

Ondernemingen, recht en maatschappelijk belang

Opstellen aangeboden aan prof. mr. L.G.H.J. Houwen

SERIE VANWEGE HET
VAN DER HEIJDEN INSTITUUT TE NIJMEGEN
ONDER REDACTIE VAN
PROF. MR. C.D.J. BULTEN (VZ.)
PROF. MR. G. VAN SOLINGE
PROF. MR. M. VAN OLFFEN
PROF. MR. M.P. NIEUWE WEME
PROF. MR. J.B.S. HIJINK
PROF. MR. T. SALEMINK

DEEL 198

Ondernemingen, recht en maatschappelijk belang

Opstellen aangeboden aan prof. mr. L.G.H.J. Houwen

Onder redactie van
Mr. dr. C.F. Perquin-Deelen
Mr. dr. T. van Malssen

Verkorte citeerwijze: Perquin-Deelen & Van Malssen (red.), *Ondernemingen, recht en maatschappelijk belang* (VDHI nr. 198) 2025/[paragraafnummer]
Volledige citeerwijze: C.F. Perquin-Deelen & T. van Malssen (red.), *Ondernemingen, recht en maatschappelijk belang. Opstellen aangeboden aan prof. mr. L.G.H.J. Houwen (Serie Van der Heijden Instituut nr. 198)*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

Het complete productaanbod vindt u in de online webshop: <https://shop.wolterskluwer.nl/>.

Ontwerp omslag: Bert Arts BNO

ISBN 978 90 13 18426 6
NUR 827-715

© 2025, Wolters Kluwer Nederland B.V. e/o de betreffende auteur(s). Alle rechten voorbehouden.
Tekst- en datamining niet toegestaan.

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties. Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. c.q. de betreffende auteur(s). Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

Niets uit deze uitgave mag worden gebruikt of opgeslagen in een applicatie die gebruikmaakt van artificial intelligence (AI) of daarmee vergelijkbare toepassing, waaronder begrepen het gebruik ten behoeve van het trainen van een AI-toepassing.

Gebruik van (delen van) de inhoud van deze uitgave voor tekst- en datamining is niet toegestaan.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: wolterskluwer.com/nl-nl/solutions/nederland/algemene-voorwaarden. Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via wolterskluwer.com/nl-nl/privacy-cookies.

Zie inhoud van deze uitgave ook op:
wolterskluwer.com/nl-nl/solutions/inview/

InView



VERKORTE INHOUDSOPGAVE

Ten geleide / XXIII

HOOFDSTUK 1

Recht en governance / 1

Theo Camps

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 Governance / 1
- 1.3 Stapeling van governanceparadigma's / 2
- 1.4 Governance in meerduidige tijden / 5
- 1.5 Legitimiteit in spanningsvolle tijden / 6
- 1.6 Slot / 10

HOOFDSTUK 2

Een stevig gebouw, maar het komt nooit af / 13

Michiel Kooijman

- 2.1 Inleiding / 13
- 2.2 Informeel toezicht / 13
- 2.3 Het rapport Health Care Governance (1999) / 13
- 2.4 De Arcares-code / 14
- 2.5 Naar de Zorgbrede Governancecode 2005 en 2010 / 15
- 2.6 Rapport van de Commissie Halsema / 19
- 2.7 De Governancecode Zorg / 20
- 2.8 Gezag en reikwijdte van de Code / 23
- 2.9 Zelfregulering en draagvlak / 24
- 2.10 De toekomst / 25
- 2.11 Waar was Louis Houwen? / 26

HOOFDSTUK 3

De (rechts)kracht van governance codes: een niet te onderschatten vorm van zelf-regulering / 27

Marleen van Uchelen-Schipper

- 3.1 Inleiding / 27
- 3.2 Bekende governancecodes en hun achtergrond / 28
- 3.3 Zelfregulering / 30
- 3.4 Eigenaarschap van governancecodes / 31
- 3.5 Wijzen van binding aan en handhaving van governancecodes / 32
- 3.6 Doorwerking van governancecodes / 35
- 3.7 Conclusie: de (rechts)kracht van governancecodes / 37

HOOFDSTUK 4

De vermaatschappelijking van organisaties; grenzen in zicht? / 39

Ben Kokx

- 4.1 Inleiding / 39
- 4.2 Mogelijke oorzaak 1: geopolitieke veranderingen / 41
- 4.3 Mogelijke oorzaak 2: politieke verschuivingen op nationaal niveau / 43
- 4.4 Mogelijke oorzaak 3: verschillen in institutionele context, culturen en sturings-ratio's van organisaties / 45
- 4.5 Enkele overwegingen tot slot / 48

HOOFDSTUK 5

De vermaatschappelijking van de coöperatie en het coöperatierecht vanuit financieringsperspectief / 51

Ger Van der Sangen

- 5.1 Inleiding / 51
- 5.2 Vermaatschappelijking van de coöperatie en het coöperatierecht / 52
- 5.3 De economische oriëntatie van de coöperatie en het coöperatierecht / 55
- 5.4 Financiering van de coöperatie – het failliet van de ledenaansprakelijkheid? / 59
- 5.5 Discrepancie tussen de regeling van de financiering en nieuwe vormen van vermaatschappelijking van de coöperatie – een afsluiting / 62

HOOFDSTUK 6

Kubisten en uittreden / 65

Günther Rensen

- 6.1 Inleiding / 65
- 6.2 De Hoge Raad heeft gesproken / 66
- 6.3 Waarom zo streng? / 66

- 6.4 Gevolgen voor bestaande praktijk / 69
- 6.5 Slot / 70

HOOFDSTUK 7

De steward owned zorgorganisatie: de oplossing voor ‘alles’? / 71

Charlotte Perquin-Deelen

- 7.1 Inleiding / 71
- 7.2 Vermaatschappelijking van de zorgsector / 72
- 7.3 De aandeelhouder binnen het zorgbestel: het corporate-ownership-model van Houwen / 73
- 7.4 Steward-ownership-structuur / 76
- 7.5 De wijze lessen van Louis Houwen / 84

HOOFDSTUK 8

Een vergelijkend perspectief op loyaliteits aandelen en aandelen met meervoudig stemrecht: waar gaat het heen (in het semipubliek ondernemingsrecht)? / 85

Bastiaan Kemp en Titiaan Keijzer

- 8.1 Inleiding / 85
- 8.2 Concurrentie in het vennootschapsrecht / 86
- 8.3 Concurrentie in het vennootschapsrecht nader beschouwd / 87
- 8.4 Ontwikkelingen op het gebied van loyaliteits aandelen en aandelen met meervoudig stemrecht / 89
- 8.5 Een race to the top of een race to the bottom? / 94
- 8.6 Relevantie voor het semipubliek ondernemingsrecht / 95

HOOFDSTUK 9

Governance en maatschappelijke verankering in een hybride constructie: de casus vereniging X en bedrijf Y / 97

Freek Lapré

- 9.1 Inleiding / 97
- 9.2 Theoretisch en historisch kader: bestuursmodellen en maatschappelijke verankering / 98
- 9.3 Casus: een ideële vereniging met een zorghotel-BV / 100
- 9.4 Analyse: Governancespanningen in ‘X en Y’ / 101
- 9.5 Conclusie / 106

HOOFDSTUK 10

Bestuur en toezicht bij netwerken in de zorg / 109

Hans Linders

- 10.1 Inleiding / 109
- 10.2 Instellingsbelang en maatschappelijke opgave: altijd parallel aan elkaar? / 110
- 10.3 Governancebronnen en de rol van bestuurders en toezichthouders bij samenwerking / 110
- 10.4 Belangenafweging door bestuurders en toezichthouders / 114
- 10.5 En de zachte kant dan? / 116
- 10.6 Waar leidt dit alles toe? / 116

HOOFDSTUK 11

Het familiebedrijf en de structuurregeling / 119

Karen Verkerk

- 11.1 Inleiding / 119
- 11.2 Structuurregime: de wettelijke regeling / 120
- 11.3 Hoe is sinds de invoering van het structuurregime omgegaan met de toepassing binnen het familiebedrijf? / 121
- 11.4 Het maatpak voor het familiebedrijf onder de structuurregeling / 123
- 11.5 Welke pijn kan nu nog niet of nauwelijks worden weggenomen? / 126
- 11.6 Conclusie / 127

HOOFDSTUK 12

Het enquêterecht en sectorale toezichtwetgeving / 129

Marius Josephus Jitta

- 12.1 Inleiding / 129
- 12.2 Financieel toezichthouders en het enquêterecht / 130
- 12.3 Sectorale wetgeving in enge zin (zorg, onderwijs, woningcorporaties) en het enquêterecht / 134
- 12.4 Vormt het gebrek aan afstemming tussen het enquêterecht en het toezichtrecht in de praktijk een probleem? / 140
- 12.5 Afrondende opmerkingen / 142

HOOFDSTUK 13

Conflicthantering door bestuurders en toezichthouders / 143

Stijn Houwen

- 13.1 Inleiding / 143
- 13.2 Knelpunten raad-van-toezichtmodel / 144
- 13.3 Conflicten tussen bestuur en raad van toezicht / 146

- 13.4 Wettelijke correctiemechanismen bij onderlinge conflicten tussen bestuur en raad van toezicht / 149
- 13.5 Statutaire voorzieningen / 157
- 13.6 Slotbeschouwing / 162

HOOFDSTUK 14

Financiering van woningcorporaties en de earningsstrippingmaatregel / 163

Stan Stevens

- 14.1 Inleiding / 163
- 14.2 De earningsstrippingmaatregel / 165
- 14.3 Uitzonderingen in de ATAD-richtlijn / 166
- 14.4 Verhouding met het verbod op staatssteun / 169
- 14.5 Conclusie en persoonlijke noot / 174

HOOFDSTUK 15

Ontwikkelingen in de zorgvrijstelling voor de vennootschapsbelasting / 175

Lex van Noordenburg

- 15.1 Inleiding / 175
- 15.2 Ontwikkelingen in de zorgsector / 175
- 15.3 Achtergrond van de zorgvrijstelling in de vennootschapsbelasting / 177
- 15.4 Voorwaarden voor de toepassing van de zorgvrijstelling / 177
- 15.5 Ontwikkelingen in fiscale jurisprudentie / 179
- 15.6 Fiscaal beleid van de overheid / 182
- 15.7 Conclusie / 185

HOOFDSTUK 16

Marktwerving in de zorgsector: belemmering of stimulans voor de realisatie van de maatschappelijke doelstelling van zorginstellingen? / 187

Rosanne Kuiper en Daphne Meijers

- 16.1 Inleiding / 187
- 16.2 Van centrale aanbodsturing naar gereguleerde marktwerving in vogelvlucht / 188
- 16.3 Winstuitkering en private equity na de stelselherziening / 190
- 16.4 Gereguleerde marktwerving anno 2025: over zorgcowboys en kapitaalsprinkhanen / 197
- 16.5 Slotbeschouwing / 206

HOOFDSTUK 17

Vermaatschappelijking van de ouderenzorg? / 209

Luuk Arends

- 17.1 Inleiding / 209
- 17.2 De zorgbehoefte van ouderen in cijfers / 210
- 17.3 Ouderenzorg en de overheid door de jaren heen / 210
- 17.4 Andere instrumenten van en met de overheid / 218
- 17.5 Beschouwing / 224
- 17.6 Conclusie / 227

HOOFDSTUK 18

Samenwerkende zorginstellingen en het ondergeschoven kindje: de kaders en kansen van gegevensuitwisseling in het kader van de patiëntenzorg / 229

Milou Janssen en Rosanne Burm

- 18.1 Inleiding / 229
- 18.2 Vormen van samenwerking / 231
- 18.3 Grondslagen en uitzonderingen / 234
- 18.4 Wijzen van gegevensuitwisseling / 240
- 18.5 Privacyrechtelijke rolverdeling / 242
- 18.6 Samenwerkingsafspraken / 244
- 18.7 Slotbeschouwing / 247

HOOFDSTUK 19

Maatschappelijk belang en bedrijfsvrijwilligers in (multinationale) ondernemingen / 249

Jean Schreurs

- 19.1 Inleiding / 249
- 19.2 De discrepantie tussen verplichting en intrinsieke motieven / 250
- 19.3 Diverse motieven voor het meewegen van maatschappelijke belangen / 253
- 19.4 Bedrijfsvrijwilligers: wie zijn ze en hoe werkt het? / 255
- 19.5 Het inzetten van bedrijfsvrijwilligers als integrale strategie / 256
- 19.6 Stichting Samen voor onze Regio, een voorbeeld van een organisatie die bemiddelt in bedrijfsvrijwilligers in de regio Eindhoven / 258
- 19.7 Conclusie en enkele aanbevelingen / 259

HOOFDSTUK 20

Corporate Sustainability Reporting Directive, de weg voorwaarts? ofwel: over het verleden, heden en toekomst van de jaarverslaggeving / 261

Peter van der Zanden

- 20.1 Vooraf / 261
- 20.2 De grondslag voor verslaggeving / 262
- 20.3 De ontwikkelingen rond regulering in het verleden / 262
- 20.4 De stand van zaken in het heden / 263
- 20.5 De verwachtingen in de naaste toekomst / 271
- 20.6 Commentaar op de richting van de ontwikkelingen / 273
- 20.7 De relevantie voor de verslaggeving van organisaties in de semipublieke sfeer / 277

HOOFDSTUK 21

Over doel(overschrijding) van de stichting – meer in het bijzonder van de STAK, ESG en de groene certificaathouder / 279

Kid Schwarz en Rogier Wolf

- 21.1 Inleiding / 279
- 21.2 De stichting en het belang van haar statutaire doel / 280
- 21.3 De STAK: doeloverschrijding, ESG en de positie van de certificaathouder / 285
- 21.4 Eindconclusie / 293

HOOFDSTUK 22

Milieudefensie c.s. tegen Shell: een karretje dat op de zandweg reed / 295

Fred Hammerstein

- 22.1 Inleiding / 295
- 22.2 De overbodige rol van de rechter / 296
- 22.3 Verschil tussen de verplichting van de staat en van een bedrijf / 297
- 22.4 Slotbeschouwing / 302

HOOFDSTUK 23

Wel integratie planetary health; geen shared governance in Governancecode Zorg / 305

Cathy van Beek

- 23.1 Inleiding / 305
- 23.2 Belang van duurzaamheid in de GCZ / 306
- 23.3 Medezeggenschap, zeggenschap en shared governance / 312
- 23.4 Slotbeschouwing / 317

Publicatielijst prof. mr. L.G.H.J. Houwen / 319

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide / XXIII

HOOFDSTUK 1

Recht en governance / 1

Theo Camps

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 Governance / 1
- 1.3 Stapeling van governanceparadigma's / 2
- 1.4 Governance in meerduidige tijden / 5
- 1.5 Legitimiteit in spanningsvolle tijden / 6
- 1.6 Slot / 10

HOOFDSTUK 2

Een stevig gebouw, maar het komt nooit af / 13

Michiel Kooijman

- 2.1 Inleiding / 13
- 2.2 Informeel toezicht / 13
- 2.3 Het rapport Health Care Governance (1999) / 13
- 2.4 De Arcares-code / 14
- 2.5 Naar de Zorgbrede Governancecode 2005 en 2010 / 15
 - 2.5.1 Aanleiding voor een Zorgbrede Governancecode / 15
 - 2.5.2 De Zorgbrede Governancecode 2005 / 17
 - 2.5.3 Evaluatie van de Zorgbrede Governancecode 2005 / 17
 - 2.5.4 De Zorgbrede Governancecode 2010 / 18
- 2.6 Rapport van de Commissie Halsema / 19
- 2.7 De Governancecode Zorg / 20
 - 2.7.1 Aanleiding en inhoud van de Governancecode Zorg 2017 / 20
 - 2.7.2 Evaluatie van de Governancecode Zorg 2017 / 21
 - 2.7.3 De Governancecode Zorg 2022 / 22
- 2.8 Gezag en reikwijdte van de Code / 23
- 2.9 Zelfregulering en draagvlak / 24
- 2.10 De toekomst / 25
- 2.11 Waar was Louis Houwen? / 26

HOOFDSTUK 3

De (rechts)kracht van governance codes: een niet te onderschatten vorm van zelf-regulering / 27

Marleen van Uchelen-Schipper

- 3.1 Inleiding / 27
- 3.2 Bekende governancecodes en hun achtergrond / 28
- 3.3 Zelfregulering / 30
- 3.4 Eigenaarschap van governancecodes / 31
- 3.5 Wijzen van binding aan en handhaving van governancecodes / 32
- 3.6 Doorwerking van governancecodes / 35
- 3.7 Conclusie: de (rechts)kracht van governancecodes / 37

HOOFDSTUK 4

De vermaatschappelijking van organisaties; grenzen in zicht? / 39

Ben Kokx

- 4.1 Inleiding / 39
- 4.2 Mogelijke oorzaak 1: geopolitieke veranderingen / 41
- 4.3 Mogelijke oorzaak 2: politieke verschuivingen op nationaal niveau / 43
- 4.4 Mogelijke oorzaak 3: verschillen in institutionele context, culturen en sturings-ratio's van organisaties / 45
- 4.5 Enkele overwegingen tot slot / 48

HOOFDSTUK 5

De vermaatschappelijking van de coöperatie en het coöperatierecht vanuit financieringsperspectief / 51

Ger Van der Sangen

- 5.1 Inleiding / 51
- 5.2 Vermaatschappelijking van de coöperatie en het coöperatierecht / 52
- 5.3 De economische oriëntatie van de coöperatie en het coöperatierecht / 55
- 5.4 Financiering van de coöperatie – het failliet van de ledenaansprakelijkheid? / 59
- 5.5 Discrepantie tussen de regeling van de financiering en nieuwe vormen van vermaatschappelijking van de coöperatie – een afsluiting / 62

HOOFDSTUK 6

Kubisten en uittreden / 65

Günther Rensen

- 6.1 Inleiding / 65
- 6.2 De Hoge Raad heeft gesproken / 66
- 6.3 Waarom zo streng? / 66

- 6.4 Gevolgen voor bestaande praktijk / 69
- 6.5 Slot / 70

HOOFDSTUK 7

De steward owned zorgorganisatie: de oplossing voor ‘alles’? / 71

Charlotte Perquin-Deelen

- 7.1 Inleiding / 71
- 7.2 Vermaatschappelijking van de zorgsector / 72
- 7.3 De aandeelhouder binnen het zorgbestel: het corporate-ownership-model van Houwen / 73
- 7.4 Steward-ownership-structuur / 76
 - 7.4.1 Kernprincipes van steward ownership / 76
 - 7.4.2 Juridische structuren van steward ownership van een zorg-bv / 77
 - 7.4.2.1 Inleiding / 77
 - 7.4.2.2 Model 1: steward-ownership-stichting en bv / 77
 - 7.4.2.3 Model 2: steward ownership met een STAK / 78
 - 7.4.2.4 Model 3: steward ownership zonder stichting / 79
 - 7.4.2.5 Model 4: STAK en missiestichting / 79
 - 7.4.2.6 Model 5: twee stichtingen / 80
 - 7.4.3 Nadere uitwerking van de basisprincipes van steward ownership bij de zorg-bv / 80
 - 7.4.4 Voldoende flexibel of nieuwe rechtsvorm nodig? / 83
- 7.5 De wijze lessen van Louis Houwen / 84

HOOFDSTUK 8

Een vergelijkend perspectief op loyaliteitsaandelen en aandelen met meervoudig stemrecht: waar gaat het heen (in het semipubliek ondernemingsrecht)? / 85

Bastiaan Kemp en Titiaan Keijzer

- 8.1 Inleiding / 85
- 8.2 Concurrentie in het vennootschapsrecht / 86
- 8.3 Concurrentie in het vennootschapsrecht nader beschouwd / 87
 - 8.3.1 De EU en de VS vergeleken / 87
 - 8.3.2 De situatie bij beursvennootschappen / 88
 - 8.3.3 De drijfveren achter concurrentie op het gebied van regelgeving in het vennootschapsrecht / 89
- 8.4 Ontwikkelingen op het gebied van loyaliteitsaandelen en aandelen met meervoudig stemrecht / 89
 - 8.4.1 Stemverhoudingen / 89
 - 8.4.2 Toekenning van loyaliteitsaandelen en aandelen met meervoudig stemrecht / 91
 - 8.4.3 Meerderheidsvereisten / 92
 - 8.4.4 Agendapunten / 92
 - 8.4.5 Horizonbepalingen / 93

- 8.5 Een race to the top of een race to the bottom? / 94
- 8.6 Relevantie voor het semipubliek ondernemingsrecht / 95

HOOFDSTUK 9

Governance en maatschappelijke verankering in een hybride constructie: de casus vereniging X en bedrijf Y / 97

Freek Lapré

- 9.1 Inleiding / 97
- 9.2 Theoretisch en historisch kader: bestuursmodellen en maatschappelijke verankering / 98
 - 9.2.1 Traditioneel openbaar bestuur / 98
 - 9.2.2 New Public Management / 98
 - 9.2.3 Public Value Management / 99
 - 9.2.4 Agency-theorie als analysekader / 99
- 9.3 Casus: een ideële vereniging met een zorghotel-BV / 100
 - 9.3.1 Achtergrond / 100
 - 9.3.2 Ontwikkeling tot een hybride constructie / 100
- 9.4 Analyse: Governancespanningen in 'X en Y' / 101
 - 9.4.1 Interne legitimiteit / 101
 - 9.4.2 Externe legitimiteit / 102
 - 9.4.3 Belangensturing / 103
 - 9.4.3.1 Principal-agent-dynamiek / 103
 - 9.4.3.2 Mechanismen voor belangensturing / 103
 - 9.4.4 Maatschappelijke verantwoordelijkheid / 104
 - 9.4.4.1 Publieke waardecreatie / 104
 - 9.4.4.2 Verantwoording en transparantie / 105
 - 9.4.4.3 Spanningsvelden / 105
- 9.5 Conclusie / 106

HOOFDSTUK 10

Bestuur en toezicht bij netwerken in de zorg / 109

Hans Linders

- 10.1 Inleiding / 109
- 10.2 Instellingsbelang en maatschappelijke opgave: altijd parallel aan elkaar? / 110
- 10.3 Governancebronnen en de rol van bestuurders en toezichthouders bij samenwerking / 110
 - 10.3.1 Wat zegt de GCZ 2022 over samenwerking en netwerkvorming? / 110
 - 10.3.2 Geven andere bronnen houvast voor de rol bij samenwerking? / 111
- 10.4 Belangenafweging door bestuurders en toezichthouders / 114
 - 10.4.1 Inleiding / 114
 - 10.4.2 Handvaten voor belangenafweging? / 114
 - 10.4.3 Casuïstiek / 115

- 10.5 En de zachte kant dan? / 116
- 10.6 Waar leidt dit alles toe? / 116

HOOFDSTUK 11

Het familiebedrijf en de structuurregeling / 119

Karen Verkerk

- 11.1 Inleiding / 119
- 11.2 Structuurregime: de wettelijke regeling / 120
- 11.3 Hoe is sinds de invoering van het structuurregime omgegaan met de toepassing binnen het familiebedrijf? / 121
- 11.4 Het maatpak voor het familiebedrijf onder de structuurregeling / 123
 - 11.4.1 Voorkomen is beter dan? / 123
 - 11.4.2 Welke mogelijkheden zijn er wel? / 123
 - 11.4.2.1 Het verzwakte structuurregime / 123
 - 11.4.2.2 Afwijking van de door de wet voorgeschreven regeling / 124
 - 11.4.2.3 De goedkeuringslijst / 125
 - 11.4.2.4 Monistisch bestuursmodel / 125
 - 11.4.2.5 Ontheffingen structuurregeling / 126
- 11.5 Welke pijn kan nu nog niet of nauwelijks worden weggenomen? / 126
- 11.6 Conclusie / 127

HOOFDSTUK 12

Het enquêterecht en sectorale toezichtwetgeving / 129

Marius Josephus Jitta

- 12.1 Inleiding / 129
- 12.2 Financieel toezichthouders en het enquêterecht / 130
 - 12.2.1 De historisch beperkte plaats van de financieel toezichthouders in het enquêterecht / 130
 - 12.2.2 De wenselijkheid van verdere regeling van de relatie tussen de financieel toezichtwetgeving en het enquêterecht / 133
- 12.3 Sectorale wetgeving in enge zin (zorg, onderwijs, woningcorporaties) en het enquêterecht / 134
 - 12.3.1 Toegang tot het enquêterecht voor semipublieke organisaties / 134
 - 12.3.2 Specifieke onduidelijkheden in de semipublieke sectorale wetgeving waar het gaat om het enquêterecht / 135
 - 12.3.3 Het toezicht in de semipublieke sector in enge zin en het enquêterecht / 138
- 12.4 Vormt het gebrek aan afstemming tussen het enquêterecht en het toezichtrecht in de praktijk een probleem? / 140
- 12.5 Afrondende opmerkingen / 142

HOOFDSTUK 13

Conflicthantering door bestuurders en toezichthouders / 143

Stijn Houwen

- 13.1 Inleiding / 143
- 13.2 Knelpunten raad-van-toezichtmodel / 144
- 13.3 Conflicten tussen bestuur en raad van toezicht / 146
 - 13.3.1 Het richtsnoer van bestuur en raad van toezicht / 146
 - 13.3.2 De bron van conflict / 147
- 13.4 Wettelijke correctiemechanismen bij onderlinge conflicten tussen bestuur en raad van toezicht / 149
 - 13.4.1 Inleiding / 149
 - 13.4.2 Ontslag door de rechter / 150
 - 13.4.2.1 Ontwikkeling van artikel 2:298 BW / 150
 - 13.4.2.2 Artikel 2:298 BW als oplossing voor onderlinge conflicten? / 151
 - 13.4.2.3 Bestuurder als belanghebbende? / 152
 - 13.4.2.4 Huidige wettelijke regeling toereikend? / 153
 - 13.4.3 Enquêterecht / 153
 - 13.4.4 Misbruik werkgeversfunctie: ontslagen bestuurder / 155
 - 13.4.5 Bestuurlijke ondertoezichtstelling / 156
- 13.5 Statutaire voorzieningen / 157
 - 13.5.1 Inleiding / 157
 - 13.5.2 Meerwaarde statuten en reglementen / 158
 - 13.5.3 Strategisch partnerschap / 158
 - 13.5.4 Statutaire conflictregeling / 159
- 13.6 Slotbeschouwing / 162

HOOFDSTUK 14

Financiering van woningcorporaties en de earningsstrippingmaatregel / 163

Stan Stevens

- 14.1 Inleiding / 163
- 14.2 De earningsstrippingmaatregel / 165
- 14.3 Uitzonderingen in de ATAD-richtlijn / 166
 - 14.3.1 De stand-alone-bepaling / 166
 - 14.3.2 De uitzondering voor langlopende infrastructuurprojecten / 167
 - 14.3.3 De concernuitzondering / 168
- 14.4 Verhouding met het verbod op staatssteun / 169
 - 14.4.1 Het verbod op staatssteun / 170
 - 14.4.2 Selectiviteit / 171
- 14.5 Conclusie en persoonlijke noot / 174

HOOFDSTUK 15

Ontwikkelingen in de zorgvrijstelling voor de vennootschapsbelasting / 175

Lex van Noordenburg

- 15.1 Inleiding / 175
- 15.2 Ontwikkelingen in de zorgsector / 175
- 15.3 Achtergrond van de zorgvrijstelling in de vennootschapsbelasting / 177
- 15.4 Voorwaarden voor de toepassing van de zorgvrijstelling / 177
- 15.5 Ontwikkelingen in fiscale jurisprudentie / 179
- 15.6 Fiscaal beleid van de overheid / 182
- 15.7 Conclusie / 185

HOOFDSTUK 16

Marktwerking in de zorgsector: belemmering of stimulan voor de realisatie van de maatschappelijke doelstelling van zorginstellingen? / 187

Rosanne Kuiper en Daphne Meijers

- 16.1 Inleiding / 187
- 16.2 Van centrale aanbodsturing naar gereguleerde marktwerking in vogelvlucht / 188
 - 16.2.1 Centrale aanbodsturing (1945-2006) / 188
 - 16.2.2 Gereguleerde marktwerking (2006-heden) / 189
- 16.3 Winstuitkering en private equity na de stelselherziening / 190
 - 16.3.1 Verbod op winstoogmerk / 190
 - 16.3.1.1 Wet toelating zorginstellingen / 191
 - 16.3.1.2 Wet vergroten investeringsmogelijkheden in medisch-specialistische zorg / 192
 - 16.3.2 Private investeerders versus maatschappelijke doelstelling / 194
- 16.4 Gereguleerde marktwerking anno 2025: over zorgcowboys en kapitaalsprinkhanen / 197
 - 16.4.1 Moties op het vlak van private equity en winstuitkering / 197
 - 16.4.1.1 Moties gericht op een sectoraal verbod / 197
 - 16.4.1.2 Moties gericht op een algehele stelselwijziging / 198
 - 16.4.1.3 Moties gericht op aanscherping van regulering en toezicht / 199
 - 16.4.1.4 Scherpe moties en gematigd beleid / 202
 - 16.4.2 Wetsvoorstel Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders / 202
- 16.5 Slotbeschouwing / 206

HOOFDSTUK 17

Vermaatschappelijking van de ouderenzorg? / 209

Luuk Arends

- 17.1 Inleiding / 209
- 17.2 De zorgbehoefte van ouderen in cijfers / 210

17.3	Ouderenzorg en de overheid door de jaren heen / 210
17.3.1	Wet op de bejaardenoord / 211
17.3.2	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten / 211
17.3.3	De Overgangswet verzorgingshuizen / 212
17.3.4	Ontmanteling verzorgingshuizen / 213
17.3.5	Stelselherziening 2015 / 214
	17.3.5.1 Wet langdurige zorg / 214
	17.3.5.2 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 / 215
	17.3.5.3 Zorgverzekeringswet / 217
17.4	Andere instrumenten van en met de overheid / 218
17.4.1	Integraal Zorg Akkoord / 218
17.4.2	Gezond en Actief Leven Akkoord / 219
17.4.3	Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen / 219
17.4.4	Visie op eerstelijnszorg 2030 / 221
17.4.5	Hoofdlijnenakkoord Ouderenzorg 2025 / 222
17.4.6	Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord / 223
17.4.7	Wet domeinoverstijgende samenwerking / 224
17.4.8	Tussenconclusie / 224
17.5	Beschouwing / 224
17.6	Conclusie / 227

HOOFDSTUK 18

Samenwerkende zorginstellingen en het ondergeschoven kindje: de kaders en kansen van gegevensuitwisseling in het kader van de patiëntenzorg / 229

Milou Janssen en Rosanne Burm

18.1	Inleiding / 229
18.2	Vormen van samenwerking / 231
18.2.1	Uitbesteding / 231
18.2.2	Joint venture / 232
18.2.3	Netwerksamenwerking / 233
18.3	Grondslagen en uitzonderingen / 234
18.3.1	Bescherming patiëntgegevens / 234
18.3.2	Een (gezamenlijke) behandelingsovereenkomst / 235
18.3.3	Afzonderlijke behandelingsovereenkomsten / 237
18.3.4	Grondslag verschilt per samenwerking / 239
18.4	Wijzen van gegevensuitwisseling / 240
18.5	Privacyrechtelijke rolverdeling / 242
18.5.1	Zelfstandig verwerkingsverantwoordelijken / 242
18.5.2	Gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken / 243
18.6	Samenwerkingsafspraken / 244
18.6.1	Waarom afspraken? / 244
18.6.2	Te maken afspraken / 244
18.7	Slotbeschouwing / 247

HOOFDSTUK 19

Maatschappelijk belang en bedrijfsvrijwilligers in (multinationale) ondernemingen / 249

Jean Schreurs

- 19.1 Inleiding / 249
- 19.2 De discrepantie tussen verplichting en intrinsieke motieven / 250
- 19.3 Diverse motieven voor het meewegen van maatschappelijke belangen / 253
- 19.4 Bedrijfsvrijwilligers: wie zijn ze en hoe werkt het? / 255
- 19.5 Het inzetten van bedrijfsvrijwilligers als integrale strategie / 256
- 19.6 Stichting Samen voor onze Regio, een voorbeeld van een organisatie die bemiddelt in bedrijfsvrijwilligers in de regio Eindhoven / 258
- 19.7 Conclusie en enkele aanbevelingen / 259

HOOFDSTUK 20

Corporate Sustainability Reporting Directive, de weg voorwaarts? ofwel: over het verleden, heden en toekomst van de jaarverslaggeving / 261

Peter van der Zanden

- 20.1 Vooraf / 261
- 20.2 De grondslag voor verslaggeving / 262
- 20.3 De ontwikkelingen rond regulering in het verleden / 262
- 20.4 De stand van zaken in het heden / 263
 - 20.4.1 Regelgeving met betrekking tot de jaarrekening / 263
 - 20.4.2 Regelgeving met betrekking tot het bestuursverslag / 267
- 20.5 De verwachtingen in de naaste toekomst / 271
- 20.6 Commentaar op de richting van de ontwikkelingen / 273
 - 20.6.1 Wijze van regulering / 274
 - 20.6.2 De inhoud / 274
- 20.7 De relevantie voor de verslaggeving van organisaties in de semipublieke sfeer / 277

HOOFDSTUK 21

Over doel(overschrijding) van de stichting – meer in het bijzonder van de STAK, ESG en de groene certificaathouder / 279

Kid Schwarz en Rogier Wolf

- 21.1 Inleiding / 279
- 21.2 De stichting en het belang van haar statutaire doel / 280
 - 21.2.1 Een korte schets van de stichting en haar doelomschrijving / 280
 - 21.2.2 Doeloverschrijding algemeen en in het bijzonder bij de stichting / 281
 - 21.2.3 De Curaçaose oplossing / 284
 - 21.2.4 Tussenconclusie / 285
- 21.3 De STAK: doeloverschrijding, ESG en de positie van de certificaathouder / 285
 - 21.3.1 De STAK en certificering van aandelen / 285

- 21.3.2 Doel van de STAK / 287
- 21.3.3 Doeloverschrijding van de STAK door verkoop van in de beheer gehouden aandelen / 288
- 21.3.4 Doeloverschrijding van de STAK gerelateerd aan ESG / 289
- 21.3.5 De certificaathouder als groene of maatschappelijke kapitaalverschaffer / 291
- 21.4 Eindconclusie / 293

HOOFDSTUK 22

Milieudefensie c.s. tegen Shell: een karretje dat op de zandweg reed / 295

Fred Hammerstein

- 22.1 Inleiding / 295
- 22.2 De overbodige rol van de rechter / 296
- 22.3 Verschil tussen de verplichting van de staat en van een bedrijf / 297
 - 22.3.1 Staat versus bedrijf / 297
 - 22.3.2 Uiteenlopende opvattingen / 298
 - 22.3.3 Alternatieve oplossingen en de mogelijke rol van het (toekomstige) ondernemingsrecht / 298
 - 22.3.4 Het ondernemingsrecht van de toekomst / 299
 - 22.3.5 Twee fundamentele vragen / 300
 - 22.3.6 Wat dan wel? / 301
- 22.4 Slotbeschouwing / 302

HOOFDSTUK 23

Wel integratie planetary health; geen shared governance in Governancecode Zorg / 305

Cathy van Beek

- 23.1 Inleiding / 305
- 23.2 Belang van duurzaamheid in de GCZ / 306
 - 23.2.1 Maatschappelijk belang in GCZ steeds meer gewicht / 306
 - 23.2.2 Expliciete aandacht voor verduurzaming in GCZ ontbreekt / 308
 - 23.2.3 Green Deals Duurzame Zorg parallel proces / 309
 - 23.2.4 Governancelessen uit de private sector? / 310
- 23.3 Medezeggenschap, zeggenschap en shared governance / 312
 - 23.3.1 Inleiding / 312
 - 23.3.2 Innovatie van de governance in de zorg vanwege domeinoverstijgende netwerken? / 313
 - 23.3.3 Zeggenschap versterken door 'shared governance' in de zorg? / 314
- 23.4 Slotbeschouwing / 317

Publicatielijst prof. mr. L.G.H.J. Houwen / 319

TEN GELEIDE

Na dertig jaar advocatuur en een vier decennia omspannende wetenschappelijke carrière hangt Louis Houwen aan het einde van 2025 zijn toga in de kast. Hij neemt afscheid als advocaat-partner bij Dirkzwager en als bijzonder hoogleraar bij TIAS School for Business and Society. Reden om, met medewerking van (oud-)collega's uit wetenschap en praktijk, een liber amicorum voor Louis samen te stellen.¹

Louis Houwen startte zijn juridische loopbaan in 1982 als student rechtsgeleerdheid aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen, waar hij in 1986 zijn bul in ontvangst mocht nemen. Na zijn afstuderen werd hij promovendus (wetenschappelijk medewerker) bij het Van der Heijden Instituut, om in 1993 samen met Jean Schreurs en Pauline Schoonbrood te promoveren op de rechtsvergelijkende studie *Aansprakelijkheid in concernverhoudingen*.

Onder continuering van zijn wetenschappelijke activiteiten zette Louis vervolgens de stap naar de advocatuur. Hij werd advocaat bij Dirkzwager in Nijmegen en trad in 1999 toe tot de partnerschap. Vanaf 2009 combineerde Louis zijn advocatuurlijke werkzaamheden met een functie als *senior research fellow* bij het Centrum Bestuur Maatschappelijke Onderneming van Tilburg University. In 2011 werd hij benoemd tot bijzonder hoogleraar Publiek-privaat ondernemingsrecht (*public-private governance*) bij TIAS.

Louis is verder redactielid van Tijdschrift voor Ondernemingsrechtbestuur (2012-heden) en lid van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (2013-heden). Hij bekleedde het voorzitterschap van de Commissie Governance Code Cultuur (2017) en was nauw betrokken als adviseur en coauteur bij de Governancecode Zorg 2017 en 2022. Hij was eveneens (co)auteur van de modeldocumenten voor zorgorganisaties in de vorm van een stichting (NVTZ, NVZD) en een bv, en van de modeldocumenten voor de maatschap en de vennootschap onder firma (NVTZ). Ten slotte is Louis docent. In die hoedanigheid deelt hij met verve zijn kennis van het (semipublieke) ondernemingsrecht.

Het semipublieke domein, bestaande uit zorg, onderwijs, woningcorporaties en cultuur, heeft al geruime tijd de bijzondere aandacht van Louis. Hij heeft eigenstandig bijgedragen aan de (door)ontwikkeling van een semipubliek ondernemingsrecht als bijzondere loot aan de stam van het reguliere ondernemingsrecht. Hij heeft daarbij onder meer aandacht voor de inrichting van organisatie- en governancestructuren, tegenstrijdige belangen en belangenverstrengeling, en de laatste jaren ook voor governance van

¹ Wij zijn Daphne Meijers en Rosanne Kuiper zeer erkentelijk voor hun redigeerwerkzaamheden bij de afronding van dit liber amicorum.

netwerkorganisaties. Centraal daarbij staat het maatschappelijk belang. *Ondernemingen, recht en maatschappelijk belang* vormen dan ook de overkoepelende thema's van dit liber amicorum. Het semipublieke domein kent een interessant speelveld met uiteenlopende actoren, zoals privaatrechtelijke ondernemingen met maatschappelijke oriëntatie, externe toezichthouders en andere invloedrijke stakeholders, zoals zorgverzekeraars, branche- en beroepsorganisaties en medezeggenschapsgrémia. Zij houden zich alle bezig met het maatschappelijk belang van goede zorg, goed onderwijs, gedegen volkshuisvesting of een verrijkende cultuur.

Ondernemingen in het semipubliek domein worden gereguleerd door Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en door sectorspecifieke wet- en regelgeving. Het recht vormt daarmee als het ware het scharnier tussen de ondernemingen en het maatschappelijk belang dat zij (mede) hebben te dienen. De bijdragen in dit vriendenboek benaderen deze rijkgeschakeerde thematiek vanuit verschillende (wetenschappelijke) disciplines en sluiten daarmee aan bij de academische en praktijkgerichte samenwerkingen die Louis onderhoudt.

Samenwerkingen met Louis worden altijd gedragen door de materie, maar teren uiteindelijk op een persoonlijke dimensie. Louis is integer en loyaal, en paart een inhoudelijke en procedurele ernst aan persoonlijke zachtaardigheid. Hij communiceert als een volleerd Harvard-onderhandelaar met Limburgse inborst: hard op inhoud en zorgvuldigheid, zacht op de relatie, en bourgondisch gastvrij met eigen en andermans tijd. De keerzijde van deze hartelijkheid is het risico op een ingrijpende hervorming van het tijdsbesef van de ontvanger. Bondigheid van stof behoort namelijk niet tot de best ontwikkelde deugden van de laureaat. Maar omdat Louis een aimabel mens is, is dat niet altijd bezwaarlijk. Dat geldt te meer nu 's mans betogen zijn gevuld met veelal nuttige informatie. Want wat Louis ooit gelezen, gezien of gehoord heeft, dat onthoudt hij en geeft hij door aan de volgende generatie. Menig collega, student of cliënt zal hem dus gaan missen als wandelende encyclopedie, een vat vol geleerde beschouwingen, inkijkjes in de krochten van wet- en regelgeving, nieuw of reeds lang vergaan, en veel *faits divers*.

Verschillende persoonlijke noten in de hier opgenomen bijdragen leggen getuigenis af van de (eigen)aardigheden van deze markante en bovenal bijzonder plezierige persoonlijkheid.

De redactie
Charlotte Perquin-Deelen
Tom van Malssen

HOOFDSTUK 1

Recht en governance

Een tijdelijke greep op het ongrijpbare

*Theo Camps*¹

1.1 Inleiding

De lange publicatielijst van Louis Houwen laat zien dat hij een jurist is met de behoefte om steeds grensverkenningen uit te voeren die het juridische domein overstijgen en verrijken. In het gestalte geven aan die behoefte ligt een grote academische en praktijkwaarde van het werk van Louis; juridische professionals leren ervan en passen inzichten toe en academici verdiepen hun analyses. Louis laat daarmee zien dat TIAS als business school een academische ontmoetingsplek is voor verschillende academische disciplines, bestuurders en professionals van velerlei soort die gezamenlijk werken aan het verhelderen van vragen en het verbeteren van oplossingsrichtingen.

Het thema 'governance' loopt als een rode lijn door zijn publicaties, vrijwel altijd verbonden met de besturing van maatschappelijke organisaties.²

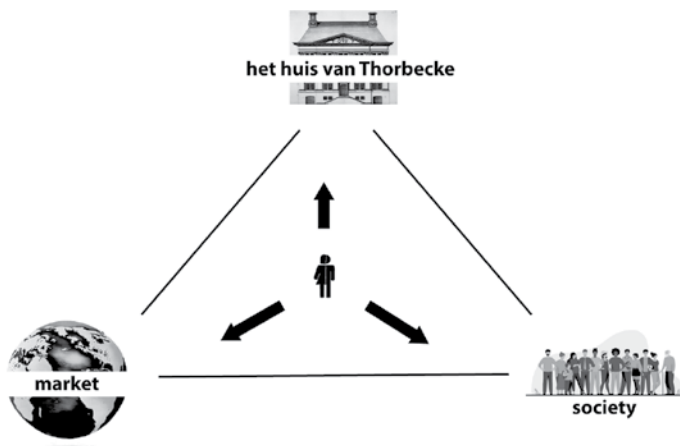
In deze bijdrage wil ik aan de hand van een aantal ontwikkelingen laten zien dat een eenduidige beantwoording van de vraag of de governance van een organisatie op orde is niet mogelijk is; dit hangt immers af van een duiding van de context, die altijd onderdeel hoort te zijn van een dergelijke beoordeling. Op dit punt raken recht en praktijk elkaar. Een formele beoordeling van governance levert een partiële analyse die geen recht doet aan de werkelijkheid.

1.2 Governance

Governance heeft zich ontwikkeld van een aanduiding voor het besturen van één organisatie tot een begrip waarin de samenhang van één organisatie met zijn relevante omgeving centraal staat.

-
- 1 Prof. dr. Th.W.A. Camps (www.camps-company.com) is emeritus hoogleraar aan TIAS/Tilburg University. In de periode 2000 tot 2023 was hij als hoogleraar Organisatiekunde en bestuurskunde verbonden aan TIAS School voor Business and Society. In de periode 1986 tot 2017 was hij actief betrokken als extern adviseur en bestuurder van Rijnconsult Groep B.V. en Berenschot Groep B.V.
 - 2 Zie bijvoorbeeld L.G.H.J. Houwen, 'De maatschappelijke onderneming: rechtsvorm of sturingsfilosofie (1 en 2)', in: *Bestuur en Toezicht maatschappelijke onderneming* (BMTO) 2010.

Figuur 1



De driehoek (figuur 1) overheid, markt, civil society is een goed beeld om die relevante omgeving en de dynamiek daarin te duiden. De driehoek biedt de mogelijkheid om duidelijk te maken of de governance van een organisatie in een van de punten van de driehoek het sterkst is verbonden en geeft tevens de mogelijkheid (de noodzaak) om de relaties naar de andere punten van de driehoek te expliciteren.

Is het mogelijk om eenduidig vast te stellen of de governance van een organisatie op orde is? Het antwoord op deze vraag is van belang omdat bestuurders en toezichthouders daarvan afhankelijk zijn. Bij een audit die op verbetering is gericht vormt het antwoord op deze vraag onderdeel van een ontwikkelingspad voor de organisatie; bij een conflict in de bestuurskamer is het bepalend voor de carrière van de bestuurder.

Governance is geen geïsoleerd onderwerp. Het duiden, begrijpen en kwalificeren van governance is alleen maar mogelijk in samenhang met de context waarin besturen plaatsvindt. De uitkomst van de beoordeling van governance is bovendien afhankelijk van het heersende governanceparadigma.

1.3 Stapeling van governanceparadigma's

Maatschappelijke organisaties zijn in de loop van de decennia (wanneer we beginnen bij de periode na de Tweede Wereldoorlog) verschoven in de driehoek. In de periode na 1945 lag een sterke nadruk op de juridische verankering en de relatie ten opzichte van de wettelijke context vanuit de overheid. Je kunt spreken van een juridisch governanceparadigma dat domineerde. Die periode wordt gekenmerkt door een sterke dominantie van denken over governance vanuit 'het recht'. De bredere invulling van het governancebegrip dat we nu kennen was toen niet aan de orde. De belangrijkste vragen waren: hoe is de governance wettelijk verankerd en hoe is het statutair geregeld? Op basis van de beantwoording van die twee vragen kon je vaststellen 'bij wie de verantwoordelijkheden berustten en aan wie verantwoording moest worden afgelegd'.

De groei van de verzorgingsstaat in de naoorlogse periode ging gepaard met een groei van de overheid en een steeds grotere greep van de overheid op sectoren van de samenleving. Die greep kreeg vooral gestalte door beleidsdenken en beleidsvorming. Beleid vormde de

afspiegeling van de werkelijkheid in nota's, plannen en besluiten van de overheid. Beleid ontwikkelde zich dwars door de samenleving heen en bevatte verwoordingen en jargon waar bestuurders en ambtenaren goed mee konden communiceren; het was echter een moeilijk toegankelijke professionele taal voor burgers die ermee te maken kregen. Ten tijde van die groei is ook de afstand tussen overheden en burgers gegroeid, en meer in het algemeen de afstand tussen de juridische context en de dagelijkse werkelijkheid van burgers.

Rond 1980 stuitte deze ontwikkeling van de overheid op grenzen. De doorgaande groei van de overheid ontmoette politiek-ideologische weerstand en praktische problemen. De politiek-ideologische weerstand vertaalde zich in opvattingen over verzakelijking en verkleining van de overheid. De aanpak van praktische problemen kreeg vorm in de introductie van een nieuw managementinstrumentarium binnen de overheid, gericht op efficiëntieverhoging en kostenreductie. De term 'New Public Management' ('NPM') is het overkoepelende begrip voor deze ontwikkeling. De aandacht voor de inrichting van management- en bedrijfsprocessen nam in die periode sterk toe. De aandacht voor beleidsinhoudelijke onderwerpen werd verdrongen door de aandacht voor procesinrichting. Op het beleidsparadigma werd het managementparadigma gestapeld.³

Decentralisatieprogramma's en het op afstand zetten en afstoten van uitvoeringstaken door de overheid leidde tot nieuwe thema's binnen het maatschappelijke domein (zorg, onderwijs, woningcorporaties, welzijn, cultuur). Het gedrag van de overheid liet beleidsruimte open die in de vorm van strategische positioneringsvragen onderdeel werd van de bestuurlijke agenda van organisaties in het maatschappelijke domein. Een ander thema is de sturing van maatschappelijke organisaties die in deze periode steeds meer aandacht kreeg. Een aantal ontwikkelingen heeft hieraan bijgedragen. Naast de al aangeduide strategische positioneringsvragen ontstonden ook nieuwe vraagstukken door schaalvergroting en door veranderingen ten opzichte van stakeholders: overheden, collega-organisaties, financiers, ketenpartners en opdrachtgevers/klanten/cliënten/patiënten; die laatste reeks termen kan worden gezien als een verwoording van de noodzaak voor een maatschappelijke organisatie om te bepalen hoe kernprocessen en resultaten moeten worden benoemd. De term 'New Public Governance' ('NPG') is voor een groot deel van deze ontwikkelingen het paraplu begrip.

Het governanceparadigma vormde de volgende toevoeging aan deze stapeling.

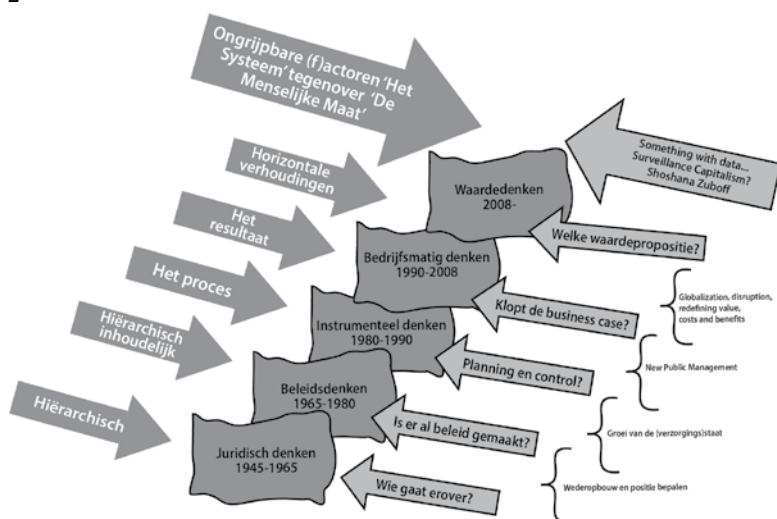
Inmiddels zijn we beland in een tijd die wordt gekenmerkt door een aantal ontwikkelingen waarin burgers de overheid om rechtszekerheid, rechtmatigheid en rechtsgelijkheid vragen, en tegelijkertijd om doelmatigheid, doeltreffendheid en doelgerichtheid. Deze vragen worden in alle mogelijke combinaties en intensiteiten neergelegd bij overheids- en maatschappelijke uitvoeringsorganisaties. Voor individuele burgers is lang niet altijd duidelijk wie de verantwoordelijke uitvoerder is van diensten die hij of zij ontvangt. Door de veelal ondoorzichtige financierings-, kosten- en betalingsverhoudingen ontstaan verhoudingen tussen verwachtingen, mogelijkheden en realisaties die langs alle in het voorgaande genoemde latten worden gemeten; wanneer zich problemen voordoen, komt de lat 'rechtvaardigheid' of 'menselijke maat' daar nog bij. De verhouding tussen algemene beloften (beleid) en individuele verwachting (maatwerk in bediening) leidt onvermijdelijk

3 B. Mellink & M. Oudenampsen, *Neoliberalisme: Een Nederlandse geschiedenis*, Amsterdam: Boom uitgevers 2022.

tot ontevredenheid. In die context spelen ook de normen en waarden van inhoudelijk uitvoerenden (professionals) een belangrijke rol. De professionele opvattingen van een beroepsbeoefenaar of beroepsgroep botsen gemakkelijk, zeker in tijden van financiële krapte en schaarste met beleidskeuzes die door overheden (in de rol van opdrachtgever en financier) worden gemaakt.

De stapeling van paradigma's (figuur 2) is in het nieuwe millennium in hoog tempo verder gegaan.

Figuur 2



De zoektocht naar een duidelijker omschrijving van resultaten die verwacht mogen worden van een maatschappelijke organisatie is uitgemond in een poging om de waarde ervan te bepalen. Veelal in het Engels aangeduid met termen als *value proposition*, *added value* of *public value* wordt gepoogd om de spanning tussen belofte, verwachting en realisatie hanteerbaar te maken. Het geheel van deze benaderingen kan worden gevat onder de term 'waardeparadigma'.⁴

Vervolgens is, sterk onder invloed van IT-gebaseerde bedrijfssystemen, een steeds voelbaarder en zichtbaarder spanning ontstaan tussen de beslisregels die ten grondslag liggen aan de algoritmes van grootschalige verwerkingssystemen (UWV, Belastingdienst, kinderopvangtoeslagen, zorgverzekeringen, schoollotingen, voorrangbeleid sociale huurwoningen) en de door individuele burgers in de behandeling verwachte menselijke maat. Van deze reeks heeft de toeslagenaffaire de meeste impact, zowel politiek (en financieel) als maatschappelijk.⁵

4 A.P. de Man, P. Koene & M. Ars, *How to Survive the Organizational Revolution*, Amsterdam: BIS Publishers 2019. De auteurs laten in deze publicatie zien welke nieuwe organisatiemodellen zijn ontstaan door de mogelijkheden die het combineren van analoge en digitale vormen van organiseren biedt.

5 <https://herstel.toeslagen.nl/dashboard-kinderopvangtoeslag/>.

1.4 Governance in meerduidige tijden

De aanduiding 'menselijke maat' gaat in feite terug op de 'ervaren rechtvaardigheid'. Er bestaat een onoverbrugbare spanning tussen de intimiteit van een een-op-een-relatie (de ultieme menselijke maat) en de anonimiteit van een algoritmisch gestuurd grootschalig systeem (de ultieme ontmenselijking). De overheid probeert deze spanning te overbruggen door beloften die te zeer leunen op niet waar te maken uitvoering; uitvoeringsorganisaties worstelen tussen financierings- en beleidskaders en de mogelijkheden en bereidheid van hun organisaties en professionals. Begrippen als 'rechtvaardigheid' en 'moraliteit' krijgen een steeds centralere rol in uitgangspunten, analyses en oordelen. Dat is niet vreemd, omdat het uiteindelijk gaat over de waardenoptiek van degenen die de besluitvormings-basis en -condities beïnvloeden en bepalen. Het duiden van deze laatste ontwikkelingen in een paradigma is onmogelijk en leidt alleen maar tot een vorm van verbaliseren zonder verder iets toe te voegen. De kernbegrippen die een belangrijke rol spelen zijn benoemd: algoritmische besluitvorming, rechtvaardigheid, moraliteit, menselijke maat; al deze begrippen hebben te maken met onvoldoende overeenstemming en uiteindelijk legitimiteit van collectieve besluitvorming en beslissingen die individuen rechtstreeks raken (uitkeringshoogte, toewijzing van een woning, een plekje voor een kind op school, de wachttijd voor een operatie).

Deze stapeling van paradigma's komt tot uitdrukking in de bestuurskamers van maatschappelijke organisaties. De eisen die worden gesteld aan bestuurders zijn in de loop van de decennia meebewogen met deze ontwikkelingen. In een tweetal artikelen, gebaseerd op het proefschrift van Morris Oosterling, hebben we dit beschreven aan de hand van de advertentieteksten waarin bestuurders voor maatschappelijke ondernemingen worden gezocht.⁶

In het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw lijkt de legitimiteit van handelen van bestuurders een centraal thema te zijn. Dit lijkt ook nog wel een tijd zo te blijven. Legitimiteit is enerzijds gebaseerd op de formele handelingsbasis en anderzijds op vertrouwen. De formele basis is verankerd in wet- en regelgeving. Het vertrouwens-element heeft te maken met verbondenheid tussen de bestuurder en degenen die van de betreffende leiding en besluitvorming afhankelijk zijn.⁷

Legitimiteit is in de kern een erkenning van de functie, rol en verantwoordelijkheid van een bestuurder door anderen (stakeholders) binnen en buiten de organisatie. Dit is een bredere interpretatie van legitimiteit dan een juridische waarin de wettelijke basis voor het handelen van de bestuurder vooropstaat. Deze bredere interpretatie is gerechtvaardigd omdat bestuurders (en toezichthouders) aangesproken worden op hun handelen vanuit heel verschillende gezichtshoeken. Laat ik dit illustreren aan de hand van een situatie die zich in de praktijk veelvuldig voordoet.⁸

6 T. Camps & M. Oosterling, 'Suboptimale uitkomst in het selectieproces van bestuurders in non-profitorganisaties', *M&O* 2021/2; T. Camps & M. Oosterling, 'Kleine teksten, grootse verwachtingen; de toename van eisen aan bestuurders in non-profitorganisaties', *Tijdschrift Bestuurswetenschappen* 2020/4.

7 T. Camps, M. Olde Wolbers & A. Kamma, 'De rol van vertrouwen in samenwerkingsrelaties', *Water Governance* 2016/03.

8 S. Zuboff & K. Schwandt, *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*, Londen: Profile Books 2019.

Sinds de invoering van de Wet normering topinkomens (WNT) leggen bestuurders en toezichthouders in het maatschappelijk domein verantwoording af over de hoogte van beloningen. Wanneer die verantwoording bestaat uit een verwijzing naar de maximaal toegestane beloning en de feitelijke hoogte ervan, dan is dat vanuit een strikt wettelijk oogpunt voldoende. Medewerkers en medezeggenschapsorganen zullen de legitimiteit van de feitelijke hoogte ter discussie stellen op grond van morele overwegingen wanneer zij deze té hoog achten, bijvoorbeeld omdat er sprake is van bezuinigingen in andere delen van de organisatie of slechtere cao-uitkomsten dan verwacht, dus ondanks dat de beloning wél past binnen de juridische grenzen zoals bepaald in de WNT. De legitimiteit van de beloning staat dan (toch) ter discussie.

'Legitimiteit' is een begrip dat een morele, een materiële en een juridische dimensie kent. Ofwel: het deugt, het klopt, het is/wordt (juridisch) toegestaan. Deze dimensies vormen het beoordelingskader voor het handelen van bestuurders. Er is geen sprake van een stabiele verhouding tussen de dimensies. Incidenten en beeldvorming bepalen in hoge mate de mix van de drie dimensies waarmee bestuurders te maken hebben. Bestuurders met onvoldoende sensitiviteit voor het geheel van deze dimensies komen vrij gemakkelijk in de problemen. Vasthouden aan een standpunt dat volgens de letter van de wet correct is, maar als onredelijk of onrechtvaardig beoordeeld wordt door een deel van de stakeholders, kan een bestuurder in een onmogelijke positie brengen. De recente protesten binnen universiteiten (Universiteit van Amsterdam, Universiteit Nijmegen, Universiteit van Tilburg) over de banden van de universiteit met Israëlische universiteiten is hiervoor illustratief. Formele collegestandpunten ontmoeten weerstand bij een deel van de studenten en medewerkers. De formele standpunten zijn juridisch gezien volledig correct: zorgvuldig onderzoek, genuanceerde standpuntbepaling, geen overhaaste stappen. De emotievolle oproepen daartegenover gaan over het direct verbreken van alle banden met Israëlische universiteiten. Deze oproepen ontmoeten weerklank. Een ander recent voorbeeld is de uitvoering van de Spreidingswet door gemeentebesturen. Wettelijk gezien de uitvoering van een taak door een decentrale overheid, feitelijk een maatschappelijk vraagstuk over de acceptatie van een contingent statushouders in de eigen gemeenschap. Juridisch vergelijkbare situaties in de diverse gemeenten, feitelijk heel verschillende bestuurlijke standpunten en verschillende uitkomsten na druk vanuit de lokale samenleving.⁹

Bestuurders die zich in dergelijke situaties beperken tot de formele wettelijke context komen al snel in de problemen. Dat geldt ook voor bestuurders die zich primair door de gevoelens van een deel van hun stakeholders laten leiden. Van bestuurders verwacht men een houding waarin voelbaar en zichtbaar een afweging wordt gemaakt die herleidbaar is naar verschillende dimensies van legitimiteit.

1.5 Legitimiteit in spanningsvolle tijden

Als aangegeven is 'legitimiteit' een begrip dat een morele, een materiële en een juridische dimensie kent, ofwel: het deugt, het klopt, het is/wordt (juridisch) toegestaan. De vraag

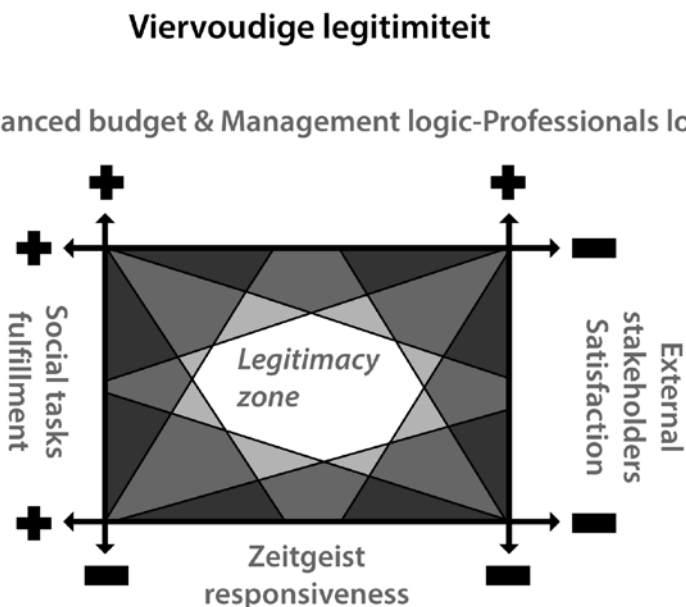
9 <https://www.ru.nl/over-ons/nieuws/ontwikkelingen-demonstraties-op-de-campus>;
<https://www.uva.nl/actueel/demonstraties/veelgestelde-vragen-demonstraties.html>;
<https://vng.nl/nieuws/vng-wil-duidelijkheid-van-rijk-over-uitvoering-asielbeleid>.

is vooral hoe bestuurders hier concreet mee om kunnen gaan, niet alleen nu, maar ook in toekomstige situaties. De dimensies zijn blijvend, de beoordeling ervan is aan veranderingen onderhevig. In het navolgende geef ik een kader om de verschillende dimensies verder uit te werken.

Dit kader gaat uit van de spanning tussen enerzijds het verwerven van voldoende legitimiteit van handelen door bestuurders in het hier en nu, bij actuele vraagstukken, want zonder legitimiteit wordt een bestuurder vleugellam. En anderzijds het verwerven van voldoende legitimiteit voor het toekomstige handelen, want zonder ruimte om strategisch na te denken en een koers voor de toekomst te bepalen tast een bestuurder zijn positie aan; vragen over de toekomst van de organisatie kunnen dan niet afdoende worden beantwoord.

In het navolgende model (figuur 3) zijn de morele, materiële en juridische dimensies op een analytische manier tot vier herordend.¹⁰

Figuur 3



Het model gaat uit van vier dimensies waar een bestuurder rekening mee moet houden bij het tegemoet treden van actuele vraagstukken. Wanneer de bestuurder onvoldoende deze dimensies in acht neemt, zal een verlies aan strategische bewegingsruimte voor de toekomst optreden. Voor alle dimensies geldt dat er sprake kan zijn van een overschrijding of onderschrijding. Als voorbeeld: wanneer een maatschappelijke organisatie veel budget niet besteedt en in reserves stopt, dan is vanaf een 'bepaald punt' sprake van onttrekking van middelen aan het doel waarvoor de middelen beschikbaar zijn gesteld, bijvoorbeeld zorg of onderwijs. Wanneer een maatschappelijke organisatie daarentegen een aantal jaren op rij tekorten oploopt, dan zullen vanaf een 'bepaald punt' vraagtekens worden

¹⁰ Th. Camps & M. Vermeulen (red.), *Een hele onderneming*, Tilburg: Prismaprint 2012.

gezet bij de doelmatigheid van de bestedingen. De term 'bepaald punt' zal in de praktijk worden ingevuld door stakeholders, toezichthouders en financiers.¹¹

De eerste dimensie is bedrijfseconomisch van aard

Maatschappelijke organisaties zijn verplicht om zich te verantwoorden naar hun financiers c.q. subsidiegevers. In zorg, onderwijs en welzijn is vrijwel altijd sprake van het accepteren van een (subsidie)bedrag door een zelfstandige (private) organisatie onder aanvaarding van voorwaarden voor de uitvoering van taken. Aanvaarding van het bedrag betekent een verplichting tot verantwoording van de besteding van de beschikbaar gestelde middelen. Dit geldt vergelijkbaar voor een onderwijsbestuur van een kleine basisschool en voor het bestuur van een groot ziekenhuis. Deze bedrijfseconomische dimensie betekent dan sturing binnen smalle marges. Een paar procent overschot aan het einde van het jaar om toe te voegen aan de reserves is geen probleem en zal worden gezien als goede bedrijfsvoering. Teveel overschot is in de ogen van financiers, toezichthouders en andere betrokkenen een onttrekking van middelen aan de taakuitvoering (zorg, onderwijs) waarvoor deze middelen zijn bedoeld. Langjarige tekorten worden eveneens negatief geduid. De bedrijfseconomische beoordeling beweegt zich tussen deze beide kwalificaties. Het gaat primair over de vraag of de interne bedrijfsvoering op orde is. Wanneer de financiële huishouding onvoldoende op orde is, komen bestuurders in een verantwoordingssituatie ten opzichte van financiers en externe toezichthouders die hun strategische manoeuvreerruimte ontnemen; toestemming vooraf, kortingen en aanvullende verantwoordingen kosten dan niet alleen energie, maar ontnemen ruimte en mogelijkheden om goed na te denken over strategische thema's.

De tweede dimensie is de formele taakstelling waaraan de organisatie zich middels het accepteren van financiering heeft verbonden

Deze formele taakstelling is in feite een contract dat men, meestal met een ministerie, is aangegaan ten aanzien van een maatschappelijke taakstelling. De formele taakstelling gaat over de uitvoering van primaire taken (aantallen leerlingen, examenresultaten, aantallen patiënten en verrichtingen). De formele taakstelling is, in weerwil van pogingen om vooral te beoordelen of de beoogde toegevoegde waarde voor de samenleving is behaald, vooral een cijferbeoordeling die vrij weinig over de bijdrage aan de publieke waarde zegt: kwantitatieve output. Het voldoen aan de formele taakstelling waartoe de organisatie zich heeft verplicht is belangrijk om geen strategische ruimte te verliezen. Externe toezichthouders, zoals De Nederlandsche Bank of de Nederlandse Zorgautoriteit en de belangrijkste financier (het ministerie) zullen gedetailleerde procesinformatie vragen en 'dicht op de organisatie' gaan zitten. Daarmee verdwijnt strategische ruimte voor de organisatie. In plaats van energie te richten op de toekomst, wordt de organisatie steeds naar discussies over interne procesinrichtingen getrokken.

11 Commissie onderzoek faillissementen ziekenhuizen, *De aangekondigde ondergang. Onderzoek naar de faillissementen van het MC Slotervaart en de MC IJsselmeerziekenhuizen*, 2010. Het rapport is als pdf downloadbaar en biedt aan de hand van het gepresenteerde onderzoek een goed inzicht in de feitelijke invulling van 'een bepaald punt'.

De derde dimensie heeft te maken met de verwachtingen van stakeholders

Verschillende stakeholdergroepen zullen, naast de formele taakstelling van de organisatie, verwachten dat aandacht wordt besteed aan onderwerpen die zij van belang vinden. Milieu, duurzaamheid, gezondheid, emancipatie, aandacht voor kwetsbare groepen en individuen zijn voorbeelden van thema's die stakeholdergroepen belangrijk kunnen vinden en waarvan zij verwachten dat bestuurders hieraan aandacht zullen besteden in beleid en uitvoering. Het kan hierbij gaan over heel verschillende stakeholders, variërend van studentengroepen (binnen universiteiten) tot bedrijven (Brainport en woningcorporaties). De kern van deze derde dimensie is dat een maatschappelijke organisatie zich niet kan beperken tot de formele taakstelling en de bijbehorende randvoorwaarden die met de financiers zijn overeengekomen. Er bestaat ook een dimensie die te maken heeft met de maatschappelijke positie die men heeft en de wijze waarop deze wordt ingevuld. Onvoldoende responsiviteit ten aanzien van stakeholders en hun verwachtingen ondergraaft hun legitimiteit en brengt hen in een defensieve positie; hun strategische bewegingsruimte vermindert.

De vierde dimensie heeft betrekking op de tijdgeest

Niet voor niets kennen we in Nederland de uitdrukking 'Wie met de tijdgeest trouwt, zal snel een weduwnaar zijn'. Deze uitdrukking verwijst naar de snelheid waarmee trends en modes opkomen en verdwijnen. Voor bestuurders is het ingewikkeld: zij zullen moeten bepalen in welke mate zij zich conformeren aan de tijdgeest dan wel tegen de tijdgeest inroeien.

Herkenning van de tijdgeest en vertaling ervan in de koersbepaling van de organisatie is een van de pijlers voor de legitimiteit van bestuurders. Een mooi voorbeeld hiervan is het gedrag van woningcorporaties vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw. Woningcorporaties werden geacht zich bezig te houden met projecten die zich uitstrekten tot ruimtelijke ontwikkelingen, de bouw van woningen in alle huurcategorieën en de bouw van woningen voor verkoop in de vrije markt. Conform de tijdgeest vormde dit een invulling van het begrip 'maatschappelijke onderneming'. Een corporatie die dit niet deed, werd in die tijd gezien als een organisatie die niet deed 'wat de bedoeling was'.¹² Inmiddels wordt anders geoordeeld. In de jaren twintig van deze eeuw nemen we afstand van het ongelimiteerde marktdenken voor maatschappelijke organisaties. Ondernemende corporatiebestuurders passen, mede door ontsporingen van collega-bestuurders in voorgaande jaren (Vestia, Rochdale), niet meer in de huidige tijdgeest. Corporaties worden geacht zich te beperken tot het voorzien in voldoende goede woningen in de sociale huursector en zich verre te houden van verruiming van hun taakstelling tot sociale woningvoorziening in het buitenland of tot andere huursegmenten in het binnenland. Voor bestuurders levert dit duivelse dilemma's op. De cycli van beleidsontwikkeling en -realisatie zijn lang in verhouding tot steeds snellere en heftigere wisselingen van de tijdgeest. Daarbij komt dat sentimenten in de samenleving lang niet altijd eenduidig zijn. Bestuurlijke sensitiviteit voor ontwikkelingen in de samenleving moet steeds verfijnder ontwikkeld zijn. Bestuurders die dit onvoldoende beheersen en onvoldoende in de praktijk brengen, ondergraven hun legitimiteit. Bovendien wordt hun strategische ruimte verkleind.

12 P. Sprenger, L. Schoormans & T. Camps, *Verbinding verbroken. Actief sturen op de legitimiteit van een maatschappelijke onderneming*, Berenschot B.V. 2021.

Het toekomstbeeld voor governance van maatschappelijke organisaties is sterk verbonden met de genoemde sensitiviteit van bestuurders.

Algoritmische sturing als voorbeeld

De vermenging van de analoge met de digitale wereld is een van de grote uitdagingen voor bestuurders en toezichthouders in de hedendaagse tijd. Deze vermenging leidt tot nieuwe vraagstukken in het besturen van organisaties. Onderwerpen zoals data-analytics, artificial intelligence en algoritmische sturing zijn in die zin geen afzonderlijke thema's. Ze zijn onderdeel van de verschillende legitimiteitsdimensies. Zo heeft algoritmische sturing invloed op alle vier de dimensies. De belangrijkste aspecten en daarmee verbonden dilemma's zijn in de laatste twee kolommen (figuur 4) aangegeven.

Figuur 4

Contextuele veranderingen en nieuwe legitimiteitsvragen; algoritmische sturing



De legitimiteitsdimensies zullen onderdeel moeten zijn van de te maken afwegingen en de te nemen besluiten en zijn daarmee onderdeel van de bestuurlijke en toezichtagenda. De legitimiteitsdimensies kennen twee belangrijke onderdelen en daarmee verbonden kernvragen. Allereerst: 'passen de afwegingen en besluiten bij de bestuurlijke koers van de organisatie?' Wanneer dit niet het geval is, ontstaan inconsistenties tussen beleid en uitvoering en zal de interne doorvertaling van 'wat de bedoeling is' tot fricties en in het slechtste geval tot een interne legitimiteitscrisis leiden.

In de tweede plaats: 'passen de afwegingen en besluiten bij de verwachtingen van de belangrijkste stakeholders?' Wanneer dit niet het geval is, zal de steun voor de organisatie verminderen en in het slechtste geval tot een externe legitimiteitscrisis leiden.

Beide legitimiteitscrises zijn verbonden met morele, juridische en materiële dimensies. Deze kunnen analytisch worden onderscheiden, maar vormen een samenhangend geheel bij de beoordelingen die in de bestuurskamer aan de orde zijn.

1.6 Slot

Governance (in de meest ruime zin begrepen als 'het besturen van een organisatie') kan alleen maar zinvol beschreven worden in relatie tot de omgeving van de organisatie. Effectief besturen vereist een legitieme basis. De legitimiteit wordt verschaft door interne