

De ontwikkeling van governance verloopt van technisch-procedureel naar een meer inhoudelijk debat, met intensievere verbindingen met stakeholders en een grotere zichtbaarheid, aanspreekbaarheid en verantwoording. Dat leidt tot strategisch partnerschap van het intern toezicht ten opzichte van het bestuur. Het toezicht is dan zowel strategisch-inhoudelijk betrokken bij de beleidsontwikkeling, als strategisch-positioneel ondersteunend via het stimuleren van het debat, de dialoog en de verantwoording in het krachtenveld/netwerk van de stakeholders. Dat vraagt van het toezicht een vorm van leiderschap en medeverantwoordelijkheid die veel verder reikt dan ‘toezien op afstand’.

Rienk Goodijk geeft deze ontwikkeling modelmatig weer en beschrijft tevens wat deze nieuwe benadering in de praktijk kan opleveren.

STRATEGISCH PARTNERSCHAP: EEN NIEUW CONCEPT VAN INCLUSIEVE GOVERNANCE

De ontwikkeling van *governance* is de afgelopen decennia nogal technisch en procedureel van aard geweest. De regels en het afvinkgedrag leken te domineren, angst en wantrouwen overheersten. Gaandeweg realiseren we ons dat er nieuwe concepten van *governance* nodig zijn waarbij bestuur en toezicht zich op een andere manier tot elkaar en andere betrokkenen verhouden: een omgang die tot meer waardecreatie leidt, ook in maatschappelijke zin¹. Eigen onderzoek² heeft inmiddels aangetoond dat bestuur en toezicht in toenemende mate op zoek zijn naar een omgang voorbij de regelcultuur, het formele onderlinge verkeer en het afvinken; om te komen tot meer inhoudelijk debat, intensievere verbindingen met stakeholders en een grotere zichtbaarheid, aanspreekbaarheid en verantwoording. Na alles wat er inmiddels, ook internationaal, is gepubliceerd over *lessons learned*³ en mogelijke verbeteringen en vernieuwingen in de *governance* – en met name

ook in de relatie tussen bestuur en toezicht – wordt in dit artikel het nieuwe concept van strategisch partnerschap nader uitgewerkt, onder andere op basis van ons praktijkonderzoek in de afgelopen jaren⁴. De bevindingen lijken bovendien interessant voor de huidige coronacrisistijd, waarin bestuurders vooral ook behoefte hebben aan toezichthouders die ‘dichtbij’ betrokken en ondersteunend zijn en met wie de onzekerheden en dilemma’s openlijk kunnen worden gedeeld.

Visie, verbinding en verantwoording

Al langer leert onderzoek en toont de praktijk ons dat uitsluitend een formele relatie tussen bestuur en toezicht en ook toezicht ‘op afstand’ gemakkelijk tot problemen in de *governance* leiden. En dat deze onderlinge verhouding tekort doet aan de mogelijke waarde

die goed overleg kan opleveren. De verhouding is vaak te veraf, te veel op beheersing gericht, met te weinig inhoudelijk debat, te los van stakeholders en te weinig sturing op legitimatie.

In ons onderzoek is onder andere gebleken hoe belangrijk het is dat bestuur en toezicht, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, voldoende zichtbaar en aanspreekbaar zijn (en dus leiderschap tonen), via:

- Visie, waarden en debat (laten zien waar je voor staat en hoe je het – met vallen en opstaan – doet)
- Verbindingen en dialoog met relevante interne en externe stakeholders
- Verantwoording afleggen (en legitimeren)

Visie-uitwisseling en daarbij het debat met elkaar zoeken, openstaan voor en (netwerk-) verbindingen leggen met anderen (de dialoog organiseren, kritische tegenspraak organiseren) en aanspreekbaar zijn voor en verantwoording afleggen aan betrokkenen en belanghebbenden, blijken belangrijke bouwstenen voor een nieuw concept van governance (figuur 1).

Meer strategisch-inhoudelijk

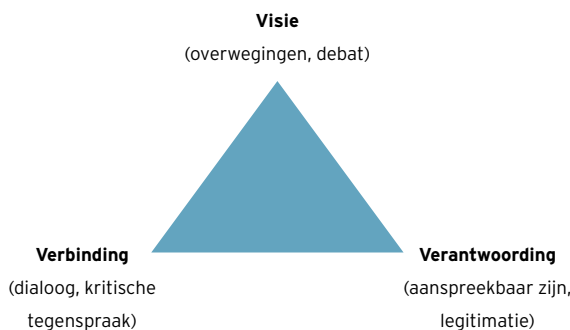
Een toezichthoudend orgaan (RvC, RvT) dient zich derhalve – verder – te ontwikkelen en te professionaliseren, van een ‘ouderwetse’ intern gerichte, reactieve en controlerende (vooral procedurele rol) naar een meer

strategisch-inhoudelijke rol, waarin het accent ligt op:

- De inhoudelijke en tegelijkertijd kritische betrokkenheid bij – het debat over – de beleidsontwikkeling: meedenken, inspireren en uitdagen (de expertrol).
- De interacties met interne en externe stakeholders en de strategische netwerkpositie: ten behoeve van de eigen informatievoorziening, de netwerk-ondersteunende rol jegens het bestuur en de mogelijkheden tot verantwoording.

Controle blijft weliswaar nodig maar is onvoldoende om de bestuurder te adviseren, uit te dagen en bij de les te houden. We constateren in diverse bedrijven en organisaties al een duidelijke ontwikkeling van sterk procedureel overleg naar een meer strategisch-inhoudelijke betrokkenheid, naar meer ‘partnerschap’ op bestuurlijk niveau⁵. Wel kan de keuze voor een meer inhoudelijke rol of sterkere strategische positionering van de RvC/RvT afhangen van situaties en onderwerpen: de ontwikkelingsfase of de situatie waarin de organisatie zich bevindt, het onderwerp/thema dat aan de orde komt, et cetera. Bij een voorgenomen fusie of een meerjarenbeleidsplan bijvoorbeeld zal het toezichthoudend orgaan veelal meer strategisch en inhoudelijk betrokken (kunnen) zijn dan bij een interne organisatieverandering of bij de formele goedkeuring van de jaarstukken. Ook zal een raad geneigd zijn er meer ‘bovenop’ te zitten als de risico’s toenemen of als de bestuurder te dominant of juist te onzeker overkomt.

Figuur 1. Visie, verbinding en verantwoording als bouwstenen voor een nieuw concept van (inclusieve) governance



Schakelen tussen rollen

Het gaat bij toezichthouden om het heen en weer bewegen tussen de volgende vier – ideaaltypische – rollen:

De procedurele rol, als een bepaalde situatie of beslissing formeel beoordeeld moet worden. Deze rol is sterk gebaseerd op regels en procedures. Het procedurele toezicht beperkt zich tot een globale – reactieve – betrokkenheid en controle ‘op afstand’ en tot het reguliere formele overleg met het bestuur.

Kenmerken:

- controle/beheersing
- op afstand van het bestuur
- reactief
- informatie-afhankelijk

De inhoudelijke expertrol, in geval van meedenken, inhoudelijk bevragen en uitdagen.

In deze rol bemoeit het intern toezicht zich intensief en inhoudelijk met de strategische beleidsontwikkeling en het toekomstperspectief van de organisatie.

Kenmerken:

- inhoudelijke beïnvloeding
- dichtbij het bestuursbeleid
- proactief
- eigen inbreng/expertises

De institutionele/strategische netwerkkrol, met het oog op de additionele informatievoorziening en netwerkondersteuning: andere stakeholders erbij betrekken, gebruik maken van formele maar ook informele netwerkrelaties en dergelijke⁶. In deze rol is sprake van een meer politiek-bestuurlijke invloed.

Kenmerken:

- netwerkondersteuning
- dichtbij interne/externe stakeholders
- interactief
- benutten contacten

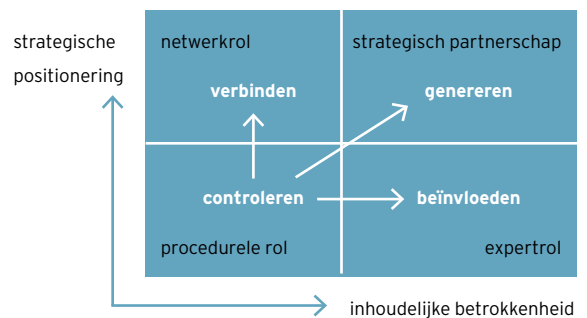
De generatieve rol van strategisch partnerschap verwijst naar het intern toezicht dat zowel inhoudelijk als strategisch (dus op beide dimensies, figuur 2) een sterk betrokken rol inneemt in relatie tot het bestuur.

Kenmerken:

- inhoudelijk en netwerkgericht mee-ontwikkelen
- in relatie tot het bestuur/rolbewust
- pro- en interactief betrokken
- partnerschap/medeverantwoordelijkheid

Over het algemeen zal het toezicht kenmerken hebben van meerdere van deze vier onderscheiden type rollen en zal het feitelijk toezicht zich over de assen heen bewegen, afhankelijk van voorkeuren, onderwerpen en omstandigheden zoals eerder genoemd. Waarbij de traditionele rollen 'toezichthouden' en 'adviseren' zich tot nu toe vooral beperkten tot 'controleren' en 'beïnvloeden' (op de horizontale as van figuur 2). De afgelopen jaren nam de aandacht voor de 'netwerkkrol' sterk toe. De generatieve rol van strategisch partnerschap staat nog in de kinderschoenen, maar manifesteert zich hier en daar via bijvoorbeeld heisessies.

Figuur 2. Een typologie van toezicht houden in relatie tot het bestuur (vier ideaaltypische rollen)⁷



Strategisch partnerschap

Dit artikel wijst op het belang van de transformatie van het meer procedureel toezicht, zoals dat in het verleden nogal overheersend aanwezig was, naar meer strategisch partnerschap tussen bestuur en toezicht.

Strategisch partnerschap tussen bestuur en intern toezicht betreft derhalve een relatie die gekenmerkt wordt door:

- Een inhoudelijke betrokkenheid bij elkaar (preparing and debating) met voldoende kritische tegenspraak⁸ in het debat.
- Een bewuste strategische positionering van beide partijen, gezamenlijk en afzonderlijk, in het net-

werk van de stakeholders en ter verbinding van de interne besturing met de (externe) samenleving of andersom.

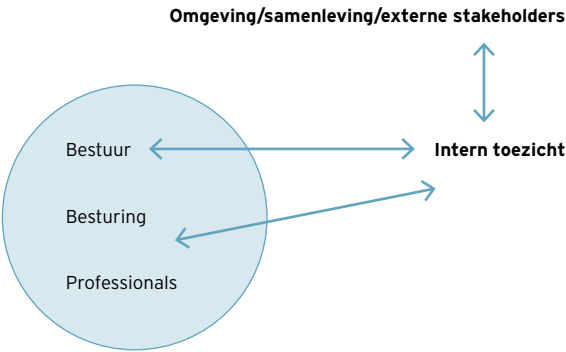
Deze dimensies zijn in ons onderzoek naar strategisch partnerschap nader geoperationaliseerd (in figuur 3). Via dit concept kan het onderling overleg tot meer waardecreatie en ook innovatie leiden (de zogenoemde generatieve functie).

Figuur 3: Verdere operationalisering van de twee dimensies

inhoudelijke betrokkenheid	strategische positionering
Voorkantbenadering	interacties
inhoudelijk debat	stakeholderdialoog
Waardecreatie	zichtbaarheid/aanspreekbaarheid

Strategisch partnerschap betekent dat het intern toezicht vanuit de eigen toezichthoudende verantwoordelijkheid, dus vanuit een kritisch-onafhankelijke maar zeer betrokken opstelling, het bestuur actief bevraagt, adviseert en toetst op kwalitatief goed beleid en ondersteunt bij de realisering ervan in het krachtenveld van de organisatie (figuur 4). Het toezicht is dan zowel strategisch-inhoudelijk betrokken bij de beleidsontwikkeling als strategisch-positioneel ondersteunend via het stimuleren van het debat, de dialoog en de verantwoor-

Figuur 4: De gewenste positionering en taak/rol van het intern toezichthoudend orgaan



ding in het krachtenveld/netwerk van de stakeholders. Dat vraagt van het toezicht een vorm van leiderschap en medeverantwoordelijkheid⁹ die veel verder reikt dan ‘toezien op afstand’.

In deze positie en rol is het intern toezicht weliswaar onderdeel van het ‘tweeluik’¹⁰, maar tegelijkertijd partij in het krachtenveld/netwerk van interne en externe stakeholders en een vorm van verbinding tussen de samenleving en de interne besturing van de organisatie. Ook geeft de positie in het netwerk het toezicht de mogelijkheid tot eigen additionele informatievoorziening en het eventueel objectiveren van informatie. Een dergelijke brede taak- en rolopvatting van de RvC/ RvT plaatst het toezicht wel voor diverse dilemma’s, zoals: hoe als toezichthoudend orgaan de rol van strategisch partner gestalte geven zonder te veel inhoudelijke bemoeienis? Het toezichthouden wordt daarmee steeds meer het leren omgaan met toezichthoudende dilemma’s. Ook stelt een dergelijke rol hoge(re) eisen aan de houding, deskundigheid en vaardigheden van de toezichthouder en de bestuurder. Zoals een open houding, hoofdlijnen kunnen onderscheiden van bijzaken, voldoende sensitiviteit, aanspreekbaarheid en reflectie.

Wat kan het opleveren?

- Strategisch partnerschap tussen bestuur en intern toezicht kan in diverse opzichten ‘waarde’ voor het overleg en voor de organisatie opleveren.
- De voorkantbenadering: het benutten van ‘de voorkant’ van de beleidsontwikkeling. Bestuur en intern toezicht hebben er over het algemeen veel baat bij om zo vroeg mogelijk met elkaar in gesprek te komen en gezamenlijk – met respect voor ieders eigen verantwoordelijkheid – te verken- nen wat de ontwikkelingen, (on)mogelijkheden, kansen en bedreigingen, toekomstperspectieven van de organisatie en de mogelijke stappen daar naartoe zijn.
 - Gebruik maken van een bredere oriëntatie en inhoudelijke verdieping. De voorkantbenadering maakt het ook mogelijk

‘Strategisch partnerschap vraagt van het toezicht een vorm van leiderschap en medeverantwoordelijkheid die veel verder reikt dan toezien op afstand’

★★

om tot een inhoudelijke verdieping en verbreding van inzichten en opvattingen te komen. Bestuur en intern toezicht kunnen elkaar op inhoud versterken, elkaar scherpen op ontwikkelingen en keuzen, elkaar inspireren en op aspecten uitdagen. Beleidsvoornemens kunnen vanuit meerdere perspectieven (ook het ‘buiten’) beoordeeld worden, waarbij ook andere stakeholders betrokken worden.

- Het komen tot een gezamenlijk referentiekader voor het beoordelen van de beleidsvoornemens. Het overleggen met elkaar op basis van een gezamenlijk referentiekader, met overeengekomen waarden en uitgangspunten voor het beleid, is van groot belang voor de kwaliteit van dat overleg: van elkaar weten ‘van waaruit’ je denkt en oordeelt, duidelijkheid hebben over de kaders waarbinnen het beleid zich dient te ontwikkelen, elkaar kunnen aanspreken op eventuele afwijkingen, samen ergens voor staan et cetera.
- Met als gevolg van dit alles: een groter onderlinge vertrouwen en draagvlak voor het beleid. Juist het vroeger met elkaar in gesprek gaan, het breder afwegen van belangen en perspectieven en een grotere betrokkenheid van stakeholders kunnen het vertrouwen en de legitimiteit ten goede komen. Deze betrokkenheid bij elkaar leidt over het algemeen tot meer openheid, weten wat je aan elkaar hebt, elkaar minder verrassen.

Het inhoudelijk debat in de praktijk

Onderzoek naar de betere *practices* wijzen erop dat een vroegtijdige en meer inhoudelijke omgang tussen

bestuur en intern toezicht tot veel toegevoegde waarde kan leiden. Wel dienen ze zich voldoende bewust te zijn van hun eigen positie en rol en elkaar kritische tegenspraak te geven als dat nodig is. Juist die combinatie van inhoudelijk debat én kritische tegenspraak leidt tot meer ‘waardevol’ overleg, in de zin van meer inhoudelijk en met meer betekenis.

Ruimte creëren voor gezamenlijke verkenning en visieontwikkeling

In de eerste plaats gaat het om een bewuste keuze voor ruimte voor het debat met elkaar: naast de formele agenda gericht op de bespreking en accordering van beleidsvoornemens, voldoende ruimte creëren om als bestuur en intern toezicht aan brainstorming en visieontwikkeling te doen. Daarbij zou ook vaker een gesprek gevoerd kunnen worden over de maatschappelijke opdracht van de organisatie. Dat is niet vanzelfsprekend omdat de statuten en reglementen de taak meestal formeel beperken tot een ‘zich richten naar het belang van de organisatie’ en ‘het toezien op een effectieve en efficiënte doelrealisatie’.

De agendering en bespreking van hoofdthema’s

Bestuur en intern toezicht kunnen al aan ‘de voorkant’ enkele hoofdthema’s selecteren die de ‘agenda’ voor de komende periode gaan bepalen, en daarbij komen tot een gezamenlijke jaarplanning (een jaarkalender) voor de voorbereiding en bespreking van belangrijke speerpunten van beleid.

Het vaststellen van kaders en afstemmingsmomenten

In veel organisaties werkt de RvC/RvT inmiddels – en in lijn met de recente *governance* codes in het semipublieke domein – met een toezichtkader, met afstem-

verleden te verantwoorden over de wijze waarop ze functioneren en keuzen maken. Daarvoor kunnen aparte bijeenkomsten worden belegd, waarin ook het toezichthoudend orgaan zich laat zien.

Kortom, strategisch partnerschap tussen bestuur en intern toezicht kan veel waarde toevoegen aan het overleg maar stelt tegelijkertijd hoge eisen aan de rolinvulling en onderlinge omgang. Aan de belangrijkste condities en mogelijke grenzen worden in het volgende nummer van dit tijdschrift aandacht besteed.

Voetnoten

1. Dat stelt ook eisen aan leiderschap binnen en tussen de boards, vergelijk: Chait R.P., W.P. Ryan & B.E. Taylor (2005), *Governance as leadership: reframing the work of nonprofit boards*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey.
2. Zoals eerder uitgewerkt in Goodijk R. (2017), *Strategisch partnerschap: wat is wijsheid?*, Van Gorcum, Assen.
3. Internationaal, vergelijk bijvoorbeeld *Board behavior and CEO-board relationships. Board games: how CEO's adapt to increases in structural board independence from management*, in: Administrative Science Quarterly, 1998, 43, p. 511-537; maar ook in Nederland, zie Smit J. (2008), *De prooi: blinde trots breekt ABN AMRO*, Prometheus, Amsterdam, of Goodijk R. (2012), *Falend toezicht in semipublieke organisaties: zoeken naar verklaringen*, Van Gorcum, Assen.
4. Zoals de onderzoeken *Strategisch partnerschap gestalte geven en Strategisch partnerschap in de praktijk* in opdracht van Verus (in de periode vanaf 2014), diverse casestudies bij semipublieke organisaties vanuit het Zijlstra Center/VU Amsterdam en eigen ervaringen met (de ontwikkeling van de) verhouding tussen bestuurders en intern toezichthouders in de praktijk.
5. Vergelijk naast de onderzoeksbevindingen in Goodijk R. (2017) bijvoorbeeld het rapport *Governance in het MBO: een onderzoek naar Raden van Toezicht en het samenspel met bestuurders*, Ministerie OCW, okt. 2019.
6. We noemen dat in navolging van Stiles et al. de meer institutionele rol, in: Stiles Ph. & B. Taylor (2001), *Boards at work: how directors view their roles and responsibilities*, Oxford University Press, New York. Voor het identificeren van de target-stakeholders, zie onder andere Mitchell R.K., Angle B.R. & Wood D.J. (1997), *Towards a theory of stakeholder identification and salience*, in: Academy of Management Review, Vol. 22-4, p. 853-886.
7. Hoewel hier in beide dimensies geïntegreerd, zou 'kritische

tegenspraak' ook apart als derde dimensie aan het schema kunnen worden toegevoegd.

8. Elkaars tegenover zijn: *asking uncomfortable questions*, ter voorkoming van vormen van empire building behavior.
9. Conform Chait et al. (2005).
10. Een term gebruikt door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), om aan te geven dat de relatie tussen bestuur en intern toezicht (het tweeluik) 'opgerekt' dient te worden tot verbindingen met derden/andere partijen in het krachtenveld.

Over de auteur

Rienk Goodijk is Bijzonder hoogleraar Governance, Zijlstra Center, VU Amsterdam, en senior-consultant GITP Executive Expertise.

