



Stefan Peij, directeur Governance University

## GOVERNANCE CODE VRAAGT REFLECTIE OP BESTUUR, TOEZICHT EN TRANSPARANTIE

# ‘A code is nothing, coding is everything’

Goed bestuur, behoorlijk toezicht en transparantie voor stakeholders. Daar draait het om in de Code Governance Kinderopvang die op 5 november a.s. wordt gepresenteerd door NVTK en bdKO. Weer extra regels? Dat valt mee, volgens Stefan Peij, die de stand van zaken in de sector onderzocht. Voor hem is het codingproces belangrijker dan de uitkomst.

Addie Roetman

**S**tefan Peij onderzocht hoe het ervoor staat met het bestuur en toezicht in de kinderopvang en is daar optimistisch over: ‘De respons vanuit de grote organisaties was weliswaar veel groter dan vanuit de kleine. Maar het was heel helder – en dat vond ik heel prettig – dat organisaties die een raad van toezicht of een toezichthoudend bestuur hebben, het toezicht goed hebben ingericht en hun bevoegdheden prima op orde hebben. Als je de bek van de tijger opendoet, zitten er dus ook tanden in. Raden van toezicht hebben de juiste bevoegdheden, zoals het bestuur benoemen en ontslaan, majeure besluiten goedkeuren en het benoemen van de externe accountant. Als het toezicht is ingericht, dan is het ook goed ingericht.’

Toch is een governance code blijkbaar belangrijk voor de kinderopvang, want er is maandenlang aan gewerkt door de Commissie Governance Kinderopvang waarin vele belangenpartijen zijn vertegenwoordigd. Stefan Peij verklaart dit belang vanuit twee invalshoeken: ‘Ten eerste ontwikkelt de sector zich sterk en dan ontstaan er uiteenlopende beelden over wat goed bestuur en toezicht is. En over hoe je omgaat met stakeholders. In de kinderopvang zijn er al zaken in wetten geregeld, zoals de omgang met ouderraad en ondernemingsraad, maar zo’n code is nuttig om er iets breder naar te kijken. De code is een soort onderlinge afspraak over hoe je omgaat met stakeholders en hoe je zorgt dat de interne bestuurlijke hygiëne wordt gewaarborgd. Bestuurlijke hygiëne betekent dat elke macht een tegenwicht kent, dus dat

niemand in zijn eentje alles kan beslissen. En dat is belangrijk in het kader van de maatschappelijke taak van kinderopvangorganisaties. Ten tweede houd je de wetgever op afstand als je zelf dingen regelt. Als de sector het onderling eens wordt over regels van goed bestuur en toezicht, dan is er geen reden om daar wetten voor te ontwikkelen. Dan krijg je wel extra regelgeving, maar zachte regelgeving die voorkomt dat er harde regelgeving komt. Zolang er geen excessen zijn, en je kan dingen zelf opvangen, moet je dat doen. Want overmatige regelgeving brengt extra regulering met zich mee, die ook gehandhaafd moet worden via de rechter en dat is met zelfregulering zoals een code niet zo. Als het draagvlak zou stokken voor zo’n code of als die niet door kinderopvangorganisaties zou worden nageleefd, dan denk ik dat de minister

## ‘Als de sector het onderling eens wordt over regels van goed bestuur en toezicht, dan is er geen reden om daar wetten voor te ontwikkelen.’

vrij snel met extra wetgeving zou komen op het gebied van goed bestuur.’

### Code respecteert diversiteit

Zijn er excessen geweest die aanleiding hebben gegeven tot het maken van deze code? Stefan Peij: ‘Nee, in de meeste sectoren waar governance codes worden gemaakt, zijn geen excessen, ook in deze sector niet. Je ziet dat overal een intrinsieke behoefte wordt gevoeld aan een code, zeker als er veel diversiteit is in een sector. En bij de kinderopvang zijn de verschillen enorm, van grote commerciële bedrijven tot kleine opvang op de hoek. Daarmee krijg je verschillende beelden van wat goed bestuur is. Wat goed genoeg is voor de een, hoeft niet goed genoeg te zijn voor een ander bedrijf dat veel meer maatschappelijke impact heeft. Een risico van die grote diversiteit is inderdaad wel dat je wordt opgestuwd naar een hoger abstrac-

tieniveau, waardoor het een setje bepalingen wordt waar iedereen het wel mee eens is. Maar de commissie heeft de uitdaging aanvaard om meer de diepte in te gaan en uitgangspunten uit te werken in gedetailleerde bepalingen die ingaan op de vraag hoe je als organisatie zo’n uitgangspunt concreet kunt invullen. En dat varieert per soort kinderopvangorganisatie. Als die heel klein is – eenmanszaak of kleine bv – dan gelden er veel minder regels dan voor een grote commerciële club met een raad van toezicht. De code is ook zo opgebouwd dat je als kleine organisatie meteen door kunt naar het tabblad ‘eenmanszaak’ of ‘bv zonder raad van commissarissen’. En daar zul je slechts enkele tientallen bepalingen vinden. Grote clubs daarentegen gaan richting de honderd bepalingen, onder meer voor de raad van toezicht of raad van commissarissen, en die gaan dan over onder meer de onafhankelijkheid van de leden en de bevoegdheden van de raad van toezicht, za-

ken die je allemaal niet hoeft te regelen bij kleine bedrijven.’

### Cultuur van gezamenlijkheid

Stefan Peij benadrukt dat de commissie met deze governance code niet probeert om kleine organisaties zoals eenmanszaken en kleine bv’s op te sturen naar een vorm waar meer toezicht ingebouwd kan worden: ‘Nee, de commissie wil al die bloemen laten bloeien en spreekt geen voorkeur uit voor een organisatie-model. In de code zie je ook dat organisaties zelf de vrijheid hebben om hun eigen besturingsvorm te kiezen. Er is wel een bepaling opgenomen dat ze die regelmatig tegen het licht moeten houden. Wij proberen daarbij te helpen door zes besturingsmodellen te schetsen en die ook in de code uit te werken. Mensen zien dus heel concreet welke mogelijkheden er zijn. En als dan bijvoorbeeld de eenmanszaak is gegroeid en je overweegt om naar model 3 te gaan in plaats van bij model 1 te blijven, dan zie je ook gelijk wat daarbij komt kijken. De code wil op geen enkele manier de ondernemingsruimte beperken, maar is bedoeld om een soort gezamenlijke ruimte te creëren en handvatten aan te reiken voor goed bestuur en toezicht.

De bestuursvorm die je hebt, moet je overigens wel uitleggen op je website of in je jaarverslag. Als belanghebbenden willen zien ‘Hoe is het bij jullie georganiseerd?’; Wie is de directeur?; Wie is de eigenaar?; Zijn er reglementen?, dan moeten ze dat kunnen vinden op de website. Op dit niveau stelt de wet nog geen eisen aan de openheid zoals de code dit doet. De commissie zegt dus: ga daar een stapje verder in. Zodat bijvoorbeeld leveranciers kunnen zien dat degene aan wie ze leveren, ook kan beslissen. En dat je kunt opzoeken hoe de portefeuilles en de verantwoordelijkheden verdeeld zijn, wat de ouderaad te zeggen heeft, hoe vaak per jaar die vergadert en welke mensen erin zitten. Je kunt

## Onderzoek naar toezicht en besturen in de kinderopvang

*Aanleiding:* ontwikkeling van een Code Governance Kinderopvang

*Opdrachtgever:* Commissie Governance Kinderopvang, onder voorzitterschap van prof. dr. Cor van Montfort

*Initiatiefnemers:* NVTK en bdKO

*Uitvoering:* dr. Stefan Peij, directeur Governance University; mr. drs. Peter de Koning, Hogeschool INholland

*Onderzoeksmethoden:* vragenlijsten, consulting (bij kinderopvangorganisaties)

### Enkele uitkomsten:

Kinderopvangorganisaties worden op zeer diverse manieren bestuurd.

Bijna de helft (48 procent) van de organisaties is actief bezig met vormgeven aan intern toezicht. Hoe groter de organisatie, des te meer ze daarmee bezig zijn.

Dilemma’s waar bestuurders en toezichthouders tegenaan lopen en waar ze verbetering in willen, zijn: communicatie met belanghebbenden, beheersing van interne risico’s en externe transparantie en verantwoording.



mensen dan uitnodigen om die ouderraadsleden aan te spreken als ze kwesties hebben. Zo ontstaat een cultuur van gezamenlijkheid: iedereen heeft hier invloed op het beleid en de manier waarop we dat uitvoeren.'

### Pas toe of leg uit

Maar kinderopvangorganisaties hebben natuurlijk al regelingen voor bestuur, toezicht en verantwoording of transparantie. Hoeveel last of gemak krijgt de kinderopvang eigenlijk van deze nieuwe governance code? Stefan Peij: 'Uit het onderzoek en uit de discussie binnen de commissie bleek dat de code voor ondernemers soms betekent dat ze aanpassingen moeten doen. Daar was niet iedereen blij mee. Maar de commissie heeft in de code *best practices* opgenomen (die concreet aangeven hoe je een bepaling volgens de commissie idealiter kunt uitvoeren). Als je het als organisatie anders hebt georganiseerd, kun je twee dingen doen: je kunt je praktijk aanpassen aan de code, maar als je zegt: "Het gaat bij mij uitstekend.", dan kun je dat ook uitleggen. Ook dan voldoe je aan de code. Dus het is vooral een kwestie van er eens goed voor gaan zitten, de code doorkauwen en nadenken over hoe je het zelf doet en of je reden hebt om dat aan te passen. En als een organisatie dan besluit om het niet aan te passen, maar uit te leggen, dan vind ik dat prachtig, want dan hebben ze dat proces doorlopen om bewust stil te staan bij hoe hun bestuur en toezicht geregeld is en zijn ze bovendien transparant naar de buitenwereld. Zoals de Engelsen zeggen: *A code is nothing, coding is everything.*'

### Horizontaal en verticaal

Toezichthouders zijn wel erg de baas. Een raad van toezicht, een toezichthoudend bestuur, een aandeelhoudersvergadering of een raad van commissarissen houdt verticaal toezicht en is

het hoogste orgaan binnen de organisatie. Past dit hiërarchische aspect bij de kinderopvangsector? Stefan Peij:

'Ja, ik denk dat je op zo'n belangrijk maatschappelijk onderwerp als de kinderopvang verantwoording verschuldigd bent, en daar past die verticale verantwoording heel goed bij. Het is wel heel verstandig om die goed te onderscheiden van de horizontale verantwoordingsrelaties. Soms meten partijen zoals overheden zichzelf een hiërarchische rol aan, maar zijn ze subsidiegever. Ik vind dat dit soort partijen in de horizontale verantwoordingslijn liggen. Op het moment dat ik jou geld ter beschikking stel – als bank of als subsidiegever –, dan is het logisch dat ik jou verantwoording vraag over hoe je dat besteedt. Dit betekent echter niet dat ik mij met de hele bedrijfsvoering mag bezighouden. En dat doet een raad van toezicht wel, want die heeft hiërarchische verantwoordelijkheid, vervult de werkgeversrol voor het bestuur en is integraal verantwoordelijk. De toezichthouder is ook de ultieme monitor van alle belangen bij een organisatie, terwijl de horizontale verantwoordingslijnen zich kenmerken door monodiscipline (geld of ouderbelangen). Ik vind daarom ook dat ouders niet in een raad van toezicht horen. Zij moeten niet integraal toezicht houden op zo'n kinderopvangorganisatie, want ze hebben een specifiek belang. Ook in hun communicatie moeten bestuur en directie goed onderscheid maken tussen al deze belangengroepen, en naar de bank of naar de overheid moeten ze wat anders communiceren dan naar de ouders. Maar de raad van toezicht krijgt integraal alle communicatie. Dit is een belangrijk verschil, waarop de commissie bij de code expliciet ingaat.'

### Geef stakeholders een stem

Goed bestuur is dus ook een kwestie van je relaties goed definiëren en je communicatie daarop afstemmen. Waarom is dit van zo'n vitaal be-

lang? Stefan Peij: 'Organisaties met een wettelijke taak zijn door toepassing van de code-Tabaksblat een beetje op het verkeerde been gezet, want die ging erg over verantwoording tegenover formele organen zoals de ondernemingsraad en de aandeelhoudersvergadering. Pas toen de codes werden doorvertaald naar niet-commerciële sectoren, is er expliciete aandacht gekomen voor stakeholdersmanagement. Dat is een enorme winst ten opzichte van de code-Tabaksblat en dat is in deze code specifiek voor de kinderopvang ook uitgewerkt. Want die maakt duidelijk dat je sec volgens de wet met ouderraad en ondernemingsraad te maken hebt, maar dat je ook breder kunt kijken. Want stakeholdersmanagement gaat niet alleen over ouders en werknemers, maar bijvoorbeeld ook over de overheid, lokale overheid, lokale ketenpartners zoals welzijnsorganisaties en de maatschappij in het algemeen, misschien ook de kerk. De code schrijft niet voor wie jouw stakeholders zijn, maar zegt "Benoem je stakeholders", want die verschillen per situatie. Ook hierin stimuleert de code een bepaald soort denken: dat je zelf nagaat: wie zijn onze stakeholders en wat voor aandacht moeten wij hun schenken? Want op het moment dat een stakeholder – ouder, wethouder of wie dan ook – uitleg vraagt aan een kinderopvangorganisatie, moet hij die krijgen. Dit is ook de manier waarop een systeem zichzelf in stand houdt: mensen worden ter verantwoording geroepen en moeten maatregelen nemen of dingen uitleggen. Als dat altijd perfect zou verlopen, zou er geen governance code nodig zijn. Want dan is iedereen tevreden: je hebt een stem, die stem wordt gehoord en daarmee heb je invloed. Daar gaat dit over. Maar in de praktijk vinden stakeholders niet altijd gehoor en dan helpt zo'n code om bestuurders ter verantwoording te roepen.'