

Sinds 2006 is er een Code Goed Bestuur voor Goede Doelen. Omdat governance codes vaak slechts gemonitord worden en niet gecontroleerd, zocht de Vereniging Fondsenwervende Instellingen (VFI) een alternatief, om de vrijblijvendheid van ‘pas toe of leg uit’ te kunnen ondervangen. Het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), dat keurmerken aan goede doelen verstrekt, kreeg de opdracht om het Reglement CBF-Keur en de Code Goed Bestuur met elkaar te vervlechten. Dat resulteerde in een verantwoordingsmodel zonder afvinkbare regeltjes maar met drie algemene principes waaraan moet worden voldaan. Dit model is sinds 1 juli van kracht.

‘PAS TOE OF LEG UIT’ GEEN OPTIE VOOR GOEDEDOELENSECTOR

TOELICHTING OP NIEUW VERANTWOORDINGSMODEL

Hotze Lont



Goededoelenorganisaties halen in Nederland jaarlijks ruim één miljard euro op onder het Nederlandse publiek en ontvangen ook nog eens 1,5 miljard euro aan subsidies, bijdragen uit de goededoelenloterijen en beleggingsopbrengsten. Alhoewel er duizenden goededoelenorganisaties staan ingeschreven bij de Belastingdienst als algemeen nut beogende instelling, blijkt dat de 269 instellingen met het CBF-Keur ruim tachtig procent van de fondsenwerving voor hun rekening nemen. Dit zijn met name grotere landelijke organisaties op het gebied van gezondheid, welzijn, ontwikkelings samenwerking, en natuur en milieu.

De keurmerkbeoordeling van het CBF is gebaseerd op een uitgebreid en gedetailleerd reglement waarin criteria zijn opgenomen op het gebied van bestuur, beleid, fondsenwerving en externe communicatie, bestedingscontrole, en verantwoording. Zo mogen partijen waarmee rechtshandelingen plaatsvinden geen zitting hebben in het bestuur en moet fondsenwervend materiaal een duidelijk beeld geven van de identiteit en activiteiten van de instelling. De regels van het keurmerk worden eens in de paar jaar gereviseerd en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

Nieuwe in keurmerk: aandacht voor toezicht

Sinds 1 juli 2008 is de nieuwste versie van het Reglement CBF-Keur van kracht geworden. Met de wijzigingen introduceert het CBF een belangrijk nieuw element in het keurmerkgebouw. De instellingen zijn niet meer alleen gehouden aan regels maar zullen ook invulling moeten geven aan een drietal algemene principes. Die principes betreffen de wijze waarop het interne toezicht is georganiseerd, de effectiviteit en efficiency van de besteding van de middelen en de wijze waarop wordt omgegaan met belanghebbenden van de betreffende goededoelenorganisatie.

Regels zijn bepalingen die voor een gegeven situatie precies voorschrijven hoe gehandeld moet worden. Een typisch voorbeeld van een regel uit het keurmerk is de bepaling dat het bestuur uit tenminste vijf personen dient te bestaan. De regel is specifiek, eenvoudig te verifiëren, en het is helder wanneer er wel of niet aan is voldaan. Principes zijn bepalingen die in algemene zin zijn geformuleerd en veel meer de uiteindelijke intentie van de bepaling weergeven. Een typisch principe is de bepaling dat instellingen dienen te werken aan effectiviteit en efficiëntie. Keurmerkhouders kunnen op veel verschillende manieren invulling geven aan dit principe. De beoordeling ervan kan verankerd worden in een beoordelingskader maar blijft uiteindelijk subjectief.

Principes naast regels

Het gebruik van principes is al langer bekend in de accountancy en in governance codes, maar het is minder bekend bij keurmerken en erkenningsregelingen. Bekende regelingen als KEMA,

BOVAG en ISO werken volledig op basis van regels: bepalingen die specifiek zijn geformuleerd, binair te beantwoorden (ja/nee) en objectief te beoordelen zijn. Het werken met regels heeft veel belangrijke voordelen die essentieel zijn om naar buiten toe kwaliteit te kunnen garanderen. Ze scheppen duidelijkheid en vergemakkelijken een effectieve controle.

Regels hebben echter ook nadelen en beperkingen.¹ Zo kunnen regels soms omzeild worden, waardoor aanvullende regels nodig zijn en de kosten van toezicht stijgen. Bij veel regels is de intentie van de bepaling niet direct duidelijk, zodat de betrokkenen soms geen begrip kunnen opbrengen voor aan hen gestelde eisen. Het CBF probeert met de introductie van principes deze en andere beperkingen van regels aan te vullen. Zo ontstaat een uitgebalanceerd keurmerkreglement dat duidelijkheid en harde waarborgen combineert met een benadering die kwaliteitsontwikkeling stimuleert.

Dit artikel beschrijft in eerste instantie de principes die zijn opgenomen in het nieuwe CBF-Keur. Het gaat vervolgens in op de totstandkoming van het 'verantwoordingsmodel', de inhoudelijke en praktische uitwerking daarvan, en de beoogde resultaten van deze nieuwe werkwijze.

De inhoud van de principes

De drie principes zijn als volgt geformuleerd:

1. Binnen de instelling dient de functie 'toezicht houden' (vaststellen of goedkeuren van plannen, en het kritisch volgen van de organisatie en haar resultaten) duidelijk te zijn gescheiden van het 'besturen' dan wel van de 'uitvoering'.

GOVERNANCE CODES, ZOALS OOK DE BEKENDE CODE-TABAKSBLAT, KRIJGEN VAAK KRITIEK OMDAT ZE DOORGAANS SLECHTS WORDEN GEMONITORD EN NIET GECONTROLEERD. ER ZIJN GEEN SANCTIES OP OVERTREDINGEN

HET CBF IS NIET BEREID OM HET UITGANGSPUNT VAN 'PAS TOE OF LEG UIT' OVER TE NEMEN. HET ZOU DE CONTROLE VAN GOEDE DOELEN IN JURIDISCHE EN PRAKTISCHE ZIN ONDOENLIJK MAKEN

Dit principe dwingt instellingen om na te denken of intern genoeg maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat directies dan wel bestuurders beslissingen nemen of acties ondernemen die niet in het belang zijn van de instelling. Zijn de functies besturen en toezicht houden zodanig verdeeld dat er sprake is van adequate *checks and balances*? Is er sprake van een evenwichtige verdeling van macht, een goede balans tussen de personen met meer uitvoerende bevoegdheden en de personen met meer controlerende bevoegdheden? Natuurlijk is er al sprake van extern toezicht door de accountant en het CBF, maar intern toezicht is meer nabij en heeft daarmee een toegevoegde waarde. Intern en extern toezicht versterken elkaar.

2. De instelling dient continu te werken aan een optimale besteding van middelen, zodat effectief en doelmatig gewerkt wordt aan het realiseren van de doelstelling.

Dit principe heeft betrekking op de bestedingen aan de doelstelling. Het publiek vindt het belangrijk dat de gegeven euro goed wordt besteed. Ook voor de goededoelenorganisaties zelf is het belangrijk dat de beschikbare middelen zo goed mogelijk worden ingezet.

Wordt hier op een doordachte wijze aan gewerkt, op een niveau dat aansluit bij de aard en omvang van de instelling? Is het werken aan effectiviteit en efficiëntie een geïntegreerd onderdeel van de organisatie en haar activiteiten?

3. De instelling streeft naar optimale relaties met belanghebbenden, met gerichte aandacht voor de informatieverschaffing en de inname en verwerking van wensen, vragen en klachten.

Tegenwoordig wordt het omgaan met belanghebbenden steeds meer gezien als een wezenlijk onderdeel van goed bestuur. Het is nodig om vast te stellen of de instelling aansluit bij de ontwikkelingen op haar werkterrein en met haar activiteiten voeling houdt met de belangen van alle voor haar relevante betrokkenen. Zo blijven instellingen en de sector als geheel een vitaal onderdeel van hun omgeving of de samenleving. Streeft de instelling daadwerkelijk naar optimale relaties met belanghebbenden? Heeft de instelling hiervoor eigen normen gesteld?

De introductie van principes in het keurmerk

De directe aanleiding voor de introductie van principes ligt in de publicatie van de Code Goed Bestuur voor Goede Doelen. Deze governance code is in 2005-2006 op verzoek van de Vereniging Fondsenwervende Instellingen (VFI) opgesteld door een commissie onder leiding van Herman Wijffels. Governance codes, zoals ook de bekende code-Tabaksblat, krijgen vaak kritiek omdat ze doorgaans slechts worden gemonitord en niet gecontroleerd². Er zijn geen sancties op overtredingen.

De VFI wilde zulk een vrijblijvende benadering van de Code voorkomen door effectieve controle. De VFI wilde ook voorkomen dat er een stapeling van controlesystemen zou ontstaan. Om die redenen heeft de VFI het CBF gevraagd om het Reglement CBF-Keur en de Code Goed Bestuur met elkaar te vervlechten. In juni 2006 is met dat doel de 'vervlechtingscommissie' in het leven geroepen, onder leiding van Hans Pont.

De vervlechtingscommissie stuitte op fundamentele verschillen tussen Code en Keur. Het keurmerk is opgebouwd uit regels waar alle keurmerkhouders zich aan dienen te houden. De Code bestaat uit bepalingen die gehanteerd moeten worden onder het

HET CBF WIL TERUGKEREN IN HET BLIKVELD VAN DE DIRECTIE EN HET BESTUUR, ZODAT HAAR PERSPECTIEF MEER AAN DE ORDE KOMT BIJ STRATEGISCHE OVERWEGINGEN OP DAT NIVEAU

in governance codes vaak gehanteerde uitgangspunt van ‘pas toe of leg uit’. Dat wil zeggen dat een instelling ervoor kan kiezen om bepaalde bepalingen niet te volgen, mits zij zich daarover publiekelijk verantwoordt. Zo werd het acceptabel om 63 vaak vergaande en gedetailleerde bepalingen op te nemen in de Code, aangezien het uitgangspunt van ‘pas toe of leg uit’ te allen tijde een uitweg biedt.

‘Pas toe of leg uit’ onwerkbaar voor CBF

Het CBF was niet bereid om het uitgangspunt van ‘pas toe of leg uit’ over te nemen. Het zou juridisch en praktisch ondoenlijk worden om de adequate toepassing van dit uitgangspunt te controleren. Het zou bovendien de heldere betekenis van het keurmerk ondergraven als instellingen elk naar keuze hun eigen regels zouden bepalen. Tenslotte zou het uitgangspunt om diezelfde reden afgekeurd worden door de Raad voor Accreditatie, de toezichthouder van het CBF. ‘Pas toe of leg uit’ werd om die redenen niet aanvaard, maar de vormgeving van de bepalingen stond wel nadrukkelijk op de agenda. De alternatieve weg, het vertalen van bepalingen uit de Code Goed Bestuur in regels, bleek ook geen optie. De hoeveelheid regels zou sterk toenemen en keurmerkhouders opzadelen met eisen en beperkingen die in veel gevallen weinig relevant zouden zijn.

Vanuit de vervlechttingscommissie kwam op dat moment de suggestie om principes in het keurmerk te introduceren, als aanvulling op een basis van regels. Instellingen hoefden zich dan niet te verantwoorden over de mate waarin zij voldoen aan de 63 vaak zeer gedetailleerde bepalingen uit de Code Goed Bestuur. In plaats daarvan verantwoorden zij zich over drie algemene en veelomvattende principes die de essentie van de Code raken en

de belangrijkste pijlers vormen voor een goede fondsenwervende instelling. De drie principes bleken bij uitstek een geschikte oplossing voor zaken die op verschillende manieren goed ingevuld kunnen worden en die in aanmerking komen voor continue aandacht en verbetering.

Uitweg voor knelpunten

Dit voorstel vormde niet alleen een uitweg voor de vervlechting, maar appelleerde tegelijkertijd aan drie andere kwesties waarmee het CBF in toenemende mate werd geconfronteerd. Het CBF krijgt ten eerste, zoals veel controlerende instanties, vaak het verwijt dat de controle op de regels te gedetailleerd is. Veel keurmerkhouders bevatten niet waarom het CBF soms een punt maakt van een enkel artikel in de statuten, een paragraaf in het beleidsplan of een kostencategorie in de jaarrekening. Dergelijke detailcorrecties zijn vanuit het perspectief van het CBF heel logisch. Ze zijn doorgaans bedoeld om waarborgen te scheppen en onderlinge vergelijkbaarheid te vergroten. Echter, onbegrip bij de keurmerkhouders is ongewenst en bedreigt het draagvlak dat nodig is om regels ook te kunnen handhaven.

Een tweede probleem is dat keurmerkhouders zich in enkele gevallen wel formeel aan de regels houden, maar dat de intentie van de regels vervolgens niet (helemaal) wordt nageleefd. Die mogelijkheid bestaat in elk regulerend stelsel en het is voor het CBF niet altijd mogelijk om in zulke gevallen afdoende te handhaven.

Als derde punt leeft het verschijnsel dat keurmerkhouders de afhandeling van de beoordeling door het CBF steeds lager in de organisatie af laten handelen. Ook dit verschijnsel is verklaarbaar. In de jaren na erkenning door het CBF, in de periode dat

een instelling al grotendeels conform de regels handelt, wordt de beoordeling steeds meer een routinematige aangelegenheid. Het CBF wordt dan afgehandeld door een controller of hoofd bedrijfsvoering, terwijl het CBF ook het interne toezicht van een instelling wil borgen. Het CBF wil terugkeren in het blikveld van de directie en het bestuur, zodat haar perspectief meer aan de orde komt bij strategische overwegingen op dat niveau.

Werkwijze bij de toetsing

In aanvulling op de toetsing van de keurmerkbepalingen via documenten gebeurt de toetsing van de principes volgens het 'verantwoordingsmodel'. Toetsing is in eerste instantie gekoppeld aan een indringend gesprek tussen de instelling en het CBF. In dat gesprek heeft de instelling ruimte om in eigen bewoordingen aan te geven welke betekenis de principes voor haar hebben. Het CBF kan in dit gesprek vragen en doorvragen om zich op de essentiële onderdelen een beeld te kunnen vormen van de keurmerkhouders, en om risico's en zwakke punten te kunnen identificeren.

De focus van de visitatiegesprekken ligt bij elke instelling anders, afhankelijk van de aard van de organisatie en haar activiteiten. Voor elk geval wordt vooraf een risicoanalyse gemaakt, zodat de beoordeling wordt geconcentreerd op die zaken die voor de betreffende instelling het meest van belang zijn. Het raamwerk voor de analyse en voor de beoordeling is uitgebreid beschreven in een Handleiding bij het Reglement. De Handleiding geeft de intentie van de principes weer en belicht verschillende mogelijkheden om er invulling aan te geven.

Om het visitatiegesprek en de principes afdoende in te kaderen zijn enkele formele stappen nodig. In het Reglement CBF-Keur is opgenomen dat de instellingen de principes moeten volgen, dat de individuele bestuurders en toezichthouders de principes formeel moeten ondertekenen, en dat de instellingen over de drie principes een verantwoordingsverklaring moeten opstellen. Dat laatste is een tekst waarin de instelling in eigen woorden aangeeft hoe de principes toegepast worden. Onder die voorwaarden wordt naleving van de principes voldoende afdwingbaar.

De verantwoordingsverklaring moet jaarlijks toegezonden worden aan het CBF en ten minste in samengevatte vorm opgenomen worden in het jaarverslag. De verantwoordingsverklaring

beoogt daarbij te borgen dat de instelling zich niet alleen transparant opstelt maar ook voor belanghebbenden aangeeft welke verbeterstappen de instelling neemt.

Voorlichting en voorbereiding

Het verantwoordingsmodel is niet alleen afhankelijk van een heldere procedure. De uitvoering is mensenwerk, en wel van mensen die in de meeste gevallen niet nauw betrokken waren bij de totstandkoming van het verantwoordingsmodel. Om de werkwijze te laten slagen was het dus van groot belang om de deelnemers van de visitatiegesprekken diepgaand te informeren.

Het CBF heeft een aantal voorlichtingsactiviteiten opgezet voor keurmerkhouders. Bijeenkomsten en informatiebrieven zijn hiervoor gebruikt. Belangrijkste punt dat hierbij onder de aandacht wordt gebracht is dat het verantwoordingsmodel opgezet is om een meer kwalitatieve toets te introduceren, om instellingen de ruimte te bieden zich op hun eigen manier te verantwoorden. Moeilijk punt is dat deze aanpassing tegemoet komt aan de wens van een belangrijk deel van de keurmerkhouders, maar niet van alle. Een deel van de keurmerkhouders ziet het CBF niet als gesprekspartner maar als een administratieve verplichting. Zij zien het verantwoordingsmodel alleen als extra werk. Deze instellingen moeten nog overtuigd worden van de potentieel kwaliteitsverhogende werking van het verantwoordingsmodel.

Voorlichting is ook gericht op de beoordelaars binnen het CBF. Zij zijn net als de instelling gewend aan een toets die veel meer gericht is op het objectief vaststellen van besluiten, regels, procedures en documenten. Met een subjectieve kwalitatieve beoordeling op basis van een gesprek hebben ook zij geen ervaring. Ze vrezen dat het verantwoordingsmodel te weinig houvast biedt om een oordeel te kunnen vellen. Speciaal voor de beoordelaars is er een audittraining georganiseerd en medewerkers worden zoveel mogelijk betrokken bij het uitwerken van de werkwijze. In de maanden voorafgaand aan de invoering is daarnaast een pilotprogramma ingericht. Daarbij worden vijf keurmerkhouders onderworpen aan het verantwoordingsmodel, een goede generale repetitie om te kijken hoe het model werkt in de praktijk.

Conclusie

Het nieuwe CBF-Keur legt nadruk op de verantwoordelijkheid van de leden van de Raad van Toezicht en het bestuur om overeenkomstig de principes van goed bestuur de toezichtrol, werkgeversrol en de aansluiting bij de ontwikkelingen in de samenleving te verankeren. Het CBF-Keur kan de goededoelenorganisaties daarbij helpen om verder te professionaliseren en houvast te bieden ter versterking van het publieksvertrouwen.

Wim van de Donk (voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en lid van de Commissie Wijffels) waarschuwde onlangs voor 'ontzieling' bij maatschappelijke ondernemingen³. Hij meent dat de overal gehanteerde codes onvoldoende recht zouden doen aan een eigen visie op de betreffende sector en de identiteit van de instellingen. Annemarie van Dalen (2007) pleitte ervoor dat instellingen 'niet minder verantwoording afleggen maar anders: indringender, persoonlijker en specifiek. Minder via algemene lijstjes en scorekaarten maar meer via gesprek en bezoek.'

Het CBF beantwoordt deze stellingnames op haar manier door de elementen van de Code Goed Bestuur niet in afvinkbare regeltjes te gieten, maar in drie algemene en veelomvattende principes. Directie, bestuurders en toezichthouders vertellen daarbij hún verhaal. Zij leggen uit hoe zij uitvoering geven aan de drie principes, wat ze betekenen voor hún organisatie en hoe ze doorwerken in de dagelijkse praktijk.

Het CBF vertoont op die manier eigenschappen van een klassieke toezichthouder en een moderne toezichthouder (Bekkers et al. 2002). Van oorsprong heeft het CBF de klassieke rol van de 'politieagent', die zuiver toeziet op de naleving van vastgestelde regels. De moderne stijl wordt getypeerd door gemeenschappelijke normontwikkeling waarna de beoordelaar de beoordeelde in de eerste plaats aanspreekt op haar verantwoordelijkheid en leren en verbeteren stimuleert.

Het CBF-Keur wordt naast een regelgevend kader ook meer dan voorheen een kapstok om reflectie te tonen en verbetering te realiseren. Het is verantwoording op maat. Het visitatiegesprek biedt de mogelijkheid om een verbinding te leggen tussen algemene principes en de specifieke aard en opzet van een activistische natuurorganisatie of een academisch gezondheidsfonds. Natuurlijk kan dit principegerichte verantwoordingsmodel ook

ontzielen en obligaat worden, maar instellingen die dat in de hand werken missen een kans om hun kwaliteitsontwikkeling blijvend te versterken.

Over de auteur

Hotze Lont is senior controller bij het Centraal Bureau Fondsenwerving

Referenties

- ★ Alexander, D.J.A. and E.J. (2006) A True and Fair View of the Principles-Rules Debate. *Abacus*, Vol.42, No.2, pp.132-164.
- ★ Bekkers, V., V. Homburg en A. Ringeling (2002) Informatierelaties in Toezichtsarrangementen. *Bestuurswetenschappen* 56(6), 481-501.
- ★ Berkowitz, A. and R. Rampell (2002) The Accounting Debate: principles vs. rules. *Art Berkowitz Seminars*.
- ★ Dalen, A. Van (2007) Zorg Vast in Fuik van Pseudocontrole. *Trouw*, 13 september.
- ★ Helleman, J. van (2006) IFRS en U.S. GAAP: principes versus regels. *Controllers Magazine*, september.
- ★ Jordan, L. and P. Van Tuijl (eds.) (2006) *Politics of NGO Accountability*. London, Earthscan.

Noten

1. De verschillende eigenschappen en de voor- en nadelen van regels en principes zijn al decennia onderwerp van debat in de accountancy maar recentelijk ook rond governance codes (Berkowitz en Rampell 2002 en Alexander en Jermakowicz 2006). Jordan en Van Tuijl (2006:5) pleiten voor een meer principegericht verantwoordingsregime voor NGO's.
2. Zie hiervoor ook de jaarrapportages van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code, ook wel bekend als de commissie-Frijns.
3. Minicongres 'Good governance in identiteitsgebonden maatschappelijke ondernemingen', 12 maart 2008, Den Haag.