

Toezicht
in de **culturele**
sector
een kunst apart

Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding	14
1. Opzet adviestraject	18
1.1 Adviesvraag	18
1.2 Werkwijze	18
1.3 Oplossingsrichtingen	20
1.4 Doelgroep	20
1.5 Begrippenkader	21
↪ Tabel Toezicht in andere sectoren	22
2. Oplossingsrichting I: Instrumentele basis en basiskennis	24
2.1 Samenstelling toezichtorgaan	24
2.2 Benoemingsprocedure en zittingstermijnen	28
2.3 Scholing en kennisborging	31
2.4 Vergoeding	36
2.5 Verantwoording	38
2.6 Sturingsmechanismen in het toezicht	39
2.7 Rollen van de toezichthouder	39
2.8 Controle en evenwicht	43
2.9 Conclusies	44
3. Oplossingsrichting II: Gedrag en cultuur	47
3.1 De informele kant van toezicht	47
3.2 Behavioral governance	47
3.3 Hoe te verbeteren?	51
3.4 Conclusies	53
4. Oplossingsrichting III: Rechtsvormen	55
4.1 De stichting	55
4.2 Alternatieven	56
4.3 Concentratie van toezicht	58
4.4 Conclusies	58
5. Oplossingsrichting IV: Extern toezicht	60
5.1 Weerstand	60
5.2 Het huidige systeem	60
5.3 Verbetervoorstellen: toetsing 2.0	61
5.4 Omgang zorgelijke signalen	62
5.5 Conclusies	64
6. Oplossingsrichting V: Governance Code Cultuur	66
6.1 Wenselijkheid van een code	66
6.2 Functioneren van de code in de praktijk	67
6.3 Verbetervoorstellen	69
6.4 Van wie is de code?	74
6.5 Conclusies	76

7. Aanbevelingen voor beter toezicht	78
Bijlagen	81
Bijlage 1 - Adviesaanvraag	82
Bijlage 2 - Typering van de sector	84
Bijlage 3 - Sturingsmechanismen in het toezicht	88
Bijlage 4 - Toelichting toezicht in andere sectoren	94
Bijlage 5 - Gesprekspartners	96
Bijlage 6 - Literatuur en overige bronnen	100
Colofon	105

Samen vatting

Samenvatting

Met *Toezicht in de culturele sector: een kunst apart* wil de Raad voor Cultuur (hierna: raad) een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van toezicht in cultuur en doet hij een beroep op alle belanghebbenden zich daarvoor krachtig in te zetten. De wens om het toezicht daar waar nodig te verbeteren, heeft geleid tot een brede waaier aan aanbevelingen. Het advies beschrijft wat goed toezicht is, waar de kansen liggen om tot sterk toezicht te komen en welke valkuilen je daarbij kunt tegenkomen.

Toezicht houden gaat over kennis en instrumenten, maar ook over mensen, relaties en communicatie. Zo bestaat goed toezicht niet alleen bij de gratie van wetten, regels en codes. Het is ook afhankelijk van ‘zachte’ factoren als gedrag en cultuur. Als deze factoren niet worden onderkend, belemmert dit een goede naleving van de papieren werkelijkheid. Bovendien vereist de culturele sector, waar relatief veel kleine instellingen opereren, waar projectmatig werken de norm is en waar de subsidiesystematiek leidt tot een onzekere financiële continuïteit, de nodige creativiteit van de toezichthouder. Toezicht houden, zo concludeert de raad, is een vak én een kunst.

De urgentie van dit advies

Goed bestuur en effectief toezicht zijn cruciaal voor het behoud van vertrouwen in de culturele sector. Hoewel er doorgaans zorgvuldig toezicht wordt gehouden, is er op onderdelen ruimte voor verbetering. Dat ziet de raad in zijn eigen beoordelings- en monitoringswerk, daar wijst berichtgeving in de media op en dat blijkt uit de gesprekken die de raad voor dit advies voerde met het veld. De kwaliteit van toezicht komt onder druk te staan door meerdere factoren. Zo is er regelmatig sprake van een gebrek aan inhoudelijke kennis bij toezichthouders, en kampen veel – vaak kleine – organisaties met een tekort aan geschikte kandidaten. Hoe vaak het toezicht precies tekortschiet, is lastig vast te stellen; zonder kwantitatief onderzoek blijven harde cijfers uit. Toch is de overtuiging van de raad helder: iedere verbetering is winst. Bovendien kunnen preventieve maatregelen van grote waarde zijn.

Tegelijkertijd is het toezichthouderschap zwaarder geworden. Nieuwe wet- en regelgeving, zoals de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) en de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA), legt meer verantwoordelijkheden bij toezichthouders. Daarbovenop komen financiële uitdagingen – denk aan de invoering van fair pay – en maatschappelijke opgaven, zoals het vergroten van de toegankelijkheid van cultuur en het waken over de sociale veiligheid in de organisatie. Toezicht heeft meer gewicht en zichtbaarheid gekregen. De tijd is dan ook rijp om het toezicht in de culturele sector een gerichte impuls te geven.

Tot wie richt de raad zich met dit advies?

De aanbevelingen zijn gericht aan de minister van OCW (hierna: OCW), tevens opdrachtgever van het advies, maar ook aan (overige) subsidieverstrekkers, brancheverenigingen en natuurlijk aan de ‘hoofdpersonen’: de culturele instellingen en hun toezichthouders. Daarbij richt de raad zich op de meerjarig gesubsidieerde organisaties.

Deze hebben een relatief hoge continuïteit en zouden daarom voorbeeldstellend mogen zijn. Binnen deze groep zijn grote verschillen in omvang van de organisatie. De grondslag voor een eenduidige indeling ontbreekt. In die context verzoekt de raad de brancheverenigingen in de sector om, met consultatie van OCW en de rijkscultuurfondsen, te definiëren wat grote, middelgrote en kleine organisaties zijn: verschillende aanbevelingen in het advies kennen namelijk een variant voor kleine organisaties.

Waar liggen de kansen voor verbetering van het toezicht?

De raad heeft vijf routes onderzocht die elk voor zich aanknopingspunten bieden om de kwaliteit van het toezicht in de culturele sector te verbeteren. Deze 'oplossingsrichtingen' vullen elkaar aan en versterken elkaar. Tijdens zijn onderzoek heeft de raad ook gekeken hoe andere (semi)publieke sectoren als onderwijs, sport, welzijn, woningbouw en zorg omgaan met toezicht. Zijn conclusie is dat de culturele sector profijt kan hebben van sommige daar geldende best practice-bepalingen, zoals de omgang met scholing en vergoedingen.

Oplossingsrichting I: Instrumentele basis en basiskennis

Goed toezicht vraagt om meer dan betrokkenheid alleen: het begint met de selectie van de juiste mensen en vereist essentiële basiskennis en gerichte instrumenten. De raad heeft acht thema's onderscheiden die elke organisatie, ongeacht haar rechtsvorm, besturingsmodel of omvang, op orde dient te hebben.

Samenstelling toezichtorgaan

Om te komen tot een kritisch-constructief gesprek, vindt de raad het belangrijk dat het toezichtorgaan divers en complementair is samengesteld. Bovendien is het zaak dat de gekozen expertise effectief is, dat wil zeggen: passend bij wat de organisatie op dat moment in haar ontwikkeling nodig heeft. Daarbij dient er een goede balans tussen toezichthouders van buiten en van binnen de sector te zijn, met in elk geval een toezichthouder die een professioneel artistiek-inhoudelijk perspectief inbrengt. Dit overziend acht de raad het wettelijke minimum van drie leden voor grote organisaties ontoereikend; hij stelt vijf leden voor. Om de aanwas van nieuwe toezichthouders structureel te stimuleren, dient elk toezichtorgaan een (niet leeftijdsgebonden) trainee te verwelkomen als boventallig lid en maken toezichtorganen met vijf of meer leden een stoel vrij voor een jonge toezichthouder tot 40 jaar.

Benoemingsprocedures en zittingstermijnen

De werving en selectie van toezichthouders kan volgens de raad beter. Om te komen tot een evenwichtig samengesteld en onafhankelijk kritisch functionerend toezichtorgaan en valkuilen als vriendjespolitiek en belangenverstrengeling te omzeilen, is het van groot belang om de werving en selectie gedegen aan te pakken, dat wil zeggen: transparant via openbare werving, op basis van vooraf en in overleg met de directie opgestelde profielen en met aandacht voor iemands functies en nevenfuncties ten einde belangenverstrengeling te voorkomen. Ook dient de kandidaat-toezichthouder voldoende tijd te hebben voor zijn functie; conform het amendement Irrgang adviseert de raad maximaal vijf toezichtfuncties, waarbij voorzittersfuncties tellen voor twee. Het rooster van aftreden moet worden gerespecteerd zodat nieuwe toezichthouders kunnen instromen: het toezichtorgaan is geen statisch gegeven maar beweegt mee met de behoefte van de organisatie.

Scholing en vergoeding

Als toezicht houden in cultuur een vak is, dient het ook als zodanig te worden behandeld. In lijn met andere (semi)publieke sectoren adviseert de raad dat organisaties standaard een vrijwilligersvergoeding of vacatiegeld aanbieden en dat (bij)scholing van toezichthouders vanzelfsprekend wordt. Waar toezichthouders van een vergoeding kunnen afzien, is scholing niet vrijblijvend. In samenhang kunnen scholing en vergoeding helpen om niet alleen het belang van toezicht op waarde te schatten, maar ook om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Verder kunnen ze het toezichtvak aantrekkelijker maken en uitsluiting helpen voorkomen: voor zzp'ers bijvoorbeeld betekent onbetaald vergaderen een mogelijk verlies van inkomen.

Om deze professionaliseringsslag haalbaar te maken voor zowel grote als kleine organisaties stelt de raad voor dat organisaties de hoogte van de vergoeding naar eigen draagkracht invullen en dat er een gedifferentieerd scholingsaanbod komt, in zwaarte, duur en kosten. Gratis introductieprogramma's die door de brancheverenigingen en de culturele organisaties samen worden gefinancierd, zijn voor de raad een belangrijke eerste stap. De jaarlijkse zelfevaluatie, kennisuitwisseling en intervisie zijn waardevolle, relatief goedkope scholingsvormen die meer aandacht behoeven. Ook pleit de raad voor verlenging van de scholingsregeling Goed Toezicht bij Platform ACCT. Om het gedeelde kader en onderlinge gesprek te stimuleren is het zaak kennisontwikkeling, kennisuitwisseling en kennisborging in de sector zelf te (blijven) organiseren en aan te bieden op een goed vindbare plek. De Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur (NVTC) zou een logisch en goed verzamelplatform zijn, mits zij in positie wordt gebracht met steun van OCW. Verplichte organisatielidmaatschappen voor alle meerjarig gesubsidieerde instellingen in de culturele sector kunnen de NVTC ook een impuls geven. Het is een win-winsituatie: bij een actieve toezichtvereniging heeft iedere toezichthouder, instelling en dus ook de sector baat.

Verantwoording

Tot de instrumentele basis behoort tot slot ook de verantwoording van het toezicht naar interne en externe stakeholders. Hebben de toezichthouders zorgvuldig erop toegezien dat de subsidies – publiek geld – zijn ingezet voor het realiseren van de maatschappelijke en artistieke doelstellingen van de culturele organisatie? De Governance Code Cultuur en de eigen statuten zijn doorgaans de leidraad bij het opstellen van de openbare verantwoording in de jaarverslagen. De verantwoording van het toezicht in subsidieaanvragen vinden veel fondsen en ook de raad nog onvoldoende op peil; niet alle organisaties leggen goed uit hoe ze de governancecode toepassen en waarom ze soms van aanbevelingen afwijken. Vastgestelde, zorgvuldige notulen van vergaderingen en besluitvormingsprocessen zijn belangrijk bij een eventuele verantwoording tegenover een rechter of subsidiegever, ook gezien de persoonlijke aansprakelijkheid van toezichthouders.

Basiskennis

Van de toezichthouder mag een bepaalde basiskennis worden verwacht. In het advies licht de raad drie aspecten uit. Toezichthouders dienen zich bewust te zijn van de verhouding tussen juridische en niet-juridische mechanismen die het toezicht sturen (zoals de wet, de governancecode, subsidievoorwaarden,

statuten en interne reglementen) en het principe van ‘controle en evenwicht’, ofwel *checks and balances*, te kennen. Want dat moet ervoor zorgen dat geen van de machtsbronnen te machtig wordt of zijn macht misbruikt. Het belangrijkste aspect echter, dat tot de meest besproken dilemma’s in het toezicht behoort en voor veel verwarring zorgt, zo merkte ook de raad, zijn de rollen van werkgever, adviseur en toezichthouder die de toezichthouder wettelijk dient te vervullen. De hamvraag is: wat doet de toezichthouder en wat laat de toezichthouder aan de directie? Om rolvervaging tegen te gaan en rolbewustzijn te vergroten is het belangrijk de eigen rolopvatting regelmatig te bespreken. Een effectief instrument hiervoor is de toezichtvisie – in andere sectoren al veel gebruikelijker en soms zelfs verplicht. De raad zou graag zien dat alle meerjarig gesubsidiëerde organisaties een toezichtvisie formuleren en dat het opstellen van een toezichtvisie wordt geformaliseerd in de governancecode.

Oplossingsrichting II: Gedrag en cultuur

Wetten, regels, codes, afspraken en kennis van het vak helpen goed toezicht vorm te geven, maar zijn geen garantie voor goed toezicht. Gedrag en cultuur hebben grote invloed op de dynamiek tussen de toezichthouders onderling en tussen de toezichthouders en de directie en zijn daardoor van invloed op de besluitvorming. Ze kunnen uiteindelijk zelfs de organisatie als geheel beïnvloeden en verdienen daarom ruime aandacht van de toezichthouder.

Inzicht in gedragsmechanismen

Behavioral governance is een benadering van governanceprocessen die het menselijk gedrag centraal stelt. Kennis van en inzicht in de gedragsmatige aspecten van samenwerking binnen bestuur en toezicht helpt toezichthouders om zowel hun eigen functioneren als dat van het collectief kritisch te analyseren. Omdat de informele kant van toezicht medebepalend is voor het welslagen van het toezicht acht de raad het van groot belang dat toezichthouders hier inzicht in krijgen en hierover het open gesprek (leren) voeren. Zo zijn er mechanismen van gewenst gedrag (verantwoordelijkheid nemen, constructief communiceren, ethisch integer en inhoudelijk integer handelen, zelfreflectie toepassen) en mechanismen van ongewenst gedrag (*groupthink*, *bystander effect*, normalisering van misstanden, zelfgenoegzaamheid, conflictvermijding). Om de bewustwording van gedrag en cultuur te bevorderen, moedigt de raad toezichthouders aan om na afloop van elke vergadering een kort evaluerend gesprek te voeren en gedrag en cultuur standaard op de agenda van de zelfevaluatie te zetten. Om beter grip te krijgen op eventuele gedragsmisstanden in de organisatie als geheel wordt aanbevolen om een klokkenluidersregeling op te nemen in een gedragscode en om deze gedragscode onderdeel te maken van de Governance Code Cultuur.

Rol van de voorzitter

De rol van de voorzitter is essentieel, zeker als het gaat om het veranderen van gedrag en cultuur in de vergadering. De voorzitter leidt de vergadering, heeft een voorbeeldfunctie (ook in zaken als zittingstermijnen en belangenverstrengeling) en is buiten de vergadering om het eerste aanspreekpunt voor de directie. Hij zet de toon. Essentieel is dat de voorzitter niet dominant en solistisch optreedt, maar een veilige sfeer creëert waarin alle gesprekspartners en hun perspectieven worden gezien en gehoord.

Oplossingsrichting III: Rechtsvormen

De rechtsvorm verwijst naar de juridische vorm van een organisatie. Rechtsvormen zijn de stichting, de vereniging, de coöperatie, de besloten en naamloze vennootschap (bv en nv), de vennootschap onder firma (vof), de maatschap en de commanditaire vennootschap. Bij elke rechtsvorm hoort een besturingsmodel waarin toezicht geregeld is in de vorm van een bestuur of een raad van toezicht. Om de kwaliteit van toezicht in de sector te verbeteren, is de raad nagegaan of toezicht houden in de sector er baat bij zou hebben als een culturele organisatie een andere rechtsvorm dan de stichting kiest.

Voorbij de stichting

De stichtingsvorm is vanwege het maatschappelijke doel dat zij nastreeft en het winstuitkeringsverbod populair bij subsidiegevers. Ook is het toezicht er juridisch gezien goed in geborgd. In de culturele sector is een automatisme ontstaan in het kiezen voor deze rechtsvorm. Zij heeft echter ook nadelen. Zo legt het toezichtorgaan van een stichting statutair gezien aan niemand verantwoording af over het eigen handelen, ze legt via het openbare jaarverslag en de openbare jaarrekening verantwoording af aan de maatschappij. Hiernaast zijn er veel toezichthouders nodig voor alle stichtingen, hoe klein ook, die de culturele sector rijk is, terwijl daar juist een tekort aan lijkt te zijn. Deze nadelen van de stichtingsvorm zijn niet bevorderlijk voor het streven naar verbetering van kwaliteit van toezicht. Er bestaan andere rechtsvormen, ook voorkomend in de culturele sector, die deze genoemde nadelen deels of niet hebben. De vereniging, de bv en nv en de coöperatie kunnen met een maatschappelijke doelstelling passend zijn of passend worden gemaakt voor culturele activiteiten, zie een ontwikkeling als de maatschappelijke vennootschap en *steward ownership*. In veel gevallen hebben zij geen apart toezichtorgaan omdat de leden of de aandeelhouders een controlerende functie vervullen: via de algemene vergadering oefenen zij rechtstreeks toezicht uit op de directie en de directie legt aan de algemene vergadering verantwoording af. Hierdoor is het soms ook minder urgent om nog een apart toezichtorgaan in te stellen en zo hoeft er niet altijd te worden gezocht naar toezichthouders (van buiten). Wel moet men bij deze vormen alert zijn op bijvoorbeeld belangenverstrengeling. Als er hiernaast sprake is van een apart toezichthoudend orgaan dan wordt er in feite op twee niveaus toezicht gehouden: door de leden en de aandeelhouders én door de toezichthouders. Deze vormen van verantwoording kunnen bijdragen aan de kwaliteit van toezicht. De raad pleit daarom voor flexibiliteit: de subsidieverstrekker dient nadrukkelijker open te staan voor aanvragen van organisaties met andere rechtsvormen en andere vormen van toezicht, mits die een maatschappelijke doelstelling en een gedegen subsidieverantwoording waarborgen.

Concentratie van toezicht

Een andere manier om de kwaliteit van het toezicht te versterken en het aantal benodigde toezichthouders in te perken, is het aangaan van samenwerking tussen organisaties op toezichtniveau. Zo kan er één toezichtorgaan zijn voor een grote en een kleine organisatie of voor gelijksoortige kleine organisaties. Deze constructie kan een interessante opdracht betekenen voor ervaren toezichthouders.

Oplossingsrichting IV: Extern toezicht

Toezicht van buitenaf kan helpen om de kwaliteit van het interne toezicht te verbeteren; vreemde ogen dwingen. In de culturele sector is er, behalve voor musea die onder de Erfgoedwet vallen, geen onafhankelijk extern toezichtorgaan zoals een inspectie. Het zijn de financiers (fondsen, overheden) die de kwaliteit van de organisatie en dus ook de kwaliteit van het toezicht monitoren en beoordelen.

Preventie

De financiers kunnen een sterkere, preventieve rol spelen in het voorkomen van tekortschietend toezicht. De raad ziet graag dat de uitvraag naar (en daarmee de toetsing van) de governancecode uniform wordt. Een uniforme uitvraag schept helderheid in wat er wordt verwacht aan verantwoording en zal de verantwoordingslast voor de instellingen verminderen. Ook dienen fondsen en overheden alert te zijn op hun eigen beoordelings- en monitorprocessen. Zijn die nog adequaat in het licht van dit advies en de herziening van de code? Is de eigen kennis over toezicht nog actueel? Een derde bijdrage kunnen de financiers leveren door periodieke ketentafels voor toezichthouders uit allerlei disciplines in de culturele sector te agenderen of ondersteunen, met als doel om als organisatie te leren van elkaars successen en valkuilen.

Sancties

Als de uitvoering van toezicht dan toch blijkt te haperen tijdens een lopende subsidieperiode, wat kan de financier dan doen? Op welk moment is ingrijpen gerechtvaardigd en wat zijn passende sancties? Hoewel verscherpt toezicht al wordt toegepast en subsidiekorting een wettelijk geoorloofd middel is, bestaat er veel aarzeling en onduidelijkheid over dit onderwerp. De raad roept de rijksfinanciers van meerjarig gesubsidieerde organisaties (OCW en de rijkscultuurfondsen) op om samen tot een heldere richtlijn voor sanctionering te komen.

Vraagbaak goed toezicht

Het veld heeft behoefte aan een vraagbaak voor goed toezicht. De raad onderschrijft die behoefte. Voor toezichthouders en/of directies met organisatiespecifieke vragen of conflicten op het gebied van toezicht voelt het ongemakkelijk om de financier te raadplegen en de gang naar de rechter is vrijwel altijd een te grote stap. Een centraal informatiepunt kan problemen mogelijk de-escaleren of oplossen. Een partij als de NVTC, waar toezicht immers centraal staat en toezichthouders maar ook directies welkom zijn, kan hierin een rol spelen.

Oplossingsrichting V: Governance Code Cultuur

Een van de instrumenten voor goed bestuur en toezicht in de culturele sector is de Governance Code Cultuur 2019. Een nieuwe versie wordt voorbereid door Cultuur+Ondernemen. De minister heeft in zijn adviesaanvraag de raad verzocht om bij het verbeteren van toezicht in de culturele sector te reflecteren op de werking van deze code. De code op zich is geen juridisch bindend instrument, maar heeft een bindend karakter gekregen omdat onderschrijving en toelichting op de toepassing ervan inmiddels vaak een subsidievoorwaarde is. De code kan deze *soft law*-status ook krijgen als ze is opgenomen in de statuten of wanneer ze wettelijke begrippen verduidelijkt.

Noodzaak onder voorbehoud

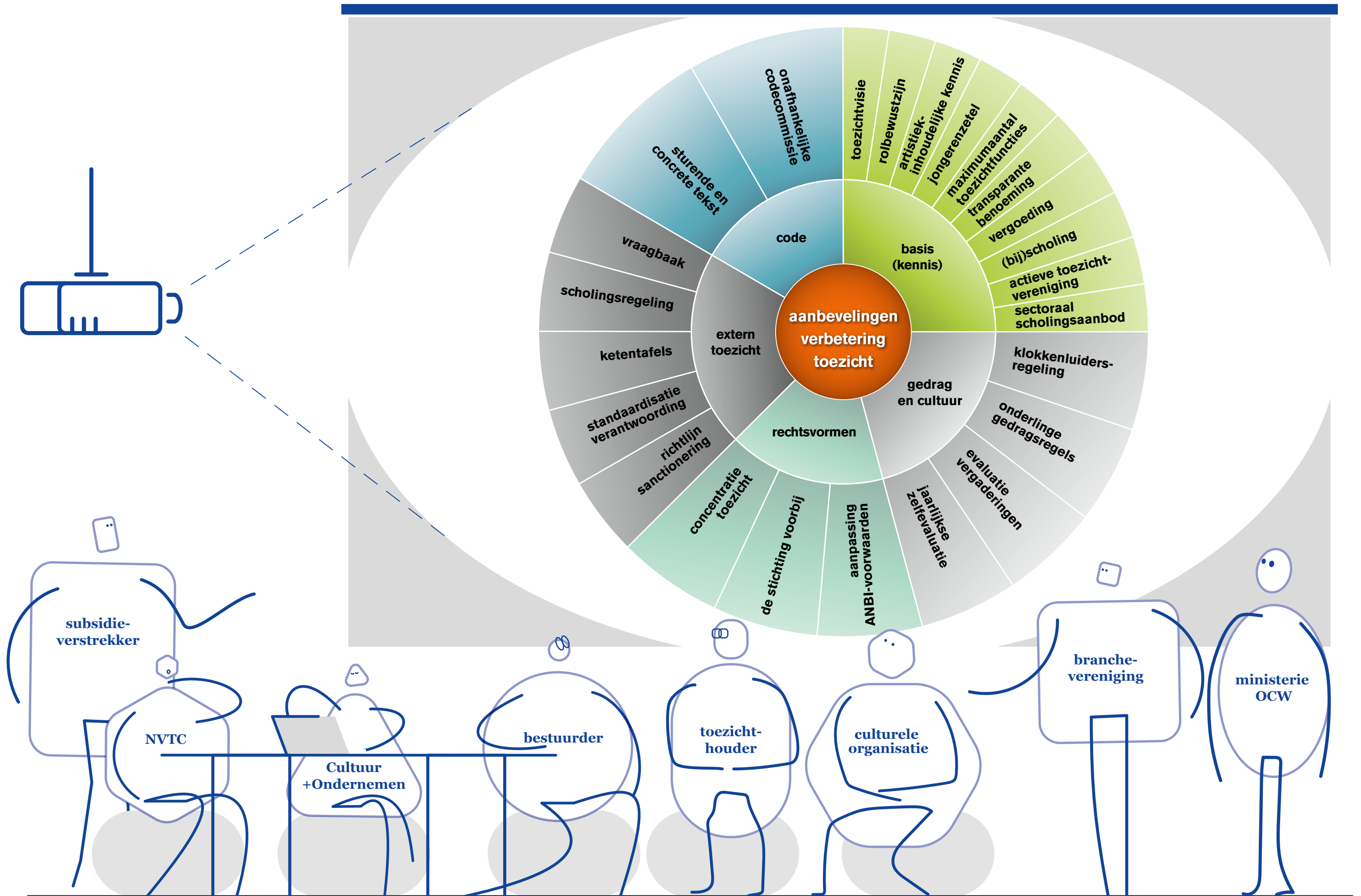
Ook sinds de WBTR in 2021 in werking is getreden, blijft een culturele governance-code een zinvol instrument om goed toezicht te stimuleren, gebrekkig toezicht te voorkomen en toezicht te verantwoorden. Hieraan verbindt de raad echter wel enkele voorbehouden. Ten eerste moet de code een aanvullende rol op de wet spelen, anders is hij overbodig. Dit kan door de belangrijkste onderwerpen van de WBTR uit te lichten, door de wet te concretiseren en door de wet aan te vullen met principes en/of aanbevelingen die specifiek van belang zijn voor de culturele sector. Ten tweede is het van belang dat de code helder is en goed begrepen kan worden. Enerzijds is scholing van de toezichthouder daarom zo essentieel en dient de culturele sector, net als andere sectoren, meer te gaan beseffen dat de code geen richtlijn of inspiratiebron is, maar een normatief kader dat concrete eisen stelt aan goed bestuur en toezicht. Anderzijds kan de codetekst zelf ook krachtiger en daarmee behulpzamer zijn (zie Nieuwe codetekst).

Nieuwe codetekst

De raad adviseert meer sturing aan te brengen in de codetekst, te beginnen met het vervangen van de ‘aanbevelingen’ door ‘best practice-bepalingen’ en deze bpb’s concreet te maken: hoe kun je ze realiseren? Daarnaast dienen de nieuwe bpb’s die de raad voorstelt in dit advies (inzake samenstelling, aantal toezichtfuncties, werving, scholing, vergoeding, zelfevaluatie, toezichtvisie en cultuur en gedrag) een plek te krijgen in de code, net als enkele onderwerpen uit de WBTR, waaronder aansprakelijkheid. Ook stelt hij enkele aanscherpingen voor, bijvoorbeeld op het gebied van belangenverstrengeling en financiële integriteit en continuïteit. Om de rolverwarring en taakonduidelijkheid in het bestuur+directie-model weg te nemen, dient er naast de tekst voor het raad van toezichtmodel een zelfstandige tekst voor het bestuur+directiemodel te komen. Idealiter beginnen beide teksten met een (gelijke) preambule waarin enkele basale handvatten voor een goed begrip van de code worden toegelicht, denk aan de doelstelling van de code, het verschil tussen de belangrijkste besturingsmodellen, het proportionaliteitsbeginsel en de inbedding van de code in het ecosysteem van wet-statuten-interne reglementen-subsidievoorwaarden. In een addendum kan de toepasbaarheid van de code op rechtsvormen anders dan de stichting worden toegelicht en kunnen ontwikkelingen op dat gebied worden bijgehouden.

Toekomst code

Voor een betere toepassing van en meer draagvlak voor de governancecode is het van belang dat de sector zich meer ‘eigenaar’ gaat voelen. Daarom stelt de raad voor om de herziening en vaststelling van de code in de toekomst onder te brengen bij een onafhankelijke codecommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de in het veld gewortelde brancheverenigingen en de NVTC en onder leiding van een zeer ervaren externe voorzitter. Cultuur+Ondernemen (de huidige houder), die veel kennis over het onderwerp heeft opgebouwd, kan als secretaris lid zijn van de commissie en optreden als organiserende partij.



Inlei
ding

Inleiding

Het belang van goed toezicht is groot. Goed toezicht helpt een organisatie om optimaal te functioneren. Dat geldt ook voor culturele instellingen in de (semi) publieke sector. Waar toegewijde toezichthouders en een gedreven directie in staat zijn samen te werken, kan het toezicht bijdragen aan een krachtige en vooral toekomstbestendige organisatie. Dat is ook in breder perspectief van belang: als de publieke middelen verantwoord worden besteed en het publieke belang wordt gediend, dan versterkt dat het imago van en het vertrouwen in de culturele sector. Andersom kan het (tijdelijk) ontbreken van sterk toezicht ongezonde situaties tot gevolg hebben en negatief afstralen op het veld als geheel, zoals ook in andere sectoren is gebeleden.

De Raad voor Cultuur (hierna: raad) waardeert de inspanningen van alle toegewijde, veelal vrijwillige toezichthouders in de culturele sector. Hij is van mening dat het toezicht in beginsel voldoende functioneert en soms zelfs heel goed is ingericht. Opvallende kwaliteiten van toezichthouders in cultuur zijn hun gedrevenheid en betrokkenheid. Over het algemeen ziet de raad dat er in de sector zorgvuldig toezicht wordt gehouden. Toch constateert hij dat het op onderdelen beter kan, én dat het noodzakelijk is om die verbeterslag nu in gang te zetten. Daar waar het misgaat, gaat het vaak meteen goed mis. Dergelijke uitwassen wil de raad met dit advies helpen voorkomen.

Aanleiding

Sinds 2021 zijn organisaties die in aanmerking willen komen voor een vierjarige subsidie van het ministerie van OCW in het kader van de Basinfrastructuur (BIS) verplicht om in hun aanvraag de sectorale Governance Code Cultuur uit 2019 te onderschrijven en de toepassing ervan toe te lichten. Ook veel andere subsidieverstrekkers hanteren deze voorwaarde. In zijn beoordeling van subsidieaanvragen van BIS-instellingen en de daaropvolgende monitoring ziet de raad nog regelmatig voorbeelden van beperkt (inzicht in) toezicht. Soms gaat het om eenvoudig te controleren zaken, zoals toezichthouders die langer aanblijven dan de maximale zittingsperiode, die te weinig bijeenkomen voor overleg of niet bij naam worden vermeld op de website van de organisatie. Ook zijn er toezichtorganen die onvoldoende divers zijn samengesteld om optimaal te kunnen functioneren. Als er bijvoorbeeld geen 'professionele artistiek-inhoudelijke kennis' in huis is, wordt het bij een wisseling van de artistieke directie lastig om krachtig op te treden in de rol van werkgever. Verder kan toezicht soms beter als het gaat om gedrag. Denk aan belangenverstrengeling of een weinig kritische opstelling omdat er vriendschappelijke banden zijn met de directie. Over de gehele linie vindt de raad de toelichtingen door instellingen in hun aanvragen en jaarverslagen op de toepassing van de code teleurstellend: hoe principes en aanbevelingen worden toegepast, is vaak summier verwoord. Tevens de rijkscultuurfondsen merken dit op. Ook op dit punt valt dus nog winst te behalen voor de sector.

Berichtgeving in de media geeft eveneens aanleiding het onderwerp toezicht te agenderen. Onderzoeksjournalisten brachten in de afgelopen jaren misstanden in de culturele sector aan het licht, vaak in relatie tot grensoverschrijdend gedrag

en belangenverstrengeling.¹ Telkens weer werd ook de rol van de toezichthouders bevraagd. Hadden zij weet van de misstanden? Hadden zij ze kunnen voorkomen? Hadden zij meer moeten en kunnen doen? Handelden zij op het moment van de crisis en de media-aandacht wel adequaat? Waren ze te afwachtend of reageerden ze juist voorbarig? Ook deze publieke aandacht bevestigde de raad in zijn idee dat het goed is om te onderzoeken hoe het toezicht op culturele organisaties beter kan. Hij is dan ook verheugd over de adviesaanvraag die de (inmiddels demissionair) minister van OCW, Eppo Bruins, hem begin januari 2025 stuurde (zie bijlage 1) en kan zich daar volledig in vinden. Ook de minister vindt dat het toezicht beter kan en verzoekt de raad de sector met een brede blik te bekijken, maar met een precieze blik te adviseren.

Waarom nu?

De raad is van mening dat de tijd rijp is om toezicht in de culturele sector een impuls te geven. De taken en verantwoordelijkheden van toezichthouders zijn de afgelopen jaren aanzienlijk verzwaard als gevolg van toegenomen eisen en complexiteit in wet- en regelgeving.² Daarnaast staat de sector voor grote financiële uitdagingen³ en vraagt de sterk veranderende maatschappij om veel actie en alertheid: thema's als de besteding van publieke middelen, het voorkomen van grensoverschrijdend gedrag en belangenverstrengeling en de toegankelijkheid van cultuur staan volop in de publieke belangstelling en zetten toezicht in cultuur in de schijnwerpers. Bovendien hoorde de raad tijdens de vele gesprekken die hij voerde en de themabijeenkomsten die hij bijwoonde in het kader van dit advies keer op keer dat het om verschillende redenen en in alle geledingen van de sector lastig is om nieuwe competente (jonge) toezichthouders te vinden (zie paragraaf 2.1 en bijlage 2). Dit alles maakt het des te noodzakelijker dat er wordt gestreefd naar het optimaliseren van het toezicht.

Over dit advies

De kern van dit advies bestaat uit vijf oplossingsrichtingen (zie hoofdstuk 2 t/m 6). Het zijn verschillende invalshoeken om naar toezicht te kijken en ze zijn aanvullend: alle vijf bieden ze aanknopingspunten om toezicht te verbeteren. Voorstellen voor een herziening van de Governance Code Cultuur is hier, op verzoek van de minister, onderdeel van. Veel aandachtspunten en suggesties zijn gericht aan de sector zelf, voor sommige aanbevelingen doet de raad een beroep op de minister en de subsidieverstrekkers.

Om toezicht in cultuur beter te kunnen plaatsen bevat het advies ook een typering van sectorspecifieke karakteristieken die het toezicht kunnen beïnvloeden (zie

1 De raad kiest er in dit advies bewust voor om geen casussen bij naam te noemen; de betrokken instellingen werken aan verbetering.

2 Zo trad in 2021 de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) in werking die onder andere een verzwarende aansprakelijkheid van toezichthouders behelst en de taken van toezichthouders wettelijk regelt. Ook zal de Belastingdienst met ingang van 2025 strenger toezien op handhaving van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA). Dit kan (financiële) gevolgen hebben voor de omgang met zzp'ers. Zeker de directie, maar ook het toezichthoudend orgaan moet hier enige kennis van hebben. De Governance Code Cultuur stelt regels die regelmatig door organisaties worden onderschreven, maar waarvan de toepassing niet altijd even helder is.

3 De inflatie, de gestegen kosten voor fair pay en de hogere energie- en materiaalprijzen zijn in de subsidies niet afdoende gecompenseerd. Bovendien zien veel culturele instellingen zich geconfronteerd met gemeentelijke en provinciale bezuinigingen.

bijlage 2), een uitleg van algemene sturingsmechanismen in het toezicht (zie bijlage 3) en een overzicht van hoe enkele andere (semi)publieke sectoren toezicht hebben ingericht (zie het schema aan het eind van hoofdstuk 1 en de toelichting in bijlage 4).

Dit advies wil een positieve bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van toezicht in cultuur en toezichthouders handvatten bieden om effectiever te kunnen werken. De culturele sector is naar het idee van de raad geen sector waar malversaties of andere moedwillige wandaden het toezicht kleuren. Het is eerder een sector waar het toezicht soms hiaten kent door een gebrek aan kennis en een tekort aan toezichthouders voor de vele stichtingen die de sector rijk is. Dit advies is niet alleen een advies, maar ook een temperatuurmeting en een kennisdocument. Toezicht in de culturele sector is een kunst apart. De raad roept alle belanghebbenden op zich daar met vereende kracht voor in te zetten en hoopt dat de minister de ontwikkeling ervan blijft agenderen, monitoren en evalueren.



Hoofd 1stuk

Opzet adviestraject

Vertrekpunt voor dit advies is de adviesaanvraag van de minister. Van daaruit heeft de raad onderzocht wat de belangrijkste invalshoeken zijn om een antwoord te geven op zijn vraag. Consultatie van het veld en van specifieke deskundigen op het gebied van toezicht stond centraal in de werkwijze van de raad.

1.1 Adviesvraag

In zijn adviesaanvraag van 27 januari 2025 vraagt minister Eppo Bruins de raad om een advies uit te brengen over de sterktes en zwaktes op het gebied van toezicht in de culturele en creatieve sector.⁴ Zijn belangrijkste vraag is ‘hoe het toezicht in de culturele en creatieve sector verder kan worden verbeterd’. Hij verzoekt de raad om in het advies mee te nemen 1) waar de kwetsbare plekken zitten, 2) wat we kunnen leren van andere sectoren en 3) welke rol de Governance Code Cultuur speelt bij het versterken van het toezicht. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de verschillende governance modellen die in de sector worden gehanteerd.

1.2 Werkwijze

Om de sector ‘met een brede blik te bekijken, maar met precieze blik te adviseren’⁵, is de raad bijgestaan door een divers samengestelde adviescommissie. Deze heeft via intersubjectieve oordeelsvorming input aan de raad geleverd en vanuit de eigen expertise informatie over het onderwerp opgehaald en ingebracht. Tijdens het adviestraject heeft deze commissie zich laten voeden door de adviespraktijk van de raad en de rijkscultuurfondsen, casuïstiek uit de praktijk van de commissieleden, vakliteratuur en door berichtgeving in de media. Hiernaast zijn er vele gesprekken gevoerd met diverse stakeholders uit het veld: van toezichthouders en directies, tot subsidiënten en wetenschappers (zie bijlage 5).

Omvang van de problematiek

Het toezicht in de sector heeft zonder meer sterke kanten zoals de grote betrokkenheid en de gedrevenheid van de toezichthouders. In hoeverre zijn de casussen van falend toezicht dan representatief voor de algehele staat van toezicht in de sector? Zijn het incidenten of het topje van de ijsberg? Hoewel de inzet van dit advies is te achterhalen *hoe* de kwaliteit van het toezicht kan worden verbeterd, is de vraag *wat* de kwaliteit van het toezicht is, onvermijdelijk en interessant. Het is evident dat verbetering nodig is, zoals blijkt uit het kwalitatieve onderzoek dat de raad deed (zie bijlage 5), maar de exacte omvang van de problematiek is niet bekend. Er is nooit kwantitatief onderzoek gedaan naar toezichtproblemen in de culturele en creatieve sector. Hoewel het voor de toekomst en het versterken van het lerend vermogen van de sector belangrijk is om data te gaan verzamelen, staat de raad op het standpunt dat voor nu iedere verbetering winst is. Bovendien is het voorkomen van slecht toezicht van groot belang. Door inzicht te geven in de verschillende aspecten van toezicht houden en

4 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Adviesaanvraag verbetering toezicht in de culturele en creatieve sector*, 27 januari 2025.

5 Idem.

mogelijke valkuilen, kan het advies een preventieve werking hebben. Organisaties helpen zichzelf als ze hun toezicht op orde hebben en daarmee ook de gehele culturele en creatieve sector. Dit advies wil daaraan bijdragen.

Afbakening

Dit advies is van toepassing op de hele culturele en creatieve sector, die wordt gekenmerkt door een grote hoeveelheid aan organisaties en een enorme verscheidenheid in kunstdisciplines; conform de adviesaanvraag valt de mediasector buiten de reikwijdte van dit advies. Om het onderzoek focus te geven richt de raad zich op zowel kleine als grote organisaties binnen het meerjarig gesubsidieerde deel van de sector. Het gaat hier over organisaties met een rechtsvorm en een besturingsmodel (bestuur+directiemodel of raad van toezichtmodel) die continuïteit kennen en waarvan je mag verwachten dat ze daarom voorbeeldstellend zijn.

In dit advies formuleert de raad aanbevelingen om het toezicht, en dus de organisaties, in de culturele sector te versterken. Bij het opstellen van de aanbevelingen houdt hij zoveel mogelijk rekening met de volgende randvoorwaarden: de raad adviseert te allen tijde in het belang van de sector en vanuit de overtuiging dat de sector als geheel een goede en gezonde governance van belang acht; administratieve lastenverzwaring is niet in het belang van de sector; oplossingen die (veel) geld kosten zijn weinig kansrijk in deze tijd van bezuinigingen op het overheidsapparaat en gestegen kosten voor culturele organisaties; hoe concreter het advies en hoe duidelijker de handelingsperspectieven, des te effectiever; de aanbevelingen kunnen zijn gericht aan verschillende partijen.

Verschillen in omvang

In de gesprekken over toezicht wordt vaak de vraag gesteld of het wel eerlijk is dat kleine organisaties aan dezelfde toezichteisen moeten voldoen als grote organisaties. Veel culturele organisaties, zelfs vierjarig gesubsidieerden, zijn immers minimaal ingericht: kleinere organisaties beschikken over minder menskracht, hebben minder middelen te besteden en hebben vaak moeite om ervaren toezichthouders aan te trekken. Bovendien is het onderscheid tussen klein en groot van invloed op de inrichting en het gekozen besturingsmodel. Daarbij hebben lang niet alle organisaties een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging⁶ en werken kleine organisaties minder vaak met het raad van toezichtmodel en eerder met een bestuur+directiemodel.

De raad stelt zich op het standpunt dat good governance – en dus ook goed toezicht – voor alle organisaties geldt, ongeacht omvang of structuur. Regels op het gebied van toezicht gelden voor iedereen, groot en klein.⁷ Tegelijkertijd

6 Bijvoorbeeld of het wettelijk vereist is om een vorm van medezeggenschap zoals een personeelsvertegenwoordiging (pvt) of ondernemingsraad (or) in te stellen. Een pvt komt bij instellingen voor met minder dan 50 werknemers, maar is niet in alle gevallen verplicht; een or is verplicht bij grotere organisaties (vanaf 50 werknemers). De medezeggenschap is in sommige gevallen gesprekspartner van het toezichthoudend orgaan. Zie art. 2 en 35c, Wet op de Ondernemingsraden.

7 Good governance draait om transparante besluitvorming, verantwoording en verantwoordelijkheid binnen organisaties. Het vraagt om betrokkenheid van alle stakeholders, en berust niet alleen op regels en structuren, maar ook op gedrag, onderlinge verhoudingen en een gedeelde cultuur van samenwerking en vertrouwen.

is de raad van oordeel dat kleine organisaties de regels op een manier kunnen toepassen die bij hun omvang past (het ‘proportionaliteitsbeginsel’), mits zij dit goed toelichten. Ook zijn aanbevelingen bestaan daarom soms uit twee varianten.

Het is niet eenvoudig om een rechtlijnige definitie te geven van wat een kleine en wat een grote organisatie is. De verschillende disciplines hanteren op dit moment verschillende standaarden: wat in de museumwereld klein wordt gevonden, is in het jeugdtheater misschien wel groot. Het meest neutraal echter is een verdeling op basis van de omvang van de personele organisatie, in combinatie met de omvang van de jaarlijkse begroting en, indien deze er is, de hoogte van de omzet. Ter illustratie dient de Nederlandse Vereniging Toezichthouders Cultuur (NVTC). Die maakt voor haar lidmaatschappen het volgende onderscheid: kleine organisaties hebben minder dan 250.000 euro omzet, middelgrote organisaties minder dan 1 miljoen omzet, grote organisaties meer dan 1 miljoen omzet. De raad adviseert dat de brancheverenigingen deze grenzen samen bepalen en hierover helder communiceren. Bij hun gesprek dienen zij belangrijke stakeholders als OCW en de rijkscultuurfondsen te betrekken.

1.3 Oplossingsrichtingen

De vraag hoe het toezicht in de culturele sector kan verbeteren, begint met de vraag waar de schoen precies wringt. De raad heeft vijf aandachtsgebieden vastgesteld die de kwaliteit van toezicht mede bepalen. Ze bieden kansen om het toezicht in de sector te versterken. De raad benadrukt dat hij niet kiest voor één oplossing; de verschillende oplossingen vullen elkaar aan. De vijf oplossingsrichtingen zijn:

- I** instrumentele basis en basiskennis
- II** gedrag en cultuur
- III** rechtsvormen
- IV** extern toezicht
- V** Governance Code Cultuur

De eerste oplossingsrichting is het meest veelomvattend, want om goed toezicht te stimuleren en misstanden te voorkomen moet eerst en vooral de basis op orde zijn.

1.4 Doelgroep

Met dit advies richt de raad zich tot verschillende doelgroepen. Enerzijds het ministerie van OCW en subsidieverstrekkers, anderzijds de sector zelf. Daartoe behoren natuurlijk de culturele organisaties en hun toezichthouders, maar ook de brancheverenigingen, Cultuur+Ondernemen en de Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur (NVTC).

1.5 Begrippenkader

Culturele sector

Met de begrippen ‘culturele sector’, ‘cultuursector’ of ‘de sector’ verwijst de raad in dit advies naar de culturele en creatieve sector.

Toezichthouder

De toezichthouder is een lid van het toezichthoudend orgaan. Het toezichthoudend orgaan is een bestuur of een raad van toezicht dan wel een raad van commissarissen. Dit wil zeggen dat toezichthoudende, niet-uitvoerende bestuursleden, maar ook leden van een raad van toezicht of raad van commissarissen in dit advies worden aangemerkt met deze ene term. De toezichthouder wordt aangeduid met ‘hij’ omdat het woordgeslacht mannelijk is. De toezichthouder kan natuurlijk iedereen zijn: hij, zij, hen, het.

Directie

De directie is degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de dagelijkse gang van zaken. De directie kan verwijzen naar zowel de directeur-bestuurder(s) in het raad van toezichtmodel als naar de directeur(en) die geen bestuurder(s) is (zijn) in het bestuur+directiemodel. De directie wordt aangeduid met ‘zij’ omdat het woordgeslacht vrouwelijk is. De directie kan natuurlijk iedereen zijn: zij, hij, hen, het.

Rechtsvorm

De rechtsvorm verwijst naar de juridische vorm van een organisatie. Rechtsvormen zijn stichting, vereniging, coöperatie, besloten en naamloze vennootschap (bv en nv), vennootschap onder firma (vof), maatschap en commanditaire vennootschap. In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is vastgesteld welke rechtsvorm wel en welke geen rechtspersoonlijkheid heeft.

Besturingsmodel

Het besturingsmodel is een model om een organisatie te besturen. In de culturele sector zijn het bestuursmodel (monistisch: *one tier* of dualistisch: *two tier*) en het raad van toezichtmodel (dualistisch: *two tier*) de meest gebruikte besturingsmodellen.

Actoren

Het begrip ‘actoren’ verwijst naar alle stakeholders betrokken bij toezicht in de culturele sector. Dat zijn onder andere toezichthouders, directieleden, medezeggenschapsorganen, wetenschappers, financiers, diverse platforms, (branche)verenigingen en bovensectorale instellingen, scholingsinstanties en bureaus voor werving en selectie.

Vergadering

Afhankelijk van de context, verwijst dit begrip naar de plenaire bespreking aan de vergadertafel tussen de toezichthouders zonder de directie, dan wel naar de vergadering tussen het toezicht en de directie.

Toezicht in andere sectoren

Voor zijn advies over toezicht in de culturele sector heeft de raad onder andere gekeken naar de organisatie van het toezicht in een aantal andere (semi)publieke sectoren. Zie bijlage 4 voor de toelichting.

	Woningbouw	Sport	Zorg	Welzijn	Onderwijs	Cultuur
Toezichtorgaan	Raad van commissarissen	Raad van commissarissen, raad van toezicht of bestuur	Raad van commissarissen of raad van toezicht	Raad van commissarissen, raad van toezicht of bestuur	Raad van commissarissen, raad van toezicht	Bestuur of raad van toezicht
Vereniging	Vereniging Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW)	Nederlands Olympisch Comité*Nederlandse Sport Federatie (NOC*NSF)	Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ)	Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ)	• Vereniging van Toezichthouders in Onderwijs en Kinderopvang (VTOI-NVTK) • Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen (VTH)	Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur (NVTC)
Code	Governancecode Woningcorporaties (2025)	Code Goed Sportbestuur (2021)	Zorgbrede governancecode (2022)	Governancecode Sociaal Werk (2016)	• Code Goed Bestuur po (2019) • Code Goed Onderwijsbestuur vo (2019) • Code Goed Bestuur en Toezicht in het hbo (2023) • Code Goed Bestuur universiteiten (2019)	Governance Code Cultuur (2019)
Problemen, valkuilen, discussiepunten	• Belangenverstrengeling • Werkgeversrol • Gedrag en cultuur • Samenstelling	• Rolvastheid • Taakvastheid • Zittingstermijnen • Gedrag en cultuur	• Vinden van goede toezichthouders • Belangenver-strengeling • Samenstelling • Gedrag en cultuur	• Vinden van goede toezichthouders • Gedrag en cultuur	• Rolvastheid • Rolverdeling • Belangenver-strengeling	Zie de invalshoeken van dit advies: • Instrumentele basis en basiskennis • Gedrag en cultuur • Rechtsvormen • Extern toezicht • Governance Code Cultuur
Zoektocht naar toezichthouders	Niet moeilijk om kandidaten te vinden, wel om als nieuwe commissaris een eerste commissariaat te bemachtigen.	Voor de kleine sportclubs zeer moeilijk.	Niet moeilijk.	Niet moeilijk om kandidaten te vinden, wel om goede toezichthouders te vinden.	Niet moeilijk om kandidaten te vinden, in sommige deelsectoren wel om goede toezicht-houders te vinden.	Vaak moeilijk om kandidaten te vinden.
Traineeship	Een traineeship is een vast onderdeel van de opleiding tot commissaris. Trainees ontvangen een vergoeding.	Niet gebruikelijk.	Er zijn organisaties die een traineeship bieden. Trainees ontvangen geen vergoeding.	Er zijn organisaties die een traineeship bieden. Trainees ontvangen geen vergoeding.	Niet in alle deelsectoren binnen het onderwijs gebruikelijk.	Niet ongebruikelijk, ook niet gebruikelijk. Er zijn organisaties die met hulp van een tussenpartij een traineeship bieden. Trainees ontvangen geen vergoeding.
Samenstelling	De code refereert aan eisen voor een diverse en evenwichtige samenstelling.	De code refereert aan eisen voor een evenwichtige samenstelling. Profielen zijn soms in statuten uitgewerkt.	De code refereert aan eisen voor een diverse en evenwichtige samenstelling. Opvallend is dat de raad van bestuur (de bestuurders) hierin moeten worden gehoord, aldus vermeldt de code.	Tenzij de statuten anders bepalen, draagt het toezichtorgaan zelf zorg voor de openbare en transparante werving van toezichthouders.	De po- en vo-codes vermelden dat er ten minste één lid moet zijn zonder kinderen op scholen waarop het toezichtorgaan toezicht houdt. De wo-code refereert aan eisen voor een diverse samenstelling.	De code refereert aan eisen voor een diverse, deskundige en onafhankelijke samenstelling.
Zittingstermijn	Termijn 4 jaar. Max. 2 termijnen; dus max. 8 jaar. Herbenoeming is niet vanzelfsprekend.	In principe onbeperkt. Statuten kunnen anders bepalen.	Termijn 4 jaar. Max. 2 termijnen; dus max. 8 jaar. Herbenoeming is niet vanzelfsprekend.	Termijn 4 jaar. Max. 2 termijnen; dus max. 8 jaar. Herbenoeming is niet vanzelfsprekend.	Termijn 4 jaar. Max. 2 termijnen; dus max. 8 jaar. Herbenoeming is niet vanzelfsprekend.	Termijn 4 jaar. Max. 2 termijnen; dus max. 8 jaar. Herbenoeming lijkt vaak vanzelfsprekend.
Scholing	Vastgelegd in de code en dus een vereiste. In deze sector moeten de toezichthouders Permanente Educatie punten (PE-punten) halen.	Niet verplicht. Er worden trainingen aangeboden door o.a. de Academie voor Sportkader, Centrum Veilige Sport Nederland en door de NOC*NSF, maar hier wordt in de praktijk weinig tot geen gebruik van gemaakt.	Vastgelegd in de code en dus een vereiste. Er moet een scholings- en ontwikkelingsprogramma zijn voor toezichthouders individueel en als collectief. Ook is er een introductie-programma voor nieuwe toezichthouders. Scholing wordt gefaciliteerd en gefinancierd door de zorgorganisatie waarop toezicht wordt gehouden.	Vastgelegd in de code en dus een vereiste. Toezichthouders hebben een eigen verantwoordelijkheid om scholing te organiseren en permanent te investeren in het op peil houden van kennis en kunde.	Vastgelegd in de po-, vo-, en hbo-codes en dus een vereiste. De VTOI-NVTK Academie biedt opleidingen aan.	Niet verplicht.
Honorering	Betaalde functie.	Niet gebruikelijk. Soms een hele kleine vacatievergoeding. Er is een uitzondering: toezichthouders van de grote, professionele voetbalclubs worden betaald.	Betaalde functie.	Betaalde functie.	Betaalde functie.	Niet gebruikelijk. Soms ontvangen toezichthouders wel een vergoeding.
Toezichtvisie	Vastgelegd in de code en dus een vereiste.	Niet verplicht. Is soms wel aanwezig.	Vastgelegd in de code en dus een vereiste.	Vastgelegd in de code en dus een vereiste.	Vastgelegd in de vo- en de hbo-code en hier dus een vereiste.	Niet verplicht.
Verantwoording	Verantwoording wordt afgelegd aan de VTW en aan de Autoriteit Wonen (intern) en in het jaarverslag (openbaar).	In de algemene ledenvergadering (intern) en in het jaarverslag (openbaar).	In de jaarverantwoording (openbaar).	In het jaarverslag (openbaar).	In het jaarverslag (openbaar).	In de subsidieverantwoor-ding (niet openbaar) en in het jaarverslag (openbaar).
Extern toezicht	• De Autoriteit Wonen (AW) is een externe toezichthouder: zij beoordelen of een toezicht-houder geschikt is (geven een positieve of negatieve zienswijze af), zij kennen een klachtencommissie en een visitatieregeling (eens in de vier jaar). • Ondernemingskamer van de rechtbank. Een conflict moet ook worden gemeld bij de VTW.	• De NOC*NSF kent een krachtig pressiemiddel: sportorganisaties die de code niet naleven mogen niet naar de Olympische Spelen. Er is geen officiële externe toezichthouder. • In de sport bestaat er wel een tuchtrechtelijke procedure. Het Hof van Arbitrage voor Sport (CAS) is een onafhankelijk tuchtrechtelijk orgaan. Een conflict moet eerst gemeld zijn intern.	De Governancecommissie Zorg is een externe toezichthouder en een onderdeel van het Scheidsgerecht Gezondheidszorg. Belangheb-benden die nadeel hebben ondervonden, kunnen een toetsingsverzoek indienen bij deze commissie. Eventuele sancties worden opgelegd door de branchevereniging.	Toezichthouders zijn zelf – samen met de directie en/of het bestuur – verantwoorde-lijk voor een cultuur die het signaleren van afwijkingen mogelijk maakt en waarin de code wordt nageleefd.	• Inspectie van het onderwijs houdt toezicht en kan sanctioneren. • Eens in de vier jaar vindt in het po en vo een bestuurlijke, collegiale visitatie plaats (peer review).	De culturele sector kent geen externe toezicht-houder. De subsidieverstrekkeners vervullen aan de hand van de Governance Code Cultuur soms een rol die tegen de rol van externe toezichthouder aanschuurt.
Diversiteit en inclusie m.b.t. samenstelling	Opgenomen in de code. Er is een code voor de hele sector. Fair practice, diversiteit en inclusie en governance worden hierin meegenomen.	Opgenomen in de code.	Opgenomen in de code.	Opgenomen in de code.	• In de po-, vo- en hbo-codes niet expliciet vermeld. Wel wordt in deze codes de nadruk gelegd op het belang van de maatschappelijke opgave. • In wo-code nadrukkelijk opgenomen.	Opgenomen in de code.
Zelfevaluatie	Jaarlijks. Een keer in de drie jaar begeleid.	Over de frequentie van de zelfevaluatie wordt niets vermeld. De code biedt wel een zelfscan aan om de zelfevaluatie uit te voeren.	Jaarlijks. Een keer in de drie jaar begeleid.	Periodiek. Zij spreken zelf onderling af om de hoeveel tijd zij dit doen.	• Jaarlijks in het po, vo en hbo. Een keer in de drie jaar begeleid. • Jaarlijks in het wo, waarbij regelmatig gebruik dient te worden gemaakt van externe begeleiding.	Jaarlijks. Een keer in de drie jaar begeleid.



Hoofd 2 stuk

Oplossingsrichting I: Instrumentele basis en basiskennis

Toezicht houden is een vak. Een functie die vakmanschap vergt en waarover in theorie en in praktijk veel te leren valt en een vakgebied dat voortdurend in ontwikkeling is. Toezicht houden in de culturele sector gaat veelal gepaard met liefde voor de cultuurwereld en bewondering voor de kunst. Formeel gezegd is toezicht ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, waarna de informatie wordt beoordeeld en er kan worden ingegrepen als dat nodig is’.⁸ Dit advies richt de schijnwerpers allereerst op acht thema’s die de basis voor goed toezicht vormen, ongeacht de missie, visie en doelen van een organisatie, haar rechtsvorm, haar besturingsmodel of haar omvang. Want als de instrumentele basis en de basiskennis op orde zijn, is de kans groter dat het toezicht goed kan functioneren. De thema’s, die relatief feitelijk en praktisch zijn, vormen het fundament. Uit de casuïstiek en de gesprekken die de raad voerde is gebleken dat ze niet altijd op orde zijn of zorgen voor onduidelijkheid en discussie.

Instrumentele basis:

1. samenstelling toezichtorgaan
2. benoemingsprocedure en zittingstermijnen
3. scholing en kennisborging
4. vergoeding
5. verantwoording

Basiskennis:

6. sturingsmechanismen in het toezicht
7. rollen van de toezichthouder
8. controle en evenwicht

2.1 Samenstelling toezichtorgaan

Toezicht houden is mensenwerk. Vandaar dat de samenstelling van een toezichthoudend orgaan van groot belang is. Wie zitten er straks om de tafel om toezicht te houden op het reilen en zeilen van de culturele organisatie en haar directie? Het is aan elk bestuur en aan elke raad van toezicht om zichzelf voortdurend kritische vragen te stellen zoals: is ons team goed samengesteld – welk profiel missen we? – en hebben we genoeg aan het huidige aantal leden? Het zijn lastige vragen in een sector waar een tekort aan toezichthouders is (zie bijlage 2) en daarom het gevoel kan ontstaan dat er bij de samenstelling van het toezichthoudend orgaan niet te kritisch kan worden geselecteerd.

Divers, complementair & effectief

De juiste, volgens de Governance Code Cultuur ‘evenwichtige’, samenstelling van het toezichtorgaan is voor elke organisatie anders. Toch zijn er wel degelijk

8 Naar de omschrijving van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving van de Rijksoverheid, zie: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-op-ties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/ondersteunende-instrumenten/toezicht>. Laatst geraadpleegd op 7 april 2025.

vuistregels: de samenstelling van het toezicht moet volgens de raad divers, complementair en effectief zijn.⁹ Aan de basis van diversiteit ligt het gegeven dat gesubsidieerde culturele instellingen (semi)publieke instellingen zijn met een maatschappelijke opdracht. Om die maatschappelijke opdracht en dat publieke belang geloofwaardig te kunnen dienen, is het nodig dat ook het toezichthoudend orgaan langs alle assen divers is samengesteld, van gender tot sociaaleconomische achtergrond, culturele achtergrond, professionele expertise, leeftijd, et cetera. Verschillende, elkaar aanvullende perspectieven zijn nodig om een onderwerp in alle facetten goed te belichten en te doordenken. Verder speelt verscheidenheid een sleutelrol in een belangrijk controlemechanisme binnen het toezichtvak: de ‘constructieve tegenspraak’ (zie paragraaf 2.8). Om onderwerpen en risico’s goed te doorgronden en de juiste beslissingen te kunnen nemen, zijn zowel aanvullende perspectieven als tegengeluiden noodzakelijk. Een kritische discussie voeren is moeilijk met alleen gelijkgestemden en als alle toezichthouders eenzelfde expertise inbrengen of dezelfde achtergrond hebben, kan dat het proces van professionele tegenspraak bemoeilijken. Het ‘goede gesprek’ in de vergadering is te bereiken met een scherpe voorzitter en wanneer nodig door externe deskundigen uit te nodigen, maar ook door complementariteit in de samenstelling van het team zelf te organiseren.

De ideale samenstelling van een toezichtorgaan hangt ook af van de ontwikkelingsfase en behoeften van de organisatie. Gemakzucht (‘ik ken nog wel iemand die wil’) en ‘vriendjespolitiek’ (zie paragraaf 2.2, subkop Werving en selectie) zijn niet wenselijk. Welke deskundigheid het hardst nodig is, kan van tijd tot tijd verschillen. Bij groei zullen bestuurlijke, financiële en juridische expertise en misschien ook ondernemerservaring nog belangrijker worden, bij een herpositionering of zoektocht naar een nieuwe directie kennis van het artistieke speelveld en de markt. De Governance Code Cultuur stelt dat elke toezichthouder ‘het algemeen, artistiek en zakelijk beleid’ van de organisatie op hoofdlijnen moet kunnen beoordelen en dat daarnaast elke toezichthouder ‘met eigen specifieke deskundigheid’ bijdraagt aan de kennis en expertise waarover de raad van toezicht of het bestuur overeenkomstig zijn profielschets moet beschikken. Een ervaren financieel expert wordt door alle instellingen, klein en groot, als essentieel beschouwd. Overigens hoeven de toezichthouders natuurlijk niet alles zelf te weten. Als zij de kennis over actuele kennisdomeinen, bijvoorbeeld kunstmatige intelligentie, niet in huis hebben, kunnen zij zich laten bijpraten door experts van buitenaf.

Meer sectorspecifieke kennis

Enkele instellingen hebben bewust gezorgd voor artistieke inbreng in het toezicht – maar dat zijn uitzonderingen. In de Governance Code Cultuur noch in de subsidievoorwaarden is vastgelegd dat toezichthouders vanuit de culturele sector een plek moeten hebben in het toezichtorgaan. In de code is wel vastgelegd dat er kennis van het culturele veld moet zijn, maar kennis is een rekbaar begrip. Door het toegenomen belang van cultureel ondernemerschap in de afgelopen decennia zijn er veel toezichthouders uit het bedrijfsleven ingestroomd. Hun ervaring met

⁹ Deze vuistregels zijn een variant op principe 8 van de Governance Code Cultuur: De raad van toezicht of het bestuur ‘waarborgt de onafhankelijkheid, deskundigheid en diversiteit in zijn samenstelling.’

strategie, risicobeheersing en financieel management is waardevol – maar niet vanzelfsprekend voldoende voor toezicht in de culturele sector. De raad ziet dat de balans af en toe is verstoord: toezichthouders uit het bedrijfsleven denken veelal in termen van winst of risicobeheersing. Hoewel dat nuttige kwaliteiten zijn, hebben ze daarmee niet zonder meer diepgaande kennis van bedrijfsvoeringsprocessen in de culturele sector. Niet het maximaliseren van de economische maar van de culturele waarde is het doel van culturele instellingen. Ook begrijpen toezichthouders uit het bedrijfsleven niet altijd het inhoudelijke belang van het nemen van grote artistieke risico's, zo is de raad in gesprekken duidelijk geworden. Als toezichthouders van buiten de sector het gesprek domineren kan zowel het meedenken met als het tegenwicht bieden aan de directie in het gedrang komen. Bovendien, als enkel toezichthouders uit het bedrijfsleven betrokken zijn bij het wervingsproces voor een nieuwe directie, dan is het maar de vraag of zij de artistieke kwaliteiten van de kandidaten kunnen beoordelen en het belang ervan op waarde kunnen schatten. Waar kleine organisaties vaker te kampen hebben met weinig ervaren toezichthouders die veel kennis van het culturele product hebben maar minder van de andere thema's binnen het toezichtvak, is de situatie bij grote organisaties vaak precies andersom: meer ervaren toezichthouders, maar zonder wortels in de culturele sector.

De raad pleit ervoor dat culturele instellingen bij de samenstelling van hun toezichtorgaan streven naar een balans tussen toezichthouders van buiten en van binnen de sector. Beide partijen vullen elkaar aan en zijn van belang. Maar juist in deze tijd van politieke onrust en financiële krapte is het noodzaak dat de culturele sector zich inhoudelijk en strategisch stevig positioneert om overeind te blijven. Daarvoor moet zij kunnen bouwen op toezichthouders die de sector goed kennen en die het kritische gesprek kunnen voeren over de kern: het culturele product en het culturele huis. Het voorstel van de raad is om in het toezichtorgaan in elk geval een toezichthouder aan te stellen die een professioneel artistiek-inhoudelijk perspectief inbrengt. Hiernaast is het aan te bevelen om als toezichtorgaan van een grote organisatie goed op te letten dat er sectorspecifieke zakelijke kennis in huis is.

Traineeships

Om diversiteit, complementariteit en effectiviteit te bevorderen, en tegelijkertijd te werken aan een grotere pool toezichthouders voor de culturele sector, vindt de raad dat culturele organisaties standaard aandacht dienen te besteden aan vernieuwing en verjonging. Dit kan via traineeships met een duur van een tot anderhalf jaar, bij voorkeur één per bestuur of raad van toezicht.¹⁰ Hoewel uitwisseling met ervaren toezichthouders van groot belang is voor directies – zij moeten op niveau kunnen sparren – brengen vaak de minder ervaren collega's met een frisse blik nieuwe inzichten de organisatie in. Tegelijkertijd is het belangrijk voor de toekomst van de sector om nieuwe toezichthouders op te leiden. Door te investeren in trainees – ongeacht hun leeftijd –, investeert de organisatie in zichzelf en in de sector. Het succes van de trainee staat of valt wel met de mate van begeleiding en evaluatie door de toezichthouders en de directie, en of er de mogelijkheid is geboden een netwerk op te bouwen. Trainees leren vooral van de interactie in de vergadering. Zij vervullen een lerende positie en zijn daarom boventallig, hebben geen stemrecht

¹⁰ In de culturele sector is de duur van een traineeship doorgaans een jaar. Dat vindt de raad vrij kort, het is belangrijk om als trainee een cyclus van toezicht en verantwoording mee te maken.

en dragen geen verantwoordelijkheid. Trainees kunnen zich naar het oordeel van de raad niet bezighouden met het uitoefenen van de werkgeverstaken van het toezichtorgaan; formeel zijn ze geen werkgever en een informele uitoefening zou een ongepaste inbreuk op de vertrouwensrelatie met de directie betekenen.

Meer dan drie leden

Wettelijk is bepaald dat een toezichtorgaan uit minimaal drie leden bestaat. In de praktijk komt het helaas voor dat dit minimum niet wordt gehaald. Voor een kleine organisatie kan het minimum van drie (exclusief trainee) genoeg zijn, hoewel de ontwikkelfase van een organisatie aanleiding kan zijn om meer toezichthouders aan te trekken. Voor een grote organisatie vindt de raad het minimum van drie ontoereikend. Om een divers, complementair en effectief toezichtorgaan te zijn met een goede balans tussen toezichthouders van buiten en van binnen de sector zou een aantal van vijf (exclusief trainee) beter passen. Bij een grote organisatie zijn de dossiers bovendien groter en complexer en is het nog belangrijker het toezicht vanuit verschillende, aanvullende perspectieven in te richten. Met meer specialisten zijn de toezichthoudende taken ook wat makkelijker te verdelen. En dat is soms nodig, want toezicht houden op een grote organisatie kan veel werk zijn, zeker als er ook nog aparte commissies zijn. Wettelijk is niet vastgelegd dat er een maximumaantal toezichthouders is. De raad hecht er wel aan dat het aantal toezichthouders met beleid wordt vastgesteld: het toezichtorgaan moet wendbaar blijven en te bekostigen zijn in geval er vergoedingen worden uitgekeerd.

De zoektocht naar (jonge) toezichthouders

Het toezichtvak is niet per se aantrekkelijk, zo blijkt uit de gesprekken die de raad heeft gevoerd in het veld. Allereerst leven er allerlei aannames: toezichthouders zijn vaak zeer ervaren en daardoor wat oudere, geprivilegieerde mensen, uit een ons-kent-ons-circuit. Bij grote instellingen zijn het vaak mensen van buiten de sector, bij kleine instellingen mensen die alles doen voor de kunst zonder eigen belang. Verder zien we in het algemeen dat de intrinsieke motivatie om als vrijwilliger iets te doen voor de maatschappij lijkt te zijn verzwakt. En tegelijkertijd zorgen ook de aangescherpte regels rond fair pay, schijnzelfstandigheid en aansprakelijkheid van de toezichthouder ervoor dat soms heel lang moet worden gezocht naar geschikte toezichthouders. In de praktijk is men bang voor financiële schade en reputatieschade.¹¹ Dat er bovendien veel culturele organisaties zijn die toezichthouders nodig hebben, maakt hun zoektocht niet eenvoudiger.

De aanwas van jongere toezichthouders (tot 40 jaar) is in dezen een bijzonder aandachtspunt. Die hebben weinig tijd over: zij geven logischerwijs prioriteit aan het opbouwen van de eigen professionele carrière en zijn regelmatig verantwoordelijk voor het onderhouden van een jong gezin. Jongere gesprekspartners hebben de raad meegegeven dat zij het problematisch vinden dat er vaak geen vergoeding is voor de tijd die een toezichthouder investeert en de expertise die hij inbrengt (zie paragraaf 2.4). Ook voelen zij zich vaak verre van comfortabel en soms zelfs angstig in een ruimte vol doorgewinterde, welsprekende toezichthouders en zien

11 Op 29 april 2025 berichtte de NOS dat (vrijwillige) bestuurders van sportclubs steeds vaker afhaken vanwege de aangescherpte aansprakelijkheid. Zie: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2565397-bestuurders-sportclubs-haken-af-financiele-risico-s-te-groot>

zij zich niet gerepresenteerd in besturen en al helemaal niet in raden van toezicht. Dit gebrek aan toegankelijkheid werkt ontmoedigend. ‘Toezicht houden is voor een bepaald type mens en je moet er zeer ervaren voor zijn’, werd met de raad gedeeld. Andersom blijken toezichtorganen huiverig om onervaren toezichthouders te verwelkomen. Erkend wordt dat verjonging belangrijk is omdat jonge mensen vaak frisse perspectieven kunnen inbrengen, tegelijkertijd gaat de behoefte regelmatig uit naar ervaren toezichthouders.

Het toezichtvak aantrekkelijker maken

De raad ziet mogelijkheden om het aantal toezichthouders in cultuur te vergroten. Los van de eerdergenoemde traineeships kan het toezichtvak aantrekkelijker worden gemaakt met vergoedingen, scholing en een actieve toezichtvereniging (zie paragraaf 2.3 en 2.4). Voor sommige culturele instellingen zou het een uitkomst kunnen zijn om op toezichtniveau samen te werken of te kiezen voor een rechtsvorm met een ander besturingsmodel (zie hoofdstuk 4). Ook kan er een gerichter en centraler beroep worden gedaan op de kennis van oud-directeuren, oud-medewerkers of oud-deelnemers aan opleidingstrajecten. Hier ziet de raad een rol voor de Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur (NVTC). Verjonging verdient extra aandacht. Daartoe adviseert de raad een samenhangend geheel van maatregelen gericht op talentontwikkeling, het opbouwen van een *pool* met jonge toezichthouders en het borgen van plekken voor jonge toezichthouders. Grote toezichtorganen (met vijf leden of meer) dienen naast een plek voor een niet-leeftijdsgebonden trainee structureel een stoel vrij te houden voor een jonge toezichthouder. Het scholingsaanbod dient nadrukkelijk bekend te worden gemaakt bij deze doelgroep, een taak die ook de NVTC zou passen.

2.2 Benoemingsprocedure en zittingstermijnen

Om te komen tot een evenwichtig samengesteld en onafhankelijk kritisch functionerend toezichtorgaan, dat de organisatie op dit moment in haar bestaan tot nut kan zijn, is het zaak te werken met transparante benoemingsprocedures en formele zittingstermijnen, die op de website en in het jaarverslag worden vermeld. Dit kan en moet beter in de culturele sector. Hoewel de Governance Code Cultuur er duidelijk over is – maximaal twee perioden van vier jaar – wordt de zittingstermijn regelmatig overschreden, bijvoorbeeld omdat men te laat is begonnen met het werven van een nieuw lid. En waar een directie zich in sollicitatiegesprekken en assessments moet bewijzen, kan een toezichthouder relatief eenvoudig aan de slag. Regelmatig wordt iemand gewoon via het eigen netwerk, zonder procedure gevraagd en aangesteld.

Werving en selectie

De raad adviseert om bij elke vrijkomende positie eerst (en tijdig) te evalueren welke expertise nodig is. Hierbij moet de input van de directie worden meegenomen, die kent de organisatie immers van binnenuit. Op basis daarvan dient een profiel te worden gemaakt voor een gerichte werving. Omwille van de hygiëne van governance is het belangrijk om op basis van het profiel niet alleen in het eigen netwerk te werven, maar ook transparant via openbare wervingskanalen. Idealiter is er een werving- en selectiecommissie bestaande uit meerdere toezichthouders. Ook hier heeft de directie als adviseur een rol.

Vriendjespolitiek

In de culturele sector met haar vele stichtingen is coöptatie gebruikelijk. Bij deze wijze van benoeming worden nieuwe leden van het toezichthoudend orgaan aangezocht door de andere leden. Hoewel dit systeem praktische voordelen heeft, schuilt er ook een risico in: vriendjespolitiek. Zonder duidelijke behoefteanalyse en functieprofiel kan de benoeming plaatsvinden op basis van persoonlijke voorkeur, loyaliteit of gunsten. Iemand is een prettig persoon of heeft nog een wederdienst tegoed. Andere motivaties zijn gemakzucht, tijdwinst of kostenbesparing; het maken van profielen en het inzetten van een (duur) werving- en selectiebureau roept dan weerstand op. Deze gang van zaken, die niet uniek is voor de culturele sector, is menselijk maar niet wenselijk.

Stapeling en beperkte taakopvatting

Sommige toezichthouders grossieren in toezichtfuncties naast een eigen praktijk of baan. Stapeling van toezichtfuncties heeft voordelen: je krijgt een ervaren toezichthouder aan tafel en als de persoon in kwestie ook nog in meerdere sectoren werkt, kan er waardevolle kennisuitwisseling plaatsvinden. Anderzijds kan stapeling de kwaliteit van het toezicht ernstig schaden doordat de toezichthouder geen tijd heeft om alle functies naar behoren te vervullen. Dat het toezicht intensiever is geworden, is een geluid dat alom klinkt. Met de benen op tafel, onvoorbereid toezicht houden is een achterhaald beeld. Bovenop de jaarlijkse vier tot zes vergaderingen moet de toezichthouder tijd inruimen voor voorbereiding en scholing. Raden van toezicht hebben soms ook nog aparte commissies, zoals een remuneratie-, audit- en strategiecommissie. Een tijdsinvestering van gemiddeld anderhalve dag per maand (inclusief vergaderingen) wordt als richtlijn genoemd. Voor de voorzitter is dit zelfs meer.¹² In tijden van crisis is de belasting voor alle toezichthouders hoger.

Het ‘amendement Irrgang’ in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek biedt een limiteringsregeling voor rechtspersonen die als ‘groot’ staan gekwalificeerd. Daarvan mag een toezichthouder er niet meer dan vijf tegelijkertijd op zich nemen.¹³ Deze limitering binnen het bedrijfsleven geldt niet voor de culturele sector. Toezichthouders in de culturele sector hebben behalve hun (vrijwillige) toezichthoudende functies bijna altijd nog een reguliere baan. De raad vindt dat de sector zich dient te spiegelen aan deze wettelijke regeling, waarbij het aantal toezichtfuncties wordt beperkt tot maximaal vijf en voorzittersfuncties tellen voor twee. De toezichthouder moet bij zichzelf te rade te gaan en een inschatting maken van wat hij naast zijn andere bezigheden professioneel kan bijdragen.¹⁴ Het toezichtorgaan op zijn beurt dient zich bij de werving en selectie ervan te vergewissen dat de nieuwe kandidaat genoeg tijd aan de organisatie kan besteden.

12 Dit kwam naar voren in gesprekken die de raad voerde, maar is ook aangekaart door Cultuur+Ondernemen, *Vergoeden of niet?*, 2022.

13 Naar aanleiding van het amendement Irrgang (TK 2009/10, 31763, nr. 20) werd in de artikelen 2:297a en 2:297b van het Burgerlijk Wetboek de regeling voor de benoeming van bestuurders en commissarissen van ‘grote’ stichtingen verduidelijkt. De grootte van een stichting wordt bepaald aan de hand van het jaarrekeningrecht. Bij de vaststelling of een stichting ‘groot’ is wordt gekeken naar de waarde van de activa, de netto-omzet en het gemiddeld aantal werknemers. Twee van de volgende drie criteria moeten van toepassing zijn op twee opeenvolgende balansdata: waarde activa meer dan €25 miljoen, netto-omzet (de term voor corporaties is bedrijfsopbrengsten) meer dan €50 miljoen en gemiddeld aantal werknemers 250 of meer. Zie: <https://vtw.nl/beperking-aantal-commissariaten>. Laatst geraadpleegd in juni 2025.

14 De omvang van de organisatie en het type stichting spelen daarbij natuurlijk een rol; een steunstichting vergt doorgaans minder tijd.

Belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang

Bij elke benoeming speelt de kans op belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang, of de schijn daarvan. Helemaal in de culturele sector die relatief klein en vrij gesloten is, en waar er veel dwarsverbanden en afhankelijkheden zijn (zie bijlage 2). De huidige governancecode stelt dat belangenverstrengeling nuttig en nodig kan zijn en spreekt van wenselijke en onwenselijke belangenverstrengeling. Dit vindt de raad een onjuiste, verwarrende boodschap (zie paragraaf 6.3). Met korte lijnen tussen toezichthouders en belangrijke stakeholders kan belangenverstrengeling inderdaad positief lijken. Maar belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang zijn altijd onwenselijk en kunnen grote belemmeringen vormen in het onafhankelijk en kritisch toezicht houden.¹⁵ Als ze publiek bekend worden, dan schaden ze direct de reputatie en de output van de instelling én het algehele vertrouwen in de sector. Het zijn belangrijke thema's in de wet, in de code en in de praktijk. Het is daarom zaak nevenfuncties, opdrachtgeverschap en relationele banden te allen tijde goed in beeld te hebben. Belangenverstrengeling of tegenstrijdig belang kunnen zich bijvoorbeeld voordoen wanneer het persoonlijke belang prevaleert boven het organisatorische belang. Dat kan gebeuren in de combinatie van een toezichtfunctie met een directiefunctie of een rol als maker of financier, maar bijvoorbeeld ook wanneer familieleden zitting hebben in het bestuur en toezichthouders een bevriende relatie benoemen tot (interim-)directeur of wanneer een toezichthouder tijdelijk een positie in de directie vervult en daarna weer toezicht houdt. Ook stapeling van toezichtfuncties kan tot onwenselijke situaties leiden. Belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang ontstaan niet zelden na verloop van tijd. Bijvoorbeeld als de organisatie wil samenwerken met de organisatie van een van de toezichthouders of als een toezichthouder van reguliere baan verandert. Niet alleen bij de benoeming dient men kritisch te zijn en te overleggen met de medetoezichthouders, ook bij het verlengen van een termijn, het aannemen of het verstrekken van opdrachten of andere nevenfuncties is een evaluatie op haar plek.

De raad realiseert zich dat er vele vormen denkbaar zijn en dat belangenverstrengeling niet altijd te voorzien is en veelal afhankelijk is van de omstandigheden van elk geval afzonderlijk. Maar het bewustzijn over belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang moet wel worden versterkt. Een protocol inzake de omgang met belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang wordt ten zeerste aanbevolen. Behalve zo'n 'gidsdocument' blijft het voeren van het gesprek over dit thema belangrijk. Belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang dienen op de agenda te staan bij de jaarlijkse zelfevaluatie van het toezichthoudend orgaan (zie paragraaf 2.3) en de jaarlijkse beoordeling van de directie, en besproken te worden bij wisselingen in de directie en het toezicht. Ook gesprekken over casuïstiek en morele dilemma's zijn aan te bevelen.

Rol vacatureteksten

Een culturele organisatie doet er goed aan om eerlijker te zijn in de vacatureteksten voor toezichthouders dan dat nu het geval is. Veelvuldig komt voorbij: 'Gezocht: nieuwe rvt-leden voor 4 vergaderingen per jaar', of: 'De rvt heeft een controlerende en adviserende taak.' Een voorbeeld zoals het volgende is volgens de

¹⁵ Bij partnerschappen is het zaak die altijd te benoemen. Per geval moeten er heldere governance afspraken zijn wat partijen van elkaar verwachten en moeten maatregelen worden genomen om belangenconflicten en de schijn daarvan te voorkomen.

raad realistischer: ‘Gezocht: nieuwe rvt-leden die zich in hun rol als toezichthouder, adviseur en werkgever willen committeren aan onze organisatie. De gemiddelde tijdsbesteding is anderhalve dag per maand, inclusief vier vergaderingen per jaar.’¹⁶

Rooster van aftreden

Een (openbaar) rooster van aftreden is een simpele stok achter de deur om zittingstermijnen te respecteren. Toch wordt zo’n rooster niet altijd gevolgd en wordt het niet altijd op de website en in het jaarverslag opgenomen. Directies maar vooral subsidieverstrekkers zouden hierop scherper moeten toezien. Benoemingsdata zijn ook te vinden in het uittreksel van de Kamer van Koophandel.

Herbenoeming

Een belangrijk aandachtspunt is de herbenoeming. Deze dient volgens de raad minder vanzelfsprekend te worden, net als in andere sectoren. Hoe ingewikkeld het soms ook is om nieuwe toezichthouders te vinden en afscheid te nemen van mensen die na een eerste termijn graag in aanmerking zouden komen voor een tweede termijn: het belang van de organisatie staat voorop. Dit bewustzijn mag beter in de sector. Toezicht houden gaat over de organisatie, niet over de toezichthouder. Het functioneren van een toezichthouder kan een reden zijn om niet tot herbenoeming over te gaan, maar ook de kennisbehoefte van de organisatie kan binnen vier jaar wijzigen waardoor het zinvoller zou zijn andere expertise binnen te halen. Of een tweede termijn gewenst is, vergt een zorgvuldig beoordelingsproces. De raad adviseert dat proces een jaar voor het eindigen van de eerste termijn in te zetten. Ook benadrukt hij dat de directie niet buiten spel staat als het gaat om de vervanging van toezichthouders. De directie heeft op dit punt geen beslissende stem, maar moet serieus worden geraadpleegd en gehoord om aan de toezichthouders haar mening kenbaar te maken over zowel potentiële vervangers als de verlenging van de termijn van zittende toezichthouders.

2.3 Scholing en kennisborging

Scholing en bijscholing van toezichthouders is in veel andere (semipublieke) sectoren, zoals welzijn en onderwijs, een duidelijke norm. In de culturele sector is (permanente) scholing veel minder gebruikelijk. Aan toezichthouders worden ook geen ‘geschiktheids- en betrouwbaarheidseisen’ gesteld die inspecties bijvoorbeeld wel stellen. De Governance Code Cultuur beveelt een introductieprogramma aan, evenals een jaarlijkse uitvraag naar scholingsbehoeften. Met het oog op de gewenste verbetering van het toezicht vindt de raad deze aanbeveling te vrijblijvend. Verhalen over toezichthouders die niet willen vertrekken zijn bekend, maar verhalen over toezichthouders die niet functioneren en geen partij voor de directie zijn ook. De raad vindt dit onwenselijk. Bovendien staat de culturele sector voor uitdagingen waarvoor actuele kennis van zaken nodig is, denk aan eerlijke beloning en de omgang met grensoverschrijdend gedrag (zie Inleiding). Uiteindelijk getuigt het ook niet van respect voor de organisatie wanneer een toezichthouder te weinig onderlegd is.

16 Toezicht houden in cultuur kost gemiddeld 10-15 uur per maand. Zie <https://www.cultuur-ondernemen.nl/toolkit/toezichthouders-vergoeden-of-niet-bezoldigingstool-voor-organisaties-met-een-rvt-model>. Laatst geraadpleegd in juni 2025.

Kennisontwikkeling en kennisuitwisseling (twee vormen van scholing) en in het kielzog daarvan kennisborging zijn essentieel om de kwaliteit van het toezicht in de culturele sector te verbeteren en te blijven ontwikkelen. Het gezamenlijk lerend vermogen inzake governance kan en moet beter in de sector. Nog te veel organisaties denken dat ze er zijn met het installeren van een bestuur of raad van toezicht, hoorde de raad terug. Ze kennen de termijnen en weten mogelijk iets over het belang van een diverse samenstelling, maar of wetgeving en code werkelijk goed op het netvlies staan, betwijfelt de raad. Niet zelden voert het artistieke verhaal de boventoon of juist alleen het financiële aspect, terwijl toezicht over het geheel gaat. Hoewel de praktijk een goede leerschool kan zijn, is scholing een gerichte manier om de aandacht te vestigen op het verbeteren van de kwaliteit van individuele toezichthouders en om het kritische gesprek over toezicht en de Governance Code Cultuur op gang te brengen. Ook kennisborging in de vorm van het verzamelen van casuïstiek en kwantitatieve data hoort hierbij. De raad adviseert om scholing en kennisborging meer prioriteit te geven door scholingsaanbod door verschillende partijen centraal aan te bieden, een gratis introductieprogramma beschikbaar te stellen en bijscholing tot de norm te maken. Ook de jaarlijkse zelfevaluatie kan worden gezien als een vorm van scholing (zie paragraaf 2.3, subkop Zelfevaluatie) en verdient zo meer aandacht.

Wegwijs in aanbod

Er zijn vele aanbieders van toezichtopleidingen, soms specifiek voor de (semi) publieke sector en soms voor de culturele sector in het bijzonder. De raad adviseert het scholingsaanbod en de kennisborging in de sector te organiseren en aan te bieden op een goed vindbare plek. Dit om het gedeelde kader en het onderlinge gesprek te stimuleren en de kennis binnen de sector te behouden. Scholing moet zijn toegesneden op de eigenheid van de culturele sector, goed vindbaar en betrouwbaar zijn. Gesprekspartners hebben veelvuldig aangegeven dat hieraan behoefte is. Alle toezichthouders in de sector zouden moeten weten: hier moet je zijn voor erkende en updateopleidingen, workshops en online tools, hier vind je alle relevante informatie over themabijeenkomsten, intervisiemogelijkheden en congressen, hier worden casuïstiek en kwantitatieve data verzameld en de zogenoemde 'moresprudentie' opgebouwd.¹⁷ Extra aandacht verdient het attenderen van jonge talenten (tot 40 jaar) op het toezichtvak; ook zij kunnen dat beoefenen, ook zij zijn welkom.

Rol NVTC en Cultuur+Ondernemen

In andere (semi)publieke sectoren hebben toezichtverenigingen vaak een eigen academie. Zo heeft zorg en welzijn de NVTZ Academie, trekken onderwijs en kinderopvang samen op in de VTOI-NVTK Academie, kennen de hogescholen de VTH Academie en de woningcorporaties de VTW Academie. De raad pleit voor een sterkere positie van de NVTC. De vereniging dient zich te profileren als het verzamelpplatform waar het scholingsaanbod van meerdere partijen te vinden is. Het aanbod van Cultuur+Ondernemen dient zonder meer een plek te krijgen op

¹⁷ De omgang met morele vraagstukken, als tegenhanger van jurisprudentie. Zie: Mijntje Lückerath-Rovers, *Morele dilemma's in de boardroom* (Haarlem: Mediawerf, 2023), p. 89. Een voorbeeld: hoe ga je om met een toezichtorgaan dat zijn eigen vergoeding verhoogt, terwijl de organisatie in financieel zwaar weer verkeert.

dit platform. De NVTC dient wat dit betreft de samenwerking op te zoeken met Cultuur+Ondernemen. Daarnaast dient zij zich te richten op specifiek kennisuitwisseling tussen toezichthouders en kennisborging. Zij is de vereniging voor toezichthouders, een logische plek voor ontmoeting en uitwisseling. Haar leden zijn culturele organisaties die toezicht willen professionaliseren. Zowel directies als toezichthouders zijn welkom. Op het vlak van kennisborging kan de NVTC samenwerking zoeken met de Boekmanstichting, kenniscentrum voor kunst- en cultuurbeleid.

Kanttekening is dat de NVTC op dit moment klein is en weinig middelen heeft,¹⁸ maar de vereniging is ambitieus en is zich aan het ontwikkelen. Dankzij een door OCW verstrekte subsidie voor een toekomstverkenning financierde de vereniging in 2024 een onderzoek van Adviesbureau Berenschot naar de toekomst en meerwaarde van de NVTC.¹⁹ Dat advies is ter harte genomen: zij focust op expertiseontwikkeling, kennisdeling en netwerken. Ook wordt er een kwartiermaker aangesteld om onder andere meer leden te trekken. Om haar rol goed te kunnen vervullen benadrukt de raad met klem dat de NVTC zich nog wel verder moet ontwikkelen (zie paragraaf 2.3, subkop Financiering)

Cultuur+Ondernemen is al jarenlang de partij die, deels in samenwerking met derden, de kennisontwikkeling op het gebied van governance in de culturele sector voedt met cursusaanbod en online hulpinstrumenten. Het staat andere partijen vanzelfsprekend vrij om ook aanbod voor toezichthouders in de culturele sector te ontwikkelen, maar het aanbod van Cultuur+Ondernemen moet in elk geval worden gedeeld op het verzamelplatform. De raad vindt het van groot belang dat Cultuur+Ondernemen en de NVTC complementair samenwerken wat betreft de scholing van toezichthouders.

Gratis introductieprogramma

De culturele sector is een complexe, eigenzinnige en zeer diverse sector (zie bijlage 2). De raad vindt het daarom noodzakelijk dat toezichthouders die nieuw zijn in het vak of nieuw in de culturele sector bij aantreden eenmalig een verplichte scholing doorlopen: nieuwe toezichthouders hebben vaak behoefte aan een basisprogramma toezicht houden en ervaren toezichthouders van buiten de culturele sector, die in de val zouden kunnen trappen dat ze denken alles al te weten, kan een beknopt programma worden aangeboden over de eigenheid van de culturele sector en de werking van de culturele organisatie. Deze kwaliteit-simpuls moet de standaard voor de culturele sector worden. Om nieuwe toezichthouders niet af te schrikken, is het raadzaam het introductieprogramma gratis en zo efficiënt mogelijk aan te bieden. Een compact programma bestaande uit een of enkele dagdelen kan ervoor zorgen dat ook de kosten aan de kant van de aanbieder (Cultuur+Ondernemen en eventuele partners) binnen de perken blijven. Ook kan een (goedkopere) *introductie light* worden ontwikkeld met minder sessies, meer online bijeenkomsten en grotere groepen.

¹⁸ Op 14 mei 2025 waren volgens de website 79 organisaties lid, zie: <https://www.nvtc.nl/nvtc-leden/>

¹⁹ Berenschot, *Zicht op toezicht – Toekomstverkenning voor de NVTC*, 29 november 2024.

Bijscholing

Toezichthouders moeten ontwikkelingen in het toezichtvak up to date houden en – al naar gelang de aard en omvang van de organisatie – kennis hebben van actuele ontwikkelingen, zoals kunstmatige intelligentie, sociale en digitale veiligheid, duurzaamheid en de invloed van de geopolitieke situatie op het Nederlandse cultuurbeleid. Bijscholing is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de toezichthouder zelf. Maar elk toezichtorgaan zou zorg moeten willen dragen voor de scholing van zijn toezichthouders, in welke vorm dan ook: individueel of in groepsverband. De raad vindt daarom dat elke organisatie, groot of klein, in het jaarverslag moet melden wat er door het toezichtorgaan aan scholing is gerealiseerd. Ook zou scholing in de jaarlijkse zelfevaluatie standaard geagendeerd dienen te worden: welke kennis missen we, waarop hebben we training nodig?

Kennisuitwisseling

Een waardevolle vorm van bijscholing is kennisuitwisseling. Dit wordt vaak over het hoofd gezien: de kennis die een individuele toezichthouder meebrengt of opdoet in een cursus of tijdens een congres zou middels terugkoppeling ten goede kunnen komen aan de collega-toezichthouders. Bijvangst is dat ze ook nieuwe contacten oplevert die een toezichthouder in geval van problemen bij de eigen organisatie kan bellen om te sparren. Kennisuitwisseling kan op allerlei niveaus worden geëntameerd. Het kan gaan om kennisuitwisseling in de sector, zoals de in 2024 gestarte Governance Dialogen in de Verkadefabriek of het jaarlijkse congres van de NVTC – gelegenheden waar toezichthouders en directies overigens samen welkom zijn. Ook (begeleide) intervisie voor toezichthouders van verschillende organisaties is een optie. Organisaties kunnen dit zelf organiseren, bijvoorbeeld met culturele organisaties uit de eigen regio, wat als bijkomend voordeel heeft dat er een gedeelde context is en dat er misschien samenwerking uit kan voortkomen. Uitwisseling met organisaties buiten de eigen regio is inhoudelijk natuurlijk ook aantrekkelijk. Een andere mogelijkheid die de raad het onderzoeken waard vindt, is kennisuitwisseling geëntameerd door het extern toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van ketentafels (zie hoofdstuk 5).

Zelfevaluatie

De raad vindt dat het belang van de jaarlijkse zelfevaluatie sterker moet worden aangezet in de Governance Code Cultuur. Er zijn nog steeds veel toezichtorganen die haar niet elk jaar of slechts vluchtig uitvoeren. De jaarlijkse zelfevaluatie is welbeschouwd ook een vorm van scholing. Bestuur of raad van toezicht stelt zich de vraag: hoe functioneren we? Aan de hand van de toezichtvisie (zie paragraaf 2.7, subkop Rolvervaging, en bijlage 3) worden onderwerpen als samenstelling, belangenverstrengeling, rolbewustzijn en gedrag en cultuur (zie hoofdstuk 3) besproken. Ook de competenties van de zittende toezichthouders kunnen tijdens de zelfevaluatie tegen het licht worden gehouden, zodat de bijscholingsbehoeften samen kunnen worden bepaald. De zelfevaluatie is ook het moment om stil te staan bij de vraag of het toezichtorgaan (nog) inclusief genoeg is. Het is aan de voorzitter om de zelfevaluatie te agenderen. Een zelfevaluatie wint aan waarde als ze gebeurt aan de hand van een digitale zelfscan, die vooraf wordt ingevuld en leidraad bij het gesprek is. Zo'n scan wordt door verschillende partijen aangeboden. De zelfevaluatie dient te worden toegelicht in het jaarverslag:

hoe was ze ingericht (het varieert van een middag op de hei tot een traject met individuele interviews), welke thema's zijn besproken en welke ontwikkeldoelen zijn gesteld?

Volgens de Governance Code Cultuur is een organisatie er eens per drie jaar aan gehouden om de zelfevaluatie onder professionele begeleiding uit te voeren. De raad constateert dat dit te weinig gebeurt. Een begeleide zelfevaluatie is echter zeer waardevol want toezichthouders vinden het moeilijk om elkaars functioneren te beoordelen en ter discussie te stellen. Met een externe begeleider van buiten het eigen netwerk kan een veilige omgeving worden gecreëerd – ook voor de directie – om een open en constructief gesprek te voeren. Organisaties zouden de begeleide zelfevaluatie eens per drie jaar kunnen aanvullen met een peer review: een sessie met toezichthouders uit een andere discipline binnen het culturele veld. Een peer review is, net als de begeleide zelfevaluatie, minder vrijblijvend en kan zeer leerzaam zijn.

Financiering

Een uitdaging bij het onderwerp scholing en kennisborging is de financiering. Wat wordt het verdienmodel van de NTVTC? Wie betaalt het gratis introductieprogramma? Wie betaalt de bijscholing? In de gesprekken die de raad voerde is door met name kleinere organisaties gesteld dat zij de scholing niet kunnen betalen. Ook werd de vraag opgeworpen waarom een organisatie zou bijdragen aan de scholing van iemand die over een jaar misschien weer vertrekt of niet goed blijkt te zijn. De raad begrijpt de weerstand, maar moedigt de sector aan om creatiever met scholing om te gaan. Niet alle scholing kost de hoofdprijs. Een gedifferentieerd aanbod is de sleutel. Kennisuitwisseling is bijvoorbeeld een relatief makkelijk te realiseren en goedkope vorm van scholing, en online is er veel betaalbare kennis te verkrijgen. Tegelijkertijd vindt de raad dat het geven van een impuls aan de scholing van de toezichthouder in de culturele sector niet helemaal zonder financiering kan. Om scholing aantrekkelijk te maken en in de sector te regelen, zijn (tijdelijk) extra middelen nodig.

Om de NVTC goed in positie te zetten adviseert de raad om te beginnen dat alle meerjarig gesubsidieerde instellingen in de culturele sector lid worden van de NVTC. Een culturele instelling kan het lidmaatschap betalen als onderdeel van het vergoedingsbeleid (zie paragraaf 2.4). Met het prijsbeleid van de NVTC is het ook voor leden van kleine organisaties haalbaar om lid te worden. Dit is een win-winmaatregel: een verdienmodel dat de NVTC helpt om betaalbaar maar niet per se zelf te ontwikkelen scholingsaanbod te organiseren en een aansporing voor toezichthouders om zich bij te scholen in toezicht in cultuur en kennis en ervaringen uit te wisselen met andere toezichthouders. De lidmaatschappen dienen in de toelichting op de jaarrekening te worden vermeld. De raad hoopt dat de tweejarige projectsubsidie die het ministerie van OCW per 1 juli 2025 heeft verleend aan de vereniging, en aan de hand waarvan ze onder andere de kwartiermaker zal kunnen aantrekken, opgevolgd kan worden. Hij denkt aan een ontwikkelingssubsidie waarmee de NVTC een goede structuur (met samenwerkingspartners) kan opzetten om te kunnen fungeren als verzamelplatform voor kennisontwikkeling, kennisuitwisseling en kennisborging.

Tot 31 december 2028, en zolang het budget niet is uitgeput, financiert het ministerie van OCW de regeling Goed Toezicht bij Platform ACCT. Organisaties die behoren tot de culturele en creatieve sector kunnen via deze regeling een bijdrage krijgen van maximaal 50 tot 60 procent in de scholing van toezichthouders. Het middenkader van de rijksoverheid krimpt, nieuw beleid wordt begrijpelijkerwijs kritisch gewogen. Om structureel en serieus aandacht te besteden aan de scholing van toezichthouders in cultuur, zoals de raad voorstelt, is het volgens hem van groot belang dat de regeling Goed Toezicht met ingang van 2029 nog een beleidsperiode wordt verlengd – als noodzakelijk vliegwielt. Daarnaast kunnen organisaties individuele toezichthouders ook uit eigen middelen compenseren voor bijscholing. Dat is aan hen. Wat de raad betreft kan een organisatie besluiten het vergoedingenbudget (zie paragraaf 2.4) in te zetten voor scholing. Deze aanpak kan interessant zijn voor kleine organisaties.

Wat het gratis introductieprogramma betreft: dit is in het belang van de individuele organisatie en de sector als geheel. De raad acht het daarom billijk dit via een matchingsconstructie door de organisaties en de brancheverenigingen samen te financieren.

2.4 Vergoeding

Anders dan in andere maatschappelijke sectoren als onderwijs, volkshuisvesting en zorg is een financiële vergoeding van toezichthouders in de culturele sector niet de norm. Op dit moment is het aan de instelling zelf hier een keuze te maken. Om het veld te helpen heeft Cultuur+Ondernemen een handreiking gepubliceerd voor zowel het bestuur+directiemodel als het raad van toezichtmodel met daarin de voors, tegens en beperkende factoren, en met suggesties voor bedragen.²⁰ De vraag of een vergoeding de norm moet worden leidt tot discussie – in de gesprekken die de raad voerde, maar ook bijvoorbeeld op het congres van de NVTC in 2024. Is toezicht houden een vak of een project uit passie? Bij het eerste perspectief spelen argumenten als: toezicht houden stelt hoge eisen aan de toezichthouder wat betreft kennis, tijd en scholing en brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee en daarmee ook het risico op reputatieschade wanneer zaken niet goed gaan. Wat betreft het tweede perspectief spelen argumenten als: toezicht houden op cultuur moet voortkomen uit gedrevenheid anders werkt het niet en het geeft geen pas een vergoeding te vragen in een sector waar schaarste de norm is, waar veel vrijwilligers werken en waar de financiering deels leunt op gemeenschapsgeld.

Stimulans

De stellingname dat toezicht in cultuur enkel een kwestie is van 'iets teruggeven aan de maatschappij', lijkt steeds meer op losse schroeven komen te staan. De raad stelt zich op het standpunt dat er standaard een vergoeding moet worden aangeboden aan toezichthouders, van zowel grote als kleine organisaties. De enige uitzondering betreft trainees, die worden op dit moment niet betaald in de sector en hoeven volgens de raad geen vergoeding te krijgen omdat zij in feite een vorm van gratis scholing genieten. Toezichthouders kunnen uiteraard zelf bepalen of

²⁰ <https://www.cultuur-ondernemen.nl/storage/media/Vergoeden-of-niet-bestuursleden.pdf> en <https://www.cultuur-ondernemen.nl/storage/media/Vergoeden-of-niet-toezichthouders.pdf>, 14 september 2022.

zij gebruikmaken van de vergoeding of niet – het staat ze vrij van een vergoeding af te zien. Het gaat de raad erom dat er een mentaliteitsomslag komt en dat een vergoeding standaard tot de mogelijkheden gaat behoren.

Het is niet zo dat geen vergoeding per definitie leidt tot slechte prestaties en dat een vergoeding per definitie goede prestaties oplevert. Een vergoeding is niet meer en niet minder dan een van de instrumenten die kunnen helpen het toezicht te verbeteren en nieuwe toezichthouders te trekken. Een vergoeding is niet alleen een erkenning van het toezichtvak en de zwaarte daarvan, maar ook een blijk van waardering. En hoewel het niet zo zou moeten zijn kan waardering een stimulans zijn om professioneler te opereren; om niet zonder de stukken te hebben gelezen in een vergadering te verschijnen, of de kritische vragen altijd aan een ander over te laten. Verder kan een vergoeding helpen om het toezicht meer divers, complementair en effectief in te richten (zie paragraaf 2.1) en uitsluiting tegen te gaan. Een bepaalde kring toezichthouders kan zonder vergoeding immers niet of moeilijk worden bereikt. Denk aan mensen die zeer ervaren zijn, aan mensen uit sectoren waar een vergoeding wel de norm is, aan mensen die van buiten de vestigingsplaats van de instelling komen en dus meer reistijd hebben. Jongere gesprekspartners van de raad vinden betaling voor kennis normaal en voor zzp'ers betekent elk uur onbetaald vergaderen het verlies van inkomen. Voor deze professionals helpt een vergoeding om de drempel naar het toezichtvak te verlagen.

Perverse prikkel

Een vergoeding kan volgens de raad een *incentive* zijn, maar ook een perverse prikkel voor toezichthouders die genooddaakt zijn om 'bij te klussen' en bij wie de betrokkenheid uiteindelijk ver te zoeken blijkt. Juist die betrokkenheid bij het artistieke product is volgens de raad essentieel voor de directie, de organisatie, de sector, maar ook omdat de vergoedingen nooit de werkelijke tijdinvestering zullen dekken. Zeker niet wanneer er problemen zijn en het toezicht houden intensiever wordt. Een marktconforme vergoeding is niet haalbaar in het gesubsidieerde deel van de culturele sector, maar ook niet wenselijk: de meerwaarde van toezichthouders ligt juist in het feit dat ze een werkpraktijk hebben, hoe pril ook, of deze net hebben afgerond. Het type vergoeding waar de raad voor pleit is daarom een vrijwilligersvergoeding of vacatiegeld – naar eigen inzicht te kiezen door de organisatie – maar geen loon of honorarium. Toezicht houden is geen *standalone*. Om te voorkomen dat toezicht houden enkel om het geld wordt gedaan, is het naar het oordeel van de raad belangrijk dat de vergoeding wordt gekoppeld aan scholing (zie paragraaf 2.3).

Financiering

De hoogte en financiering van de vergoedingen zijn een gevoelig punt. Wat is een redelijk bedrag en wie gaat dat betalen? De raad vindt dat de vergoedingen door de instellingen zelf moeten worden betaald. Dit is wederom voor kleinere organisaties het meest gecompliceerd. Want 'elke euro besteed aan verbetering van het toezicht komt niet rechtstreeks ten goede aan de artistieke inhoud.' De raad vindt een vergoeding voor toezicht echter geen geldverspilling: goed toezicht dient de organisatie en haar missie en dus ook het artistieke product. Zoals eerlijke beloning een vast onderdeel van de bedrijfsvoering is geworden dankzij de Fair Practice Code, moet ook een vergoeding voor toezicht normaal worden.

De raad benadrukt dat de hoogte van de vergoeding naar draagkracht dient te zijn en door elke organisatie zelf moet worden vastgesteld. Grote organisaties met financiële slagkracht zullen vooral moeten werken aan een mentaliteitsverandering om toezichthouders te gaan vergoeden. De vele kleine organisaties die de sector rijk is, hebben nog een hindernis te nemen: zij werken vaak met krap bemeten begrotingen die meestal afhankelijk zijn van additionele financiering. De raad heeft oog voor de financiële uitdagingen waar zij tegenaan lopen. Maar een vergoeding van toezichthouders hoeft niet onredelijk zwaar op de begroting te drukken. Een uniforme richtlijn die is gebaseerd op het proportionaliteitsbeginsel kan helpen bij het vaststellen van het soort en de hoogte van de vergoeding. In andere sectoren bepaalt de houder van de code de richtlijn, in de culturele sector is dat op dit moment Cultuur+Ondernemen. De richtlijn die zij hebben opgesteld dateert uit 2022 en dient te worden geactualiseerd. Bij het bepalen van het bedrag voor de vergoeding dient tot slot rekening te worden gehouden met de ANBI-regels²¹ en met eventuele wensen van belanghebbenden als financiers, sponsors en medewerkers.

Naast de vergoeding betaalt de culturele organisatie het verplichte organisatie-lidmaatschap van de NVTC (zie paragraaf 2.3) en worden deze kosten in de toelichting op de jaarrekening benoemd en gespecificeerd.

2.5 Verantwoording

De verantwoording naar interne en externe stakeholders van de organisatie is onderdeel van het toezichtvak. Gesubsidieerde culturele organisaties hebben geen winstoogmerk, maar natuurlijk moeten ook zij hun reilen en zeilen verantwoorden. De achterliggende vraag luidt hier: heeft het toezicht erop toegezien dat de subsidies – publiek geld – zijn ingezet voor het optimaal realiseren van de maatschappelijke en artistieke doelstellingen van de culturele organisatie?

Openbare verantwoording

De Governance Code Cultuur en de eigen statuten vormen doorgaans de leidraad bij het opstellen van de verantwoording over het functioneren van het toezicht. Heeft het toezicht zijn taak conform de (juridische) afspraken vervuld? Hoe vaak is er vergaderd, over welke thema's, waren er bijzonderheden? Is de samenstelling van het toezichtorgaan veranderd, zijn er commissies aan het werk geweest, heeft het jaarlijkse gesprek met directie plaatsgevonden, is er een zelfevaluatie; het zijn allemaal onderwerpen die aan bod dienen te komen. De verantwoording is als 'verslag van de raad van toezicht' of 'bestuursverslag' een apart onderdeel in het jaarverslag en daarmee openbaar. Ook in subsidieaanvragen dient de aanvrager meestal aan te geven hoe hij de Governance Code Cultuur toepast. Veel fondsen en ook de raad zelf vinden dat de verantwoording inzake good governance te wensen overlaat. In subsidieaanvragen onderschrijven aanvragers de code wel en geven ze aan dat ze de principes toepassen, maar lang niet altijd leggen ze uit *hoe*, waardoor ze niet voldoen aan het 'pas toe en leg uit'-principe. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen: daar kun je van afwijken, maar vertel dan wel *waarom*

²¹ Zie https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/aan_welke_voorwaarden_moet_een_anbi_voldoen/beloning_bestuurders. Laatst geraadpleegd in juli 2025.

(‘pas toe of leg uit’). In de gesprekken die hij voerde, merkte de raad dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de verantwoording van het toezicht, met als hamvraag: hoe uitgebreid moet het? De verschillende overheden en fondsen blijken hiermee niet hetzelfde om te gaan. De een verwacht meer toelichting dan de ander, wat voor de een afdoende is, vindt de ander mager. De raad concludeert dat er te weinig afstemming is en vindt dat uitvraag en toetsing uniformer kunnen (zie hoofdstuk 5).

Zorgvuldige verslaglegging

Sinds de nieuwe WBTR is er juridisch gezien een mogelijkheid om toezichthouders persoonlijk aansprakelijk te houden voor misstanden. Vooralsnog gebeurt dat zelden tot nooit, maar het is wel iets waarvan de toezichthouder zich bewust dient te zijn. Deze onzekerheid kan sommige kandidaten ervan weerhouden toezichthouder te worden. Een aansprakelijkheidsverzekering²² kan rust brengen, maar zorgvuldige verslaglegging van vergaderingen ook. Goede, vastgestelde notulen kunnen dienen als back-up wanneer er verantwoording dient te worden afgelegd bij een subsidiegever of rechter. Ze hoeven geen geld te kosten: steeds vaker zetten organisaties AI in om de conceptnotulen op te stellen. Daarnaast zijn goede notulen belangrijk bij de onboarding van een nieuwe directie en nieuwe toezichthouders. Zorgelijk zijn de praktijkverhalen waarin een nieuwe directeur vanaf nul moest beginnen omdat het recente verleden niet traceerbaar was en ook het geheugen van de toezichthouders te wensen overliet.

2.6 Sturingsmechanismen in het toezicht

In de ideale situatie is er een evenwichtig samengestelde club toezichthouders die conform wet- en regelgeving zijn geworven en eventueel herbenoemd. Ook zijn er afspraken over scholing en vergoedingen gemaakt, is er een trainee aan boord en is het helder op welke punten er straks verantwoording moet worden afgelegd. Dan komt het eigenlijke werk van het toezicht houden. De raad licht drie aspecten uit die tot de basiskennis van iedere toezichthouder zouden moeten behoren: de sturingsmechanismen in het toezicht en, in de volgende paragrafen, de rollen van de toezichthouder en het principe van controle en evenwicht. Elke toezichthouder, ongeacht de rechtsvorm en het besturingsmodel van zijn organisatie, krijgt te maken met juridische en niet-juridische mechanismen die het toezicht sturen (zie bijlage 3). Wil de toezichthouder zijn vak goed kunnen uitoefenen, dan dient hij hiervan minimaal op de hoogte te zijn en hun onderlinge relatie te begrijpen. Zo gelden de wet (WBTR), de Governance Code Cultuur en subsidievoorwaarden voor alle gesubsidieerde partijen in het culturele veld, en zijn statuten en reglementen organisatiespecifiek. Aan de wet heb je je te houden, zij vormt de juridische grondslag voor het toezicht. Ook subsidievoorwaarden en statuten hebben een juridische status. Reglementen en de code kunnen een *soft law*-status krijgen als ze zijn opgenomen in de statuten en/of een subsidievoorwaarde zijn.

2.7 Rollen van de toezichthouder

De rollen van de toezichthouder staan vermeld in de Governance Code Cultuur en zijn wettelijk vastgelegd. De gezamenlijke toezichthouders hebben ten aanzien

²² Een aansprakelijkheidsverzekering is ook voor kleine organisaties betaalbaar want de premie wordt vastgesteld afhankelijk van de draagkracht van de organisatie.

van de directie formeel een toezicht-, een advies- en een werkgeversrol. Ze houden toezicht op het algehele beleid en de algehele bedrijfsvoering en treden in hun adviesrol ook op als klankbord. Daarnaast benoemen ze de directie, ontslaan ze die wanneer nodig en voeren ze het jaarlijkse functioneringsgesprek. Bij de werkgeversrol horen ook het tijdig starten van de herbenoemingsprocedure, de werving en selectie van een nieuwe directie en het maken van afspraken over scholing. Soms vervullen toezichthouders nog een vierde rol, die van ambassadeur. Op papier lijkt het een helder takenpakket, maar de praktijk is weerbarstiger. Rolvervaging tussen toezichthouder en directie ligt op de loer, of de drie rollen zijn in disbalans. Ook wordt er binnen die rollen tegenwoordig meer verwacht van de toezichthouder.

Rolvervaging

Rolvervaging is de oorzaak van een van de grootste dilemma's in het toezicht in de culturele sector en werd ook in onderzoek van Cultuur+Ondernemen²³ en in gesprekken met de raad genoemd als lastig en verwarrend. Daar is dus nog veel winst te behalen. Zeker omdat de taakopvatting van de toezichthouder wordt beschouwd als 'een van de meest bepalende, kritische succesfactoren bij de realisering van goed overleg tussen bestuur en intern toezicht'.²⁴ De hoofdvraag is eigenlijk telkens: wat *moet* en *kan* de toezichthouder doen en wat *moet* de toezichthouder aan de directie laten? Als dit niet helder is, dan ligt rolovervaging op de loer. Met als mogelijk gevolg minder effectief toezicht en waarschijnlijk veel irritatie over en weer.

Wat het takenpakket van de toezichthouder ingewikkeld maakt, is het moeten schakelen tussen afstand (toezichtrol, werkgeversrol) en nabijheid (adviesrol), tussen tegenspel en samenspel, tussen controle en vertrouwen. Wanneer is de toezichthouder te veel op de stoel van de directie gaan zitten en wanneer is de toezichthouder te veel op afstand gebleven? Wanneer is een verzoek om extra toelichting of verantwoording gepast, wanneer een teken van wantrouwen? Wanneer bemoei je je te veel met de dagelijkse leiding, met details, en wanneer is doorvragen terecht? Vooral als er zaken niet goed gaan, wordt er snel gewezen naar het toezicht. Had de raad van toezicht het grensoverschrijdend gedrag kunnen voorkomen door dichter op de organisatie te zitten? Had het bestuur een subsidieafwijzing kunnen afwenden door het beleidsplan grondiger te bespreken of niet akkoord te gaan met het artistieke programma van de directie? Rolvastheid, ofwel het 'niet op elkaars stoel willen gaan zitten', is belangrijk, maar kan een excuus worden om achterover te leunen en leiden tot niet ingrijpen wanneer dat wel zou moeten. Interessant vindt de raad dat er tegenwoordig wordt gesproken van *rolbewustzijn*: een goed besef van de rol en positie die je als toezichthouder op verschillende momenten inneemt. Dit vergt doorlopende alertheid en doet recht aan de dynamiek tussen toezichthouder en directie.

23 Cultuur+Ondernemen, *Bericht uit het veld – Governance: Toepassing en Toekomst*, 28 september 2023. Onderzoek gebaseerd op rondetafelgesprekken en interviews in 2022 en 2023.

24 Rienk Goodijk, *Inclusief strategisch partnerschap – Met wijze toezichthouders. Over bestuur en toezicht in het semipublieke domein* (Assen: Uitgeverij Van Gorcum BV, 2022), p. 80.

In de praktijk komt het voor dat directieleden toezichthouder worden in een en dezelfde organisatie. Andersom worden toezichthouders soms – net zo onwenselijk – gevraagd de rol van (interim-)directeur te vervullen. Dat is een onwenselijke situatie omdat dit rolverving tot gevolg kan hebben. Het kan ook verwarrend zijn voor de medewerkers.

Toezichtvisie

Om rolverving tegen te gaan en rolbewustzijn te bevorderen is het belangrijk om de eigen rolopvatting regelmatig te bespreken. In dit kader adviseert de raad alle meerjarig gesubsidieerde organisaties, groot en klein, om een toezichtvisie te formuleren, in andere sectoren al veel gebruikelijker en soms zelfs via de sectoreigen governancecode verplicht. Een toezichtvisie is onderdeel van het toezichtkader (zie bijlage 3). De raad vindt het een zeer bruikbaar document als het gaat om het verbeteren van het toezicht en stelt voor haar onderdeel te maken van de Governance Code Cultuur (zie hoofdstuk 6). Het is een instrument om het gesprek over toezicht gestructureerd in gang te zetten en om een gedeelde basis te creëren. Een toezichtvisie dwingt de partijen na te denken over hun rollen en die te expliciteren. Om toezicht te verbeteren is het gesprek over toezicht essentieel: wat willen we, waarom willen we iets, hoe geven we dat vorm, hoe kijken we aan tegen het verschil tussen afstand en nabijheid, maar ook: hoe gaan we met elkaar om (zie hoofdstuk 3). Hier kan de raad, of welke andere instantie ook, geen pasklare mal voor maken. De toezichthouders moeten met elkaar in gesprek. Als de toezichtvisie wordt opgenomen in de code geeft het op die manier ook de financier inzicht in hoe het toezicht is ingericht en hoe het zich ontwikkelt.

Disbalans

Een valkuil wat betreft de rollen van de toezichthouder is een disbalans tussen die rollen. Het zijn gekende geluiden: toezichthouders die uit liefde voor de inhoud zijn gaan toezicht houden en dus graag praten over het artistieke programma. De toezichtrol wordt geminimaliseerd tot het checken van de financiën, de werkgeversrol staat niet op het netvlies van elke toezichthouder. Het andere cliché is ook waar: toezichthouders die te weinig van de inhoud weten kunnen daardoor hun rollen niet goed invullen. De werving van een nieuwe artistiek directeur bijvoorbeeld kan dan volledig worden onderschat. Hoe kleiner de organisatie, hoe groter de kans dat toezichthouders bovendien op alle fronten aan het meehelpen zijn en hun toezichtfunctie in het gedrang komt, net als bij vrijwilligersorganisaties in de amateurkunstsector. Uit de gesprekken met de raad bleek dat de recente media-aandacht voor sociale onveiligheid toezichthouders meer bewust heeft gemaakt van hun advies- en werkgeversrol. Toezichthouders zouden ‘iets dichter op de organisatie zijn gaan zitten’, uit angst signalen van onvrede te missen.

Kwetsbare positie directie

Het is in veel gesprekken voorbijgekomen: de kwetsbare positie van de directie ten opzichte van het toezicht. Deze is per definitie ongelijk want het toezichtorgaan fungeert als de werkgever van de directie en evalueert haar. In hoeverre kan een directie het dan blijvend oneens zijn met het toezicht? Wat doe je als directie bijvoorbeeld als een toezichtorgaan zonder overleg zijn eigen vergoeding verhoogt terwijl er financiële problemen in de organisatie zijn? Ook kan de directeur last hebben van een kennisachterstand bij de toezichthouder. Hoe kun je profijt hebben

van toezichthouders die minder gekwalificeerd of toegerust zijn dan jijzelf – omdat ze het toezichtvak niet goed genoeg beheersen, omdat ze niet weten hoe het werkt in de culturele sector of omdat er geen artistiek-inhoudelijke kennis is? Als de voorzitter niet in actie komt, is het dan aan de directeur om voor te stellen dat iemand zich bijschoolt of dat een zittingstermijn niet wordt verlengd?

Sommige directies vrezen voor direct ontslag bij een melding van sociale onveiligheid. Zij achten het toezicht niet capabel om daarmee om te gaan, want het toezicht is bang voor media-aandacht of escalatie in de media. Dit zou zorgvuldig intern onderzoek in de weg staan. In de praktijk gebeurt het inderdaad dat een directie op basis van (anonieme) klachten meteen op non-actief wordt gezet. Dit kan terecht zijn, maar een zorgvuldige omgang door het toezicht met (anonieme) klachten middels een klachtenprotocol kan veel leed voorkomen (zie bijlage 3.4, subkop Toezichtkader en toezichtvisie). Ook het inwinnen van extern advies bij problemen (zie paragraaf 5.4, subkop Vraagbaak goed toezicht) en het paraat hebben van een communicatieplan voor het toezicht in geval van calamiteiten (zie bijlage 3.4, subkop Toezichtkader en toezichtvisie) kunnen helpen om te de-escaleren en een oplossing te vinden.

Een goede vertrouwensrelatie tussen het toezicht en de directie kan vrijwel altijd veel leed voorkomen. Soms delven directies het onderspit als van hen wordt verwacht dat ze een organisatieverandering teweegbrengen, en het toezichtorgaan zelf niet mee verandert. Toezichthouders zijn zich niet altijd bewust van de rol die zij individueel en als collectief vervullen en van het feit dat deze rol, afhankelijk van de omstandigheden, ook aan verandering onderhevig is. Zo moet het toezichtorgaan snel kunnen schakelen bij maatschappelijke veranderingen of bij een organisatie-breed verandertraject. Bovendien, veranderprocessen vereisen van toezichthouders specifieke expertise en competenties en vaak een andere rolinvulling. Om zijn rol goed te kunnen uitoefenen, moet het toezichtorgaan kunnen meebewegen met een directie die een verandertraject in gang zet. Blijft het toezichtorgaan vastzitten in oude patronen, dan is het mogelijk dat de directie geen hulp maar juist hindernis van het toezichtorgaan ervaart tijdens de uitoefening van haar taak en solistisch verder werkt aan de verandering. Het gedrag van beide partijen leidt niet tot een vruchtbare samenwerking, noch tot de beste resultaten. Bij een conflict over de werkwijze trekt niet zelden de directeur aan het kortste eind.

Taakverzwaring: strategisch partnerschap

In de praktijk komt het wel eens voor dat de toezichthouder een strategisch partner van de directie wordt en – op verzoek van de directie – in verbinding staat met interne en externe stakeholders. Door het desgevraagd inzetten van zijn netwerk, bijvoorbeeld in het kader van fondsenwerving, kan hij een rol spelen in de strategische positionering van de organisatie. Om het met een bekend beeld te zeggen: de toezichthouder kan in hoogst uitzonderlijke gevallen en heel kort op het puntje van de stoel van de directie gaan zitten. Voorzichtigheid is echter geboden. De toezichthouder is en blijft toezichthouder en is geen directeur. Desalniettemin, door ‘inclusief strategisch partnerschap’²⁵ wordt de adviesrol van de toezicht-

25 Dit begrip komt van Rienk Goodijk. Hij heeft het uitgewerkt in: *Inclusief strategisch partnerschap* (2022).

houder verzwaaard en de verhouding tussen directie en toezicht geïntensiveerd: de toezichthouder is een *critical friend* geworden. Van hem wordt verwacht dat hij actief inhoudelijk meedenkt over de toekomst en niet enkel een reactief klankbord is. De raad vindt het van belang dat de directie akkoord moet zijn met deze aanpak en dat de vrijere omgang met afstand en nabijheid situationeel en kortstondig wordt toegepast. Goed toezicht op de financiën vereist bijvoorbeeld altijd (zakelijke) afstand. Ook moeten de toezichthouders daadwerkelijk kennis van de inhoud hebben en ieder afzonderlijk en als collectief in staat zijn om als strategisch partner op te treden. Bovendien is het een voorwaarde dat de instrumentele basis en basiskennis van het toezichtorgaan uitstekend op orde zijn.

2.8 Controle en evenwicht

Goed toezicht is gebaat bij een goede borging van het principe ‘controle en evenwicht’, in het toezichtvak beter bekend als *checks and balances*. Hoe zorg je dat geen van de machtsbronnen (de directie, de voorzitter van het toezicht, het toezichthoudend orgaan als geheel, etc.) te machtig wordt en zijn macht misbruikt? Het is een onderwerp dat blijvend aandacht verdient in de culturele sector. Want sommige karaktertrekken van de sector kunnen het kritische en zakelijke ‘controle en evenwicht’ onbewust in de weg staan. Zo waardeert vooral het producerende deel van de sector het artistieke vaak boven het zakelijke en loopt een kritische houding gerede kans om met wantrouwen te worden bekeken (zie bijlage 2). De artistiek directeur zal toch wel weten waarover hij het heeft? Wat kan er mis zijn met mensen die keihard en bevlogen werken voor de goede zaak? Het belangrijkste controlemechanisme waarvan elke toezichthouder weet moet hebben, is ‘constructieve tegenspraak’.

Constructieve tegenspraak

Om onderwerpen en risico's goed te kunnen doorgronden en de juiste beslissingen te kunnen nemen, zijn aanvullende perspectieven en tegengeluiden zeer welkom in de vergadering. Die constructieve tegenspraak, ofwel *countervailing power*, is sterk afhankelijk van een scherpe voorzitter die de partijen overstijgt, niet bang is en in staat een veilige setting te creëren waarin ieders stem telt (zie hoofdstuk 3). Maar tegenkracht moet je ook organiseren. Enerzijds door het toezichthoudend orgaan complementair in te richten zodat er meer kans is dat een onderwerp van verschillende kanten wordt bekeken (zie paragraaf 2.1) en anderzijds door regelmatig deskundigen te horen. Denk hierbij aan de accountant en afdelingshoofden, maar ook aan de marketeer, het hoofd techniek en de conservator en aan externe stakeholders. Ook het medezeggenschapsorgaan (OR, OC of personeelsvertegenwoordiging) kan een factor van belang zijn, soms formeel, maar met name om voeling te houden met het welzijn van de organisatie.

Informatiehaalplicht

Belangrijk knelpunt bij het realiseren van constructieve tegenspraak is de zogenaamde informatie-asymmetrie tussen toezichthouder en directie. Gemiddeld een keer per kwartaal vergadert de toezichthouder. Hij leest stukken, woont programma's bij en hoort in het veld misschien nog het een en ander. Maar uiteindelijk staat hij altijd met 1-0 achter als het gaat om kennis over de organisatie en de bedrijfsvoering. Deze informatie-asymmetrie is een feit. De toezichthouder moet dus weten welke informatie essentieel is om tot goed

toezicht te kunnen komen (een toetsingskader kan daarbij helpen, zie bijlage 3) en dient daar zo nodig zelf achteraan te gaan. Van dit laatste blijken niet alle toezichthouders even goed op de hoogte: zij hebben een wettelijke informatiehaalplicht. Daartegenover staat dat directies een wettelijke informatiebrengplicht kennen. Het excuus ‘we zijn te laat geïnformeerd’ is legitiem, tegelijkertijd moet een toezichthouder bij structurele late aanlevering van informatie zelf actie ondernemen.

De informatiehaalplicht heeft een gevoelige kant: hoe communiceer je als toezichthouder met de organisatie? Hoe creëer je vertrouwen bij de medewerkers zodat ze bereid zijn rechtstreeks informatie te delen? In sommige organisaties voelt praten met het toezicht onveilig en als ‘uit de school klappen’. Ook is het niet makkelijk problemen aan te kaarten als je weet dat de directie en de voorzitter goede maatjes zijn. Aan de andere kant kan het eigenstandig zoeken naar informatie kwetsend zijn voor de directie en een onwenselijke situatie van wantrouwen veroorzaken – ‘ze passeren me’. Om ongemak te voorkomen is het raadzaam om in het toezichtkader een informatieprotocol op te nemen, dat alle betrokkenen – van personeel tot toezichthouder – duidelijk maakt hoe de toezichthouder wordt geïnformeerd en zich kan laten informeren (zie bijlage 3.4, subkop Toezichtkader en toezichtvisie). Daarnaast is het van belang in alle openheid te handelen en met respect voor de directie, die tenslotte de dagelijkse leiding heeft.

2.9 Conclusies

- Toezicht houden is een vak en dient ook als zodanig te worden behandeld. Het standaard aanbieden van een vergoeding en het prioriteren van (deels gratis) scholing zijn maatregelen om een mentaliteitsomslag te bewerkstelligen en in lijn met hoe andere (semi)publieke sectoren omgaan met toezicht.
- Vergoeding en (deels gratis) scholing zijn tegelijkertijd instrumenten om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren en het toezichtvak aantrekkelijker te maken. Dat laatste is belangrijk omdat de sector kampt met een tekort aan toezichthouders, wat het lastig maakt te komen tot een divers, complementair en effectief samengesteld toezichtorgaan.
- Het is zaak dat organisaties naar rato mogen vergoeden en dat er voldoende gedifferentieerd bijscholingsaanbod is in zwaarte en prijs, zodat ook toezichthouders van kleine organisaties zich kunnen bijscholen.
- De jaarlijkse zelfevaluatie dient als scholingsinstrument meer aandacht te krijgen en kan plaatsvinden aan de hand van een digitale zelfscan. Een keer per drie jaar vindt zij plaats onder externe begeleiding.
- Het gratis introductieprogramma voor zowel beginnende toezichthouders als ervaren toezichthouders van buiten de sector moet de standaard worden en een gedeelde kostenpost zijn van de organisatie en de brancheverenigingen.
- Een actieve toezichtvereniging kan een rol spelen bij de professionalisering van toezicht in cultuur. Een partij als de NVTC zou als ‘verzamelplatform’ van scholing kunnen dienen. Verplichte organisatielidmaatschappen zijn een win-win, zowel voor de toezichthouder als de NVTC.

- De toezichtvisie is een goed instrument om het gesprek over rolbewustzijn – een essentiële factor in de relatie tussen toezichthouders en directie – op te starten en levend te houden en om de financier inzicht te geven in de werking van het toezicht. De kwetsbare positie van de directie is een aandachtspunt voor het toezicht.
- Het toezichthoudend orgaan dient uit minimaal drie leden (kleine organisaties) of vijf leden (grote organisaties) te bestaan, sectorspecifieke kennis te omarmen en plaats te bieden aan een trainee. Toezichtorganen met vijf of meer leden dienen bovendien een stoel vrij te houden voor een jonge toezichthouder (tot 40 jaar). De raad vindt verder dat culturele instellingen bij de samenstelling van hun toezichtorgaan moeten streven naar een afgewogen balans tussen toezichthouders van buiten en van binnen de sector. Ten minste één toezichthouder dient een professioneel artistiek-inhoudelijk perspectief in te brengen.
- Een toezichthouder mag niet meer dan vijf toezichthoudende functies vervullen, waarbij de rol van voorzitter dubbel telt.



Hoofd 3 stuk

Oplossingsrichting II: Gedrag en cultuur

Wetgeving, codes en onderlinge afspraken tussen bestuurders en toezichthouders reguleren het toezicht formeel. Wat echter vaak wordt vergeten, is de invloed van de informele kant op de kwaliteit van het toezicht. De persoonlijkheden van de toezichthouders en directeuren, hun karakters, hun gedrag en de heersende cultuur in de vergadering bepalen de dynamiek tussen de partijen. Deze kan bevorderlijk of juist helemaal niet bevorderlijk zijn voor het toezicht. De raad vindt een breed gedeeld besef van de invloed van gedrag en cultuur daarom uiterst belangrijk.

3.1 De informele kant van toezicht

Wetten, regels en codes alleen zijn geen garantie voor goed toezicht, ze kunnen juist de schijn van transparantie en goed toezicht wekken. Ook meer en strenger reguleren verbetert niet per se de kwaliteit van toezicht. Sterker nog, te veel regels kunnen een organisatie verstikken. ‘Regels (...) zijn nodig maar stimulerend en inspirerend gedrag over en weer ook.’²⁶ Om effectief en integer toezicht te houden – de kern van goed toezicht – is het van belang dat toezichthouders de regels kennen, weten wat er van hen wordt verwacht en zich gelijktijdig bewust zijn van de invloed van gedrag en cultuur als ze met elkaar in gesprek zijn. Niet alleen in de literatuur maar ook vanuit het openbaar bestuur is er de afgelopen vijftien jaar vaker gekeken naar deze informele oftewel ‘zachte’ kant van toezicht. Zo pleitte de Commissie Behoorlijk Bestuur (‘Commissie Halsema’) in 2013 voor meer aandacht voor gedrag en *soft signals*.²⁷

Bewustzijn van de invloed van het gedrag en de cultuur in de vergadering is ook relevant met het oog op de rest van de organisatie. Want wat de top van een organisatie uitstraalt, kan zijn weerslag hebben.²⁸ Zo kan een constructieve, open en veilige sfeer in de vergadering positief doorsijpelen, en een onplezierige dynamiek tussen toezichthouders en directie negatief. Van de directie en van toezichthouders wordt daarom steeds nadrukkelijker verwacht dat zij inzicht hebben in hun eigen gedragingen en in de bedrijfscultuur. Het is overigens goed om te beseffen dat er sprake is van een wisselwerking: gedrag en cultuur in de organisatie kan de vergadering beïnvloeden en de cultuur in de sector (zie bijlage 2) kan tot slot ook van invloed zijn.

3.2 Behavioral governance

Behavioral governance is een benadering van governance-processen die het menselijk gedrag centraal stelt. ‘Terwijl we binnen de formele setting van de boardroom een heldere rationele besluitvorming verwachten, blijken psychologische mechanismen en gedragsmatige aspecten meer leidend dan gedacht. Daardoor worden er, ondanks de competenties van de bestuurders en commissarissen verzameld in de boardroom, soms suboptimale of ronduit foute beslissingen

26 Goodijk, *Inclusief strategisch partnerschap*, p. 6.

27 Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie Halsema), *Eindrapport: Een lastig gesprek*, 2013.

28 Jan Stolker, *Het spel in de boardroom, een introductie in behavioral governance* (Den Haag, Boom 2023), p. 247.

genomen,' schrijft Jan Stolker.²⁹ Ook schrijft hij dat goed zicht op de persoonlijkheden en achtergronden van bestuurders en toezichthouders dit gedrag kan voorspellen.³⁰ Goed toezicht vraagt dus om inzicht in gedrag en dynamiek. De manier waarop toezichthouders handelen wordt beïnvloed door algemene gedragsaspecten én door contextuele factoren. Reflectieve, kritische toezichthouders vergroten bovendien niet alleen de kwaliteit van toezicht, maar ook het vertrouwen in de sector. Om inzicht te krijgen in zowel gewenst als ongewenst gedrag worden in deze paragraaf enkele gedragsaspecten en valkuilen voor voorzitters en leden van een toezichtorgaan uitgelicht.

Gunstige gedragsaspecten of gewenst gedrag

Verantwoordelijkheid nemen

Verantwoordelijkheid nemen is het fundament van professioneel toezichthouderschap. Dit betekent dat de toezichthouder zijn taak serieus neemt, aantreedt en zichtbaar is. Dat wil zeggen dat hij aandacht besteedt aan zorgvuldige voorbereiding en voldoende tijd heeft om de vergaderstukken te lezen. Ook neemt hij aandachtig en alert deel aan de vergaderingen of andere, meer informele bijeenkomsten waarvoor hij wordt uitgenodigd. Een gebrek aan voorbereiding of een afwezige houding ondermijnen de legitimiteit van het toezicht. Uiteindelijk schaadt zo'n houding de organisatie. Hiernaast houdt verantwoordelijkheid nemen in dat de toezichthouder zich bewust is van zijn invloed op processen, mensen en besluiten. Het is daarom van belang dat de persoon die toezicht houdt zich continu bescheiden opstelt en het belang van de organisatie vooropstelt maar ook stevig kan optreden als de situatie erom vraagt. Toezicht houden is geen doel op zich, maar is dienstbaar aan het collectieve belang van de organisatie (zie ook paragraaf 3.3).

Constructief communiceren

Een effectieve dynamiek in de vergadering begint bij communicatie in een veilige omgeving. Het is een cliché maar daarom niet minder waar. Luisteren, doorvragen, anderen laten uitspreken, ruimte geven aan meningsverschillen en ideevorming en iedereen aangehaakt houden bij de besluitvorming: het zijn kernelementen van goede communicatie. Ondanks dat niet elk mens even communicatief vaardig is, doet de toezichthouder er goed aan om deze kernelementen in elk geval te *willen* beheersen. Besluiten die door de voorzitter en de directie worden voorgekookt, frustreren bijvoorbeeld de open dialoog en communicatie in de vergadering en zijn niet bevorderlijk voor het gevoel van gezamenlijkheid. Dit excluderend gedrag kan ook funest zijn voor het vertrouwen in het toezichtorgaan en leiden tot onverschilligheid en afvinkgedrag. Heel belangrijk is dat de toezichthouder goed oplet en sensitief is voor dat wat juist *niet* wordt gezegd. Als de onderlinge verhoudingen niet veilig zijn door bijvoorbeeld hiërarchische druk, dominantie of angst om gezichtsverlies te lijden, zullen afwijkende meningen niet snel worden uitgesproken. Het is de taak van allen, maar vooral van de voorzitter, om ervoor te zorgen dat een veilige sfeer wordt gecreëerd (zie paragraaf 3.3).

²⁹ Stolker (2023)

³⁰ Kiesler (1996), Leary (1956) of samengevat: Stolker (2023), p. 79.

Ethisch integer handelen

Van toezichthouders wordt verwacht dat zij het belang van de organisatie centraal stellen en ethisch integer handelen. Dat wil zeggen: dat zij eerlijk, transparant en inclusief handelen, aandacht hebben voor oneigenlijke beïnvloeding van de organisatiekoers door externen en ongewenste belangenverstrengeling actief vermijden. Zo komt inclusieve besluitvorming niet alleen tot stand door het meewegen van diverse perspectieven, maar ook door oog te hebben voor de machtsverhoudingen aan tafel, deze te erkennen, verantwoordelijkheid als toezichthouder te nemen en ze bespreekbaar te maken. Weegt de mening van de ervaren toezichthouder met prominente positie stiekem zwaarder dan die van de jonge kunstenaar, terwijl zij beiden zinnige opmerkingen maken? Of zijn de toezichthouders dusdanig onder de indruk van de artistieke grootheid dat ze deze niet tegenspreken? In de culturele sector leven machtsstructuren die moeilijk te doorbreken zijn. De toezichthouder dient zich hiervan bewust te zijn. Bovendien hoort het actief bevorderen van de gelijke behandeling van elke toezichthouder bij inclusiviteit en dus bij ethisch integer handelen. Het is de verantwoordelijkheid van eenieder binnen het toezichtorgaan om hiervoor continu aandacht te hebben. Het herkennen van grijze gebieden en het voeren van ethisch geladen gesprekken hoort bij volwassen toezicht.

Inhoudelijk integer handelen

Goed toezicht betekent met kwaliteit en diepgang over onderwerpen besluiten. Beleidsplannen, de jaarrekening, risicoanalyse en subsidieaanvragen en -verantwoordingen moeten niet alleen feitelijk correct zijn, maar ook inhoudelijk integer worden besproken en geanalyseerd. Dat wil zeggen dat toezichthouders dienen te zorgen voor volledigheid, transparantie en het op tijd aangeleverd krijgen van informatie. Om inhoudelijk integer te handelen kan een toezichthouder zich rondom elk besluit afvragen: zijn de plannen realistisch en goed onderbouwd, is er voldoende ruimte genomen voor kritische reflectie? Van toezichthouders mag worden verwacht dat zij zicht willen krijgen op wat er buiten hun blikveld gebeurt. Dat vraagt om een serieuze invulling van hun informatie-haarplicht (zie paragraaf 2.8)

Zelfreflectie toepassen

Een toezichthouder die effectief wil opereren, doet er goed aan regelmatig stil te staan bij het eigen functioneren. Zelfreflectie – oftewel het kritisch bevragen van je eigen overtuigingen, gedrag en impact – geldt zowel voor de individuele toezichthouder als voor het toezichtorgaan als collectief. Ook, en soms juist, wanneer er veel ervaring en deskundigheid in de vergadering aanwezig is, ligt het risico op routine of zelfgenoegzaamheid op de loer. Een lerende houding, waarin men openstaat voor feedback, is essentieel voor blijvend professioneel toezicht. Zonder deze houding kunnen blinde vlekken onopgemerkt blijven. Zelfreflectie is geen luxe, maar essentieel voor bestuurlijke kwaliteit (zie paragraaf 2.3, subkop Zelfevaluatie).

Valkuilen of: ongewenst gedrag

Toezichthouders blijven mensen, zelfs wanneer zij hun uiterste best doen professioneel te handelen. En ieder mens kent eigen denkpatronen, voorkeuren en valkuilen. Er bestaan in de *behavioral governance*-leer drie concepten om de

menselijke beperkingen te begrijpen: *bounded rationality*, *bounded ethicality*, en *bounded willpower*. Ze verklaren waarom toezichthouders soms bewust, maar vaak ook onbewust, verkeerde keuzes maken. De raad legt deze concepten uit aan de hand van een aantal onbewuste valkuilen (*biases*).

*Groupthink en bystander effect (bounded rationality)*³¹

Soms sluiten toezichthouders zich aan bij de dominante mening, zelfs als die niet overtuigend is. Zeker als er een gebrek aan diversiteit is of wanneer één persoon een sterk overwicht heeft, is er een risico dat men met de groep mee beweegt (*groupthink*). Ook kan er van alles misgaan terwijl niemand zich geroepen voelt om in te grijpen (*bystander effect*). In beide gevallen worden geen weloverwogen besluiten genomen en weten de toezichthouders dat ze niet optimaal tot stand zijn gekomen. Maar conformeren lijkt op dat moment aantrekkelijker dan kritisch tegenwicht bieden. Verwant aan het *bystander effect* is de *confirmation bias*. Dit wil zeggen dat de toezichthouders zich onbewust baseren op die informatie, die hun bestaande ideeën bevestigt en de eigen mening ondersteunt. Kritische signalen worden genegeerd.

*Normalisering van misstanden en zelfgenoegzaamheid (bounded ethicality)*³²

Veel toezichthouders in de culturele sector zijn gemotiveerd door een oprechte liefde voor kunst en cultuur. Die betrokkenheid is waardevol, maar ook een risico. Wanneer toezichthouders te veel vertrouwen hebben in hun eigen goede intenties, verdwijnt de kritische zelfreflectie. Een toezichthouder die bijvoorbeeld een kunstwerk uitleent aan het museum waar hij toezicht houdt, kan oprecht denken iets goed te doen. Maar ondertussen vermengt hij zijn privébelang met zijn toezichtrol. Een ander voorbeeld heeft te maken met de bewondering voor talent. Als een toezichthouder fan is van de artistieke kwaliteiten van de maker, kan hij daardoor verblind worden. De tekortkomingen van deze persoon ziet hij werkelijk niet meer of ze worden weggewuifd. Deze beide voorbeelden kunnen ertoe leiden dat afwijkend en ronduit fout gedrag worden genormaliseerd. Zo'n situatie schuurt aan tegen de *halo bias*: de neiging om beslissingen van charismatische personen zonder meer aan te nemen, puur op basis van hun status of prestaties. Het toezicht is dan ondergeschikt aan bewondering en ontzag. Daarbij, juist omdat de toezichthouders in de cultuursector vaak vrijwillig zijn, ligt het risico op zelfgenoegzaamheid en het verdwijnen van onafhankelijk en kritisch toezicht op de loer. Men gaat er prat op 'heel goed bezig te zijn' maar deze onbewuste gedachte staat kritische reflectie in de weg.

*Conflictvermijding (bounded willpower)*³³

Soms weten de toezichthouders wel dat er iets mis is, maar ontbreekt de wil om te handelen. Ze vertrouwen er bijvoorbeeld op dat de directie het probleem wel oplost. Of er is verdeeldheid binnen het toezichtorgaan en niemand durft door te pakken. Als de wil om te handelen wordt beperkt door sociale, psychologische of organisatorische druk, dan kunnen toezichthouders bewust maar zeker ook onbewust het conflict vermijden. Zo kan het voorkomen dat de toezicht-

³¹ Stolker (2023), p. 52.

³² Idem, p. 54.

³³ Idem, p. 267.

houders maar geen afscheid nemen van een niet goed functionerende directie of toezichthouder. Ze willen niet helemaal aan zichzelf toegeven dat ze actie moeten ondernemen want het kostte veel moeite om iemand te vinden, er is veel tijd gestoken in het inwerken et cetera. Bovendien zijn de toezichthouders bang voor reputatieschade als ze zich van deze persoon afkeren. Ze durven dus niet op hun keuzes terug te komen. Het gevolg is dat ze niet handelen. Maar conflicten vermijden uit angst voor gezichtsverlies of door verdeeldheid in het toezichtorgaan is haast een garantie voor slecht toezicht en berokkent uiteindelijk schade aan de instelling.

3.3 Hoe te verbeteren?

Om gedrag en cultuur in de vergadering te veranderen, is de rol van de voorzitter essentieel. Daarnaast zijn er – gerelateerd aan genoemde gedragsaspecten en valkuilen – bepaalde spelregels die altijd gelden. Een klokkenluidersregeling, opgenomen in de gedragscode, is een manier om misstanden boven tafel te krijgen.

Rol van de voorzitter

De meest sturende rol aan de vergadertafel is weggelegd voor de voorzitter. Niet alleen leidt deze de conversatie, zijn eigen gedrag en de verbinding met de andere toezichthouders en de directie zetten de toon voor de vergadering en dus ook voor de kwaliteit van het gesprek. Daarom moet de voorzitter over de competenties beschikken om een veilige sfeer te creëren waarin alle gesprekspartners worden gezien en gehoord en waarin verschillende perspectieven en constructieve tegenspraak worden verwelkomd. Een capabele voorzitter heeft genoeg tijd voor het voorzitterschap en stelt zich open en niet dominant op richting de andere toezichthouders. Hij behandelt allen gelijk, heeft oren naar de standpunten van zijn gesprekspartners en moedigt hen aan deze te uiten. Ook ziet hij erop toe dat er genoeg ruimte is om naar elkaar te luisteren en is hij zich ervan bewust dat startende, jongere toezichthouders zich soms geïntimideerd voelen door de setting aan de vergadertafel. De voorzitter stelt zich niet solistisch op. Hij let er ferm op dat besluitvormingsprocessen adequaat zijn vormgegeven en dat afspraken worden vastgelegd. Sommige toezichthouders bespreken na elke vergadering standaard en kort hoe ze vinden dat de vergadering is verlopen en hoe zij het als collectief hebben gedaan. Soms is de directie hier ook bij. De raad is zeer te spreken over zulke korte evaluaties. Ze dragen bij aan een continue bewustwording van gedrag en interactie in de vergadering. Bovendien helpen dit soort nagesprekken om matige voorzitters en leden in te perken, omdat opmerkelijke acties tijdens de vergadering direct nadien worden besproken. Mochten er in zo'n korte evaluatie opvallende zorgen naar voren komen, dan adviseert de raad om daar tijdens de (begeleide) zelfevaluatie uitvoerig aandacht aan te besteden.

De voorzitter is ten opzichte van de andere leden en de directie transparant over zijn nevenfuncties en heeft de intentie om (de schijn van) belangenverstrengeling te allen tijde te voorkomen. Als de samenstelling van het toezichtorgaan wijzigt, heeft de voorzitter een sleutelrol. Want bijna altijd veranderen dan ook het gedrag en de cultuur van het toezichtorgaan, ten kwade of juist ten goede. Bij het selecteren van nieuwe toezichthouders dienen de zittende toezichthouders en de directie, aangespoord door de voorzitter, zich hier heel bewust van te zijn.

Buiten de vergadering om, is het vooral de voorzitter die de band onderhoudt met de directie. Als hun onderlinge relatie is gebaseerd op professionaliteit en respect, vormt ze de basis voor de goede verhouding tussen het toezichtorgaan en de directie. Het is ook hier van belang dat de voorzitter een veilige sfeer weet te creëren zodat informatie vertrouwelijk kan worden gedeeld. Te allen tijde moet wel duidelijk zijn dat de voorzitter een afgevaardigde is van het toezichtorgaan; hij koppelt de gevoerde gesprekken terug aan de andere toezichthouders. Tegelijkertijd bewaakt de voorzitter de balans tussen enerzijds controle en anderzijds een prettige omgang met de directie: een te innige band tussen beiden kan kritische tegenspraak in de weg staan. Om de kwaliteit van de voorzittersrol te borgen, benadrukt de raad het belang van de maximale zittingstermijnen van alle toezichthouders. Het aangaan van een nieuwe termijn mag geen vanzelfsprekendheid zijn, ook niet voor een voorzitter (zie paragraaf 2.2).

Dynamisch samenspel: handvatten voor toezichthouders

De vergadering van toezichthouders kan worden benaderd als een dynamisch samenspel van personen en posities. Er gelden niet alleen formele regels, maar ook informele gebruiken en gedragsnormen. Toezichthouders en de directie bepalen samen hoe de interactie in de praktijk verloopt.

1. Neem als toezichthouder verantwoordelijkheid voor je rol. Toezicht houden vraagt om betrokkenheid, tijd, aandacht én moreel leiderschap. De opdracht stopt niet wanneer een situatie complex is. Juist dan is standvastigheid essentieel.
2. De voorzitter stuurt het toezichtorgaan aan en vervult een voorbeeldrol voor de rest van de toezichthouders.
3. Alle toezichthouders dienen actief te participeren in de vergadering en worden daarin aangemoedigd door de voorzitter maar ook door elkaar. Het goede gesprek komt tot stand als alle leden de ruimte ervaren om zich uit te spreken en zich ook verantwoordelijk voelen om zich uit te spreken.
4. Stel je als toezichthouder benaderbaar op en ruim voldoende tijd in voor het toezicht houden (zie ook hoofdstuk 5).
5. Wees je als toezichthouder bewust van de asymmetrische relatie ten opzichte van de directie. Hoe belangrijk een vertrouwelijke relatie met deze ook is, het toezichthoudend orgaan is de werkgever van de directie. Houd daarom rekening met de kwetsbare positie waarin de directie zich kan bevinden.
6. Neem de zelfevaluatie serieus. Het is geen afvinklijstje maar een tool om een goed gesprek over het eigen functioneren te voeren. Wees in dit gesprek open en reflectief. Pas dan kan het een waardevol instrument zijn dat inzicht geeft in het eigen functioneren, de groepsdynamiek en aan de hand waarvan verbetering kan plaatsvinden.
7. Eerbiedig zittingstermijnen, ook voor de voorzitter.

Toezichthouders en klokkenluiders

Ondanks alle inspanningen van toezichthouders kan het alsnog voorkomen dat er misstanden in de organisatie plaatsvinden die zij niet hebben opgemerkt. Als puntje bij paaltje komt bevinden zij zich toch op afstand van de dagelijkse gang van zaken. De raad vindt het daarom van essentieel belang dat organisaties

een gedragscode opstellen voor klokkenluiders. Zo'n gedragscode, die de status van een reglement krijgt (zie bijlage 3, Reglementen), dient bekend te zijn bij alle medewerkers van de organisatie. Hierin wordt uiteraard opgenomen wie de vertrouwenspersoon is van de verschillende medewerkers en hoe deze is te bereiken. Ook staan er beschermende bepalingen in voor de medewerker die voornemens is om de klok te luiden. In de gedragscode wordt nadrukkelijk beschreven dat het negeren van alarmerende signalen uit de organisatie door de leiding geen optie is: de directie en de toezichthouders dienen vervolgacties te ondernemen. De directie is er bijvoorbeeld aan gehouden een rapport van de vertrouwenspersoon te delen met de toezichthouders; het toezichtorgaan op zijn beurt bespreekt intern hoe ethisch en integer te handelen en gevolg te geven aan de meldingen. Door de gedragscode voor klokkenluiders te formaliseren in de Governance Code Cultuur wordt de positie van de klokkenluider verstevigd en krijgt het toezicht mede vorm door de vertrouwenspersoon die een melding afgeeft.

3.4 Conclusies

- Inzicht in het gedrag en in de vergadercultuur zijn van fundamenteel belang om inzicht te krijgen in de kwaliteit en het functioneren van de groep toezichthouders als collectief.
- Onderkenning van de gedragsaspecten en van valkuilen zoals die in de *behavioral governance* worden omschreven, kunnen de toezichthouder helpen met het analyseren van het eigen gedrag. Die analyse wordt nog beter als toezichthouders met en zonder de directie regelmatig het gesprek hierover voeren.
- Korte, evaluerende gesprekken na afloop van de vergadering dragen bij aan een continue bewustwording van gedrag en interactie in de vergadering.
- Toezicht op gedrag en cultuur in de organisatie kan worden versterkt door het opstellen van een klokkenluidersregeling als onderdeel van een gedragscode.
- Gedrag en cultuur zijn nooit volledig in regels te vangen. Maar door het open gesprek erover te voeren worden ze wel bespreekbaar, beïnvloedbaar en: stuurbaar.



Hoofd 4 stuk

Oplossingsrichting III: Rechtsvormen

Organisaties werken vanuit een rechtsvorm. Bij een rechtsvorm hoort een specifieke vorm van toezicht. De stichting is populair in de culturele sector, maar heeft nadelen ten aanzien van het toezicht. Om de kwaliteit van het toezicht in de sector te verbeteren, is de raad nagegaan of toezicht houden in de sector baat heeft bij een andere rechtsvorm dan de stichting. Ook is bekeken of krachtenbundeling kan leiden tot verbetering van het toezicht. Ongeacht rechtsvorm en bijbehorend toezichtmodel blijft de Governance Code Cultuur gelden.

4.1 De stichting

Stichtingen domineren de culturele sector. Dit komt mede doordat financiers de stichtingsvorm (indirect) stimuleren: zij willen een bijdrage leveren aan een organisatie met een maatschappelijk doel die niet uit is op het uitkeren van winst en stichtingen passen bij dat profiel.³⁴ Stichtingen in de culturele sector voldoen vaak aan de voorwaarden om een culturele ANBI-status (Algemeen Nut Beogende Instelling) te verkrijgen; deze status levert een financieel fiscaal voordeel op.³⁵ Hiernaast is de stichtingsvorm onder financiers populair omdat het toezicht er juridisch gezien goed is geborgd, met name wat betreft de duidelijke rolverdeling tussen bestuur en toezicht (zie bijlage 3). De raad constateert echter dat de stichtingsvorm ook nadelen heeft. Het toezichtorgaan van een stichting legt bijvoorbeeld geen formele verantwoording af. Wel legt het verantwoording af aan de maatschappij door middel van het openbare jaarverslag en de openbare jaarrekening. Een stichting heeft geen aandeelhouders of leden met een controlerende functie. Bovendien zijn er door de grote hoeveelheid stichtingen heel veel toezichthouders nodig, terwijl daar een tekort aan is. Dit wordt door vrijwel elke gesprekspartner van de raad beaamd. De kwaliteit van het toezicht bij de stichtingsvorm is dus kwetsbaar. Zo komt het voor dat de samenstelling van een toezichthoudend orgaan uit balans is en daardoor niet goed functioneert (zie paragraaf 2.1), bijvoorbeeld als de meerderheid bestaat uit onervaren mensen, familie of vrienden van de directie of professionals zonder kennis van de sector. Een andere valkuil bij de stichtingsvorm in de culturele sector is dat er te makkelijk wordt overgestapt van het bestuur+directiemodel naar het raad van toezichtmodel, terwijl er aan beide besturingsmodellen voor- en nadelen kleven.

De twee besturingsmodellen

Je kunt je afvragen of de besturingsmodellen die bij de dominante stichtingsvorm horen wel toereikend zijn en bijdragen aan effectief toezicht (zie bijlage 3).

34 Financiers kennen verschillende regelingen die verschillende doelgroepen bedienen. Er is geen algemene regel die voorschrijft dat alleen rechtspersonen subsidieaanvragen mogen indienen, maar in de praktijk worden vooral meerjarige subsidieregelingen wel vaak zo ingericht. Financiers richten zich dan op 'culturele instellingen' of 'culturele organisaties'. Hiermee wordt juridisch gezien een rechtspersoon bedoeld en dus geen 'natuurlijk persoon' (ofwel een individu). Het staat een instelling vrij om zelf een rechtspersoon te kiezen, maar op de stichtingsvorm wordt in de vraagstelling aangestuurd en die vorm wordt ook het meest gekozen. Zie o.a. BIS Aanvraagformulier 2025-2028, <https://www.filmfonds.nl/subsidies/subsidie/meerjarige-activiteitsubsidie-filmfestivals-2025-2028> <https://www.stimuleringsfonds.nl/subsidies/regeling-vierjarige-instellingssubsidie-2025-2028>

35 Zie https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/. Laatst geraadpleegd in juni 2025.

Of staan ze de verbetering en professionalisering van het toezicht in de weg? Het lijkt vanzelfsprekend dat een organisatie op een zeker moment overstapt van een bestuur+directiemodel naar een raad van toezichtmodel. In sommige gevallen kan dat een logische stap zijn en pakt zo'n overstap voordelig uit. Bijvoorbeeld als de toezichthouders merken dat de organisatie zo hard groeit dat de directie meer slagkracht en zeggenschap nodig heeft en zij minder greep hebben op de dagelijkse gang van zaken. Het kan dan wijs zijn om de bestuurlijke bevoegdheden over te dragen aan de directie, die directeur-bestuurder wordt en een grotere verantwoordelijkheid krijgt. Nadelig aan een overstap is dat toezichthouders meer op afstand van de organisatie komen te staan. Dit kan onwenselijk uitpakken: snel ingrijpen bij operationele moeilijkheden is lastiger want het ontbreekt de toezichthouders aan bestuurlijke bevoegdheden.

De raad waarschuwt daarom voor het overstappen naar een raad van toezichtmodel als daar geen zorgvuldige beraadslaging aan vooraf is gegaan, door het toezicht en de directie gezamenlijk en eventueel ondersteund door een derde, onafhankelijke en deskundige partij. Hij adviseert goed na te gaan wat de redenen zijn om over te stappen en wat de implicaties ervan zullen zijn. Ontbreekt het de toezichthouders aan tijd en aandacht om als bestuur te opereren, of willen zij de aansprakelijkheid niet 'alleen' dragen maar liever delen met (of negatief: afschuiven in de richting van) een directeur-bestuurder?³⁶ Wil de directie minder bemoeienis? Of denken alle partijen dat bij professionalisering altijd een raad van toezicht hoort? Afhankelijk van de omstandigheden zijn dit niet de juiste redenen om over te stappen. De kwaliteit van het toezicht wordt er dan niet per se beter op.

4.2 Alternatieven

Om toezicht in de cultuursector te versterken en het tekort aan toezichthouders voor alle stichtingen in de sector het hoofd te bieden, adviseert de raad om in de subsidie-systeematiek nadrukkelijk andere rechtsvormen toe te laten. Culturele organisaties op hun beurt doen er goed aan om zich af te vragen welke rechtsvorm bij de eigen identiteit past want de stichtingsvorm is niet de enige optie. Bij een stichting leggen de toezichthouders verantwoording af aan interne en externe stakeholders in het jaarverslag en de subsidieverantwoording. Bij een vereniging of een coöperatie legt het bestuur schriftelijk in het jaarverslag en mondeling tijdens de jaarlijkse Algemene Ledenvergadering (ALV) verantwoording af aan de leden over het besturen van de vereniging. Als de vereniging ook een raad van toezicht heeft – net als bij een stichting niet verplicht – is er ook een verantwoordingsplicht voor de toezichthouders: tijdens de jaarlijkse ALV leggen zij verantwoording af aan de leden over het toezicht. In dit geval hebben zowel de leden van de vereniging als de raad van toezicht een interne toezichtfunctie waardoor er op twee niveaus toezicht wordt gehouden, wat de kwaliteit ervan ten goede kan komen. Leden van een vereniging

³⁶ Opmerkelijk is dat sinds de inwerkingtreding van de WBTR (2021), waarin de regels voor aansprakelijkheid van bestuurders van stichtingen werden verzwaard, opnieuw veel werd geswitcht van een bestuur+directiemodel naar een raad van toezichtmodel. Overstappen heeft gevolgen voor de aansprakelijkheid, in het voordeel van de toezichthouder. Op grond van de WBTR kunnen bestuur en raad van toezicht aansprakelijk gehouden worden. Maar in een rvt-model wordt de aansprakelijkheid gedeeld met het bestuur, terwijl in het bestuur-directiemodel alleen de toezichthouders aansprakelijk gehouden kunnen worden (en een directie zonder bestuursbevoegdheid niet). In geval van problemen zal in een rvt-model de directeur-bestuurder eerder *bewijsbaar* verwijtbaar hebben gehandeld dan de toezichthouders, want hij zit nu eenmaal dichtbij het vuur en neemt de operationele besluiten.

of coöperatie hebben hiernaast geïnvesteerd in de organisatie. Daarom hebben zij een ander belang dan de (vrijwillige) toezichthouders. 'Door de interne toezicht-functie van de leden is het instellen van een extra toezichtorgaan minder urgent, zodat er niet hoeft te worden gezocht naar toezichthouders. Wel moet men alert zijn op belangenverstrengeling. Op een bv of een nv kan afhankelijk van de grootte van de organisatie toezicht worden gehouden door een raad van toezicht of raad van commissarissen, maar dit is niet verplicht. Door een andere rechtsvorm dan de stichting te kiezen ontstaan andere vraagstukken, bijvoorbeeld rondom winstverdeling en maatschappelijke borging. Naast deze al langer bestaande alternatieve rechtsvormen wil de raad wijzen op een tweetal nieuwe vormen: de maatschappelijke vennootschap (bvm) en *steward ownership*.

Maatschappelijke vennootschap

Positief is de ontwikkeling van de maatschappelijke vennootschap, oftewel de 'bvm'. Dit is (nog) geen aparte wettelijke rechtsvorm maar een status die aan een bv of nv wordt toegekend als deze aan bepaalde eisen voldoet. De bvm kan voor de culturele sector een interessante vorm zijn omdat die een maatschappelijk belang dient dat duidelijk is omschreven in de statuten en het winstoogmerk ten dienste wordt gesteld aan de maatschappelijke taak. Hiernaast is het toezicht er anders geregeld dan bij een stichting. In de bvm houden de aandeelhouders net als bij een bv of nv direct of indirect via een raad van commissarissen toezicht op het bestuur. In dit geval hebben deze aandeelhouders een beperkt financieel belang; een deel van de winst vloeit terug de organisatie in. Zij moeten er vooral op toezien dat het maatschappelijke belang wordt gediend. De raad stelt het ministerie voor om in nauw overleg met de sector onderzoek te doen naar de meerwaarde van de bvm voor de culturele sector.³⁷ Het is wel nodig om de Belastingdienst hierbij te betrekken. Financiers geven vanwege fiscale voordelen graag aan organisaties met een ANBI-status en de voorwaarden om deze status te verkrijgen zijn niet goed toegespitst op de bvm.³⁸

Steward ownership

In het bedrijfsleven is het concept *steward ownership* aan een opmars bezig want het past bij een maatschappelijke trend om verantwoord te ondernemen. Ook voor de culturele sector kan het interessant zijn om hiermee te experimenteren om het tekort aan toezichthouders te ondervangen. Steward ownership is net als de bvm geen wettelijke rechtsvorm. Het werkt als volgt. Een organisatie richt een bv, een nv of een coöperatie op. Er zijn geen traditionele aandeelhouders die winst uitgekeerd krijgen en gelijktijdig toezicht houden op het bestuur. In principe vloeit de winst terug de onderneming in, en wordt deze ingezet als herinvestering in de organisatie of gedoneerd ten behoeve van de missie van de organisatie. Er zijn verschillende *stewards* die elk een eigen taak hebben. Zo zijn er stewards die (tot een bepaald maximum) een deel van de winst uitgekeerd kunnen krijgen en er zijn stewards die toezicht houden. Deze laatsten moeten erop toezien dat de organisatie zich aan de missie, visie en doelen houdt.

37 Zolang de Belastingdienst vasthoudt aan bepaalde criteria is het ingewikkeld voor culturele instellingen die dit ambiëren, om hun activiteiten in een bvm onder te brengen.

38 Zolang de Belastingdienst vasthoudt aan het winstoogmerk criterium in relatie tot het verkrijgen van de ANBI status, is het ingewikkeld voor culturele instellingen die dit ambiëren om hun activiteiten in een bvm onder te brengen.

4.3 Concentratie van toezicht

Er is geen wet die samenwerking op toezichtniveau verbiedt. Heldere communicatie met stakeholders en financiers hierover is wel aan te raden en alle partijen moeten akkoord zijn. De raad komt in de praktijk interessante, soms zelfbedachte samenwerkingen tegen om het tekort aan toezichthouders te ondervangen. Concentratie van toezicht is hiervan een voorbeeld en kent verschillende verschijningsvormen. Zo zijn er gevallen bekend waarin eenzelfde raad van toezicht zowel een grote als een kleine stichting bedient.³⁹ Het toezicht houden is dan onderdeel van een ketenverantwoordelijkheid: de grote is op verschillende niveaus, ook op toezichtniveau, een soort mentor voor de kleine organisatie die hier behoefte aan heeft. Ook kan er een toezichtorgaan worden ingesteld om toezicht te houden op een bundeling van gelijksoortige (kleine) organisaties.⁴⁰ Een bundeling trekt mogelijk hele ervaren toezichthouders aan, wat de kwaliteit vaak ten goede komt. Door geconcentreerd toezicht zijn er minder toezichthouders nodig. Dat kan een uitkomst zijn, vooral in de dunbevolkte gebieden waar het volgens de gesprekspartners van de raad erg lastig is om toezichthouders te vinden. Enkele nadelen ervan zijn dat belangenverstrengeling op de loer ligt (juist op lokaal niveau kent iedereen elkaar) en dat men alert moet zijn op een gelijkwaardige behandeling van elke organisatie.

4.4 Conclusies

- De stichtingsvorm is niet zaligmakend, met name doordat er bij deze rechtsvorm grote aantallen toezichthouders nodig zijn en deze lang niet altijd voorhanden zijn. De raad adviseert daarom aan overheden en andere financiers om nadrukkelijk ruimte te bieden aan andere rechtsvormen met andere vormen van toezicht.
- Andersom wil de raad culturele instellingen wijzen op de mogelijkheid om voor andere rechtsvormen te kiezen of om bestaande rechtsvormen om te buigen door er een maatschappelijke doelstelling aan te verbinden zodat ze meer passend worden voor culturele activiteiten.
- Hiernaast is hij van oordeel dat de sector zich flexibel en buigzaam toont om de tekorten aan toezichthouders weg te werken door te experimenteren met creatieve oplossingen, zoals het concentreren van toezicht.

39 Rijksmuseum Twente en de Museumfabriek zijn twee stichtingen met eenzelfde directeur-bestuurder en eenzelfde raad van toezicht. Het Wereldmuseum kent ook een raad van toezicht voor twee stichtingen: een voor de gefuseerde musea die vallen onder Wereldmuseum (locatie Amsterdam, Leiden en Berg en Dal) en een voor Wereldmuseum Rotterdam.

40 De schouwburgen in Middelburg en Goes delen een raad van toezicht.



Hoofd 5 stuk

Oplossingsrichting IV: Extern toezicht

Vreemde ogen dwingen. Behalve een betere instrumentele basis en basiskennis, een besef van de invloed van gedrag en cultuur en de keuze voor andere rechtsvormen of samenwerking tussen organisaties als het gaat om toezicht, kan ook toezicht van buitenaf, 'extern toezicht', helpen om de kwaliteit van het interne toezicht in de culturele sector te verbeteren. Is het bestaande systeem, met toezicht door de financiers, goed genoeg om de kwaliteit van het interne toezicht te monitoren en beoordelen en een impuls te geven waar nodig?

5.1 Weerstand

Of toezicht op het toezicht überhaupt nodig is of dat toezicht in de culturele sector strakker, dwingender moet worden beoordeeld dan nu het geval is, daarover is geen consensus, heeft de raad gemerkt. Het begrip 'extern toezicht' roept veel weerstand op, variërend van principiële ergernis en scepsis over nog meer overheidsbemoeienis, tot angst voor nog meer papierwerk. Geparafraseerd: 'Met de verzelfstandiging in de jaren '90 is de overheid juist meer op afstand gaan staan (...). Organisaties zijn prima in staat hun eigen toko te runnen (...). Besturen en raden van toezicht controleren, de sector heeft nota bene zelf de Governance Code Cultuur in de markt gezet. Waarom hier nog meer bovenop gaan zitten als subsidiegever (...)? Waarom hier überhaupt bovenop zitten als subsidiegever? Beoordeel het artistieke en maatschappelijke functioneren en laat het aan bestuur en toezicht hoe ze tot die resultaten komen (...). Echt grote, structurele misstanden die verzaagd extern toezicht noodzakelijk maken, zoals in de woningbouw, kent de culturele sector niet. Het zal iedereen alleen maar nog meer werk geven (...). Waar houdt het op? Wie houdt straks toezicht op het toezicht op het toezicht?'

Hoewel de raad niet voor meer bureaucratie en administratieve lastenverzwaring is en ook vertrouwen heeft in het veld, is hij van mening dat het intern toezicht verantwoording moet afleggen over zijn functioneren aan de subsidiënt. Dat gebeurt ook al. *Good governance* is de vruchtbare grond waarin het artistiek-inhoudelijke product tot bloei kan komen. De vraag is eerder: wat is een efficiënte en effectieve manier om het intern toezicht te monitoren en te beoordelen?

5.2 Het huidige systeem

Museale beheerders die onder de Erfgoedwet vallen, zoals de rijksgesubsidieerde musea, worden in opdracht van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed beoordeeld door een onafhankelijke visitatiecommissie. Verder heeft de culturele sector geen onafhankelijk, formeel extern toezichtorgaan dat toezicht houdt op de kwaliteit van de sector. Goedkeuring middels accreditatie wordt alleen in het bibliotheekwezen toegepast (CBCT-certificering). Natuurlijk zijn er de media die als waakhond optreden, maar zij doen dat incidenteel en vaak op het moment dat het leed al is geschied. In de culturele sector zijn het de financiers zelf – fondsen en overheden – die de kwaliteit van culturele instellingen beoordelen en monitoren. Subsidieaanvragen worden beoordeeld op hun kwaliteit en dat gebeurt als onderdeel van een tenderprocedure. De financiers moeten zich bij de kwaliteitsbeoordeling laten leiden door peer-experts en adviesorganen als de Raad voor Cultuur. Want met dank aan Thorbecke is het goed gebruik in

Nederland dat de overheid niet zelf oordeelt over de kwaliteit van kunst.⁴¹ Een instelling die subsidie krijgt toegekend, wordt vervolgens gemonitord. De monitoring door OCW gebeurt om te beoordelen of aan de subsidieverplichtingen wordt voldaan, de monitoring door de raad dient tevens de volgende beoordelingsronde van subsidieaanvragen.⁴²

Bij de beoordeling van subsidieaanvragen en prestaties wordt gekeken naar de artistiek-inhoudelijke kwaliteit, de maatschappelijke betekenis en toegankelijkheid, maar ook naar de verhouding tussen de begroting en de plannen en de bedrijfsmatige gezondheid. Onder dat laatste valt ook de kwaliteit van bestuur en toezicht. In de praktijk komt het erop neer dat een organisatie die subsidie aanvraagt in de aanvraag moet aangeven of zij de Governance Code Cultuur onderschrijft en hoe zij deze toepast. Vaak is een toelichting in het jaarverslag ook een vereiste. Ook tijdens de monitoring, die bestaat uit activiteitenbezoeken, monitorgesprekken, commissievergaderingen en lezing van de jaarverslagen, is governance een aandachtspunt. Bij monitorgesprekken kan de directie worden verzocht een vertegenwoordiging van zijn toezichtorgaan meenemen.⁴³

5.3 Verbetervoorstellen: toetsing 2.0

De raad pleit niet voor een aparte inspectie, zoals andere (semi)publieke sectoren die wel kennen, maar voor versterking van het huidige extern toezichtstelsel door de financiers en voor het onderling delen van kennis en toetsen van casussen.

Uniforme uitvraag

De raad ziet graag dat de uitvraag naar (en daarmee de toetsing van) de governancecode wordt geüniformeerd. Een gezamenlijk format van in elk geval het ministerie van OCW, de raad en de rijkscultuurfondsen is daarbij een goed instrument. Een uniforme uitvraag schept helderheid in wat er wordt verwacht aan de hand van een duidelijk toetsingskader en is tegelijkertijd een middel om de governancecode concreter te maken. Zo'n uitvraag zal de verantwoordingslast voor de instellingen verminderen en uiteindelijk ook een administratieve lastenverlichting voor de subsidieën betekenen. Idealiter komt er één uitvraag naar de toepassing van de code voor grote organisaties en één uitvraag naar de toepassing van de code voor kleine organisaties.

Evaluatie beoordelings- en monitoringsprocessen

Vanzelfsprekend dient ook de externe toezichthouder zijn processen optimaal in te richten en te beschikken over actuele kennis omtrent toezicht; (bij)scholing is

41 Waar het ministerie van OCW voor onderwijs werkt met twee organen – de Inspectie van het Onderwijs en de Onderwijsraad – werkt het voor cultuur alleen met een adviesorgaan: de Raad voor Cultuur. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op besturen en hun intern toezicht, op scholen en opleidingen en op het stelsel, de Onderwijsraad adviseert over beleid en wetgeving. De Raad voor Cultuur adviseert net als de Onderwijsraad over beleid en wetgeving, maar heeft daarnaast nog een taak: het beoordelen van en adviseren over subsidieaanvragen in het kader van de culturele Basisinfrastructuur (BIS) en het monitoren van de prestaties van de instellingen die BIS-subsidie ontvangen.

42 Hoewel elke tenderprocedure een nieuwe start is, is het niet verboden daarbij kwalificaties uit het verleden mee te nemen, mits de subsidieregeling dat voorschrijft. Omdat een nieuwe tender met een nieuw (en voor alle deelnemers gelijk) speelveld start, is het dan wel zaak toe te lichten hoe de 'achterstand' voor nieuwkomers in dat geval wordt opgevangen. Zie: Raad voor Cultuur, *Beoordelingskader 2025-2028* (2023), p. 5.

43 In de zorg spreekt de inspectie tegenwoordig niet alleen de directie, maar ook de toezichthouders. Samen, maar ook wel apart.

niet alleen aanbevolen voor de interne toezichthouder. Met het oog op dit advies en de herziening van de Governance Code Cultuur adviseert de raad de diverse financiers om hun huidige beoordelings- en monitoringsprocessen tegen het licht te houden en waar nodig aan te passen of anderszins te richten.

Ketentafels

De raad is van mening dat het delen en bespreken van toezichtkwesties met gelijkgestemden een waardevolle vorm van scholing is (zie paragraaf 2.3, subkop Kennisuitwisseling). Het externe toezicht, in het bijzonder door de rijkscultuurfondsen en OCW, zou hierin een aandeel kunnen hebben door het agenderen of ondersteunen van periodieke ketentafels, bijvoorbeeld een keer per subsidieperiode. Daar kunnen (producerende en presenterende) culturele organisaties uit verschillende disciplines goed en bad practices delen en oplossingen vinden. Er kleven geen sancties aan. Toezichthouders van een aantal grote instellingen zouden de toon kunnen zetten om toezichtkwesties in een veilige omgeving met elkaar te bespreken en aan elkaars kennis en ervaring te toetsen. Vertrouwelijkheid is tijdens dit soort bijeenkomsten natuurlijk van groot belang en de inhoud van de bijeenkomsten moet zorgvuldig worden uitgedacht. De organisator van de bijeenkomsten zou een onafhankelijke partij moeten zijn. De raad ziet hier een rol voor de NVTC.

5.4 Omgang zorgelijke signalen

Deze 'toetsing 2.0' is gericht op preventie. Een uniformere uitvraag op de code, maar ook de eis van een toezichtvisie en kennisuitwisseling (zie hoofdstuk 2) zijn manieren om de kwaliteit van het toezicht te peilen en een positieve impuls te geven, in de hoop misstanden te voorkomen. Toch kan het misgaan. De vraag is hoe om te gaan met zorgelijke signalen, zowel bij de beoordeling van subsidieaanvragen als tijdens de monitoring. Welke rol heeft extern toezicht? Is extern toezicht een partij die stimuleert of ook sanctioneert? Straft hij slecht toezicht af, of beperkt hij zich tot het geven van adviezen om zodoende bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van het toezicht in de culturele sector? De stimulerende, adviserende rol is constructief, maar kan leiden tot een nog zwakkere verantwoording.

Richtlijn sanctionering

Als tijdens de monitoring is gebleken dat de governance van een organisatie ernstig te wensen over laat, heeft dit consequenties voor de beoordeling van de nieuwe subsidieaanvraag. In de beoordelingspraktijk van de raad gebeurt het zelden dat aanvragen enkel om een matige toelichting op de Governance Code Cultuur worden afgewezen. Doorgaans worden er dan aandachtspunten in het advies meegegeven. Als er problemen rijzen tijdens een lopende subsidieperiode, zou de financier ervoor kunnen kiezen om in te grijpen. Dan is het vervolgens de vraag wanneer ingrijpen gerechtvaardigd is en wat de sancties dan zijn. Houdt de financier het bij verscherpt toezicht, zoals in de praktijk nu wel gebeurt en waarbij de organisatie de opdracht krijgt problemen binnen een bepaalde termijn op te lossen? Of is dreigen met subsidiekorting ook een optie, en moet je dit wettelijk geoorloofde middel zelfs daadwerkelijk toepassen? Het zijn lastige kwesties, die nadere uitwerking vereisen. De raad spoort de rijksfinanciers van meerjarige gesubsidieerde organisaties (OCW en de rijkscultuurfondsen) aan het voortouw in deze discussie over sanctionering te nemen en samen te komen tot een richtlijn.

De vraag is tweeledig: hoe vrijblijvend of ingrijpend moet het toezicht op het toezicht zijn en tot op welke hoogte accepteert je dat perfectie niet bestaat? De raad stelt zich op het standpunt dat de subsidiekorting beter op het netvlies van toezichthouders moet komen, maar dat deze sanctie niet de voorkeur geniet, zoals ook de gang naar de rechter door een individuele organisatie vanwege een conflict met een toezichthouder een laatste redmiddel is.

Vraagbaak goed toezicht

Een niet-functionerende voorzitter, een niet-functionerend toezichtorgaan als geheel: het heeft menig directeur hoofdbrekens gekost. Kritiek uiten op analyses en adviezen van zijn toezichthouders, ongewenst gedrag aankaarten? Dat is niet makkelijk want de machtsverhouding is ongelijk: de toezichthouder is immers de werkgever van de directie. Wat kan een directie doen als een toezichtorgaan niet functioneert? Verhalen over willekeurig ontslag zijn niet verzonnen. En wat kunnen beide partijen doen als ze vragen hebben of – een stapje verder – een verschil van inzicht waar ze onderling niet uitkomen? De begeleide zelfevaluatie kan soelaas bieden. Als het om sociale veiligheid gaat kan een directie of toezichthouder, net als ieder ander in de culturele sector, terecht bij meldpunt Mores. Maar een meldpunt voor vragen en conflicten specifiek op het gebied van toezicht ontbreekt in de culturele sector. Het is ingewikkeld – want kan overkomen als een zwaktebod – om de financier als een soort bemiddelaar om raad te vragen. In geval van onenigheid tussen directie en toezicht zie je dat ‘de ballon leegloopt’, aldus een gesprekspartner: een raad van toezichtlid laat zijn termijn niet verlengen ‘vanwege zijn drukke werkzaamheden’, maar vaker nog delft de directie het onderspit. De directie kan het conflict laten escaleren – richting financier, rechter, de media – maar het is niet gezegd dat hij daar als winnaar uitkomt. Uit weerzin tegen een slepende procedure of uit angst voor reputatieschade stapt hij dan vaak op ‘om een nieuwe uitdaging aan te gaan’.

In de gesprekken met het veld is veelvuldig gepleit voor een centraal informatiepunt waar directie en toezichthouders terecht kunnen met vragen en heikele kwesties. De raad onderschrijft het belang van een dergelijke <vraagbaak good governance>. Een geschillencommissie zoals de woningbouwsector die kent of een Ondernemingskamer zoals die voor het midden- en kleinbedrijf vindt hij vooralsnog een te zwaar middel.⁴⁴ Je kunt middels arbitrage bindende uitspraken laten doen, maar dan? Het is beter als directie en toezicht samen tot een oplossing komen, dat geeft de beste garantie voor de toekomst. Prioriteit nummer één is daarom dat directies en toezichthouders advies kunnen krijgen van onafhankelijke deskundigen. Deze deskundigen moeten inzicht hebben in casuïstiek en moresprudentie⁴⁵ uit de culturele sector én de ruimte krijgen om zich in een specifieke vraag te verdiepen. Cultuur+Ondernemen geeft ook advies, veelal in generieke zin. De vraagbaak gaat een stap verder. Een stap die nodig is om de kwaliteit van het toezicht in de culturele sector de steun in de rug te geven die het nu nodig heeft. Als de NVTC de mogelijkheid krijgt haar positie te verstevigen, dan zou het informatiepunt daar goed kunnen worden ondergebracht.

⁴⁴ Voor de volledigheid wijst de raad erop dat bv's, ook bv's in de culturele sector, de gang naar de Ondernemingskamer kunnen maken.

⁴⁵ Zie voetnoot 17.

Hoewel het de voorkeur geniet om conflicten onderling op te lossen, hecht de raad eraan te wijzen op het feit dat een gang naar de rechter iedereen natuurlijk vrijstaat. Als een toezichthouder zijn taak verwaarloost, dan is ontslag onder omstandigheden mogelijk. Een zekere nuchterheid is echter ook geboden. Niet alle samenwerkingen zijn onder een gelukkig gesternte geboren en niet alles is met hulp van derden op te lossen. Soms is het simpelweg tijd dat een directie of toezichthouder een andere weg inslaat.

5.5 Conclusies

- Extern toezicht kan een bijdrage aan de kwaliteit van intern toezicht leveren.
- De huidige vorm van extern toezicht in de culturele sector door financiers kan beter: het toetsingskader is niet duidelijk genoeg. Dit levert verantwoordingsstress op. Overheden en fondsen wordt geadviseerd om een meer uniforme uitvraag te hanteren. Dit zal de verantwoordingslast omlaag brengen.
- Kennisdeling via ketentafels is een vorm van extern toezicht die kan bijdragen aan het bespreekbaar maken en oplossen van toezichtkwesties dankzij ervaringen van gelijken.
- Beoordelings- en monitoringsprocessen dienen zich te voegen naar dit advies en de herziening van de Governance Code Cultuur.
- De rol van het externe toezicht is nog niet uitgekristalliseerd: is hij een partij die stimuleert of sanctioneert? De raad spoort de rijksfinanciers van meerjarig gesubsidieerde organisaties (OCW en de rijkscultuurfondsen) aan om samen een richtlijn voor sanctionering op te stellen. Het wettelijke middel van de subsidiekorting mag meer onder de aandacht worden gebracht, maar geniet niet de voorkeur.
- De sector heeft een centraal informatiepunt goed toezicht nodig waar directies en toezichthouders met (specifieke) vragen en problemen terecht kunnen, bijvoorbeeld onder de vlag van de NVTC. Een geschillencommissie en een Ondernemingskamer vindt de raad vooralsnog te zware middelen.



Hoofd 6 stuk

Oplossingsrichting V: Governance Code Cultuur

Een van de instrumenten voor goed bestuur en toezicht in de culturele sector is de Governance Code Cultuur. De minister vraagt in zijn adviesaanvraag expliciet wat de rol is van deze code bij het verbeteren van het toezicht in de culturele en creatieve sector. Hij stelt daarbij dat de zienswijze van de raad waardevolle inzichten kan opleveren voor de actualisatie van de code die Cultuur+Ondernemen, vaststeller en houder van de code, naar verwachting begin 2026 uitbrengt. Op basis hiervan heeft de raad zich de volgende vragen gesteld: waarom bestaat er een governancecode voor de cultuursector, hoe functioneert de Governance Code Cultuur 2019 en wat zijn verbeterpunten voor een nieuwe versie?

6.1 Wenselijkheid van een code

Diverse sectoren hebben een eigen governancecode. Governancecodes zijn een vorm van zelfregulering, in het leven geroepen om de kwaliteit van bestuur en toezicht te bevorderen. In het bedrijfsleven ontstonden ze als aanvulling op de wet (de eerste was de Code-Tabaksblat uit 2003). Stichtingen en verenigingen, zoals die er veel zijn in de culturele sector, zijn wettelijk verankerd. Echter, voor de inwerkingtreding van de WBTR in 2021 was er geen wettelijke grondslag voor stichtingen en verenigingen om een raad van toezicht in te stellen en was de rolverdeling tussen directie en toezichthouder niet in de wet vastgelegd. De culturele sector heeft de kwestie toen zelf opgepakt. De eerste governancecode toegespitst op de cultuursector zag het licht in 2006, de huidige Governance Code Cultuur dateert uit 2019.

De Governance Code Cultuur is geen juridisch bindend instrument maar heeft in de praktijk wel een verplichtend karakter gekregen: overheden, rijkscultuurfondsen en ook veel private financiers stellen als voorwaarde voor hun subsidietoekenning dat de code wordt onderschreven door de aanvragende instelling en dat de toepassing ervan wordt toegelicht. (Voor de vraag in hoeverre een matige of slechte verantwoording daadwerkelijk consequenties heeft, zie hoofdstuk 5). Culturele organisaties gebruiken de code als handvat voor een adequate inrichting en verantwoording van hun bestuur en toezicht.

De code is de norm

De Governance Code Cultuur 2019 heeft zich ten doel gesteld om 'bewustwording en kritische reflectie door bestuur en toezicht te stimuleren'.⁴⁶ Het is een doelstelling die de raad van harte ondersteunt, maar die hij ook vrijblijvend vindt: goed bestuur en toezicht moeten het doel zijn. Governancecodes zijn gedragscodes. De code is geen richtlijn of inspiratiebron, maar een normatief kader dat concrete eisen en regels stelt aan goed bestuur en toezicht. De code is de norm. Dit besef kan volgens de raad sterker doordringen in de culturele sector. Daarbij is de code niet alleen een middel om onbehoorlijk bestuur en toezicht te voorkomen (preventieve functie) en om goed bestuur en toezicht te realiseren (stimulerende functie), maar ook een instrument om verantwoording af te leggen (reflectieve functie). In essentie gaat de code over

⁴⁶ Governance Code Cultuur - Acht principes governance code cultuur 2019, p. 7.

professionalisering, beter gedrag en sterkere emancipatie van culturele organisaties. Elke instelling, elke discipline en de sector als geheel hebben baat bij goed bestuur en passend toezicht. Een gezamenlijke visie daarop legitimeert de code. In andere maatschappelijke sectoren, zoals het onderwijs en de zorg, zijn de bepalingen in de code concreter en meer uitgewerkt en hebben daardoor een sturend effect. Daar heeft de code niet als doel om bewustwording te stimuleren. Hij biedt een beschrijving van wat een toezichthouder of directie concreet te doen staat en wat het resultaat van de acties moet zijn. Teneinde de belangen van allen die bij de cultuursector betrokken zijn te borgen en het imago van de sector te versterken, pleit de raad voor heldere en toetsbare afspraken in de Governance Code Cultuur.

Toegevoegde waarde

Heeft de culturele sector nog een governancecode nodig nu de WBTR er is? Het antwoord van de raad op deze vraag is: ‘ja, mits’. Want de code heeft naar zijn idee alleen zin als die een toegevoegde waarde heeft. Als de code niets of weinig toevoegt aan de wet, is hij overbodig. De raad ziet drie aanvullende rollen:

1. **Gids** – De code licht de belangrijkste onderwerpen in de WBTR uit waarop een organisatie actie moet ondernemen. De WBTR dateert uit 2021, de Governance Code Cultuur uit 2019. Het kan dus zijn dat er belangrijke bepalingen in de wet staan die in de huidige code ontbreken.
De vraag die hieruit volgt en die van belang is om mee te nemen in de actualisatie van de code: mist de huidige code belangrijke onderwerpen uit de WBTR?
2. **Vertaler** – De code concretiseert de wet, want het taalgebruik in en de betekenis van de wetsartikelen zijn voor niet-juristen niet altijd even makkelijk te doorgronden.
De vraag die hieruit volgt en die van belang is om mee te nemen in de actualisatie van de code: is de huidige code begrijpelijk genoeg?
3. **Aanjager (evt.)** – De code kan de wet aanvullen met principes en/of aanbevelingen die specifiek van belang zijn voor de culturele sector. Zodra een organisatie in haar statuten of in de subsidieverantwoording opneemt dat ze de code onderschrijft, krijgen deze richtlijnen de status van *soft law*.
De vraag die hieruit volgt en die van belang is om mee te nemen in de actualisatie van de code: is de huidige code compleet genoeg voor de culturele sector?

Als de Governance Code Cultuur gidst, vertaalt en (eventueel) aanjaagt, is hij een belangrijk handvat om goed bestuur en toezicht op een overkoepelende manier, dus sectorbreed, vorm te geven. De raad benadrukt dat de code naast de WBTR staat, en *geen vervanging* van de WBTR is. Dat moet de code te allen tijde duidelijk maken aan zijn gebruikers.⁴⁷

6.2 Functioneren van de code in de praktijk

Uitgaande van de vaststelling dat het toezicht in de culturele sector – ondanks de vele goede voorbeelden – beter kan, kan de conclusie worden getrokken dat

⁴⁷ De Governance Code Cultuur is niet wettelijk verankerd, zoals bijvoorbeeld de Corporate Governance Code (Code-Tabaksblat) dat wel is.

de Governance Code Cultuur kennelijk niet optimaal functioneert. Want de code wil juist tekortschietend bestuur en toezicht helpen voorkomen en behoorlijk bestuur en toezicht helpen realiseren. Getuige de casuïstiek en de soms zwakke verantwoording van de Governance Code Cultuur (zie paragraaf 2.5) lijkt het kritische gesprek dat de code voor ogen staat een impuls nodig te hebben.⁴⁸

In gesprek met het veld is het de raad opgevallen dat de code nauwelijks ter discussie wordt gesteld, maar dat er ook niet bevlogen over wordt gesproken. Ervaren directies en toezichthouders vinden de code vaak ‘obligaat’. In het beste geval wordt hij bestempeld als ‘handig’. Vragen zijn er vooral over het juiste gebruik van de code in het licht van de verantwoording aan financiers. Uit de resultaten van een onderzoek naar de Governance Code Cultuur dat Cultuur+Ondernemen in september 2023 publiceerde⁴⁹, bleek eveneens dat de verantwoording gebruikers zwaar valt.⁵⁰ Als een organisatie een toezichtvisie heeft en serieus werk maakt van de jaarlijkse zelfevaluatie, dan is een reflectie op het toezicht – in het jaarverslag of de subsidieverantwoording – naar het oordeel van de raad niet ingewikkeld. Maar alles staat of valt met het begrip van de code.

Enerzijds is voor een goed begrip scholing nodig, vandaar dat de raad scholing en kennisborging als een van de basisinstrumenten heeft benoemd (zie hoofdstuk 2). Tegelijkertijd is de raad van oordeel dat de codetekst zelf beter kan. Een tekst op zich is niet zaligmakend – al moet hij met verstand van zaken worden gelezen en toegepast – maar hij kan de gebruiker, of dat nu de subsidieaanvrager of de subsidietoekenner is, wel helpen het toezicht deugdelijk in te richten en te beoordelen.

De huidige tekst

In de huidige tekst van de Governance Code Cultuur staat één besturingsmodel centraal: het raad van toezichtmodel. In de toelichting wordt echter gesteld dat de code er wil zijn voor alle culturele organisaties ‘ongeacht rechtsvorm, besturingsmodel, financiering en omvang’. Na kritische geluiden uit het veld – beide modellen zijn gangbaar en het ene model is niet beter dan het andere – is ‘de Code’ ofwel ‘de formele code’, zoals de tekst uit 2019 schrijft, vertaald in een versie voor het bestuur+directiemodel. Die verscheen in 2021.

De formele code bestaat uit acht principes, waarvan er twee (7, 8) gaan over ‘goed toezicht uitoefenen’, twee (5, 6) over ‘zorgvuldig besturen’, twee (3, 4) over ‘integer en rolbewust handelen’ (van toepassing op zowel bestuurders als toezichthouders) en twee (1, 2) over ‘waarde scheppen voor en in de samenleving’ (gericht op de maatschappelijke doelstelling van de organisatie én haar omgang met de code). Elk principe is uitgewerkt in een serie aanbevelingen die ‘concrete aanwijzingen

48 Een matige verantwoording hoeft niet per se te betekenen dat de governance niet op orde is. Het kan zijn dat de organisatie simpelweg weinig aandacht aan de verantwoording heeft besteed. Of dat zij het moeilijk vindt transparant te zijn, omdat de subsidiecontext concurrerend is: het voelt risicovol om je daar kwetsbaar op te stellen.

49 Cultuur+Ondernemen, *Bericht uit het veld – Governance: Toepassing en Toekomst*, 2023.

50 Ook cruciale elementen van het toezichtvak worden moeilijk gevonden, zoals het spanningsveld adviesrol versus toezichtrol, de informatiehaalplicht en het begrippenkader waarin belangenverstrengeling, ongewenste belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang zijn gesplitst.

geven voor handelen'. De principes moeten worden toegepast én uitgelegd, de aanbevelingen pas je toe óf leg je uit, dat wil zeggen: als je ze niet toepast, moet je uitleggen waarom niet.

De code hanteert het proportionaliteitsbeginsel. Dit betekent dat niet alle organisaties de aanbevelingen uit de code op dezelfde manier hoeven toe te passen: 'het hangt samen met de specifieke situatie en de aard van de organisatie en sluit aan bij je omvang, rechtsvorm en besturingsmodel.' Kleine organisaties kunnen de regels toepassen op een manier die bij hun omvang past (zie ook paragraaf 1.4). Dit proportionaliteitsbeginsel hanteert de subsidieverstrekker ook.

6.3 Verbetervoorstellen

Twee zelfstandige teksten

Maak twee zelfstandige codeteksten voor de twee meest gangbare besturingsmodellen in de culturele sector, te weten het bestuur+directiemodel en het raad van toezichtmodel. Uit de gesprekken die de raad voerde, blijkt dat er nog regelmatig onduidelijkheid is over de rolverdeling en de taken in het bestuur+directiemodel. Deze rolverwarring en taakonduidelijkheid verbazen de raad niet als hij naar de tekst kijkt.⁵¹ Het bestuur heeft wel degelijk toezichttaken en een rol als adviseur, toezichthouder en werkgever – van de directieleden. Alleen worden die taken en rollen niet letterlijk in de code benoemd, zoals dat wel gebeurt voor de raad van toezicht. Een bestuur- en directiereglement, waarin afgesproken wordt wat ieders verantwoordelijkheden zijn, is in het bestuur+directiemodel daardoor nog onmisbaarder.

Preambule (*Gids/Aanjager*)

Het huidige voorwoord en de huidige toelichting zijn geen heldere inleiding op de codetekst, maar omslachtig en met veel informatie die overlapt met de codetekst zelf (zoals de passage over belangenverstrengeling) of die juist in de code thuishoort (zoals de uitleg van het 'pas toe en/of leg uit'-principe). Idealiter beginnen beide codeteksten met een (identieke) preambule die de inbedding en het doel van de code duidelijk maakt. De volgende basale kennis moet de lezer hebben voordat hij de eigenlijke codetekst gaat lezen:

- **Rechtspersoonlijkheid** – Elke organisatie met rechtspersoonlijkheid moet bestuur en toezicht organiseren. Dus niet alleen stichtingen en verenigingen, rechtsvormen die vaak voorkomen in de culturele sector, maar ook vennootschappen, coöperaties, et cetera.

⁵¹ In de versie voor het bestuur+directiemodel lezen we 'bestuursleden en directieleden' in plaats van 'bestuurders en toezichthouders', en waar 'bestuur en raad van toezicht' stond, staat nu 'bestuur'. Principe 7, dat over de toezichthoudende, adviserende en werkgeversrol van de raad van toezicht gaat, is geschrapt. Een aantal aanbevelingen daaruit zijn – in andere bewoordingen – wel behouden, maar overgeheveld naar principe 5, dat over zorgvuldig besturen gaat. Ook de aanbevelingen over de rolverdeling tussen bestuur en toezichthouders (2 en 3, onder principe 4) zijn in de versie voor het bestuur+directiemodel verdwenen. Enerzijds is dat logisch: er is geen raad van toezicht in dat model, de bestuursleden zijn eindverantwoordelijk, ook over het werk dat ze via mandatering uitbesteden aan de directieleden (vaak een artistiek en een zakelijk directeur). Anderzijds leidt het tot een verwarrende tekst, die daarmee precies de vinger op de zere plek legt: hoe werkt het toezicht in het bestuur+directiemodel?

- **Besturingsmodellen** – De twee meest gangbare en gelijkwaardige besturingsmodellen in de culturele sector zijn het bestuur+directiemodel en het raad van toezichtmodel. Daarom zijn er twee gelijkwaardige varianten van de Governance Code Cultuur. Het ene model is niet beter of professioneler dan het andere. De keuze tussen deze twee besturingsmodellen is afhankelijk van verschillende factoren (denk aan de ontwikkelfase van de organisatie of aan de omvang en complexiteit van de bedrijfsvoering et cetera).
- **Ecosysteem** – De code is onderdeel van een ecosysteem, bestaande uit de elementen wet, code, statuten, reglementen (onder andere het toezichtkader met de toezichtvisie) en subsidievoorwaarden. Een deel van het ecosysteem is sectorbreed van toepassing (WBTR, code, subsidievoorwaarden), een deel is discipline- en organisatiespecifiek (statuten, reglementen). De WBTR, subsidievoorwaarden en statuten zijn juridische instrumenten, reglementen en code hebben geen wettelijke basis. Wet, statuten en subsidievoorwaarden gaan dus voor code en reglementen. Code en reglementen kunnen wel een *soft law*-status krijgen indien opgenomen in de statuten: wie in de statuten zegt de code toe te passen, kan daar door de rechter op worden aangesproken. De code is tegenwoordig vaak een subsidievoorwaarde.
- **Doelstelling** – De code is de norm voor goed toezicht. Culturele organisaties gebruiken hem als leidraad en subsidieverstrekken als subsidievoorwaarde. De code is een middel om onbehoorlijk bestuur en toezicht te voorkomen (preventieve functie), om goed bestuur en toezicht te realiseren (stimulerende functie) en om verantwoording af te leggen (reflectieve functie).
- **Proportionaliteitsbeginsel** – Op de code is het proportionaliteitsbeginsel van toepassing. Culturele instellingen worstelen met de toepassing van dit beginsel doordat de code niet aangeeft hoe een organisatie met proportionaliteit dient om te gaan. Dat leidt tot verwarring en vragen. Kan ik de code toepassen naar eigen goeddunken? Zijn er bepaalde aanbevelingen waar mijn organisatie echt niet onderuit kan? En is mijn organisatie een kleine organisatie? Culturele organisaties zijn vaak minimaal ingericht, zelfs als ze vierjarige financiering hebben. De huidige code geeft er te weinig blijk van zich hiervan bewust te zijn. De raad zou graag zien dat deze vrijblijvendheid en onduidelijkheid werden opgelost. Een mogelijkheid is om in de code symbolen aan te brengen die verwijzen naar grote, middelgrote of kleine instellingen. Grote instellingen geven het voorbeeld: zij volgen alle aanbevelingen op. Middelgrote instellingen en kleine instellingen kunnen aangeven waarom ze een bepaalde aanbeveling (nog) niet volledig hebben kunnen opvolgen en hoe ze er anders mee omgaan. De ‘pas toe of leg uit’-doctrine blijft zo voor hen gelden. De omvang van de verantwoording is een ander probleem: hoe uitgebreid of beknopt mag de toelichting zijn? De uniforme uitvraag door financiers kan hier een oplossing bieden (zie hoofdstuk 5).
- **Scholing** – De code kan niet zonder kennisontwikkeling en kennisuitwisseling. De code alleen gaat het verschil niet maken. Andere manieren om de code te laten indalen zijn: het samen formuleren van een toezichtvisie, begeleide zelfevaluatie, het jaargesprek, een masterclass in de vergadering over actuele thema’s, zoals duurzaamheid, kunstmatige intelligentie en digitale veiligheid.

Meer sturing (Vertaler)

Sommige gebruikers van de code vinden de principes en aanbevelingen te weinig concreet, anderen vinden die openheid juist prettig: ze biedt veel ruimte voor eigen invulling en die zou nodig zijn omdat er zoveel verschillende organisaties in de culturele sector zijn. De raad vindt dit een dilemma: de code is geen reglement op organisatieniveau en ook geen studieboek. Tegelijkertijd is de code te vrijblijvend en algemeen geformuleerd als hij erop is gericht goed bestuur en toezicht te waarborgen. Moeten toezichthouders een introductieprogramma volgen of mag het? Herbenoeming vindt plaats via een ‘zorgvuldige procedure’, maar wat is dat dan? De raad adviseert op verschillende niveaus meer sturing aan te brengen:

- Spreek in de nieuwe versie over best practice-bepalingen (ofwel BPB's, conform de Corporate Governance Code) in plaats van over aanbevelingen. Een BPB is sturender dan een aanbeveling; een BPB vertelt wat in de praktijk bewezen goed werkt en navolging verdient. Dit zal automatisch leiden tot een aanscherping van de teksten. Uit de code dient duidelijk te spreken dat bestuur en toezicht verantwoordelijk zijn voor de onderwerpen die worden geadresseerd.
- Maak een hiërarchie in de BPB's: van breed naar steeds specifieker.
- Maak de BPB's concreter. Dit kan door aan te geven *hoe* je ze kunt realiseren, maar ook door concreet taalgebruik. Maak bijvoorbeeld juridisch jargon (denk aan termen als 'onafhankelijkheid', 'integriteit' en 'belangenverstrengeling') begrijpelijk voor niet-juristen en vermijd nietszeggende, non-specifieke formuleringen als: 'Dat vraagt van culturele organisaties om die ambities in samenspraak met belanghebbenden uit te werken en om te zetten in resultaten' (pagina 8). Het ligt voor de hand de nieuwe tekst te maken in samenwerking met een professionele eindredacteur die niet is ingevoerd in de materie. Andere codes in de (semi)publieke sector zijn strakker geformuleerd en kunnen als voorbeeld dienen.
- Wees kritisch op aannames.
- Ondersteun de tekst met beeld; grafische/schematische voorstellingen kunnen zeer verhelderend werken.

WBTR-aanvullingen (Gids)

Onderwerpen uit de WBTR die ontbreken:

- **Aansprakelijkheid**
Aansprakelijkheid voor onbehoorlijke taakvervulling door toezichthouders is in de code nu alleen af te leiden uit de uitleg over de adviesrol en de werkgeversrol. Maar dit onderwerp moet op zichzelf staand aandacht krijgen in de code. In het kader van aansprakelijkheid kan de code ook wijzen op het belang van goede verslaglegging, heldere besluitvorming en het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering. De rol en verantwoordelijkheid van de voorzitter daarbij dienen te worden benoemd.
- **Ontslag en ontslagbescherming**
Zoals er ontslagbescherming bestaat, zijn er wettelijke mogelijkheden om een bestuurder of toezichthouder te ontslaan. De code dient hier inzicht in te verschaffen.

Sectorspecifieke aanvullingen (*Aanjager*)

Op het gebied van toezicht adviseert de raad om in de code de volgende onderwerpen toe te voegen en/of aan te scherpen, conform zijn advies:

- **Samenstelling toezichtorgaan** (zie paragraaf 2.1)
Elk toezichtorgaan met vijf of meer leden - exclusief trainee - heeft een stoel voor een jonge toezichthouder (tot 40 jaar). Organisaties dienen altijd een toezichthouder met professionele artistiek-inhoudelijke ervaring aan boord te hebben, bij grote organisaties is iemand met sectorspecifieke zakelijke kennis aan te bevelen. Een (interim-)directeur kan nooit de functie van toezichthouder gaan vervullen in dezelfde organisatie.
- **Stapelings toezichtfuncties** (zie paragraaf 2.2, subkop Stapeling en beperkte taakopvatting)
Met begrip voor de grote diversiteit van de organisaties die actief zijn in de cultuursector en voor de verschillen in zwaarte van de betreffende toezichtfuncties doen toezichthouders er goed aan zich te spiegelen aan het amendement Irrgang die het aantal toezichtfuncties beperkt tot vijf (waarbij de functie van voorzitter dubbel telt). De individuele toezichthouder neemt de tijdinvestering van het toezichtvak serieus en schat zelf in hoeveel toezichthoudende functies hij naast zijn reguliere werkzaamheden kan vervullen
- **Werving** (zie paragraaf 2.2, subkop Werving en selectie)
Werving dient openbaar te zijn, op basis van profielen en de richtlijn 'divers, complementair en effectief'.
- **Scholing** (zie paragraaf 2.3)
Nieuwe toezichthouders en toezichthouders van buiten de culturele sector volgen een introductieprogramma wanneer zij toezichthouder in de cultuursector worden. Iedere toezichthouder doet aan bijscholing.
- **Vergoeding** (zie paragraaf 2.4)
Organisaties bieden hun toezichthouders een vergoeding aan. De hoogte ervan bepaalt de organisatie zelf en de toezichthouder mag ervan afzien.
- **Zelfevaluatie** (zie paragraaf 2.3)
De jaarlijkse zelfevaluatie dient als scholingsinstrument meer aandacht te krijgen. Ze kan gebeuren aan de hand van een digitale zelfscan. Eens per drie jaar vindt de zelfevaluatie onder externe begeleiding plaats.
- **Cultuur en gedrag** (zie hoofdstuk 3)
De code dient expliciet te wijzen op de invloed van cultuur en gedrag in de vergadering. Het is met het oog op dit aspect van het toezichtvak dat de jaarlijkse zelfevaluatie, waar cultuur en gedrag op de agenda staan, zwaarder wordt aangezet in de code. Het werken aan sociale veiligheid heeft een gedragscode nodig en een externe vertrouwenspersoon. Deze elementen dienen te worden toegevoegd. Een externe vertrouwenspersoon is er ook voor de toezichthouder: grensoverschrijdend gedrag komt ook op bestuurs- en toezichtniveau voor. Ook de stijl van een voorzitter kan sociale onveiligheid creëren. De nieuwe code benoemt tevens de rol van de medezeggenschap in het bewaken van een veilige werkomgeving, en de mogelijkheid van een (interne) klokkenluidersregeling (zie paragraaf 3.3).

- **Toezichtvisie** (zie paragraaf 2.7, subkop Rolvervaging en bijlage 3) De toezichtvisie is een belangrijk en vanzelfsprekend governance document, vaak onderdeel van het toezichtkader. Elke organisatie dient een toezichtvisie te hebben, net als een jaarverslag.⁵²

Correcties

Er zijn enkele passages die de raad graag aangepast zou zien:

- De code is voor de meeste financiers inmiddels meer dan een ‘referentiekader’ (pagina 8); hij is een subsidievoorwaarde en dient nageleefd en verantwoord te worden.
- Organisaties kunnen er inmiddels eigenlijk niet meer voor kiezen de code wel of niet te gebruiken (pagina 15): hij is voor de meeste financiers immers een subsidievoorwaarde.
- De code stelt dat belangenverstrengeling nuttig en nodig kan zijn en spreekt van wenselijke en onwenselijke belangenverstrengeling. Dit vindt de raad een onjuiste en verwarrende boodschap (zie paragraaf 2.2, subkop Belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang).
- Principe 2 gaat over de omgang met de code en bevat onder meer een aanbeveling welke onderwerpen de organisatie aan bod moet laten komen in de verantwoording in haar jaarverslag. De raad vindt het van belang dat dit lijstje zorgvuldig wordt geëvalueerd, ook in het licht van zijn advies, en dat er wordt gepoogd dit lijstje zoveel mogelijk gelijk te trekken met wat de financier wil weten (zie de door de raad voorgestelde standaarduitvraag in hoofdstuk 5) omdat de code tegenwoordig ook als subsidievoorwaarde wordt gebruikt. Dit vereist dus overleg tussen de opsteller van de code en de financiers.
- Op verschillende plekken refereert de code aan ‘de belangen van interne en externe belanghebbenden’. Hoewel de raad de onafhankelijke positie van de kunsten in het maatschappelijk debat niet wil ondermijnen, denkt hij dat ‘stakeholderconsultatie’ hier een interessante aanvulling kan zijn. Stakeholderconsultatie is een manier om de band met de maatschappij te versterken en wordt in andere (semi)publieke codes expliciet geadresseerd.
- Hoewel bedrijfsvoering, risicobeheersing en het zakelijk beleid worden genoemd in de code en de subsidieverstrekkers ook kaders geven voor verantwoording op dit front, vindt de raad dat de code te weinig aandacht besteedt aan de onderwerpen financiële integriteit, continuïteit, duurzaamheid en prestatieverantwoording.
- Een van de aanbevelingen in de huidige code stuit op weerstand bij directeur-bestuurders: de raad van toezicht die contact heeft met financiers (bij principe 7 rvt-model). Hoewel erbij staat ‘in overleg met het bestuur’ wordt deze taakopvatting gezien als ondermijnend voor de positie van de directeur-bestuurder. Het is ongemakkelijk voor een directie om de toezichthouder (werkgever) te vragen geen contact op te nemen met financiers. Als de toezichthouder dat toch doet, gaat hij op zo’n moment op de stoel van de directie zitten, die de dagelijkse leiding heeft over alle aspecten van de organisatie, ook de financiële. In de codes van de woningbouwcorporaties en de zorg wordt gesproken over richtlijnen over rolverdeling en extern contact.

⁵² De Governance Code Cultuur 2019 spreekt wel over een reglement voor het toezichthoudend orgaan, maar zeer beknopt (aanbeveling 9 bij principe 7). De vaktermen ‘toezichtkader’ en ‘toezichtvisie’ vallen nergens en bleken ook in de gesprekken die de raad voerde weinig bekend.

Daaruit is af te leiden dat de toezichthouder terughoudend moet zijn in zijn contacten met financiers. Contact met financiers is in principe een taak van de directie, tenzij dat anders in het directiereglement is opgenomen. Wel vindt de raad dat het mogelijk moet zijn dat een toezichthouder onder uitzonderlijke omstandigheden in gesprek gaat met een financier zonder aanwezigheid van de directeur-bestuurder. Bijvoorbeeld als er sprake is van een vermoeden van fraude.

Verwijzingen naar de wet (*Gids*)

Plaats bij de eisen, indien van toepassing, een verwijzing naar het desbetreffende artikel in de WBTR en Boek 2 BW. Deze service maakt de lezer bewust van de achterliggende wetgeving.

Addendum (*Gids*)

De Governance Code Cultuur 2019 besteedt weinig aandacht aan andere besturingsmodellen en de verschillen tussen diverse rechtsvormen. Het is de raad uit gesprekken duidelijk geworden dat hier meer toelichting gewenst is. Welke aandachtspunten zijn er per besturingsmodel en rechtsvorm? In hoeverre is de code bijvoorbeeld toepasbaar op een vereniging, waar de leden het bestuur aanstellen, sturen en controleren en er geen gedelegeerde directie is? Of op de coöperatie, die eigendom is van een ledencollectief dat de coöperatie tevens controleert? Hoe sluit de code beter aan bij hedendaagse organisatieontwikkelingen die zich nu niet aangesproken voelen door de code, zoals horizontaal georganiseerde *grassroots*-organisaties? Hoe kunnen die hun horizontale besluitvorming behouden en toch de vruchten van goed toezicht plukken? Wat betekent een begrip als verantwoordelijkheid in hun context? Maar ook: hoe kunnen maatschappelijke en commerciële activiteiten van een organisatie financieel en bestuurlijk beter worden georganiseerd, een punt dat ook naar voren kwam in het onderzoek van Cultuur+Ondernemen naar de code. De raad stelt voor beide codeteksten te eindigen met een (identiek) addendum waarin de toepasbaarheid van de Governance Code Cultuur op verschillende rechtsvormen en besturingsmodellen kort wordt toegelicht en de ontwikkelingen op het gebied van andersoortige organisatievormen in de culturele sector up to date worden gehouden.

6.4 Van wie is de code?

Ook de vraag waar de Governance Code Cultuur idealiter moet zijn belegd, wil de raad stellen. De positie van Cultuur+Ondernemen is niet onbetwist: een gesubsidieerde overheidsinstelling die gaat over de sectoreigen code? In hoeverre de Governance Code Cultuur onder verantwoordelijkheid van de sector moet vallen is niet eenduidig te beantwoorden; wat ooit begon als een door de sector zelf geïnitieerd instrument van zelfregulering, is nu immers een subsidievoorwaarde, een uitvoering van een wettelijk kader. Dit is een vraagstuk dat Cultuur+Ondernemen in het proces van herziening van de code kan meenemen. De raad doet hieronder graag een voorzet.

Meerstemmige codecommissie

Naar het idee van de raad is het essentieel dat de culturele sector, voor wie de Governance Code Cultuur is bedoeld, de code omarmt en naleeft. Daarom dient de code te worden ontwikkeld door partijen die gedegen kennis van het onderwerp

hebben, de verscheidenheid in de sector recht doen en draagvlak genieten voor de uitvoering. In de huidige situatie is Cultuur+Ondernemen niet alleen de organisatie waar de code is ondergebracht, maar ook de voorzitter van de tijdelijke commissie die de herziening van de code voorbereidt en de partij die de uiteindelijke tekst vaststelt.⁵³ De raad is van mening dat het goed is voor de doorontwikkeling van de code en het draagvlak voor de code dat meerstemmigheid in het proces beter wordt geborgd. Cultuur+Ondernemen kan de organiserende partij blijven, maar de consultatie van het veld én het vaststellen van nieuwe codeteksten dienen structureel te gebeuren door een onafhankelijke 'codecommissie' waarin het veld is vertegenwoordigd. Deze divers samengestelde, wendbare commissie is de houder (of 'hoeder') van de code. Idealiter bestaat zij uit vertegenwoordigers van de brancheverenigingen (die hun achterbannen in de culturele sector goed kennen en draagvlak genieten) en de NVTC (de toezichtvereniging die zich ook richt op directies). Het format van een commissie geeft flexibiliteit. Zo kan zij bijvoorbeeld van samenstelling veranderen om recht te doen aan onderwerpen die in de toekomst gaan spelen. Omdat Cultuur+Ondernemen veel kennis van de code heeft opgebouwd, stelt de raad voor dat zij deel is van de codecommissie die zij inhoudelijk voedt als secretaris. Idealiter vervult Cultuur+Ondernemen ook de rol van host. Om de onafhankelijkheid van de meerstemmige codecommissie te borgen, pleit de raad voor een ervaren, onafhankelijke voorzitter.

Van drie codes naar één code

In het kader van de herziening van de Governance Code Cultuur rijst de vraag of de drie codes in de culturele sector moeten worden samengevoegd. Wat zijn hiervan de argumenten voor en tegen? De raad doet een voorzet: mits goed ingericht schept de Governance Code Cultuur het raster, het fundament van een organisatie. De andere twee codes – de Fair Practice Code (FPC) en de Code Diversiteit & Inclusie (CDI) – zijn meer beleidslijnen met een zekere tijdelijkheid. Ze waren nodig om een ontwikkeling in gang te zetten. Deze verworvenheden kunnen nu onderdeel worden van de governancecode. Kortom: behoud alleen de Governance Code Cultuur en voeg de essentie van de twee andere codes hieraan toe. Dit kan door de bestaande verwijzing naar de andere codes enigszins uit te breiden: principe 6 ('Het bestuur gaat zorgvuldig en verantwoord om met de mensen en de middelen van de organisatie') verwijst naar de FPC en principe 8 ('De raad van toezicht is verantwoordelijk voor zijn samenstelling en waarborgt daarbij deskundigheid, diversiteit en onafhankelijkheid') naar de CDI. Aan principe 1 ('De organisatie realiseert haar maatschappelijke doelstelling door culturele waarde te creëren, over te dragen en/of te bewaren') kan het belang van diversiteit en inclusie worden toegevoegd.

De raad merkt tevens op dat op termijn de toepassing van integrated reporting zou kunnen leiden tot inbedding van de bestaande drie codes in één framework, waarin ook duurzaamheid aan de orde komt.⁵⁴

⁵³ In andere sectoren is de code vaak ondergebracht bij de toezichtvereniging.

⁵⁴ 'Het Integrated Reporting Framework is een verslaggevingsraamwerk om op een geïntegreerde manier te rapporteren over de wijze waarop een organisatie waarde creëert voor alle stakeholders op de korte, middellange en lange termijn. Hierbij staat niet financiële waarde centraal, maar ook de wijze waarop de organisatie natuurlijke, intellectuele, sociaal-gerelationeerde, menselijke en fysieke waarde creëert of vernietigt.'
Bron: nba.nl/tools-en-ondersteuning/achtergrond/duurzaamheid/integrated-reporting-ir/

6.5 Conclusies

- Elke instelling, elke discipline en de sector als geheel hebben baat bij goed bestuur en passend toezicht. De Governance Code Cultuur is daarbij de norm.
- Een governancecode cultuur is een zinvol instrument om toezicht te verbeteren, onbehoorlijk toezicht te voorkomen en toezicht te verantwoorden, als hij een aanvullende functie heeft op de wetgeving. Als hij niks toevoegt, volstaat de wet.
- Een code op zich is niet zaligmakend. Hij moet met verstand van zaken worden toegepast en kan dus niet los worden gezien van de noodzaak van scholing en bijscholing van de toezichthouder.
- De tekst van de Governance Code Cultuur 2019 vergt aanpassing. Allereerst dienen er twee gelijkwaardige tekstversies te komen voor het bestuur+directiemodel en het raad van toezichtmodel. Daarnaast doet de raad voorstellen voor een preambule en een addendum, en voor meer sturing en concretisering. Ook dienen enkele onderwerpen uit de WBTR te worden toegevoegd, evenals enkele sectorspecifieke eisen die voortkomen uit voorliggend advies.
- De kennisontwikkeling rond en het draagvlak in de sector voor de code zijn gebaat bij een onafhankelijke 'codecommissie', bestaande uit vertegenwoordigers van de brancheverenigingen (die hun achterbannen in de culturele sector goed kennen en draagvlak genieten) en de NVTC. Omdat Cultuur+Ondernemen veel kennis van de code heeft opgebouwd, stelt de raad voor dat zij deel is van de codecommissie die zij inhoudelijk voedt als secretaris. Idealiter vervult Cultuur+Ondernemen ook de rol van host.
- De raad beschouwt de Governance Code Cultuur, mits goed ingericht, als het raster, het fundament, van een organisatie. De andere twee codes in de sector – de Fair Practice Code (FPC) en de Code Diversiteit & Inclusie (CDI) – zijn meer beleidslijnen met een zekere tijdelijkheid.



Hoofd 7 stuk

Aanbevelingen voor beter toezicht

1. Aan het ministerie van OCW en aan de subsidieverstrekkers

- a. Geef in de subsidiesystematiek ruimte aan rechtsvormen – anders dan de stichting – waar het toezicht bij de leden of de aandeelhouders is belegd (zie paragraaf 4.2).
- b. Maak de toetsing van toezicht door in elk geval OCW, de raad en de rijkscultuurfondsen eenduidiger en minder belastend voor het veld door te werken met een uniforme uitvraag (zie paragraaf 5.3).
- c. Pas in het licht van dit advies en de herziening van de Governance Code Cultuur de huidige beoordelings- en monitoringsprocessen zo nodig aan (zie paragraaf 5.3).
- d. Draag als subsidieverstrekker in het kader van extern toezicht bij aan het agenderen of ondersteunen van kennisdeling via periodieke ketentafels om toezichtkwesties bespreekbaar te maken en op te lossen (zie paragraaf 5.3).
- e. Maak een richtlijn voor sanctionering die subsidieverstrekkers kunnen gebruiken in hun rol van extern toezichthouder (zie paragraaf 5.4).
- f. Zet de NVTC in positie door het organisatielidmaatschap van de NVTC verplicht te stellen voor alle meerjarig gesubsidieerde instellingen in de culturele sector (zie paragraaf 2.4) en haar een tijdelijke ontwikkelingssubsidie (zie paragraaf 2.3) te gunnen.
- g. Verleng de regeling Goed Toezicht bij Platform ACCT (vliegwiel scholing) gedurende één beleidsperiode (zie paragraaf 2.3).
- h. Blijf het onderwerp toezicht agenderen en de voortgang op kwaliteit monitoren en evalueren (zie inleiding).

2. Aan Cultuur+Ondernemen

- a. Herzie de Governance Code Cultuur inhoudelijk en tekstueel, zodat hij sturender, concreter en nog gezaghebbender wordt en een duidelijk aanvullende rol heeft ten opzichte van de wet (zie hoofdstuk 6).
- b. De Governance Code Cultuur is een gezaghebbende code. Hij is de norm voor goed bestuur en passend toezicht in cultuur. Elke organisatie in de culturele sector wordt verondersteld zich te houden aan de bepalingen uit de code. Een aantal nieuwe 'best practice-bepalingen' dient erin te worden opgenomen (zie paragraaf 6.3, subkop Sectorspecifieke aanvullingen):
 - ✓ scholing van toezichthouders, met meer aandacht voor kennisuitwisseling en de zelfevaluatie
 - ✓ vergoeding van toezichthouders (naar rato)
 - ✓ toezichtvisie in elke culturele organisatie
 - ✓ minimaal vijf toezichthouders bij grote organisaties, minimaal drie bij kleine
 - ✓ in elk geval één lid uit de culturele sector met professionele artistiek-inhoudelijke kennis, bij grote organisaties ook aandacht voor sectorspecifieke zakelijke kennis

- ✓ een plek voor een trainee in elk toezichtorgaan en een stoel voor een jonge toezichthouder (tot 40 jaar) bij toezichtorganen met vijf leden of meer
 - ✓ maximaal vijf toezichtfuncties per persoon (spiegelend aan het amendement Irrgang, waarbij de rol van voorzitter dubbel telt)
 - ✓ werving op basis van duidelijke profielen en de richtlijn ‘divers, complementair en effectief’ en meer aandacht voor openbare werving
 - ✓ aandacht voor cultuur en gedrag en sociale veiligheid in het toezichtorgaan
- c. Stel een onafhankelijke ‘codecommissie’ in, bestaande uit vertegenwoordigers van de brancheverenigingen en van de NVTC. Deze commissie consulteert het veld in verband met codeherzieningen én stelt nieuwe codeteksten vast. Omdat Cultuur+Ondernemen veel kennis van de code heeft opgebouwd, stelt de raad voor dat zij deel is van de codecommissie die zij inhoudelijk voedt als secretaris. Idealiter vervult Cultuur+Ondernemen ook de rol van host.

3. Aan de Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur

- a. Organiseer in de sector kennisuitwisseling en, met consultatie van de Boekmanstichting, kennisborging (casuïstiek, kwantitatieve data) en biedt het scholingsaanbod voor de culturele sector (ook dat van Cultuur+Ondernemen) aan via een verzamelplatform (zie paragraaf 2.3, subkop Rol NVTC en Cultuur+Ondernemen). Koppel aan dit verzamelplatform een informatiepunt voor vragen en problemen van toezichthouders en directies (zie paragraaf 5.4, subkop Vraagbaak goed toezicht).

4. Aan de brancheverenigingen

- a. Definieer, na consultatie van het ministerie van OCW en de rijkscultuurfondsen, op basis van neutrale factoren als de omvang van de personele organisatie in combinatie met de omvang van de jaarlijkse begroting en, indien deze er is, de hoogte van de omzet, wat een grote, middelgrote en kleine organisatie is en deel dit met de sector (zie paragraaf 1.4).

5. Aan culturele instellingen en hun toezichthouders

- a. Leef de bepalingen uit de (herziene) Governance Code Cultuur na. Ook als de best practice-bepalingen die de raad voorstelt niet in de nieuwe code worden opgenomen, blijven ze wat hem betreft toch overeind staan.
- b. Agendeer de invloed van gedrag en cultuur op toezicht in de jaarlijkse zelfevaluatie (zie paragraaf 2.3) en in de korte, evaluerende nagesprekken die idealiter standaard aan elke vergadering worden toegevoegd (zie paragraaf 3.3). Een gedragscode voor culturele organisaties, waarin een klokkenluidersregeling, de medezeggenschap en een vertrouwenspersoon idealiter zijn opgenomen, is een manier om misstanden boven tafel te krijgen (zie paragraaf 3.3).
- c. Verken mogelijkheden om het toezicht te concentreren zodat één toezichtorgaan aan meerdere organisaties wordt gekoppeld (zie paragraaf 4.3).



Bij
lagen

Bijlage 1 - Adviesaanvraag



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Raad voor Cultuur
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE DEN HAAG

Erfgoed en Kunsten
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
50198534

Datum **27 JAN. 2025**
Betreft Adviesaanvraag verbetering toezicht in de culturele en creatieve sector

Geachte raad,

Met deze brief vraag ik u om een advies uit te brengen over het verbeteren van intern toezicht in de culturele en creatieve sector.

Aanleiding

Vele duizenden toezichthouders zetten zich met hart en ziel in voor een bloeiend cultureel leven. Met kennis en advies zorgen zij voor weerbare instellingen die het hoofd kunnen bieden aan uiteenlopende uitdagingen op bijvoorbeeld financieel gebied, veranderende maatschappelijke contexten, veranderende publieksverwachtingen en veranderende regelgeving. Vanuit hun rol hebben ze daarbij de maatschappelijke verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan een veilige werkomgeving en toe te zien op de juiste besteding van (publiek) geld.

De rol van toezichthouders is steeds complexer geworden en er wordt steeds meer van hen gevraagd. Zoals ik ook in mijn brief aan de Tweede Kamer van 7 november 2024 heb uiteengezet, vind ik het belangrijk dat het toezicht (verder) wordt geprofessionaliseerd¹. Het toezicht is bij veel culturele instellingen goed geregeld. In de afgelopen jaren zijn echter ook meerdere gevallen van misstanden, met name op het gebied van grensoverschrijdend gedrag, in het nieuws gekomen. Dit zijn ingrijpende gebeurtenissen geweest voor de betrokkenen. In enkele gevallen is de vraag gerezen waarom toezichthouders deze ongewenste situaties niet hebben kunnen voorkomen of waarom zij niet daadkrachtig hebben opgetreden. Ook uw Raad heeft in enkele bis-adviezen kritische kanttekeningen geplaatst over de governance.

Een basis voor goed toezicht is de Governance Code Cultuur. Deze code geeft richtlijnen voor goed, verantwoord en transparant bestuur van en door culturele instellingen en richtlijnen voor toezicht daarop. Ik heb eerder vastgesteld dat organisaties bij de toepassing van de code nog op verschillende vragen en dilemma's stuiten.

¹ Kamerstukken II, 2024/2025, nr 32827-329

Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de sector heb ik enkele maatregelen genomen om het toezicht in de sector verder te professionaliseren². Om een vervolgslog te maken is het belangrijk meer zicht te krijgen op de onderliggende problematiek, en de kansen die er liggen. Een zienswijze van de Raad voor Cultuur op toezicht kan de sector daarnaast waardevolle inzichten leveren voor de actualisatie van de Governance Code Cultuur, waar Cultuur+Ondernemen het initiatief toe heeft genomen.

Onze referentie
50198534

Adviesaanvraag

Bovenstaande ligt ten grondslag aan mijn vraag aan de Raad om een advies uit te brengen over de sterktes en zwaktes op het gebied van toezicht in de culturele en creatieve sector. De belangrijkste vraag daarbij is hoe het toezicht in de culturele en creatieve sector verder kan worden verbeterd. Ik vraag u bij uw beantwoording rekening te houden met de volgende onderwerpen: Waar zitten de kwetsbare plekken? Wat kunnen we leren van andere sectoren? En wat is de rol van de Governance Code Cultuur hierbij?

De sector omvat een verscheidenheid aan verschillende kunstdisciplines en een diversiteit aan organisaties wat betreft grootte, financieringsmix, dienstverbanden en geografische spreiding qua standplaats en uitvoeringslocaties. Ik wil u vragen in uw advies de sector daarom met een brede blik te bekijken, maar met een precieze blik te adviseren. Gezien het onderwerp van de adviesaanvraag wijs ik in het bijzonder op de verschillen in governancemodellen, met elk hun specifieke toezichthoudende structuren, die in de sector gehanteerd worden.

Planning

Ik verzoek u uw advies rond de zomer van 2025 te presenteren.

Tot slot

De culturele sector is van onschatbare waarde voor onze samenleving. Het is van belang dat werknemers en makers er een veilig werkklimaat vinden, (publieke) middelen op de juiste manier worden besteed en gezelschappen klaar zijn voor de uitdagingen van de toekomst. Zo creëren we de randvoorwaarden voor culturele excellentie.

Met vriendelijke groet,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Eppo Bruins

² Kamerstukken II, 2024/2025, nr 32827-329

Bijlage 2 - Typering van de sector

Bij het zoeken naar mogelijkheden om het toezicht in de culturele sector te verbeteren, is het van belang rekening te houden met het eigen karakter van (het gesubsidieerde deel van) de sector. Een typering op hoofdlijnen brengt haar krachtige en kwetsbare kanten in beeld, relevant voor iedere aankomende toezichthouder in cultuur.

2.1 Soort organisaties

Er is geen mal voor 'de culturele organisatie'. De culturele sector is een bonte verzameling organisaties. De rode draad is dat ze een cultureel-maatschappelijke doelstelling hebben, maar hoe ze die doelstelling invullen, is zeer verschillend. Er is niet alleen een grote diversiteit aan disciplines die het veld kleuren – van podiumkunsten en muziek tot erfgoed, beeldende kunst en ontwerp – maar ook in omvang en functie zijn er grote verschillen.

Relatief kleine instellingen

Er zijn grote instellingen met een (inter)nationale opdracht waar miljoenen in omgaan en honderden medewerkers in loondienst zijn. Maar er zijn ook heel veel kleine instellingen, waarvoor het niet haalbaar is om op alle fronten volledig professioneel ingericht te zijn. Sommige werken met een begroting van hooguit enkele tonnen per jaar en worden aangestuurd door een team van nog geen handvol mensen. Regelmatig ontbreekt enige vorm van personeelsvertegenwoordiging. Ook organisaties die structurele (vierjarige) subsidie in het kader van de Basisinfrastructuur ontvangen, zijn vaak kleiner dan de gemiddelde organisatie in andere (semi)publieke sectoren als onderwijs en welzijn.

Produceren en presenteren

Een deel van de culturele organisaties produceert kunst, een ander deel presenteert kunst. Daarnaast zijn er (steeds meer) organisaties die beide functies combineren. Bij produceren ligt het accent op de artistieke creatie, op het maken, en heeft de organisatie vaak (maar niet altijd) wisselende creatieve teams in huis. Bij presenterende instellingen, zoals theaters en expositieruimtes, speelt het gebouw een centrale rol, als (infrastructurele) plek waar het artistieke product wordt getoond en het publiek wordt ontvangen. De gemeente is hier doorgaans de belangrijkste subsidiënt en vrijwilligers spelen in dit type organisaties vaak een hoofdrol.

Projectmatig werken

De discipline, de omvang en de functie van een organisatie brengen eigen doelstellingen en werkwijzen met zich mee, maar ook typische 'jaarritmes', zoals een gesprekspartner van de raad het uitdrukte. Met name producerende organisaties werken naar (wereld)premières of openingen toe, wat zorgt voor piekbelastingen en de bijbehorende werkdruk. Projectmatig werken is de norm, projecten worden vaak ingericht als een projectorganisatie die gebruikmaakt van zzp'ers en oproepkrachten. Deze flexibele manier van werken maakt personeelsbeleid lastig. Ook de binding van projectmedewerkers met de organisatie en het voeling houden met de organisatie door de toezichthouder zijn in deze context geen eenvoudige doelstellingen.

Primaat van het artistieke

In duurzame culturele organisaties zijn artistieke prestaties en zakelijke prestaties complementair aan elkaar. Maar in de culturele sector geldt nog steeds het primaat van het artistieke. De artistiek leider is de zichtbare persoon in de organisatie en meestal de allesbepalende figuur. Dit heeft soms (onbewust) tot gevolg dat de zakelijke kant van de organisatie in de schaduw staat en geen gelijkwaardige positie in de leiderschapsstructuur inneemt. Vaak heeft een zakelijk leider ook letterlijk minder contracturen dan de artistiek leider of is diens salaris lager dan dat van de artistiek leider. Het artistieke en het zakelijke worden regelmatig zelfs gezien als tegenpolen, terwijl ze elkaar juist versterken. Soms is een zakelijk leider een medewerker en soms een bestuurder. In dat laatste geval vormt hij samen met de artistiek leider het bestuur.

Het komt ook voor dat een artistiek leider alleen het bestuur vormt. Dit is een uniek profiel. Behalve in de welzijnssector, komt het in andere (semi)publieke sectoren weinig voor dat een inhoudelijk directeur in z'n eentje het bestuur vormt. Bestuurders in de culturele sector zitten dicht op het primaire proces (de artistieke creatie), zetten een (artistieke) koers uit en zijn ook vaak uitvoerend bezig en niet fulltime aan het besturen. Artistieke directies verdelen hun tijd tussen werkvloer en vergadertafel, ze combineren een operationele en een strategische rol.

Verweven en gesloten

Tussen culturele organisaties is er een sterke verwevenheid omdat er regelmatig wordt samengewerkt en gecoproduceerd. De dwarsverbanden en afhankelijkheden zijn dus talrijk. Ook zijn er opvallend veel lange loopbanen. De relatief kleine culturele sector is door deze factoren een vrij gesloten circuit, 'waar iedereen elkaar kent'. Belangenverstrengeling is er een blijvend punt van aandacht.

2.2 Mentaliteit

De mentaliteit in de culturele sector heeft veel sterke kanten, maar ook een aantal kwetsbare. Ook de toezichthouder zal dit ervaren.

Zeer betrokken

Op bevlogenheid heeft de culturele sector niet het patent, maar een handelsmerk is het wel. Financiële onzekerheid, politieke wispelturigheid, een wankel toekomstperspectief, een competitieve omgeving, soms snoeiharde publieke afstraffingen door kunsteritici: dit alles weerhoudt kunstenaars en andere cultuurprofessionals er niet van om onverdroten door te gaan met hun missie. De betrokkenheid bij de eigen cultureel-maatschappelijke doelstelling is extreem groot. Kunst is persoonlijk, kunst raakt. Daar zetten de meeste individuen en organisaties zich met hart en ziel voor in. Een keerzijde van deze aanstekelijke gedrevenheid kan een soms te grootte emotionaliteit zijn; emoties zijn een drijfveer in het proces van artistieke productie, maar tegelijkertijd kunnen die een gezond realisme in de weg staan.

Voorzichtig

In de sector is men voorzichtig met elkaar, terughoudend zelfs. Kritisch zijn ten opzichte van elkaar en feedback geven en ontvangen worden soms lastig gevonden. ‘Dat is niet de cultuur’, werd in diverse gesprekken en tijdens bijeenkomsten die de raad bijwoonde⁵⁵ aangekaart. Misschien komt deze terughoudende feedbackcultuur voort uit het feit dat kunst maken zo persoonlijk is of omdat men elkaar in de kleine sector te vriend wil houden met het oog op toekomstige opdrachten en samenwerkingen, maar het uit de weg gaan van kritische, constructieve tegenspraak is hoe dan ook een valkuil van de sector.

Risicobereidheid

Een ander typerend en wezenlijk kenmerk van de mentaliteit in de culturele sector is de hang naar autonomie en vernieuwing. De unieke kracht van kunstenaars ligt in het feit dat zij anders naar de wereld kijken dan niet-kunstenaars en dat zij telkens weer naar nieuwe manieren en vormen zoeken om daaraan uitdrukking te geven. Kunst prikkelt onze verwachtingen of haalt die zelfs radicaal onderuit. Om die idiosyncratische functie te kunnen vervullen is vrijheid – in de zin van het losstaan van doorsnee denkbepelden en regels – van groot belang. In het culturele bedrijf moet je bereid zijn om risico te aanvaarden en te nemen; de sector is niet risicomijdend. Vallen en opstaan, *trial and error*, zijn inherent aan het artistieke product. Dit brengt een spanning mee, gelet op het feit dat risicobeheersing een belangrijk aspect is van de zakelijke kant van de bedrijfsvoering die de verantwoordelijkheid draagt voor de financiële continuïteit.

2.3 Financiering

Net als andere (semi)publieke sectoren is de culturele sector in sterke mate afhankelijk van subsidies. De Nederlandse overheid vindt cultuur van belang en ondersteunt haar. Dat is wettelijk vastgelegd.⁵⁶ Gesubsidieerde culturele organisaties zijn vaak stichtingen. Deze mogen wel winst maken, maar geen winst uitkeren. Hoewel er uitstekende voorbeelden van cultureel ondernemerschap zijn, waarbij de winst terugvloeit naar de cultureel-maatschappelijke missie van de organisatie, heeft het maken van winst geen prioriteit; het realiseren en presenteren van artistieke plannen staat voorop.

Meerdere subsidiestromen

Doorgaans heeft een culturele organisatie meerdere subsidieverstrekkingen. Ze krijgt ondersteuning van verschillende overheden, maar ook additionele (niet-structurele) financiering door verschillende (particuliere) fondsen. Deze cofinanciering heeft gelaagde en onzekere jaarbegrotingen tot gevolg, evenals een hoge administratieve lastendruk: vaak is een organisatie doorlopend bezig met het doen van aanvragen en het opstellen van verantwoordingen.

⁵⁵ Onder meer het congres van de NVTC op 29 november 2024, Zwolle.

⁵⁶ In de *Wet op het specifiek cultuurbeleid* staat onder meer dat ‘onze minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen’ (artikel 2) en dat ‘onze minister bij ministeriële regeling eenmaal per vier jaar regels vaststelt voor de verstrekking van subsidies in de op die periode volgende periode van vier kalenderjaren’ (artikel 4a).

Matige financiële continuïteit

Door de subsidieafhankelijkheid is de financiële continuïteit van de culturele organisatie een zwak punt: er is in de huidige systematiek hooguit perspectief voor vier jaar. Bovendien zijn de organisaties afhankelijk van nog een extern speelveld, namelijk de politiek. Met name op lokaal niveau is de politieke besluitvorming rond cultuur soms grillig, bleek uit de gesprekken die de raad voerde. Als beleidskaders en financiële kaders onduidelijk zijn of vaak veranderen, wordt het voor organisaties lastiger om plannen te maken en uit te voeren.

Extreem concurrerend

Culturele organisaties opereren in een sterk concurrerend veld: alle subsidieregelingen worden ruim overvraagd, het subsidiesysteem stimuleert concurrentiegedrag. In combinatie met de korte toekomstperspectieven maakt dit dat er een grote prestatiedruk op de organisaties ligt en dat het nastreven van het eigenbelang noodzakelijk is. Tegelijkertijd is samenwerking cruciaal en wordt die om artistieke redenen ook graag opgezocht.

2.4 Te weinig toezichthouders?

Toezichthouders in de culturele sector zijn schaars. Hoewel de raad niet weet hoe groot het tekort precies is, vindt hij het een te vaak gehoorde klacht om niet mee te nemen in een advies over de kwaliteit van toezicht omdat schaarste die kwaliteit kan beïnvloeden. Zelfs prominente organisaties van naam en faam moeten moeite doen om nieuwe toezichthouders aan zich te verbinden, is hem verteld. In het algemeen zijn vooral de positie van voorzitter en penningmeester lastig in te vullen.

Imagoprobleem

Dat toezichthouders moeilijk te vinden zijn, kent verschillende oorzaken. Een van de opvallendste redenen die werd genoemd om geen positie als toezichthouder in de culturele sector te bekleden, vond de raad 'de onaantrekkelijkheid van de sector': de verschillende casussen van grensoverschrijdend gedrag die de laatste jaren openbaar zijn geworden hebben het imago geen goed gedaan. In combinatie met de aangescherpte regelgeving rond eerlijke betaling, schijnzelfstandigheid en aansprakelijkheid van toezichthouders (zie bijlage 3), is een toezichtfunctie in cultuur 'zwaarder' geworden.

Bijlage 3 - Sturingsmechanismen in het toezicht

Er zijn tal van mechanismen, juridische en niet-juridische, die goed toezicht sturen en stimuleren. Toezichthouders van culturele instellingen hebben te maken met wet- en regelgeving die van toepassing is op alle organisaties met rechtspersoonlijkheid en met de sectorbreed geldende Governance Code Cultuur, die met principes en aanbevelingen een normatief kader biedt voor toezicht in de culturele sector. Daarnaast dienen toezichthouders zich rekenschap te geven van organisatiespecifieke afspraken opgenomen in de statuten en reglementen en van subsidievoorwaarden. Dit hoofdstuk gaat nader in op de verschillende sturingsmechanismen en hun onderlinge verhouding. Ook de rechtsvorm en het besturingsmodel die een organisatie kiest, hebben gevolgen voor het toezicht, met name voor de positie van de toezichthouder en de directie, en worden daarom toegelicht.

3.1 Wettelijk kader (grondslag)

Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bevat regels voor organisaties met rechtspersoonlijkheid. De Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) is hierop een aanvulling en richt zich op het verduidelijken van de regels met betrekking tot het bestuur en toezicht van met name de volgende rechtspersonen: stichtingen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Tijdens de hoogtijdagen van de coronapandemie in 2021 trad de WBTR in werking. Het doel van de WBTR is om een kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht in de (semi-)publieke sector te stimuleren, een sector waarin veel stichtingen en verenigingen actief zijn. In de jaren voorafgaand aan de komst van de WBTR was er onduidelijkheid bij bestuurders en toezichthouders over hun taken, verantwoordelijkheden, rechten en plichten. De media brachten in die tijd bovendien misstanden bij verschillende culturele instellingen op bestuurs- en toezichtniveau aan het licht. Dit zorgde ervoor dat de maatschappelijke druk toenam om de kwaliteit van toezicht te verbeteren, ook in de culturele sector.

In de culturele sector zijn veel stichtingen en verenigingen actief. Dus ook voor toezichthouders in deze sector is kennis van de WBTR van groot belang. De wet verwijst naar de adviserende, controlerende en werkgeverstaken van de toezichthouder, maar kent ook bepalingen over bijvoorbeeld (her)benoemingsprocedures of het kunnen ontslaan van een directeur of toezichthouder. Ook het integer omgaan met tegenstrijdige belangen en aansprakelijkheid komen aan bod. De aansprakelijkheid is door de inwerkingtreding van de WBTR verzwaaard. Niet enkel de rechtspersoon kan aansprakelijk worden gehouden voor schade aan de organisatie die niet door een ander is veroorzaakt. Als het bewijsbaar is dat een schade het gevolg is van een 'onbehoorlijke taakvervulling' die 'ernstig verwijtbaar is' aan de kant van de bestuurder of toezichthouder, dan kan deze onder omstandigheden persoonlijk aansprakelijk worden gesteld.

3.2 Governance Code Cultuur

Rond de eeuwwisseling lag toezicht in verschillende sectoren onder een vergrootglas. De regels destijds bleken niet toereikend om de toezichtproblemen die er waren het hoofd te bieden. Omdat een wetswijziging veel tijd in beslag neemt, ontstonden sectoreigen gedragscodes om het toezicht te helpen

verbeteren. Zo ook in de culturele sector. In 1998 werd op initiatief van een aantal betrokkenen, onder wie Melle Daamen en Cees Boer⁵⁷, een eerste Commissie Cultural Governance opgericht. Hun inspanningen leverden een eerste ‘Handleiding Cultural Governance’ (2003) op, een leidraad voor de culturele sector met drieëntwintig aanbevelingen om de kwaliteit van governance in de culturele sector te optimaliseren. Na dit document ontstond de allereerste Code Cultural Governance (2006), gevolgd door de Governance Code Cultuur (GCC of ‘de code’) in 2014 en de herziene versie in 2016 en 2019.

De Governance Code Cultuur is een vorm van zelfregulering. De code schept een normatief kader voor goed bestuur en toezicht in de culturele sector. Universele normen en waarden hebben er een plaats, zoals onafhankelijk en integer handelen, maar ook waarden die de tijdsgeest reflecteren, zoals het bezoldigen van toezichthouders in de culturele sector. De code is niet vrijblijvend. Elke culturele organisatie, ongeacht haar rechtsvorm en vorm van financiering, wordt geacht de code toe te passen en te kunnen uitleggen hoe zij dat doet (pas toe én leg uit). Deze toelichting wordt tegenwoordig door veel subsidiegevers gevraagd en dient terug te komen in het jaarverslag en vaak in de financiële verantwoording aan financiers.⁵⁸ De code is een levend document, aanpassing aan de actualiteit is van tijd tot tijd nodig. In 2026 komt een herziene versie uit van de huidige Governance Code Cultuur (2019).

Op zichzelf staand zijn de principes uit de code niet juridisch afdwingbaar. De principes krijgen echter juridische lading zodra de statuten van een instelling vermelden dat de code wordt onderschreven en nageleefd. Omdat de code uitlegt wat sommige wettelijke begrippen inhouden, zoals ‘onbehoorlijke taakvervulling’ en ‘onbehoorlijk bestuur’, heeft de code een *soft law*-status. Het niet naleven van de code kan zo juridische consequenties krijgen.

3.3 Statuten

Bij de oprichting van een rechtspersoon is het wettelijk verplicht om statuten bij de notariële akte van oprichting te voegen. De bepalingen in de statuten zijn juridisch afdwingbaar, omdat statuten hun basis kennen in de wet.⁵⁹ Dus zolang statutaire bepalingen niet strijdig zijn met wettelijke bepalingen, moeten ze worden nageleefd. Statuten zijn een basisdocument voor bestuurders en toezichthouders. Kaders uit de wet worden in de statuten omgezet naar op de organisatie afgestemde afspraken. In de statuten lees je bijvoorbeeld over de doelstelling van de organisatie, de samenstelling van het toezichthoudend orgaan, de besluitvorming en de reikwijdte van besluiten. Statutair worden ook wettelijke bepalingen verduidelijkt, verwerkt of gespecificeerd voor de eigen instelling. Het is raadzaam om de statuten van tijd tot tijd te actualiseren, met name als de wet is gewijzigd, zoals is gebeurd door de komst van de WBTR. Na de inwerkingtreding daarvan

57 Destijds de directeur van de Mondriaan Stichting respectievelijk de directeur van de Amsterdamse Kunstencoalitie.

58 Sinds 2021 zijn organisaties die in aanmerking willen komen voor een vierjarige subsidie van het ministerie van OCW in het kader van de Basinfrastructuur (BIS) verplicht om in hun aanvraag de sectorale Governance Code Cultuur uit 2019 te onderschrijven en de toepassing ervan toe te lichten. Als de governancecode niet wordt onderschreven geldt dat als een ‘absolute weigeringsgrond’.

59 Art. 2:177, Burgerlijk Wetboek.

geldt dat binnen zeven jaar in elk geval de statuten geactualiseerd moeten zijn wat betreft de regels over belet en ontstentenis⁶⁰, tegenstrijdig belang en meervoudig stemrecht.

3.4 Reglementen

Een reglement is een geheel aan afspraken, voorschriften en richtlijnen waaraan een groep betrokkenen zich heeft gecommitteerd. Reglementen hebben geen juridische grondslag en kunnen zonder notaris worden opgesteld en gewijzigd. Het zijn in feite werkdocumenten. Bepalingen uit de statuten kunnen erin worden uitgewerkt, maar ook thema's die niet in de statuten voorkomen. Wanneer statuten naar een reglement verwijzen, dan krijgt dat reglement via de statuten een juridische status, zoals ook de code die krijgt wanneer ze is opgenomen in de statuten. Een organisatie is niet verplicht reglementen te maken, maar ze geven blijk van een bepaald niveau van professionaliteit en verantwoordelijkheidsbesef. Culturele instellingen kunnen allerlei reglementen inrichten – van een bestuurs- of directiereglement tot een protocol sociale veiligheid of een calamiteitenprotocol. Belangrijk in het kader van dit advies zijn het toezichtkader en de toezichtvisie.

Toezichtkader en toezichtvisie

Een toezichtkader is een reglement voor toezichthouders en gaat over het functioneren van het toezicht zelf. Toezichthouders kunnen hieraan naar eigen inzicht invulling geven, belangrijk is wel dat er consensus is over de inhoud bij de toezichthouders met inachtneming van de overwegingen van de directie. Het is aanbevelenswaardig de inhoud één keer per jaar, bijvoorbeeld bij de zelfevaluatie (zie paragraaf 5.3), te bespreken en indien nodig aan te passen. Het toezichtkader bevat niet alleen afspraken over de werkwijze van de toezichthouders onderling en afspraken over samenspel tussen toezicht en directie, maar ook een toezichtvisie. De werkwijze gaat over onderwerpen als vergaderfrequentie, jaaragenda, zelfevaluatie, scholing, werving en kosten. Ze bevat ook een informatieprotocol, een klachtenprotocol en zeker ook afspraken hoe om te gaan met woordvoering: in het belang van de escalatie en een zorgvuldige omgang met (anonieme) klachten in de media dient elke raad van toezicht een communicatieplan te hebben in geval van calamiteiten. Afspraken die in het kader van het samenspel kunnen worden gemaakt gaan bijvoorbeeld over de uitgangspunten van het samenspel, de wijze van verantwoording door de directie aan het toezicht en het werven, benoemen, beoordelen en eventueel ontslaan van de directie. De toezichtvisie gaat over de inrichting van het toezicht: over de toezicht-, advies- en werkgeversrol van de toezichthouder (zie paragraaf 2.7), welke acties daarbij horen en welke informatie je van wie wilt krijgen om de rollen goed te kunnen vervullen.

3.5 Subsidievoorwaarden en -verplichtingen

Een ander sturingsmechanisme om ervoor te zorgen dat er goed toezicht wordt gehouden op organisaties in de culturele sector, zijn subsidievoorwaarden en -verplichtingen. Verschillende overheden en fondsen stellen als voorwaarde

60 In de WBTR wordt belet omschreven als tijdelijke afwezigheid en ontstentenis als niet meer in functie zijn.

voor subsidie of andersoortige financiële steun dat de code moet worden onderschreven en nageleefd. Zij vragen aanvragers om voorafgaand aan de subsidieverlening toe te lichten hoe zij de principes en de aanbevelingen uit de code toepassen. Als de subsidiegever tot het oordeel komt dat de aanvrager niet aan deze voorwaarde voldoet, dan kan dit een reden zijn om geen bijdrage toe te kennen. In het geval dat subsidie wel wordt toegekend, heeft de aanvrager een verantwoordingsplicht achteraf. Ook dan vraagt de subsidiegever de aanvrager toe te lichten hoe de code werd toegepast gedurende de subsidieperiode. Als subsidiegevers na het inzien van de verantwoording van de subsidie van mening zijn dat de code eigenlijk helemaal niet werd nageleefd, dan is er formeel een mogelijkheid om het subsidiebedrag terug te vorderen – al gebeurt dit zelden.

3.6 Rechtsvormen en besturingsmodellen

Om bepaalde vormen van subsidie te ontvangen, moeten culturele organisaties een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid hebben. In de sector zijn de meest gehanteerde rechtsvormen de stichting en de vereniging, maar ook rechtsvormen als de coöperatie en de besloten en naamloze vennootschap komen voor. Hoe het toezicht bij de verschillende rechtsvormen is geregeld, is afhankelijk van het gekozen besturingsmodel.

Rechtsvormen

Stichting en vereniging

Stichtingen domineren de culturele sector. Ze mogen winst maken maar alleen als deze ten goede komt aan de realisatie van het statutaire doel van de stichting. De winst mag niet worden uitgekeerd aan directie of toezichthouders. Dit lijkt een reden waarom de subsidiënt de stichtingsvorm in het geval van meerjarige subsidieverstrekking nog steeds stimuleert.⁶¹ Het publieke belang is er helder in geborgd. Ook de verenigingsvorm komt hierom van oudsher regelmatig voor, te denken valt aan de belangenbehartigende verenigingen in de sector, maar ook de zangvereniging, de lokale muziekvereniging of de verschillende verenigingen van kringen met beeldend kunstenaars. Tegelijkertijd zien financiers in dat deze eis van het verbieden van een winstoogmerk beperkend en uitsluitend kan werken. Inmiddels zijn voor steeds meer subsidiegevers (bijvoorbeeld de rijkscultuurfondsen, het Amsterdams Fonds voor de Kunst en verschillende gemeenten) ook andere rechtsvormen subsidiabel en kunnen soms ook zelfstandigen een aanvraag doen.

Overige rechtsvormen

Filmmakers en creatieve ontwerpers werken regelmatig vanuit andere rechtsvormen, zoals een maatschap, een vennootschap onder firma (vof), een besloten vennootschap (bv) of een andersoortige rechtsvorm met of zonder rechtspersoonlijkheid. Het opereren vanuit dit soort rechtsvormen stelt hen in staat om winst uit te keren en commercieel te werken. Sectorbreed zijn er bovendien veel zzp'ers actief, van schrijvers tot lichttechnici, van curatoren tot kunstenaars. Zij kiezen ervoor om zelfstandig te werken en vaak voor verschillende opdrachtgevers. Doordat de behoeftes van culturele makers en organisaties binnen de sector veranderen, komen er meer rechtsvormen in beeld

⁶¹ Zie voetnoot 34.

dan de hiervoor genoemde stichting en vereniging. Zo is een coöperatie een vereniging met leden die in tegenstelling tot de 'klassieke' vereniging wel winst mag uitkeren en waarin de leden tijdens de algemene ledenvergadering mee beslissen over het beleid.⁶² Ook met hybride rechtsvormen wordt geëxperimenteerd, zo werkt een nieuwe generatie culturele makers soms zowel vanuit een zelf opgerichte stichting als vanuit een eigen bv, omdat zij zowel een maatschappelijk doel nastreven als met sommige activiteiten winst willen maken en willen uitkeren.⁶³ Een aantal podia maakt gebruik van de rechtsvorm naamloze vennootschap met de lokale overheid als (meestal) enige aandeelhouder. Gemeenten kiezen hier soms voor omdat zij vanwege de slagkracht de exploitatie op afstand willen plaatsen en tegelijkertijd vanwege het gezichtsbepalende karakter ervan eigenaar van hun lokale schouwburg willen blijven. Mogelijk dividend kan terugvloeien in de gemeentekas.

Besturingsmodellen

De wet bepaalt dat op een organisatie met rechtspersoonlijkheid toezicht moet worden gehouden. De wet biedt ruimte aan drie besturingsmodellen:

1. raad van toezichtmodel⁶⁴ (*two-tier board*)
2. bestuur+directiemodel (*two-tier board*)
3. bestuursmodel met uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders in één orgaan (*one-tier board*)

In Nederland wordt in de culturele sector vooral met *two-tier board*-constructies gewerkt.

Two-tier board (of dualistisch model)

Binnen een *two-tier board* zijn toezicht en uitvoering gescheiden. In het bestuur+directiemodel heeft de directie de dagelijkse leiding van de organisatie en houdt het bestuur toezicht op de uitvoerende directie. Het bestuur draagt de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. In het raad van toezichtmodel vormt de directie het bestuur (vandaar 'directeur-bestuurder' of 'directeur-bestuurders') en wordt op de algemene gang van zaken toezicht gehouden door de raad van toezicht. De directeur-bestuurder vervult dus in feite twee functies, die van directeur en die van bestuurder. Hij is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken maar heeft meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden dan de directeur in het bestuur+directiemodel doordat hij ook bestuurder is. De directeur-bestuurder kan daarom ook aansprakelijk worden gehouden. In het raad van toezichtmodel kunnen de raad van toezichtleden hiernaast aansprakelijk zijn als zij hun toezichttaak ernstig verwaarlozen.

62 Vaak zie je dan wel weer dat in subsidievoorwaarden wordt opgenomen dat het moet gaan om een coöperatie waarbij er wel sprake is van een winstuitkeringsverbod. Een coöperatie wordt in de praktijk met name ingezet om inkoopvoordelen als groep te kunnen behalen.

63 Wanneer een organisatie een deel van de activiteiten heeft ondergebracht in een aparte bv vergt dit extra alertheid van de raad van toezicht wat betreft het bewaken van mogelijke belangenverstrengelingen of tegenstellingen.

64 In de culturele sector wordt overwegend het begrip 'raad van toezicht' gebruikt en vrijwel niet de term 'raad van commissarissen'.

Afhankelijk van de grootte, discipline, expertise, omzet en omvang kiest een culturele instelling zelf een van beide besturingsmodellen. Het is niet zo dat het ene model beter is dan het andere. Het gaat erom wat in een bepaalde context nodig is en past bij de organisatie. Kleine instellingen bij wie de directie gebaat is bij de bestuurlijke kennis van bestuursleden, zullen eerder kiezen voor het bestuur-directiemodel, maar dat is geen verplichting. Een directeur-bestuurder heeft meer verantwoordelijkheid dan de directie in het bestuur-directiemodel en meer vrijheid om beslissingen aangaande de dagelijkse gang van zaken te nemen. Veel organisaties stappen over naar een raad van toezichtmodel. Zo'n overstap is echter alleen zinvol wanneer de organisatie duidelijk gebaat is bij een snellere besluitvorming en wanneer de organisatie de capaciteit heeft om binnen een raad van toezichtmodel te opereren. Tevens moet de directie de bestuurlijke verantwoordelijkheid die bij de overstap komt kijken aankunnen en willen aangaan. Want niet iedere directeur wil dat, of kan dat. Als een raad van toezichtmodel in de praktijk eigenlijk opereert als een bestuur+directiemodel, dan is het zinvol om te overwegen over te stappen (of: terug te gaan) naar het bestuur+directiemodel, bijvoorbeeld op het moment van een directiewissel.

Het voordeel van een raad van toezichtmodel is dat er een duidelijk en wettelijk onderscheid is tussen de taken en bevoegdheden van de directie en de toezichthouders. Een nadeel van het raad van toezichtmodel kan zijn dat de toezichthouders op te grote afstand staan van de organisatie. Zij zijn in grote mate afhankelijk van de informatie die zij ontvangen van de directie. Deze afstand kan ertoe leiden dat zij weinig kennis hebben van het gedrag, de cultuur en de feitelijke gang van zaken in de organisatie, wat hen bemoeilijkt om goed toezicht uit te oefenen.

One-tier board (of monistisch model)

Bij een bestuursmodel met *one-tier board* vormen toezichthouders en de directie gezamenlijk een bestuur. Zij zijn samen de bestuurders. Maar er is wel een onderscheid tussen die bestuurders. In dit monistische model nemen niet-uitvoerende en uitvoerende bestuurders naast elkaar plaats in het bestuur. Het toezicht wordt uitgeoefend door de niet-uitvoerende bestuurders. Zij zijn de toezichthouders. Voor de dagelijkse gang van zaken in de organisatie is de uitvoerende bestuurder verantwoordelijk. Alle bestuurders kunnen aansprakelijk worden gehouden. Het voordeel is dat de toezichthouders dicht op het vuur zitten, een nadeel is dat het in de praktijk vaak onduidelijk is hoe de taken werkelijk verdeeld zijn, wie besluiten neemt en wie welke verantwoordelijkheid draagt.

Hoewel de WBTR-voorstellen voor de *one-tier board* bij stichtingen en verenigingen nog niet in werking zijn getreden en ook niet duidelijk is wanneer dat gebeurt, wordt dit besturingsmodel in de praktijk gewoon toegepast. Er zijn organisaties in de culturele sector actief die werken met één bestuur: een algemeen en een dagelijks bestuur. Het is raadzaam om, ondanks het feit dat de wetsartikelen nog niet in werking zijn getreden, de verplichtingen die uit de wet voortvloeien nu al na te leven.

Bijlage 4 - Toelichting toezicht in andere sectoren

Bij het beantwoorden van de vraag hoe het toezicht in de culturele en creatieve sector verder kan worden verbeterd, verzoekt de minister dat de raad inzicht geeft in hoe het toezicht in andere sectoren is geregeld en of hieruit lering kan worden getrokken. De raad heeft daarom bij het uitwerken van de verschillende oplossingsrichtingen regelmatig rekening gehouden met de organisatie van het toezicht in een aantal andere (semi)publieke sectoren: de woningbouw, de sportwereld, de zorg, de welzijnssector en het onderwijs. Hij heeft per sector uitgewerkt hoe de verschillende aspecten van het toezicht houden zijn georganiseerd. ([Zie het overzicht aan het eind van hoofdstuk 1, op pagina 22](#)).

Welzijn, sport en onderwijs

Hoewel uniek van aard zijn sommige sectoren vergelijkbaar met de culturele sector. Bijvoorbeeld de welzijnssector, de sportwereld en tot op zekere hoogte de onderwijssector. Net als in de culturele sector wordt het toezicht in deze sectoren voor een groot deel gekenmerkt door betrokkenheid, gedrevenheid en passie. In deze sectoren kent men bovendien een fenomeen dat overeenkomt met een verschijnsel in de culturele sector: er is sprake van een 'ster'. Tegen de oprichter van de welzijnsorganisatie, de topsporter en de hoogleraar kijken toezichthouders vaak op, net zoals dat het geval kan zijn bij een artistiek leider. Daarnaast worden deze sectoren, net als de culturele sector, gekenmerkt door een enorme variëteit: er zijn grote en heel veel kleine organisaties waarop toezicht wordt gehouden. In de welzijnssector en de sportwereld wordt de invulling van de kwaliteit van het toezicht bovendien grotendeels overgelaten aan de eigen verantwoordelijkheid van toezichthouders, net zoals in de culturele sector – zo blijkt uit de formuleringen gebruikt in de sectoreigen codes.

Vooraf met betrekking tot de te vervullen maatschappelijke opgave is de onderwijssector vergelijkbaar met de culturele sector; onderwijs en cultuur zijn belangrijk voor de ontwikkeling van de mens. De onderwijssector bestaat uit een aantal deelsectoren: het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het hoger onderwijs (hbo en wo). Vanwege de verschillen tussen deze deelsectoren, hanteren ze wat toezicht betreft elk een eigen code. In het hoger onderwijs zijn dat er zelfs twee. De raad vindt het noemenswaardig dat scholing van toezichthouders op grond van de codes een vanzelfsprekendheid is voor toezichthouders in het onderwijs, zonder dat er een systeem van verplichte permanente educatiepunten aan is gekoppeld. Hij is van mening dat de scholing van toezichthouders in de culturele sector ook vanzelfsprekend dient te zijn.

Woningbouw en zorg

Minder goed vergelijkbaar met de culturele sector zijn de woningbouw en de zorg. Deze sectoren dienen belangrijke maatschappelijke doelen (volkshuisvesting en zorg) maar er gaan in deze sectoren veel grotere bedragen om dan in de culturele sector. Toch heeft de raad deze sectoren bij het advies betrokken omdat de culturele sector lering kan trekken uit de wijze waarop het toezicht in deze sectoren is geregeld. Want in deze sectoren deden zich – net als in de culturele sector – misstanden voor die deels te maken leken te hebben met de kwaliteit van

het toezicht. Net als in de culturele sector werden deze situaties breed uitgemeten in de media. Naar aanleiding van die onwenselijke situaties werden vervolgens de toezichtteugels aangetrokken en de codes geactualiseerd. Volkshuisvesting en goede zorg zijn immers letterlijk van levensbelang en goed toezicht hierop is een noodzaak. In de woningbouw is het bijvoorbeeld vanzelfsprekend dat de toezichthouders van woningcorporaties een toezichtvisie opstellen. Dit is opgenomen in de sectoreigen code en 'de normaalste zaak van de wereld', zo vernam de raad. Ook wordt er heel zorgvuldig, op het strengste af, beoordeeld of een toezichthouder in aanmerking kan komen voor (her)benoeming. Hiernaast is het opvallend dat bestuurders in de zorgsector een adviserende rol hebben wat betreft de samenstelling van het toezichtorgaan: de sectoreigen code vermeldt expliciet dat de bestuurders hierin dienen te worden gehoord.

De tabel in hoofdstuk 1 geeft inzicht in diverse aspecten van het toezicht houden in andere sectoren vergeleken met de culturele sector. Informatie over de andere sectoren in de tabel is gebaseerd op de sectoreigen codes, gesprekken die de raad voerde met afgevaardigden uit die andere sectoren (zie bijlage 5) en de ervaring van de leden van de adviescommissie.

Bijlage 5 - Gesprekspartners

Cis van Abbe

Voorzitter bestuur jeugdtheatercollectief Wildpark

Amal Alhaag

Curator en mede-initiatiefnemer Metro 54

Elise Althoff

Zakelijk directeur Nederlands Letterenfonds

Joris van Ballegooijen

Hoofd subsidies Stimuleringsfonds Creatieve Industrie

Jacquill G. Basdew

Sociaal-cultureel initiator, curator en toezichthouder bij onder meer
Kunstmuseum Den Haag en DutchCulture

Martin Berendse

Directeur-bestuurder Openbare Bibliotheek Amsterdam en voorzitter raad van
toezicht Stichting de Zaanse Schans

Romkje de Bildt

Directeur-bestuurder Nederlands Letterenfonds

Aukje Bolle

Zakelijk directeur-bestuurder Nieuwe Instituut

George van Breemen

Zakelijk directeur-bestuurder Nederlands Filmfonds

Caroline Breunese

Directeur-bestuurder Rijksmuseum Twenthe en De Museumfabriek

Maarten Bul

Lid bestuur Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur

Marieke Cambeen

Lid raad van toezicht Kunstmuseum Den Haag

Jurr van Dalen

Lid raad van toezicht Cultuurhuis Hoogeveen (theater De Tamboer en poppodium
Het Podium)

Martine Dekker

Directeur Cinedans en lid bestuur WhyNot

Ton Driessen

Zakelijk directeur-bestuurder VIA ZUID (tot 1 juni 2025)

Bonnie Dumanaw

Teamleider beeldende kunstinstituten Mondriaan Fonds

Bér Engels

Lid bestuur Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur

Frank van Es

Voorzitter raad van toezicht Dutch Design Foundation

Rienk Goodijk

Emeritus hoogleraar Vrije Universiteit/Zijlstra Center for Public Control,
Governance & Leadership

Rebecca Gösker

Analist Inspectie van het Onderwijs, betrokken bij onderzoek naar de rol en
taakopvatting van de raad van toezicht in het hoger onderwijs

Menno de Groot

Inspecteur Inspectie van het Onderwijs, betrokken bij onderzoek naar de rol
en taakopvatting van de raad van toezicht in het hoger onderwijs

Titia Haaxma

Directeur-bestuurder Cultuur+Ondernemen

Sandra den Hamer

Algemeen directeur-bestuurder ad interim Nederlands Filmfonds

Leo Hegge

Voormalig directeur-bestuurder Cultuurhuis De Klinker

Anne Hendriks

Coördinator Fair Practice en aanspreekpunt governance Stimuleringsfonds
Creatieve Industrie

Marcel Hielkema

Voorzitter raad van toezicht Introdans

Jurenne Hooi

Voorzitter Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur

Viktorien van Hulst

Directeur-bestuurder Fonds Podiumkunsten

Joost Kappers

Hoofd subsidieverstreking Fonds Podiumkunsten

Lotje Kerckhaert

Directeur-bestuurder Go Short - International Short Film Festival Nijmegen

Bram Kortekaas

Beleidsmedewerker Team Arbeidsmarkt en Ondernemerschap OCW

Mette Laugs

Directeur-bestuurder Philzuid

Andra Leurdijk

Programmamanager bestuur en toezicht Cultuur+Ondernemen

Eelco van der Lingen

Directeur-bestuurder Mondriaan Fonds

Elly Ludenhoff

Voorzitter bestuur vereniging Maatschappij Discordia

Willemijn Maas

Voorzitter raad van toezicht Amsterdam Dance Event en voorzitter bestuur Concertvrienden, voormalig zakelijk directeur-bestuur Nederlands Dans Theater

Tony Merkelbach

Voorzitter bestuur Het Nederlands Bach Consort

Toine Minnaert

Voorzitter bestuur Corrosia Theater, Expo & Film

Philip Montnor

Zakelijk directeur Mores

Michiel Nannen

Oprichter Artful Leadership, voorheen onder meer zakelijk directeur-bestuurder Theater Oostpool en zakelijk leider Het Nationale Ballet

Marjan Olfers

Hoogleraar sport en recht aan de Vrije Universiteit en directeur/mede-eigenaar onderzoeksbureau Verinorm, met als specialisatie integriteit en governance

Gwen Peroti

Voorzitter raad van toezicht De Helling en lid bestuur Summer Dance Forever

Nina Pigaht

Strategisch adviseur Fonds voor Cultuurparticipatie, met als aandachtsgebied onder andere governance

Marjan Ruiter

Directeur-bestuurder Zeeuws Museum

Marjolein Saelman

Directeur-bestuurder (een van de vijf) van Eenvijfvijf

Stijn Schoonderwoerd

Algemeen directeur-bestuurder Nationale Opera & Ballet

Joost Segers

Artistiek directeur-bestuurder VIA ZUID

Dennis Stam

MT-lid directie Erfgoed en Kunsten OCW

Leo Swinkels

Lid raad van toezicht Toneelgroep Maastricht

Richtje Sybesma

Directeur binoq atana

Femke Theuws

HR adviseur en registervertrouwenspersoon in culturele en creatieve sector

Marlies Timmermans

Algemeen directeur poppodium EKKO

Wim Tönissen

Coördinator Team Arbeidsmarkt en Ondernemerschap OCW

Pieter Jan van der Veen

Senior beleidsmedewerker Nederlands Letterenfonds

Bronia Vermaas-van de Bilt

Directeur Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties

Koen van Vliet

Senior beleidsmedewerker Team Arbeidsmarkt en Ondernemerschap OCW

Dorothee van Vredenburg

Voorzitter bestuur Koninklijk Concertgebouworkest

Guy Weizman

Algemeen en artistiek directeur-bestuurder Club Guy & Roni en NITE

Marijke van der Woude

Voormalig directeur-bestuurder Stadsschouwburg De Harmonie

Bijlage 6 - Literatuur en overige bronnen

Literatuur

Goodijk, Rienk, *Inclusief strategisch partnerschap - Met wijze toezichthouders. Over bestuur en toezicht in het semipublieke domein* (Assen: Uitgeverij Van Gorcum BV, 2022).

Loudon, M.F.H., Stolmeijer-Arends J.D. & Uchelen-Schipper M.J. van, 'Hoofdstuk 7: Cultuursector', *Handboek Semipubliek Ondernemingsrecht* (Deventer: Wolters Kluwer, 2023).

Lückerath-Rovers, Mijntje, *Morele dilemma's in de boardroom* (Haarlem: Mediawerf, 2023).

Stolker, Jan, *Het spel in de boardroom, een introductie in behavioral governance* (Den Haag: Boom uitgevers, 2023).

Overige bronnen

Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie Halsema), Eindrapport: *Een lastig gesprek* (2013), zie raadrvs.nl/documenten/2013/08/01/eindrapport-commissie-behoorlijk-bestuur.

Aedes vereniging van woningcorporaties en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), Governancecode Woningcorporaties (2020, herziene versie 2022), zie vtw.nl/data/media/files/Governancecode%202020%20versie%202022.pdf.

Aedes en VTW, Governancecode Woningcorporaties (2025), *Governancecode Woningcorporaties* (2025), zie vtw.nl/data/media/files/Governancecode%20Woningcorporaties_VTW-Aedes_printversie.pdf.

Berenschot, *Zicht op toezicht – Toekomstverkenning voor de NVTC* (2024).

Branchevereniging Zorg, *Governancecode Zorg* (2022), zie governancecodezorg.nl/.

Bureau Inspectieraad, *Reflecties op de staat van het toezicht* (2019), zie rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2019/07/reflecties-op-de-staat-van-het-toezicht/reflecties-op-de-staat-van-het-toezicht

Burghoorn, Alex, 'Over de raad van toezicht gaat het pas als het mis is bij een culturele organisatie. Wat doet een rvt eigenlijk, en hoe?', *de Volkskrant*, 28 november 2024, zie volkskrant.nl/cultuur-media/over-de-raad-van-toezicht-gaat-het-pas-als-het-mis-is-bij-een-culturele-organisatie-wat-doet-een-rvt-eigenlijk-en-hoe~b9662411/.

Cultuur+Ondernemen, *Bericht uit het veld - Governance: Toepassing en Toekomst* (28 september 2023), zie cultuur-ondernemen.nl/artikel/bericht-uit-het-veld-governance-toepassing-en-toekomst.

Cultuur+Ondernemen, *Governance Code Cultuur - Acht principes governance code cultuur* (2019), zie cultuur-ondernemen.nl/governance-code-cultuur.

Cultuur+Ondernemen, *Versie voor het bestuur-directie-Model Governance Code Cultuur* (2019), zie cultuur-ondernemen.nl/storage/media/Bestuur-versie-GCC2019.pdf.

Engels, Bér & Hooi, Jurenne, 'Kwetsbare cultuursector verdient beter toezicht', in: *NRC*, 28 november 2024, zie nrc.nl/nieuws/2024/11/28/kwetsbare-cultuursector-verdient-beter-toezicht-a4874796.

Hosman, Hanna & Jorritsma, Elsje, 'In Nederland kennen we het Thorbecke-principe: de politiek houdt zich niet bezig met de inhoud van cultuur', *NRC Handelsblad*, 3 juli 2024, zie nrc.nl/nieuws/2024/07/03/in-nederland-kennen-we-het-thorbecke-principe-de-politiek-houdt-zich-niet-bezig-met-de-inhoud-van-cultuur-a4858563.

Monitoring Commissie Corporate Governance Code, *De Nederlandse corporate governance code* (geactualiseerd in maart 2025), zie mccg.nl/documenten/2025/03/corporate-governance-code-2025.

Museumvereniging, *Visitatiekader Rijksge subsidieerde Musea* (2020).

NOC*NSF, *Code Goed Sportbestuur* (2021), zie nocnsf.nl/wat-doet-nocnsf/sport-in-nederland/goed-sportbestuur.

PO-raad, *Code goed bestuur in het primair onderwijs* (2019), zie poraad.nl/code-goed-bestuur-in-het-primair-onderwijs.

PwC Nederland, *De commissaris in de publieke sector* (2020), zie pwc.nl/nl/assets/documents/pwc-de-commissaris-in-de-publieke-sector.pdf.

Raad voor Cultuur, *Over de grens - Op weg naar een gedeelde cultuur* (2022), zie raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2022/06/21/over-de-grens.

Raad voor Cultuur, *Beoordelingskader 2025-2028* (2023), zie raadvoorcultuur.nl/documenten/publicaties/2023/10/26/beoordelingskader-bis-2025--2028.

SEOR & ECORYS, *Eindrapport: De arbeidsmarkt van interne toezichthouders onder de loep* (2014), zie vtw.nl/data/media/files/enieuws/s1060-finaal0310.pdf.

Sociaal Werk Nederland, *Governancecode Sociaal Werk* (2016), zie sociaalwerknederland.nl/governancecode-sociaal-werk.

Stolmeijer-Arends, Jacqueline, 'De kracht van het bestuurmodel', in: *Goed Bestuur & Toezicht*, 4/2020, p. 50-56.

Strikwerda, Hans & Stolker, Jan, 'Hoe duurzaam is de Nederlandse Corporate Governance Code?', in: *Goed Bestuur & Toezicht*, 1/2023, p. 23-29.

Universiteiten van Nederland (VSNU), *Code goed bestuur universiteiten* (2019), zie universiteitenvannederland.nl/code-goed-bestuur-universiteiten.

Vereniging hogescholen, *Branchecode Goed bestuur en toezicht in het hbo* (2023), zie vereniginghogescholen.nl/themas/goed-bestuur-governance.

VO-raad, *Code Goed Onderwijsbestuur* (2019), zie vo-raad.nl/artikelen/commissie-code-goed-onderwijsbestuur.

Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (2021), verwerkt in Boek 2 Burgerlijk Wetboek.

Digitale bronnen

belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/. Laatst geraadpleegd in juni 2025.

cultuur-ondernemen.nl/toolkit/toezichthouders-vergoeden-of-niet-bezoldigingstool-voor-organisaties-met-een-rvt-model. Laatst geraadpleegd in juni 2025.

eur.nl/egi/dynamic-boards-kansen-en-drempels-voor-commissarissen-en-toezichthouders, versie 1 september 2016. Samenvatting van de resultaten van een onderzoek onder (aspirant) commissarissen en toezichthouders.

kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/ondersteunende-instrumenten/toezicht. Laatst geraadpleegd op 7 april 2025.

nba.nl/tools-en-ondersteuning/achtergrond/duurzaamheid/integrated-reporting-ir/. Laatst geraadpleegd in juli 2025.

nos.nl/nieuwsuur/artikel/2565397-bestuurders-sportclubs-haken-af-financiele-risico-s-te-groot, 29 april 2025.

nvtc.nl/nvtc-leden/. Laatst geraadpleegd op 14 mei 2025.

open.overheid.nl/documenten/dpc-49e13277bb1f5eb34a4b59990d-2725d10e3cbd40/pdf Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Adviesaanvraag verbetering toezicht in de culturele en creatieve sector*, 27 januari 2025.

open.overheid.nl/documenten/ronl-19702398-cda4-45d3-9cb7-57e89fa8698c/pdf

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Informatieblad Wet bestuur en toezicht rechtspersonen - Gevolgen Wet bestuur en toezicht rechtspersonen voor verenigingen en stichtingen*, 15 juni 2021.

tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z17813&did=2024D42727

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Sociale veiligheid en toezicht culturele creatieve en mediasector*, 7 november 2024.

vtw.nl/beperking-aantal-commissariaten. Laatst geraadpleegd in juni 2025.

Bijlage 7 - Commissieleden

Adviescommissie Governance

Wilma Gillis-Burleson (voorzitter)

Gillis-Burleson is opgeleid als jurist en heeft ervaring in diverse toezichthoudende functies in de financiële sector, zorg, welzijn en cultuur (Rabobank, Maasstad Ziekenhuis, Stichting Bevordering van Volkskracht, Black Impact Foundation, Theater Zuidplein). Ook is ze directeur van Stichting B for You in Rotterdam.

Nancy Jouwe

Jouwe heeft zich op wetenschappelijk en maatschappelijk gebied veelvuldig ingezet voor de thema's vrouwenrechten, slavernijgeschiedenis, transculturele uitwisseling en erfgoed in postkoloniale context. Binnen de culturele sector is ze actief als curator, onderzoeker, adviseur en programmamaker. Zij was de Nederlandse voorzitter van de raad van toezicht van Mama Cash en is lid van de Raad voor Cultuur.

Cees Langeveld

Langeveld is voorzitter van de raad van toezicht van de Theateralliantie en adviseur in de culturele sector. Hij was directeur van diverse podia (o.a. Chassé Theater, DeLaMar). Als econoom promoveerde hij op het *proefschrift Economie van het theater*, hij was bijzonder hoogleraar Economics of the performing arts aan de EUR en lid van de Raad voor Cultuur.

Jan Stolker

Stolker is onafhankelijk bestuurs- en governance adviseur en oprichter van het Erasmus Governance Institute. Voor Erasmus School of Economics/EURAC is hij Director Leadership & Governance. Hij vervulde commissariaten en toezichtfuncties in West-Europa in de commerciële en de non-profitsector (cultuur, onderwijs, recreatie).

Jacqueline Stolmeijer-Arends

Stolmeijer-Arends is jurist, zelfstandig adviseur governance en bedrijfsvoering, (co)auteur van diverse governance in cultuur artikelen en hoofdredacteur van het vaktijdschrift *Goed Bestuur & Toezicht*. Ze is initiator van Platform Governance in Cultuur dat inzet op het bevorderen van de dialoog, en doet promotieonderzoek naar governance-ethiek.

Hedwig Verhoeven

Verhoeven is strategisch adviseur en (interim) bestuurder. Zij was betrokken bij de totstandkoming van de Governance Code Cultuur en vervulde bestuurlijke posities bij onder andere Fonds voor Cultuurparticipatie en Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties. Haar brede toezichtervaring zet zij nu in voor Codarts, Domus Spinoza Foundation en Filmhuis Den Haag.

Mirjam van der Linden (secretaris)

Senior beleidsadviseur Raad voor Cultuur.

Kiran Sukul (secretaris)

Senior beleidsadviseur Raad voor Cultuur.

Colofon

De Raad voor Cultuur is het wettelijke adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van cultuur, erfgoed, creatieve sector en media. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en op eigen initiatief over actuele beleidskwesties en subsidieaanvragen.

‘Toezicht in de culturele sector: een kunst apart’
is een uitgave van de Raad voor Cultuur.

Leden Adviescommissie Governance

Wilma Gillis-Burleson (voorzitter)

Nancy Jouwe

Cees Langeveld

Jan Stolker

Jacqueline Stolmeijer-Arends

Hedwig Verhoeven

Secretarissen

Mirjam van der Linden

Kiran Sukul

Leden Raad voor Cultuur

Kristel Baele (voorzitter)

Danielle Arets

Stef Avezaat

Deirdre Carasso

Nancy Jouwe

Wilbert Mutsaers

John Olivieira

Edo Righini

Secretaris-directeur

Rien Fraanje

**RAAD
VOOR
CULTUUR**

Raad voor Cultuur

Prins Willem Alexanderhof 20, 2595 BE Den Haag

070 – 3106686, info@cultuur.nl, www.raadvoorcultuur.nl

Het is toegestaan (delen van) de inhoud van deze publicatie te citeren of te verspreiden, mits daarbij de Raad voor Cultuur en deze publicatie als bronnen worden vermeld.

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Den Haag, september 2025.

RAAD
VOOR
CULTUUR