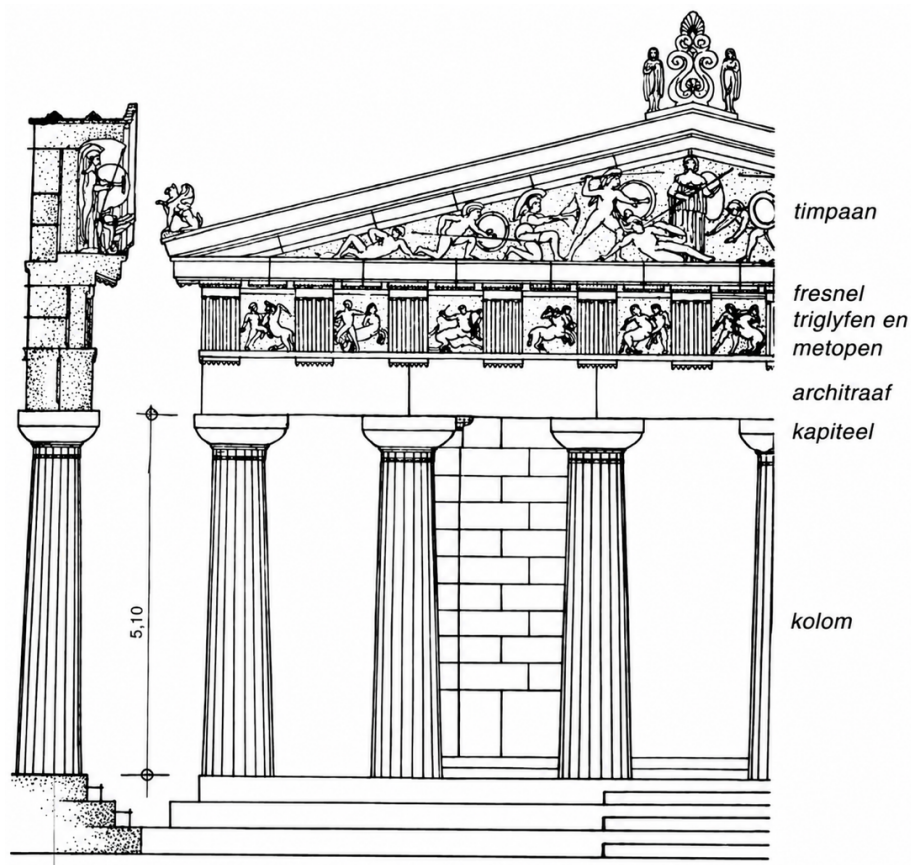


Toezicht in evenwicht



**Een vervolgonderzoek met een degelijk fundament voor de
kunsten**

SJAREL EX
JAAP VAN MANEN
HARM-JAN DE KLUIVER

MET MEDEWERKING VAN DIETER DE VROOMEN

GEFACILITEERD DOOR STRATEGIC MANAGEMENT CENTRE

Publicatie 23 juni 2026, Laren

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	3
1. INTRODUCTIE	5
2. HET BESTUURLIJK-JURIDISCH KADER.....	6
2.1 Het effect van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen en de (verslechterde) rechtspositie van bestuurders	7
2.2 Statuten, reglementen en protocollen	8
2.3 Geschillencommissies	9
3. DE WERKGEVERSROL	10
4. DE KWALITEIT VAN BESTURING EN TOEZICHT	12
4.1 Werving en selectie.....	12
4.2 De stille regisseur	13
4.3 De onzichtbare kracht	14
4.4 Decision management versus decision control	14
5. DE ROL VAN HET BESTUUR IN DE GOVERNANCE	16
5.1 Een meerhoofdig bestuur	16
5.2 Informatieverstrekking aan de raad van toezicht.....	16
5.3 Contacten met sleutelfunctionarissen door de raad van toezicht.....	17
5.4 Bekende valkuilen voor bestuurders	17
6. DE GESCHILLENCOMMISSIE	20
7. EEN DERDE ORGAAN: DE ADVIESCOMMISSIE	22
7.1 Functie en meerwaarde van de Adviescommissie	22
7.2 Grenzen aan de rol van de Adviescommissie	23
7.3 Samenstelling van de Adviescommissie.....	23
7.4 Bevoegdheden en toepassing in de praktijk.....	24
8. VOORSPELBARE VERRASSINGEN.....	25
8.1 Signalering, meldingen en zelfreinigend vermogen	25
8.2 Externe stakeholders als voorspelbare verrassing	26
8.3 Hygiëne bij spanningen en conflicten	27
9. EEN OPLEIDINGSPROGRAMMA	28
9.1 Vernieuwing van toezicht.....	28
9.2 Inhoud en opzet van het programma	28
9.3 Een casus – Bestuurlijke dynamiek in een instelling	29
10. JURIDISCH GEBORGD, PRAKTISCH BEDOELD	31
11. ABSTRACT	32
12. DISCUSSIESTELLINGEN	33

VOORWOORD

Een ongemakkelijk begin – Waarom dit gesprek niet langer kan wachten

In de wereld van corporate governance markeerde de invoering van de Code-Tabaksblad een belangrijk kantelpunt. Omdat er duidelijke normen werden gesteld, maar vooral omdat deze normen in het bedrijfsleven breed werden gedragen en gezag kregen binnen het veld. Governance werd daarmee een integraal onderdeel van professioneel handelen en maatschappelijke verantwoordelijkheid. De Governance Code Cultuur (hierna: code) die ervan is afgeleid, biedt een richtsnoer, een kader dat richting geeft, maar ook ruimte laat voor interpretatie.¹ Daarmee ontstaat een spanning tussen de intentie van de code en de dagelijkse praktijk van bestuur en toezicht. Problematischer nog is dat de code, door haar algemene karakter, niet altijd aansluit bij de complexe dilemma's waarmee culturele instellingen worden geconfronteerd. Zo gaat de code expliciet uit van een raad-van-toezichtmodel waarin slechts twee organen (bestuur en raad van toezicht) een rol spelen.² De code voorziet niet in structurele aanpassingen van dit model en biedt beperkt praktische handvatten voor de wijze waarop complexe vraagstukken kunnen worden opgelost. Zo volstaat de huidige code (zie bepaling 7.7) met de constatering dat de raad van toezicht beslist over benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders, zonder in te gaan op de achterliggende en onderliggende vragen en processen op basis waarvan zo'n besluit tot stand komt. Ondertussen bewegen bestuurders en toezichthouders zich in een veld waarin artistieke, filantropische, maatschappelijke, politieke en financiële belangen samenkomen. Dat vraagt niet alleen om heldere structuren, maar vooral om professioneel gedrag, rolvastheid en het vermogen om met de geschetste dilemma's en daarmee samenhangende spanningen om te gaan. Juist op dat niveau gaat het in de praktijk geregeld mis.

De eerder verspreide white paper *De onraad van toezicht* vond brede weerklank in de sector: de geschetste casuïstiek werd herkend, de problematiek werd erkend en het gevoel van urgentie gedeeld.³ Ook bestond er behoefte aan een volgende stap. Er ontbraken echter concrete en praktische handreikingen voor bestuurders en toezichthouders om binnen de bestaande praktijk daadwerkelijk anders te gaan handelen. Daarnaast lag in de eerdere rapportage de nadruk sterk op het functioneren van de raad van toezicht. In dit vervolgonderzoek willen wij het perspectief verbreden en kijken naar het samenspel tussen bestuur, toezicht en de context waarin zij opereren. De invloed van stakeholders is reëel en vaak bepalend, maar zelden formeel georganiseerd. Het zichtbaar maken en ordenen van deze invloed vormt een onderdeel van deze rapportage. De vraag verschuift daarmee van wat gaat er mis, naar hoe organiseren we het beter?

In 2013 wees de door de minister van Economische Zaken ingestelde Commissie Behoorlijk Bestuur (onder voorzitterschap van Femke Halsema) in het rapport *Een lastig gesprek* al op een fundamenteel probleem binnen semipublieke organisaties: governance vraagstukken ontstaan zelden in een cultuur

¹ Governance Code Cultuur, Cultuur Governance Code, herziening 2019

² Zie Code Cultuur 2019 p. 15. Wel wordt onderkend dat ook nog een bestuur/directiemodel kan bestaan wordt op de website www.governancecodecultuur.nl een handreiking opgenomen hoe de Code naar zo'n model zou kunnen worden vertaald. Dan blijft het echter een systeem van twee organen.

³ Ex & Van Manen (2025), *De onraad van toezicht*

waarin een openhartig gesprek en tegenspraak mogelijk is.⁴ De commissie benadrukte daarbij het belang van beter toezicht, professionele en corrigeerbare raden van toezicht, en voldoende ruimte voor reflectie binnen het leiderschap. Ook werd gewaarschuwd voor schaalvergroting, machtsconcentratie en het langzaam verdwijnen van tegenkracht binnen organisaties. Eén en ander heeft uiteindelijk geleid tot aanscherping van de wettelijke regeling in de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (hierover meer in hoofdstuk 2). De commissie Behoorlijk Bestuur verklaarde daarmee de kwetsbaarheid van governance in semipublieke organisaties.

Begin 2025 deed Minister Eppo Bruins bij de Raad voor Cultuur een adviesaanvraag over het toezicht in de cultuursector die daarover eind 2025 rapporteerde. In dit doorwrochte rapport worden oplossingsrichtingen geschetst die een belangrijke impuls kunnen gaan geven aan tal van aspecten binnen het toezicht.⁵ De Raad legt de vinger op zaken als de rolvervaging tussen bestuur en toezicht, de wenselijkheid van een duidelijker geformuleerde code plus een betere naleving daarvan en de noodzaak om (jonge) toezichthouders op te leiden. Bovendien stelt de Raad dat de sector zich weer eigenaar moet gaan weten van de code, met daaraan gekoppeld de suggestie deze bij een onafhankelijke codecommissie onder te brengen. Wij zijn optimistisch over de impulsen die de Raad hiermee schetst en benieuwd naar het antwoord van de Minister. Daarnaast zien wij echter ook nog mogelijkheden om concrete verbeteringen aan te brengen die het ongelijke speelveld tussen bestuur en toezicht opheffen, en mogelijkheden om ambulante bemiddeling bij conflicten in de code en de sector te introduceren. Een zorg blijft tenslotte de ongeregelde, grote informele invloed op de kunst en cultuur van stakeholders als de politiek, subsidieverleners, mecenaten en anderen. Deze dient transparant te worden gemaakt en te worden gekanaliseerd.

Wij doen een aantal aanvullende concrete voorstellen om de governance in de culturele sector in de praktijk te versterken. Wij gaan daarmee verder dan de relatie tussen het bestuur en de raad van toezicht die in de code centraal staat en beschrijven een onafhankelijke Geschillencommissie, een structureel opleidingsprogramma voor bestuurders en toezichthouders, een escalatieprotocol en in het bijzonder de introductie van een zogenoemd derde orgaan als tegenkracht, ook om de balans in het speelveld tussen bestuur en toezicht te herstellen en daarnaast maatschappelijke verankering van culturele instellingen te verstevigen.

De culturele sector staat daarmee voor een opgave die vergelijkbaar is met eerdere kantelpunten in andere sectoren: het versterken van governance als dragend onderdeel van professioneel en maatschappelijk handelen. Niet door te verzwaren of te bureaucratiseren, maar door te investeren in helderheid, tegenkracht en een gedeeld begrip van rollen en verantwoordelijkheden.

Wij hopen dat deze rapportage bijdraagt aan die ontwikkeling.

⁴ Commissie Behoorlijk Bestuur (2013), Een lastig gesprek

⁵ Raad voor Cultuur (2025), Advies toezicht in de culturele sector: een kunst apart

1. INTRODUCTIE

Toezicht zonder tegenmacht – Een systeem dat werkt... tot het niet meer werkt

De vraag hoe spanningen, conflicten en patstellingen in de top van culturele instellingen kunnen worden voorkomen en weggenomen, wordt steeds urgenter. Hoe voorkomen we dat rolvermenging, informatieachterstanden, een gebrek aan corrigeerbaarheid en kwetsbare posities van bestuurders uitgroeien tot bestuurlijke crises? Juist het ontbreken van effectieve mechanismen om patstellingen tijdig te doorbreken, blijkt in de praktijk een lastige uitdaging.

Deze vragen zijn de aanleiding voor deze rapportage. Enerzijds onderzoeken wij wat binnen het huidige model kan worden verbeterd. Anderzijds verkennen wij aanvullende waarborgen voor situaties waarin het bestaande model tekortschiet. Veel ontsporingen ontstaan niet alleen door verkeerde keuzes, maar ook doordat onder druk te snel wordt gehandeld. Zorgvuldige besluitvorming vraagt juist om het verzamelen van feiten, het expliciteren van verantwoordelijkheden, het betrekken van relevante partijen, zoals de medezeggenschap, en het tijdig inwinnen van advies. Deze stappen verkleinen de kans op een patstelling en dragen bij aan zuivere rolvervulling. Niet alle problemen laten zich echter oplossen door de bestaande praktijk te verfijnen. In situaties van patstellingen, machtsconcentratie, beperkt zelfreinigend vermogen van de raad van toezicht of informele politieke beïnvloeding ontbreekt vaak een effectief corrigerend mechanisme buiten de direct betrokken partijen. Dat vraagt om aanvullende instrumenten die bescherming bieden aan bestuurders, de transparantie vergroten en de corrigeerbaarheid van het toezicht versterken.

Daarbij besteden wij mede aandacht aan de rol van stakeholders. Deze partijen oefenen in de praktijk regelmatig invloed uit op culturele instellingen, soms buiten de formele verhoudingen om. Om deze invloed zichtbaar en bespreekbaar te maken introduceren wij het begrip: het derde orgaan, een verzamelterm voor vormen van betrokkenheid naast bestuur en raad van toezicht.

De Raad voor Cultuur heeft terecht geadviseerd de code te verduidelijken, sterker in de sector te verankeren en het onder te brengen bij een onafhankelijke commissie. Zelfregulering kan alleen effectief zijn wanneer de code actueel blijft, breed wordt gedragen en in de praktijk als leidend kader wordt ervaren.

2. HET BESTUURLIJK-JURIDISCH KADER

Om te beginnen – Over kaders en de ruimte voor invulling daarvan

De stichtingsvorm biedt een zeer flexibele rechtsvorm met veel mogelijkheden, ook voor de instelling van andere organen dan bestuur en raad van toezicht. Veruit het overgrote deel van de culturele instellingen opereert in de vorm van een stichting. Dat is ook logisch. De wettelijke regeling van de stichting geeft veel ruimte om de governance naar eigen inzicht in te richten, afhankelijk van de specifieke karakteristieken van een organisatie en/of sector. Dat gegeven is wellicht een beetje buiten beeld geraakt in de non-profit sector omdat daar in de loop van de tijd het debat erg is toegespitst op de voor- en nadelen van een bestuur-directiemodel versus het raad-van-toezichtmodel. Er zijn bovendien in de vorm van een stichting ook allerlei tussenvarianten mogelijk. Zo kunnen de bevoegdheden die nu vaak zijn toegekend aan de raad van toezicht ook statutair aan andere organen binnen een stichting worden verleend.⁶ Er is bijvoorbeeld geen enkele verplichting om bevoegdheden zoals benoeming, ontslag en schorsing van bestuurders, benoeming en ontslag van leden van de raad van toezicht, wijziging van statuten en vaststelling van de jaarrekening, per definitie bij de raad van toezicht te beleggen.

Deze bevoegdheden kunnen statutair ook toegekend worden aan andere daartoe ingestelde organen in de stichting. En met betrekking tot die bevoegdheden zijn ook weer allerlei varianten mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld een bevoegdheid als benoeming en ontslag van bestuurders bij een ander orgaan komen te liggen. Wat ook kan is binnen de Stichting een Adviescommissie of Adviesraad instellen, met 'verbonden bevoegdheden' zoals een advies- of goedkeuringsrecht.⁷ Zonder dat zo'n advies of goedkeuring is verkregen kan dan door de Raad van Toezicht c.q. de commissarissen geen geldig besluit worden genomen. Concreet kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een adviesrecht bij een voorgenomen ontslag van een zittende bestuurder of een ingrijpende beleidswijziging of een transformatieve investering.⁸ Juridisch bestaat aldus veel ruimte om ook in de structuur tot aanpassingen te komen. Een begrenzing is slechts dat zo'n orgaan niet zodanig met bevoegdheden mag worden bekleed dat het in feite gelijk zou staan aan een algemene vergadering van leden, zoals in zwang bij een vereniging. In dat geval zou het voor de stichting wettelijk geldende 'ledenverbod' worden overtreden (met als mogelijke sanctie ontbinding van de stichting).⁹ Zolang het echter gaat om specifieke bevoegdheden, en zeker als dat in de kern om advies- en goedkeuringsrechten gaat, zal van overtreding van dat 'ledenverbod' geen sprake zijn. Dergelijke organen zijn al te vinden in de onderwijs-, zorg- en woningsector waar aan (vertegenwoordigers van) betrokkenen c.q. belanghebbenden, als zogenoemde derde macht, advies-

⁶ Zie over deze materie onder meer K.A. Breuker, De organisatiestructuur van de stichting nader bekeken, p. 63 e.v. en E. Schmieman, De stichting als juridische Barbapappa, beide verschenen in: B.F. Assink e.a. (red), De stichting, een onbegrensde rechtsvorm?, preadviezen KNB 2024, SDU Den Haag 2024, M.J. van Uchelen-Schipper, De rol en positie van de van de raad van toezicht van de stichting, Wolters Kluwer 2018, Asser-Rensen 2:III, Overige rechtspersonen, 2022 en K. de Roo, Bestuur van rechtspersonen, Wolters Kluwer 2021 en C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg, W.J.M. van Veen, Van Vereniging, Stichting, Cooperatie en Onderlinge Waarborgmaatschappij, Wolters Kluwer, 2025.

⁷ Vgl. Van Uchelen-Schipper a.w. p. 194 en Asser-Rensen 2:III nr. 357 die noteren dat bijvoorbeeld een 'kring van betrokkenen' bij de statuten in het leven kan worden geroepen en bijvoorbeeld de uitwerking en samenstelling daarvan in een reglement kan plaatsvinden.

⁸ Minder voor de hand ligt om benoeming en ontslag van bestuurders en RvT leden daaraan toe te vertrouwen. Dat zou immers juist een nogal intensieve betrokkenheid en inzicht in de gang van zaken vergen om de keuze voor een bepaalde persoon te onderbouwen. Dat om een advies wordt gevraagd omtrent een bepaalde kandidaat laat zich wel denken. Voor het overige zal men een ongeclausuleerde schorsingsbevoegdheid wel bij de RvT willen houden voor extreme situaties. Vgl. Van Uchelen-Schipper a.w. p. 243.

⁹ Vgl. Schmieman t.a.p. p. 50 e.v. en Breuker t.a.p. p. 84 die benadrukt dat eventuele advies- en goedkeuringsrechten wel belangrijk kunnen zijn, maar niet – zoals eigenlijke bevoegdheden, bijvoorbeeld de bevoegdheid tot statutenwijziging, geen 'doorzettingsmacht' opleveren en daarom in beginsel niet in strijd met het 'ledenverbod' zijn. Gaat het om voordrachts- en initiatiefrechten dan zou dat gevoeliger kunnen liggen (p. 78).

en/of goedkeuringsbevoegdheden toekomen.¹⁰ Het is een vorm die in de culturele sector overweging verdient. Dit kan bijdragen aan een evenwichtiger governance en een betere balans tussen bestuur en raad van toezicht. Ook zou dat interessante mogelijkheden bieden om andere actoren die voor een culturele organisatie van belang zijn op een meer geordende manier bij het reilen en zeilen van de culturele instelling te betrekken. Dit biedt aan de stichting gelegenheid om directer verantwoording af te leggen en over extern verkregen feedback te rapporteren van partijen als subsidiënten, particuliere geldschietters, organisatie van bezoekers (zoals 'vrienden' organisaties) of andere 'belanghebbenden'.

Elke stichting zou met maatwerk een vorm van een Theatrale/Museale Adviesraad kunnen instellen die dan ook bepaalde rechten als bedoeld in de vorige paragraaf krijgt. Als dat laatste wordt beoogd – dus een uitdrukkelijke toekenning van kernbevoegdheden – vergt dat uiteraard wel een statutenwijziging waarin dat wordt bepaald, maar dat is geen ingewikkelde operatie. Bovendien kan veel dat net iets minder ver gaat, zeker waar het procedurele aspecten betreft, ook al worden geregeld in reglementen of protocollen waarvoor in beginsel geen statutenwijziging vereist is. Hierna – in hoofdstuk 2.3 – komt dat nog nader aan de orde.

2.1 Het effect van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen en de (verslechterde) rechtspositie van bestuurders

In het debat over de flexibiliteit van de stichting als rechtsvorm wordt soms nog wel eens gesteld dat de in 2021 in werking getreden Wet bestuur en toezicht rechtspersonen die flexibiliteit zou hebben verminderd. Hoewel de wet op verschillende punten wijzigingen heeft aangebracht in het wettelijke kader voor bestuur en toezicht, zijn de mogelijkheden om de governance van een stichting via statuten in te richten in essentie behouden gebleven. Wat die wet wel heeft bewerkstelligd is dat de juridische verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders is aangescherpt. Zo is het aansprakelijkheidsrisico in geval van een faillissement van een stichting groter geworden en gelijkgetrokken met die van bestuurders en commissarissen van BV's en NV's. Voorts geldt door die wet dat leden van een raad van toezicht sindsdien juridisch gelden als commissarissen – ongeacht dat de naam raad van toezicht blijft – met de daaraan verbonden verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Hoewel het praktische gevolg daarvan niet moet worden overdreven (de kans op aansprakelijkheid als commissaris c.q. raad van toezicht lid is nog steeds klein), heeft dat wellicht wel als indirect effect gehad dat raden van toezicht de neiging hebben om bij gebeurtenissen binnen de stichting niet altijd even bezonnen te reageren of bijvoorbeeld de rol van werkgever op arbeidsrechtelijk gebied niet steeds zorgvuldig te vervullen.

In de genoemde wet is ook de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van bestuurders aangescherpt. Waar de wet wel toe heeft geleid is dat de rechtspositie van de bestuurder slechter is geworden. Dat heeft ook gezonde verhoudingen tussen bestuur en raad van toezicht beïnvloed. Zo bepaalt de wet onder meer dat na ontslag van een bestuurder, de rechter niet meer het herstel van de arbeidsovereenkomst kan bevelen (art. 2:298a BW). Via arbeidsrechtelijke bepalingen (art. 7:671 lid 1 sub

¹⁰ Zie daarover onder meer Van Uchelen-Schipper a.w. p. 311 e.v. die op p. 315 die spreekt van "derde macht" mede onder verwijzing naar het WRR rapport (nr. 91) uit 2014 'Van tweeluik naar driehoeken' dat specifiek ingaat op de versterking van checks and balances in semi-publieke organisaties.

e BW) en rechtspraak leidt dat er weer toe dat het ontslag als bestuurder van een instelling op hetzelfde moment ook het einde van de arbeidsovereenkomst (en dus ook het einde van het inkomen) is. De bestuurder kan nadien wel schadevergoeding vorderen, maar dat betekent dat een ontslagen bestuurder zelf juridische actie moet ondernemen met een onzekere uitkomst (zij/hij moet dan stellen en bewijzen dat een redelijke grond voor ontslag ontbrak of de werkgever ernstig verwijtbaar heeft gehandeld).

Waar de bestuurder voorheen de gebruikelijke werknemersbescherming had, is deze wijziging van systematiek in de Tweede Kamer gemotiveerd met het argument dat het belangrijk is dat sprake is van vertrouwen tussen bestuur en raad van toezicht en dat bij ontbreken daarvan ontslag mogelijk moet zijn.¹¹ Paradoxaal genoeg is het effect daarvan dat juist het vertrouwen tussen bestuur en raad van toezicht veel kwetsbaarder is geworden, omdat een bestuurder grotere risico's loopt. Die risico's kunnen weliswaar contractueel worden verkleind en gemitigeerd (bijvoorbeeld door bij voorbaat een ruime ontslagvergoeding overeen te komen of te bedingen dat de arbeidsovereenkomst juist nog een tijd zal doorlopen), maar als een bestuurder daarover in gesprek wil draagt ook dat niet zonder meer bij aan de versterking van het vertrouwen. Daarmee wordt de vraag welke waarborgen rond ontslag mogelijk zijn mede relevant voor de balans in de verhoudingen tussen bestuur en raad van toezicht.

2.2 Statuten, reglementen en protocollen

Zoals al aan de orde kwam, biedt het stichtingenrecht veel ruimte om bevoegdheden over organen te verdelen en ook om de structuur naar eigen wensen in te richten. De toedeling van de kernbevoegdheden binnen een stichting moet zoals gezegd in statuten worden neergelegd. Gaat het echter om de vraag hoe bevoegdheden worden uitgeoefend en hoe tussen organen wordt samengewerkt dan hoeft dat zeker niet allemaal in statuten te worden gevat, maar kan dat ook in reglementen of anderszins genummerde documenten (bijvoorbeeld 'protocollen' en dergelijke) worden uitgewerkt. Daarbij is het wel goed om nog een enkele kanttekening te maken om de juridische betekenis van dergelijke documenten op waarde te schatten. Soms wordt de terminologie namelijk wel erg losjes gebruikt. Allerlei documenten worden als 'reglement' aangeduid, variërend van de wijze van besluitvorming van organen, tot gedragingen die wel of niet van medewerkers van een instelling worden verwacht of meer procedurele regelingen zoals een klachten- en klokkenluidersregeling.¹² Uitgangspunt is dat een regeling, om in de strikte zin van het stichtingenrecht als 'reglement' te kwalificeren – en daarmee ook beperkingen in de bevoegdheid van organen mee te brengen – een basis moet hebben in de statuten. Die juridische basis kan echter wel in vrij algemene bewoordingen in de statuten zijn vervat bijvoorbeeld met de formule: 'Ter zake van onderwerp X of Y zullen nadere regels in een reglement worden opgenomen' of woorden van gelijke strekking. Zo'n nadere regeling mag dan niet in strijd zijn met de statuten (zo kan er bij reglement geen delegatie van bevoegdheden plaatsvinden), maar wel een meer specifieke uitwerking bevatten. Wordt in strijd met een dergelijk reglement gehandeld dan kunnen besluiten van bestuur en raad van toezicht in strijd daarmee worden vernietigd.¹³ Daarnaast kunnen organen zonder statutaire basis ook

¹¹ Zie Kamerstukken II, 34 491 nr. 3 p. 18

¹² Zijn in een instelling 'in de regel ten minste vijftig werknemers werkzaam' dan verplicht de Wet bescherming klokkenluiders tot het hebben van een 'procedure' voor het melden van een vermoeden van een misstand. Ook als die drempel niet wordt gehaald zal het van goed beleid getuigen om wel zo'n procedure te hebben. Daarbij kan de wet nog steeds een handvat bieden.

¹³ Zie over 'reglementen' in deze zin onder meer Overes c.s. p. 87 e.v. en Asser-Rensen 2-III Overige rechtspersonen, 2022 nrs. 43 en 357.

documenten opstellen waarmee zij vastleggen hoe zij hun bevoegdheden zullen invullen. Ook dergelijke documenten worden vaak als 'reglement' aangeduid. Daartegen bestaat geen bezwaar als men zich maar realiseert dat dergelijke niet op de statuten gebaseerde 'reglementen' niet de statutaire bevoegdheden van andere organen kunnen aantasten en geen instructies kunnen geven aan een ander orgaan, maar wel nader kunnen reguleren hoe bevoegdheden worden uitgeoefend. Zo kan een bestuur of een raad van toezicht aangeven dat zij een bevoegdheid pas zullen gebruiken nadat een bepaalde procedure is gevolgd. In dit verband kan men ook denken aan een (vrijwillige) geschillenregeling waarbij als uitgangspunt geldt dat een besluit eerst wordt genomen na intensief overleg tussen het bestuur en de raad van toezicht en – bij verschil van opvatting – nadat een mediation of ander geschilbeslechtstraject – bijvoorbeeld bij een geschillencommissie – is gevolgd.

2.3 Geschillencommissies

Een belangrijk onderdeel van dit rapport ziet op mechanismen om bij hoogoplopende verschillen van inzicht een geschil tussen bestuur en raad van toezicht bespreekbaar te maken en tot een oplossing te brengen, mede door de inschakeling van een of meer derden. Dat brengt mee dat bestuurders en leden van een raad van toezicht verplicht zijn aan een geschilprocedure mee te werken en dat zij gedurende de tijd dat de geschilbeslechtsprocedure gaande is in beginsel geen besluiten nemen met betrekking tot het onderwerp waarop het geschil en de geschilprocedure betrekking heeft. Eén en ander zou zich goed kunnen lenen om in een reglement op te nemen (dat door zowel bestuur als raad van toezicht wordt onderschreven). Zelfs zou denkbaar zijn dat dit in een protocol wordt opgenomen nu zowel het bestuur als de raad van toezicht in beginsel vrijstaat tijdelijk hun bevoegdheden niet uit te oefenen en mee te werken aan een geschilbeslechtsprocedure, zolang dat in het belang van de rechtspersoon en alle betrokkenen kan worden geacht.

Nadeel van zo'n meer informele afspraak is dat, aangezien een statutaire basis ontbreekt, de binding daaraan minder sterk is en bijvoorbeeld de vraag is of nieuwe leden van bestuur en raad van toezicht daaraan gebonden zullen zijn (al mag wel verwacht worden dat nieuwe leden van een bestuur of een raad van toezicht over gemaakte afspraken worden geïnformeerd en zich daar mee akkoord verklaren). Juridisch meer omstreden is of het bestuur en de raad van toezicht zich in een protocol zouden kunnen verplichten om daadwerkelijk een derde bindend te laten beslissen. Daarvoor zal toch in ieder geval een uitdrukkelijke statutaire bepaling nodig zijn.¹⁴ Praktisch gesproken zal echter gelden dat de uitspraak van gezaghebbende derden, al of niet in de vorm van een geschillencommissie, van zoveel gewicht zal zijn dat als bestuurders en/of leden van een raad van toezicht zich daarbij niet neerleggen dat in een eventuele juridische procedure zich snel tegen hen zal keren. In hoofdstuk 6 van dit rapport wordt op een en ander nog uitdrukkelijk teruggekomen en wordt nader uitgewerkt hoe ons inziens de Geschillencommissie kan worden georganiseerd en hoe die in de praktijk kan functioneren.

¹⁴ In het BV-recht bijvoorbeeld voorziet art. 2:230 BW erin dat statutair kan worden bepaald dat een derde de knoop kan doorhakken als in een bestuur een patstelling bestaat.

3. DE WERKGEVERSROL

Macht en nabijheid – Waarom de werkgeversrol van de raad van toezicht problematisch is

De culturele sector bestaat uit ongeveer duizend instellingen, veelal georganiseerd als stichting, variërend van een kleine organisatie tot een middelgrote instelling, in omvang vergelijkbaar met die van andere bedrijven in het MKB. Binnen deze organisaties is sprake van een bestuurder of directeur met eindverantwoordelijkheid, en een raad van toezicht die de bekende drievoudige rol vervult: die van toezichthouder, klankbord en werkgever. In deze laatste hoedanigheid is de raad van toezicht verantwoordelijk voor de benoeming, beoordeling en het ontslag van de bestuurder, evenals voor diens arbeidsvoorwaarden en ondersteuning. Het speelveld tussen bestuur en toezicht wordt mede bepaald door de code, aangevuld met directiereglementen en informele omgangsregels. Hoewel de Code deze structuur weerspiegelt en een leidraad biedt, blijft die toch erg algemeen en worden de daarin vervatte regels in de praktijk zeker niet steeds en ook niet consequent toegepast en is de interpretatie ervan wisselend. In de dagelijkse praktijk geldt vaak het uitgangspunt van 'no surprises', waarbij bestuurders hun toezichthouders tijdig informeren over kansen en dilemma's. Tegelijkertijd blijft de bestuurder eindverantwoordelijk en daarmee het primaire aanspreekpunt voor beleid en uitvoering.

Sinds de introductie van het raad-van-toezichtmodel in de jaren negentig functioneert deze structuur zolang sprake is van een goede onderlinge verstandhouding, voldoende feedback en rolvastheid, voorwaarden die lang niet altijd aanwezig zijn. In de culturele sector is een extra complicatie dat de gelijktijdige beoordeling van maatschappelijke, inhoudelijke en artistieke criteria complexer is dan een puur financiële toets onder de streep, met de al dan niet stilzwijgende instemming van de aandeelhouders zoals die in het bedrijfsleven vaak bepalend is. Er is ook per definitie sprake van een grote kennisasymmetrie tussen bestuurder en toezichthouder. De bestuurder is inhoudelijk specialist en bedenkt en beoordeelt het beleid op basis van opleiding, ervaring en vakinformatie, terwijl de raad van toezicht in beperkte tijd en op afstand opereert.

Juist in deze context ontstaat spanning tussen de verschillende rollen van de raad van toezicht. De klankbordfunctie kan op gespannen voet komen te staan met de werkgeversrol, die per definitie beoordelend en hiërarchisch van aard is. Wat begint als een open gedachtewisseling kan omslaan in misverstanden of meningsverschillen. Dat leidt dan weer gemakkelijk tot over en weer verlies van vertrouwen, een grote druk op de bestuurder en wederzijds verlies van draagvlak, wat de kwetsbaarheid van de bestuurders in conflictsituaties aanzienlijk vergroot. Het gevolg voor de noodzakelijk creatieve ontplooiing van de organisatie laat zich raden. Deze dynamiek wordt versterkt door institutionele kenmerken van de raad van toezicht. Leden opereren in deeltijd, zijn niet altijd aanwezig bij alle vergaderingen, beschikken veelal niet over een achtergrond in de culturele sector of het werkterrein van de culturele instelling en hebben minder kennis van de specifieke aspecten van het functioneren van een culturele instelling terwijl zij bewust of onbewust afhankelijk zijn van groepsdynamiek binnen de raad van toezicht. Daarnaast is het de vraag of er voldoende gekwalificeerde toezichthouders beschikbaar zijn die bereid zijn deze rol onbezoldigd te vervullen op een wijze die past bij de complexiteit van een culturele

instelling. De eisen die aan toezichthouders worden gesteld – onafhankelijkheid, deskundigheid en zelfbeheersing – zijn hoog en in de praktijk niet altijd realistisch. De recente in hoofdstuk 2.1 al toegelichte Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR), heeft de eisen die aan bestuurders en leden van de raad van toezicht nog verhoogd terwijl de regels over aansprakelijkheid zijn aangescherpt.¹⁵ Zoals – eveneens in hoofdstuk 2.1 besproken – komt daarbij dat met name de rechtspositie van bestuurders is verslechterd en eerder bestaande waarborgen tegen ontslag van een bestuurder zijn vervallen. Ook daardoor is het evenwicht tussen bestuur en toezicht verschoven en is de relatie verder onder spanning gekomen. De raad van toezicht kan besluiten tot ontslag van een bestuurder zonder voorafgaande waarborgen en met het gevolg dat ook de arbeidsovereenkomst onmiddellijk eindigt. Een bestuurder heeft dan slechts de optie om een onzekere procedure bij de kantonrechter aan te spannen, maar deze zoals al eerder toegelicht toetst dan slechts of er een redelijke grond voor ontslag was én of de werkgever ernstig verwijtbaar heeft gehandeld. Een en ander heeft de rechtsbescherming van bestuurders verzwakt en de asymmetrie in de topstructuur vergroot.

Wie ziet er dan toe op het functioneren van de Raad van Toezicht, een effectief mechanisme daarvoor ontbreekt. Zelfevaluatie biedt slechts beperkte waarborgen, omdat die per definitie achter gesloten deur plaatsvindt. In de praktijk wordt zelden onderzocht in hoeverre een conflict mede het gevolg is van disfunctioneren van de raad van toezicht zelf en als dat al gebeurt, is dat eigenlijk steeds nadat een conflict uit de hand is gelopen en een bestuurder al ontslagen is. Voor bestuurders is het bovendien niet realistisch om juridische stappen te ondernemen tegen hun toezichthouder, gezien de impact op hun reputatie en hun toekomstige positie op de arbeidsmarkt. Daarbij speelt ook een schaalvraagstuk. Het huidige model, dat mede is geïnspireerd op governance in het bedrijfsleven, brengt een aanzienlijke administratieve en organisatorische last met zich mee. Voor grotere instellingen is dit doorgaans beheersbaar, maar voor kleinere organisaties vormt het een te zware belasting. Dit roept de vraag op of het raad-van-toezichtmodel in zijn huidige vorm wel proportioneel is voor de gehele sector. Tegen deze achtergrond achten wij aanpassingen noodzakelijk, zowel op korte als op langere termijn.

Het bestaande juridische kader vraagt dus om het herstel van het evenwicht in de topstructuur. Mechanismen om overhaaste besluitvorming door de raad van toezicht te voorkomen en een zorgvuldig proces te waarborgen, versterking van de rechtspositie van bestuurders in arbeidsovereenkomsten en reglementen, en het vastleggen van escalatieprotocollen zijn broodnodig. Daarbij dient te worden voorzien in een verplichte bezinningsperiode bij ernstige meningsverschillen, waarin onafhankelijk advies wordt ingewonnen of een geschillencommissie (zie nader daarover hoofdstuk 6 van dit rapport) wordt ingeschakeld. Ook kan worden gedacht aan verplichte periodieke, onafhankelijke visitaties van instellingen. Investerings in opleiding en professionalisering van toezichthouders zijn eveneens essentieel. Op langere termijn ligt een meer fundamentele herziening voor de hand, waarbij de werkgeversrol van de raad van toezicht nader wordt ingekaderd en bevoegdheden worden verdeeld en benoemings- en ontslagbesluiten langs een in de stichting functionerende Adviescommissie of Adviesraad worden geleid.

¹⁵ Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR), Stb. 2021, 275 (in werking getreden op 1 juli 2021)

4. DE KWALITEIT VAN BESTURING EN TOEZICHT

De volgende generatie aan tafel – Wie durft er straks nog ja te zeggen?

De kwaliteit van governance in culturele instellingen begint bij de kwaliteit van de mensen die daarin opereren. Het werkgeluk, de effectiviteit en de handelingsruimte van bestuurders worden in sterke mate bepaald door de kwaliteit van de raad van toezicht en – waar van toepassing – medebestuurders. Daarbij mag worden vooropgesteld dat toezichthouders en bestuurders integer handelen en beschikken over een stevig moreel kompas.

4.1 Werving en selectie

Een belangrijke voorwaarde voor zorgvuldige benoemingen is het werken met heldere en expliciete profielschetsen. Dat geldt voor alle leden van de raad van toezicht, en in het bijzonder voor de voorzitter. Hiervoor zouden, bijvoorbeeld door een commissie bestaande uit toezichthouders, voorbeeldprofielen kunnen worden opgesteld, die sector breed fungeren als normatief referentiekader. Deze profielen maken inzichtelijk welke competenties, houding en vaardigheden vereist zijn, en maken onderscheid tussen inhoudelijke expertise en kwaliteit. Dat draagt bij aan rolhelderheid en professionaliteit en voorkomt dat benoemingen primair worden gestuurd door reputatie, netwerk of inhoudelijke affiniteit alleen.

De sector heeft de reputatie dat functies in raden van toezicht vooral worden vervuld door oud-politici of personen met een groot maatschappelijk aanzien. Dat is onvoldoende. De sector heeft vooral sterke toezichthouders nodig met vaardigheden die passen bij de complexiteit van culturele instellingen.

Bij het proces van werving en selectie, dat essentieel is voor het voortbestaan van de instelling, is grote zorgvuldigheid en transparantie geboden. Het streven naar consensus is een belangrijk uitgangspunt. Wat daarbij helpt is als benoemingen tot stand komen op basis van een proces waarin meerdere stappen worden doorlopen: het opstellen van een profiel, het samenstellen van een longlist, het selecteren van een shortlist en uiteindelijk de benoeming van de meest geschikte kandidaat. In alle fasen dient duidelijk te zijn hoe de functie zich verhoudt tot de structuur van de organisatie en welke rol vertegenwoordigers uit de organisatie van in het selectieproces spelen. En uiteraard wat er van de kandidaat wordt verwacht. Het is wenselijk dat de bestuurder(s) in een vroegtijdig stadium wordt c.q. worden betrokken bij het zoeken van een nieuw lid van de raad van toezicht. Werving en selectie vormen daarmee geen administratieve procedure, maar een cruciale interventie. Juist op dit punt worden de voorwaarden gecreëerd voor goed functioneren, rolvastheid en wederzijds vertrouwen.

Ook de werkzaamheden van een eventuele recruiter vallen onder de vereiste van zorgvuldigheid en transparantie en de regie en verantwoordelijkheid van de raad van toezicht. Tegelijkertijd signaleren wij dat recruiters in de praktijk een steeds invloedrijkere positie innemen. Doordat zij als externe partij opereren, advies uitbrengen aan de raad van toezicht en daar als deskundige partij worden behandeld,

hebben hun aanbevelingen vaak een hoge mate van legitimiteit. Juist omdat hun oordeel ten onrechte wordt gezien als onafhankelijk en minder beïnvloed door bestaande netwerken of interne voorkeuren, verschuift de voorkeur in selectieprocessen regelmatig in de richting van een door hen voorgestelde kandidaat. Dit kan ertoe leiden dat hun rol zwaarder gaat wegen dan wenselijk is.

Dat benadrukt nogmaals het belang van duidelijke kaders en actieve sturing door de eindverantwoordelijke raad van toezicht in samenspraak met de bestuurder en andere organen, met inbegrip van de medezeggenschapsstructuur van de instelling. Van belang is daarbij dat vertrekkende bestuurders of toezichthouders geen rol spelen in het bereiken van consensus over hun opvolging, om belangenverstrengeling en rolvermenging te voorkomen. Wel kan hun visie op de benodigde kwaliteiten van een opvolger worden meegewogen. In situaties waarin sprake is van een benoeming in het meerhoofdig bestuur, is het natuurlijk essentieel dat de zittende bestuurder actief betrokken is bij de werving en selectie van een nieuwe collega, gezien het belang van samenwerking en complementariteit. Bij de benoeming van bestuurders met een artistieke of inhoudelijke eindverantwoordelijkheid verdient het aanbeveling om bij het gehele selectieproces externe deskundigen te betrekken die over specifieke kennis en ervaring beschikken. Hiermee wordt voorkomen dat selectieprocessen te eenzijdig worden gedreven door de eerder besproken inherente beperkingen in kennis en ervaring op artistiek vlak van leden van een raad van toezicht, en wordt de inhoudelijke kwaliteit van de organisatie geborgd.

Uiteindelijk is het doel van werving en selectie niet alleen het invullen van posities, maar het samenstellen van een bestuur en raad van toezicht die zowel inhoudelijk als qua governance in balans is. In een structuur waarin bestuur en toezicht elkaar versterken, elkaars kwaliteiten en rollen erkennen en ruimte bestaat voor tegenspraak en reflectie, vormen bestuurders en toezichthouders de eerste en wellicht belangrijkste verdedigingslinie tegen bestuurlijke spanningen en patstellingen.

4.2 De stille regisseur

Dit adresseert een ander kernprobleem: niet een gebrek aan regels, maar een gebrek aan duidelijkheid over rollen, tegenmacht en professioneel gedrag. Bij de invulling van de rol van voorzitter van de raad van toezicht is bijzondere aandacht nodig. De voorzitter is niet primair een inhoudelijke autoriteit of machtsplayer, maar een procesbewaker die de kwaliteit van toezicht als collectieve taak waarborgt. Hij of zij weet de kwaliteiten van individuele leden te benutten en de onderlinge dynamiek zodanig te sturen dat de kwaliteit van het collectief wordt versterkt. De voorzitter is daarmee geen zichtbare machtsfiguur, maar een stille regisseur. Hij of zij weet wie wanneer moet spreken, wie afgeremd moet worden en wie juist gestimuleerd. Daarmee wordt de kwaliteit van de raad als geheel verhoogd, zonder dat dit expliciet benoemd hoeft te worden.

Dat vraagt om specifieke competenties, zoals het vermogen om spanningen bespreekbaar te maken zonder ze te vergroten, het stimuleren van tegenspraak en reflectie, en het bewaken van rolvastheid onder druk. Even belangrijk is wat de voorzitter nadrukkelijk niet is: geen informele bestuurder, geen crisismanager die taken overneemt en geen spreekbuis van externe belangen. Ook van de overige leden van de raad van toezicht wordt meer gevraagd dan inhoudelijke deskundigheid alleen. Zij dragen als

individueel en als collectief verantwoordelijkheid voor goed toezicht en leveren zowel inhoudelijk als gedragsmatig een bijdrage aan de kwaliteit van besluitvorming. Dat vraagt om onafhankelijke oordeelsvorming, bewustzijn van eigen aannames en blinde vlekken, en de bereidheid om kritische vragen te stellen – ook richting de eigen raad. Inhoudelijke expertise is daarbij ondersteunend en niet leidend.

Wat een raad van toezicht goed maakt, is in belangrijke mate terug te voeren op de kwaliteit van de voorzitter. Niet door zelf dominant aanwezig te zijn, maar door ruimte te creëren voor verschillende standpunten. De voorzitter bewaakt het proces, niet de uitkomst. Juist door verschillende meningen serieus te nemen en zichtbaar mee te wegen, wordt het vertrouwen binnen de raad versterkt en neemt de legitimiteit van besluiten toe.

Door tijdig signalen op te vangen, spanningen bespreekbaar te maken en ruimte te creëren voor reflectie, kan veel gedoe worden voorkomen. In situaties van conflict of druk houdt de voorzitter het hoofd koel, bewaakt de verhoudingen en zorgt dat de raad niet vervalt in reflexen of machtsdenken. Daarmee fungeert de voorzitter als stabiliserende factor in momenten waarop governance onder spanning staat.

4.3 De onzichtbare kracht

Binnen de governance van culturele instellingen vervult de secretaris een rol die weinig zichtbaar is, maar van grote betekenis kan zijn voor de kwaliteit van bestuur en toezicht. De secretaris kent de organisatie, begrijpt de dynamiek tussen bestuur en raad van toezicht en ondersteunt de voorzitter bij het zorgvuldig laten verlopen van processen. Juist vanuit die positie kan de secretaris bijdragen aan continuïteit, rolvastheid en een goede samenwerking tussen bestuur en toezicht. Een goede vergader- en besluitvormingshygiëne vormt daarbij het fundament. Door, besluiten vast te leggen en signalen tijdig te onderkennen, ondersteunt de secretaris de raad van toezicht bij de uitoefening van zijn taak. Dat vraagt om meer dan organisatorische vaardigheden alleen. De functie vereist onafhankelijkheid, integriteit, discretie en het vermogen om te opereren in een omgeving waarin verschillende belangen en perspectieven samenkomen.

Steeds meer culturele instellingen ervaren de luxe van bestuurssecretaris. Rollen raken scherper afgebakend, kennis bevindt zich niet meer uitsluitend bij sleutelfiguren. Juist in zo'n equilibrium heeft de bestuurssecretaris een stabiliserende functie. Hij of zij draagt bij aan heldere verantwoordelijkheidsverdelingen tussen bestuur en toezicht. Daarnaast fungeert de secretaris vaak als organisatiegeheugen. Wisselingen in bestuur of raad van toezicht kunnen aanzienlijke impact hebben op de continuïteit van kennis en ervaring. Door het borgen van informatie en afspraken levert de secretaris een bijdrage aan de kwaliteit en continuïteit van de governance en van de instelling.

4.4 Decision management versus decision control

De essentie van goed toezicht ligt in het vermogen om expertise in te zetten zonder de bestuurlijke verantwoordelijkheid over te nemen. In bestuur jargon wordt dat omschreven als onderscheid

tussen *decision management* en *decision control*. Het verdient Expliciet onderscheid maken tussen het een en ander is aan te raden, net als het verankeren daarvan in statuten, bestuurs- of directiereglementen en reglementen van de raad van toezicht. Onder *decision management* wordt verstaan het initiëren, voorbereiden en uitvoeren van besluiten. Deze verantwoordelijkheid behoort tot het domein van het bestuur. *Decision control* ziet op het toetsen, beoordelen en monitoren van besluiten en de uitvoering daarvan. Dit vormt de kern van de toezichthoudende taak van de raad van toezicht.

In de praktijk ontstaat spanning wanneer toezichthouders zich intensief met de inhoud van besluiten gaan bemoeien. Juist dan vervaagt het onderscheid tussen besturen en toezicht houden. Een raad van toezicht kan plannen beoordelen, begrotingen vaststellen en strategische keuzes analyseren en waar nodig goed- of afkeuren, maar behoort deze niet zelf inhoudelijk vorm te geven of aan te sturen. Omgekeerd dient het bestuur de raad van toezicht tijdig, volledig en zorgvuldig te informeren, zodat deze zijn toezichthoudende taak adequaat kan vervullen. Tegelijkertijd heeft de raad van toezicht meer te bieden dan uitsluitend toetsing achteraf. In het hedendaagse toezicht neemt de klankbordrol een belangrijke plaats in. Het is daarom wenselijk dat het bestuur de raad van toezicht in een vroeg stadium betreft bij strategische vraagstukken en dilemma's. Hierdoor ontstaat ruimte voor reflectie en tegenspraak zonder dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en toezicht vervaagt. Bovendien verkleint een vroegtijdige gedachtewisseling de kans dat uitgewerkte plannen in een later stadium op fundamentele bezwaren stuiten.

Goed toezicht vraagt om een voortdurende balans tussen betrokkenheid en afstand. Juist het vermogen die balans te bewaren vormt een belangrijke voorwaarde voor een gezonde governance.

5. DE ROL VAN HET BESTUUR IN DE GOVERNANCE

Toezichthouden op de besturing – niet alleen op de bestuurder

In discussies over governance gaat veel aandacht uit naar de raad van toezicht. Dat is begrijpelijk, omdat toezicht juist bedoeld is om bestuurders bij te staan en waar nodig te corrigeren. Goed toezicht begint echter bij goed bestuur. De kwaliteit van governance wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop bestuurders hun verantwoordelijkheid invullen. Bestuurders zijn niet alleen verantwoordelijk voor het besturen van de organisatie, maar ook voor het scheppen van de voorwaarden waaronder goed toezicht mogelijk is. Ook daarbij vormen transparantie, openheid en rolopvatting kernwaarden. Een bestuur dat de raad van toezicht tijdig, juist en volledig informeert, vragen zorgvuldig beantwoordt en ruimte biedt voor onafhankelijke contacten binnen de organisatie, levert een essentiële bijdrage aan de kwaliteit en legitimiteit van het toezicht.

5.1 Een meerhoofdig bestuur

Steeds meer organisaties kiezen voor een meerhoofdig bestuur. Een dergelijk bestuur heeft voordelen. Besluitvorming vindt plaats in dialoog, verantwoordelijkheden kunnen worden verdeeld en bestuurders kunnen elkaar ondersteunen en corrigeren. Ook vermindert een meerhoofdig bestuur de afhankelijkheid van één persoon en wordt de continuïteit van de organisatie versterkt. Daar staan ook nadelen tegenover. Een meerhoofdig bestuur kan leiden tot discussie over wie waarvoor verantwoordelijk is, tot vertraging in de besluitvorming en interne verdeeldheid. Wanneer bestuurders onvoldoende als team opereren, kunnen verschillen van inzicht doorwerken naar de organisatie of naar de raad van toezicht. Een meerhoofdig bestuur vraagt daarom om heldere taakverdeling, tijd voor overleg en onderling vertrouwen en een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor het functioneren van de organisatie als geheel.

5.2 Informatieverstrekking aan de raad van toezicht

Een van de verantwoordelijkheden van het bestuur is een actieve informatieplicht richting de raad van toezicht. Deze verplichting gaat verder dan het beantwoorden van vragen. Van bestuurders mag worden verwacht dat zij op eigen initiatief alle informatie tijdig verstrekken die redelijkerwijs van belang kan zijn voor het uitoefenen van toezicht. Dat geldt niet alleen voor positieve ontwikkelingen, maar juist ook voor risico's, dilemma's, tegenvallers, incidenten en signalen die aanleiding kunnen geven tot zorg. Goed bestuur betekent dat de raad van toezicht niet verrast wordt door gebeurtenissen die zij eerder had moeten kennen. Openheid is daarom een kernverantwoordelijkheid van het bestuur. Daarnaast mag de raad van toezicht erop kunnen vertrouwen dat vragen zorgvuldig worden behandeld. Wanneer informatie ontbreekt of nog niet beschikbaar is, behoort het bestuur dat expliciet te melden. De kwaliteit van toezicht staat of valt met de kwaliteit van de informatie waarop het toezicht gebaseerd is.

5.3 Contacten met sleutelfunctionarissen door de raad van toezicht

Om zijn toezichthoudende taak goed te kunnen vervullen, moet de raad van toezicht zich soms een zelfstandig beeld kunnen vormen van de organisatie. Nodig is dat het bestuur er aan meewerkt dat één of meerdere leden van de raad van toezicht periodiek of eenmalig praten met sleutelfunctionarissen binnen de organisatie zonder aanwezigheid van bestuurders. Dergelijke gesprekken zijn geen uiting van wantrouwen jegens het bestuur. Zij dragen juist bij aan een bredere informatiebasis voor het toezicht en versterken de kwaliteit van de governance. Uiteraard moet van deze contacten verslag worden gemaakt en dienen deze in alle transparantie te worden gedeeld met de daarvoor geëigende vergadering. Een en ander mag niet leiden tot vermenging van toezicht en bestuur.

Hetzelfde geldt voor contacten tussen de raad van toezicht en de medezeggenschap. De medezeggenschap vervult een belangrijke rol als vertegenwoordiger van medewerkers en beschikt vaak over informatie en inzicht dat voor toezichthouders relevant is. Juist bij spanningen tussen bestuur en raad van toezicht is de medezeggenschap een bron voor het begrip van het draagvlak, de bedrijfscultuur en interne verhoudingen. De raad van toezicht of een vertegenwoordiging daarvan spreekt periodiek met de medezeggenschap zonder aanwezigheid van bestuurders. Dergelijke gesprekken stellen de raad van toezicht in staat vanuit een andere invalshoek te kijken naar de organisatiestructuur, de arbeidsverhoudingen en de wijze waarop beleid in de praktijk wordt ervaren. Ook hier geldt dat het niet gaat om het omzeilen van het bestuur, maar om het versterken van de informatiepositie van de raad van toezicht. Investeren in de professionalisering van de medezeggenschap en het borgen van structureel overleg met de raad van toezicht kan zo bijdragen aan een evenwichtiger model. Goed bestuur erkent dat onafhankelijk contact tussen toezicht en medezeggenschap onderdeel is van een volwassen governance.

5.4 Bekende valkuilen voor bestuurders

Bestuurders bewegen zich in een spanningsveld tussen vertrouwen, verwachtingen, kansen, eisen en verplichtingen. Juist rondom zo'n centrale positie bestaan er ook valkuilen en risico's die kunnen leiden tot serieuze problemen. Een bekende valkuil is (de verdenking van) ongewenst gedrag. Dat kan gaan om grensoverschrijdend handelen, maar ook en dat gebeurt sluipenderwijs om een stilzwijgende dominantie, houding en toon. Macht kan isoleren. Feedback wordt minder vanzelfsprekend en tegenspraak verdwijnt langzaam uit beeld. Wat begint als zelfvertrouwen kan kantelen in de schijn van onaantastbaarheid. In die fase ontstaat het risico dat een bestuurder het contact met de organisatie verliest.

Dan is er die tweede valkuil: ambities die leiden tot te hoge of ondoordachte investeringen. Zeker in een sector waar middelen schaars zijn en publieke verantwoording een rol speelt, is financiële discipline gekoppeld aan de toekomstambities essentieel. Wanneer een bestuurder zich laat leiden door blinde ambitie, kunnen investeringen en uitgavenpatronen ontsporen. Niet altijd uit kwade wil, maar vaak door een gebrek aan tegenkracht of zelfcorrectie.

Een derde, misschien wel de meest gevaarlijke valkuil, is het ontbreken van transparantie. Informatie wordt gefilterd, gedoseerd of selectief gedeeld. Soms om rust te bewaren, soms om controle te houden,

maar juist daar begint het schuiven. Er wordt met twee maten gemeten. Medewerkers raken onzeker en vertrouwen brokkelt af. Toezicht kan zijn werk niet meer goed doen. Wat niet wordt gedeeld, wordt uiteindelijk vaak alsnog zichtbaar – maar dan in een context van wantrouwen.

Daar tegenover staat het beeld van wat een goede bestuurder zou moeten zijn. Een goede bestuurder in een culturele instelling is in staat besluiten te nemen maar zet niet zichzelf, maar de mensen in de organisatie op de eerste plaats. Hij of zij begrijpt dat een organisatie geen systeem is, maar een gemeenschap van professionals die vertrouwen nodig heeft om goed te functioneren. Een goede bestuurder denkt bovendien verder dan de korte termijn. Besluiten worden niet alleen genomen op basis van directe winst of zichtbare resultaten, maar ook op hun impact op de toekomst van de organisatie, de sector en de maatschappelijke opdracht. Dat vraagt om reflectie, om het vermogen om tot tien te tellen, of om een stap opzij te doen. Daarnaast beschermt een goede bestuurder zijn mensen en de inhoud van het werk.

In de culturele sector betekent dat ook: de kunst zelf beschermen tegen druk van buitenaf, de instelling beschermen tegen onjuiste berichtgeving en framing, tegen opportunisme en de verleiding of alleen te sturen op meetbare resultaten. Die bescherming vraagt om moed en integriteit als dagelijkse praktijk in keuzes, in gedrag en in de manier waarop met macht wordt omgegaan. Een bestuurder die handelt vanuit integriteit creëert ruimte voor vertrouwen, tegenspraak en groei. Een bestuurder die daarin tekortschiet, ondergraaft precies datgene wat hij of zij geacht wordt te bewaken.

De kunst is om niet in valkuilen te stappen. In de praktijk blijkt dat ook de klankbordrol van de raad van toezicht kwetsbaar is. Dat hoeft niet zozeer het gevolg te zijn van onwil, maar eerder van onzekerheid, een minder goede informatiepositie en de spanning die gepaard gaat met het combineren van de drie verschillende toezichtrollen. Het beschuldigen van een bestuurder met anonieme verklaringen komt steeds vaker voor, op dat moment moeten partijen elkaar kunnen vinden en is open communicatie noodzakelijk. Juist ook daarom vergt de klankbordfunctie veel onderhoud. En als dat niet soepel loopt is kan klankborden gemakkelijk omslaan in een eerder genoemd probleem, de toezichthouder gaat op de stoel van de bestuurder zitten. Ook onder normale omstandigheden, als een bestuurder een dilemma deelt, kan de neiging ontstaan om direct richting te geven of zelf de ‘juiste’ oplossing te formuleren. In plaats van een open verkenning van opties, verschuift het gesprek dan naar instructie of besluitvorming. In sommige gevallen gaan toezichthouders nog een stap verder en nemen zij feitelijk beslissingen en treden zij daarmee soms zelf naar buiten. Daarmee wordt niet alleen de rolverdeling doorbroken, maar wordt ook de verantwoordelijkheid van de bestuurder uitgehold. Dit is onverenigbaar met de uitgangspunten van goed toezicht.

Dilemma's die in vertrouwen worden gedeeld, kunnen latent een rol gaan spelen bij de beoordeling van (ambitieuze) plannen of functioneren. Wanneer een bestuurder ervaart dat openheid over een dilemma in een klankbordgesprek meespeelt in een latere beoordeling, ontstaat terughoudendheid om het achterste van de tong te laten zien. De klankbordfunctie verliest daarmee haar plek voor reflectie en wordt onderdeel van een beoordelingsmechanisme. De vermenging met de werkgeversrol is onwenselijk. Toezichthouders die een dilemma dat aan de orde kwam verbinden aan de positie van de bestuurder,

bijvoorbeeld door te suggereren dat bepaalde keuzes consequenties kunnen hebben voor diens beoordelingstraject, ondermijnen de vertrouwensbasis. In zulke situaties wordt openhartigheid feitelijk afgestraft. Het tegenovergestelde komt eveneens voor: toezichthouders die zich volledig terugtrekken met de opmerking dat ‘de bestuurder het zelf moet weten’, waardoor het klankbordgesprek inhoudsloos wordt en de bestuurder geen steun of reflectie ervaart.

Er speelt meer binnen raden van toezicht, waar de bestuurder mee moet omgaan. Toezichthouders zoeken vaak naar houvast in hun rol en proberen gezamenlijk normen en werkwijzen te ontwikkelen. Dit proces kan echter leiden tot toenemend daadkrachtig handelen, waarbij leden hun grip op de organisatie of de bestuurder proberen te vergroten. In een context waarin toezichthouders afhankelijk zijn van informatie van de bestuurder en slechts beperkt zicht hebben op de dagelijkse praktijk, is deze behoefte begrijpelijk. Tegelijkertijd kan dit leiden tot meer controle en een verschuiving in de machtsverhouding. Juist in situaties van spanning of patstelling wordt deze onderliggende dynamiek zichtbaar. De combinatie van onzekerheid, informatieasymmetrie en rolvermenging kan leiden tot een verstoorde machtsbalans, waarin de raad van toezicht zich correctief tegenover de bestuurder positioneert. Dit vergroot de kans op een patstelling en maakt het moeilijker om tot constructieve oplossingen te komen. Het herkennen en bespreekbaar maken van een klassieker als deze, is een rol voor zowel de bestuurder als de toezichthouder en is essentieel voor het functioneren van de klankbordrol.

Goed toezicht vraagt niet alleen om formele bevoegdheden, maar ook om zelfreflectie, rolvastheid en het vermogen om ruimte te laten voor de bestuurder, zonder deze te sanctioneren. Juist daarin ligt de sleutel tot een gezonde en effectieve governance praktijk. Wij gaan hier in hoofdstuk 8 ‘Voorspelbare Verrassingen’ nog nader op in.

6. DE GESCHILLENCOMMISSIE

De ontbrekende scheidsrechter – Als niemand meer kan ingrijpen

Voor culturele organisaties die werken volgens het raad-van-toezichtmodel en binnen de bepalingen van de code stellen wij voor een Geschillencommissie dan wel een *geschillenhuis* in het leven te roepen. Dit is een onafhankelijke voorziening, specifiek gericht op de culturele sector, de podiumkunsten, de musea en andere instellingen met een publieke en artistieke opdracht. De Geschillencommissie opereert nadrukkelijk onafhankelijk en dus los van bestaande koepelorganisaties. De positie en werkwijze van de Geschillencommissie kan worden verankerd in de code, evenals in de statuten en directiereglementen van deelnemende instellingen. Het inschakelen van de Geschillencommissie kan onderdeel uitmaken van een escalatieprotocol en dient te worden gezien als een formele stap in de fase van bezinning, wanneer zich een verschil van inzicht voordoet in de topstructuur van een culturele instelling.

De Geschillencommissie heeft als doel het bemiddelen in conflictsituaties die zich voordoen binnen of rondom de governance van culturele instellingen. Het gaat daarbij in het bijzonder om geschillen in de topstructuur. Denk aan conflicten tussen de leden van het bestuur, of tussen bestuur en raad van toezicht, die niet meer door partijen zelf kunnen worden opgelost. Daarnaast kan de Geschillencommissie, op verzoek, optreden bij conflicten tussen een instelling en externe stakeholders. De adviezen die de Geschillencommissie uitbrengt worden geanonimiseerd openbaar gemaakt, zodat zij kunnen bijdragen aan de opleiding, kennisopbouw, normontwikkeling en een vorm van jurisprudentie binnen de sector.

De organisatie van de Geschillencommissie zou ons inziens moeten bestaan uit een pool van onafhankelijke adviseurs – *Het Geschillenhuis* – met expertise op het gebied van rechtspraak, mediation, arbitrage en de culturele praktijk. Deze adviseurs opereren onbezoldigd of op basis van een klein vast honorarium, met vergoeding van onkosten. Wanneer een geschil wordt voorgelegd, stelt de Geschillencommissie een kleine commissie met deskundigen samen die zich buigt over de kwestie. Deze commissie baseert haar oordeel op dossieronderzoek, waaronder jaarverslagen en eerdere visitatierapporten, alsmede gesprekken met de betrokken partijen. Het is van belang dat de behandeling van een geschil met voortvarendheid plaatsvindt zodat de termijn van discussie en onzekerheid binnen de instelling beperkt blijft. Wij zouden denken aan een reactietermijn van in beginsel drie maanden. Gedurende deze periode fungeert het traject als een soort van ‘pauzestand’, waarin de bestaande situatie zoveel mogelijk wordt bevroren om een patstelling te voorkomen, ook wanneer sprake is van oplopende juridische of arbeidsrechtelijke spanningen.

De Geschillencommissie kan een niet-bindend of, als partijen dat vooraf overeenkomen, een bindend advies uitbrengen (zij het dat die binding wel altijd zal worden begrensd door wettelijke verplichtingen van bestuur en raad van toezicht). De Geschillencommissie vervangt niet de bestaande mogelijkheden van bezwaar of beroep, maar biedt een laagdrempelige en onafhankelijke vorm van geschilbeslechting, bemiddeling en behoefte aan een second opinion. De werkwijze van de Geschillencommissie kenmerkt

zich door vertrouwelijkheid en terughoudendheid. Tijdens een traject bij de Geschillencommissie betrachten bestuur en raad van toezicht stilte, er wordt niet met derden over het geschil gecommuniceerd, zodat de ruimte voor partijen om er uit te komen behouden blijft. De financiering van de Geschillencommissie zou kunnen plaatsvinden via een vaste jaarlijkse bijdrage van alle culturele instellingen, naar rato van omvang en omzet. Indicatief kan worden gedacht aan een bandbreedte van ongeveer €350 voor kleinere instellingen tot €1.500 voor grotere organisaties per jaar, waarmee een zelfstandig functionerende voorziening mogelijk is.

Deelname aan de Geschillencommissie geschiedt op basis van lidmaatschap, waarbij aangesloten instellingen toegang hebben tot de diensten van de organisatie. Voor het functioneren van de Geschillencommissie volstaat een compacte organisatie met een klein secretariaat dat verantwoordelijk is voor administratie, archivering en continuïteit. De voorzitter wordt periodiek, bijvoorbeeld eens per vier jaar, gekozen uit de kring van adviseurs en draagt zorg voor de onderlinge afstemming en consistentie in de advisering. Nadere uitwerking van procedures en spelregels kan plaatsvinden in overleg met de sector en betrokken instellingen. Leden kunnen afkomstig uit de rechtspraak, mediation, ervaringsdeskundigen uit het culturele veld, oud-beleidsmakers enzovoorts. De Geschillencommissie voorziet daarmee in een gemis binnen de huidige structuur: een onafhankelijke, sectorgerichte voorziening die vroegtijdig kan worden ingeschakeld bij conflicten, gericht op zorgvuldigheid en herstel van vertrouwen.

7. EEN DERDE ORGAAN: DE ADVIESCOMMISSIE

Een derde orgaan – Een extra aanmoediging tot zorgvuldigheid en reflectie

Zoals hiervoor al gemotiveerd menen wij dat het bestaande model in de culturele sector bestaande uit een bestuur en raad van toezicht inherente zwakheden kent. Dat geldt zowel voor het conflict oplossend vermogen van dit model als inzichten van belanghebbenden (of breder geformuleerd; stakeholders) die betrokken zijn of zich betrokken voelen bij een instelling. Wij menen dat er behoefte is aan een derde orgaan dat juist binnen de stichtingsstructuur een belangrijke rol kan vervullen. Het gaat dan om een aanvullend instrument dat stabiliteit brengt en het structurele tekort aan tegenkracht, corrigeerbaarheid en transparantie in de top van culturele instellingen compenseert. En aldus de kwaliteit van de besluitvorming bevordert. Zo'n derde orgaan zou volgens ons in ieder geval een adviesfunctie in de stichting moeten verkrijgen.

Wij gebruiken daarom vooralsnog tentatief de naam Adviescommissie of Adviesraad om dit derde orgaan aan te duiden. De instelling van zo'n Adviescommissie kan ook een beschermingsconstructie of noem het een anker zijn om een van de meest actieve actoren in de verzameling stakeholders, de informele invloed die uitgaat van informele politieke beïnvloeding, te stabiliseren. Juist deze weinig transparante invloed – denk bijvoorbeeld aan het bewerken van leden van een raad van toezicht via indirecte en niet-geformaliseerde lijnen – kan de koersvastheid van bestuur en toezicht en de besluitvorming van de instelling zelf beschermen. Met een derde orgaan – zou binnen de kaders van het stichtingenrecht – een buffer kunnen worden gevormd tegen bevestigingen.

7.1 Functie en meerwaarde van de Adviescommissie

Allereerst voorziet de Adviescommissie in toezicht op het toezicht, als een derde orgaan dat corrigerend kan optreden wanneer het bestaande samenspel tussen bestuur en raad van toezicht tekortschiet. Ten tweede draagt zo'n extra orgaan bij aan het borgen van de maatschappelijke opdracht en de langetermijnkoers van de instelling, met name in situaties waarin deze onder druk staan. Ten derde creëert zij een transparant en gelegitimeerd kader voor een gedachtewisseling bij ingrijpende besluiten, bijvoorbeeld rond benoeming en ontslag van bestuurders en de inrichting van governance. De Adviescommissie opereert op gepaste afstand van de organisatie en naast één jaarlijks overleg naar aanleiding van de jaarrekening en het jaarverslag, komt deze commissie uitsluitend in beeld bij strategische, institutioneel zware of conflictgevoelige vraagstukken. In die zin fungeert zij als een stabiele buitenring rond de governance van de instelling.

De werking is gebaseerd op het principe van spreiding van bevoegdheden en checks and balances. Door zeggenschap en invloed te verdelen over meerdere actoren wordt voorkomen dat één partij – intern of van buitenaf – eenzijdig kan domineren. Tegelijkertijd vervult zij een rol als bewaker van de missie en publieke waarde van de instelling. Daarmee introduceert zij een vorm van institutioneel rentmeesterschap, waarin continuïteit en maatschappelijke opdracht leidend zijn.

7.2 Grenzen aan de rol van de Adviescommissie

Een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van de Adviescommissie is dat zij nadrukkelijk geen extra bestuurslaag vormt. Het doel van de commissie is niet om verantwoordelijkheden van bestuur of raad van toezicht over te nemen, maar om zorgvuldigheid, legitimiteit en reflectie te versterken op momenten waarop de governance onder druk staat. De Adviescommissie heeft daarom geen rol in de dagelijkse aansturing van de organisatie, stelt geen beleid vast, bepaalt geen strategie en geeft geen operationele instructies aan bestuur of medewerkers. Haar rol is primair procedureel en institutioneel van aard: zij bewaakt de integriteit van de besluitvorming, structureert processen op cruciale momenten en fungeert als buffer tegen ongecontroleerde externe beïnvloeding.

Evenmin treedt de Adviescommissie in de plaats van de raad van toezicht. De raad van toezicht blijft verantwoordelijk voor het toezicht op het bestuur van de stichting en voor de uitoefening van de aan hem toegekende wettelijke en statutaire bevoegdheden. Het bestuur blijft verantwoordelijk voor de voorbereiding, uitvoering en realisatie van beleid. De Adviescommissie voegt daaraan een aanvullende laag van reflectie en maatschappelijke verankering toe, zonder zelfstandig bestuurlijk gezag te verwerven. Juist om bevoegdheidsconflicten te voorkomen wordt de rol van de Adviescommissie helder afgebakend. Haar invloed ligt primair in het uitbrengen van adviezen, het toetsen van procedures en het bevorderen van zorgvuldige besluitvorming bij vraagstukken met een grote institutionele of maatschappelijke impact. Als aan de commissie advies- of goedkeuringsrechten worden toegekend, blijven deze beperkt tot vooraf duidelijk omschreven situaties en mogen zij niet leiden tot een structurele verschuiving van verantwoordelijkheid van bestuur of raad van toezicht naar de Adviescommissie.

De kracht van dit model ligt dus niet in het creëren van een nieuw machtscentrum, maar juist in het organiseren van tegenkracht. De Adviescommissie kan dan met moreel gezag bijdragen aan de besluitvorming zonder zelf een besluitvormend orgaan te worden. Alleen onder die voorwaarde kan zij haar functie vervullen als brug naar de samenleving, als bewaker van procedurele zorgvuldigheid en als aanvullende waarborg voor de vrijheid van culturele instellingen.

7.3 Samenstelling van de Adviescommissie

De samenstelling van de Adviescommissie waarborgt zowel legitimiteit als deskundigheid. Zij kan als gezegd bestaan uit vertegenwoordigers van relevante stakeholders, aangevuld met onafhankelijke leden met aantoonbare expertise op het gebied van de kunsten, governance, recht, financiën of beleid in de culturele sector. Bij de samenstelling moet wel worden gelet op de onafhankelijkheid en evenwichtige belangenvertegenwoordiging. Het betrekken van vertegenwoordigers van de medezeggenschap kan leiden tot informatieasymmetrie en tot een situatie waarin belangen die al via de medezeggenschap zijn vertegenwoordigd onevenredig (te) zwaar gaan meewegen. Daarmee kan de functie van het orgaan als onafhankelijke derde partij onder druk komen te staan.

7.4 Bevoegdheden en toepassing in de praktijk

De precieze bevoegdheden van de Adviescommissie kunnen per instelling verschillen. Zij dienen steeds in verhouding te staan tot de omvang, complexiteit, maatschappelijke relevantie en behoeften van de instelling. Ook als de bevoegdheden beperkt zijn, kunnen zij een bijdrage leveren aan een goede governance en betere besluitvorming. Afhankelijk van de vraag hoe zwaarwegend men de aard van de advisering wil laten zijn, kan een en ander in statuten, reglementen of protocollen worden vastgelegd (zie daaromtrent hoofdstuk 2).

Het derde orgaan kan mede advies geven bij procedures rond de werving en selectie van bestuurders en leden van de raad van toezicht, worden betrokken bij benoeming en ontslag van bestuurders en (indirect) bijdragen bij de beoordeling van het functioneren van de raad van toezicht. Bijvoorbeeld door de Adviescommissie het recht te geven de leden van de raad van toezicht décharge te verlenen in een jaarlijkse vergadering die de jaarrekening en het jaarverslag tot onderwerp heeft.

Daarnaast is het gevolg van het instellen van zo'n derde orgaan dat in geval van ernstige conflicten sprake zal zijn van een bezinningsperiode (omdat advies of goedkeuring van het derde orgaan zal moeten worden afgewacht) en kan vanuit het derde orgaan ook worden ingezet op het initiëren van externe toetsing van geschillen en daaraan ten grondslag liggende standpunten, bijvoorbeeld via een geschillencommissie. In alle gevallen geldt dat het derde orgaan niet in de plaats treedt van bestaande organen, maar fungeert als aanvulling gericht op zorgvuldigheid, proportionaliteit en legitimiteit van besluitvorming.

Wij menen dat zo'n derde orgaan niet slechts nuttig is bij grotere culturele instellingen met een aanzienlijk publiek belang, substantiële publieke financiering en complexe bestuurlijke of politieke verhoudingen, maar ook bij kleinere instellingen, al kan daar de invulling navenant beperkter en 'lichter' kan zijn. Waar een derde orgaan bij grotere instellingen gerechtvaardigd is om aanvullende governance waarborgen te creëren, vanwege de complexe belangen die in het geding zijn kan het ook juist voor kleinere instellingen heel nuttig zijn, omdat daar de governance nog wel eens beknelde wordt door persoonlijke verhoudingen.

Een lichter model kan bijvoorbeeld zijn dat de Adviescommissie uit maximaal drie leden bestaat. De bepaling van bevoegdheden en werkwijze zal, afhankelijk van de aard van de bevoegdheden en de gewenste 'zwaarte' van de verankering, weer kunnen worden vervat in statuten, reglementen of protocollen (zie over het onderscheid en de juridische aspecten daarvan ook hoofdstuk 2). Misschien zal dat ook een plaats moeten krijgen in bijvoorbeeld subsidiebeschikkingen. Op termijn kan, nadat hiermee ervaring is opgedaan, dit ook worden verwerkt het in governance codes. Daarbij is opnieuw van belang dat er een heldere rolafbakening is ten opzichte van bestuur en raad van toezicht, om rolvermenging te voorkomen. Tevens is het van belang dat de onafhankelijkheid, deskundigheid en benoemingswijze van de leden transparant en toetsbaar is.

8. VOORSPELBARE VERRASSINGEN

Wat je weet, maar niet ziet aankomen – De verrassing die nooit een verrassing was

Goed bestuur en goed toezicht veronderstelt een zekere mate van vooruitzien. Bestuurders en toezichthouders weten dat zich in organisaties spanningen, dilemma's en incidenten zullen voordoen. Juist daarom worden procedures en overlegstructuren ingericht: risico's worden geadresseerd, thema's geagendeerd, processen transparant gemaakt en via periodieke oefeningen wordt geprobeerd de stressbestendigheid van de organisatie te verbeteren. In die zin is een belangrijk deel van het werk gericht op het voorbereiden van datgene waarvan men weet dat het zich vroeg of laat zal aandienen. Tegelijkertijd kent de praktijk zijn eigen werkelijkheid. Naast voorziene ontwikkelingen doen zich met enige regelmaat gebeurtenissen voor die als onverwacht worden ervaren en die de organisatie plotseling uit haar evenwicht brengen. Dergelijke situaties vragen onmiddellijke aandacht, trekken bestuur en toezicht uit hun reguliere ritme en zetten bestaande verhoudingen en besluitvormingsprocessen onder druk. Tussen het voorziene en het onverwachte bevindt zich de voorspelbare verrassing. Dit zijn gebeurtenissen die zich ogenschijnlijk plotseling voordoen, maar waarvan het bestaan als risico al langer bekend is. Zij laten zich niet nauwkeurig voorspellen in tijd, plaats of vorm, maar wel in aard en richting.

Wij onderscheiden daarbij twee typen voorspelbare verrassingen. De eerste categorie bevindt zich binnen de organisatie. Het gaat om kwesties als (beschuldigingen van) ongewenst gedrag, integriteitsproblemen, fraude, een angstcultuur, misbruik van bevoegdheden, conflicten binnen de topstructuur of onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Dergelijke problemen ontstaan zelden van de ene op de andere dag, maar ontwikkelen zich vaak gedurende langere tijd onder de oppervlakte voordat zij zichtbaar worden. De tweede categorie bevindt zich buiten de organisatie. Daarbij gaat het om onverwachte interventies van externe stakeholders, zoals subsidiegevers, overheden, financiers, politici, media of maatschappelijke belangengroepen. Maar ook zaken zoals kunstroof, (digitale) inbraak en ongevallen van medewerkers of bezoekers.

8.1 Signalering, meldingen en zelfreinigend vermogen

In culturele instellingen, kleine tot middelgrote mkb'ers, waar sprake is van korte lijnen, sterke onderlinge afhankelijkheid en soms een informele of familiale cultuur, kunnen dergelijke kwesties zich onzichtbaar ontwikkelen om vervolgens abrupt zichtbaar te worden. Het moment waarop zij naar buiten komen wordt dan ervaren als een verrassing, terwijl het onderliggende fenomeen dat niet is. Een goede meldstructuur is daarom van belang. Een belangrijk vraagstuk daarbij is hoe onafhankelijkheid kan worden geborgd in een sector, waarin lijnen kort zijn en rollen vaak overlappen. Wanneer meldingen uitsluitend binnen de bestaande structuur van bestuur en raad van toezicht worden behandeld, bestaat het risico dat zij juist daar vastlopen waar zij betrekking op hebben. De Wet bescherming klokkenluiders biedt hiervoor handvatten, ook voor kleinere instellingen. Belangrijker nog is het besef dat een melding zelden een op zichzelf staand incident betreft, maar vaak een signaal is van een breder gesprek. Juist

wanneer bestuur en toezicht zelf onderdeel van het probleem zijn, kan een onafhankelijke meldstructuur bijdragen aan tijdige correctie en voorkomen dat spanningen onnodig escaleren.

8.2 Externe stakeholders als voorspelbare verrassing

Het gaat om thema's die niet uniek zijn voor één organisatie, maar in de hele cultuursector voorkomen en die zich onder bepaalde omstandigheden manifesteren. Een van de voorspelbare verrassingen is de plotselinge interventie van externe stakeholders. Kunstenplannen en de cyclus van subsidietoekenning en afwijzing zijn gemeengoed, ze zijn onderdeel van het democratisch proces. Maar wat zich daarbuiten in het informele circuit voordoet kan grote druk en bestuurlijke crises veroorzaken. Veel zo niet alle kunstinstellingen gesteund door het Rijk en de lagere overheden zijn in de afgelopen decennia verzelfstandigd en daarmee autonome organisaties geworden, met eigen bestuur en toezicht. Maar dat neemt niet weg dat subsidiegevers juist nu toch wel graag een flinke vinger in de pap houden. Of juist bang zijn om de handen te branden. De volgende casussen laten zien hoe deze spanning tussen formele autonomie en feitelijke invloed zich in de praktijk kan voordoen.

We abstraheren de werkelijkheid. In een geval leidde een kwartaalrapportage tijdens een zomerreces in een relatief kleine gemeente tot grote onrust. Waar het stichtingsbestuur en toezicht het melden van de cijfers zagen als onderdeel van de reguliere planning- en control cyclus, werd deze informatie door een politieke bestuurder aangegrepen om het bestaansrecht van de instelling ter sprake te brengen. Binnen korte tijd ontstond een discussie over vergaande ingrepen die kort daarvoor nog ondenkbaar leken.

Een tweede niet fictieve casus laat een culturele instelling zien die een gevoelig restitutie dossier had voorgelegd aan een gemandateerde onafhankelijke nationale commissie. Nadat deze tot een helder en bindend oordeel tussen partijen was gekomen, leek de kwestie afgedaan. Toch veranderde de situatie toen zich alsnog politieke actoren zich ermee gingen bemoeien. Uiteindelijk voelde de instelling zich genooddaakt een andere koers te gaan dan op basis van het bindende onafhankelijke advies voor de hand had gelegen.

In een derde voorbeeld werd de subsidierelatie gebruikt als sturingsinstrument. De instelling was formeel vrij haar eigen inhoudelijke keuzes te maken, binnen de begroting en de eigen opbrengsten, maar kreeg nadrukkelijke signalen over welke activiteiten wenselijk werden geacht en welke juist niet. Hoewel die aanwijzingen niet altijd formeel werden opgelegd, werd impliciet duidelijk gemaakt dat toekomstige financiering afhankelijk zou zijn van de gemaakte keuzes.

Een vierde casus betreft een situatie waarin de politiek en andere de partijen zich schuil hielden. Na een abrupt ontslag van een bestuurder ontstonden vragen over de rol van de raad van toezicht en de wijze waarop die besluiten tot stand waren gekomen. Bestuurders, medewerkers en andere betrokkenen hoopten op onafhankelijk onderzoek of een vorm van bemiddeling. De belangrijkste subsidiegevers, financiers en overheden kozen er echter voor afstand te bewaren. Waar eerder invloed werd uitgeoefend, bleef ingrijpen nu uit.

Voorbeelden voor het oprapen, de meeste komen echter niet naar buiten. Wegkijken of slikken is in dit niemandsland verleidelijk. De raad van toezicht is oppermachtig en er staat ook niets over de rol van de overheid of andere stakeholders in de code. Een ongeregelde zone waarin de grens van het behoorlijk bestuur achteloos verschuift. En waar bestuurders en toezichthouders die de rug recht houden voor hun toekomst mogen vrezen. Welke afspraken maak je over deze voorspelbare verrassingen, hoe verhoudt een instelling zich tegenover ‘tit for tat’ politiek en filantropisch opportunisme? Kan ook hier een derde orgaan, met vertegenwoordiging van de stakeholders en een eigen adviesrol en verslaglegging, een oogje in het zeil houden?

8.3 Hygiëne bij spanningen en conflicten

Wanneer spanningen ontstaan, blijkt de wijze waarop wordt gehandeld vaak bepalender voor de uitkomst dan de formele structuur waarbinnen dat gebeurt. Juist onder druk bestaat de neiging om snel te handelen, terwijl zorgvuldigheid dan het meest nodig is. Het verzamelen van feiten, het horen van betrokkenen en het expliciteren van verschillende zienswijzen en perspectieven verdient voorrang boven het snel nemen van ingrijpende besluiten. Overhaaste besluitvorming vergroot de kans op onnodige escalatie. Dat kost tijd, geld en kan leiden tot een moeilijk herstelbare vertrouwensbreuk. Het is wenselijk dat spanningen worden uitgesproken en escalatie gereguleerd plaatsvindt. Daarmee wordt bedoeld dat een incident geen persoonlijke kwestie wordt, maar langs organisatorische lijnen wordt besproken en opgelost.

Hetzelfde geldt voor juridisering. Hoewel juridische stappen soms onvermijdelijk zijn, zeker bij ernstige of strafrechtelijk relevante meldingen, leidt een te vroege juridische benadering snel tot verharding van verhoudingen en het verdwijnen van ruimte voor dialoog, bemiddeling en herstel van vertrouwen. Ook het inschakelen van externe onderzoekers of adviseurs vraagt om een zorgvuldige afweging. Onafhankelijkheid en objectivering kunnen belangrijke voordelen bieden, maar gaan vaak gepaard met verlies van regie, extra kosten en grotere publieke zichtbaarheid. Daarbij is het van belang dat bestuur en raad van toezicht hun eigen verantwoordelijkheden blijven nemen. Interne kwesties behoren in beginsel tot het domein van het bestuur, in communicatie met de raad van toezicht. Pas wanneer het bestuur zelf onderwerp van de kwestie is, ligt het bij de raad van toezicht. Diezelfde zorgvuldigheid geldt voor de communicatie naar buiten. Vertrouwen wordt versterkt wanneer eerst de feiten worden vastgesteld, vervolgens betekenis wordt gegeven aan wat is gebeurd en pas daarna wordt gecommuniceerd. Juist deze combinatie van zorgvuldigheid, rolzuiverheid en communicatie draagt bij aan de governance-hygiëne die nodig is om spanningen te kanaliseren voordat zij uitgroeien tot crises.

9. EEN OPLEIDINGSPROGRAMMA

Leren vóór het misgaat – investeren in professionele governance

In conflictsituaties ontbreekt vaak het handelingsrepertoire om een patstelling te voorkomen. Tegen deze achtergrond bevelen wij aan om een opleidingsprogramma te ontwikkelen voor bestuurders en leden van raden van toezicht in de culturele sector. Een dergelijk programma dient niet te worden opgevat als een eenmalige cursus, maar als een doorlopende voorziening. Het doel is om betrokkenen beter toe te rusten op de praktijk van governance. Daarbij gaat het nadrukkelijk om het versterken van rolvastheid, het ontwikkelen van vaardigheden voor tegenspraak en conflictbeheersing, en het respecteren van de ruimte die juist aan een bestuur moet worden gelaten gelet op de artistieke opdracht en maatschappelijke functie.

9.1 Vernieuwing van toezicht

Het programma heeft een preventief karakter: het beoogt juist ontsporing van de governance te voorkomen. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteedt aan hoe toezicht in de culturele sector zichzelf vernieuwt. Raden van toezicht functioneren doorgaans stabiel, maar zijn van nature defensief en ontwikkelen zich adynamisch mee met een veranderende maatschappelijke context. Maar kunst en dus ook één culturele instelling opereert in een samenleving waarin opvattingen over artistieke vrijheid, kwaliteit, thematiek, leiderschap, transparantie, publieke verantwoording, diversiteit voortdurend verschuiven. Toezicht kan aansluiting verliezen bij de publieke waarde die het geacht wordt te beschermen. De kern van dit vraagstuk ligt mede in de inrichting van het toezicht zelf. Raden van toezicht stellen zichzelf samen, vaak met oog voor de eigen continuïteit. Tegelijkertijd leidt dit tot een zekere geslotenheid. Bekende netwerken, bestuurlijke ervaring en onderlinge chemie bepalen in belangrijke mate wie toetreedt. Dat is begrijpelijk, maar het beperkt de instroom van nieuwe ideeën. Daarmee ontstaat het risico dat toezicht vooral bevestigt wat het al kent. Volwassen toezicht vraagt om een opener systeem: met transparante werving, expliciete ruimte voor veranderende strategieën en financiering, serieuze feedback en tegenspraak, structurele opleiding en geïnstitutionaliseerde vormen van externe reflectie en correctie. Verjonging past omdat nieuwe generaties andere ervaringen, vragen en verwachtingen meebrengen. Zij kunnen de governance versterken en helpen voorkomen dat toezicht een gesloten systeem wordt. Verjonging moet worden gezien als onderdeel van een bredere ontwikkeling naar volwassen, open en corrigeerbaar toezicht.

9.2 Inhoud en opzet van het programma

De inhoud van het opleidings- en ontwikkelprogramma bestaat uit een samenhangend geheel van leerlijnen en werkvormen, waarin reflectie, casuïstiek, praktijkgerichte training en georganiseerde instroom elkaar versterken. Een belangrijk onderdeel is reflectie op vormen van evenwicht en ontwikkeling binnen en rond de organisatie. Het opleidingsprogramma biedt ruimte om deze situaties te verkennen en na te denken over vormen van aanvullende, ondersteuning en samenwerking, visitatie,

bemiddeling, publieke verankering en externe legitimatie. Daarnaast neemt het bespreken van casuïstiek een centrale plaats in. Governance wordt juist in de praktijk geleerd, aan de hand van concrete situaties waarin het schuurt. Door dergelijke situaties te analyseren, ontwikkelen deelnemers een scherper inzicht in patronen. Dit helpt hen om taal en handelingsopties te ontwikkelen voordat vergelijkbare situaties zich in de eigen praktijk voordoen. Het programma houdt rekening met verschillen tussen doelgroepen en fasen in de governanceketen. Voor jonge of relatief onervaren bestuurders kan de nadruk liggen op het leren navigeren in complexe toezichtverhoudingen. Het programma richt zich op de vraag hoe de klankbordrol kan worden ingevuld zonder in de bestuurlijke bevoegdheid te treden, en hoe dilemma's besproken kunnen worden zonder dat deze ontaarden in instructies of machtspolitiek. Daarbij wordt geoefend met gespreksvoering, het herkennen van groepsdynamiek en informele machtsvorming, en het versterken van het zelfreinigend vermogen van de raad van toezicht. Juist op deze punten blijkt in de praktijk regelmatig sprake van tekortkomingen. Voor bestuurders ligt de focus op het professioneel omgaan met toezichthouders, wanneer deze dominant, onduidelijk of grensoverschrijdend opereren. Daarbij gaat het om het delen van informatie zonder de regie te verliezen, het bespreekbaar maken van dilemma's zonder dat deze tegen de bestuurder worden gebruikt, en het stellen van grenzen aan rol-overschrijdend gedrag. Ook juridische, procedurele en relationele zorgvuldigheid in conflictsituaties komt nadrukkelijk aan bod, evenals het opstellen van een escalatieprotocol.

9.3 Een casus – Bestuurlijke dynamiek in een instelling

Nog een fictieve situatie ter ondersteuning van ons betoog. Een culturele instelling wordt geconfronteerd met signalen van medewerkers over werkcultuur, werkdruk en samenwerking. De geuite zorgen leiden tot onrust binnen de organisatie, ook omdat niet alle medewerkers zich in deze signalen herkennen. Hierdoor staan verschillende twee groepen recht tegenover elkaar en wordt de situatie complex. Naast interne spanningen ontstaat ook externe aandacht van stakeholders en vervolgens media, of andersom, waardoor vragen rijzen over de wijze waarop bestuur en toezicht met de situatie omgaan. De raad van toezicht geeft in deze situatie actief invulling aan zijn toezichthoudende rol. Zij laat een onafhankelijk en organisatie breed onderzoek uitvoeren, waarin medewerkers vertrouwelijk hun ervaringen kunnen delen. Daarnaast neemt de raad van toezicht verantwoordelijkheid voor de communicatie met stakeholders en bewaakt zij de balans tussen openheid en vertrouwelijkheid. Op basis van de onderzoeksresultaten kiest de raad van toezicht niet voor een personele wisseling aan de top, maar voor een structurele versterking van de governance en de bestuurlijke organisatie. Ook reflecteert de raad van toezicht expliciet op haar eigen rol en verantwoordelijkheid in het verloop van de gebeurtenissen en spreekt zij de ambitie uit om samen met het bestuur te werken aan herstel van vertrouwen en verbetering van de samenwerking.

Deze casus laat zien dat effectief toezicht meer omvat dan het beoordelen van het functioneren van een bestuurder. In situaties van organisatorische spanning vraagt goed toezicht om een zorgvuldige afweging van uiteenlopende belangen en signalen, om zichtbaarheid zonder overname van bestuurlijke verantwoordelijkheden en om het vermogen om structurele oplossingen te verkiezen boven louter personele maatregelen. Daarmee wordt het belang van een professionele en reflectieve raad van toezicht die niet alleen toeziet, maar ook bijdraagt aan het lerend vermogen en de veerkracht van de organisatie benadrukt. Een goede bestuurder speelt hierin eveneens een cruciale rol. Door transparant, zorgvuldig en

reflectief te handelen creëert hij of zij de voorwaarden waaronder toezicht effectief kan functioneren. In die zin maakt goed bestuur goed toezicht mogelijk.

10. JURIDISCH GEBORGD, PRAKTISCH BEDOELD

Waar de code ophoudt – En waar governance echt begint

De kern van de problematiek die wij beschrijven, ligt niet primair in het ontbreken van regels, maar in de manier waarop bestaande structuren functioneren. Daarom ligt de nadruk op praktische handreikingen. Het recht biedt daarbij het fundament. Het markeert de ondergrens van wat is toegestaan en mogelijk is, maar vult niet in hoe bestuurders en toezichthouders zich in complexe situaties tot elkaar verhouden. Op basis van onze bevindingen in deze rapportage formuleren wij daarom de volgende concrete actiepunten:

1. **Introduceer een escalatieprotocol.** Dit protocol voorziet onder anderen in een vaste volgorde van handelen, een verplichte bezinningsperiode en de mogelijkheid tot onafhankelijke bemiddeling voordat wordt overgegaan tot ingrijpende besluiten zoals schorsing of ontslag. Of een ontruiming bij een noodsituatie.
2. **Schrijf je in voor en bevorder het geschillenhuis.** Dat gaat laagdrempelig en onafhankelijk functioneren, met ruimte voor bemiddeling en reflectie binnen de instellingen en sector.
3. **Verduidelijk de werkgeversrol van de raad van toezicht.** Leg expliciet vast hoe beoordeling, feedback, schorsing en ontslag van bestuurders plaatsvindt, en zorg voor onafhankelijke toetsing bij conflicten of een dreigende vertrouwensbreuk.
4. **Ontwikkel een opleidingsprogramma.** Richt een opleidingsprogramma voor bestuurders en toezichthouders en gebruik daarbij praktijkcasuïstiek uit de culturele sector.
5. **Werk met expliciete profielschetsen voor toezicht en voorzitterschap.** Stel heldere algemeen geldige profielschetsen op voor toezichthouders en in het bijzonder voor voorzitters van raden van toezicht.
6. **Organiseer werkbalans in de topstructuur en doe aan externe reflectie.** Versterk het corrigerend vermogen van raden van toezicht en bestuur door periodieke visitaties, onafhankelijke evaluaties, externe vertrouwenspersonen en ruimte voor kritische feedback vanuit stakeholders.
7. **Overweeg de invoering van een Adviescommissie op maat.** Een Adviescommissie kan een rol spelen bij het geven van advies aan bestuur en toezicht om stabiliteit te brengen bij het maken van strategische keuzes, benoeming en schorsing, grote investeringen en andere ingrijpende besluiten.
8. **Verken de mogelijkheden van de bestuurssecretaris.** Erken de functie van secretaris als cruciale schakel binnen de organisatie, die bijdraagt aan evenwichtige verhoudingen tussen bestuur en toezicht.
9. **Investeer actief in een open aanspreekcultuur.** Stimuleer een cultuur waarin ruimte, reflectie, tegenspraak en het bespreken van spanningen worden gezien als professionele verantwoordelijkheid.

11. ABSTRACT

Na de onraad – Op zoek naar herstel, balans en bestuurlijke veerkracht

Deze white paper is een vervolg op het eerder gepubliceerde rapport De onraad van toezicht. De werking van de governance in de culturele sector wordt onderzocht en er volgen suggesties om binnen het bestaande model meer houvast te creëren bij spanningen, conflicten en patstellingen in (de top van) instelling. Problemen komen veelal niet voort uit een gebrek aan regels, maar uit een gebrek aan kennis, ervaring, een ongelijk speelveld tussen toezichthouders en bestuurders en het ontbreken van effectieve interventiemechanismen.

In dit rapport volgen wij een twee sporen. Enerzijds stellen we verbeteringen voor binnen het bestaande model van bestuur & toezicht en de inzet van de code. Daarbij ligt de nadruk op het speelveld tussen bestuur en toezicht, procedurele discipline, rolvastheid en transparante besluitvorming. Met expliciete aandacht voor timing, volgorde en reflectie als voorwaarden voor goed bestuur en toezicht. Anderzijds worden aanvullende praktische handreikingen gedaan voor situaties waarin het huidige model tekortschiet, met name bij -en bij het voorkomen van- structurele patstellingen, machtsconcentratie en informele externe beïnvloeding.

In dat kader introduceren wij het derde orgaan, een anker binnen de stichting in de vorm van een Adviescommissie, als platform voor het wegen van belangrijke en existentiële ontwikkelingen in de rechtspersoon. De rol van stakeholders, de toekomst strategie, invloed van buiten de formele structuren, profielen van de top van de instelling, zulke onderwerpen kunnen hier getoetst worden en voorzien van een advies aan bestuur en/of raad van toezicht. Ook stellen wij concrete instrumenten voor die de positie van de bestuurder ondersteunen. Een sector breed *Geschillenhuys* kan functioneren als onafhankelijk bemiddelings- en reflectiemechanisme. Daarnaast bevat het rapport praktische handreikingen voor de professionalisering van bestuur en toezicht, waaronder een opleidingsprogramma, verbetering van de werving en selectie van bestuur en toezicht, herijking van de werkgeversrol en andere interne waarborgen.

De conclusie is dat governance in de culturele sector in belangrijke mate wordt bepaald door gedrag, rolopvatting en het vermogen om tijdig en zorgvuldig te handelen onder druk. Het versterken van governance vraagt dus zowel om een betere toepassing van bestaande code en wetgeving als om de ontwikkeling van aanvullende mechanismen die het gezonde verstand bevorderen. Hiermee hopen wij bij te dragen aan een meer robuust, professioneel en toekomstbestendig systeem van bestuur en toezicht in de culturele sector.

12. DISCUSSIESTELLINGEN

De kwaliteit van governance wordt zichtbaar in de vragen die men stelt -

De elf vragen voor meer inzicht

Discussiestellingen	Eens	Oneens
1. De samenstelling van de raad van toezicht draagt bij aan de effectiviteit van het bestuur.		
2. Het is duidelijk wat een bestuurder/toezichthouder moet doen als de voorzitter van de raad van toezicht slecht functioneert.		
3. De raad van toezicht is in staat zichzelf te corrigeren.		
4. De introductie van een Adviescommissie is een effectieve aanvulling op de huidige structuur.		
5. Een onafhankelijk <i>Geschillenhuys</i> kan bijdragen aan het doorbreken van patstellingen.		
6. De voorzitter is doorslaggevend voor het functioneren van de raad van toezicht.		
7. Een bestuurssecretaris is cruciaal voor de kwaliteit en continuïteit van toezicht.		
8. Een beroep op de vertrouwelijkheid van besluiten van de raad van toezicht gaat ten koste van transparantie.		
9. Een toezichthouder wordt geselecteerd om zijn of haar onwetendheid.		
10. Een Adviescommissie mag verwachten dat men volledig open is bij een casus en men duidelijk aangeeft wat niet wordt gedeeld en om welke reden.		
11. Er moet actief ruimte worden gemaakt voor jonge toezichthouders binnen een raad van toezicht.		