

4 | *Hallo, voor wie doen wij het eigenlijk?*  
Over de brede achterban van  
maatschappelijke organisaties en hun invloed  
op organisatiebeleid, vanuit het perspectief  
van de toezichthouder

*Marika Kuperus en Hanske Plenge*

**1. Inleiding**

Van wie is de bibliotheek, het ziekenhuis, het dierenasiel, de filantropische instelling, de voetbalvereniging of het buurthuis? Wie is uiteindelijk de bepalende factor in een non-profitorganisatie met een maatschappelijk doel? Waar kom je als organisatie uit voort? En hoe ziet je toekomstig bereik eruit? Vragen die heel wezenlijk zijn voor het bestaansrecht van elke maatschappelijke organisatie. Waartoe, voor wie, ben ik op aarde?

In dit hoofdstuk verdiepen wij ons in de vraag wie feitelijk de achterban van maatschappelijke organisaties is en wie daarmee invloed moet hebben op de strategie van die organisaties. Daarbij focussen wij ons op de rol en het perspectief van de toezichthouder.

**2. Wie mag zich met een organisatie bemoeien?**

Er is veel belangstelling bij Raden van Toezicht (RvT) voor de vraag ‘*Voor wie ben ik er?*’. Je ziet dat bijvoorbeeld terug in de vele publicaties over legitimiteit of over stakeholderstrategie. Tegelijkertijd duikt er een probleem op bij het gebruik van deze containerbegrippen: Wat verstaan wij precies onder legitimiteit en wie is die stakeholder? Een RvT van een stichting of vereniging heeft als opdracht toezicht te houden op het bestuur, namens de samenleving of namens de leden.

Een deel van de ideële organisaties is georganiseerd als *vereniging*. In de vereniging is de ALV of ledenraad meestal formeel belast met toezicht. Grote verenigingen en verenigingen die te maken hebben met grote financiële belangen werken vaak met een Raad van Toezichtmodel waarbij een RvT in opdracht van de algemene vergadering toezicht houdt op een (directeur-)bestuurder. Denk aan de ANWB, de Dierenbescherming, Vereniging Eigen Huis, ANBO, de Patiëntenfede-

ratie Nederland, de Consumentenbond en een enkele woningbouwvereniging. Bij de formele statutaire vereniging is die achterban uiteindelijk zelf eigenaar. Het zijn statutair de leden die via de verenigingsdemocratie betrokken zijn bij de besluitvorming (artikel 2:39 BW<sup>1</sup>). Statuten zeggen echter niet zo veel over daadwerkelijke betrokkenheid. Leden zijn niet altijd geïnteresseerd, komen niet naar de ALV. Donateurs, cliënten, medewerkers, financiers zijn wel partij en toch niet formeel in de besluitvorming betrokken. Daar komt nog bij dat in deze tijd veel communicatie en opinievorming via mail en sociale media verloopt. Dat schuurt met de formeel vaak langere termijnen van de statutaire verenigingsdemocratie.

De meeste organisaties in de publieke sectoren zijn een *stichting*: woningcorporaties, bibliotheken, theaters en zorginstellingen. Bij een stichting met een betrokken achterban is de uitdaging om eigenaarschap vorm te geven nog groter. Er is in een stichting nog steeds sprake van een soort verantwoordingsvacuüm (wie houdt toezicht op het toezicht?). Er zit natuurlijk standaard in elke verkenning van een organisatie wel een stakeholdersanalyse. De gangbare methode daarvoor onderscheidt groepen als financiers, samenwerkingspartners, concurrenten, klanten, intermediairs, toeleveranciers. Zinvol, maar voor de dynamiek van een vereniging of stichting met een betrokken achterban ook beperkt. Het biedt te weinig handvatten om het effect van eigenaarsgevoelens in al hun diversiteit in beeld te brengen. Dit vraagt een bredere visie op het concept 'eigenaren', dat wij hieronder verder zullen uitwerken.

Hoewel het eigenaarschap bij een vereniging dus makkelijker lijkt dan bij een stichting hebben beide typen organisaties te maken met de vraag wie feitelijk de achterban is en wie daarmee invloed zou moeten hebben op het beleid en de strategie van de organisatie.

### 3. Zaak voor de RvT?

Een cruciale voorliggende vraag bij deze verkenning is of het hebben van interactie met een brede achterban wel een zaak is van de RvT, of dat dat voorbehouden is aan de RvB. In onze studie naar het thema zijn wij hierop heel verschillende visies tegengekomen. We troffen leden van RvT die de gedachte verwerpelijk vonden dat een RvT zelf of naast de bestuurder acteerde in een stakeholdersmeeting. We troffen mensen die worstelden met de vraag hoe je het zou kunnen realiseren zonder de bestuurder voor de voeten te lopen. We troffen ook aperte voorstanders. Bijzonder was de reactie van iemand die nu bestuurder was van een grote zorginstelling en ook ervaring had als lid van een RvT van een woningcorporatie. Zij gaf aan dat waar ze als RvT-lid groot voorstander van was van contact met de doelgroep, ze als bestuurder er nu vooral de bijwerkingen van zag, namelijk: verwarring over wie waarvoor verantwoordelijk is.

<sup>1</sup> Artikel 2:39 BW ...elk lid moet middellijk of onmiddellijk aan de verkiezing kunnen deelnemen....

Ons standpunt in deze is duidelijk: In onze visie is de impact van goede interactie met de achterban zo wezenlijk voor het voortbestaan van de organisatie, dat de toezichthouder weldegelijk een eigen rol vervult, zowel in het nadenken over wie als ‘achterban’ geconsulteerd moet worden als – zij het bescheiden – in de interactie zelf. Je wilt en mag het niet (uitsluitend) overlaten aan een bestuurder of Raad van Bestuur (RvB). Het primaat van alleen de bestuurder is te beperkt, ook de toezichthouder heeft een functie vanuit zijn rol als representant van de samenleving.

Daarvoor hebben wij een viertal onderliggende argumenten, te weten: eigen informatie, werkgeversrol, opdracht in governance codes en visie uit de wetenschap, die wij kort toelichten:

**Eigen informatie:** De bestuurder moet zich realiseren dat de RvT ook een zelfstandige informatiebron nodig heeft om zijn taak goed te kunnen uitoefenen. Een RvT die afhankelijk is van alleen de bestuurder voor informatie over de achterban, komt als toezichthouder niet goed uit de verf. Een recent voorbeeld van wat dat kan betekenen zien we in het opstappen van de RvT van het Elkerliek Ziekenhuis nadat de medisch specialisten en de OR het vertrouwen in de raad hadden opgezegd. Dit na de afwijzing van het verzoek om meer inspraak.<sup>2</sup> Dit alleen al rechtvaardigt een zelfstandige taak voor de RvT: om als ‘antenne’ te fungeren, door te signaleren wat er leeft bij de achterban en daar ruimte voor te maken, om de buitenblik naar binnen te halen.

**Werkgeversrol:** Ook voor het invullen van de werkgeversrol van de RvT is het nodig om het gesprek met de achterban aan te gaan. Clienten, gebruikers, leden, mensen vanuit het verzorgingsgebied of de doelgroep hebben een visie op het succes van de organisatie. Dat op zich geeft al een beeld van het functioneren van de bestuurder. Ook eventuele directe contacten of beelden die bestaan uit media-optredens zijn relevant voor het beoordelen van de mate waarin de bestuurder effectief opereert. We willen daarbij wel benadrukken dat het hier niet gaat over populariteitsmeting of *pleasen*. Slecht nieuws richting de achterban communiceren levert geen *likes* op. Als dat op een heldere manier en met betrokkenheid gebracht wordt, wel begrip.

**Opdracht in Governance codes:** Verschillende governance codes benadrukken de importantie van de dialoog met belanghebbenden door de RvT. Bijvoorbeeld de Code Goed Bestuur primair onderwijs 2017 stelt in art. 11 Horizontale dialoog: 1. *“Teneinde de opdracht optimaal te realiseren, dragen het schoolbestuur én het intern toezichtsorgaan zorg voor een beleid dat voorziet in een dialoog met belanghebbenden op alle relevante niveaus van de organisatie.”* Uitgaande van

---

<sup>2</sup> [www.zorgvisie.nl/specialisten-en-zeggen-vertrouwen-op-raad-van-toezicht-elkerliek/](http://www.zorgvisie.nl/specialisten-en-zeggen-vertrouwen-op-raad-van-toezicht-elkerliek/) geraadpleegd d.d. 26 maart 2018.  
[www.elkerliek.nl/Elkerliek/Nieuws-overzicht/2018/Raad-van-Toezicht-Elkerliek-ziekenhuis-treedt-terug.html](http://www.elkerliek.nl/Elkerliek/Nieuws-overzicht/2018/Raad-van-Toezicht-Elkerliek-ziekenhuis-treedt-terug.html) geraadpleegd d.d. 10 april 2018.

hun maatschappelijke opdracht dienen besturen en scholen zich er iets aan gelegen te laten liggen wat hun toegevoegde maatschappelijke waarde is en wat ‘de maatschappij’ van hen vindt en verwacht. De term ‘dialogoog’ geeft aan dat verantwoording geen eenzijdig proces van informatieverstrekking is, maar dat de ontvangers van die informatie (andere maatschappelijke groeperingen, buurscholen, ‘de buurt’ en dergelijke) daar ook iets van mogen vinden. Die reactie van de omgeving moet gevraagd en gehoord worden. Het voeren van deze ‘horizontale dialoog’ is niet aan bepaalde voorschriften gebonden. Veel besturen en scholen doen er al in mindere of meerdere mate aan, overigens niet altijd bewust. Een gerichte oriëntatie op de horizontale dialoog kan bijdragen aan bewustwording van keuzes en van te bereiken resultaten.

Recent onderzoek van de monitoringscommissie ‘Goed onderwijsbestuur VO’<sup>3</sup> laat zien dat er vooruitgang is geboekt wat betreft het functioneren van het intern toezicht in het voortgezet onderwijs. *“Wel kan het intern toezicht nog verder worden versterkt; zo kan vaker pro-actiever worden gehandeld en is nog niet overal (toe)zicht op de belanghebbenden.”* Met deze laatste opmerking over het zicht op de belanghebbenden geeft de monitoringscommissie aan dat de relatie met belanghebbenden relevant is voor sterk toezicht. In de Governance code woningcorporaties 2015 luidt Principe 4 als volgt: *“Bestuur én RvC gaan in dialoog met belanghebbende partijen De maatschappelijke doelen van de corporatie worden in samenspraak met primair (vertegenwoordigers van) bewoners, en secundair de gemeenten, vastgesteld en neergelegd in prestatieafspraken. Daarnaast hebben corporaties oog voor andere belanghebbende partijen en staan open voor feedback en discussie over de keuzes die zij maken over de inzet van maatschappelijke middelen.”* In deze code wordt bestuur én RvC nadrukkelijk samen genoemd. In de staande praktijk oriënteert de RvC zich regelmatig over wat er onder de gemeenten, (vertegenwoordigers van) huurders en andere stakeholders leeft en legt aan die belanghebbenden periodiek verantwoording af over de wijze waarop de raad toezicht heeft gehouden.

**Visie vanuit de wetenschap:** Niet alleen in de sectorale codes, ook in de wetenschappelijke literatuur wordt aandacht besteed aan de invloed van belanghebbenden in relatie tot intern toezicht. Professor Rienk Goodijk pleit er in zijn boek *Strategisch partnerschap: wat is wijsheid?* (2017) voor om het inhoudelijke debat centraal te stellen in plaats van de procedurele omgang tussen bestuur en intern toezicht. Hij laat aan de hand van zijn onderzoek naar betere *practices* en vele praktijkervaringen zien dat een dergelijke, op de inhoud gebaseerde verhouding tussen bestuur en toezicht aan de ‘voorkant’ én in betrokkenheid met stakeholders veel kan opleveren.

<sup>3</sup> [www.vo-raad.nl/nieuws/onderzoek-intern-toezicht-vo-vooruitgang-geboekt-tijd-voor-volgende-stap](http://www.vo-raad.nl/nieuws/onderzoek-intern-toezicht-vo-vooruitgang-geboekt-tijd-voor-volgende-stap) geraadpleegd d.d. 22 maart 2018.

Juist inzetten op verbindingen, binnen en buiten de organisatie, kan zorgen dat de ‘zwarte doos van de boardroom’: het gesloten governance-systeem, geopend wordt. Nu wordt er in zijn visie nog te weinig gedaan met de signalen van binnen de organisatie of daarbuiten. Te vaak nog is met name het interne toezicht onzichtbaar voor anderen, te weinig nog wordt de input van stakeholders benut.

### 3.1 *De praktijk groeit*

Het onderzoek van Goodijk toont opnieuw aan dat er (nog) veel aarzeling bestaat ten aanzien van de eigenstandige rol van de RvT. Aarzelingen die wij in onze verkenning ook tegenkomen. Een zekere zelfstandige voorbereiding, via het commissiewerk of ter voorbereiding op het jaarlijkse functioneringsgesprek met de bestuurder, wordt wel gedaan. Ook informele/informatieve contacten van de RvT – meestal nog wel in aanwezigheid van de bestuurder – met bepaalde stakeholders, zoals de MR, schooldirecteuren of de accountant, zijn inmiddels gemeengoed. Maar een eigen vooroverleg of zelfstandige contacten met ‘derden’ zonder de bestuurder is in veel gevallen niet aan de orde. Ons *two-tiers* systeem gaat uit van de eigen (onderscheiden) verantwoordelijkheden van bestuur en intern toezicht. Dat schept al die ruimte. Ook in het governance-debat zien we toenemende aandacht juist voor deze eigenstandige mogelijkheden zónder dat dat ten koste gaat van goed overleg en onderling vertrouwen.

In de praktijk zien wij gelukkig tal van voorbeelden waar de RvT zich bewust is van het feit dat het draagvlak bij de brede achterban cruciaal is voor het voortbestaan van een maatschappelijke organisatie en dat het daarmee een thema is dat op de agenda van de RvT hoort. We zien inmiddels praktijken waarin niet alleen het bestuur doch ook het intern toezicht zich ‘achter de tafel’ laat aanspreken op en verantwoorden voor de wijze waarop zij heeft bestuurd respectievelijk toezicht gehouden. Dat kan versterkend werken voor het vertrouwen in – en de legitimatie van – de organisatie.

Uiteindelijk kan een gezamenlijke aanpak met RvB en RvT, ieder vanuit de eigen rol (inhoudelijk en onafhankelijk), leiden tot een versnelling en verdieping van processen. Je komt op die manier tot binnen en buiten ‘gedragen’ besluiten. Een meer eigenstandige rol van de RvT zal wel hogere eisen stellen aan het (zorgvuldig, fijngevoelig) functioneren van de Raad en zijn leden en wellicht ook aan de ambtelijke ondersteuning. Ook Professor Steven Schuit erkent dat deze rol veel vraagt van het communicatieve en empathische vermogen van de (voorzitter van de) Raad om de dialoog aan te gaan met de stakeholders.<sup>4</sup>

---

4 Steven Schuit en Casper Jaspers ‘De voorzitter in gesprek met investeerders en andere stakeholders’, Jaarboek Corporate Governance 2017-2018 Wolters Kluwer, Deventer.

#### 4. Van wie zijn wij?

We verdiepen ons in deze paragraaf in de vraag *wie* je als ‘eigenaren’ van een organisatie kunt zien en hoe hun belang en positie ten opzichte van het beleid gedefinieerd kan worden.

##### 4.1 *Wie: statutaire en morele eigenaren*

In het boek ‘*Aan de slag met ‘Policy Governance’* over goed toezicht en bestuur van met name non-profitorganisaties maakt Caroline Oliver een onderscheid tussen de statutaire eigenaren (volgens de statuten) en de morele eigenaren. Die morele eigenaren zijn personen of groepen die op lange termijn een bepaald maatschappelijk rendement van de organisatie verwachten, aansluitend bij hun eigen kernwaarden.<sup>5</sup>

Bij een bibliotheek, een voedselbank of een zorginstelling zijn de morele eigenaren de mensen in het verzorgingsgebied van de organisatie die van de organisatie verwachten dat ze mensen laten kennismaken met lezen, armoede aanpakken, of zorg verlenen aan diegenen die het in het gebied nodig hebben. Morele eigenaren vallen niet samen met cliënten. Niet alle inwoners die hechten aan de voorziening zijn lid van de bibliotheek of gebruiken de voedselbank. Je zult ze eerder terugzien als donateur. In tijden van een organisatiecrisis is het het best zichtbaar wie zich morele eigenaar voelt. De kinderboerderij die wegbezuinigd dreigt te worden, blijkt een grote groep sympathisanten te hebben die lobbyt bij de gemeente. Het Beauforthuis (theater) in Austerlitz heeft een warme achterban onder artiesten en wordt regelmatig met benefietconcerten door grote verbouwingen geholpen.

Bij een vereniging is er vaak al een grote overlap tussen de statutaire eigenaren (de leden) en de morele. Lid worden is een manier om je moreel eigenaarschap vorm te geven. Toch hebben ook verenigingen vaak meer morele eigenaren dan alleen de statutaire leden. Hierbij kun je met name denken aan donateurs, volgers op Facebook of Twitter, sympathisanten. Er is maar een beperkt aantal huiseigenaren lid van vereniging Eigen Huis. De ANBO spreekt zich uit over de belangen van ouderen, en niet alleen over degene die lid zijn. De activiteiten van de ANWB heeft effect op veel meer toeristen en weggebruikers dan alleen de leden.

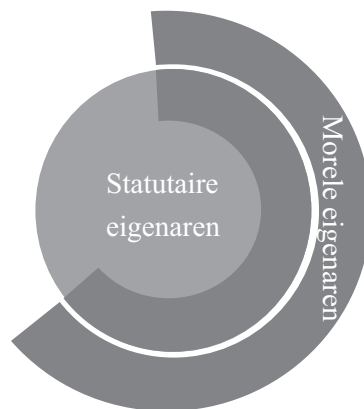
Met name bij dienstverlenende en campagneverenigingen kunnen de statutaire eigenaren ook echt een andere groep zijn dan de morele eigenaren (figuur 1). Denk hierbij aan bijvoorbeeld de Dierenbescherming of de Patiëntenfederatie. Daar vallen de statutaire eigenaren (de leden) niet samen met de morele eigenaren (donateurs, sympathisanten, vrijwilligers, patiënten). Dierenbescherming, met al haar asielen, is bijvoorbeeld een vereniging waarbij er ook sprake is van een verzorgingsgebied waarin inwoners – ook als ze er geen gebruik van maken of

<sup>5</sup> Caroline Oliver, *Aan de slag met Policy Governance*, Mediawerf uitgevers 2016, vertaling en bewerking Hartger Wassink en Helmië van Ravestein.

donateur zijn – het een belangrijke basisvoorziening vinden en een mening kunnen hebben over hoe het asiel zou moeten functioneren. Het is een soort nutsvoorziening. Als het asiel zou gaan sluiten, of er zou sprake zijn van in de publieke opinie onjuist gedrag, melden zich ongetwijfeld burgers die vinden dat ze er iets over te zeggen hebben.

Het concept ‘morele eigenaren’ erkent meer dan andere indelingen de waarde/het belang van specifieke groepen onder de stakeholders. Een goede relatie met morele eigenaren is cruciaal voor het draagvlak en de continuïteit van de organisatie.

**Figuur 1: Morele en statutaire eigenaren kunnen (deels) overlappen**



#### 4.2 *Wie: Donoren en begunstigden*

Een van de manieren om moreel eigenaarschap in beeld te krijgen, is om te kijken naar wie de donoren en wie de begunstigden zijn van je organisatie. Donoren zijn allen die geld, tijd of goederen ter beschikking stellen en daarmee het werk mogelijk maken. Dit zijn zowel het fonds, als de subsidieverlenende overheid, als de vriend voor € 5,- en ook de vrijwilligers, de collectant, de sponsor van shirtjes. Begunstigden zijn allen die iets ontvangen uit de organisatie: hulp, een dienst, goederen. Dit concept van donoren en begunstigden is ontwikkeld door Meys en Vishwanathan.<sup>6</sup>

De bibliotheek, het theater of het ziekenhuis hebben mensen die van hun diensten profiteren en instanties of mensen die de middelen daartoe verschaffen in de vorm van geld, goederen of tijd. Beide groepen hebben belang bij de richting waarin een maatschappelijke organisatie zich beweegt. Bij Dierenbescherming, ANBO of de Consumentenbond heb je leden, soms ook donateurs maar ook een doelgroep van

<sup>6</sup> Pushpika Vishwanathan, Hans van Oosterhout, Lucas Meijs, Improving corporate governance in philanthropic organisations, ECSP insight 1st Quarter 2013.

het werk: dierenbezitters, cliënten, ontvangers van hulp en steun, consumenten in Nederland, tot en met de dieren zelf.

Waar in de profitsector de governance wordt beoordeeld naar de balans tussen de invloed van het management aan de ene kant en dat van de aandeelhouders aan de andere kant, zien Meys en Vishwanathan de governance van de non-profitinstelling als een balans tussen donoren (zij die geld, tijd, middelen ter beschikking stellen) en de begunstigden (zij die een behoefte hebben in lijn met de doelstelling en dus baat hebben bij de verrichtingen). Deze beide partijen zou je kunnen rekenen onder de morele eigenaren van de vereniging.

### **4.3** *Veel invloed, weinig invloed*

Er zijn organisaties waarin de donor veel invloed heeft en de begunstigde weinig. Familiefondsen hebben vaak een dergelijk karakter. De familie bepaalt aan welke doelen gelden worden geschonken. Het zijn dan vaak de donoren die statutair eigenaar zijn. Ook charitatieve stichtingen met één duidelijke oprichter hebben een dergelijk balans.

Er zijn ook organisaties waarbij juist de begunstigden veel macht hebben. Denk aan een buurthuis dat uitsluitend gebruikt wordt door één specifieke groep uit de buurt. Ook medische fondsen hebben vaak een dergelijk karakter: Er zijn vele donateurs die één of twee euro in de collectebus stoppen van het KWF. Zij hebben weinig te zeggen over de doelen. De specialisten die het onderzoeksbudget gebruiken voor kankeronderzoek hebben juist veel invloed op waar het geld naartoe gaat. In dit type organisatie voelen de statutaire eigenaren zich mentaal meer verbonden met (een deel van) de begunstigden dan met de donoren.

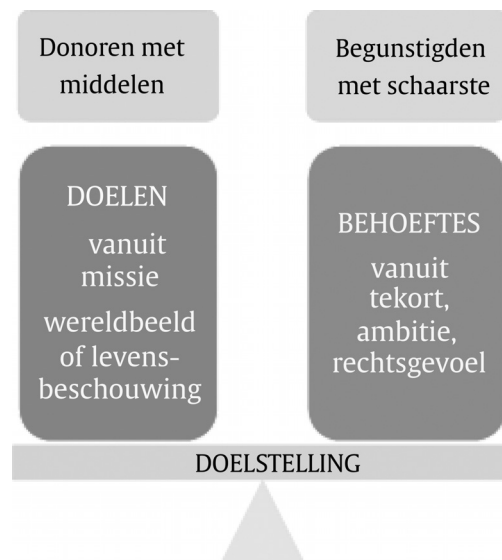
Uit een dergelijke spanning kan zelfs een nieuwe organisatie voortkomen. De mensen achter de stichting die Alp d'HuZes organiseert wilden meer invloed op de besteding van onderzoeksgelden. Ze hebben voor hun evenement een eigen stichting opgericht. Het geld gaat nog steeds naar KWF, maar de stichting is nu een donor met invloed geworden.

Er zijn ook organisaties waarbij beide groepen heel veel invloed hebben of zelfs bijna samenvallen, en organisaties waarbij geen van beide invloed hebben. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij fundaties waarbij de oprichter wel testamentair doelstellingen heeft neergelegd, maar zelf al eeuwen geleden is overleden en de begunstigde niet mee kan praten, omdat het geen mens is (kattenpension) of omdat het niet meer als zodanig bestaat ('gevallen vrouwen'). Organisaties waarbij beide evenveel invloed hebben (of zelfs samenvallen), zijn bijvoorbeeld vakbonden en andere belangenorganisaties. Daarbij zijn de donoren (de leden) ook de begunstigden. De statutaire eigenaar is tegelijk donor als begunstigde. In dit type organisaties is er heel veel overleg nodig om tot een werkbaar beleid te komen.



Voor een stabiele organisatie is er een eerlijke weging nodig tussen de belangen van enerzijds de donoren en hun missie en ambities en anderzijds de begunstigden met hun behoefte, rechtsgevoel en tekorten, zie figuur 2. Het is bij uitstek een taak van de RvT om bij beleid en voorstellen van de bestuurder het effect op de belangen van zowel donoren als begunstigden te wegen. Een RvC van een woningcorporatie zal bij een groot nieuwbouwproject de belangen van de donoren (onder andere de gemeente) en van de begunstigden, huidige huurders en potentiële nieuwe huurders, betrekken. Om die afweging goed te kunnen maken én onder beide groepen draagvlak te kweken is – in een of andere vorm – constructieve dialoog nodig tussen (representanten van) beide groepen. Bij die dialoog kan de RvT een zichtbaar betrokken toeschouwer zijn, bijvoorbeeld door als gastheer te fungeren: de gelegenheid scheppen, de faciliteiten te bieden, en zelf toeschouwer te zijn zonder actief stelling te nemen. Faciliteren van een dergelijke dialoog heeft als belangrijk bijeffect dat beide groepen oog krijgen voor het perspectief van de ander en wat vanuit dat perspectief de doelstelling van de organisatie dichterbij brengt.

**Figuur 2: Streven naar een werkbare en effectieve balans tussen de doelen van donoren en de behoeftes van begunstigden op basis van de doelstelling**



##### 5. *Hoe: van theorie naar praktijk*

In de paragraaf hiervoor hebben we de verschillende groepen benoemd en hun belang en positie ten opzichte van het beleid. Wanneer en hoe betrek je nu die donoren, begunstigden, andere morele eigenaars en stakeholders? Daarvoor presenteren wij een denkraam voor het betrekken van alle eigenaars van een

organisatie, in een coproductie tussen toezicht en bestuur, met voorbeelden van in te zetten methodes. Vervolgens wordt de vraag relevant *hoe* en *wanneer* de RvT haar rol naar de achterban kan invullen.

Om dat antwoord te geven is het goed om een aantal functies en momenten te benoemen waarin en waarop de RvT in gesprek gaat met de bredere achterban. Schuit benoemt in het hierboven al geciteerde artikel<sup>7</sup> vier functies van het contact met de stakeholders:

1. **Afstemmingsfunctie:** Hiermee beoogt de RvT een beeld te krijgen van wat er leeft onder de stakeholders en daarmee kennis en informatie om de voorstellen van de bestuurder te toetsen. Afstemming is wat ons betreft een wat smalle benaming. Wij zouden liever spreken van de *afstemmings- en inspiratiefunctie*. Voor een RvT kan het directe contact met donoren en begunstigden inspiratie bieden en beter zicht op de beleving en de behoeften van de groep waarvoor je het werk doet. Het houdt daarmee ook de motivatie en de focus van de RvT levend in het – toch soms ook wat papieren – werk van de toezichthouder.
2. **Verantwoordingsfunctie:** De beginvraag van dit artikel “Voor wie doen we het eigenlijk?” impliceert ook een verantwoordingsopdracht. Die verantwoording naar de brede groep gaat volgens Schuit over de taakopvatting van de RvT. “*Wij houden toezicht voor u, en dat doen wij als volgt:...*”
3. **Mediationfunctie:** Een actievere rol voor de RvT is er als er fricties of geschillen zijn tussen bepaalde groepen en het bestuur. In die gevallen kan er voor de RvT een bemiddelende rol bestaan. Om die rol te kunnen vervullen – en zich te kunnen informeren over de oorzaken en de achtergronden van een conflict – moet de RvT ongefilterd toegang hebben tot de betrokken partijen. Deze functie zouden wij willen verbreden. Als er spanning bestaat tussen de belangen van verschillende stakeholders (bijvoorbeeld tussen donoren en begunstigden) kan de dialoog met meerdere partijen de RvT ook onmisbare informatie verschaffen. Informatie waarmee de RvT voorstellen op hun effect voor verschillende partijen kan wegen.
4. **Draagvlakfunctie:** Deze bovenstaande aanleidingen en functies leiden volgens Schuit naar een beter draagvlak in de samenleving. Het geeft de organisatie *license to operate*. Wij zouden deze vierde functie niet alleen willen zien als een resultante van de drie eerdere functies. Wij zien een eigenstandige rol met name in de eerste fase van beleidsontwikkeling.

Elk van deze functies kent zijn eigen momentum. Afstemmen, draagvlak en verantwoorden zijn onderdeel van de beleidscyclus van elke, beetje professionele organisatie. De mediationfunctie is meer gebonden aan ontwikkelingen in het speelveld van de organisatie. De inspiratiefunctie is een continu proces. Het is onderdeel van een inwerktraject van een nieuw RvT-lid. Het is ook heel zinvol voor

<sup>7</sup> Steven Schuit en Casper Jaspers ‘De voorzitter in gesprek met investeerders en andere stakeholders’, Jaarboek Corporate Governance 2017-2018 Wolters Kluwer, Deventer.

een RvT waarbij weinig grote vragen aan de orde zijn. Na een aantal vergaderingen een keer de bestuurskamer verruilen voor een veldsafari.

### 5.1 *Langs formele en informele lijnen*

Voor het planmatig betrekken van de achterban in de beleidscyclus voor afstemming, draagvlak en verantwoording hebben we een denkraam met vijf fasen ontwikkeld. Wij onderscheiden daarvoor drie aanleidingen:

- I. **Geïntegreerd in de meerjarige beleidscyclus.** Bij het opstellen van een meerjarenstrategie zijn alle stappen relevant. Punt 1 zit aan het begin, 2 en 3 lopen parallel aan (geïntegreerd met) de planvorming in de organisatie. In dit geval doorloop je de hele cyclus van 1-5.
- II. **Bij nieuw beleid:** In kleine vorm (kleine cyclus: 3-5) doe je het bij beleidsvoorbereiding die tot een veranderende impact op de omgeving zal leiden. Bijvoorbeeld als een dienst wordt afgestoten, een filiaal opgezet.
- III. **Bij cruciale (externe) organisatieontwikkelingen:** Als een organisatie gaat fuseren, een grote reorganisatie wordt aangekondigd, plotselinge bezuinigingen worden afgekondigd door de financier. Afhankelijk van de beschikbare tijd en het type ontwikkeling pak je dan de grote of kleine cyclus.

#### 1. **Oriëntatie: Brede achterban/eigenaarsanalyse**

In deze eerste oriëntatie maakt de RvT samen met het bestuur een intuïtieve scan van de verschillende statutaire en morele eigenaars, (groepen) donoren en begunstigen. Daarbij benoemen ze voor elke (deel)groep het belang van de organisatie voor hen en maken een inschatting van de huidige en de gewenste balans tussen de belangen van donoren en begunstigen. De uitvoering hiervan kan in een strategische sessie voorbereid worden door de bestuurder (RvB) in afstemming met bijvoorbeeld de voordrachtcommissaris.

#### 2. **Achterbandialoog: Een verkennend gesprek**

In deze fase gaat de organisatie in verkennend gesprek met de verschillende groepen om het beeld scherper te krijgen van zowel de groep zelf als hun relatie met de organisatie. Dit kan met behulp van enkele focussessies, diepte-interviews of andere kwalitatieve onderzoeksvormen. Deze gesprekken kunnen georganiseerd worden door de bestuurder, aanwezigheid en betrokkenheid van de RvT is relevant.

#### 3. **Ambities in beeld: Breed onderzoek**

Na de verkennende fase onderzoekt de organisatie doelgroepbreed de wensen en behoeften van de achterban. Wat kan de organisatie bijdragen – vanuit de doelen en middelen – aan geluk, welzijn en ambities van de verschillende doelgroepen. Voor met name deze fase kan een breed palet aan middelen worden ingezet:

- Meer traditionele methodes: enquêtes, interviews.
- Responsanalyse van inkomende reacties door het jaar heen.

- Webscraping (breed verzamelen van reacties van mensen op facebook of twitter, ook buiten de kanalen van de organisatie).
- Kleinere en grotere sessies waarin diverse groepen prioriteiten aangeven (met bijvoorbeeld werkmethodes als burgerbegroting, open space, storytelling, wereldcafé, dialoogtafels, G1000).
- *Canvassen* (deur-aan-deur in gesprek gaan en uitvragen).
- Meer experimenteel: ontwikkelen apps waarin met gameachtige middelen mensen dingen waarderen of gaan inbrengen.

De rol van de RvT hierbij is klein. Deze bestaat uit toetsen of de aanpak/middelen in lijn zijn met de ambities plus kennismaken van de uitkomsten. Een enkele keer kan een RvT-lid als toeschouwer bij een gesprek of sessie aanwezig zijn. Dat is voor de beeldvorming goed. Verder is de uitvoering verantwoordelijkheid van het bestuur.

#### 4. **Verantwoording van keuzes vooraf**

De meest gemaakte fout bij achterbanraadplegingen is dat de organisatie wel vraagt en 'haalt', maar de afwegingen en keuzes naar aanleiding daarvan niet meer deelt. Je hebt bijvoorbeeld als betrokken lid van de achterban van een verpleeghuis (de mantelzorger) meegedaan in een interviewronde, een focusgroep of de tijd genomen voor het invullen van de enquête over het nieuwe bezoekersbeleid... en dan blijft het daarna stil. Het verdwijnt in de *black box*. Je bent het uiteindelijk al vergeten en ineens sta je voor een slagboom. "Ja zeg: Dat wilde ik juist niet! Ze luisteren ook nooit. ...". Had het verpleeghuis maar even gemeld dat uit de interviewronde bleek dat veel patiënten zich onveilig voelen en dat ze, alles afwegende, dat het belangrijkste vonden. Juist dit delen van wat er is opgehaald en wat de afweging is om te kiezen voor beleid a of b, is van belang voor het draagvlak en voor het vertrouwen in de governance. Jaarverslagen worden zelden gelezen. De aankondiging van een beleidswijziging wel. Dé gelegenheid om met een goede verantwoording draagvlak te kweken. De rol van de RvT in deze is bewaken dat dit op tijd en voor alle respondenten en anderen begrijpelijk gebeurt.

#### 5. **Verantwoording van beleid achteraf**

Verantwoording en toezicht worden vaak in één adem genoemd en zijn onlosmakelijk verbonden. De meeste organisaties hebben een jaarverslag, vaak ook een publieksversie, te vinden op de webpagina. Toch kan je ook deze verantwoording meer aanpassen aan specifieke doelgroepen en deze ook gebruiken om weer nieuwe input te krijgen voor de volgende beleidscyclus. Zorg voor een manier om reviews achter te laten en beloon mensen voor constructieve feedback. Stuur donateurs een *infographic* van wat er met hun tijd en geld is gebeurd. Doe het niet eens per jaar, maar mail van tijd tot tijd een ultrakort bericht over de resultaten. Opnieuw is de rol van de RvT stimuleren dat het gebeurt en bewaken hoe het gebeurt.

De rol van de RvT is niet in elk van deze stappen actief en groot. In de eerste stap – het bepalen van wie de achterban is – heeft de RvT een medebepalende rol vanuit haar eigen functie (weten voor wie we het toezicht houden). Bij de achterbandialoog is de meerwaarde van directe contacten voor de RvT het grootst (ongefilterde informatie). Bij de andere stappen is de rol vooral een van actief toezicht op hoe de raadpleging wordt ingevuld en wat de oogst is.

Mocht er onderweg sprake zijn van onoverbrugbare spanningen in de belangen van verschillende groepen dan kan de rol weer groter worden (mediationfunctie).

## **5.2            *Formele wegen en informele kanalen***

Voor een goed beeld van de visie en wensen van de brede achterban zijn de nieuwe informele dialoogvormen vandaag de dag onmisbaar. Wat ons betreft moet ook de informele inbreng – net als de formele overlegorganen – een eigen plek krijgen in de beleidscyclus. Het is de verantwoordelijkheid van een RvT om te beoordelen of alle informele kanalen voldoende benut worden, de geluiden gehoord en verwerkt worden, en meetellen in de afweging van de bestuurder bij het opstellen van voorgenomen beleid. We moeten eropuit trekken en nieuwe, nog niet ontgonnen wegen bewandelen. Niet dat dat zo makkelijk is, maar het is nodig.

## **6.            Tot slot**

Dit hoofdstuk beoogt een discussie op gang te brengen tussen toezichthouders over de wijze waarop je als RvT balanceert tussen contact met – en vooral zicht op – de visie en belangen van degenen voor wie je het doet en het primaat van de bestuurder. In onze aanpak is er sprake van een coproductie van RvB en RvT. De RvT heeft een zelfstandige rol, naast die van de RvB, als een zesarmige evenwichtskunstenaar die de belangen van alle doelgroepen weegt: het management met de doelen, statutaire met morele eigenaren, donoren met begunstigen.

Geen gemakkelijke opgave omdat de verschillende belangen kunnen conflicteren. Door systematisch de stappen te doorlopen, samen met de RvB, kan de RvT invulling geven aan de legitimiteitsvraag én zorgdragen voor inclusieve besluitvorming.

Naar onze mening moet de brede achterban en diens invloed op het organisatiebeleid actief in het takenpakket van de toezichthouder opgenomen worden, zodat de dialoog met de belanghebbenden beter gevoerd kan worden en deze een meerwaarde oplevert richting toekomst. In onze aanpak beogen we drie zaken te bieden:

- Een onderbouwing van een actievere rol van RvT's in de dialoog met de doelgroepen.

- Een ruimere blik, waardoor groepen onder de stakeholders met een specifieke relatie met de organisatie meer in hun belang erkend worden.
- Een planmatige aanpak die incidentele, goed bedoelende acties overstijgt.

***Nabranders: Hoe noemen we ‘hullie’?***

Wat we – ondanks vele pogingen – nog niet voldoende hebben uitgewerkt, is een goede benaming van de groep die we op het oog hebben. In het traject naar dit hoofdstuk hebben we gezocht naar een de begrijpelijke en allesomvattende term voor die groep die het antwoord is op de titel “*Voor wie doen we het eigenlijk?*”. Tijdens de denksessies over dit thema waren we voor de grap begonnen met ‘*hullie*’. Bij gebrek aan beter zijn we er ook mee geëindigd. Er zijn verschillende termen langsgekomen, met elk hun beperkingen. *Achterban* wordt veel gebruikt, maar heeft een wat ouderwetse bijklank. Bovendien suggereert het dat de mensen zich ook op enigerlei wijze deel voelen van de organisatie en dat is lang niet altijd het geval. *Stakeholders* is in strategische en wetenschappelijke literatuur veelgebruikt, maar is mede daarom minder geschikt. Huurders zijn stakeholders, maar zullen zich nooit in die term herkennen. Een aangekondigd ‘stakeholderstraject’ vervreemdt hen van de organisatie en slaat dus juist geen brug, een slecht begin van een dialoog. *Doelgroep* is te smal, evenals *donoren* en *begunstigden*. *Morele eigenaren* is een mooie waardedragende term, maar nog niet gangbaar en de definitie van Oliver en Wassink dekt ook niet geheel de lading. We zoeken nog. Ideeën over hoe je ‘hullie’ moet noemen? Laat het ons weten!