen tegen toekomstige subsidies. Deze zogenoemde bruteringsoperatie ging gepaard met een miljardentransactie. Corporaties werden van bureaucratistische uitvoeringsorganisaties omgevormd tot sociale ondernemingen. De professionalisering en schaalvergroting leidden tot een fusiegolf, waarbij er van de 824 corporaties nog maar 389 in 2013 overbleven (Van Eijck & Naafs, 2014). In 1993 verving de Woningwet de directe overheidssturing in de corporatiesector door zelfstandig ondernemerschap met intern toezicht en rijkstoezicht achteraf. De keuze voor zelfregulering van corporaties leidde tot meer autonomie van instellingen, maar tot minder zeggenschap van huurders. Na de invoering van het Besluit beheer sociale huursector uit 1993 zijn de meeste woningcorporaties overgegaan van de verenigingsvorm naar de stichtingsvorm en kennen ze geen leden meer (De Jong, 2013). De stichtingsvorm kent veel minder waarborgen voor interne verantwoording en transparantie. Het gevolg was dat corporaties een losse verantwoordingsstructuur kregen. De bestuurders konden vrij autonoom bepalen hoe zij maatschappelijke middelen zouden besteden (Van Erp, Huisman, Stokman, & Van der Veer, 2015; De Graaf, 2013, p. 41). De eerste raad van toezicht werd vaak ook samengesteld door de zittende bestuurders,

die daarvoor hun eigen netwerk benutten. Het vervullen van de werkgeversrol is moeilijker voor een raad van toezicht, die zijn baan zelf te danken heeft aan een al dan niet bevriende bestuurder.

Reeks incidenten

Vanaf 2008 kwam een reeks incidenten met risicovolle nevenactiviteiten bij woningcorporaties aan het licht die de minister en het parlement dwong tot ingrijpen. De zelfregulering van woningcorporaties bleek in vijftien jaar tijd vastgelopen door gebrekkige sociale controle en normatieve ontwikkeling. Dat liet brancheorganisatie Aedes zien in het rapport 'De balans verstoord' (2013): '(Vermoedens van) misstanden waren soms wel bekend, maar zelden aanleiding voor ingrijpen. Dat gold voor het interne toezicht, voor Aedes en ook voor collega-corporaties. De zelfregulering had hierop geen antwoord.' Het rapport concludeerde dat zelfregulering alleen tot stand kan komen 'in de schaduw van de hiërarchie' en steun nodig heeft van onderop en van bovenaf. Woningcorporaties zagen zelfregulering vooral als middel om overheidsbemoeienis tegen te gaan.

De financiële, maatschappelijke en politieke gevolgen van al te autonoom corporatiebestuur en falend intern toezicht waren aanzienlijk. Zo liepen de kosten in de miljarden door de redding van woningcorporaties die failliet waren door de onverantwoorde aanschaf van derivaten, bouwgrond en vastgoed.¹⁵ Het vertrouwen van burgers in het bestuur en de leidinggevenden van woningcorporaties was in 2013 het laagst in vergelijking met andere sectoren (pensioenfondsen, banken, accountants enzovoort). Burgers twijfelden volgens onderzoek niet over de inhoudelijke expertise bij corporaties, maar wel over bestuurlijke zaken als houding, gedrag, toezicht en bedrijfscultuur (Twynstra Gudde & Kennedy Van der Laan, 2013, p. 39).

Die vertrouwenscrisis leidde uiteindelijk tot de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties naar aanleiding van de publieke strop van 2,1 miljard euro na het faillissement van Vestia (Parlementaire enquête Woningcorporaties, 2013). Een reeks van patriarchen moest voor de commissie verschijnen. Zo leerde het brede publiek de Maserati-man van Rochdale kennen en bleek een corporatie een stoomschip te hebben gekocht. De veelgemaakte keuze voor een directiemodel met alle doorzettingsmacht bij één centrale bestuurder vergrootte het risico op zonnekoninggedrag. Als de bestuurder onvoldoende tegenspraak krijgt, kan die zichzelf gaan overschatten en beleid ontwikkelen dat risicovol en onverantwoord is (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014). Dit grenzeloze bestuur was mogelijk doordat er geen duidelijke taakafbakening

15 Begin 2013 werd naast Vestia ook woningcorporatie WSG gesaneerd en stonden er veertien corporaties onder verscherpt toezicht van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (Ministerie van BZK, 4 februari 2013).

was voor de corporaties.¹⁶ Ook was het financiële en volkshuisvestelijke toezicht onder de maat.

Aangescherpte Woningwet en Autoriteit woningcorporaties

De enquête leidde tot de aangescherpte Woningwet 2015 en tot de instelling van de Autoriteit woningcorporaties (Aw). De Aw onderwerpt alle corporatiebestuurders en toezichthouders aan een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets (*fit and proper-test*) en kijkt daarbij naar hun integriteit en gedrag.¹⁷ In haar contourennota richt de autoriteit zich op toezicht op risico's in de governance (Aw, 2016). Ook gaat de autoriteit met bestuurders en toezichthouders in gesprek over het functioneren van hun checks-and-balances. Naast risicogericht toezicht komt er meer reflectief toezicht gericht op de analyse van governanceproblemen. De autoriteit zet vooral in op preventief risicogericht toezicht en treedt zo nodig sanctionerend op. Voor interne toezichthouders geldt een meldplicht bij vermoedens van misstanden. De Aw richt zich op het functioneren van de governance van instellingen, omdat de parlementaire enquêtecommissie dat als hoofdoorzaak van de tekortkomingen zag. Toezicht op governance dient als middel om het vertrouwen in de sector te herstellen (Aw, 2017). Daarbij kijkt de Aw hoe de checks-and-balances bij de corporaties georganiseerd zijn en hoe het intern toezicht werkt. Spreekt men elkaar aan en corrigeert men elkaar (ILT, 2019)?

Onderzoek naar zwakke signalen en gedragsaspecten

De Autoriteit woningcorporaties heeft onderzoek laten doen naar de mogelijke risico's bij lang zittende bestuurders van woningcorporaties.¹⁸ Met dit onderzoek wilde de Aw in kaart brengen of het lang aanblijven van bestuurders risico's met zich brengt en hoe die worden beheerst. Ruim tachtig bestuurders, een kwart van het totaal, waren in 2019 immers nog in functie zonder dat ze waren getoetst op de aangescherpte functie-eisen.¹⁹ Het interpretatieve onderzoek van Marilieke Engbers liet zien dat niet zozeer de zittingsduur het probleem is, maar de paradigmaverkleving en de gebrekkige tegenkrachten in de organisatie. Bestuurders zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de tegenkracht. Naast de bestuurders gaat het ook om de financieel manager, de controller, de compliance officer of de accountant. Leeftijd en zittingsduur hangen samen,

16 Zie paragraaf 1.2.2 uit rapport van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/5._hoofdrapport_parlementaire_enquetecommissie_woningcorporaties.pdf.

17 www.ilent.nl/onderwerpen/goedkeuringen-autoriteit-woningcorporaties/toets-geschied-en-betrouwbaarheid-bestuurders-en-commissarissen.

18 www.ilent.nl/onderwerpen/actuele-informatie/overzicht-berichten-aw/actuele-informatie-aw/aw-onderzoekt-risico%E2%80%99s-langzittende-bestuurders.

19 www.corporatiegids.nl/nl/nieuws/kees_van_nieuwamerongen_aw_benoem_gerust_een_klimaatontkenner_in_de_rvc-5475.

aangezien lang zittende bestuurders vaak in de laatste fase van hun carrière zitten. Uit interviews met bestuurders en toezichthouders uit de corporatiesector bleek dat zij de seizoenen uit het model van Hambrick en Fukutomi (1991) veelal herkennen. Toezichthouders vinden het vooral lastig om risico's op disfunctioneel gedrag bespreekbaar te maken (Engbers, 2019).

Engbers heeft ook promotieonderzoek gedaan naar de invloed van het ongezegde in de bestuurskamer op de besluitvorming. Bij vijftien RvC's van corporaties was zij aanwezig tijdens vergaderingen en interviewde zij na afloop de deelnemers. Daaruit bleek dat het ongezegde de kwaliteit van de besluitvorming verminderde, omdat niet alle informatie werd gedeeld. RvC's zijn te onderscheiden op basis van hoeveel ongezegd blijft en de mate van cohesie. Bij de meeste raden is sprake van schijncohesie, waarbij de leden een eigen expertise en een duidelijke taak hebben. Maar inhoudelijk denken ze verschillend en daarover spreken ze niet of te weinig: 'De besluiten die zij nemen, weerspiegelen de diversiteit in de RvC onvoldoende.'²⁰

De Aw wil meer inzicht in zwakke signalen en gedragsaspecten.²¹ De Aw heeft te weinig zicht op cultuur en gedrag. De toezichthouder kijkt bijvoorbeeld nog niet naar hoe een bestuurder opereert in de dynamiek met de gemeente. De Aw heeft wel een thema-onderzoek naar zelfevaluatie gedaan. Een signaal voor de Aw is een bestuurder die er langer dan acht jaar zit en nog nooit is getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid. Bestuurders die aangesteld zijn voor de nieuwe Woningwet van 2016 zijn voor onbepaalde tijd benoemd en hebben nog oude contracten zonder toets. De Aw vraagt ook of de RvT zonder de bestuurder vergadert en of ze aan zelfevaluatie doen. Verkleving tussen bestuur en toezicht is een risico. Het helpt als interne toezichthouders aan intervisie doen. Risicosignalen waar de Aw op let in het toezicht op governance zijn onder meer:²²

- een bestuurder die lang zit en niet getoetst is;
- een voormalige bestuurder die in de RvC zit of in contact staat met de RvC;
- een onwillige RvC die niet aan opleidingseisen of zelfevaluatie doet;
- een RvC die geen vergaderingen houdt zonder de bestuurder;
- kleine organisaties.

De grote schaal waarop incidenten zich in de corporatiesector hebben voorgedaan, toont hoe zeer bestuurders onderdeel zijn van de politiek-maatschappelijke ontwikkelingen in hun sector. Zoals de verzelfstandiging, de verstichting, de schaalvergroting en centralisatie, het (sociale) ondernemerschap en het financiële risicogedrag bij de aankoop van grond en derivaten. Het patriarchale in de corporatiesector zit er ook in dat bestuurders zijn gaan denken dat zij beter weten wat goed voor mensen is. Veel bestuurders zijn meegegaan in de

20 Engbers over haar proefschrift; zie ook www.aedesmagazine.nl/edities/67c8418b-bb52-4f94-8f94-fefb5b33b074/artikelen/76235727-ddcb-4b0b-92c9-8afa258983d0.

21 Op basis van gesprekken.

22 Op basis van gesprekken.

grootschalige projectontwikkeling voor woonconsumenten, waarbij ze steeds minder ruimte lieten aan het eigen initiatief van bewoners.

3.3 CASUÏSTIEK

In de corporatiesector zijn casussen geselecteerd waarbij sprake was van bestuurlijk falen. Casuïstiek is gekozen op basis van analyse van de rapporten, Kamerstukken en mediaberichten en gesprekken met de Autoriteit woningcorporaties. Het leren van de oude casussen van voor de parlementaire enquêtecommissie is volgens de Aw nog steeds relevant, omdat veel bestuurders en toezichhouders er nog steeds zitten. Ook zijn langlopende rechtszaken pas recent afgerond. Verschillende corporaties hebben tegen hun voormalig bestuurders rechtszaken gevoerd of vice versa. Zo heeft de Hoge Raad in 2019 de voormalig directeur van Rochdale definitief tot ruim drie jaar celstraf veroordeeld.²³ De oud-WSG-directeur is juist vrijgesproken.²⁴ De corporatiebestuurder van Vestia heeft zijn rechtszaak afgekocht door een schikking, maar is later wel veroordeeld voor onrechtmatige activiteiten bij een Zuid-Afrikaanse woningstichting.²⁵

De parlementaire enquêtecommissie legde de verantwoordelijkheid voor de misstanden bij de bestuurders en de commissarissen. Het stak de commissie dat zij geen of weinig blijk gaven van kritische zelfreflectie op hun handelen. Ze waren geneigd verantwoordelijkheden op anderen af te schuiven. Op basis van het casuïsonderzoek van Gerrichhauzen, Gruis, Koolma en Van der Schaar (2014) concludeerde de commissie dat bestuurders grote vrijheden en weinig grenzen kenden. Ook ontmoetten ze weinig tegenkrachten en hadden ze de beschikking over groeiend vermogen.

Opvallend is de ernst van de misstanden en de omvang van de financiële schade. Er is veel absoluut moreel verval in de vorm van integriteitsschendingen. De parlementaire enquêtecommissie trof ook veel absoluut functioneel verval aan in de vorm van onverantwoorde risico's rond vastgoed en derivaten. Misstanden vonden plaats bij zowel kleine als gemiddelde en grote instellingen. Kleine corporaties hebben tot 5.000 woningen, gemiddelde corporaties hebben 5.000 tot 15.000 woningen, en grote corporaties hebben meer dan 15.000 woningen. Het meest ingrijpend en schadelijk was het bestuurlijk verval bij de grote instellingen. Twee grote casussen lichten we daarom in dit hoofdstuk uit: Vestia en Servatius.

23 www.telegraaf.nl/financieel/3381667/maserati-man-mollenkamp-van-rochdale-cel-in.

24 www.bndestem.nl/oosterhout/claim-tegen-oud-wsg-directeur-peter-span-kan-de-prullenbak-in-a26a2dcc/.

25 www.nrc.nl/nieuws/2019/05/28/erik-staal-moet-24-miljoen-euro-betalen-aan-stichting-zuid-afrika-a3961811.

Tabel 3.1 **Overzicht van 14 geselecteerde casussen bestuurlijk verval bij corporaties**

Casus	Schaal	Duur	Jaar	Absoluut functioneel	Relatief functioneel	Absoluut moreel	Relatief moreel	Rol van intern toezicht
Rochdale	Groot	19	2009					onvoldoende kritisch
Servatius	Groot	9	2009					geen duidelijke kaders
Vestia	Groot	22	2011					zwak, loyaal
Vitaal	Klein	16 + 6	2013					niet functionerend
Steelande	Klein	28 + 2	2013					ontslaat bestuurder
Laurentius	Middel	10	2014					belangenverstrengeling
Rentree	Klein	11	2014					ontslaat bestuurder
Woonbron	Groot	14	2014					greep niet in
WSG	Klein	16	2014					niet onafhankelijk
Beter Wonen	Klein	17	2016					schakelt Integis in
Vooruitgang	Klein	27	2017					betreft Aw
Mijande	Klein	12	2018					ontslaat bestuurder
Voorzorg	Klein	11 + 11	2018					gebrekkig functionerend
Woonwijze	Klein	10	2018					probeert bestuurder te ontslaan

Absoluut functioneel verval

Bij de woningcorporaties zagen we in een klein deel van de gevallen kenmerken van absoluut functioneel verval. Twee van die casussen zagen we bij grote corporaties in de periode voorafgaand aan de invoering van de Woningwet. De derde casus betreft een kleine corporatie in 2018. We zien ook dat de rol van het interne en externe toezicht anders is in de meest recente casus.

In het geval van Vestia speelden er verschillende problemen tegelijkertijd. Een van de kenmerken van absoluut functioneel verval was dat de directeur-voorzitter de financieel directeur geregeld passeerde. Bovendien was er sprake van een frauderende kasbeheerder, die op eigen houtje honderden rentederivaten kocht. Op congressen oogstten de directeur en kasbeheerder lof voor hun aanpak, maar ook her en der argwaan. Uiteindelijk bleek dat deze transacties de corporatie – en daarmee de sector – bijna de das omdeden. De onmiddellijk opeisbare negatieve marktwaarde van de derivaten liep op tot 3 miljard euro. Alleen garantstellingen en leningen ter waarde van enkele miljarden euro's konden de corporatie redden van een faillissement, eind 2011.

Een tweede casus met kenmerken van absoluut functioneel verval was Servatius. De bestuurder negeerde de taakbegrenzing en regels voor corporaties en raakte

verzeild in rechtszaken over het bouwen van een grote universiteitscampus. De directeur werd in 2013 veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding van 10 miljoen euro. In 2009 kwam er een nieuwe voorzitter van de raad van toezicht en die oordeelde vernietigend over het campusplan. Er was geen enkel contract met de universiteit en geen idee van de toekomstige opbrengsten (Beekers, 2021, p. 288).

Na de invoering van de Woningwet in 2014 zien we veel minder functioneel verval in woningcorporaties, zeker bij de grote corporaties. Een uitzondering was de Vooruitgang in Sassenheim, een kleine corporatie met 2.500 woningen. De lang zittende bestuurder (27 jaar) was zeer machtig; zo zat hij bij vergaderingen in de gemeenteraad naast de wethouder. Hij verslikte zich echter in een luxe woonzorgproject. Bij de corporatie was dezelfde accountant aangesteld als bij Rochdale, die daar ook alles had goedgekeurd (zie hierna onder het kopje 'Absoluut moreel verval'). De directeur-bestuurder was vooral gericht op zijn innovatieve woonzorgconcept. De verbinding met de omgeving was zwak. De bestuurder werd uiteindelijk op advies van de nieuwe RvC vervangen.²⁶ Ook De Voorzorg uit Hoensbroek is een kleinere corporatie die kenmerken vertoonde van absoluut functioneel verval. Uit onderzoek van onderzoeksbureau Integris bleek dat er sprake was van 'een ernstige schending van een transparante en eerlijke woningtoewijzing'.²⁷ Er werd gediscrimineerd tijdens de toewijzing van woningen door tijdens de intakegesprekken met mogelijke huurders te vragen naar: 'ras, uiterlijk, gezondheid en medicijngebruik, seksuele geaardheid, godsdienst, ex-partners, hobby's en zelfs lichaamsgeur'. Volgens Integris speelden deze aspecten allemaal mee in de toekenning van woningen.

Relatief functioneel verval

De reeks incidenten in aanloop naar de parlementaire enquête Woningcorporaties komt voor een deel ook terug in de door ons onderzochte casussen. In die gevallen is vaak sprake van relatief functioneel verval; in totaal kwamen we zeven keer kenmerken van deze vorm van verval tegen. In al deze gevallen zagen we een bestuurder die al lang aan het roer stond, variërend van 9 tot 28 jaar. In de volgende paragraaf zullen we nog op deze zittingsduur terugkomen. Ook zagen we dat deze incidenten allemaal speelden in of voor 2014.

De voornaamste drijvende kracht achter misstanden waarbij kenmerken van relatief functioneel verval zichtbaar werden, zijn visionaire bestuurders die onverantwoorde risico's hebben genomen. Keer op keer zagen we bestuurders die beslissingen namen waarbij de omvang van de projectontwikkeling te groot werd, of waarbij de corporaties nieuwe markten probeerden aan te boren. Een aantal bestuurders verkeek zich op de investeringen in nieuwe woningen, woonvormen of andere bouwprojecten. Woonbron kwam in de problemen door

26 Reconstructie op basis van gesprekken.

27 <https://nos.nl/artikel/2233156-woningcorporatie-discrimineerde-op-uiterlijk-geaardheid-en-lichaamsgeur.html>.

de aanschaf van het stoomschip *SS Rotterdam* met een oplopende investering van 6 tot 257 miljoen euro. De schade bedroeg 227 miljoen euro. De bestuurder kreeg het verwijt de organisatie mee te slepen in het nemen van onverantwoorde risico's, waardoor financiële verliezen escaleerden (Gerrichhauzen et al., 2014). De RvC greep niet in en er was geen planning en control op het project. Ook Servatius leidde grote verliezen door te investeren in een omvangrijk project. De corporatie leed 80 miljoen euro schade op de bouw van de verliesgevende studentencampus Calatrava. Volgens Gerrichhauzen et al. negeerde de externe toezichthouders de omgevingssignalen. En ging de omgeving ook lang mee in het steunen van het initiatief.

Deze problemen zagen we niet alleen bij grote corporaties. WSG uit Geertruidenberg was een kleine corporatie met 4.100 woningen. De corporatie groeide uit tot de grootste grondbezitter met een overspannen projectontwikkeling. Volgens Gerrichhauzen et al. (2014) had de corporatie onverantwoorde groeiambities met zorgvastgoed. Er was sprake van risicogedrag van een eigenstandig opererende en zichzelf overschattende bestuurder. Ook Rentree uit Deventer was een kleine corporatie met 4.200 woningen. De corporatie kwam in de financiële problemen door grondspeculatie en een overspannen projectportefeuille. Naast deze bouwprojecten zagen we ook verkeerde investeringen buiten de traditionele rol van woningbouwer. Eerder bespraken we al de casus Vestia, waarbij de bestuurder onverantwoord risicogedrag toonde, zoals de uitgebreide ongecontroleerde derivatenportefeuille. Ook bij Rentree was er risicovolle taakverbreding naar het voorkomen van schoolverzuim en het verdiepen van een weg. De schade bedroeg 65 miljoen euro. En in het geval van Laurentius was er sprake van overspannen projectontwikkeling waarbij de corporatie investeerde in zwembaden. De schade liep in de tientallen miljoenen.

Absoluut moreel verval

Na de Woningwet is nog een aantal misstanden aan het licht gekomen die we hier hebben onderzocht. In die gevallen ging het vaak om kleine corporaties waar bestuurders al lang hun rol vervulden, soms meer dan twintig jaar. De kenmerken van die misstanden waren voornamelijk die van absoluut moreel verval. Daarnaast zagen we ook dergelijke kenmerken bij een aantal grote corporaties in misstanden van langer geleden (2009-2011). Ook daar zaten de bestuurders al 19-22 jaar in hun functie.

De twee grote corporaties waar bestuurders moreel de fout ingingen, waren Vestia en Rochdale. Bij Vestia had de bestuurder voor 33,33% een belang in een vennootschap die diensten aan Vestia leverde. Dat was een onwenselijke vorm van belangenverstrengeling. Daarbij zou de bestuurder intimiderende settings creëren om het moreel losser te maken, zoals werknemers 's ochtends om 6.00 uur in het donker op kantoor ontbieden.²⁸ Integriteitsschendingen

28 Bron: gespreksverslag.

kwamen na de derivatencrisis aan het licht toen bleek dat de bestuurder een Zuid-Afrikaanse corporatiestichting gebruikte om geld weg te sluisen. Ook de bestuurder van de Amsterdamse corporatie Rochdale werd verweten onrechtmatig te handelen en er waren vermoedens van fraude en zelfverrijking. Hij werd bekritiseerd om zijn dominante leiderschapstijl. Hij was een autonome, ondernemende bestuurder die grenzen overschreed (Gerrichhauzen et al., 2014). Een middelgrote corporatie, Laurentius, kampte met fraude en integriteitsproblemen. De bestuurder sloot miljoendeals waar Laurentius geen voordeel bij had en kreeg 2,5 jaar cel. Bovendien was de voorzitter van de raad van commissarissen tegelijk notaris bij het kantoor waar de verkoop van woningen van Laurentius passeerde. Zij is berispt door het gerechtshof Amsterdam voor vermenging van toezichthoudende en financiële belangen. Volgens Gerrichhauzen et al. was er sprake van ondeugdelijke transacties, zelfverrijking of bevoordeling van andere partijen en financieel risicogedrag.

Na de invoering van de Woningwet zien we voornamelijk misstanden bij de kleinere corporaties, waar in sommige gevallen bestuurders lang in hun functie zitten. We zien daar voornamelijk twee problemen: gevallen van belangenverstrengeling en zelfverrijking. Daarnaast zijn er ook kenmerken van autoritair leidinggeven en klachten van werknemers over een angstcultuur op de werkvloer.

We zagen bijvoorbeeld de problemen bij Vitaal Wonen in Limburg. Dat is een kleine corporatie met 304 woningen. Rond 2012-2013 kampte de corporatie met zelfverrijking van twee voormalige bestuurders. Er was onder meer sprake van ten onrechte ontvangen salaris en foute declaraties. De schade bedroeg 8 ton. De eerste bestuurder had een zittingsduur van 16 jaar (1991-2007). Hij liet zich opvolgen door zijn zoon en die had een zittingsduur van 6 jaar (2007-2013). De zoon kreeg vrijwel direct na zijn start als directeur een lening van 37.000 euro om een nieuwe auto te bekostigen. De rente voor deze lening was 2,7%. Naast deze lening kreeg de zoon ook bovengemiddeld veel betaald, werd er grond verkocht aan de vader en werd er gefraudeerd met vastgoed. In 2017 moesten zoon en vader 1,1 miljoen euro terugbetalen aan ZOwonen. De zoon is in februari 2020 veroordeeld tot vijftien maanden celstraf, waarvan vijf voorwaardelijk. De vader werd in februari 2020 ook veroordeeld tot tien maanden voorwaardelijke celstraf en een taakstraf van 80 uur (Goossen, 2020).

Ook in andere gevallen zagen we belangenverstrengeling. De Aw was kritisch op het aanbestedingsbeleid van Voorzorg. Onderhoudsklussen met een jaaromzet van 1,4 miljoen kwamen vooral terecht bij de zoon van een oud-directeur, die zelf na zijn pensioen nog tot 2015 als adviseur werd ingehuurd (Goossen & Sniekers, 2018). Ook in de casus Mijande zagen we dat de bestuurder een bedrijfsauto aanschafte boven de door de RvC vastgestelde prijs bij een bedrijf van een familielid. De bestuurder verschaftte daarover bovendien misleidende informatie aan de RvC.

Bij de genoemde corporatie Voorzorg werd bovendien geklaagd over een angstcultuur binnen de woningcorporatie.²⁹ Ook in het geval van de stichting Beter Wonen werd de bestuurder beschuldigd van slecht werkgeverschap. De problemen bij Beter Wonen kwamen aan het licht toen in 2016 oud-medewerkers klachten indienden bij de Aw over de bedrijfscultuur en de interne governance.³⁰ Naar aanleiding van deze klachten heeft de RvC onderzoeksbureau Integris ingehuurd om de klachten te onderzoeken. Uit dat onderzoek bleek dat veel klachten ongegrond waren, maar dat er wel veel aan te merken was op de ‘cultuur van leidinggeven en het HRM-beleid’.³¹ De oordeelsbrief van de Aw beschrijft ook hoe er sprake was van ‘slecht werkgeverschap (willekeur), de “verkeerde” bedrijfscultuur en forse onvolkomenheden in interne governance’.³² Mede op verzoek van de Aw heeft de RvC een verbeterplan opgesteld en het contract van de bestuurder voortijdig beëindigd.³³

Relatief moreel verval

Zoals we in de vorige paragraaf al beschreven, was er in een aantal gevallen sprake van topbeloningen van bestuurders, die op een gegeven moment niet langer acceptabel waren. Ook dan spreken we van moreel verval. Deze vorm van verval kwamen we niet vaak tegen, in totaal zagen we drie van deze casussen. De bestuurders van Vestia en Woonwijze kregen een hoog salaris. De bestuurder van Woonwijze trad na ruim tien jaar af na een conflict met de gemeente over het salaris en het niet nakomen van afspraken. Bij Rochdale liepen de bestuurder en de organisatie reputatieschade op door een Maserati als directieauto te kiezen.

3.4 VERKLARENDE FACTOREN

Zittingsduur

De zittingsduur van de bestuurders in de geanalyseerde casussen was lang en varieerde van 9 tot 28 jaar. In een enkel geval was de zittingsduur korter (2 jaar), maar ontstonden de problemen tijdens de vorige bestuursperiode die veel langer was (28 jaar). De gemiddelde bestuurstermijn in de casus bedroeg ruim 15 jaar. Dat is ruim langer dan in de onderzochte casussen in de andere sectoren. Een aantal uitschieters is te vinden in de kleinere en recentere casussen die

29 www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/limburgse-stichting-weerde-jarenlang-ongezonde-en-stinkende-woningzoekers~b9734aa7/.

30 www.vechtdalwonen.nl/downloads/brochures/jaarverslag-2017-1.

31 www.vechtdalwonen.nl/downloads/brochures/jaarverslag-2017-1.

32 Integrale oordeelsbrief 2017/2018 Autoriteit woningcorporaties, Woningstichting Beter Wonen Vechtdal. Niet meer openbaar meer in verband met de AVG.

33 www.vechtdalwonen.nl/downloads/brochures/jaarverslag-2017-1.

we hebben onderzocht. De lange zittingsduur heeft er in sommige gevallen toe kunnen leiden dat bestuurders steeds machtiger werden. Maar in andere gevallen heeft de late ontdekking van problemen ervoor gezorgd dat de zittingsduur van problematische bestuurders niet eerder werd onderbroken.

Ook in de omvangrijke en spraakmakende gevallen van Vestia en Rochdale was sprake van een bestuurder met een (zeer) lange zittingsduur. De bestuurder van Vestia kon zich steeds meer omringen met belangrijke, succesvolle mensen en gedroeg zich daarbij steeds meer als een zonnekoning. Hij koos zijn vriendjes uit en haalde oude makkers van vroeger zijn club binnen. Kritische mensen verdwenen naar de randen van de organisatie. Bij de problemen van Rochdale zat de bestuurder in het bestuur sinds 1984 en was voorzitter van 1990-2009, dus ruim 19 jaar. De bestuurder was uitgekozen vanwege eerdere prestaties in de Bijlmermeer. In 2004 was er al een klokkenluidersbericht. Maar het ministerie liet zaken op zijn beloop totdat er media-aandacht ontstond. Er was dus lange tijd geen doortastende handhaving als gevolg van de bewondering die men had voor de ondernemende bestuurder (Gerrichhauzen et al., 2014).

Interne tegenmacht

De raden van commissarissen en raden van toezicht vormen de primaire tegenmacht van de bestuurder binnen de organisatie. In de grote casus van voor de invoering van de Woningwet zien we voornamelijk zwakke reacties van deze primaire tegenmacht in de organisatie. We zagen dat deze toezichtraden in een aantal gevallen als zwak werden omschreven. Bijvoorbeeld in de casus Vestia, waar de raad van toezicht slecht op de hoogte was van ontwikkelingen binnen de organisatie. Ook bij Rochdale was er een gebrek aan checks-and-balances in de organisatie. De RvC was onvoldoende kritisch en doortastend en hield onvoldoende controle op projectontwikkeling. Na deze problemen trad de RvC af.

In de casus WSG was de RvC niet onafhankelijk en ondeskundig. Er was een matige interne controlfunctie en risicobeheer. De accountant was passief en signaleerde risico's onvoldoende. Accountantskantoor PwC constateerde rommelige en ongedocumenteerde grondtransacties en een slecht geïnformeerde RvT. Bij Servatius had volgens Gerrichhauzen de RvC geen duidelijke kaders. Er was onvoldoende reflectie op het eigen functioneren. Leden van de raad van commissarissen werden nadien overigens vrijgesproken in een strafrechtelijk onderzoek. Bij Rentree heeft het interne toezicht wel geprobeerd in te grijpen. Volgens Gerrichhauzen stuurde de raad van toezicht op eigen initiatief de falende bestuurder weg, maar kon de raad niet tijdig bijsturen. Het CFV stond tijdig op de rem, maar deed geen onderzoek naar eerdere signalen.

Bovendien was in een aantal gevallen sprake van een weinig onafhankelijk intern toezicht. In de casus Rochdale bijvoorbeeld, werd gesproken over ongezond vertrouwen tussen RvC en bestuur (Vlug & Huntjens, 2009). We beschreven al dat in het geval van Laurentius de voorzitter van de raad van commissarissen werkte als notaris op het kantoor waar de vastgoedtransacties van de corporaties passeerden. Zij is na een berisping na een periode van dertien jaar opgestapt als voorzitter van de raad van commissarissen (Dohmen,

2013). Ook in het geval van Vitaal Wonen Limbricht leek de raad van toezicht volgens *NRC*-onderzoeksjournalist Joep Dohmen niet onafhankelijk en niet controlerend (Dohmen, 2012). De interne toezichthouder bestond uit bekenden van de bestuurder uit het dorp Limbricht.

Net als in de beschreven misstanden in de andere sectoren is ook in de corporatiesector een belangrijke rol weggelegd voor medewerkers en ondernemingsraad. Bij Vestia zagen we dat medewerkers loyaal en weinig kritisch waren. Tijdens de problemen bij Laurentius was er geen ondernemingsraad en werden kritische leden in de ledenraad geschorst. Ook de accountant was weinig kritisch. Toch was het een integriteitsklacht die uiteindelijk leidde tot een onderzoek in 2009, met als gevolg de val van de bestuurder.

In de periode na de invoering van de nieuwe Woningwet in 2014 zien we dat het interne toezicht zich actiever heeft opgesteld in de onderzochte casus. Bijvoorbeeld bij de kleine corporatie Woonwijze (Vught), met 3.000 woningen. Het personeel zegde het vertrouwen op in de bestuurder met een zeer hoog salaris. Na dit signaal van het personeel trad de raad van commissarissen op en meldde dit bij de Aw. Daarna bleken er nogal wat lastige projectafspraken te liggen. Het voormalig hoofd woondiensten nam de bestuurstaak op zich en de corporatie maakte een doorstart.³⁴ Bij een andere kleine corporatie zagen we eenzelfde proces. Er vond een vastgoedtransactie plaats onder de door Aw vastgestelde marktwaarde zonder dat de bestuurder de raad van commissarissen daarover informeerde. De bestuurder werd na een signaal vanuit het personeel op non-actief gesteld. De raad van toezicht toonde zich responsief en meldde het gelijk aan de Aw. Na onderzoek van Integis is de bestuurder op staande voet ontslagen.

Externe tegenmacht

Voor de externe tegenmacht is in deze sector een belangrijke rol weggelegd. We zien een duidelijk verschil in de aard van de misstanden voor en na de Woningwet van 2014, die de externe toezichthouder voorzag van nieuwe bevoegdheden. Voor die tijd en in aanloop naar de parlementaire enquête zagen we juist onvoldoende tegenspel vanuit de externe partijen die daar mogelijk een rol hadden kunnen spelen. Bijvoorbeeld tijdens de problemen bij Vestia zagen we dat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw zich onvoldoende bewust was van de derivatenrisico's. De WSW-directeur had bovendien een innige relatie met de kasbeheerder en gaf hem veel vrijheid om de prestaties niet te frustreren. Ook het CFV had weinig instrumenten om effectief financieel toezicht te houden. Ook in andere gevallen zien we vergelijkbare patronen. Volgens Gerrichhauzen et al. financierde het waarborgfonds corporatie WSG ruimhartig en stelde geen vragen bij commerciële activiteiten. Ook het CFV beoordeelde op basis van bedrijfsroutines en negeerde signalen. De financiering ging ook lang door

34 <https://tijdelijk.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/corporaties/>.

voor Laurentius. Volgens Gerrichhauzen et al. was het CFV lang positief over Laurentius. Het visitatierapport uit 2010 is lovend over de prestaties. Het WSW gaf nieuwe financiering ondanks de financiële risico's. Het externe toezicht was reactief en reageerde pas na een bericht van *NRC*-onderzoeksjournalist Joep Dohmen.

We zien na 2014 weinig misstanden die functioneel van aard zijn. Alleen in een enkel geval komt daar nog een probleem aan het licht door functioneel verval. Bovendien treft het daar voornamelijk de kleinere corporaties. De nieuwe bevoegdheden van de Autoriteit woningcorporaties en het toezicht op de bestuurders door deze externe toezichthouder lijken dus voorlopig hun vruchten af te werpen bij bestuurlijke misstanden.

Rol gemeentes en ministerie

Ook de rol van overheden is in de corporatiesector opvallend, zeker in de periode voorafgaand aan de parlementaire enquête Woningcorporaties. Bij Vestia hield de politiek vast aan het uitgangspunt van zelfregulering en vertrouwde op de goede naam van Vestia. Toen eind 2011 het ministerie op de hoogte raakte van de problemen van Vestia, bleek ook dat de toezichthouders de financiële producten niet meer konden doorgronden. Ook bij Woonbron speelde het ministerie een rol. De toestemming van het ministerie voor de financiering van de *SS Rotterdam* was in strijd met EU-regels voor het vrijekapitaalverkeer. De falende bestuurder kreeg bescherming vanuit het ministerie en er werd een politiek beroep op de bestuurder gedaan om het fiasco bij het havenbedrijf op te lossen. Ook bij Laurentius was het ministerie vol lof over de bouwproductie.

Op lokaal niveau zagen we ook een aantal gevallen van innige verwevenheid tussen corporaties en gemeentebestuur. Het rapport van het gemeenteraadsonderzoek (2013) beschreef de symbiotische relatie van WSG met het gemeentebestuur. De wethouder ruimtelijke ordening van Geertruidenberg moest het veld ruimen omdat hij had verzwegen dat de corporatie een lening van 25 miljoen euro niet terugbetaalde. Ook beschreven we de problemen bij de Vooruitgang in Sassenheim, waar de machtige bestuurder bij vergaderingen in de gemeenteraad naast de wethouder zat.

3.5 CONCLUSIE

Door de wetswijzigingen en verzelfstandiging van de corporaties in de jaren negentig was een context ontstaan waarin relatief veel bestuurders steeds onverantwoorder risico's namen. Wie geen ondernemingsrisico's nam of niet in derivaten stapte, telde niet mee. Anno 2021 kampen sommige corporaties nog altijd met de depressieve nasleep van bestuurlijke manie en verval uit de periode van voor de parlementaire enquêtecommissie. Organisaties moeten bezuinigen, fuseren of juist opsplitsen om levensvatbaar te blijven. Veel rechtszaken die ten tijde van de parlementaire enquêtecommissie begonnen, zijn pas recent afgerond.

De aangescherpte Woningwet en het toezicht op governance van de Autoriteit woningcorporaties maken het lastiger voor bestuurders om manisch gedrag te vertonen en risicovolle vastgoedprojecten te ontwikkelen. Zowel de versterking van het interne toezicht als de externe governance-inspecties zette een rem op bestuurlijk ondernemerschap. Dit onderstreept het belang van normstelling en toezicht.

De kritiek uit het veld luidt dat de nieuwe wet en het toezicht ook de ondernemingszin en samenwerking tempert die nodig is voor duurzame innovatie en maatschappelijke waardecreatie. Om leefbaarheid in achterstandswijken te verbeteren en de woonkwaliteit te vergroten zijn samenwerkingen met lokale partijen nodig. Corporaties voelen zich daarin geremd (Minderman & Bokhorst, 2017).

Maar nog altijd komen er bij vooral de kleine corporaties misstanden aan het licht waarbij lang zittende bestuurders de organisatie hebben opgezadeld met problemen. Daarbij is eerder sprake van bestuurlijk verval en geringe interne tegenspraak dan van bestuurlijke manie. Sommige problemen rond moreel en functioneel verval komen pas aan het licht nadat de bestuurder is vertrokken en de opvolger er niet in slaagt de organisatie op orde te krijgen. Volgzaam gedrag van medewerkers en commissarissen kan bestuurlijke manie en verval faciliteren en lang aan het zicht onttrekken totdat een lokale krant bijvoorbeeld een signaal van een klokkenluider oppikt.

Bij het signaleren van bestuurlijke manie en verval is het dus vooral van belang om naar de mate van tegenkracht in de organisatie te kijken. Het ontwikkelen van grootschalige vastgoedprojecten en het beheren van grote sommen geld vragen om de nodige bestuurlijke daadkracht en moed. Het publieke karakter van de grootschalige investeringen en de beperkte zeggenschap van sociale huurders vergen extra checks-and-balances om onverantwoorde beslissingen tegen te gaan.

Voor interne en externe toezichthouders is het van belang om scherp te letten op signalen van bestuurlijk verval en om bij dominante, lang zittende bestuurders extra tegenwicht te organiseren. Interne toezichthouders hebben als werkgever van de bestuurder de taak om periodiek het mandaat en de uitoefening daarvan tegen het licht te houden. Zij moeten benaderbaar zijn voor medewerkers uit de organisatie om problemen te bespreken. De ondernemingsraad moet ook periodiek kunnen spreken met de raad van toezicht zonder tussenkomst van de bestuurder. Het aanstellen van een ondernemingscommissaris kan helpen om de lijnen kort te houden. Maar ook het organiseren van visietafels of corporatieraden kan helpen om omgevingsgeluiden ongefilterd te laten doordringen in de bestuurs- en toezichtkamer.

De externe toezichthouder staat op relatief grote afstand en kan vaak pas nader onderzoek doen bij signalen of meldingen. Bestuurlijke zelfevaluaties, visitaties en governance-inspecties helpen om onderliggende bestuurlijke problemen eerder aan het licht te brengen. Als gevolg van de vertrouwelijkheids- en zorgvuldigheidsvereisten van onder meer de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) zijn lang niet alle rapporten en bevindingen (meer) openbaar. Verhalen over wat er zich bestuurlijk bij een organisatie zou hebben

afgespeeld, staan vaak eerder in geuren en kleuren in de krant dan in een rapport. Het uitwisselen van geaggregeerde kennis en casuïstiek tussen interne en externe toezichthouders over kenmerken van bestuurlijke manie en verval kan helpen om het bewustzijn te vergroten. Maar de beste bescherming biedt het vergroten van de weerbaarheid, moed en assertiviteit van de mensen in de directe werkkring van de bestuurder voor dagelijkse tegenspraak (Bokhorst, 2021).

Sinds de parlementaire enquête Woningcorporaties (2013) en de nieuwe Woningwet is er een ander stelsel met een wettelijk meer ingekaderd speelveld. De externe toezichthouder ziet soms achteraf dat er wat aan de hand was, zoals bij een corporatie waar een klokkenluider eruit gegooid werd, een RvT onwillig was en een bestuurder er al sinds 2001 zat. De Aw kan daar een oordeelsbrief over schrijven en vaak staan er ook artikelen over in (lokale) media.

Wat opvalt aan de casuïstiek is de nog altijd lange zittingsduur van sommige corporatiebestuurders die vóór de nieuwe Woningwet zijn aangesteld. Het kan gaan om een achterhoede van een oudere generatie bestuurders, voor het leven benoemd bij kleine corporaties in relatief kleine gemeenten. Er spelen integriteitskwesaties, financiële problemen en haperende tegenspraak, maar het aantal grootse, risicovolle projecten valt mee in vergelijking met de periode van voor de parlementaire enquête. Corporaties kunnen sinds de nieuwe Woningwet ook veel minder makkelijk investeren in zaken buiten hun kerntaken. Er is toezicht op de governance, en de nieuw aangestelde bestuurders en commissarissen vallen onder de 'fit en proper'-test van de Aw. De Aw meent dat de nieuwe interne toezichthouders vaak ontvankelijker zijn voor zachte signalen dan voorheen. Ook helpen de governance-inspecties om dit soort casussen boven water te krijgen en erger te voorkomen. Het toezicht werkt steeds meer preventief. De Aw gaat het gesprek aan met de RvC over de invulling van de werkgeversrol. Doordat raden van commissarissen hun werkgeversrol beter oppakken, leidt dat ook tot vertrek van bestuurders.

Directeur woningcorporatie Servatius: als je wilt, heb je vrienden

Geert van Gemert en George Vogelaar maakten voor omroep Limburg de documentaire 'Als je wilt heb je vrienden' over de ondergang van oud-directeur van woningcorporatie Servatius, Leks Verzijlbergh (van 1998 tot 2009). Aanleiding was het stopzetten van de bouw van de Campus Maastricht.³⁵ De documentaire laat zien dat de samenleving niet goed weet wat ze aan moet met bestuurders die van hun voetstuk vallen. Velen waren enthousiast over het Calatrava-project, maar toen het mislukte lieten velen de corporatiedirecteur als een baksteen vallen. Hij werd in Maastricht met de nek aangekeken en verhuisde terug naar Rotterdam. Daar werd hij voorzitter van een lokale politieke afdeling, maar de afdeling kreeg volgens de documentairemakers de instructie van het partijbureau

35 www.limburg.nl/documentaire-over-ondergang-leks-verzijlbergh; <https://11.nl/terugkijken-limburg-doc-als-je-wilt-heb-je-vrienden-5210>.

om hem af te zetten toen bleek dat hij voor de parlementaire enquêtecommissie moest getuigen. De documentaire vertelt het verhaal van de bestuurder en toont de gevolgen van het verval. De voormalig directeur heeft zijn huwelijk en veel vrienden verloren. Hij leeft van zijn vervroegd pensioen omdat hij niet meer aan de bak komt en woont nu in een Rotterdams flatje.

Leks Verzijlbergh zag in het najaar 1999 een documentaire over de architect Calatrava op tv. Hij zei tegen zijn echtgenoot dat hij die architect wilde hebben voor de campus. Iedereen zat op de 'automatische piloot van het in elkaar timmeren van studentenhokken', maar Verzijlbergh wilde een extraverte campus: 'Want als je een heel mooi gebouw hebt, dan zorg je dat het heel en netjes blijft.' Verzijlbergh kreeg op publieke bijeenkomsten alle lof toegezwaaid voor het plan door de lokale bestuurders. Jo Ritzen, voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit Maastricht, roemde de samenwerking voor 'het onmogelijke' om dit gebouw te realiseren: 'Dit past helemaal bij Maastricht.' Burgemeester Gerd Leers (2005-2010): 'Naar mijn overtuiging bewijs jij, Leks Verzijlbergh, hiermee jullie maatschappelijke betrokkenheid. Ik ben er van overtuigd dat we nu al van een succes mogen spreken.'

Maar in 2009 werd Verzijlbergh door de nieuwe voorzitter van de raad van bestuur geschorst en ontslagen. Een half jaar later hield de nieuwe bestuurder een persconferentie waarin hij mededeelde dat Servatius de stekker uit het campusproject had getrokken. Hij zag geen oplossing meer voor de onbeheersbare kosten van het project. Gerd Leers zei erover: 'Het project zou Maastricht een boost kunnen geven, maar het moet wel realistisch zijn. Achteraf blijkt dat het op zo weinig houvast was gebaseerd dat het niet houdbaar was.' Luc Winants, oud-wethouder, zei erover: 'De constructie rondom het project en Leks was niet transparant. We namen contact op met Calatrava om te kijken of we het nog konden versoberen. Calatrava is een kunstenaar, maar daar zit een hele wereld omheen die goed kan rekenen. Calatrava kwam met een nieuwe tekening, maar ook weer met een hele hoge rekening. Het waren twee werelden die niet meer met elkaar te verenigen waren.' Calatrava heeft uiteindelijk 14 miljoen euro met het project verdiend.

Verzijlbergh ontkent de kritiek dat de voorbereiding slecht was en dat hij er te dicht bovenop zat. Hij was er al tien jaar mee bezig en zou er 165 miljoen in investeren. Hij meent dat Servatius onder druk stond van Den Haag om het project af te gelasten: 'Minister Vogelaar was gestruikeld over de SS Rotterdam, dus de nieuwe minister Van der Laan wilde zoiets niet nog een keer laten gebeuren en liet Servatius de stekker uit de campus trekken. Ik neem het Servatius en de gemeenschap kwalijk dat het project is stopgezet.' Zelf voelt hij zich niet verantwoordelijk voor het verlies: 'Mensen in mijn directe omgeving weten al lang hoe het zit. Er is geen sprake van een integriteitskwestie of megalomanie, maar van pech. Iemand die teveel zijn nek heeft uitgestoken en die deels beentje is gelicht door zijn eigen partijgenoten. Dat voelt als onrecht.'

De mensen die hem niet lieten vallen, komen uitgebreid aan het woord in de documentaire. Zo meende de voorzitter van de RvT, Leenarts, dat Verzijlbergh ambities en visies had, altijd druk en bezig was en direct kon zijn. Hij vond dat Verzijlbergh veel bereikt heeft. De voorzitter van het Buurtplatform vond dat hij goed luisterde. Gerd Leers erkende dat Verzijlbergh de randen op zocht, maar toonde ook mededogen: 'Hij is in het gat getuimeld en er is niemand geweest die een touw naar beneden heeft gegooid en gezegd "kom maar"'. Maar volgens wethouder Winants 'moet je een vallend mes niet willen vangen'.

Verzijlbergh moest voor de parlementaire enquêtecommissie verschijnen en werd in het hoekje geduwd van de criminele directeuren. Het voelt voor Verzijlbergh als onrechtvaardig om steeds in dat rijtje genoemd te worden tussen Vestia en Rochdale. Hij vindt dat hij in het belang van de missie heeft gehandeld en niet uit eigenbelang. Sommigen verklaren zijn val vanuit zijn karakter: 'Leks gaat niet terug in nederigheid, dat had hij moeten doen. Maar hij zei "jullie hadden mij even dat project moeten laten afmaken"'.³⁶

Ook voor de enquêtecommissie ging hij de strijd aan. Hij had al eerder aanwijzingen van de minister gehad om te stoppen met het bouwen van woningen in Luik, omdat bouwen in het buitenland niet mag met gemeenschapsgeld. Maar de aanwijzingen uit Den Haag lijstte hij in, zo vertelde hij bij de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties. 'Ik zag het als bewijs van maatschappelijk ondernemen.' Bij het Europese Hof kreeg hij gelijk.³⁶

Dat Verzijlbergh nergens meer aan de bak komt, vinden zijn bondgenoten van vroeger spijtig: 'Als je creatievelingen de creativiteit met alles wat daarbij hoort ontnemt, dan rest alleen de leegte.'

Bron: Documentaire *Als je wint, heb je vrienden*.

36 www.cobouw.nl/woningbouw/nieuws/2016/04/calatrava-campus-leeft-nog-in-leks-hoofd-101215169.

4.1 INLEIDING

De ziekenhuisdokter

Sinds 2008 redde de MC Groep noodlijdende zorginstellingen. In 2008 investeerde de MC Groep in een reddingsplan voor de IJsselmeerziekenhuizen, die op het punt van faillissement stonden en in opspraak waren wegens onvoldoende hygiëne in de operatiekamers. De ziekenhuizen maakten een doorstart. Eind 2013 nam MC Groep het Slotervaartziekenhuis in Amsterdam over. Ook investeerden ze in de volwassenenzorg van Zonnehuizen, dat is overgenomen en ondergebracht in de onderneming DeSeizoenen.³⁷ DeSeizoenen is een gehandicapteninstelling met zes locaties door heel Nederland.

In 2016 zei bestuurder Loek Winter in een interview tegen *de Volkskrant*: ‘Omdat ik te weinig kon doen, ben ik gaan ondernemen. Daarin nam ik zulke grote risico’s, dat mijn vrouw zei: Loek, kunnen we niet gewoon allebei radioloog blijven? Maar het bloed kruipt waar het niet gaan kan. Ik vind dit gewoon een leuk spelletje. Proberen goed te doen voor zo min mogelijk geld. Het is een lange weg met beperkte opbrengsten. Een vriend vroeg laatst: Loek, wanneer stop je met je kruistocht? Maar ik stop niet. Ik sterf in het harnas.’³⁸ Volgens *de Volkskrant* werd ‘ziekenhuisdokter’ zijn nieuwe bijnaam en die koesterde hij als machoman, die het heikele pad bewandelde van zorgondernemer en vastgoedspeculant. Daarbij had hij graag de wijsheid in pacht: ‘Een ziekenhuis moet je besturen als de Hema: veel kwaliteit voor weinig geld.’³⁹

Voor de zorginstellingen liep het slecht af. In oktober 2018 zijn het Medisch Centrum Slotervaart in Amsterdam en de IJsselmeerziekenhuizen in Lelystad, Emmeloord en Dronten failliet gegaan. De bestuurders kwamen er minder slecht vanaf. Door bij meerdere zorginstellingen een directeurssalaris voor in

37 www.telegraaf.nl/financieel/2007045736/inspectie-berispt-zorginstelling-van-loek-winter.

38 De Volkskrant 13 februari 2016.

39 De Volkskrant 26 oktober 2018, www.volkskrant.nl/economie/wouter-bos-krijgt-zijn-zin-loek-winter-trekt-zich-terug-in-zijn-schulp~bb2734e2/.

totaal 150% te ontvangen komen ze volgens FtM uit boven de WNT-norm. Zij trokken ook rente uit hun eigen lening aan de ziekenhuizen.⁴⁰

Kamerleden hebben meermaals vragen gesteld over vermeende belangenverstrengeling van de bestuurders bij de zorginstelling DeSeizoenen.⁴¹ Op verzoek van de centrale cliëntenraad van DeSeizoenen heeft de Ondernemingskamer onderzoek bevolen naar het beleid en de gang van zaken van DeSeizoenen over de periode vanaf 10 januari 2012 tot 15 maart 2016.⁴² De Ondernemingskamer heeft onderzoek gedaan naar het beleid en de gang van zaken van DeSeizoenen.⁴³ Volgens de Ondernemingskamer zijn er vraagtekens te plaatsen bij de constructie die is gebruikt voor de overname van het vastgoed. Zo zou het er op lijken dat DeSeizoenen inderdaad een belangrijk deel van het ondernemersrisico draagt, maar de voordelen niet aan haar, maar volledig aan Vastgoed DeSeizoenen ten goede komen. De Ondernemingskamer oordeelt verder dat bij bestuurders sprake is van een mogelijk persoonlijk tegenstrijdig belang. Hetzelfde geldt voor de commissarissen. Er is niets gebleken van bijzondere waarborgen, zoals inschakeling van onafhankelijke derden of een expliciete afweging binnen de raad van commissarissen.⁴⁴

De Ondernemingskamer heeft in 2020 wanbeleid in de governance en de besluitvorming vastgesteld bij zorginstelling DeSeizoenen, maar geen maatregelen opgelegd.⁴⁵ Er was sprake van belangenverstrengeling en tegenstrijdige belangen van bestuurders en commissarissen bij een vastgoedtransactie: 'De Ondernemingskamer heeft beslist dat de wijze waarop de governance van De Seizoenen was ingericht zo onzorgvuldig was dat dit wanbeleid oplevert in de periode tot eind februari 2014.'⁴⁶

In een podcast van Zorgvisie blikte Winter terug op zijn gelukke en mislukte zorgondernemingen.⁴⁷ Het falen verklaart hij uit veranderende normen vanuit de politieke omgeving. Vanaf 2016 namen de IGJ en de NZa in navolging van het

40 www.ftm.nl/artikelen/hoe-zorgondernemer-loek-winter-een-imperium-opbouwde-en-216-miljoen-staatssteun-lospeuterde.

41 Tweede Kamer, 2018Z03522, vragen van de leden Ronnes en Slootweg (beiden CDA) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het bericht 'Loek Winter omzeilt winstverbod zorg' (ingezonden 28 februari 2018), Het Parool 22 februari 2018. www.parool.nl/amsterdam/-loek-winter-omzeilt-winstverbod-inzorg~a4572866/.

42 Antwoorden op Kamervragen van de Kamerleden Hijink (SP) en Van Gerven (SP) over zorgondernemer, de heer Winter (2018Z20322). www.trouw.nl/home/rond-slotervaart-hangt-altijd-de-geur-van-wanbeleid-was-daar-ook-sprake-van~aala882d/.

43 De Ondernemingskamer (2020, 24 januari). De Ondernemingskamer stelt wanbeleid vast in de governance en de besluitvorming bij zorginstelling DeSeizoenen B.V. Amsterdam: rechtpraak.nl.

44 Hof Amsterdam 30 april 2018, 200.229.574/01 OK, ECLI:NL:GHAMS:2018:1465, <https://linked.data.overheid.nl/front/portal/document-viewer?ext-id=ECLI:NL:GHAMS:2018:1465>.

45 www.ftm.nl/artikelen/zorgondernemer-loek-winter?

46 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Amsterdam/Nieuws/Paginas/De-Ondernemingskamer-stelt-wanbeleid-vast-in-de-governance-en-de-besluitvorming-bij-zorginstelling-DeSeizoenen-BV.aspx.

47 Zorgvisie Voorzorg 15 Loek Winter.

kabinetsbeleid standpunten in die volgens Winter minder liberaal waren dan bij de oprichting van de NZa in 2008. Met zijn zakenpartner had hij de gedachte dat ze een keten van ziekenhuizen konden ontwikkelen. 'Die inschatting was fout en dat is frustrerend.'

Bij het faillissement van de IJsselmeerziekenhuizen en het MC Slotervaart kwam de continuïteit van de dienstverlening in gevaar. Winter: 'Ik heb op tijd gepleit voor een zachte landing door middel van een curator. Dus het is pijnlijk dat de ontmanteling zo abrupt was. Toch ben ik weer gaan ondernemen, op kleinere schaal vanuit interne motivatie en met een betere work-life balance.' Hij gaat door waar hij mee bezig was: 'Maar een privaat ziekenhuis is politiek niet haalbaar. Tegen die stroom kun je niet inzwemmen als individu.'

4.2 CONTEXTFACTOREN

Meer toezicht op zelfregulering

De zorg is een sector met een lange traditie van zelfregulering van professionals met sterk ontwikkelde kwaliteitsstandaarden en veldnormen. Maar de ruimte voor zelfregulering van zorginstellingen is onder druk van het parlement vanaf 2008 ingeperkt en het handhavingskader van de inspectie is aangescherpt. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ, voorheen IGZ) beschouwt sinds 2011 de Zorgbrede Governancecode 2010⁴⁸ van de brancheorganisaties in de zorg als een maatschappelijk breed gedragen veldnorm en als een nadere invulling van de Wet toelating nieuwe zorginstellingen (WTZi). De inspectie gaf in 2015 aan de code prominent te gebruiken in haar reguliere toezicht en te hanteren als sectorbrede veldnorm.⁴⁹ Samen met de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) heeft de IGJ in 2016 een eigen Kader toezicht op goed bestuur ontwikkeld, op basis waarvan ze instellingen aanspreken op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid, cultuur en gedrag.⁵⁰ In 2017 hebben de brancheorganisaties hun governancecode ook weer compleet herzien.

Meer bestuursgericht toezicht

De IGJ en NZa krijgen in toenemende mate signalen over bestuurlijke misstanden in de zorg rond belangenverstrengeling, cowboyachtige nieuwe aanbieders en het weglekken van publiek zorggeld via schimmige constructies. De context van decentralisatie, marktwerking en hybridisering van publieke en private verantwoordelijkheden in de zorgsector versterkt risicogedrag van bestuurders. Daarom pleitten de IGJ en NZa in 2019 voor een wettelijke norm voor goed

48 www.governancecodezorg.nl.

49 Tweede Kamer 2014/15, 5.

50 IGZ & NZa, 2016a. Zie ook www.igj.nl/documenten/publicaties/2016/07/06/kader-toezicht-op-goed-bestuur.

bestuur en bedrijfsvoering en komt er een einde aan de voorkeur voor zelfregulering.⁵¹ In een gezamenlijke signalering stellen de toezichthouders vast dat het bestuur van zorgaanbieders in de afgelopen jaren complexer is geworden. Steeds vaker werken zorgaanbieders met een bestuurlijke laag boven en een bedrijfsstructuur onder, waarbij specifieke zorgactiviteiten, diensten, ICT of het beheer van vastgoed ondergebracht zijn bij dochterondernemingen of derden. De zorgaanbieder kan zich zo meer richten op zijn kerntaak.

Maar het risico is ook dat het bestuur en het intern toezicht te veel op afstand komen te staan van de dienstverlening. Hierdoor ontstaat het gevaar dat de transparantie afneemt en het risico op belangenverstrengeling door verwevenheid van functies toeneemt. Zorgaanbieders kunnen bedrijfsstructuren ook bewust gebruiken om wet- en regelgeving te omzeilen. De IGJ en NZa stellen dat de besturing van een zorgaanbieder moet meegroeien met de grootte en complexiteit van de organisatie. Bestuur en toezicht moeten beschikken over alle competenties om mogelijke risico's adequaat te kunnen inschatten en adresseren.⁵²

Voortschrijdende professionalisering van zorgbestuurders

Uit het onderzoek 'Bestuurders in beeld' van het Erasmus Centrum voor Zorgbestuur en de Nederlandse Vereniging van Bestuurders in de Zorg (NVZD) blijkt dat de professionalisering van zorgbestuurders voortschrijdt (Bijloos, Van der Scheer, & Van Veen-Berkx, 2017). De gemiddelde zittingsduur van een zorgbestuurder in zijn huidige functie is 6 jaar. Dat is sinds 2005 onveranderd en geldt zowel voor debuterende als ervaren bestuurders. Het aandeel debuterende bestuurders is tussen 2000 en 2015 gestegen van 38 naar 56%. Maar ook debuterende bestuurders hebben gemiddeld al ruim 23 jaar managementervaring in gemiddeld vijf managementfuncties. Sinds 2013 biedt de NVZD accreditatie aan bestuurders aan en vanaf 2020 is dat eens per vijf jaar verplicht voor leden. Vooral bestuurders ouder dan 55 jaar geven aan hieraan geen deel te nemen (38%procent van de 55-plus bestuurders tegenover 26% van alle bestuurders). Ze zien de meerwaarde niet, doen zelf al aan intervisie of gaan bijna met pensioen. Bij zo'n accreditatie verzamelen bestuurders 360 graden feedback en krijgen ze drie uur lang een gesprek met twee accrediteuren. Besturen is best een eenzaam vak, dus veel mensen vinden zo'n gesprek prettig. Ze doen het om zich persoonlijk te ontwikkelen en om publieke verantwoording af te leggen. Zo'n één op de vijftien bestuurders trekt zich terug bij accreditatie.⁵³

Ondanks de voortschrijdende professionalisering is het publiek vertrouwen in zorgbestuurders met 9% publiek vertrouwen het laagste van de onderzochte professionals in de zorg (Hoefman, Brabers & De Jong, 2015). Er is weinig reden

51 IGJ & NZa 2019; IGZ, 2016a; IGZ & NZa, 2016b; Zorgvisie, 2019a; Zorgvisie, 2019b; Zorgvisie, 2019c.

52 Kamerstukken II 2018/19, 23235, nr. 179, 3.

53 Toelichting gesprek Sophie Bijloos. Zie ook Bijloos, 2019.

om aan te nemen dat zij hun werk niet goed doen. Internationaal vergelijkend onderzoek toont stevast de doelmatigheid van de Nederlandse zorg aan.⁵⁴ De terugkerende publieke discussies over topsalarissen van bestuurders zouden daar mede op van invloed kunnen zijn. De Wet Normering Topinkomens 2015 heeft tot doel dat (semi)publieke bestuurders niet meer verdienen dan een minister. Volgens onderzoek van RTL liet in 2016 nog een vijfde van de zorgbestuurders zich boven de Wet Normering Topinkomens uitbetalen.⁵⁵ Ook FNV onderzocht de zorgjaarverslagen van 2016 en zag dat de vijftig meest verdienende bestuurders in de ouderen- en thuiszorg dat jaar allemaal meer verdienen dan een minister (179.000 euro). Brancheorganisatie van zorgondernemers Actiz gaf aan dat alle zorgbestuurders zich aan de (overgangs)regels hebben gehouden.⁵⁶

Veranderend speelveld door marktwerking en decentralisatie

De context in de zorg is constant in beweging. Bestuurders moeten blijven inspelen op bestuurlijke ontwikkelingen zoals marktwerking, decentralisatie en schaalvergroting. Met de introductie van marktwerking in de zorg heeft de overheid een context gecreëerd waarin het kan lonen om te ondernemen en risico's te nemen. Sinds 2015 zijn bijvoorbeeld de maatschappelijke ondersteuning en thuiszorg uitgezonderd van het verbod op winstuitkering en zijn er veel nieuwe zorgondernemingen gekomen. Het fenomeen van de 'zorgcowboys' is toen ook opgekomen. Gemeenten worstelen met het toezicht op zorgcowboys, blijkt uit een enquête van Follow the Money, Pointer en Reporter Radio. Bij de zorgcowboys gaat het veelal om bestuurlijk falen, maar meestal niet om verval. Er is wanbestuur van ondernemers die de zorg zijn ingegaan met als doel om zo veel mogelijk winst te halen. Volgens onderzoeksjournalisten van Follow the Money zijn er 85 zorgondernemers met een winstmarge boven de 10%. Een groot deel van hen heeft geen goed verhaal en kan in het jaarverslag niet verantwoorden waarom ze zulke hoge winstmarges hebben.⁵⁷

Nadat de aanbestedingen zijn gegund voor een periode van vier jaar krijgen zorgaanbieders via de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet nauwelijks inspecties. In die gevallen dat de gemeenten wel onderzoek doen en stoppen met een aanbieder, doen zij zelden aangifte.⁵⁸ De bewijslast voor het aantonen van contractbreuk ligt hoog.⁵⁹ Misstanden bij de ongecontracteerde zorg die verloopt via persoonsgebonden budgetten vallen nog meer

54 Zie ook www.bmj.com/content/367/bmj.l6326, www.zorgvisie.nl/blog/zorg-in-nederland-is-doelmatig-zo-leert-internationale-studie/.

55 www.rtlnieuws.nl/nederland/artikel/3699886/een-op-de-vijf-topbestuurders-de-zorg-verdient-boven-de-norm.

56 www.ad.nl/binnenland/zorgbestuurder-houdt-graailoon~ab9b316f/.

57 Zie ook het onderzoek van Follow the Money en Pointer, www.ftm.nl/dossier/zorgcowboys.

58 www.ftm.nl/artikelen/podcast-gebrekking-toezicht-gemeenten-zorgcowboys?

59 <https://pointer.kro-ncrv.nl/artikelen/terugkijken-hoe-controleren-gemeenten-of-zorg-geld-goed-besteed-wordt-zorgcowboys-deel-3>.

buiten het publieke toezicht. Het duurt vaak lang voordat toezichthouders ingrijpen, zoals bij de frauderende, ongediplomeerde behandelaar en lang zittende zorgdirecteur van Compass. Volgens *Follow the Money* zijn over hem al sinds 2013 meldingen gedaan bij de inspectie, zijn de marges heel hoog en is er geen raad van toezicht.⁶⁰

Voor toezichthouders is het erg lastig te achterhalen wat het moment is waarop ongepast gedrag op integriteitsschendingen en strategisch gedrag overgaat op fraude. Het vaststellen van grensoverschrijdend gedrag op basis van klachten van cliënten blijkt voor de inspectie een behoorlijk lastige opgave.⁶¹ Ook fraude kan lang onopgemerkt blijven. Aanwijzingen voor fraude zijn onder meer dure auto's van de zaak, het uitkeren van hoge managementvergoedingen, het in rekening brengen van niet-geleverde zorg aan houders van een persoonsgebonden budget, het aannemen van ongekwalificeerd of onbevoegd personeel, en het inkapselen van de raad van toezicht door het selecteren van niet-deskundigen zoals familie of niet-onafhankelijken zoals de controller.⁶²

Er zijn meer zorgfraudeurs dan het Openbaar Ministerie kan vervolgen. In *Nieuwsuur* luidde officier van justitie Laurien van Haeringen in 2020 de noodklok: 'De kraan staat open. Dat is het probleem dat we zien. En wij pakken de zaken op die we kunnen, en daar speelt het strafrecht ook zeker een rol, maar wij kunnen het niet oplossen zolang die kraan open blijft staan.'⁶³

Deze fraudepraktijken van nieuwe ondernemers hebben ook invloed op de zittende zorgbestuurders en zorginstellingen. Het aan de kaak stellen van misstanden zet de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ertoe aan om 'de rotte appels de mand uit te krijgen'.⁶⁴ Publieke verontwaardiging, Kamervragen en signalering van de NZa en IGJ zorgen mede voor het aanscherpen van publieke eisen aan bedrijfsvoering, financiële continuïteit en goed bestuur. Kortom, de veranderende wetgeving (mogelijkheid van winstuitkering) leidt tot een veranderend speelveld met nieuwe zorgpraktijken (de opkomst van zorgcowboys). De zorgfraude is vervolgens ook weer aanleiding om de normen te herzien (wettelijke normen voor bedrijfsvoering en bestuur).

4.3 CASUÏSTIEK

In de zorgsector is een tiental casussen geselecteerd waar kennelijk sprake was van bestuurlijk verval binnen de instellingszorg. Casuïstiek is door de onderzoekers bepaald op basis van analyse van Kamerstukken en mediaberichten en

60 www.ftm.nl/artikelen/compass-verdoezelt-dood-client.

61 www.ftm.nl/artikelen/inspectie-laks-bij-wangedrag-therapeuten. En: www.ftm.nl/artikelen/koos-follings-compass-vog.

62 Congres zorgcowboys 9 december 2019, Pakhuis de Zwijger, <https://dezwijger.nl/programma/zorgcowboys>.

63 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2317099-controle-zorgfraude-faalt-om-en-verzekeraars-luiden-noodklok.html>.

64 www.npostart.nl/pointer/25-09-2019/KN_1710280.

verschillende gesprekken met toezichthouders en bestuurders. In tabel 4.1 staat een overzicht van de onderzochte gevallen. De casuïstiek betreft voornamelijk grote instellingen, met één uitzondering. De onderzochte misstanden hebben plaatsgevonden tussen 2008 en 2019. Zittingsduur van de bestuurders varieerde van 4 tot 8 jaar, met één uitschieter naar 15 jaar. Dat wil dus zeggen dat de zittingsduur van de onderzochte bestuurders anders dan bij de corporatiebestuurders niet buitengewoon lang lijkt.

Tabel 4.1 **Overzicht van 9 geselecteerde casussen bestuurlijk verval bij zorginstellingen**

Casus	Schaal	Duur	Jaar	Absoluut functioneel	Relatief functioneel	Absoluut moreel	Relatief moreel	Intern toezicht
Philadelphia	Groot	7	2008					te veel afstand
Meavita	Groot	8	2009					functioneert slecht
Laurens	Groot	15	2016					staat achter bestuurders
Alliade	Groot	8	2016					te veel afstand
Arduin	Groot	4	2018					niet goed gefunctioneerd
Emergis	Groot	8	2018					inspectie schudt RvT wakker
PrivaZorg	Groot	5	2018					gebrek aan toezicht
Laurentius Roermond	Groot	4	2019					belangenverstrengeling tussen bestuur en RvT
Mosae	Middel	8 + 5	2019					niet goed functioneren

Absoluut functioneel verval

In een aanzienlijk aandeel van de casussen die we onderzochten in de instellingszorg zagen we elementen van absoluut functioneel verval. Hier zien we een aantal misstanden bij grote instellingen met grote financiële gevolgen. De eerste vorm van absoluut functioneel verval die we herkennen in de instellingszorg is de verwaarlozing van kernactiviteiten. De tweede vorm is problemen in de governance van de organisatie, waardoor belangenverstrengeling mogelijk werd of ook daadwerkelijk plaatsvond.

Bij Philadelphia Zorg, een grote zorgorganisatie, oordeelde het College sanering zorginstellingen (CSZ) in 2009 dat de raad van bestuur direct verantwoordelijk was voor de problemen. Het bestuur had een te brede blik, waardoor

de aandacht voor kernactiviteiten van (zorg) was verslapt.⁶⁵ Naast de branchevreemde vastgoedprojecten werd ook een gebrek aan transparantie gesignaleerd.⁶⁶ Ook bij de grote zorginstelling Laurens in Rotterdam was er sprake van kwaliteitsproblemen. Die instelling kwam in 2016 op de zwarte lijst van slechte zorgverleners van de IGJ. Behalve problemen met de kwaliteit van zorg worstelde de ouderenzorgorganisatie ook al langere tijd met financiële problemen, waaruit een miljoenenverlies ontstond. Media-aandacht kwam er via een column van Hugo Borst met kritiek op de verzorging van zijn moeder in een van de verpleeghuizen van Laurens. Dit leidde tot veel publieke aandacht en betrokkenheid van de IGJ in 2017.⁶⁷ De inspectie constateerde dat aan de organisatie onvoldoende sturing werd gegeven.⁶⁸ De bestuurder moest na vijftien jaar gedwongen vertrekken door de grote verliezen en de tekortschietende zorg. In de inspectierapporten staat niets over gedrag van het bestuur, maar er lijkt wel sprake van een verkeerde strategie en onverantwoorde risico's.

Bij een aantal andere casussen was er sprake van problemen met de governance-structuur van de organisatie. Een van die gevallen is het Laurentius Ziekenhuis in Roermond, een grote zorginstelling, maar binnen de ziekenhuizen relatief klein. In 2019 kwam er verscherpt toezicht van de IGJ door tekortkomingen op het gebied van goed bestuur als gevolg van het aftreden van de gehele raad van toezicht. Dit heeft ertoe geleid dat de raad van bestuur en de raad van toezicht allebei uit maar één persoon bestonden.⁶⁹ Bij Alliade, een grote zorginstelling, constateerden de IGJ en NZa in 2016 de schijn van belangenverstremming. Er waren onvoldoende waarborgen om materiële beïnvloeding te voorkomen door verwevenheid van de Zorggroep Alliade en de Freya-groep.⁷⁰ Twee directeuren binnen Alliade waren tegelijkertijd bestuurders en eigenaren van de Freya-groep waarmee Alliade zakendeed.

Ook onderzochten we de casus van PrivaZorg, een grote thuiszorgorganisatie met problemen die te maken hadden met de rechtmatigheid van bestuurs-handelen. In 2018 kwam deze organisatie in de problemen door verstoorde relaties en onvoldoende samenwerking en vertrouwen tussen de RvC en de directie. De IGJ plaatste PrivaZorg onder verscherpt toezicht.⁷¹ Een bestuurs-crisis ontstond toen het stichtingsbestuur onrechtmatig 12 miljoen euro

65 Kamerstukken II 2008/09, 31700, XVI, vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2009, nr. 115. Brief staatssecretaris over de bevindingen uit het CSZ-rapport over Philadelphia Zorg, en haar eigen bevindingen naar aanleiding van overleggen met diverse partijen.

66 www.trouw.nl/nieuws/philadelphia-zorg-in-grote-financiele-problemen~ba22f793/.

67 <https://wijgastvrij.nl/hugo-borst-is-boos/>; www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zorginstelling-stichting-laurens-onder-verscherpt-toezicht~bd768b42/.

68 IGJ, Stichting Laurens Rotterdam, brief 29 maart 2017, www.toezichtdocumenten.igj.nl/document.aspx?doc=Stichting%20Laurens%20Rotterdam%20brief%20maart%202017&docid=11335&URL.

69 www.igj.nl/actueel/nieuws/2019/08/12/verscherpt-toezicht-voor-laurentius-ziekenhuis.

70 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/08/05/kamerbrief-over-conclusies-en-vervolg-onderzoeken-alliade.

71 www.igj.nl/actueel/nieuws/2019/04/11/verscherpt-toezicht-voor-privazorg.

dividend wilde uitkeren.⁷² Tot slot was er in een van de gevallen ook sprake van een angstcultuur door de bestuurder. *De Limburger* (2017) beschreef interne problemen bij de Maastrichtse zorginstelling Mosae. Zo zouden sommige werknemers de toorn van de bestuurster vrezen, die sinds haar komst in 2012 kennelijk afrekende met te kritisch personeel.⁷³

Relatief functioneel verval

Ook van relatief verval was betrekkelijk vaak sprake in de zorgcasussen die we hebben onderzocht. In twee van de gevallen die we onderzochten vond het relatieve verval plaats in combinatie met het absolute functionele verval. In die gevallen gingen de kwaliteitsproblemen hand in hand met de focus op andere zaken dan de kerntaak van de organisatie. We zagen bijvoorbeeld het eerdergenoemde Philadelphia, waar in 2008 in een jaar tijd het vermogen slonk van 24 miljoen naar 400.000 euro. Het teveel aan aandacht voor de bijzondere vastgoedprojecten (kloosters, kasteel en horeca) heeft geleid tot verwaarlozing van de normale activiteiten, met grote financiële gevolgen.

Ook bij de andere gevallen van relatief functioneel verval was er sprake van strategische missers waardoor veelal grote financiële problemen ontstonden. Soms leidde dat zelfs tot een faillissement, zoals in het geval van Meavita. De Ondernemingskamer stelde in 2015 dat het faillissement van Meavita is veroorzaakt door ‘wanbeleid’ van de raad van bestuur en de raad van toezicht. Veel geld ging naar vreemde projecten van bestuurders zoals TVfoon. Het totale faillissement van Meavita kwam uit op 30 miljoen euro. De totale kosten van het TVFoon-project waren 20 miljoen euro.⁷⁴

In het eerdergenoemde geval van Mosae, was er eveneens sprake van grote uitgaven. Een van de zorgcentra werd voor meer dan 20 miljoen euro verbouwd. De IGJ (2018, p. 5) stelde dat medewerkers dusdanig gewend waren aan hiërarchische aansturing dat zij de vele veranderingen van het nieuwe bestuur niet konden bijbenen. In 2019 kwam de zorggroep voor ouderenzorg en thuiszorg onder verscherpt toezicht en kreeg aanwijzingen van de IGJ door tekortkomingen op het gebied van zorg, deskundigheid en sturen op kwaliteit en veiligheid.⁷⁵

Ook de grote Zeeuwse instelling voor geestelijke gezondheidszorg Emergis kwam in de problemen door onvoldoende focus op de kerntaak. Vanuit de organisatie zijn meldingen bij de IGJ gedaan over incidenten. Meldingen over de kwaliteit van de zorg in 2016 en 2017 waren aanleiding voor onderzoek door

72 www.igj.nl/actueel/nieuws/2019/06/18/verscherpt-toezicht-voor-privazorg-aangevuld.

73 www.limburger.nl/cnt/dmf20170711_00043291/hoe-mosae-veranderde-van-trotse-zorg-organisatie-in-zinkend-schip.

74 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechthof-Amsterdam/Nieuws/Paginas/Ondernemingskamer-stelt-wanbeleid-vast-bij-Meavita.aspx.

75 www.igj.nl/actueel/nieuws/2019/04/17/verscherpt-toezicht-voor-stichting-mosae-zorg-groep.

de IGJ. Volgens de IGJ (2018) was de raad van bestuur onvoldoende gericht op de maatschappelijke doelstelling, was er onvoldoende risicobeheersing, lerend vermogen en transparantie, en was er geen beeld van waar verbeteringen nodig waren. De problemen zijn door het bestuur verholpen (IGJ, 2019).

Moreel verval

In vijf gevallen zagen we dat er sprake was van moreel verval, gelijk verdeeld over absoluut en relatief moreel verval. In vrijwel alle gevallen van moreel verval in de zorgsector zagen we dat ze plaatsvonden in combinatie met een vorm van functioneel verval. In de gevallen waar we absoluut moreel verval constateerden, ging het om belangenverstrengeling en in één geval om valsheid in geschrifte. In de categorie relatief moreel verval zien we topsalarissen en gouden handdrukken.

Zoals eerder genoemd constateerden de IGJ en NZa in 2016 bij Alliade een schijn van belangenverstrengeling. Er kwam verscherpt toezicht door de IGJ, die ook aangifte deed van valsheid in geschrifte. Het Openbaar Ministerie deed uiteindelijk geen onderzoek. Maar de Belastingdienst legde aanvullende aanslagen met een boete op.⁷⁶ De IGJ vond (in 2019) ook bij PrivaZorg dat er was sprake was van (de schijn van) belangenverstrengeling en een gebrek aan goed bestuur en toezicht.

Bij zorginstelling Laurens zagen we dat de directeur bedrijfsvoering gedwongen moest vertrekken na de grote verliezen en de tekortschietende zorg. De genoemde directeur bedrijfsvoering kreeg 175.000 euro als ontslagpremie. Ook was de beloning die de commissarissen aan de bestuurders toekenden buitensporig. Bij zorginstelling Arduin in Zeeland was sprake van een combinatie van absoluut en relatief moreel verval. Oud-medewerkers klaagden in de media over intimiderend gedrag van de bestuurder, een angstcultuur en de slechte zorg.⁷⁷ De raad van toezicht onder leiding van een oud-Kamerlid had de eigen vergoeding in 2017 met 66% verhoogd.⁷⁸ De financiële situatie van Arduin was toen al kritiek.

76 www.ad.nl/friesland/geen-strafrechtelijk-onderzoek-naar-voormalige-zorgbestuurders-alliade-wel-een-boete~a3c96296d/.

77 www.pzc.nl/zeeuws-nieuws/directeur-arduin-kondigt-vertrek-aan-onderzoek-naar-organisatie~a296f8ec/.

78 www.pzc.nl/zeeuws-nieuws/arduin-is-in-nood-maar-raad-van-toezicht-verhoogt-eigen-beloning-flink~a3d05f19/.

4.4 VERKLARENDE FACTOREN

Zittingsduur

Een lange zittingsduur hoeft volgens gesprekspartners niet per se een probleem te zijn. Ruud Klarenbeek is bijvoorbeeld sinds 1995 bestuurder van de JP van den Bent stichting en geldt als een innovatieve bestuurder die zelfkritiek blijft organiseren. De behoefte aan leren en verbeteren zit zowel in zijn persoonlijkheid en als in de organisatie.⁷⁹ Ook Pierre Quaadvlieg heeft bijvoorbeeld bijna 30 jaar bestuurlijke verantwoordelijkheid gedragen in de gehandicaptenzorg bij Esdégé en later bij Esdégé-Reigersdaal (Wansink, 2010). De casuïstiek van de zorgfraudeurs en zorgcowboys gaat bovendien over relatief jonge, onervaren bestuurders die geld verdienen als doel zien. Denk bijvoorbeeld aan de in 2019 voor 15 maanden celstraf veroordeelde bestuursvoorzitter Aysel Erbudak van het Slotervaartziekenhuis.⁸⁰

Ook in onze casusstudie zagen we buiten de 15-jarige termijn van de bestuurder van Laurens geen excessen op het gebied van zittingsduur. In alle overige gevallen zaten de bestuurders tussen en 8 jaar op hun plek. Dit beeld sluit aan bij de analyse in het boek *Onvrijwillig*, waar de gemiddelde zittingsduur van de 45 bestuurders die gedwongen moesten vertrekken 7,1 jaar was (variërend van minder dan 1 jaar tot 30 jaar) (Wijnsma, Pelzer, & Milz, 2020, p. 8).

Slecht leiderschap kenmerkt zich volgens onderzoek van Willem Wansink door het willen uitoefenen van macht, hunkeren naar applaus, zoeken naar bevestiging, gerichtheid op de eigen positie, het niet bieden van vertrouwen en het willen heersen en controleren. Goed zorgbestuurders zijn geen helden, maar voorbeelden, gericht op de organisatie en de veranderende context. Ze zijn dienende, stille krachten en vaak erg voorzichtig. Van zorgbestuurders wordt steeds meer moreel leiderschap en verantwoording gevraagd. De risico's en valkuilen zijn groot, zoals overmoed, zucht naar status, fusie- en bouwdrift, fouten op de werkvloer of politieke koerswijziging. Zelfreflectie is cruciaal om mismanagement en reputatieschade te voorkomen (Wansink, 2010, p. 12-13).

79 Zie bijvoorbeeld J.P. van den Bent (2017). Integraal kwaliteitsdocument. www.jpvandebent.nl/wp-content/uploads/Integraal-Kwaliteitsdocument-2017-JP-van-den-Bent-stichting-v2.pdf, of NZa magazine, <https://magazines.nza.nl/standvandezorg/2019/05/innovatief-verantwoorden>.

80 <https://nos.nl/artikel/2311983-celstraf-van-ruim-een-jaar-voor-oud-topvrouw-slotervaart-ziekenhuis.html>.

Zie ook Rosenberg, E. & Wester, J. (2019). Die schulden ga ik niet betalen. NRC Handelsblad: 'Aysel Erbudak (Damal, 1968) was jarenlang bestuursvoorzitter van het Amsterdamse Slotervaartziekenhuis. Samen met de inmiddels overleden Beverwijkse vastgoedspeculant Jan Schram redde zij in 2006 het ziekenhuis door het te kopen en 26 miljoen euro aan het ziekenhuis te lenen. Toen Schram in 2012 in zijn eigen ziekenhuis overleed, brak een machtsstrijd uit. Erbudak werd ontslagen en als aandeelhouder buitenspel gezet, waarop een golf van juridische procedures volgde. De rechter stelde vast dat het ziekenhuis miljoenen van haar tegoed had. In 2015 ging ze persoonlijk failliet en verhuisde ze naar Istanbul.'

Als bestuurders lang op hun plek zitten, gaan mensen zich aanpassen en kan tegenspraak verdwijnen, tenzij een bestuurder dat actief organiseert. Bij een lange zittingsduur is er ook het risico dat de persoon gaat samenvallen met de organisatie. Zo gaf bestuursvoorzitter Eelco Damen in een afscheidsinterview aan dat ‘de buitenwereld mij toch een beetje ziet als Mister Cordaan’. In 2007 was hij zorgmanager van het jaar, in 2015 was hij met 290.051 euro de bestuurder met het hoogste salaris, en in 2018 vertrok hij na 21 jaar leidinggeven. Op de vraag of 21 jaar bij één organisatie niet te lang is, antwoordde hij: ‘Ik geloof niet in de stelling dat een bestuurder een houdbaarheid heeft van zes à zeven jaar. Bestuurders die kort blijven, lopen het risico passanten te zijn die niet veel tot stand kunnen brengen. Ik heb in die 21 jaar echt kunnen opbouwen. In die periode hebben we vijf zorgorganisaties van een faillissement gered. We hebben een intensief bouwprogramma kunnen neerzetten. We hebben een kwaliteitsprogramma ontwikkeld. Maar dat lukt alleen als je als bestuurder continu bezig bent met vernieuwing. Het is niet goed voor een organisatie als je alleen maar op de winkel past. Ik ben van huis uit zorgprofessional. Elke dag de zorg beter willen maken, dat is wat mij drijft.’⁸¹

Tegenmacht

Kijkend naar de tegenmacht in de besproken casussen valt een drietal zaken op. Ten eerste heeft de raad van toezicht in veel gevallen niet goed kunnen functioneren als tegenmacht. De raad van toezicht heeft in de meeste gevallen onvoldoende gefunctioneerd als controleur van het bestuur. In een enkel geval was er sprake van belangenverstremming, maar dat was in onze selectie van casussen de uitzondering. In zaken waar enorme verliezen werden geleden of faillissementen werden uitgesproken, speelde de raad van toezicht vaak geen indrukwekkende rol. De Ondernemingskamer (2015) oordeelde in de casus Meavita dat de raad van toezicht op geen enkel moment heeft ingegrepen en hierdoor ‘ernstig tekortgeschoten’ is. Ook was er geen financieel bestuurder aangesteld en werden er geen functioneringsgesprekken gevoerd.⁸² De externe tegenmacht kwam vanuit de Ondernemingskamer en de media.⁸³ Ook in het geval van Philadelphia Zorg vond het CSZ dat de raad van commissarissen de kant heeft gekozen van de raad van bestuur. Ook gaf de raad van commissarissen hun veel vrijheid door slechts op afstand en met weinig aandacht voor inhoud en details toezicht uit te oefenen.

In één uitzonderlijk geval was de raad van toezicht zelf ook direct betrokken bij een misstand. *De Limburger* beschreef bestuurlijke problemen bij het Laurentius Ziekenhuis door onenigheid met de raad van toezicht, mogelijk over de

81 www.zorgmanagerbanen.nl/actueel/eelco-damen-kondigt-vertrek-aan-bij-cordaan-7327.html.

82 www.faillissementsdossier.nl/nieuws/14841/schadeclaim-van-7-ton-tegen-loek-hermans-en-meavita-top.aspx.

83 www.volkskrant.nl/economie/meavita-hoe-het-niet-moet-b6bbe14a/.

benoeming van een tweede bestuurder. De bestuurder wilde naar eigen zeggen de procedure volgen zoals die in de statuten stond, de raad van toezicht niet.⁸⁴ De voorzitter en vicevoorzitter van de raad van toezicht zaten aan het einde van hun termijn, maar wilden langer aanblijven vanwege de voorgenomen fusie met Viecuri. De ondernemingsraad wees hen echter op de geldende regels en dat hun termijn ten einde was. Daarop stapte de gehele raad op.⁸⁵

Ook uit onze gesprekken met ervaringsdeskundigen en onderzoekers naar zorgbestuur blijkt dat de raad van toezicht bij ervaren bestuurders lang niet altijd in hoog aanzien staat als tegenmacht. De disciplinerende rol van banken en verzekeraars ervaren zij als veel groter.

Tegenmacht vanuit en rondom de organisatie en de media hielp om de misstanden boven water te krijgen. Bij het Maastrichtse Mosae zagen we bijvoorbeeld dat de externe tegenmacht kwam van de media, de politiek (wethouders, lokale politieke partijen), de vakbonden (Nu'91, FNV Zorg en Welzijn en CNV).⁸⁶ Ook bij Arduin speelden media en vakbonden een rol door de misstanden onder de aandacht te brengen bij de IGJ. Bij het Zeeuwse Emergis zegden de ondernemingsraad en de cliëntenraad het vertrouwen op in de voorzitter van de raad van bestuur. De cliëntenraad verweet de voorzitter van het bestuur zijn eigen zin door te voeren en een angstcultuur te creëren.⁸⁷ Na een rapport van Berenschot in opdracht van de raad van toezicht over de verstoorde verhoudingen werd de bestuurder gedwongen om af te treden.⁸⁸ Hier zagen we dus dat de interne checks-and-balances in samenwerking verbeteringen konden afdwingen.

Overigens had ook de IGJ een belangrijke rol in de casus Emergis. De raad van toezicht is in 2018 flink wakker geschud door de IGJ (Bosboom, 2019). Het externe toezicht kan dus ingrijpen, hetgeen positieve gevolgen had voor de genoemde casus. Dat ingrijpen staat niet op zichzelf. Deels anonieme meldingen en mediaberichtgeving waren in 2016 aanleiding voor onderzoek van de IGJ en NZa bij Alliade.⁸⁹ De directeurs stapten op na het toezichtrapport. Ook bij PrivaZorg zagen we dat het externe toezicht een rol speelde. De bestuurder probeerde kritische collega's te ontslaan. Een directeur is als klokkenluider naar de IGJ en NZa gestapt. Ook de cliëntenraad maakte zich zorgen. De IGJ (2019) concludeerde een gebrek aan intern toezicht. De IGJ en de NZa waren samen verantwoordelijk voor het onderzoek. Ook de media hebben veel aandacht gewijd

84 www.limburger.nl/cnt/dmf20190812_00118123/inspectie-stelt-laurentius-ziekenhuis-onder-verscherpt-toezicht.

85 www.limburger.nl/cnt/dmf20190812_00118123/inspectie-stelt-laurentius-ziekenhuis-onder-verscherpt-toezicht.

86 www.limburger.nl/cnt/dmf20170712_00043347/kritische-bonden-willen-spoedoverleg-met-mosae-zorggroep.

87 www.omroepzeeland.nl/nieuws/67320/Er-heerst-een-angstcultuur-bij-Emergis.

88 www.skipr.nl/nieuws/bestuurder-emergis-vertrekt-na-publicatie-rapport/.

89 <http://fryslan1.frl/2016/08/09/hoe-in-zorg-rijk-te-worden-met-freya-en-alliade/>; www.rtl-nieuws.nl/nieuws/artikel/510741/reconstructie-dit-ging-vooraf-aan-de-alliade-onthulling.

aan deze casus en het bestuur regelmatig om commentaar gevraagd.⁹⁰ Ook is de externe toezichthouder in het geval van Arduin kritisch geweest richting het interne toezicht. In 2018 was de IGJ kritisch over de zorg bij Arduin voor gedragsproblematiek. Meerdere cliënten moesten per direct worden overgeplaatst. Daarnaast was er veel ziekteverzuim binnen de instelling en een grote uitstroom van personeel.⁹¹ De IGJ vond een groot verschil tussen de resultaten in de kwartaalrapportages van de raad van bestuur en de resultaten van de inspectie zelf. Daarnaast was er geen toetsbare en transparante opstelling bij de raad van bestuur. De inspectie vond dat de raad van toezicht zijn kerntaak ‘toezicht houden’ niet goed had uitgevoerd en dat de raad medeverantwoordelijk was voor de crisis bij Arduin.

4.5 CONCLUSIE

Kortom, in de zorg zijn vooral veel casussen te vinden waarbij bestuurders onverantwoorde risico's nemen, de raad van toezicht onvoldoende weerwerk biedt en de organisatie opgezaagd wordt met grote financiële en organisatorische problemen. Ook zijn er casussen waarbij zwak leiderschap zich uit in een verkeerde strategie of strategische onenigheid. Ook die organisaties kunnen in de problemen komen. Door de toegenomen mogelijkheid van ondernemerschap en winstuitkering in de zorg zijn er casussen waarbij financiële integriteitsschendingen zich voordoen en geld weglekt uit de publieke sector. Maar bij deze casussen gaat het niet per se om bestuurlijk verval dat in de loop der tijd ontstaat, aangezien veel zorgcowboys de zorgmarkt betreden juist met de intentie om hoge winst te boeken.

Er zijn ook lang zittende bestuurders die het steeds minder nauw met de regels nemen en hun belangen laten verstrengelen. Ongepast gedrag komt voor onder zorgbestuurders en niet alle zorgorganisaties zijn in staat daar paal en perk aan te stellen.

We hebben gezien dat ook in de zorgsector zowel de interne checks-and-balances als de externe toezichthouder een aanvullende rol kunnen spelen in het signaleren en tegengaan van misstanden. De maatschappelijke kritiek op toezichthouders gaat vooral over het gebrek aan controle op nieuwe toetreders op competitieve, decentrale zorgmarkten en minder over de reguliere instellingszorg. Anders dan bij wonen en onderwijs hebben de externe toezichthouders in de zorg niet naar aanleiding van incidenten extra bevoegdheden gekregen om

90 Zie dossier Follow The Money, www.rtlz.nl/business/artikel/4705486/thuiszorginstelling-privazorg-op-rand-afgrond, www.trouw.nl/nieuws/hoe-thuiszorgorganisatie-privazorg-speelde-met-grenzen-van-het-betamelijke-b75ee84a/.

91 www.igj.nl/actueel/nieuws/2018/10/17/aanwijzing-voor-arduin-locatie-aagtekerke-na-zorgen-over-kwaliteit. IGJ (2018). Instellingsrapport Stichting Arduin, behandelcentrum Aagtekerke. Aagtekerke. www.toezichtdocumenten.igj.nl/document.aspx?doc=Stichting%20Arduin%2C%20behandelcentrum%20Aagtekerke%2C%20Aagtekerke%2C%20september%2C%202018&docid=13806.

het bestuurlijk handelen te onderzoeken. Het zijn vaak onderzoekscommissies en onderzoeksjournalisten die bestuurlijk falen van zorginstellingen publiekelijk blootleggen. Vooral de rol van onderzoeksjournalistiek lijkt van belang bij het tijdig boven tafel krijgen van signalen en problemen.

5.1 INLEIDING

De Yantai-campus van de RUG en de Qatar-vestiging van de hogeschool Stenden

De RUG wilde tussen 2015-2018 samen met de Landbouw Universiteit van Beijing een grotendeels door de Chinezen gefinancierde campus in Yantai opzetten, waar Chinese studenten diploma's van de RUG konden halen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) stelde als voorwaarde dat de Chinese campus niet uit Nederlandse publieke middelen zou worden gefinancierd (Rengers & Huijgen, 2019). De voorzitter van het college van bestuur noemde een nevenvestiging van de RUG in de Chinese stad Yantai nog 'te mooi om waar te zijn' en 'van landsbelang'. Maar de interne weerstand was te groot en in 2018 gaf de RUG het plan op omdat de universiteitsraad de financiële risico's te groot vond.

De nieuwe collegevoorzitter Jouke de Vries moest de problemen oplossen: 'Mijn voorganger liep te ver voor de troepen uit, dan verspeel je draagvlak. En zolang je geen verantwoording aflegt, gaat de discussie door. Bij afsluiting hoort ook dat je verantwoording aflegt – en dat doen we royaal. We kunnen daar nu een punt achter zetten en met volle energie met andere zaken aan de slag gaan.'⁹² Onderzoeksbureau Ecorys stelde vast dat de urenregistratie gebrekkig was en dat medewerkers te veel publiek betaalde uren besteedden aan het voorbereiden van de Yantai-campus. De universiteit moest 669.000 euro terugboeken van private naar publieke middelen.⁹³

De Inspectie van het Onderwijs deed onderzoek naar de Chinese activiteiten van de RUG, maar dat rapport is niet openbaar. De inspectie deed ook onderzoek naar de activiteiten van de hogeschool Stenden in Qatar. Op de vestiging in Qatar kreeg je zo een Nederlands diploma en was er sprake van 'nepotisme, tentamen- en diplomafraude', aldus *NRC Handelsblad* (Rengers, 2019). Hoewel

92 www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/topman-groningse-universiteit-over-mislukte-chinese-campus-dit-was-een-te-groot-project-~bade8768/.

93 www.rug.nl/news/2019/02/ug-to-offer-maximum-compensation-for-hours-spent-on-yantai.

de inspectie aangeeft dat er veel is verbeterd in de afgelopen jaren, blijft er sprake van 'onvoldoende waarborgen voor het eindniveau van het Nederlandse getuigschrift dat wordt verstrekt aan studenten van de Qatarese vestiging'.⁹⁴ De inspectie besteedde in het rapport verder geen aandacht aan het handelen van het bestuur (IvhO, 2019). Volgens Kamerlid Frank Futselaar (SP) zijn er veel meer hogescholen en universiteiten die in het buitenland Nederlandse diploma's willen uitreiken zonder dat duidelijk is hoe dit wettelijk en qua toezicht geregeld is (Rengers & Huijgen, 2019).

5.2 CONTEXTFACTOREN

Autonomie van de scholen

Het onderwijs was in de jaren zeventig een dicht gereguleerd veld met weinig vrijheidsgraden en eigen kwaliteitsstandaarden. In de jaren tachtig was er de grote fusieoperatie 'schaalvergroting, taakverdeling en concentratie' en kwamen er grote scholengemeenschappen. Vanaf de jaren negentig werd eerst het hoger onderwijs en langzaamaan ook het beroeps- en funderend onderwijs bekostigd door middel van 'lumpsumfinanciering'. Daarnaast decentraliseerde de huisvestingsverantwoordelijkheid naar besturen en gemeenten. Toen volgden de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en de deregulering van de inrichting van het onderwijs zelf. Symbool daarvoor was de afschaffing van het maandelijks verschijnende zogenoemde 'gele katern', het officiële publicatieblad waarin de minister van OCW gedetailleerd aangaf hoe het onderwijs vorm moest krijgen. Scholen kregen meer autonomie en vrijheid, en de overheid trok zich terug. Het toezicht bevond zich in een juridisch vacuüm: de scholen kregen steeds meer bevoegdheden, maar de bevoegdheden van de Inspectie van het Onderwijs (hierna ook: inspectie of IvhO) werden niet aangepast op de nieuwe situatie (Minderman & Bokhorst, 2017).⁹⁵

Meer risicogericht toezicht

Vanaf 2007 koos de inspectie voor meer risicogericht toezicht en kwam de focus op de kwalitatief zwakkere scholen te liggen. Mede als gevolg van bezuinigingen ging de inspectie zich steeds meer richten op het bewaken van het minimumkwaliteitsniveau in het onderwijs. Vanaf 2008 werd het financieel toezicht onderdeel van de inspectie. Naar aanleiding van de Amarantis-kwestie

94 www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/06/28/kamerbrief-over-onderzoek-inspectie-naar-international-campus-van-nhl-stenden-in-qatar/kamerbrief-over-onderzoek-inspectie-naar-international-campus-van-nhl-stenden-in-qatar.pdf.

95 Presentatie Jos Verkroost voor de UU-IR-bijeenkomst met inspectiestrategen op 12 oktober 2016.

kreeg de inspectie ook de mogelijkheid om specifiek onderzoek te doen naar bestuurlijk handelen, als daar risico's waren gesignaleerd.

Geleidelijk aan klonk er vanuit leraren en schoolbestuurders steeds meer kritiek op het uitdijende toezichtkader, de afvinklijsten, doorgeschoten verantwoordingscultuur en toezichtlasten. Om incidenten te voorkomen en het toezicht te vernieuwen heeft de inspectie een verschuiving gemaakt in de richting van een governancebenadering, waarbij schoolbesturen zelf kwaliteitsnormen ontwikkelen en zichzelf evalueren. Doel was om bestuurders meer zeggenschap te geven over de kwaliteit van het onderwijs en om de inspecteurs met een bredere blik buiten het normenkader te laten kijken. De politiek-maatschappelijke kritiek op de inspectie als 'boeman' en de druk om de kwaliteitsverbetering aan de bovenkant te stimuleren leidden tot kanteling van de toezichtvisie.

Toezicht op de bestuurspraktijk

In 2014 publiceerde de minister van OCW de nota 'Toezicht in transitie', waarin de inspectie de opdracht kreeg om niet langer alleen 'risicogericht' toezicht uit te oefenen, maar in de toekomst ook 'kansengericht' toezicht te houden. Dat betekent dat de inspectie niet alleen gericht is op het bewaken van de minimumkwaliteit, maar ook kwaliteitsprofielen opstelt om scholen te stimuleren om te werken aan een kwaliteitscultuur. Scholen kunnen mede op basis van een zelfevaluatie en gesprekken met stakeholders het inspectieoordeel 'goed' verwerven.

Het vernieuwde toezicht op de bestuurspraktijk is ingezet vanuit de veronderstelling dat het de onderwijskwaliteit ten goede komt. Maar er is nog weinig empirisch onderzoek naar de relatie tussen (toezicht op) onderwijsbestuur en onderwijskwaliteit. Deze relatie is indirect en verloopt via de schoolleider, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de docent en de kwaliteit van de les. Een sleutelvariabele blijken de banden die besturen onderhouden met hun omgeving en het betrekken van anderen bij besluitvorming (Honingh, De Ruyter, & Van Thiel, 2017, p. 49). Wetenschappelijk onderzoek levert steun voor de beleidstheorie achter het vernieuwde toezicht. Een hoge mate van autonomie voor scholen in combinatie met het afleggen van publieke verantwoording leidt tot goede onderwijsresultaten (Webbink et al., 2009; OECD, 2011). Binnen het bestuursgerichte toezicht heeft de IvhO standaarden ontwikkeld voor de beoordeling van kwaliteitszorg en ambitie. De inspectie kijkt naar drie indicatoren: kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur, en verantwoording en dialoog. Op het gebied van financieel beheer kijkt de inspectie naar financiële continuïteit, doelmatigheid en rechtmatigheid (IvhO, 2018a).

Wet versterking bestuurskracht

Onder invloed van financiële en bestuurlijke incidenten, zoals bij Amarantis, InHolland en ROC Leiden, kwam er in 2017 de Wet versterking bestuurskracht.⁹⁶ Deze wet zorgt dat de benoeming van bestuurders verloopt op basis van vooraf openbaar gemaakte benoemingsprofielen. De medezeggenschapsorganen hebben een adviserende stem gekregen bij de vaststelling van die profielen en bij benoeming en ontslag van bestuurders. De inspectie brengt bij de jaarlijkse risicoanalyse van scholen aspecten van kwaliteit, financiën en bestuurlijk handelen bij elkaar. Daardoor ontstaat meer samenhang in de oordeelsvorming van de inspectie, en komen risico's en tekortkomingen van scholen ook op bestuursniveau eerder aan het licht.⁹⁷

5.3 CASUÏSTIEK

Casuïstiek is gekozen op basis van analyse van Kamerstukken en mediaberichten en verschillende gesprekken met de IvhO. Misstanden in het onderwijs verschillen volgens de IvhO zeer van elkaar. De aanleiding van bestuurlijk verval kan ook erg verschillen, waardoor het lastig is om dit verval te categoriseren. Scholen, maar ook de inspectie en het ministerie leren van eerdere misstanden, maar er komen ook weer nieuwe typen misstanden. Dat komt omdat het bestuurlijk verval in een deel van de gevallen toe te schrijven is aan personen. Pas sinds de Amarantis-casus heeft de IvhO de mogelijkheid om naar bestuurlijk handelen te kijken. Hier zat een bestuurder op grote afstand van de opleidingen. Omdat de IvhO geen bestuurlijke bevoegdheden had, is met een groot team onderzoek gedaan naar de kwaliteitsproblemen bij heel veel opleidingen van Amarantis. Die kwaliteit was onder de maat, maar het echte probleem zat niet op het opleidingsniveau. De kwaliteit van het bestuur was onvoldoende, waardoor de structurele kwaliteitsproblemen in het onderwijs ook niet werden opgelost en dus iedere keer op andere plekken weer ontstonden.⁹⁸ Sinds deze casus doet de inspectie onderzoek naar bestuurlijk handelen.

96 Zie de wet: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-273.html>. Zie de brieven aan de Kamer over versterking bestuurskracht onderwijs van 19 april 2013 en 3 oktober 2013, Kamerstuk 33495, nr. 10 en Kamerstuk 33495, nr. 33. Over Amarantis: Kamerstukken II 2012/13, 33495, nr. 1; Kamerstukken II 2012/13, 33495, nr. 6. InHolland: Kamerstukken II 2010/11, 31288, nr. 163. Over ROC Leiden: Kamerstukken II 2015/16, 33495, nr. 83. Rapport Een lastig gesprek van de Commissie behoorlijk bestuur o.l.v. Femke Halsema: Kamerstukken II 2013/14, 28479, nr. 68.

97 Kamerstukken 2013/14, 31289, nr. 182, p. 3.

98 Gespreksverslag projectleider IvhO bestuurlijk handelen.

Tabel 5.1 **Overzicht van 11 geselecteerde casussen bestuurlijk verval bij onderwijsinstellingen**

Casus	Schaal	Duur	Jaar	Absoluut functioneel	Relatief functioneel	Absoluut moreel	Relatief moreel	Rol van intern toezicht
InHolland	Groot	13	2010					niet adequaat gehandeld
TU Delft	Groot	8	2011					sprak bestuurder aan
Amarantis	Groot	12	2012					belangenverstrengeling in RvT
Landstede	Groot	5	2014					niet onafhankelijk
ROC Leiden	Groot	10	2017					geen tegenspraak
ROC WB	Groot	7	2017					functioneerde naar behoren
LVO	Groot	4	2018					geen zicht
Nordwin	Groot	7	2018					slechte verhouding
RUG	Groot	10	2018					ondernemingsraad als tegenmacht
NHL Stenden	Groot	6	2019					niet te achterhalen
Regiocollege	Groot	11	2019					niet goed gefunctioneerd

Absoluut functioneel verval

De meeste kenmerken van bestuurlijk verval in de geselecteerde casussen hadden te maken met slechte onderwijskwaliteit of risico's rondom de onderwijskwaliteit. Die focus van de IvHO op de onderwijskwaliteit zorgt ervoor dat deze problemen het eerst aan de oppervlakte komen. Daarnaast zagen we in een aantal zaken ook dat er sprake was van slecht beheer van de organisatie, waardoor (financiële) problemen in de bedrijfsvoering ontstonden, soms met grote gevolgen en (bijna-)faillissementen van grote onderwijsinstellingen.

Van risico's rondom de onderwijskwaliteit was sprake in de casus Amarantis in 2012. De bestuurder maakte verkeerde keuzes, waardoor bij verschillende opleidingen de onderwijskwaliteit onder druk kwam. De Inspectie van het Onderwijs deed in 2010 onderzoek naar onderwijstijden en constateerde bij een aantal opleidingen problemen.⁹⁹

Een paar jaar eerder speelde ook een probleem bij hogeschool InHolland waarbij onderwijskwaliteit centraal stond. In 2010 onthulde *de Volkskrant* dat lang studerende studenten onterecht een diploma ontvingen als resultaat van een

⁹⁹ www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2011/02/16/onderzochte-opleidingen-beoordeling-onderwijstijd.

‘alternatief afstudeertraject’.¹⁰⁰ De commissie-Leers (2010) sprak van onregelmatigheden, maar niet van fraude (Leers et al., 2010). De IvhO constateerde dat de bestuursvoorzitter niet op de hoogte was (IvhO, 2011).

Problemen met de onderwijskwaliteit waren er eveneens bij ROC West-Brabant. Die instelling kwam in de problemen in de periode 2015-2017. In 2015 concludeerde de Inspectie van het Onderwijs dat de kwaliteitsborging onvoldoende was en dat er risico’s waren voor de onderwijskwaliteit. De inspectie had in 2017 onvoldoende vertrouwen in de raad van bestuur. Het bestuur schoot tekort op verschillende aspecten: er was onvoldoende ontwikkeld strategisch beleid, onvoldoende prioriteitstelling en onvoldoende zicht op de kwaliteit van de opleidingen en er waren te weinig noodzakelijke verbeteringen (IvhO, 2017). De kwaliteitszorg is meerdere malen als onvoldoende beoordeeld. Ook gaf de inspectie bekostigingssancties.

Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) kwam in 2018 in de problemen. Tijdens het schooljaar 2017-2018 was er een eindexamencrisis bij VMBO Maastricht. Door ‘gebreken in de schoolexamens’ mochten 353 eindexamenleerlingen niet deelnemen aan de eindexamens. De minister heeft moeten ingrijpen om ervoor te zorgen dat de eindexamenleerlingen toch nog hun eindexamens konden maken. Uiteindelijk hebben 319 leerlingen hun diploma behaald. De inspectie concludeerde in 2018 dat het bestuur ernstig nalatig was geweest in zijn handelen. De wettelijke taken waren niet goed uitgevoerd en er was een onprofessionele cultuur (IvhO, 2018b).

Daarnaast zorgde slecht beheer in een aantal gevallen ook voor problemen. Ook dat speelde bij Amarantis. De instelling had een schuld van 92 miljoen euro en ging hierdoor in 2013 failliet.¹⁰¹ Er waren sinds 2008 financiële problemen, die aan het licht kwamen in 2012 door een artikel in *Het Parool*. Naar aanleiding van dit artikel werden er Kamervragen gesteld en benoemde de toenmalige minister de commissie-Van Rijn en de commissie-Halsema om onderzoek te doen. De commissie-Van Rijn (2012) constateerde falend bestuurlijk handelen in de periode van 2007 tot 2012. Het bestuur functioneerde niet als een team, had te weinig executiekracht, had geen productieve relatie met de raad van toezicht, had een grote afstand tot het onderwijs, haalde de fusiedoelen niet en rommelde met de jaarstukken.¹⁰²

Ook bij InHolland gingen de eerdergenoemde problemen gepaard met problemen in het beheer van de organisatie. IvhO stelde voor bijna 9 ton onzorgvuldige bedrijfsvoering vast. Onder leiding van de eerste bestuurder is InHolland in korte tijd uitgroeid tot een van de grootste hoge scholen. De school werd

100 www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/inholland-reikte-ongeoorloofd-diploma-s-uit--b9e78bf7/.

101 <https://www.parool.nl/nieuws/onderwijskolos-amarantis-komt-miljoenen-tekort~b52d4eb6/>.

102 Commissie-Van Rijn, 2012.

als bedrijf gerund.¹⁰³ De bestuurder liet de school in 2007 met problemen achter.¹⁰⁴ Onder leiding van de nieuwe bestuursvoorzitter ontstond onenigheid binnen het college van bestuur (CvB) en tussen de voorzitter van het CvB en de RvT. Vanaf eind 2007 was er groot verloop op sleutelposities. In 2010 stapte de bestuursvoorzitter op wegens verschil van inzicht over de bestuursstijl.¹⁰⁵

Regiocollege Zaandam kwam in de periode 2014-2019 in de problemen. In 2014 deed de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek naar de staat van de instelling. De resultaten van dit onderzoek waren negatief en de inspectie had ook specifiek zorgen over de stabiliteit van organisatie en management. In 2018 kwam er een bestuurscrisis. De problemen bij het Nordwin College begonnen vanaf 2013. In 2015 constateerde de IvhO financiële risico's en bleek de kwaliteitsborging onvoldoende. Het Nordwin werd onder vervolgtoezicht geplaatst. De collegevoorzitter lichtte de raad van toezicht in over een financiële tegenvaller van 663.000 euro als gevolg van erg hoog ziekteverzuim. Het verlies zou 1 miljoen euro bedragen. Deze verliezen leidden uiteindelijk tot het ontslag van de bestuurder. De inspectie constateerde in 2018 'financieel wanbeleid' en 'wanbeheer'.

Ook ROC Leiden kwam in de periode 2011-2017 geleidelijk in financiële problemen vanwege 'megalomane bouwprojecten'. In 2015 was een kapitaalinjectie (40 miljoen euro) van de minister van OCW nodig om het faillissement voortvarend te laten verlopen. In 2017 zijn ID College en ROC Leiden gefuseerd, met als resultaat de nieuwe organisatie mboRijnland.¹⁰⁶ De commissie-Meurs (2015) concludeerde dat het bestuur 'verwijtbaar en onverantwoord' heeft gehandeld. De Landstede Groep Zwolle kwam vanaf 2011 eveneens in de problemen door ondernemend gedrag rond private activiteiten die niets met onderwijs te maken hadden, zoals kringloopwinkels, welzijnsorganisaties, kinderopvangbedrijven en een reisorganisatie. Deze hebben geleid tot risico op faillissement. Tussen 2008 en eind 2012 voegde het bestuur ook riskante private activiteiten toe aan de stichting, zoals ICT-bedrijven en een manege (IvhO, 2014). Er waren tekortkomingen bij de financiën en kwaliteit bij het mbo-deel van de stichting. Van 2012 tot en met 2018 stond Landstede onder verscherpt toezicht.

Functioneel relatief verval

We zagen een aantal gevallen waarbij een bestuurder de organisatie op sleeptouw nam in een ambitieuze strategie, waarvan de betrokkenen pas later zagen dat die verkeerd en uiteindelijk ook onverantwoord was. Die strategieën

103 www.nrc.nl/nieuws/2005/03/29/een-stoomwals-die-alles-snel-wil-doen-gerectificeerd-6913763-a507205.

104 www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/onderwijs-als-bijproduct-b0cee61f/.

105 <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/geert-dales-verlaat-hbo-inholland-om-bestuurscrisis~bb5bc392/>.

106 <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jacques-van-gaal-doorgewinterde-rasbestuurder-kaliber-straatvechter~b45b6d6a/>.

gingen gepaard met grote investeringen buiten de reguliere activiteiten. Zowel de Rijksuniversiteit Groningen als de Hogeschool Stenden kwamen in de problemen nadat ze onverantwoorde risico's namen met investeringen van publiek geld in projecten buiten het reguliere onderwijs (zie inleiding).

Moreel verval

Problemen met kenmerken van moreel verval zagen we slechts in kleine mate in de onderzochte instellingen. Toch was er sprake van een aantal zaken waar er incidenten speelden. Deze incidenten hadden met name betrekking op enerzijds de niet-professionele dominante houding van de bestuurders en anderzijds de declaraties en belangenverstrengeling.

De eerdergenoemde problemen bij ROC Leiden in 2006 vertoonden ook kenmerken van moreel verval. *De Volkskrant* meldde dat de bestuurder door collega's werd omschreven als dominant en iemand die slecht tegen kritiek kon.¹⁰⁷ De commissie-Meurs gaf aan dat er tot 2006 vanuit de raad van toezicht zo goed als geen tegenspraak was geweest. Bovendien was er volgens de commissie een gebrek aan sturende kracht (Meurs, 2015). Ook bij Amarantis zagen we kenmerken van moreel verval. De commissie-Halsema constateerde onder meer het onwenselijke gebruik van een ongebruikelijk ruime leaseregeling. Een opdrachtnemer van de onderwijsinstelling werd ingezet voor het opknappen van een eigen woning. En een voormalig bestuurder werd aangesteld als adviseur zonder daar systematisch verantwoording voor af te hoeven leggen (Commissie Halsema, 2013a).

Problemen met declaraties en belangenverstrengeling zagen we onder andere terug bij een faculteit van de TU Delft, waar een decaan opdrachten aan het bedrijf van zijn echtgenote verstrekte.¹⁰⁸ Ook was er in 2019 kritiek op de hoge reiskosten van de collegevoorzitter van de Universiteit Utrecht. Voor het gebruik van leaseauto's met chauffeur voor woon-werkverkeer declareerde een bestuurslid in 2018 124.000 euro aan binnenlands vervoer. Een student bracht het incident in de Universiteit Utrecht aan het licht. En in de Tweede Kamer zijn vragen gesteld en is gedebatteerd over declaratiegedrag. De Inspectie van het Onderwijs deed in opdracht van minister Van Engelshoven onderzoek naar de bestuurskosten en vond deze declaratie echter niet onrechtmatig of ondoelmatig. De inspectie heeft de raad van toezicht van de UU wel opgeroepen om de huidige vervoersregeling verder te herzien, zodat de bestuurskosten in de toekomst afnemen.¹⁰⁹ De Universiteit Utrecht heeft in lijn met de oproep van de

107 www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jacques-van-gaal-doorgewinterde-rasbestuurder-kaliber-straatvechter-b45b6d6a/.

108 www.nrc.nl/nieuws/2011/06/11/decaan-tu-delft-gaf-opdrachten-universiteit-aan-bedrijf-vrouw-a1456254.

109 Kamerstukken II 2018/19, 3953, Aanhangsel 1.

inspectie het leasecontract voor de laatste dienstauto opgezegd om de vervoerskosten van het universiteitsbestuur te verlagen.¹¹⁰

Er waren ook ernstige incidenten van moreel verval bij decanen en vakgroepvoorzitters, die veroordeeld zijn voor onderzoeksfraude of verdacht werden van fraude rond de begeleiding van (buiten)promovendi.¹¹¹ Maar in de kern gaat het daarbij om professioneel verval en niet om het bestuurlijk handelen.

5.4 VERKLARENDE FACTOREN

Zittingsduur

De gemiddelde zittingsduur in de door ons onderzochte casus was korter dan bij wonen, maar wel iets langer dan bij zorg. We zien hier bestuurders die tussen 4 (LVO) en 13 (InHolland) jaar in functie waren. Gemiddeld zien we een bestuurstermijn van ruim 8 jaar voor de bestuurders in de onderzochte instellingen. Desondanks is er bij vrijwel alle instellingen wel sprake een geruime zittingsduur. In slechts twee gevallen zagen we bestuurders die korter dan 7 jaar op hun plek zaten, de termijn die in de literatuur genoemd wordt als ideale bestuurstermijn.

Tegenmacht

In de gevallen die we hebben onderzocht, zagen we een aantal raden van toezicht die onvoldoende tegenmacht konden bieden aan de bestuurders. Een aantal raden van toezicht bood meer tegenspel; in sommige gevallen was dat effectief, maar in een aantal gevallen kon dat geen problemen voorkomen. Ook in de onderwijssector zagen we in een aantal gevallen dat medezeggenschaps- of ondernemingsraden en soms individuele studenten problemen aan het licht brachten.

In het geval van Amarantis was er sprake van belangenverstremming binnen de raad van toezicht en bleek het handelen van de raad niet effectief genoeg. Ook was er een grote afstand tussen de raad en de rest van de organisatie (Commissie-Halsema, 2013a). In de casus Landstede heeft de RvT zich volgens de inspectie niet kritisch genoeg opgesteld en opereerde niet onafhankelijk van het college van bestuur. Naast de raad van toezicht werd de interne tegenmacht ook gevormd door de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en de centrale ondernemingsraad. Zij hebben zich uitgesproken tegen de uitbreidingen van de organisatie, maar dat heeft het bestuur naast zich neergelegd (IvhO, 2014). De inspectie is ook kritisch over het handelen van de raad van toezicht bij de stichting LVO. Volgens de inspectie had de raad van toezicht geen goed

110 www.dub.uu.nl/nl/nieuws/geen-dienstauto-meer-voor-college-van-bestuur-uu.

111 www.bd.nl/tilburg-e-o/strafeis-van-twee-jaar-tegen-oud-decaan-tilburg-university-vanwege-fraude~a9e69e30/.

zicht gehad op het handelen van het bestuur en heeft de raad problemen niet signaleerd (IvhO, 2018b). Een lid van de RvT stapte na vier jaar op in juni 2018. De voorzitter van de RvT stapte na zes jaar op in november 2018.

De raad van toezicht grijpt soms wel in, maar dat is niet altijd succesvol. Bij InHolland zegde de medezeggenschapsraad het vertrouwen in het bestuur op en vroeg de raad van toezicht om in te grijpen. Verschillende media meldden een verstoorde relatie tussen het CvB en de RvT. De RvT stapte zelf op in 2011. Bij de casus Nordwin College schorste en ontsloeg de raad van toezicht de collegevoorzitter in december 2017. Die accepteerde deze schorsing niet, maar de rechter oordeelde dat het ontslag door mocht gaan (IvhO, 2018c). Volgens de IvhO was de verhouding tussen de raad van toezicht en het bestuur erg slecht. De raad van toezicht heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat de bestuurder werd ontslagen. De inspectie verweet de RvT echter het ontbreken van een professionele houding (IvhO, 2018c). En bij het geval ROC Leiden stelden na 2006 nieuwe leden van de RvT zich kritischer op. Toch stelt de commissie-Meurs dat ze constant te laat waren met interventies en het stellen van vragen (Meurs, 2015).

Ook bij het Regiocollege Zaandam concludeerde de inspectie in 2018 dat er grote problemen waren in de samenwerking binnen het college van bestuur en tussen het bestuur en de raad van toezicht. De RvT heeft in mei 2018 de voorzitter van het college van bestuur geschorst om een ontslagprocedure te kunnen starten. Er werd een ad interim bestuurder aangesteld, maar dit contract werd niet verlengd door onverenigbare visies tussen de RvT en het CvB over de toevoeging van een extra bestuurslaag. Toch bleef deze ad interim bestuurder voorzitter van het college van bestuur (IvhO, 2018d). De inspectie had in haar rapport over het bestuurlijk handelen ook veel aan te merken op het interne toezicht. Zo heeft de raad van toezicht niet genoeg maatregelen getroffen om 'professionele uitgangspunten voor samenwerking' te waarborgen en heeft de raad niet goed toezicht gehouden. Ook was de samenstelling instabiel. Dit heeft uiteindelijk ook geleid tot het aftreden van de voltallige raad van toezicht op aanraden van de ondernemingsraad (IvhO, 2018d).

De externe tegenmacht bestaat vooral uit de Inspectie voor het Onderwijs. We zien dat rondom de problemen bij Amarantis de inspectie nog geen bevoegdheden had om naar het bestuurlijk handelen te kijken. Met deze casus als aanleiding heeft de inspectie meer ruimte gekregen om ook naar het bestuurlijk handelen te kijken. Na deze wijziging heeft de inspectie in een aantal gevallen in samenwerking met het interne toezicht ingegrepen bij bestuurlijke problemen. Tegelijkertijd zien we daar ook een kritischer houding van de inspectie jegens de raden van toezicht ontstaan.

Daarnaast zien we ook een belangrijke rol voor de media. Vooral in de casus InHolland speelde *de Volkskrant* een grote rol. Ook bij de stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs hadden de media een actieve rol. Tijdens de zomer van de examencrisis beheersten de ontwikkelingen het nieuws. *De Volkskrant* publiceerde een ontluisterend interview met (oud-)docenten van VMBO Maastricht dat de wanpraktijken bij de school en het LVO nog eens extra benadrukte. Ook

heeft de Auditdienst Rijk onderzoek gedaan naar het handelen van de inspectie.¹¹²

Omvang

Bestuurlijk verval kwam in het onderwijs in het nieuws naar aanleiding van incidenten bij grote regionale opleidingscentra (ROC's) zoals Amarantis en InHolland. Deze instellingen bleken net als veel woningcorporaties en zorginstellingen *too big to fail* en moesten door de sector en de overheid overeind gehouden worden. Door de fusies en schaalvergroting kwamen besturen op grote afstand van de werkvloer te staan en konden zij financiële risico's minder goed overzien. Het bestuursgerichte toezicht biedt vooral een antwoord op de bestuurlijke schaalvergroting, omdat de IvhO met dit toezicht de besturen kan aanspreken. Verder verkent de IvhO hoe zij bij kan dragen aan de versterking van het interne toezicht en hoe de relatie intern-extern toezicht vorm kan krijgen.

Ook in het hoger onderwijs waren er misstanden naar aanleiding van overmoedige projecten, zoals buitenlandse campussen in Yantai en Qatar. Ambitieuze bestuurders komen daarbij wel eens in botsing met hun medezeggenschapsraad. Hoewel er soms felle kritiek is vanuit studenten en de media, zijn er nauwelijks vaststellingen van onbehoorlijk bestuurlijk handelen in het hoger onderwijs. De inspectie heeft wel onderzoek gedaan, maar die rapporten zijn niet allemaal openbaar gemaakt en soms alleen beschreven in brieven van de minister aan de Tweede Kamer.

Een aparte problematiek van bestuurlijk falen en soms ook verval bij universiteiten vormen de leidinggevenden en bestuurders die zich steeds onaantastbaarder wanen, geen tegenspraak organiseren en voor ondergeschikten een onveilig klimaat scheppen waarin misstanden kunnen ontstaan. Het bekendste voorbeeld van een vallende ster is de Tilburgse decaan en hoogleraar sociale psychologie Diederik Stapel (Commissie-Levelt, Commissie-Noort & Commissie-Drenth, 2012). Maar ook elders zijn problematische situaties ontstaan van onaantastbare leidinggevenden die een angstcultuur creëren waarin afhankelijke jonge onderzoekers geen misstanden aan de kaak durven stellen (Veldhuis & Voormolen, 2019).

In het primair en voortgezet onderwijs zijn relatief weinig misstanden bekend waarbij bestuurlijk verval een rol speelt. Het bestuurlijk vermogen is niet overall even sterk of professioneel ontwikkeld, en vooral het interne toezicht zag de inspectie in 2012 als zwakke schakel in het bestuurlijk handelen (IvhO, 2013). Maar er waren wel risico's bij snel groeiende en grootschalige fusieorganisaties waarbij het bestuur de grip op de organisatie verloor en op grote afstand stond van de werkvloer. In het voortgezet onderwijs zijn inmiddels grote scholengemeenschappen ontstaan waarbinnen het bestuur niet voldoende overzicht

112 www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/12/14/het-handelen-van-de-ivho-bij-het-toezicht-op-het-vmbo-maastricht.

en verbinding meer heeft met de werkvloer. Dat er dan misstanden kunnen ontstaan, toont het recente voorbeeld van het Limburgs Voortgezet Onderwijs. Maar bij nadere analyse lijkt het gezien de korte zittingsduur van de bestuurders eerder om bestuurlijk falen dan om verval te gaan.

Bij kleine scholen kan geringe professionalisering van het bestuur of de raad van toezicht leiden tot bestuurlijk onvermogen, falen en verval. Bij kleine scholen in afgelegen gebieden of met een zeer specifieke signatuur kunnen bestuurders een lange zittingsduur krijgen door geringe doorstroommogelijkheden naar elders. Door een gebrek aan transparantie, verantwoording en interne checks-and-balances kunnen misstanden ontstaan. Bij kleine religieuze scholen kan er een gesloten cultuur en spanningsvolle relatie zijn met de omgeving of de overheid. Tijdens onze casusselectie stuitte we een aantal keren op problemen bij kleine religieuze scholen, zoals de Joodse Kindergemeenschap Cheider, de Stichting voor Evangelische Scholen, de ISG Ibn Ghaldoun en het Cornelius Haga Lyceum. Hoewel daar kenmerken waren van bestuurlijke problemen speelden er vaak sinds de oprichting al conflicten tussen de stichtingen en de overheid. Er was dus beperkt sprake van bestuurlijk verval.

Relatief weinig publieke aandacht gaat uit naar de middenmoters waar niet zoveel misgaat, maar ook niet zoveel goed. Inspecteur-generaal Vogelzang gaf op het jaarlijkse congres van de Inspectieraad aan zich daar eigenlijk het meest druk over te maken. Daar waar grote misstanden zijn, komen problemen vaak wel naar buiten en kan de inspectie optreden. Maar scholen die geringe voortgang boeken en ogenschijnlijk voortkabbelen, daarover komen knelpunten niet of laat naar buiten. Vanuit het perspectief van bestuurlijk verval zijn de middenmoters relevant, omdat stilstand uiteindelijk ook achteruitgang kan zijn. Als een school in een krimpgebied zit of zich onvoldoende kan onderscheiden van concurrerende scholen in de omgeving, kan strategische of functionele zwakte van het bestuur het voortbestaan van de school bedreigen. Ook kan voortkabelend bestuur schadelijk zijn voor de organisatiecultuur, waarbij werknemers om de bestuurder heen gaan werken of zich afkeren en er een eilandenrijk ontstaat.

5.5 CONCLUSIE

De IvhO kijkt past sinds de casus Amarantis naar het bestuurlijk handelen als onderdeel van een geïntegreerde risicoanalyse. In het verleden verschenen vaak meerdere inspectierapporten over een instelling en werden maatregelen opgelegd op het gebied van financiën en onderwijskwaliteit voordat uiteindelijk de onderliggende bestuurlijke problemen boven tafel kwamen. Door het risicogerichte en bestuursgerichte toezicht is er meer oog voor bestuurlijk handelen. Maar door de autonomie van de scholen komen de echte problemen vaak pas in beeld als werknemers of ouders openhartig gaan praten met inspecteurs of journalisten.

Uit de rapporten van de IvhO valt meestal niet veel op te maken over de rol van de individuele bestuurders en toezichthouders. Daarover wordt in algemene

termen geschreven, aangezien de inspectie alleen bevoegdheden heeft om onderzoek te doen naar het bestuur en niet naar de bestuurder. Sommige rapporten zijn ook niet openbaar. Falende onderwijsbestuurders worden niet publiekelijk aangepakt en continueren na een incident hun loopbaan veelal elders in een vergelijkbare functie. Bij misstanden bij kleine onderwijsinstellingen blijkt veelal sprake van een zwak bestuur en weinig professionele randvoorwaarden. Bij aanhoudende misstanden en bestuurlijke zwakte blijkt een faillissement op den duur onafwendbaar. Grote instellingen kampen eerder met een te afstandelijk of te overmoedig bestuur. Ze blijken veelal *too big to fail* en maken een herstart.

Het aandeel van het bestuurlijk verval in de misstanden is vaak lastig vast te stellen. Bij veel casussen was sprake van een lang zittende bestuurder. Maar ook in andere fases van de bestuurlijke levenscyclus komen misstanden voor. Soms spelen ze al bij een voorganger of treden de problemen meteen of kort na een bestuurswissel op of komen ze dan pas aan het licht. Het opvolgen van een lang zittende patriarchale bestuurder kan lastig zijn, omdat de organisatie gewend raakt aan een bepaalde bestuursstijl. Bij collegiaal bestuur kan ook de vicevoorzitter, het derde bestuurslid of de voorzitter van een raad van toezicht onderdeel uitmaken van het bestuurlijk verval.

6.1 INLEIDING

Vervalproces in de culturele sector

In de cultuursector is er zelfregulering en geen externe toezichthouder op het functioneren van culturele instellingen. Door de Governance Code Cultuur en subsidievoorwaarden moeten instellingen wel meer verantwoording afleggen. Maar misstanden als gevolg van bestuurlijk falen of verval komen vooral via anonieme klokkenluiders in de krant terecht. De culturele sector is een kleine wereld waarin velen elkaar kennen en afhankelijk zijn van bestuurders. Er speelt een vergelijkbare problematiek als bij andere semipublieke instellingen. Ter illustratie volgt hier een anonieme beschrijving van de opvallende symptomen in het vervalproces van een culturele bestuurder.

De bestuurder in kwestie zat er al heel lang, maar dat viel niet op omdat de organisatie een aantal keren van naam was veranderd. Er was geen interne tegenmacht. De adjunct-directeur was niet opgewassen tegen de bestuurder en liet zich inpakken. De organisatie had behoefte aan een daadkrachtige leider. De bestuurder kwam binnen in een rommelige setting. De voorganger had een eigen koninkrijk gemaakt en nu moest dat koninkrijk met andere autonome eenheden samengebracht worden in één grote machtige fusieorganisatie.

Het externe toezicht en de financier gaven ruim baan. Het ministerie was blij met een voortvarende aanpak en gaf de directeur alle ruimte. Het ministerie gaf meteen een paar miljoen subsidie voor het fusieplan. Het fusiesucces en het binnenhalen van het geld zag de directeur als zijn eigen succes. Hij sprak intern en extern steeds over 'ik' in plaats van 'wij'. Voor de organisatie was de bestuurder een lastige man met verdeel-en-heers tactieken. Het managementteam had wisselende namen en samenstellingen. Hij stelde steeds mensen aan uit zijn eigen netwerk. Hij werkte ook veel met externe adviseurs, die hij naar eigen inzicht een hoog of laag honorarium gaf.

Er zat een zwakke raad van toezicht, die de directeur de hand boven het hoofd hield en zich zand in de ogen liet strooien. De bestuurder vroeg een net vertrokken medewerker terug als adviseur om de zelfevaluatie van de RvT te maken. Transparantie over de hoogte van het salaris ontbrak. Het jaarverslag bevatte

geen informatie over de bezoldiging van de bestuurder. Terwijl de hele organisatie salaris moest inleveren, bleef de salarishoogte van de directeur ongemoeid. De directeur was fraudegevoelig en deed aan belangenverstrengeling. Hij had opmerkelijk declaratiegedrag, zoals privetickets of -boetes op rekening van de organisatie. De directeur had een leaseauto. Als de interne mensen niet wilden tekenen, dan liet hij de voorzitter van de RvT de declaraties tekenen. De directeur kreeg een relatie met een medewerker uit de eigen organisatie. Na zijn pensioen bleef hij bij de organisatie aangesteld als betaald adviseur. De medewerkerstevreedenheid was laag. Medewerkers moesten 24 uur per dag beschikbaar zijn en er was een hoog ziekteverzuim. Mensen hadden psychologische klachten en gingen om de directeur heen bewegen.

6.2 CONTEXTFACTOREN

Mix van publieke en private financiering

De cultuursector is heel anders gefinancierd en georganiseerd dan de drie semipublieke sectoren. Sommige culturele instellingen zijn geheel privaat gefinancierd en andere leunen voornamelijk op publieke middelen. De meeste zitten daar tussenin. Ook de rechtsvormen lopen sterk uiteen, van stichtingen en (coöperatieve) verenigingen tot bedrijven en zzp-netwerken. Ook de schaal loopt sterk uiteen, van eenmanszaken tot miljoenenfondsen. De meeste culturele organisaties kennen een grote flexibele schil van zelfstandige inhuurkrachten, die afhankelijk zijn van opdrachten of in deeltijd werken.

De sector kenmerkt zich door creativiteit en informele regels en bedenkt dus ook steeds nieuwe bestuurs- en werkvormen. Het trekt uitzonderlijke types met zowel narcistische eigenschappen als met een sterke intrinsieke motivatie. Die eigenschappen kunnen een risico vormen voor bestuurlijk verval, maar die sterke motivatie beschermt ook tegen verval. Ook de bestuursleden en leden van de raad van toezicht zijn vaak vanuit hun passie voor cultuur betrokken bij de organisatie. Zo zijn veel museale bestuurders kunstliefhebber en hebben toezichthouders affiniteit met kunst. Behalve controleur van de directie zijn veel leden van besturen en raden ook aangesteld om vanuit hun netwerk en contacten fondsen, sponsors, vrienden of donateurs te werven.¹¹³

Eenpitters en dual bestuur

De cultuur is een sector die sterk afhankelijk is van uitgesproken leiders. Van artistieke leiders verwachten we dat die ons kunnen begeisteren, meeslepen en inspireren in creatieve projecten, die tot de verbeelding spreken en vernieuwend zijn. Nukken of neurotische eigenschappen nemen medewerkers vaak op

113 https://fd.nl/frontpage/Print/krant/Pagina/Carri_re/667304/toezicht-zonder-botsende-ceo-ego-s#.

de koop toe. Of mensen voelen zich niet in de positie om er iets van te zeggen. Bewondering voor de maestro kan ook leiden tot verblinding. Grensoverschrijdend gedrag kan zo steeds ergere vormen aannemen. In de muzieksector leidt dat bijvoorbeeld tot drank- en drugsmisbruik of seksueel wangedrag bij onder anderen popsterren of dirigenten.

In veel organisaties is er ook een aparte zakelijk leider die moet zorgen dat kunstenaars niet ontsporen en kunstprojecten realistisch blijven. De documentaire *Christo: walking on water* liet mooi zien hoe kunstenaar Christo grootse buitenkunstwerken creëerde, maar daarbij wel steeds met beide benen op de grond werd gehouden door zijn zakelijk leider. Schreeuwend stond die zakelijk leider tegenover de halsstarrige Christo om duidelijk te maken dat de ijzeren kettingen toch echt te licht waren om de drijvende pontons mee vast te binden om duizenden mensen over water te laten lopen. Een verstandig artistiek leider kent zijn eigen tekortkomingen en kiest een zakelijk leider die het noodzakelijke tegenwicht kan bieden.

Vooral kleine instellingen met een eenhoofdig bestuur met een raad van toezicht-model zijn kwetsbaar. De directeur kan veel macht naar zich toetrekken en de raad van toezicht kan op grote afstand van de praktijk staan. Bij zwak ontwikkelde checks-and-balances en een gebrek aan transparantie en verantwoording kunnen makkelijk conflicten of financiële problemen ontstaan.

Het model van een artistiek leider en een zakelijk leider zorgt voor macht en tegenmacht. Zo had bij het Stedelijk Museum aanvankelijk Rudi Fuchs de algehele leiding, maar van hem was bekend dat hij weinig belangstelling had voor het financiële beheer. Het Haagse Gemeentemuseum liet hij in 1993 achter met een exploitatietekort van 4 miljoen euro. Bij het Stedelijk Museum werd later een zakelijk directeur aangesteld, maar die vertrok in verband met financiële problemen rond de uitbreiding.¹¹⁴

Maar het model met een artistiek en zakelijk directeur werkt niet overal even goed. Zo was er bij het Nederlands Architectuurinstituut (NAi) kritiek van een deel van de staf op het functioneren van de algemeen directeur en de zakelijk directeur, die elkaar zouden beconcurreren. Zes medewerkers stapten op. Voorzitter Hans Andersson van de raad van toezicht: 'Medewerkers kregen destijds het gevoel dat er met twee monden werd gesproken. Dat is natuurlijk altijd slecht. Vervolgens zijn er afspraken gemaakt over een betere taakverdeling. Er zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet ter verbetering. Gezamenlijk zijn de directeuren het nu zeer eens over de nieuwe koers van het NAi.'¹¹⁵

114 https://nl.wikipedia.org/wiki/Rudi_Fuchs.

115 www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/forse-kritiek-op-directie-museum-nai-b793c63e/;
www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/directeuren-nai-onder-vuur-van-personeel-en-curatoren-zijn-opgestapt-b417070d/.

Ook bij Theater Oostpool corrigeerden de artistiek en zakelijk leider elkaar onvoldoende, waardoor een onveilige werksfeer ontstond.¹¹⁶

Onbezoldigde toezichthouders en netwerkbestuurders

Veel toezichthouders en bestuurders van kleine culturele instellingen doen hun werk onbezoldigd. Ze worden veelal aangetrokken vanwege juridische of financiële deskundigheid of vanwege het netwerk dat ze meebrengen dat nuttig is voor het relatiebeheer of de sponsoring. Veel culturele instellingen hebben oud-politici of CEO's in hun besturen. De Nederlandse vereniging van toezichthouders in de cultuur (NVTC) is in vergelijking met de andere toezichtverenigingen nog niet sterk ontwikkeld. Ook is het niet overal gebruikelijk dat toezichthouders trainingen volgen of aan professionalisering doen.

6.3 CASUISTIEK

Van de culturele instellingen hebben we in het bijzonder naar de grote instellingen gekeken en dan vooral de musea. Daarover zijn de meeste onderzoeksrapporten beschikbaar in opdracht van de gemeenteraad, de lokale rekenkamer of de interne toezichthouder. Het gaat daarbij om rapporten van private onderzoeksbureaus of onderzoekers. In de wereld van de podiumkunsten spelen op verschillende niveaus problemen rondom ongepast gedrag en een ongezonde cultuur, zoals machtsmisbruik, (seksuele) intimidatie en een zwijgcultuur. Ook daarvan lichten we een casus uit. Bij veel culturele casussen is er wel onderzoek gedaan naar de financiële problemen, maar is op grond van het onderzoek niet duidelijk wat het aandeel is geweest van de bestuurder bij het ontstaan van financiële problemen. Voorbeelden zijn de onderzoeken naar exploitatiekortoren van muziekcentra.

Tabel 6.1 **Overzicht van 4 geselecteerde casussen bestuurlijk verval bij culturele instellingen**

Casus	Duur	Jaar	Absoluut functioneel	Relatief functioneel	Absoluut moreel	Relatief moreel	Intern toezicht
Wereldmuseum	14	2015					niet bevoegd
Valkhof	13	2015					ontslaat bestuurder
NAi/Nieuwe Instituut	6 + 7	2019					fouten in strijd met de code
Oostpool	8 + 10	2020					voorzitter uit functie ontheven

116 Zie onder meer www.trouw.nl/cultuur-media/doek-valt-definitief-voor-artistiek-leider-az-zini-van-toneelgroep-oostpool-b4e640c9/; www.nrc.nl/nieuws/2021/01/25/conclusies-rapport-oostpool-zetten-gehele-sector-op-scherp-a4029018.

Functioneel verval

In de culturele sector zien we een aantal casussen waarbij de scheidslijn tussen absoluut en relatief verval moeilijk te trekken is. We zien veel combinaties van beleidskeuzes en risico's die verkeerd blijken of niet passen bij een nieuwe economische realiteit (relatief verval). Die onverantwoorde risico's gaan tegelijkertijd in een aanzienlijk deel van de gevallen hand in hand met onvolledige informatievoorziening aan de raad van toezicht of het overtreden van regels uit de governancecode (absoluut verval). Dergelijke combinaties zien we bijvoorbeeld terug in de problemen die speelden bij museum Het Valkhof en Het Nieuwe Instituut.

Cultuur+Ondernemen constateerde in 2017 dat de bestuurder verantwoordelijk is voor het niet onder controle krijgen van de financiële en administratieve wanorde bij Het Valkhof. Ook ontbrak de financiële onderbouwing voor de verbouwingsplannen. Daarnaast zocht de bestuurder het conflict op met de raad van toezicht en hield hij belangrijke informatie achter.¹¹⁷ Museum Het Valkhof Nijmegen kwam in de problemen door bezuinigingen en een vertrouwensbreuk tussen de bestuurder en de raad van toezicht als gevolg van verbouwingsplannen.

Ook andere casussen die we tegenkomen in de culturele sector hebben kenmerken van functioneel verval, zoals exploitatietekorten en financiële problemen. In een enkel geval proberen bestuurders door onorthodoxe methodes deze problemen op te lossen, zoals bij het Wereldmuseum in Rotterdam, waar de bestuurder de collectie wilde verkopen. De Stichting Wereldmuseum Rotterdam kreeg kritiek vanuit de sector op het bruikleen- en presentatiebeleid. De bestuurder omschrijft zichzelf als een 'cultureel ondernemer'. De bestuurder lanceerde een omstreden plan om een deel van de collectie af te stoten en te verkopen. Ook waren er financiële problemen en was er een vreemde relatie tot andere besloten vennootschappen. De gemeente Rotterdam liet in 2015 een onderzoek uitvoeren door Gitta Luiten. Die constateerde een neerwaartse spiraal door onbehoorlijke beleidskeuzes en het vergeten van de primaire functie van het museum.¹¹⁸

Ook zien we financiële problemen door hoge kosten bij muziekcentra. De Utrechtse rekenkamer concludeerde dat de exploitatie van TivoliVredenburg forse incidentele en structurele tegenvallers had, die deels veroorzaakt zijn door problemen met het gebouw en deels door de hoge (huisvestings)kosten. Bij gelijkblijvende programmering, activiteiten en subsidie was volgens de rekenkamer geen sluitende exploitatie mogelijk. De gemeente zag voor meerdere jaren aanzienlijke financiële risico's. Ook in Amsterdam was de financiële toekomst van het Muziekgebouw aan het IJ aanvankelijk te positief ingeschat. De gemeenteraad ging in 1994 akkoord met de bouw van het nieuwe culturele centrum. Het

117 https://bij.cultuur-ondernemen.nl/storage/media/GCC_20170508_Rapport-Museum-Het-Valkhof-en-de-GCC.pdf.

118 www.persberichtenrotterdam.nl/uploads/Onderzoek_Wereldmuseum_Luiten.pdf.

nieuwe gebouw hoorde bij de drie grote prioriteiten van het Amsterdamse Kunstenplan van de jaren negentig. Toch begonnen onmiddellijk na de bouw moeilijkheden: niet voldoende geld voor exploitatie en programmering, een onverschillige wethoudster, bezuinigingen op muziekensembles. De directeur werd gedwongen af te treden en werd zo behandeld dat hij zich jarenlang niet meer welkom voelde in zijn eigen gebouw (Arian, 2012). Het aandeel van bestuurlijk falen of verval bij de exploitatieproblemen laat zich lastig vaststellen.

Moreel verval

Ook bij problemen met kenmerken van moreel verval zagen we dat absolute en relatieve vormen van verval hand in hand gingen. Zowel bestaande als veranderende normen werden in een aantal gevallen overschreden door bestuurders in de culturele sector. Van belangenverstremming was sprake bij Het Nieuwe Instituut Rotterdam (HNI), de opvolger van het Nederlands Architectuurinstituut. Het personeel uit onvrede over de bestuurder van zowel het NAI als HNI. De bestuurder van HNI had 29 keer met overheidsgeld een opdracht gegund aan het bedrijf van zijn partner. Cultuur+Ondernemen (2017) constateerde belangenverstremming. De bestuurder van HNI had zich niet gehouden aan de Governance Code Cultuur. Ook informeerde de bestuurder de raad van toezicht niet goed.¹¹⁹

Bij Theater Oostpool in Arnhem speelden tussen 2008-2019 problemen op het gebied van grensoverschrijdend gedrag (seksuele intimidatie en machtsmisbruik) van de artistiek leider. Het dienstverband van de artistiek leider is beëindigd na signaalonderzoek naar meldingen van het personeel. Na een brief van een groot aantal verontruste leden kwam er een verdiepend signaal- en cultuuronderzoek, waarin machtsmisbruik wel aannemelijk werd gemaakt. Naar aanleiding daarvan stapte de artistiek leider op.

In de culturele sector spelen meer van bovenstaande casussen, maar het is lastig om die gedocumenteerd boven tafel te krijgen. Anoniem willen betrokkenen wel vertellen over hoe bestuurlijk verval bij dominante culturele bestuurders verloopt, zoals beschreven in de inleiding van dit hoofdstuk.

6.4 VERKLARENDE FACTOREN

Zittingsduur

Over de rol van zittingsduur bij misstanden en bestuurlijk falen valt op grond van enkele casussen weinig te zeggen. Er is wel discussie in de culturele sector over het invoeren van een maximale zittingsduur van bijvoorbeeld vier jaar met herbenoeming voor vier jaar. Maar aangezien de sector georganiseerd is op basis

¹¹⁹ <https://bij.cultuur-ondernemen.nl/governance-code-cultuur/artikel/rapport-governance-het-nieuwe-instituut>.

van zelfregulering en het aantal incidenten beperkt lijkt, is er weinig druk om dit te formaliseren. Toezichthouders van individuele instellingen kunnen wel zelf beslissen om een nieuwe bestuurder voor een bepaalde tijd te benoemen.

Tegenmacht

In de onderzochte gevallen speelt er ook een aantal problemen binnen het interne toezicht. In 2014 bleek dat het Wereldmuseum geen bevoegde raad van toezicht had vanwege overschreden zittingstermijnen van leden. Ook hebben de leden zich niet gehouden aan de Governance Code Cultuur en de voorschriften voor financiële verantwoording.¹²⁰

Bij het communicatiemuseum COM beschreef onderzoeksjournalist Siem Eikelenboom (2019) hoe de raad van toezicht in 2016 de eigen voorzitter benoemde tot directeur. Ook waren er niet voldoende RvT-leden. Er was sprake van belangenverstremgeling doordat er geld ging naar bedrijven van de bestuurder. De vergoeding van de bestuurder lag boven de balkenendenorm zonder dat daarover in de jaarverslagen informatie stond.¹²¹ Het Museumregister stelt onderbouwing van de bezoldiging als voorwaarde voor de herijking in het museumregister. Bij het COM waren er al sinds 2010 problemen door een exploitatietekort door financieel wanbeleid. Vanaf 2016 komen daar onder leiding van de nieuwe directeur exorbitante verbouwingkosten en hoge marketingkosten bij. Een probleem was ook het zeer geringe aantal bezoekers. De bestuurder wilde een deel van de postzegelcollectie verkopen en van het museum meer een zaalverhuurcentrum maken. In 2019 stapt hij op na negatieve publiciteit. Er was duidelijk sprake van bestuurlijk falen, maar het verval zit dieper in de organisatie en ook bij de raad van toezicht.

In andere gevallen zien we dat de raden van toezicht slechts beperkt hun rol konden spelen. Volgens Cultuur+Ondernemen (2017) is de raad van toezicht van Het Valkhof medeverantwoordelijk voor de onstabiele situatie in 2015. De RvT vroeg niet genoeg om concrete verbeteracties. De RvT heeft wel goed gefunctioneerd door de niet-functionerende directeur te schorsen. Ook bij Het Nieuwe Instituut heeft de raad van toezicht kennelijk fouten gemaakt, maar niet genoeg om af te treden.¹²² Het onderzoeksrapport van Cultuur+Ondernemen beschrijft betaalde opdrachten die zijn verleend aan leden van de RvT, hetgeen in strijd is met de Governance Code Cultuur. De ondernemingsraad en medewerkers stelden deze problemen aan de orde.

Bij Toneelgroep Oostpool zagen we dat de raad van toezicht in 2020 een brief van vier (ex-)freelance medewerkers/stagiairs ontving met meldingen over grensoverschrijdend gedrag (seksuele intimidatie en machtsmisbruik) van de

120 www.persberichtenrotterdam.nl/uploads/Onderzoek_Wereldmuseum_Luiten.pdf.

121 www.ftm.nl/artikelen/museum-verbouwd-en-gesloopt-door-directeur.

122 <https://bij.cultuur-ondernemen.nl/governance-code-cultuur/artikel/rapport-governance-het-nieuwe-instituut>.
<https://bij.cultuur-ondernemen.nl/governance-code-cultuur/artikel/rapport-governance-het-nieuwe-instituut>

artistiek leider. De RvT liet klachtenonderzoek doen, maar dat leverde pas in tweede instantie voldoende onderbouwing op. De RvT heeft het dienstverband van de artistiek leider beëindigd. De zakelijk directeur werkte inmiddels elders.¹²³

6.5 CONCLUSIE

Bestuurlijke problemen komen in de culturele sector lang niet altijd naar buiten als gevolg van de interne cultuur en private organisatievorm. Financiële verantwoording vindt vooral plaats via de landelijke of gemeentelijke subsidie-regelgeving. Hoe het bestuurlijk handelen verloopt, is vaak weinig transparant. De Governance Code Cultuur dwingt sinds kort wel tot meer verantwoording over het functioneren van het bestuur en het toezicht. Maar dat blijft een vorm van zelfregulering zonder toezicht. Pas als het uit de hand loopt en journalisten signalen oppikken van medewerkers of betrokkenen uit de omgeving, komt er publieke aandacht. Veel casuïstiek gonst rondt binnen de organisatie of sector, maar er zijn weinig bronnen om casusbeschrijving op te baseren. Anoniem willen bestuurssecretarissen en andere medewerkers wel hun verhaal doen over hun ervaring met bestuurlijk verval.

Een belangrijke manier om bestuurlijke problemen zoals verval tegen te gaan, is het versterken van collegiaal bestuur. Maak ook bij duaal bestuur met een artistiek en zakelijk leider kunnen de bestuurders elkaars tekortkomingen toedekken. Het professioneel en vroegtijdig optreden van de raad van toezicht is daarbij van groot belang. Maar culturele toezichthouders staan vaak op grote afstand van de dagelijkse organisaties. Daarom is het van belang dat derde partijen, zoals een ondernemingsraad of een controller, over voldoende bevoegdheden en een stevige positie beschikken om problemen tijdig aan te kaarten.

Er is niet of nauwelijks extern toezicht, behalve via de financiële verantwoording aan de subsidiegevers. Onderzoeksjournalisten van kranten springen op grond van signalen uit hun netwerk in dat toezichtvacuüm. Gemeenteraden en wethouders treden vaak op naar aanleiding van berichten uit de krant. Dan gaan private bureaus aan de slag om onderzoek te doen. Voor de professionalisering van het culturele bestuur zou meer publieke kennissynthese, normontwikkeling en reflectief toezicht kunnen helpen.

123 www.toneelgroepoostpool.nl/actie-raad-van-toezicht-oostpool-op-afgerond-onderzoek-naar-ervaren-grensoverschrijdend-gedrag/.

Uit het casuonderzoek bleek dat organisaties moeten waken voor zowel toenemend onvermogen als toenemende overmoed van bestuurders. Bestuurders moeten zich blijven ontwikkelen in hun professionele competenties om de strategische uitdagingen voor de organisatie te kunnen blijven aangaan. De omgeving van de bestuurder moet daarom prikkels blijven geven om te zorgen dat de dagelijkse realiteit de competentie van bestuurders niet inhaalt. Aan de andere kant moeten organisaties waken voor de overmoed van bestuurders. De balans mag niet doorslaan in de omgekeerde richting, waarbij de bestuurders zich niet langer geremd voelen door tegenspraak van de omgeving. Uit het casuonderzoek volgt dus een continuüm tussen (on)vermogen en (over)moed, waarop een geschikte balans dient te worden gevonden om de bestuurder goed te laten functioneren.

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen uit het casuonderzoek. Naast de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken gebruiken we hier ook de resultaten van een survey die is verspreid onder bestuurders in de vier sectoren. In deze survey kijken we dus ook vanuit het perspectief van de bestuurder zelf. We bespreken eerst de sectoroverstijgende bevindingen uit de casuanalyses die in de vorige hoofdstukken zijn besproken. Daarna schetsen we de opzet en het algemene beeld van het vragenlijstonderzoek. Ten slotte combineren we de bevindingen uit de casuhoofdstukken met het perspectief van de bestuurders op verschillende mogelijke verklaringen en oplossingen voor bestuurlijk verval. De focus ligt op zittingsduur en het ontwikkelen van tegenmacht.

7.1 CASUSBEVINDINGEN PER VERVALTYPE

De vier soorten verval die we eerder hebben onderscheiden, bieden goede aanknopingspunten voor een analyse van de problemen die we in de sectoren hebben geanalyseerd. We zien bijvoorbeeld dat in het onderwijs misstanden vrijwel altijd hun basis vinden in functioneel verval en dat moreel verval relatief nog vaak voorkomt onder de misstanden in de corporatiesector na circa 2014. Ook zien we over de sectoren heen dat de tegenmacht vaak een andere rol speelt in misstanden voor kleine dan voor grote organisaties.

Absoluut functioneel verval

Spreken we over absoluut functioneel verval, dan gaat het over misstanden die veelal voortkomen uit een gebrek aan professionaliteit. Voorbeelden die we zijn tegengekomen, zijn het niet op orde hebben van de sturing van de organisatie, het niet of onvolledig informeren van de raad van toezicht of het onjuist informeren van de inspectie. Door gebrek aan informatie waarover de raad van toezicht beschikt, is het interne toezicht vaak ondermaats. Duidelijk is dat de informatieachterstand in voorkomende gevallen zowel te verwijten is aan de bestuurder als aan de raad zelf, die soms te laat of te weinig in actie is gekomen. Bij de misstanden die we in de onderwijssector aantreffen, draait het vrijwel altijd om absoluut functioneel verval, zowel bij grote als bij kleine instellingen. Daarbij valt op dat de kleinere instellingen vaak te maken hadden met raden van toezicht die te informeel waren of zelfs geheel afwezig waren. Maar ook bij de grotere onderwijsinstellingen deed de raad van toezicht vaak te weinig of was de raad niet onafhankelijk. Deze vorm van verval troffen we slechts sporadisch aan onder de misstanden in de corporatiesector, zeker na 2014. Mogelijk duidt deze bevinding op het belang van een goed functionerend bestuur en dito raad van toezicht. Daarnaast onderstrepen de bevindingen uit de casusbeschrijvingen het belang van een professionele ontwikkeling van bestuurders en interne toezichthouders.

Relatief functioneel verval

Met relatief functioneel verval verwijzen we naar gedrag dat strategische risico's veroorzaakt. Deze vorm van verval treffen we aan in verschillende sectoren. Bij de misstanden die we onderzochten in de corporatiesector zagen we deze vorm van verval voornamelijk vóór 2014 en overwegend bij grote corporaties. Ook in de zorg en cultuursector zagen we deze vorm van verval overwegend bij de grote instellingen. Bestuurders van deze instellingen die op grote schaal opereren, verbreden in voorkomende gevallen hun blikveld en verleggen de focus van hun inzet richting nieuwe kansen. Veel geld stroomt naar nieuwe werkgebieden, waarbij soms onverantwoorde risico's worden genomen, soms zelfs zo groot en onverantwoord dat faillissementen van de organisaties volgden. Enerzijds ziet de ondernemende bestuurder nieuwe kansen voor de organisatie om te groeien of de eigen positie te versterken. Maar veranderende economische omstandigheden, tegenvallende resultaten of niet goed uitgevoerde plannen brengen de omvang van de genomen risico's in negatieve zin aan het licht. Het interne toezicht bij relatief functioneel verval is in de casusbeschrijvingen meestal zwak. De raad van toezicht greep niet in bij zichtbare risico's, functioneert slecht of is in een van de casussen zelfs in het geheel onbevoegd. Achteraf bleken enkele raden van toezicht ondeskundig en slecht bekend met de organisatie. In een enkel geval zorgde ook belangenverstrengeling binnen de raad van toezicht voor een gebrek aan toezicht op dubieuze transacties van de bestuurder. In die gevallen was er ook sprake van moreel verval, zoals we hierna bespreken.

Absoluut moreel verval

Absoluut moreel verval gaat over integriteitsschendingen. Deze vorm van verval komen we vooral, maar niet exclusief, tegen in de zorgsector, de cultuursector en bij de kleinere woningcorporaties. In de onderwijssector vonden we vrijwel geen gevallen waarin absoluut moreel verval een rol speelde. In ongeveer de helft van de misstanden functioneerde de raad van toezicht op een gepaste manier. De raad van toezicht sprak de bestuurder aan, schakelde de externe toezichthouder in of ontsloeg de bestuurder. Niet in alle gevallen behoevde dit functioneren de organisatie voor grotere problemen, maar we zien wel dat de raden van toezicht hier vaak een poging deden om adequaat op te treden. Zeker in de corporatiesector na 2014 zien we dat de raden van toezicht actief optreden tegen bestuurders die absoluut moreel verval tonen. Juist bij de kleinere corporaties zien we daar een adequate rolvervulling van de raden van toezicht.

Relatief moreel verval

Sommige normen veranderen in de loop van de tijd, wat ervoor zorgt dat het oordeel over gedrag of beloningen ook verandert. Dit relatieve morele verval uit zich in topbeloningen, seksueel grensoverschrijdend gedrag van de bestuurder of bij houdingen ten opzichte van diversiteit en inclusiviteit. Deze vorm van moreel verval zien we niet veel terug in de misstanden die we hebben onderzocht. Slechts in één casus was er alleen sprake van relatief moreel verval. In de andere casussen waar sprake was van deze vorm van verval, was dat telkens in combinatie met andere misstanden. Toch verwachten we dat in de nabije toekomst de meetlat van integriteit kan veranderen, met gevolgen voor bestuurders als informele normen toenemend worden geformaliseerd. Denk hierbij aan seksueel grensoverschrijdend gedrag of een strengere aanpak van discriminatie.

Schaalgrootte

Alle vormen van verval zien we terug bij zowel grotere als kleinere instellingen. Functioneel en moreel verval komen over de hele linie voor. Wel zien we kleine verschillen in de manier waarop de tegenkrachten binnen de organisatie functioneren bij misstanden. Bij kleinere instellingen zien we dat tegenmacht in een aantal gevallen geheel ontbreekt. Ook zien we gevallen waarin de raad van toezicht zich te informeel heeft opgesteld. Daarbij ontstaat het risico op belangenverstrengeling.

Bij grotere instellingen zien we vaker dat er wel een raad van toezicht is, maar dat bestuurders die onvoldoende of onvolledig informeren. In sommige gevallen zijn in de grote instellingen wel meer mogelijkheden voor tegenspraak geïnstitutionaliseerd, zoals medezeggenschapsraden, ondernemingsraden en cliëntenraden. Deze gremia komen soms ook eerder in actie dan de raad van toezicht, bijvoorbeeld door het vertrouwen in de bestuurder op te zeggen. Deze organisatiegedingen zien we het vaakst in actie komen in de onderwijssector

en een enkele keer ook in de zorgsector. In de corporatiesector zagen we geen rol voor ondernemingsraden in de misstanden die daar werden aangetroffen. Ook zien we daar dat andere tegenspraak niet altijd juist is ingericht, zoals een ondernemingsraad die niet was geïnstalleerd.

7.2 BEVINDINGEN UIT DE SURVEY

In deze paragraaf beschrijven we de opbouw van het vragenlijstonderzoek. De resultaten daarvan vormen een aanvulling op de bevindingen uit het casusonderzoek. In de voorgaande hoofdstukken zagen we dat bij ervaren bestuurders de raad van toezicht lang niet altijd in hoog aanzien stond. Formeel is de raad het belangrijkste klankbord, maar ook de belangrijkste tegenmacht in de organisatie. De systemen van checks-and-balances zijn pas echt interessant als ze ook een effect hebben op de bestuurder. Vandaar dat wij in deze paragraaf de perceptie van de bestuurder centraal stellen.

De survey is ingevuld door 51 bestuurders in de het najaar van 2020 (2 respondenten hebben de survey in het voorjaar van 2021 ingevuld). Van de respondenten was het grootste aantal afkomstig uit de zorgsector (21), gevolgd door de cultuursector (13); 9 komen uit de onderwijssector en 4 uit de woningcorporatiesector. Van 4 is de sector niet bekend.

Competentie

Een aantal specifieke kenmerken die we bespraken in het theoretisch kader over bestuurlijk verval in seizoenen, zoals paradigmabinding en taakdeskundigheid, kan een survey moeilijk meten. Daartegenover staat dat informatie-diversiteit wel is te meten en een werkbaar empirisch alternatief vormt voor het onderzoeken van de cognitieve complexiteit die bestuurders benutten bij het nemen van belangrijke beslissingen. Dit onderzoek maakt gebruik van die cognitieve complexiteit om de competentie van bestuurders in kaart te brengen. Cognitieve complexiteit is veel gebruikt in competentieonderzoek van bestuurders in het bedrijfsleven (Graf-Vlachy, Bundy, & Hambrick, 2020) en in verantwoordingsonderzoek (Schillemans & Giesen, 2020; Aleksovska et al., 2019). Ook in dit onderzoek dient het als een maatstaf voor competentie van een bestuurder. Als maatstaf voor cognitieve complexiteit maken we gebruik van een bestaande maat voor de mate van gebruik van informatie voorafgaand aan een beslissing (Doney & Armstrong, 1995).

Overmoed

Naast de competentie van de bestuurder is het ook belangrijk om ons te richten op mogelijke overmoed van bestuurders. Twee belangrijke aspecten spelen een rol bij overmoedig handelen: de ervaren mogelijkheid om te handelen en de ervaren grenzen aan dat handelen.

Ten eerste staan we stil bij handelingsmogelijkheden die de bestuurder zelf ervaart. Daarom richten we ons op de politieke vaardigheid¹²⁴ van een bestuurder. Met politieke vaardigheid bedoelen we 'de bekwaamheid om anderen op een effectieve manier te begrijpen en dat begrip te gebruiken om anderen zodanig te beïnvloeden dat persoonlijke of organisatiedoelen beter worden gerealiseerd' (Ferris et al., 2005, p. 127, vertaling auteurs).

Ten tweede staan we stil bij de ervaren begrenzing van dat handelen. Hiervoor focussen we ons op ervaren verantwoordingsplicht (Hall, Frink, & Buckley, 2017; Overman & Schillemans, 2021). Ervaren verantwoordingsplicht is 'de impliciete of expliciete verwachting dat acties of beslissingen onderwerp van beoordeling zijn door een relevant publiek, met daarbij de overtuiging dat er een mogelijkheid bestaat om beloningen of sancties te ontvangen op basis van dit verwachte oordeel' (Hochwarter et al., 2007, p. 227, vertaling auteurs). De begrenzing van gedragsintenties bestaat dus uit de verwachting van een verantwoordingsmoment, zonder dat een moment werkelijk zou moeten plaatsvinden (vergelijk: het laatste oordeel, de overtuiging alleen is voldoende om gedrag te begrenzen).

Zittingsduur en context (onafhankelijke en controlevariabelen)

De onafhankelijke variabelen die we in deze vragenlijst gebruiken, bestaan uit feitelijke omstandigheden van de bestuurder in combinatie met de persoonlijkheid van de bestuurder. Bij de feitelijke omstandigheden kijken we ten eerste naar de zittingsduur. Naast de zittingsduur volgen er nog andere feitelijke omstandigheden die mogelijk van invloed zijn op de relatie tussen zittingsduur en (intenties voor) gedrag en competentie. In casussen uit verschillende sectoren is de omvang van de organisatie een belangrijke factor gebleken voor onder meer de mate waarin tegenmacht is georganiseerd, variërend van de eenpitters in de cultuursector tot de 'too big to fail' woningcorporaties en onderwijsinstellingen.

Visie op tegenmacht

Tot slot hebben we ook een aantal vragen aan bestuurders gesteld over de ontwikkeling van tegenmacht, met de focus op de raad van toezicht. Aan de hand van de casusanalyse en een expertgesprek met toezichthouders en wetenschappers hebben we drie onderwerpen geformuleerd waar we op reflecteren. Ten eerste vroegen we naar het perspectief van bestuurders op uitgebreidere bevoegdheden voor de externe toezichthouder om het bestuurlijk handelen te beoordelen en te sanctioneren. Ten tweede hebben we gevraagd om de toon van het gesprek met de interne toezichthouder te beschrijven. Tot slot hebben we gevraagd om te reflecteren op het idee van tegenmacht die meegroeit met de

124 De term politieke vaardigheid staat los van parlementaire en/of partijpolitieke vaardigheden.

competentie en ervaring van de bestuurder. Deze punten hebben we als open vragen gesteld.

Cognitieve investering

In het theoretische hoofdstuk bespraken we de verminderde taakinteresse van bestuurders na verloop van tijd. Dat zou zich kunnen uiten in een verminderde inzet voor het nemen van beslissingen. Die beslissingen nemen ze dan op basis van minder (diverse) informatie en met minder overweging. De cognitieve investering kunnen we meten aan de hand van 'integratieve complexiteit'. De integratieve complexiteit van de bestuurders rapporteren ze als relatief hoog. Op een schaal van 1-7 scoren ze gemiddeld een 6,06. De integratieve complexiteit lijkt minstens gelijk te blijven naarmate de zittingsduur vordert; er is een geringe toename te zien met het aantal jaren op dezelfde positie. Het aantal respondenten in de huidige steekproef is echter te klein om conclusies te trekken over bestuurders in de semipublieke sector in het algemeen. Maar in deze steekproef komen we dus geen afname van integratieve complexiteit tegen naarmate de zittingsduur vordert. Bestuurders rapporteren dat ze hun beslissingen net zo weloverwogen nemen naarmate hun loopbaan vordert.

Politieke vaardigheid

De politieke vaardigheid van bestuurders hebben we ook gemeten in de survey aan de hand van de vier dimensies die Ferris en collega's (2005) onderscheiden. Deze politieke vaardigheid is nodig om bestuurlijk werk goed uit te kunnen voeren. Tegelijkertijd vormt een teveel aan politieke vaardigheid een potentieel risico op onverantwoorde beslissingen en strategische fouten (functioneel verval). De vier dimensies van politieke vaardigheid zijn netwerkcompetentie, rechtschapen overkomen, interpersoonlijke invloed en inschatten van anderen. Met inschatten van anderen wordt bedoeld het doorzien van belangen en agenda's van partners en concurrenten.

Bestuurders in onze steekproef scoren relatief hoog op alle dimensies: gemiddelde scores van 5,49, 5,58 en 5,71 (schaal 1-7) voor respectievelijk het inschatten van anderen, netwerkcompetentie en interpersoonlijke invloed. Voor rechtschapen overkomen rapporteren de bestuurders zelfs een gemiddelde van 6,26. Wat opvalt is dat de cultuurbestuurders zichzelf als beduidend minder inschatten op het gebied van het inschatten van belangen, posities en agenda's van anderen. Deze bestuurders scoren daar gemiddeld 12% onder het gemiddelde van alle bestuurders.

Belangrijk is om de politieke vaardigheid van bestuurders tegenwicht te bieden in de vorm van gevoelde verantwoordingsplicht jegens de raad van toezicht. De gevoelde verantwoordingsplicht is gemeten aan de hand van de drie dimensies van Overman et al. (2020): geanticipeerde verantwoording, legitimiteit van het verantwoordingsforum en deskundigheid van het verantwoordingsforum. De gemiddeldes voor deze dimensies liggen tussen de 4,21 (forumdeskundigheid in de culturele sector) en 5,66 (geanticipeerde verantwoording in de

corporatiesector). Deze getallen liggen in lijn met wat gevonden is in eerder onderzoek naar gevoelde verantwoordingsplicht (Overman, 2021). Opvallend detail is overigens dat in het huidige onderzoek de geanticipeerde verantwoording 17% hoger ligt voor vrouwen ($n = 21$) dan voor mannen ($n = 11$) ($t(18,06) = 2,10$, $p = 0,05$). Voor de overige dimensies van gevoelde verantwoordingsplicht is er geen verschil tussen mannen en vrouwen.

7.3 ZITTINGSDUUR EN TEGENMACHT

Zittingsduur

De gemiddelde zittingsduur van respondenten van de vragenlijst in hun huidige functie is 5 jaar en 3 maanden. Respondenten werken gemiddeld een jaar langer (6 jaar en 3 maanden) bij dezelfde organisatie. Dat betekent dat een deel is doorgegroeid binnen hun eigen organisatie voordat ze bestuurder werden. Dat aandeel doorgroeiers is het hoogste bij de respondenten in de onderwijssector, waar de gemiddelde tijd die de bestuurder in de organisatie werkt bijna 4 jaar langer is dan dat ze bestuurder zijn in de betreffende onderwijsinstelling. De meeste bestuurders hebben bovendien ruime leidinggevende ervaring; gemiddeld hebben bestuurders ruim 16 jaar ervaring als leidinggevende. De ruime leidinggevende ervaring zien we vooral in de zorg, waar bestuurders gemiddeld 19 jaar leidinggevende ervaring hebben, in vergelijking met de huidige zittingsduur in de bestuursfunctie van 4 jaar en 10 maanden. Deze bestuurders hebben dus leidinggevende ervaring elders opgedaan.

Interne tegenmacht

Uit de casuïstiek en veel van de gesprekken kwam de raad van toezicht als belangrijkste tegenmacht voor bestuurders naar voren: 38% van de antwoorden ziet de raad van toezicht als de belangrijkste tegenmacht. Minder vaak wijzen bestuurders naar collega-bestuurders (14%), de medezeggenschapsraad en medewerkers in het algemeen (beide 10%). De andere kant van die medaille is dat voor meer dan de helft van bestuurders de raad van toezicht niét evident de belangrijkste tegenmacht vormt. In onze survey heeft geen enkele onderwijsbestuurder de raad van toezicht als belangrijkste tegenmacht genoemd. De ondervraagde bestuurders die de raad van toezicht als belangrijkste tegenmacht zien, beschrijven de toon van hun gesprekken met de raad over het algemeen negatiever dan degenen die meer tegenmacht van anderen ervaren. Een van de bestuurders beschrijft: 'De RvT vormt zich snel een beeld en een oordeel en men is slechts kritisch, zonder de (objectief waarneembare) positieve resultaten te prijzen.' Aan de andere kant beschrijven de bestuurders die anderen dan de raad van toezicht als belangrijkste tegenmacht zien, de toon van gesprekken met hun raad van toezicht vaker positief of oppervlakkig. Beschrijvingen als 'amicaal' en 'goede sfeer, kritisch opbouwend' zijn daar vaker terug te zien.

In onze survey hebben we gevraagd hoe de bestuurders aankijken tegen het ontvangen van weerwerk door de interne toezichthouder. De meeste bestuurders uit onze steekproef staan positief tegenover een raad van toezicht die zich parallel ontwikkelt aan de macht en deskundigheid van de bestuurder. Een bestuurder: 'De RvT dient ook zichzelf te ontwikkelen en bij te scholen.' Een tweede bestuurder aanvullend: 'Vooral door te werken vanuit waarderend toezicht. En vragen waar bestuurder behoefte aan heeft om tot goede samenwerking te komen. Dat gebeurt nu onvoldoende.' Dat kan ook duiden op de beginnende bestuurder, die juist meer ondersteuning nodig kan hebben en die niet per se gebaat is bij een eenzijdig controlerende houding. Een respondent illustreert: 'Ja, ik was beginnende bestuurder. Mij kritisch bevragen helpt me om te groeien. Nu komt er meer ruimte en vertrouwen.'

Toch is niet iedereen positief over het idee dat toezicht dient mee te groeien met de bestuurskracht. De twijfel zit daarbij voornamelijk in de rol van de toezichthouder, die niet op de stoel van de bestuurder zou moeten plaatsnemen. Een kritische respondent verduidelijkt: 'Nee, de toezichthouder gedraagt zich namelijk te vaak als bestuurder. Deze is hierop eerder aangesproken maar men volhardt in deze rol.'

Externe tegenmacht

Het externe toezicht kan het interne toezicht versterken. Bovendien geeft het externe toezicht ook een mogelijkheid aan bestuurders (en bijvoorbeeld ondernemings- of cliëntenraad) om te escaleren bij een conflict met de raad van toezicht. Sommige bestuurders zien het gebrek van extern toezicht op het interne toezicht als een probleem. Eén zorgbestuurder uit onze survey geeft aan dat:

'de bestuurder bij "onenigheid" of verschil van mening met de RvT nauwelijks rechtsbescherming geniet. Er is geen escalatie, en er is niemand die een RvT kan wegsturen (...). Dat maakt dat een RvT zeer weloverwogen met de beoordelings- en sanctioneringsmiddelen om dient te gaan, en de verantwoordelijkheid heeft om dit goed te onderbouwen en te motiveren (...). Het valt mij op dat veel RvT zich hier nog onvoldoende in hebben ontwikkeld. De focus ligt de laatste jaren vooral op de toezichthoudende functie, maar te weinig op de werkgevers- én de sparringsfunctie.'

Anderen delen die opvatting. Ook een onderwijsbestuurder benoemt dit:

'Op de RvT is geen toezicht. Bovendien worden RvT leden niet geselecteerd op de juiste werkervaring en capaciteiten. Dit leidt in veel gevallen tot een RvT met beperkt zicht en inzicht in de bestuurlijke werkelijkheid.'

Dergelijke signalen zijn belangrijk, omdat de rol van de raad van toezicht cruciaal kan zijn in een conflict. Bovendien kan een sterke raad bijzonder waardevol zijn voor bestuurder en organisatie door een adviserende en netwerkende rol, naast de toezichthoudende rol en rol als werkgever.

Overigens is lang niet iedereen overtuigd van een sterkere rol voor de externe toezichthouder. Veruit de meeste cultuur- en onderwijsbestuurders in onze survey geven aan dat zij meer bemoeienis van de externe toezichthouder niet zien zitten. Bij de corporatie- en zorgbestuurders is de verdeling circa 50-50. Daar zijn sommigen positief; enkele corporatiebestuurders geven terecht aan dat de Autoriteit woningcorporaties in hun sector die rol al neemt. Maar enkele corporatiebestuurders klagen ook in antwoord op de vraag of de externe toezichthouder een sterkere rol moet vervullen: 'Nee, dat tast de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de organisatie aan.' Sommigen zijn nog meer uitgesproken: 'Nee. Ze hebben er te weinig verstand van, benoemen elkaar en houden de knulligheid zo in stand.'

8.1 AANZIENLIJK AANDEEL BESTUURLIJK VERVAL BIJ SEMIPUBLIEKE MISSTANDEN

Semipublieke organisaties ontsporen door bestuurlijk falen

De maatschappelijke schade van misstanden in de semipublieke sector is groot. Veel misstanden komen voort uit bestuurlijk falen. Deze gevallen hebben de pers gehaald, wat op zichzelf al een teken is van de omvang en impact voor de organisaties. De gevolgen zijn niet alleen aanzienlijk voor de bestuurders en de organisatie zelf, maar ook voor de huurders, cliënten, leerlingen en bezoekers. Zeker bij de grote organisaties kan de impact van misstanden enorm zijn. De continuïteit van de dienstverlening kan worden doorbroken (Slotervaart-ziekenhuis), de kwaliteit van de dienstverlening raakt geschaad (Amarantis) of de samenleving, sector en dienstafnemers draaien op voor de kosten (Vestia).

Aanzienlijk aandeel van bestuurlijk verval bij misstanden

De vraag is in hoeverre dit bestuurlijk falen te kenmerken valt als bestuurlijk verval. Bestuurlijk verval is het geleidelijk aan vanuit onvermogen of onwil verminderd functioneren van de bestuurder. Uit onze bespreking van de literatuur uit vooral de private sector blijkt dat bestuurders die bij aanvang geschikt zijn bevonden voor hun taak, na verloop van tijd een risico kunnen vormen voor organisaties. Van de meer dan 50 onderzochte misstanden, waren er uiteindelijk 39 casussen waarin we na de casusanalyse een aanzienlijk aandeel bestuurlijk verval konden vaststellen. In die gevallen ging het niet om een enkele bestuurlijke misslag of pech, maar om een kluwen van bestuurlijke problemen met een jarenlange voorgeschiedenis.

Lange zittingsduur vergroot risico op bestuurlijk verval

Bij de overgrote meerderheid van de gevallen waren lang zittende bestuurders betrokken met een zittingsduur van meer dan 7 jaar. Hoewel er geen harde getallen te noemen zijn en de ene bestuurder de andere niet is, geldt 7 jaar in de literatuur (plus of min 2 jaar) als richtlijn voor bestuurlijke houdbaarheid. Veel van de onderzochte casussen mondden uit in het ontslag van de bestuurder.

Het al dan niet gedwongen vertrek van de bestuurder bleek vaak het begin van de oplossing van de problemen. Na het aantreden van een nieuwe bestuurder constateerden inspecties in hun rapporten meestal vooruitgang bij de oplossing van de problemen. Al kwamen problemen soms ook pas naar buiten nadat een opvolger van een lang zittende bestuurder de bezem door de organisatie had gehaald.

Tegenmacht kan symptomen van verval tijdig signaleren en tegengaan

Vervalsymptomen zoals verstarring, verblindings, vertraging en versloffing kunnen zich sterker voordoen naarmate iemand langer in een functie zit en meer macht heeft verworven. Hoe sterker de kracht van de bestuurder en hoe zwakker de tegenkracht van toezicht, hoe groter de kans dat een bestuurder geen tegenspraak krijgt bij onaantastbaar, onbehoorlijk, onverschillig of ongedurig gedrag. Een lange zittingsduur hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, mits een bestuurder zijn bestuur, organisatie en omgeving zo inricht dat er genoeg (zelf)reflectie en tegenmacht plaatsvindt. Vooral een lange zittingsduur binnen een en dezelfde organisatie kan erop wijzen dat een bestuurder weinig werkervaring heeft opgedaan in verschillende bestuurlijke situaties. Juist door op verschillende werkterreinen veel ervaring op te doen met het maken van fouten leren bestuurders tegenmacht in eigen gelederen te waarderen en goed te organiseren.

Bestuurlijk verval wordt soms pas na de opvolging zichtbaar

Een klein deel van de casussen had allerlei kenmerken van bestuurlijk verval, maar had juist een kort zittende bestuurder. Wat daarbij opviel was dat veel van die bestuurders een lang zittende bestuurder hadden opgevolgd. Zij waren opgeadeld met een haast onmogelijke opdracht vanuit de organisatie. Het opvolgen van een dominante bestuurder is niet eenvoudig als de organisatie helemaal rondom de kenmerken van een persoon is gegroeid. De nieuwkomer haalt de bezem door de organisatie en toont lijken in de kast die daarvoor niet publiekelijk of intern bekend waren. Sommige organisaties waren zo apathisch geworden door het leiderschap van een dominante bestuurder dat ze de nieuwe situatie als schoktherapie ondergingen. Niet alle mensen in de organisatie zijn daar tegen opgewassen of daarvan gediend. Nieuwe bestuurders moeten interne weerstand tegen verandering overwinnen. En soms ondervinden nieuwe bestuurders actieve tegenwerking van groepen in de organisatie. Bij verwaarloosde organisaties zoals de kleine corporatie in Sassenheim hadden de nieuwe bestuurder en toezichthouders er bijvoorbeeld een flinke dobber aan om na 27 jaar de organisatiecultuur en de interne tegenmacht te herstellen.

Bestuurlijk verval heeft een absolute en relatieve morele en functionele verschijningsvorm

Inzicht in de verschillende verschijningsvormen en symptomen van bestuurlijk verval kan helpen om het verval eerder te signaleren. Wanneer de bestuurder onverantwoordelijk handelt en daarbij evidente publieke normen schendt, is sprake van absoluut bestuurlijk verval. Bij onachtzaamheid voor veranderende sociale normen of eisen vanuit de omgeving is dat verval relatief. Het vermogen van de bestuurder om te voldoen aan de eisen vanuit de organisatie of de omgeving vermindert. Of de bestuurder toont onwil om zich aan die eisen te conformeren.

Bij moreel verval zijn bestuurders overmoedig, houden ze er voor zichzelf eigen regels op na en zijn ze niet langer bereid om zich te conformeren aan normen vanuit de omgeving of de organisatie. Moreel verval treedt op als bestuurders zich *onaantastbaar* wanen, waarbij ze alle macht naar zich toetrekken en tegenmacht in de organisatie wegduwen. Het is ook te herkennen door *onbehoorlijk* handelen, waarbij bestuurders principes en regels aan hun laars lappen. En het uit zich in *onverschilligheid*, waarbij bestuurders opportunistisch voor de korte termijn kiezen ('het zal mijn tijd wel duren'; 'na mij de zonvloed'). Of in *ongedurigheid*, waarbij bestuurders telkens weer andere beslissingen nemen.

Bij functioneel verval zijn bestuurders onvermogen, kunnen zij de ontwikkelingen niet langer bijbenen en voldoen ze niet langer aan de verwachtingen of eisen vanuit de organisatie en omgeving. Functioneel verval is te herkennen aan de hand van verschillende symptomen. Bestuurders kunnen last hebben van *verblindings*, waarbij ze de eigen tekortkomingen of blinde vlekken niet zien en fouten gaan maken. Bestuurders kunnen last hebben van *verstarring*, waarbij ze vasthouden aan verouderde principes en belemmerende procedures. De bestuurder kan zorgen voor *vertraging* als die het tempo niet langer aan kan, verstrikt raakt in complexiteit en vervalt in besluiteloosheid. Of de bestuurder kan bijdragen aan *versloffing* door zaken gewoon op zijn beloop te laten, waardoor de organisatie kampt met achterstallig onderhoud.

Functioneel verval is vaak een collectief probleem van gebrek aan tegenmacht

Functioneel bestuurlijk verval in de vorm van onverantwoorde risico's en verkeerde strategie kan de taakuitoefening van de organisatie ondermijnen. De betrokkenheid van lang zittende bestuurders bij misstanden roept de vraag op of bestuurlijk verval een individueel probleem is van bestuurders of een collectief probleem van de organisatie. In de meeste casussen ging het om één bestuurder, maar er zijn ook casussen waarbij meerdere bestuursleden of het hele college van bestuur betrokken was. Al treden de andere bestuursleden vaak af in de schaduw van de bestuursvoorzitter. Bij functioneel verval zijn vooral de financiële gevolgen voor de organisatie groot als er onverantwoorde risico's zijn genomen of een verkeerde strategie is gevolgd. Dat raakt vaak ook de dienstverlening aan burgers.

Moreel verval is vaak een individueel probleem van een overmoedige bestuurder

Moreel bestuurlijk verval in de vorm van integriteitsschendingen en ongepast gedrag kan de reputatie van de organisatie schaden. In de gevallen waarbij de bestuurder een integriteitsschending beging of ongepast gedrag vertoonde, ging het vooral om een individueel probleem van de bestuurder. Bij incidenten met dienstauto's, salarissen of andere vormen van zelfverrijking is met het ontslag van de bestuurder het probleem ook relatief makkelijk te verhelpen. Al kan reputatieschade nog lang nazingen. Bij belangenverstremgeling spelen vaker een verziekte organisatiecultuur en een gebrek aan transparantie, interne controle en tegenmacht. Bij een reeks van integriteitsschendingen en bij langdurig ongepast gedrag kan de organisatiecultuur in het gedrang komen en kunnen medewerkers en cliënten schade oplopen.

Intern toezicht is vaak onderdeel van het probleem

Bij bestuurlijk verval is de raad van toezicht vaak onderdeel van het probleem. Bestuurlijke problemen gingen immers ook vaak gepaard met conflicten binnen de raad van bestuur of met de raad van toezicht of de ondernemingsraad. In veel casussen speelde onenigheid van de raad van toezicht en/of de ondernemingsraad met een dominante bestuurder, die zijn koers niet wil aanpassen. Als de ondernemingsraad en raad van toezicht er niet doorheen kwamen bij de bestuurder, restte hen vaak niets anders dan het vertrouwen op te zeggen. Morrende medewerkers luidden vaak de klok in de (lokale) media. Dat kon zijn omdat journalisten via hun netwerk signalen opvingen of omdat medewerkers bewust die stappen zetten. In casussen met verziekte verhoudingen kwamen de medewerkers er bij het bestuur niet doorheen en was er vaak onvoldoende vertrouwen of vond men geen gehoor bij de ondernemingsraad of de raad van toezicht.

Bij een groot deel van de oudere casussen had ook de raad van toezicht een aanzienlijk aandeel in de problemen. Leden van de raad zagen de problemen te laat, deden te weinig en kozen vaak de kant van de bestuurder. In een deel van de gevallen vertrokken er ook leden van de raden van toezicht. Dat laat zien dat de raad van toezicht vaak onderdeel van het probleem is en bij langsepende problemen ook onderdeel kan worden van het bestuurlijk verval. Naarmate het intern toezicht in sectoren verder professionaliseerde, zagen we de corrigerende werking van de raad sterker terug. De raad pakte zijn werkgeversrol, stelde een onderzoek in en ontsloeg de bestuurder.

Extern toezicht stond vaak op te grote afstand om bestuurlijk verval tijdig te signaleren

Symptomen van bestuurlijk verval stonden bij veel casussen eerder en met meer geuren en kleuren in de krant dan in een toezichtrapport. De externe toezichthouder stond vaak op grote afstand om tijdig te weten wat er speelde in de organisaties. Extern toezicht was succesvoller naarmate interne toezichthouders een

signalerende en escalerende rol vervulden richting de inspecties wanneer ze zelf geen grip kregen op de bestuurders. Een goede afstemming tussen intern en extern toezicht kan de signalerende en corrigerende functie van toezicht dus vergroten.

8.2 LAAT TEGENKRACHT VAN TOEZICHTHOUDERS MEEGROEIEN MET BESTUURSKRACHT

Sterke bestuurders verdienen stevige toezichthouders om weerwerk te bieden. Interne en externe toezichthouders hebben de taak om te letten op signalen van bestuurlijk vermogen en verval. Ook kunnen ze extra tegenwicht organiseren bij dominante bestuurders die de organisatie dreigen te overvleugelen. Interne toezichthouders hebben als werkgever van de bestuurder de taak om periodiek het bestuurlijk mandaat en de uitoefening daarvan tegen het licht te houden. Zij dienen benaderbaar te zijn voor medewerkers uit de organisatie om problemen te bespreken. De ondernemingsraad dient ook periodiek vrijuit te kunnen spreken met de raad van toezicht zonder tussenkomst van de bestuurder. Het laten benoemen van een werknemerscommissaris door de organisatie kan helpen om de lijnen kort te houden.

De externe toezichthouders in de semipublieke sector oefenen risicogericht toezicht uit. Het bestuurlijk handelen en de interne checks-and-balances zijn belangrijke factoren om mee te nemen in de risicoanalyse. De autonomie van semipublieke instellingen maakt externe toezichthouders terughoudend om zich te veel te bemoeien met het werk van de interne toezichthouder. Het uitwisselen van geaggregeerde kennis tussen interne en externe toezichthouders over kenmerken van bestuurlijk verval kan helpen om hun risicobewustzijn te vergroten. Maar de beste bescherming biedt het vergroten van de weerbaarheid, moed en assertiviteit van de mensen in de directe werkkring van de bestuurder voor de alledaagse tegenspraak.

De tegenkracht van toezicht dient dus mee te groeien met de macht van de bestuurder. Dat betekent niet dat de toezichthouder op de stoel van de bestuurder moet gaan zitten. Bij beginnende bestuurders kan de interne toezichthouder de netwerk- en adviesrol sterker aanzetten. Hoewel de neiging van menig toezichthouders zal zijn om de eigen positie te versterken en te willen weten welk vlees men in de kuip heeft. Bij ervaren bestuurders wordt de controlerende en werkgeversrol van toezicht belangrijker. Hoewel de neiging daar eerder zal zijn om uit te gaan van het reeds opgebouwde vertrouwen en de informele sfeer. De kunst is om het signalerend en corrigerend vermogen van toezichthouders mee te laten ontwikkelen met het risicodrag en normbesef van de bestuurder.

Intern toezicht als tegenmacht

In de casussen uit de vorige hoofdstukken zagen we juist in gevallen waar problemen uit de hand zijn gelopen, een duidelijke verwijzing naar het gebrek aan interne tegenmacht. In het leeuwendeel van de gevallen waar de interne

tegenmacht binnen de organisatie aan de orde komt, is dat vanwege de afwezigheid van tegenmacht, het gebrek aan professionaliteit van de tegenmacht of soms zelfs de belangenverstrengeling binnen de tegenmacht. Juist daar is dus een wereld te winnen. Daarom is het zinvol om te kijken naar de mogelijkheden voor interne en externe toezichthouders om bestuurlijk verval te signaleren en tegen te gaan.

Uit de casussen is gebleken dat de tegenmacht niet voorbehouden is aan de raad van toezicht. Tegenmacht vanaf de werkvloer is minstens zo belangrijk. Meer dan eens kwamen misstanden aan het licht doordat de ondernemingsraad of (ex-)werknemers al dan niet via journalisten een probleem aan de kaak stelden. Interne toezichthouders dienen dan ook open te staan voor signalen en klachten vanuit de organisatie, om het toezicht te versterken. Zo kunnen ze ook voorkomen dat medewerkers zich genoodzaakt voelen om extern hun beklag te doen, met alle reputatie- en loopbaanschade van dien.

Hoe meer macht en aanzien de bestuurder heeft, hoe meer tegenmacht de bestuurder verdient (Meeus, 2020). Belangrijk gegeven is dat de macht van de bestuurder niet statisch, maar dynamisch is. Bestuurders ontwikkelen zich in hun functie, waardoor de macht van de bestuurders versterkt. Bij aanvang van de zittingstermijn moet een bestuurder zich de rol eigen maken en leert de bestuurder in rap tempo bij. Dat is ook het uitgangspunt van het seizoenmodel van Hambrick en Fukutomi (1991), dat we in hoofdstuk 2 hebben geïntroduceerd. Na verloop van tijd kent de bestuurder de eigen organisatie, de omgeving en de taken en uitdagingen beter. Ook ontwikkelt een bestuurder nieuwe speerpunten en leren bestuurders van hun functie. Om te zorgen dat de ontwikkeling de balans tussen macht en tegenmacht niet laat doorslaan, zal de tegenmacht zich eveneens moeten ontwikkelen. De ontwikkeling van tegenmacht kunnen we zien in de accenten die een raad van toezicht legt op de verschillende rollen die de raad vervult.

De raad van toezicht heeft vier rollen: adviseren, controleren, netwerken en het zijn van werkgever. Als een bestuurder er net zit of relatief onervaren is, kan de toezichthouder de adviserende en netwerkende rol sterker vervullen. Bij het adviseren is het van belang dat de toezichthouder zich niet alleen laat leiden door de agenda van de bestuurder, maar ook zelf onderwerpen agendeert. De toezichthouder stelt zijn netwerk beschikbaar om de bestuurder aan nuttige contacten in de omgeving te helpen. Naarmate een bestuurder er langer zit en machtiger wordt, zal de controlerende rol van de raad van toezicht belangrijker worden. Daarvoor is het van belang dat de toezichthouder zelf informatie verzamelt op de werkvloer en direct praat met de ondernemingsraad zonder tussenkomst van de bestuurder. Een uitgebreide kennismaking met de werkprocessen bij aantreding helpt ook om de controlerende rol goed te kunnen vervullen.

Om tegenkracht van toezicht te laten meegroeien met de bestuurskracht dient de toezichthouder ook zijn rol als werkgever van de bestuurder op te pakken.

Een raad van toezicht die een bestuurder aanstelt en periodiek beoordeelt, heeft meer te zeggen over het bestuurlijk handelen. Bestuurlijk onvermogen en functioneel verval kunnen dan worden tegengegaan door bestuurders tijdig te laten bijscholen (permanente educatie). Bij de oudere casussen lijkt het of die werkgeversrol niet of nauwelijks kritisch werd vervuld. Door de overgang van vereniging naar stichting en van overheidsorganisatie naar verzelfstandigde organisatie stelde een deel van de bestuurders vaak zelf de eerste toezichtraden samen met bekenden en getrouwen. Vooral in de corporatiesector waren deze leden daardoor van de bestuurder afhankelijk in plaats van andersom.

Het kunnen wisselen van rollen afhankelijk van de bestuurskracht en het vervullen van het werkgeverschap vergen het nodige van de competenties van interne toezichthouders. De effectiviteit van het interne toezicht hangt af van persoonlijke en contextfactoren. Toezichthouders moeten over de juiste eigenschappen beschikken. Maar bepalend is ook de manier waarop interne toezichthouders worden geselecteerd, hun taak uitoefenen en zichzelf evalueren. Daarbij is de rol van de voorzitter van de raad van toezicht cruciaal. Selecteert de voorzitter nieuwe toezichthouders op de mate waarin ze effectief toezicht kunnen uitoefenen of voor hun netwerken en subsidiecontacten? Bespreekt de voorzitter periodiek het individueel en collectief functioneren van de leden van de raad van toezicht? Durft de voorzitter hen bij niet functioneren daarop aan te spreken en zo nodig van hun functie te ontheffen of wijzigingen in de samenstelling aan te brengen?

Extern toezicht als tegenmacht

Externe toezichthouders hebben voldoende bevoegdheden nodig voor toezicht op bestuurlijk vermogen, handelen en governance. Bij de woningcorporaties zijn die bevoegdheden in 2013 gecreëerd in de nieuwe Woningwet. Ook in het onderwijs zijn naar aanleiding van Amarantis wettelijke bevoegdheden gekomen om het bestuurlijk handelen te onderzoeken. Het bestuursgerichte toezicht is ook verankerd in het nieuwe toezichtkader. Alleen in de zorg is het nog wachten op een wet goed bestuur en toezicht, die de IGJ en NZa mogelijkheden geeft om bestuur, bedrijfsvoering en financiële continuïteit te onderzoeken. Een reeks nieuwe incidenten met zorgcowboys geeft daar extra urgentie aan.

De ontwikkeling naar meer bestuursgericht toezicht vraagt om een goede balans tussen toezichtaandacht voor de bestuurskamer en de werkvloer. Toezicht op gedrag is in de semipublieke sector sterk in opkomst sinds het rapport van de commissie-Halsema over behoorlijk bestuur. Daarbij kan de sector het nodige leren van het gedragstoezicht op banken van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Vaak gaat het daarbij niet om toezicht op het gedrag van bestuurders, maar om onderzoek naar patronen in groepsgedrag en processen van groepsdynamiek. Een belangrijk onderwerp is ook in hoeverre toezichthouders het handelen van individuele bestuurders mogen onderzoeken of toetsen. Ook zijn toezichthouders terughoudend met publicatie van tot personen herleidbare bevindingen. Het gevolg kan zijn dat falende

bestuurders makkelijk van de ene naar de andere organisatie overgaan, terwijl de externe toezichthouder dat in sommige gevallen onverstandig acht.

Toezicht op governance vraagt om een professionele relatie tussen intern en extern toezicht. De Autoriteit woningcorporaties heeft van de drie semipublieke sectoren het meest werk gemaakt van het toezicht op governance en het versterken van de interne tegenmacht. Kijkend naar de casusbeschrijvingen zien we dat vanaf 2014 na de parlementaire enquête en de vernieuwing van de Woningwet de tegenmacht beter functioneert bij misstanden. Sowieso zijn na die tijd de problemen niet langer geconcentreerd bij de grote en middelgrote corporaties. Voornamelijk de kleine corporaties kampen nog met bestuurlijke misstanden na de introductie van de Aw. En in de gevallen dat het misgaat, zien we dat de interne tegenmacht meer doet om de misstanden tegen te gaan of te verhelpen. Op die momenten zijn bijvoorbeeld bestuurders ontslagen door de raad van toezicht, of heeft de raad de hulp van externe partijen ingeroepen, zoals van de Aw.

Ook hier geldt dat meer bevoegdheden van de externe toezichthouder dus gepaard moeten gaan met meer verantwoordelijkheden. Een grotere rol van de externe toezichthouder kan ondersteunend werken voor de sector wanneer er behoefte is aan escalatie, ondersteuning en eventueel selectie in de vorm van bijvoorbeeld 'fit and proper'-tests. Maar uitbreiding van de rol vraagt ook om een professionele, deskundige en lerende externe toezichthouder.

Interne en externe toezichthouders kunnen tegenkracht versterken door meer kennis uit te wisselen, van elkaar te leren en elkaar bij problemen tijdig op te zoeken. Interne toezichthouders hebben ervaringskennis over bestuurlijk vervalprocessen en herkennen sneller signalen en symptomen. Externe toezichthouders hebben overzicht over casusonderzoek en kunnen eerder risicofactoren en patronen herkennen. Door ervaringskennis en onderzoekskennis met elkaar uit te wisselen kunnen toezichthouders hun risicobewustzijn versterken. Daardoor kunnen ze eerder problemen signaleren. Toezichthouders kunnen ook van elkaar leren welke vorm van tegenkracht in welke situatie passend en effectief is. Door tijdig te schakelen tussen verschillende toezichtrollen kunnen toezichthouders weerwerk bieden aan bestuurskracht.

LITERATUURLIJST

- Aardema, H., Boogers, M.J.G.J.A., & Korsten, A.F.A. (2012). Vallende wethouders – Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13-34.
- Aardema, H., Korsten, A., Riezebos, K., & Dam, M. van (2011). *De vallende wethouder*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Aleksovska, M., Schillemans, T., & Grimmelikhuijsen, S. (2018). Lessons for Public Administration from Five Decades of Experimental and Behavioral Research on Accountability: A Systematic Literature Review. *ECPR Joint Sessions of Workshops*. Nicosia, Cyprus.
- Aleksovska, M., Schillemans, T., & Grimmelikhuijsen, S. (2019). Lessons from Five Decades of Experimental and Behavioral Research on Accountability: A Systematic Literature Review. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(2). <https://doi.org/10.30636/jbpa.22.66>.
- Almelo, L. van (2018). *Rode vlaggen. Frauderisico's ontdekken en melden*. Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants.
- Ames, D.R., Rose, P., & Anderson, C.P. (2006). The NPI-16 as a Short Measure of Narcissism. *Journal of Research in Personality*, 40(4), 440-450. <https://doi.org/10.1016/j.jrp.2005.03.002>.
- Arian, M. (2012, 29 augustus). Jan Wolff. *De groene Amsterdammer*. www.groene.nl/artikel/jan-wolff.
- Ashton, M.C., & Lee, K. (2007). Empirical, Theoretical, and Practical Advantages of the HEXACO Model of Personality Structure. *Personality and Social Psychology Review*, 11(2), 150-166.
- Aw (2016). *Contouren van het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties*. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/Autoriteit woningcorporaties.
- Aw (2017). *Bouwen aan vertrouwen. Toezicht op governance van woningcorporaties*. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/Autoriteit woningcorporaties.
- Aw (2019). *Jaarverslag 2018 Autoriteit woningcorporaties*. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport/Autoriteit woningcorporaties.
- Beekers, W.P. (2021). *Het bewoonbare land* (Proefschrift).
- Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het Binnenhof, topambtenaren bij het rijk 1970-2010*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bijloos, S. (2019). *Builing a License to Lead. Hoe zorgbestuurders bouwen aan draagvlak om te besturen* (Proefschrift EUR).
- Bijloos, S., Scheer, W. van der, & Veen-Berkx, L. van (2017). *Bestuurders in beeld: Vijftien jaar onderzoek naar het besturen van zorgorganisaties*. Utrecht: De Tijdstroom Uitgeverij. www.erasmuscentrumzorgbestuur.nl/page/840/bestuurders-in-beeld-onderzoek-naar-de-trends-en-trendbreuken-in-het-besturen-van-zorgorganisaties/.
- Bokhorst, A.M. (2015). *Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht* (WRR-Policy Brief 3). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Bokhorst, A.M. (2019). Omgevingsgericht toezicht op de bestuurspraktijk. In Inspectieraad, *De staat van toezicht. Vijf jaar na het WRR-rapport Toezien op publieke belangen*. Den Haag: Inspectieraad.
- Bokhorst, A.M. (2021). De depressieve nasleep van bestuurlijke manie en verval bij corporatiebestuurders. *Bestuurskunde*, 30, 1.
- Bokhorst, A.M., & Erp, J.G. van (2017). *Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie.
- Bokhorst, A.M., & Erp, J.G. van (2018). Transparantie van kwaliteitsoordelen. Van instrumenteel naar responsief toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1, 4-15.
- Bokhorst, M., Oude Vrielink, M., Genugten, M. van, & Schillemans, T. (2018). Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren. *Bestuurskunde*, 27(4), 3-18.
- Bosboom, R. (2019, 22 mei). Emergis krijgt 'op zijn donder' van inspectie. *Algemeen Dagblad*. www.ad.nl/zeeland/emergis-krijgt-op-zijn-donder-van-inspectie-br~a2858f4b/.
- Bovens, M.A.P., & Hart, P. 't (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. Transaction.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, & Guy Peters, B. (2001). *Success and Failure in Public Governance*. Edward Elgar.
- Breevaart, K., & Vries, R.E. de (2017). Supervisor's HEXACO personality traits and subordinate perceptions of abusive supervision. *The Leadership Quarterly*, 28(5), 691-700.
- Brooks, A. (2019, juli). Your Professional Decline Is Coming (Much) Sooner Than You Think. *The Atlantic*. www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/07/work-peak-professional-decline/590650/.
- Camps, Th. (2012). Dansende leiders op de punt van een naald: Over leiderschap in maatschappelijke ondernemingen. Utrecht: Vanderkruisj.
- Cattell, R.B. (1941). Some theoretical issues in adult intelligence testing. *Psychological Bulletin*, 38, 592.
- Chatterjee, A., & Hambrick, D.C. (2007). It's All about Me: Narcissistic Chief Executive Officers and Their Effects on Company Strategy and Performance. Research Article. <https://doi.org/10.2189/asqu.52.3.351>.
- Chin-A-Fat, L. et al. (2013). *Amarantis. Het verhaal achter een vertraagde val*. NSOB.
- Commandeur, H.R., Kemna, A., & Rijsenbilt, A. (2011). De zonnekoning; meting en impact. *Management en Organisatie*.
- Commissie-Halsema (Commissie Behoorlijk Bestuur) (2013b). Een lastig gesprek. *Kamerstukken II*, 28479, nr. 68.
- Commissie-Halsema (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 2) (2013a). *Niet onwettig, wel onwenselijk. Rapport vervolgonderzoek financiële problematiek Amarantis*. Den Haag.
- Commissie-Hoekstra (Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties) (2012). *Eindrapportage*.
- Commissie-Hooge (Commissie Governance, Handhaving en Codes) (2013). Voldoende ... En nu naar goed! De praktijk van goed bestuur in het mbo, Evaluatie van de code 'Goed bestuur in de bve-sector' (Eindrapport). Commissie Governance, Handhaving en Codes.
- Commissie-Leers (Commissie diplomering Langstudeerders Hogeschool InHolland) (2010). *Veel ruimte, weinig rekenschap – Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject Media & Entertainment van InHolland*. Haarlem.
- Commissie-Levelt, Commissie-Noort, & Commissie-Drenth (2012). *Falende wetenschap: De frauduleuze onderzoekspraktijken van sociaal-psycholoog Diederik Stapel*. www.rug.nl/about-us/news-and-events/news/news2012/stapel-eindrapport-ned.pdf.
- Commissie-Meurs (Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden) (2015). *Ontspoorde ambitie. Rapport onderzoek huisvesting ROC Leiden*.
- Commissie-Van Rijn (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 1) (2012). *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Den Haag.

- Cultuur+Ondernemen (2015). *Het nieuwe instituut en de Governance Code Cultuur*.
- Cultuur+Ondernemen (2017). *Rapport van de onafhankelijke onderzoekscommissie Museum Het Valkhof en de Governance Code Cultuur*.
- Dohmen, J. (2012, 28 augustus). Directeur corporatie Vitaal Wonen: 'Moet ik mij nu melden bij de politie?'. *NRC Handelsblad*.
- Dohmen, J. (2013, 25 oktober). Elke deal kostte de corporatie geld. *NRC Handelsblad*.
- Doney, P.M., & Armstrong, G.M. (1995). Effects of Accountability on Symbolic Information Search and Information Analysis by Organizational Buyers. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 24(1), 57-65.
- Eijck, G. van, & Naafs, S. (2014, 12 november). 1995: De huisvestingsrebel - Jim Schuyt. Tekenen bij het kruisje. *De Groene Amsterdammer*. www.groene.nl/artikel/tekenen-bij-het-kruisje.
- Eijsvogel, P.V., & Insinger, C.M. (2013). *Verslag van het onderzoek naar het beleid en de gang van zaken van veertien rechtspersonen die hebben behoord tot het concern van Meavita, zoals bevolen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam*. Amsterdam.
- Eikelenboom, S. (2019). *Museum verbouwd (en gesloopt) door 'ondernemende' directeur*. www.ftm.nl/artikelen/museum-verbouwd-en-gesloopt-door-directeur?share=1.
- Engbers, M. (2019). *Kracht en tegenkracht. Themaonderzoek Autoriteit woningcorporaties naar de ontwikkeling van de kracht van de bestuurder en de tegenkracht van RvC's*.
- Erp, J. van, Huisman, W., Stokman, A., & Veer, T. van der (2015). Nog verder van huis, een nadere analyse van fraude bij woningcorporaties. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(1), p. 22-37.
- Eshuis, R.J.J. et al. (2012). *Het aansprakelijk stellen van bestuurders. Onderzoek naar de overwegingen die spelen bij het al dan niet intern aansprakelijk stellen van bestuurders en interne toezichhouders*. Den Haag: WODC.
- Faure M.G., & Boom, W.H. van (2008). Hoe houdbaar zijn gedragsveronderstellingen in verzekeringsrecht en -economie? In W.H. van Boom, I. Giesen & A.J. Verheij (Red.), *Gedrag en Privaatrecht - Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Ferris, G.R. et al. (2005). Development and Validation of the Political Skill Inventory. *Journal of Management*, 31(1), 126-152. <https://doi.org/10.1177/0149206304271386>.
- Frink, D.D., & Ferris, G.R. (1999). The Moderating Effects of Accountability on the Conscientiousness-Performance Relationship. *Journal of Business and Psychology*, 13(4), 515-524. <https://doi.org/10.1023/A:1022918904256>.
- García Márquez, G. (1976). *De herfst van de patriarch*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Gerrichhauzen, J., Gruis, V., Koolma, R., & Schaar, J. van der (2014). *Van lef en lof naar schade en schande- Een analyse van ontsporing van leiderschap bij zes woningcorporaties*. G en P Governance (zie www.gerrichhauzen.eu/publicaties).
- Ginneken, J. van (2013). *Verleidingen aan de top – De psychologie van de macht*. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact.
- Glaser, M., & Weber, M. (2007). Overconfidence and trading volume, *The Geneva Risk and Insurance Review*, 32, 1-36.
- Goodijk, R., (2012). *Falend toezicht in semi-publieke organisaties? – Zoeken naar verklaring*. Assen: Van Gorcum.
- Goossen, H. & T. Sniekers (2018, 14 augustus). Woningstichting De Voorzorg blijft onder verscherpt toezicht. *Dagblad de Limburger*.
- Goossen, H. (2020, 20 februari). Oud-directeur corporatie cel in. *Dagblad de Limburger*.
- Gosselt, J.F. et al. (2008). *Horen, zien en verkrijgen? Een onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI (Pan European Game Information) ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Graaf, K. de (2013). *Parlementaire enquête afrekening of nieuw woningcorporaties: toekomstperspectief? Buildingbusiness*.

- Graf-Vlachy, L., Bundy, J. & Hambrick, D.C. (2020). Effects of an Advancing Tenure on CEO Cognitive Complexity. *Organization Science*. <https://doi.org/10.1287/orsc.2019.1336>.
- Hall, A.T., Frink, D.D., & Buckley, M.R. (2017). An Accountability Account: A Review and Synthesis of the Theoretical and Empirical Research on Felt Accountability: Accountability. *Journal of Organizational Behavior*, 38(2), 204-224. <https://doi.org/10.1002/job.2052>.
- Hambrick, D.C. (2007). Upper Echelons Theory: An Update. *The Academy of Management Review*, 32(2), 334-343.
- Hambrick, D.C., & Fukutomi, G. (1991). The seasons of a CEO's tenure. *Academy of Management Review*, 16, 719-742.
- Hambrick, D.C., & P.A. Mason (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *The Academy of Management Review*, 9(2), 193-206.
- Hochwarter, W.A., Ferris, G.R., Gavin, M.B., Perrewé, P.L., Hall, A.T., & Frink, D.D. (2007). Political skill as neutralizer of felt accountability - job tension effects on job performance ratings: A longitudinal investigation. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 102(2), 226-239.
- Hoefman, R., Brabers, A., & Jong, J. de (2015). *Tabellenboek behorende bij publicatie 'Vertrouwen in zorgverzekeraars hangt samen met opvatting over taken zorgverzekeraars'*. Utrecht: NIVEL.
- Honingh, M., Ruiters, M. de, & Thiel, S. van (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Institute for Management Research.
- Huisman, W. (2001). *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelgeving en regelovertreding door ondernemingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- IGZ (2016). *Gezond vertrouwen. Meerjarenbeleidsplan 2016-2019*. Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- IGJ (2018). *Campagne Maastricht maart 2018. Instellingsrapport 13 juni 2018*.
- IGJ (2019). *Rapport vervolg inspectiebezoeken in april 2019 bij Stichting Emergis te Kloetinge*.
- IGJ, & NZa (2019). *Signalering. Versterk de integriteit en professionaliteit van de bedrijfsvoering in de zorgsector*. Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd/Nederlandse Zorgautoriteit.
- IGZ, & NZa (2016a). *Kader toezicht op goed bestuur*. Zie ook www.igj.nl/documenten/publicaties/2016/07/06/kader-toezicht-op-goed-bestuur.
- IGZ, & NZa (2016b). *Toezicht op goed bestuur. Voor bestuurders en toezichhouders in de zorg*. Heerlen/Utrecht: Inspectie voor de Gezondheidszorg/Nederlandse Zorgautoriteit.
- ILT (2018). *Aw onderzoekt risico's langzittende bestuurders*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.ilent.nl.
- ILT (2019). *Toezicht Autoriteit woningcorporaties*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.ilent.nl.
- Immerzeel, M. van (2016). *Narcisme en psychopathie bij bestuurders*. *Het Financieel Dagblad*. <https://fd.nl/morgen/1140333/zit-er-een-psychopaat-in-de-bestuurskamer#>.
- Ivho (2011). *Rapport Belonen, besturen en toezicht InHolland*. www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2011/06/06/belonen-besturen-toezicht-hogeschool-inholland.
- Ivho (2013). *Kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2013/04/25/kwaliteit-van-het-bestuurlijk-handelen-in-het-funderend-onderwijs.
- Ivho (2014). *Specifiek onderzoek Landstede Groep Onderzoek bestuurlijk handelen*. www.zoekscholen.onderwijsinspectie.nl/pdf/rapport.pdf?pdfid=R9004470635.
- Ivho (2017). *Onderzoek bestuurlijk handelen ROC West-Brabant AOC Prinsentuin College*. www.zoekscholen.onderwijsinspectie.nl/pdf/arrangement.pdf?pdfid=R9005073718.
- Ivho (2018a). *Beoordelingskader vernieuwd toezicht*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Ivho (2018b). *Specifiek onderzoek bestuurlijk handelen Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO)*. www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/12/14/specifiek-onderzoek-bestuurlijk-handelen-stichting-limburgs-voortgezet-onderwijs.

- IvhO (2018c). *Onderzoek bestuurlijk handelen AOC Nordwin College*. www.lc.nl/Multimedia/article/23507990.ece/BINARY/rapport-nordwin.pdf.
- IvhO (2018d). *Specifiek Onderzoek Bestuurlijk Handelen*. Regiocollege Zaandam.
- IvhO (2019). *Onderzoek naar graadverlening aan studenten van de Qatarrese vestiging van NHL Stenden Hogeschool*. www.zoekscholen.onderwijsinspectie.nl/pdf/rapport.pdf?pdfid=R9005309773.
- Janis, I.L. (1971). Groupthink, the desperate drive for consensus at any cost that suppresses dissent among the mighty in the corridors of power. *Psychology Today*.
- Jong, R. de (2013). *De balans verstoord. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties*.
- Kets de Vries, M. (1994). *The leadership mystique*. Academy of Management Executive.
- Kets de Vries, M. (2015). *Leiderschap ontrafeld*. Amsterdam: Boom.
- Koedijk, P. (2010). Toon aan de top. Security gebaat bij voorbeeldig leiderschap. *Security Management*, 3, 40-42.
- Korsten, A.F.A. (2005). *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*. Heerlen: Beljon + Westerterp.
- Korsten, A.F.A. (2010). Gedwongen vertrek van burgemeesters. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 10-31.
- Korsten, A.F.A. (2016). *Ontsporen van bestuurders*. www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Ontsporen%20van%20bestuurders.pdf
- KPMG International (2013). *Global profiles of the fraudster. White-collar crime – present and future*. KPMG International.
- Leers, G.B.M., Versteden, C.J.N., Teune, W.M.E., Laemers, M.T.A.B., & Horssen, H. van (2010). *Veel ruimte, weinig rekenschap. Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media en Entertainment Management van INHolland te Haarlem*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Legemaate, J. (2009). *Verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteit. Advies naar aanleiding van de aanbevelingen van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in haar rapport over de zaak van de Twentse neuroloog*.
- Lückerath-Rovers, M., & Bos, A. de (2014). *Nationaal commissarissen onderzoek 2013*. Tilburg: Tias-Nimbas.
- Luiten, G. (2015). *Onderzoek Wereldmuseum Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.
- Machiavelli, N. (1976). *De heerser*. Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep.
- Meeus, T.J. (2020, 2 april). Controleer vooral nu de politici met aanzien. *NRC Next*.
- Meurs, C. (2015). *Ontspoorde ambitie: Rapport van de commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden*.
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-179.
- MCGG (2016). *De Nederlandse corporate governance code*. www.mccg.nl.
- Minderman, G., & Bokhorst, M. (2017). *Maatschappelijke meerwaarde van toezicht op woningcorporaties*. VTW. www.vtw.nl/nieuws/essay-over-de-maatschappelijk-meerwaarde-van-toezicht-op-woningcorporaties.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren. Brief regering d.d. 12 november 2013. *Kamerstukken II 2013/14*, 33750, vi 31.
- Mulvey, P.W., & Padilla, A. (2010). The Environment of Destructive Leadership. In B. Schyns & T. Hansbrough (Eds.), *When Leadership Goes Wrong – Destructive Leadership, Mistakes and Ethical Failures* (p. 49-72). Charlotte: Information Age Publ.
- Munneke, S. (2008). Sterven niet toegestaan: over de mogelijkheden en onmogelijkheden van goede wetgeving. In P.C. Westerman & A.R. Mackor (Red.). *Vormen van (de?)regulering* (p. 33-50). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Nationale ombudsman (2011). *Onverantwoorde zorg UMCG; Onverantwoord toezicht IGZ, Openbaar rapport over een klacht betreffende het Universitair medisch Centrum te Groningen en de Inspectie voor de Gezondheidszorg te Utrecht*. Nationale ombudsman.

- OECD (2011). *Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education*. Parijs: OECD Publishing.
- Overman, S. (2021). Aligning Accountability Arrangements for Ambiguous Goals: The Case of Museums. *Public Management Review*, 23(8), 1139-1159. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1722210>.
- Overman, S., & Schillemans, T. (2021). Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1002/puar.13417>.
- Overman, S., Schillemans, Th., & Grimmelikhuijsen, S. (2020). A Validated Measurement for Felt Relational Accountability in the Public Sector: Gauging the Account Holder's Legitimacy and Expertise. *Public Management Review*, 0(0): 1-20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1751254>.
- Owen, D. (2008). *In sickness and in power: illness in heads of government during the last 100 years*. Londen: Methuen Publ.
- Owen, D., & Davidson, J. (2009). Hubris syndrome: An acquired personality disorder? A study of US Presidents and UK Prime Ministers over the last 100 years. *Brain*, 132(5), 1396-1406.
- Padilla, Hogan, & Kaiser (2007). The toxic triangle: Destructive leaders, susceptible followers, and conducive environments. *The Leadership Quarterly*, 18(3), 176-194.
- Parlementaire enquête Woningcorporaties (2013). Plan van aanpak. *Kamerstukken II 2012/13*, 33606, nr. 2.
- Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, & Commissie-Van Vliet (2014). Ver van huis. *Kamerstukken II 2012/13*, 33606.
- Peeters, J., & Eisema, S. (2018). *Governance en de WNT bij het Stedelijk Museum Amsterdam*. Gemeente Amsterdam.
- Pulford, B.D., Colman, A.M., (1997). Overconfidence and Item Difficulty Effects. *Personality and Individual Differences*, 23, 125-134.
- Quinn, R.E. (1991). *Persoonlijk meesterschap in management. Voorbij rationeel management*. Schoonhoven: Academic service.
- Rechtbank Noord-Holland (2014). Uitspraak zaaknummer C/15/206265/HA ZA 13-442, publicatie 5 november 2014. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RB-NHO:2014:10351>.
- Rengers, M. (2019, 12 februari). Op de vestiging in Qatar krijg je zo een Nederlands diploma. *NRC Handelsblad*.
- Rengers, M., & Huygen, M. (2019, 28 februari). Universiteit besteedde onterecht 669.000 euro aan campus in China. *NRC Handelsblad*.
- Rijksoverheid (2018). *In het hart van de publieke zaak. Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025*. www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/documenten/rapporten/2018/06/01/strategisch-personeelsbeleid-rijk-2025.
- Rijsenbilt, J.A. (2011). *CEO Narcissism: Measurement and Impact* (No. EPS-2011-238-STR). ERIM Ph.D. Series Research in Management. Erasmus Research Institute of Management. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/23554>.
- Rijsenbilt, A., & Commandeur, H. (2016). Leven in de bestuurskamer met de narcistische paradox. In Lückerath-Rovers (Red.), *Jaarboek Corporate Governance 2014-2015*. Deventer: Kluwer.
- Rijsenbilt, A., & Rodenberg, J. (2015). *Big Boys, Big Egos and Strategic Intelligence*. Eburon Uitgeverij.
- Schillemans, Th., & Giesen, I. (2020). De kwaliteit van (juridische) oordelen. Verslag van een experiment over verantwoording, bias en de kwaliteit van beoordelingen bij toezichthouders en in de rechtspraak. *Nederlands Juristen Blad*, 24(1), 182-193.
- Schön, D.A. & M. Rein (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Smit, J. (2008). *De prooi – Blinde trots breekt ABN AMRO*. Amsterdam: Prometheus.
- Smit, J. (2014). Het derivatendrama: Hoe woningcorporatie Vestia verzeild raakte in één van de grootste speculatieschandalen ter wereld. Uitgeverij Balans.

- Soetenhorst, B., & Wester, J. (2015). *De kraak van het Slotervaartziekenhuis en de avonturen van Aysel Erbudak*.
- Stoker, J. & H. Garretsen (2018). *Goede Leiders Zweven Niet*. Amsterdam: Business Contact.
- Taylor, S.S., & Brown, J.D. (1998). Illusion and well being: A social psychology perspective on mental health. *Psychological Bulletin*, 103, 193-210.
- Tetlock, Ph.E. (1992). The Impact of Accountability on Judgment and Choice: Toward a Social Contingency Model. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 331-376.
- Tweede Kamer (2018/19). 23235, nr. 179, 3.
- Tweede Kamer (2008/09). 31700, XVI. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2009. Nr. 115. Brief staatssecretaris over de bevindingen uit het CSZ-rapport over Philadelphia Zorg, en haar eigen bevindingen n.a.v. overleggen met diverse partijen.
- Twynstra Gudde, & Kennedy Van der Laan (2013). *Toezicht en Vertrouwen Woningcorporaties. Een verslag van de Round Table Woningcorporaties*.
- Veldhuis, P., & Voormolen, S. (2019, 23 december). De angstcultuur in Leiden is niet uniek voor Leiden. *NRC Handelsblad*.
- Verbraeken, H. (2014). De vrije val van Vestia. *Business Contact/Het Financieele Dagblad*.
- Vlug, P. & J. Huntjens (2009). *Ongezond vertrouwen. Een extern evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale 2004 / 2009*. Rotterdam: Vlug.
- Vries, R.E. de, & Gelder, J.L. van (2015). Explaining workplace delinquency: The role of Honesty-Humility, ethical culture, and employee surveillance. *Personality and Individual Differences*, 86, 112-116.
- Waal, M. de, & Bokhorst, M. (2021). *Relatie extern toezicht, raden van bestuur en intern toezicht. Handboek Toezicht*. Kluwer. Forthcoming.
- Wansink, W. (2010). Profiel Pierre Quaedvlieg: Meer loods dan kapitein. In *De verborgen elite. Twintig gesprekken met dienende zorgbestuurders* (p. 160-167). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Webbink, D., Wolf, I., Woessmann, L., Elk, R. van, Minne, B., & Steeg, M. van der (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Weller, J.A., & Tikir, A. (2011). Predicting domain-specific risk taking with the HEXACO personality structure. *J. Behav. Decis. Making*, 24, 180-201. doi:10.1002/bdm.677.
- Westerloo, G. van (2003). *Niet spreken met de bestuurder*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014). *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weterings, W.C.T. (2011). Bestuurdersaansprakelijkheid, D&O-verzekering en moreel risico: hantieren van eigen risico bij Side A-dekking is wenselijk. *Tijdschrift Ondernemingsrecht*, 16, 571-580.
- Wijnsma, P., Pelzer, H., & Milz, M. (2020). *Onvrijwillig. Lessen uit gedwongen vertrek van bestuurders*. Mediawerf Uitgevers.
- Zijlstra, S., & Munneke, S. (2012). Handhaving, In S.E. Zijlstra et al. (Red.), *Wetgeven: handboek voor de centrale en decentrale overheid*. Deventer: Kluwer.
- Zorgvisie (2019a). *Inspectie en NZa willen wettelijke norm voor goed bestuur*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.zorgvisie.nl/inspectie-en-nza-willen-wettelijke-norm-voor-goed-bestuur/.
- Zorgvisie (2019b). *NZa en IGJ zien winstmarges tot 60 procent in de zorg*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.zorgvisie.nl/nza-en-igj-zien-winstmarges-tot-60-procent-in-de-zorg/.
- Zorgvisie (2019c). *NZa wil mandaat om zorgcode te betrekken in toezicht*. Geraadpleegd 30 april 2019 via www.zorgvisie.nl/nza-wil-mandaat-om-zorgcode-te-betrekken-in-toezicht/.

LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN EN GROEPEN

Datum	Gesprekspartners
Februari en maart 2019	Vic van den Broek en Jos Verkroost (Ivh0)
13 december 2018	Marilieke Engbers (Vrije Universiteit Amsterdam)
11 april 2019	Hugo Eekhof en James Volkert (Autoriteit woningcorporaties)
9 mei 2019	Marceline Loudon (Prins Bernard Cultuurfonds/Platform Governance in Cultuur)
31 juli 2019	Hans Andersson (RvT-lid)
9 augustus 2019	Paul Koedijk en Bart Bruins (Integis)
19 september 2019	Rian Vos en Ruth Wellman (IGJ)
3 oktober 2019	Leonie Heres (UU)
10 oktober 2019	Marc van Ooijen (vicevoorzitter NVZD)
6 november 2019	Sophie Bijloos (voormalig secretaris NVZD en onderzoeker)
4 december 2019	Bert Lichtenberg (Ivh0)
6 februari 2020	Presentatie en interactieve bijeenkomst voor Platform Governance in Cultuur
20 februari 2020	Deelname en gesprekken seminar Aw en VU Kracht en tegenkracht
27 februari 2020	Interactieve bijeenkomst bij Netwerk Publiek Toezicht van de Inspectieraad
4 maart 2020	Presentatie voor en gesprekken met 'Corporatieraden' AEDES-conferentie
8 september 2020	Interactieve sessie met bestuurders en toezichthouders van The Midfield
8 december 2020	Presentatie Bestuursgericht toezicht voor toezichthouders bij Haags congresbureau i.s.m. Vide
21 april 2021	Presentatie en online gesprek met externe toezichthouders en deskundigen bij CCV
17 mei 2021	Presentatie relatie intern en extern toezicht voor toezichthouders bij Haags congresbureau i.s.m. Vide

SURVEYVRAGEN

Vraag/stelling	Antwoord	Bron
In welke sector bent u werkzaam?	Wonen Zorg Cultuur Onderwijs Anders, namelijk:	n.v.t.
Heeft u een bestuurlijke functie?	Ja/Nee	n.v.t.
Denk bij onderstaande vragen aan de functie waarin u uw (belangrijkste) bestuurlijke functie vervult.		
Hoeveel jaar heeft u een leidinggevende positie?	Getal (aantal jaar)	n.v.t.
Hoeveel jaar werkt u bij uw huidige organisatie of eventuele rechtsvoorgangers?		
Hoeveel jaar werkt u in uw huidige positie?		

Vraag/stelling	Antwoord	Bron
Nu volgt een aantal vragen over uw rol als bestuurder		
Ik besteed veel tijd en moeite om met anderen te netwerken.	7-puntsschaal Helemaal mee oneens – Helemaal mee eens	Politieke Vaardigheid (Ferris et al., 2005, vertaling auteurs)
Ik ben in staat om de meeste mensen zich op hun gemak te laten voelen in mijn buurt.		
Ik kan gemakkelijk en effectief met anderen communiceren.		
Het is gemakkelijk voor me om een goede verstandhouding met de meeste mensen te ontwikkelen.		
Ik begrijp mensen erg goed.		
Ik ben goed in het bouwen van relaties met invloedrijke mensen in mijn werk.		
Ik ben bijzonder goed in het aanvoelen van drijfveren en verborgen agenda's van anderen.		
In de communicatie met anderen probeer ik zo authentiek mogelijk te zijn in mijn woorden en daden.		
In mijn werk ken ik veel belangrijke mensen en heb ik een goed netwerk.		
Ik besteed veel tijd in mijn werk aan het ontwikkelen van relaties met anderen.		
Ik ben er goed in om mensen me aardig te laten vinden.		
Het is belangrijk dat mensen geloven dat ik eerlijk ben in wat ik zeg en doe.		
Ik probeer een echte interesse te tonen in anderen.		
Ik ben er goed in om mijn relaties en netwerk te gebruiken om zaken voor elkaar te krijgen in mijn werk.		
Ik heb een goede intuïtie over de manier om mezelf aan anderen te presenteren.		
Ik lijk altijd instinctief de juiste dingen te kunnen zeggen of doen om anderen te beïnvloeden.		
Ik let heel goed op de gezichtsuitdrukking van mensen.		
Ik heb in mijn werk een groot netwerk ontwikkeld van collega's en relaties op wie ik kan bouwen als ik echt dingen gedaan moet krijgen.		

Vraag/stelling	Antwoord	Bron
Naar mijn mening heeft mijn RvT voldoende specialistische kennis om ons te kunnen beoordelen.	7-puntsschaal Helemaal mee oneens – Helemaal mee eens	Gevoelde verantwoording (Overman et al., 2020, vertaling auteurs)
Mijn RvT geeft opbouwend commentaar op ons werk.		
Standpunten van mijn RvT (over mijn organisatie) zijn meestal helder en eenduidig.		
Ik kan de RvT om advies vragen bij een dilemma in ons werk.		
Als mijn RvT van opvatting verandert, zullen we ons werk daarop moeten aanpassen.		
Ik beschouw het als een goede zaak, dat ik uiteindelijk ook verantwoordelijk ben jegens mijn RvT.		
Ik ben bereid om in het belang van mijn RvT te werken.		
Ik voel een democratische plicht om verantwoording af te leggen aan mijn RvT.		
Ik word erg verantwoordelijk gehouden in ons werk door mijn RvT.		
Ik moeten vaak aan mijn RvT uitleggen waarom ik bepaalde keuzes heb gemaakt.		
Mijn RvT houdt me verantwoordelijk voor al mijn beslissingen.		
Als ik mijn werk niet naar behoren uitvoer, roept mijn RvT me steevast ter verantwoording.		
Probeert u s.v.p. te denken aan een beslissing die u wilt of kunt nemen, die belangrijke gevolgen heeft voor de toekomst van uw organisatie.	Open tekstvak	n.v.t.
Over welk onderwerp gaat deze beslissing?		
Ik zou meer informatie gebruiken voor deze beslissing dan voor een gemiddelde beslissing.	7-puntsschaal Helemaal mee oneens – Helemaal mee eens	Cognitieve complexiteit (Doney & Armstrong, 1995)
Ik zou veel tijd en moeite besteden om informatie te analyseren voor deze beslissing.		
Ik zou veel tijd nemen om de verzamelde informatie te verwerken.		

Vraag/stelling	Antwoord	Bron
Ik zou niet vleien om op het werk opslag te krijgen, zelfs al zou het succes hebben.	7-puntsschaal Helemaal mee oneens – Helemaal mee eens	Hexaco persoonlijkheidskenmerken (Ashton & Lee, 2007)
Als ik iets van iemand wil, lach ik om diens slechtste grappen.		
Ik zou niet net doen alsof ik iemand mag om te zorgen dat die persoon mij een dienst bewijst.		
Veel geld bezitten vind ik onbelangrijk.		
Ik zou veel plezier beleven aan het bezit van dure luxe goederen.		
Ik vind dat ik meer recht op respect heb dan de gemiddelde persoon.		
Ik wil dat mensen weten hoe belangrijk ik ben.		
Wat is uw geslacht?	Man Vrouw Geen van bovenstaande Wil ik niet aangeven	n.v.t.
Wie vormt de belangrijkste tegenmacht in of rond uw organisatie?	Raad van toezicht Externe toezichthouder Ondernemingsraad Medezeggenschapsraad Collega-bestuurder Medewerkers in het algemeen Controller Accountant Anders, namelijk:	n.v.t.
Zou de externe toezichthouder bevoegd moeten zijn om het bestuurlijk handelen te beoordelen en zo nodig te sanctioneren? Bijvoorbeeld via 'fit and proper'-tests, het vaststellen van bestuurstermijnen, het geven van aanwijzingen. Licht indien gewenst uw antwoord toe.	Open tekst	n.v.t.
Kunt u de toon van het gesprek met uw raad van toezicht beschrijven? Wordt er bijvoorbeeld veel kritiek geuit, is het gesprek altijd amicaal, enz.?		
Vindt u dat het interne toezicht moet meegroeien met de macht en deskundigheid van de bestuurder? En zo ja, op welke manier?		