

# Inclusief strategisch partnerschap

**Met wijze toezichthouders**

Over bestuur en toezicht in het semipublieke domein

**Rienk Goodijk**

© 2022, Uitgeverij Koninklijke Van Gorcum BV, Postbus 43, 9400 AA Assen.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht ([www.reprecht.nl](http://www.reprecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).

NUR 805

ISBN folio 978 90 232 5860 5

ISBN e-book 978 90 232 5861 2

1e druk 2017

2e herziene druk 2022

Uitgave: Uitgeverij Koninklijke Van Gorcum, Assen

Omslagontwerp: Kim Boeren, Viesrood Ontwerpers, Zwolle

Schilderij omslag: 'Balans', Corrine Goodijk

Grafische verzorging en epub: LINE UP boek en media bv, Groningen

Druk: Drukkerij Van Gorcum, Raalte

# Inhoud

Voorwoord door Gerda van Dijk VII

Introductie IX

- 1 Een nieuw perspectief op governance** 1
  - 1.1 Waarom dit vervolgboek? 2
  - 1.2 Valse start in de jaren negentig 4
  - 1.3 Weer op zoek naar vertrouwen 6
  - 1.4 Waardecreatie in verbinding 9

**Deel I Analyse** 13

- 2 Public governance in ontwikkeling** 15
  - 2.1 Ontwikkelingen en discussies 16
  - 2.2 Veranderende rol van het intern toezicht 24
  - 2.3 Wat hebben we inmiddels geleerd? 27
  - 2.4 De belangrijkste leerpunten op een rij 30
  - 2.5 Leerpunten uit de coronacrisistijd 40
- 3 Bepalende factoren: wat doet ertoe?** 45
  - 3.1 Overgangsfase 46
  - 3.2 Naar een verhouding die waarde toevoegt 51
  - 3.3 Waardengedreven en waardegericht 59
  - 3.4 Leren van betere practices 61
- 4 Reactivering van de verantwoordelijkheidscultuur** 63
  - 4.1 Over verantwoordelijkheid gesproken ... 64
  - 4.1 Moreel kompas en gewetensfunctie 66
  - 4.3 Met onzekerheid leren omgaan 69
  - 4.4 Maatschappelijk appel op organisaties 71

**Deel II Ontwikkeling** 75

- 5 Het belang van visie en inhoudelijk debat** 77
  - 5.1 Visie, rolverdeling en onderlinge omgang 78
  - 5.2 Een toezichtvisie en toezichtkader 83
  - 5.3 Strategisch debat tussen bestuur en intern toezicht 89
  - 5.4 Gestalte geven aan verantwoordelijkheid 98
  
- 6 Nieuwe vormen van verbinding** 101
  - 6.1 Weer aansluiten bij de bedoeling van de organisatie 102
  - 6.2 Waardecreatie via dialoog met stakeholders 105
  - 6.3 Corporate en internal governance 112
  - 6.4 Op zoek naar nieuwe verbindingen 114
  
- 7 Aanspreekbaar zijn en verantwoording afleggen** 127
  - 7.1 Eigenaarschap en belangen 128
  - 7.2 Vormen van verantwoording 131
  - 7.3 Structuuroplossing of procesbenadering? 135
  - 7.4 Aanspreekbaar zijn en moreel leiderschap tonen 140

**Deel III Uitwerking** 143

- 8 Inclusief strategisch partnerschap** 145
  - 8.1 Een nieuw concept van governance 146
  - 8.2 Wat kan het opleveren? 152
  - 8.3 Belangrijke condities 159
  - 8.4 Via inclusief strategisch partnerschap naar innovaties 165
  
- 9 Met het oog op de toekomst** 169
  - 9.1 Gestalte geven aan de maatschappelijke onderneming 170
  - 9.2 Over de goede verhouding 172
  - 9.3 Van competenties naar wijsheid 176
  - 9.4 Met wijze toezichthouders: instrument voor zelfevaluatie 182
  - 9.5 Ten slotte 187

**Literatuur** 189**Over de auteur** 195

## Voorwoord door Gerda van Dijk

De afgelopen jaren heeft Rienk Goodijk, hoogleraar Governance van (semi)publieke organisaties bij het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit, het concept 'strategisch partnerschap' doorontwikkeld naar 'inclusief strategisch partnerschap'. Daarmee sluit hij naadloos aan op het toegenomen appel op de maatschappelijke opdracht van (semi-)publieke organisaties. In dit boek worden het wetenschappelijke en het maatschappelijke discours met elkaar verbonden, wat leidt tot een aantal verdiepende vragen en inzichten voor leden van de raad van toezicht en het bestuur.

Het creëren van maatschappelijke waarde door (semi)publieke organisaties vergt van het bestuur en van de raad van toezicht maatschappelijk bewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel. Bovendien is het van belang dat er tussen én binnen de raad van toezicht en het bestuur sprake is van een cultuur en omgang met elkaar die is te typeren als een partnerschap. Een strategisch partnerschap dat inclusief is: waarbij intensief met elkaar wordt gedebatteerd, vanuit diverse perspectieven met kritische tegengeluiden en waarbij in dialoog met interne en externe stakeholders naar oplossingen wordt gezocht. Oplossingen die het resultaat zijn van meervoudige waardenafwegingen en die een beroep doen op de wijsheid en het moreel leiderschap van de raad van toezicht en het bestuur.

Het boek *Inclusief strategisch partnerschap* is een ingrijpende herziening van het boek *Strategisch partnerschap* uit 2017. Niet alleen sluit Rienk Goodijk met dit boek aan op het actuele discours, het biedt tevens concrete handvatten hoe een raad van toezicht invulling kan geven aan het maatschappelijk appel. Het boek biedt een handreiking voor toezichthouders en bestuurders hoe zij het goede gesprek kunnen voeren en hoe ze zich kunnen inzetten voor de grote vraagstukken in de samenleving als toenemende polarisatie en dominantie van de systeemwereld over de leefwereld. Daarmee draagt *Inclusief strategisch partnerschap* bij aan de continue ontwikkeling en versterking van de maatschappelijke impact van (semi)publieke organisaties.

Prof. dr. ir. Gerda van Dijk  
Directeur het Zijlstra Center/VU Amsterdam



## Introductie

De afgelopen decennia heb ik veel onderzoek mogen doen naar en geadviseerd over de inrichting en het functioneren van bestuur en toezicht – in relatie tot de stakeholders – binnen organisaties, in eerste instantie in de private sector<sup>1</sup> en gaandeweg steeds meer in het semipublieke domein tussen overheid en markt in.<sup>2</sup> Ik vroeg mij af waarom er toch zoveel misging in de onderlinge verhoudingen; en mijn inzicht groeide dat bestuur en toezicht veel meer aan elkaar zouden kunnen hebben als ze zich als echte ‘partners’ tot elkaar zouden verhouden, in de zin van samenspel én tegenspel. Een dergelijke verhouding zou ook van grote betekenis kunnen zijn voor de realisering van de maatschappelijke opdracht van de organisatie.

Op basis van dat inzicht heb ik enkele jaren geleden een eerste aanzet gegeven tot een nieuw governanceconcept, namelijk strategisch partnerschap tussen bestuur en toezicht (Goodijk, 2017). Het werd – en zo vonden velen met mij – na de jaren van veel regels en afvinkgedrag tijd voor een andere benadering, gericht op een verhouding tussen bestuur en toezicht die ertoe doet, een verhouding die iets oplevert, een verhouding ook die gebaseerd is op een zeker vertrouwen en ‘te vertrouwen is’.

Het leek me van belang dat het afvinkgedrag omgebogen werd naar een cultuur van verantwoordelijkheid en onderlinge aanspreekbaarheid (Goodijk, 2015). Zo zou de governance wat meer ‘uit de procedurele hoek getrokken kunnen worden’ en bijdragen aan echte waardecreatie en innovatieve ontwikkelingen. Maar dat zou met name aan het intern toezicht wel hogere eisen gaan stellen ...

Was dat toen een naïeve gedachte over de mogelijke eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen op het bestuurlijk niveau, of hebben de ontwikkelingen op het gebied van governance inmiddels aangetoond dat een dergelijke verhouding inderdaad tot toegevoegde ‘waarde’ kan leiden en zelfs de broodnodige comfort kan geven in crisissituaties zoals rond COVID-19?

Inmiddels is er ook, met name in de politieke arena, weer een debat opgelaaid over het belang van tegenmacht. Het bestuur, ook het kabinet, moet voldoende gecontroleerd en gecorrigeerd kunnen worden, zo klinkt het steeds luider; anders wordt de bestuurlijke macht te dominant. Dat is op zichzelf juist, maar het verabsoluteren van tegenmacht kan ook weer leiden tot ongewenste polarisatie. Mij lijkt het dat er in de bestuurlijke

---

1 In de periode van Enron en Worldcom in de jaren negentig tot Ahold en Imtech begin deze eeuw, toen ik naast mijn werkzaamheden bij GIP een bijzondere leerstoel bekleedde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Tijdens mijn bijzonder-hoogleraarschap bij TiasNimbas/Tilburg University en sinds 2015 bij het Zijlstra Center van de VU Amsterdam.

# Een nieuw perspectief op governance



## 1.1 Waarom dit vervolgboek?

Bij het debat over *good governance* staat het thema strategisch partnerschap inmiddels hoog ‘op de agenda’. Er is blijkbaar – en dat geeft een nieuw perspectief – een toegenomen behoefte om minder vanuit wantrouwen en het elkaar aftroeven, en meer op basis van vertrouwen en samenwerking te opereren. Dat zien we ook op het bestuurlijke niveau van organisaties, in de relatie tussen bestuur en toezicht – en met name in crisistijden.

In mijn eerdere publicaties over strategisch partnerschap tussen bestuur en toezicht in het semipublieke domein heb ik reeds mijn zorgen geuit over de toegenomen regelgeving van buitenaf en het afvinkgedrag op het gebied van *public governance* sinds de jaren negentig. De externe disciplinerende leek steeds meer ten koste te gaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen binnen de organisaties zelf. Daarom heb ik ook gepleit voor een nieuwe balans tussen controle op en ruimte geven aan. In dit boek wil ik nader uitwerken en concretiseren hoe bestuur en toezicht binnen organisaties via strategisch partnerschap hun verantwoordelijkheid zodanig van binnenuit gestalte kunnen geven dat het extern toezicht ‘het vertrouwt’ en wat meer op afstand kan blijven.<sup>1</sup>

Er is volgens mij in het verleden onvoldoende nagedacht over de gewenste balans en onderlinge afstemming tussen de overheidsaansturing en externe disciplinerende (bijvoorbeeld via inspecties) enerzijds en de zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid anderzijds in het semipublieke domein. Gaandeweg zijn de incidenten bepalend geweest voor de opvatting daarover en de ontwikkeling ervan.

Het wordt tijd om de *public governance* beter te doordenken en een nieuwe impuls te geven. Waartoe is de *governance* precies bedoeld, wat is het specifieke van de semipublieke sector, wat mag je van de bestuurders en toezichthouders verwachten en kunnen we accepteren dat het ‘mensenwerk’ blijft?

### Public governance beter doordenken

Het semipublieke domein ‘tussen overheid en markt in’ heeft veel last gehad van een valse start in de jaren negentig. In die jaren moest de overheid – voor zover zij trouwens echt de *lead* had – loslaten. Meer marktwerking zou tot betere resultaten leiden, zo werd de leidende gedachte. Naast publieke invloed gingen ook private invloeden een rol spelen, en dat in organisaties waarin overwegend professionals – met een zekere autonomie – werkzaam waren.<sup>2</sup> Daardoor namen de interne complexiteit en hybriditeit toe. Maar over vragen zoals: ‘Wat vergt dat van het bestuurlijk vermogen van de organisatie?’, ‘Hoe dient toezicht vanuit de overheid zich te verhouden tot het bestuur en intern toezicht?’ en ‘Tot welke effecten zou deze ontwikkeling kunnen leiden?’, is toen weinig nagedacht.

1 Voor zelfregulering (ruimte geven) is vertrouwen nodig, maar het vertrouwen moet ook waargemaakt worden door de ‘goede verhouding’ op het bestuurlijke niveau; vergelijk bijvoorbeeld Six (2005).  
2 Zoals onder andere door Hoek (2007) is beschreven in termen van publieke, private en *professional governance*.

**Deel**

**I**

**Analyse**



# Public governance in ontwikkeling

Een goede analyse van de ontwikkeling van governance in het semipublieke domein en ook het onderzoek naar verbetermogelijkheden kan niet zonder inzicht in de bredere context van corporate governance.

## 2.1 Ontwikkelingen en discussies

Wat later dan in de private sector zijn gaandeweg, vanaf het begin van deze eeuw, veel governanceproblemen aan het licht gekomen in het semipublieke domein (bij Vestia, Meavita, Amarantis en vele andere). Dit komt niet in de laatste plaats door – wat we achteraf bestempelen als – de neoliberale ontwikkelingen (vormen van privatisering, toenemend rendementsdenken, een meer functioneel denken over arbeidsverhoudingen, enzovoort) sinds de jaren negentig en de daarmee gepaard gaande veranderingen in het bestuur en de cultuur in deze sector. Woningcorporaties, zorginstellingen, enzovoort kregen in de jaren negentig meer autonomie, hebben zich in zekere zin verzelfstandigd van de overheid en werden gaandeweg geconfronteerd met vergelijkbare governanceproblemen als in de private sector, maar wel binnen de eigen specifieke context.

Naast de – eveneens – bestuurlijke fouten, verkeerde inschattingen of immoreel gedrag kunnen de problemen in het semipublieke domein niet los gezien worden van de daar doorgevoerde deregulering, de toegenomen eisen van marktwerking en rendement, en de grotere complexiteit en hybriditeit van de organisaties door de schaalvergroting en verschillende financieringslijnen.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de ontwikkeling van de governance in het – steeds zelfstandiger georganiseerde – semipublieke domein een valse start gemaakt. Dat kan volgens mij niet voldoende worden benadrukt (zie tabel 2.1). Veel keuzes die op dat moment gemaakt werden, zijn onvoldoende doordacht geweest.

**Tabel 2.1** Vijfentwintig jaar ontwikkeling van governance in het semipublieke domein, van de ‘valse start’ in de jaren negentig tot de ‘herbezinning’ vanaf 2015

Tijdsfasering	Typering van kenmerken en ontwikkeling van de governance
Valse start (vanaf 1995)	Onvoldoende aandacht voor bestuurlijk vermogen, inrichting governance en publiek belang
Te veel gekopieerd	Governance te snel / te veel gekopieerd vanuit de private sector: onvoldoende aandacht voor het specifieke van het (semi)publieke domein
Onderschatting complexiteit	Bestuur en intern toezicht bleken onvoldoende in staat om met de toegenomen risico's en complexiteit om te gaan
Verontwaardiging en regels (vanaf 2005)	Toen het hier en daar misging, leidde de verontwaardiging tot ingrijpen 'van buitenaf' via meer en meer regels
Periode van herbezinning (vanaf 2015)	Op zoek naar nieuwe concepten 'van binnenuit' en herstel van vertrouwen in het semipublieke domein?