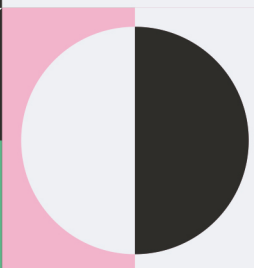
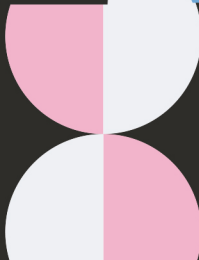
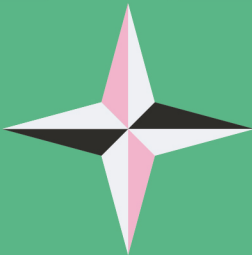
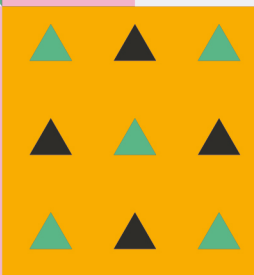


# Goed bestuur voor iedereen

Naar maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht



Hartger Wassink



# Goed bestuur voor iedereen

Naar maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht



**UITGEVERIJ**  
**KLOOSTERHOF**

Uitgeverij: Kloosterhof BV

Napoleonsweg 128A

6086 AJ Neer

[www.kloosterhof.nl](http://www.kloosterhof.nl)

Eindredactie: Arie Olthof

Vormgeving: Annemieke Peeters

1e druk februari 2024

ISBN: 9789078876458

NUR: 808

© Copyright 2024, Kloosterhof Neer BV.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 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 enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van dit boek bestede zorg kan noch de redactie, noch de auteur(s), noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor schade die het gevolg is van enige fout in deze uitgave.

*“If a better society is to be built, one that is more just and more loving, one that provides greater creative opportunity for its people, then the most open course is to raise the capacity to serve of existing institutions.”*

Robert K. Greenleaf

*“That’s the way the system works. And since we know that the system will not change the rules, we are going to have to change the system.”*

dr. Martin Luther King, Jr.

*“You never change things by fighting the existing reality. To change something, build a new model that makes the existing model obsolete.”*

Richard Buckminster Fuller

*“Je kunt geen ideaalbeeld toepassen op de realiteit. Dat is een gevaarlijke vorm van verbeelding: je fantaseert dat een wereld zonder conflict, falen, tekorten of fouten mogelijk zijn. [...] Politiek denken [begint] altijd met een complexe, veranderende realiteit, waaraan niemand ontsnapt. [...] Ook zonder absolute zekerheid kun je denken. Dat is noodzakelijk, omdat politiek altijd handelen vereist. [...] Niet handelen, is je helemaal overgeven aan krachten die je niet beheerst.”*

Tinneke Beekman, Machiavelli’s lef. Boom, 2020 (pp. 27, 30, 31)



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>8</b>
<b>Inleiding</b>	<b>10</b>
Voor wie is dit boek?	11
De noodzaak van handelen	12
Terminologie	13
<b><u>Hoofdstuk 1</u></b>	
<b>Bestuur en toezicht als maatschappelijke functie</b>	<b>15</b>
1.1 Wat is governance?	16
1.2 Bestaat er zoiets als 'goed bestuur'?	17
1.3 Gaat het niet meestal gewoon goed?	22
1.4 Waarom is er eigenlijk intern toezicht?	24
1.5 Wat wordt er bedoeld met waardengericht toezicht?	26
1.6 Welke theorieën zijn er over bestuur en toezicht?	31
1.7 Is dit boek dan wél onderbouwd?	36
<b><u>Hoofdstuk 2</u></b>	
<b>Knelpunten bij intern toezicht</b>	
– <i>en hoe we die kunnen aanpakken</i>	<b>39</b>
2.1 Het onderscheid tussen bestuur en toezicht	40
2.2 Van knelpunten naar principes	46
2.2.1 <b>Knelpunt 1:</b>	
Geen gedeelde visie op de rol van het intern toezicht	46
2.2.2 <b>Knelpunt 2:</b>	
Onvoldoende scherpte in het onderscheid tussen bestuur en toezicht	48

2.2.3	<b>Knelpunt 3:</b> Onvoldoende heldere verwachtingen over welke maatschappelijke waarden worden nagestreefd	49
2.2.4	<b>Knelpunt 4:</b> Twijfels van het intern toezicht worden onvoldoende of te laat besproken	50
2.2.5	<b>Knelpunt 5:</b> Het ontbreken van een systematische dialoog met de maatschappelijke omgeving	51
2.2.6	<b>Knelpunt 6:</b> Intern toezichthouders onderkennen onvoldoende de noodzaak tot de ontwikkeling en verbetering van het eigen functioneren	52

### **Hoofdstuk 3** **Zes principes voor maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht** **53**

3.1	<b>Principe 1</b> Bestuur en toezicht vervullen hun taak namens specifieke groepen belanghebbenden	55
3.1.1	<b>Toelichting op principe 1:</b> Over stakeholders en belanghebbenden	55
3.1.2	<b>Principe 1 in de praktijk:</b> wie zijn onze maatschappelijk belanghebbenden?	65
3.2	<b>Principe 2</b> Het intern toezicht is zowel divers van samenstelling als eenduidig in zijn communicatie	71

3.2.1	<b>Toelichting op principe 2:</b> Het uithouden van de paradox	71
3.2.2	<b>Principe 2 in de praktijk:</b> Maatschappelijke representatie realiseren	74
3.3	<b>Principe 3</b> Het intern toezicht hanteert zorgvuldig geformuleerde ijkpunten voor zowel resultaten als kaders	76
3.3.1	<b>Toelichting op principe 3:</b> Expliciete verwachtingen als houvast	76
3.3.2	<b>Principe 3 in de praktijk:</b> Ijkpunten formuleren op twee dimensies	85
3.3.2.1	<i>Ijkpunten voor beoogd resultaat</i>	86
3.3.2.2	<i>Ijkpunten voor kaders voor de uitvoering</i>	89
3.4	<b>Principe 4</b> Bestuur en toezicht versterken elkaar in hun wederzijdse rollen	92
3.4.1	<b>Toelichting op principe 4:</b> Het samenspel tussen bestuur en toezicht als lemniscaat	92
3.4.2	<b>Principe 4 in de praktijk:</b> Toezicht tussen klankbord en toetsing	97
3.4.2.1	<i>Integraal toezicht en het maatschappelijk resultaat</i>	97
3.4.2.2	<i>De verantwoordingsrapportage en de dialoog</i>	103
3.4.2.3	<i>Snorkelen en zachte informatie</i>	109
3.4.2.4	<i>Deliberatie en het belang van redelijkheid</i>	111
3.4.2.5	<i>Interventies van het intern toezicht en de werkgeversrol</i>	118

3.5	<b>Principe 5</b>	
	Maatschappelijke verantwoording is een doorgaande dialoog	124
3.5.1	<b>Toelichting op principe 5:</b>	
	Systematische verantwoording in dialoog	124
3.5.2	<b>Principe 5 in de praktijk:</b>	
	De dialoog met maatschappelijk belanghebbenden	126
3.6	<b>Principe 6</b>	
	Het intern toezicht ontwikkelt en verbetert zich continu en systematisch	130
3.6.1	<b>Toelichting op principe 6:</b>	
	Het belang van voortdurend onderhoud	130
3.6.2	<b>Principe 6 in de praktijk:</b>	
	Werken met een handboek toezicht	131
3.6.2.1	<i>Opzet van het handboek toezicht</i>	131
3.6.2.2	<i>Zelfevaluatie en permanente ontwikkeling van het intern toezicht</i>	134
3.6.2.3	<i>Begeleiding en ondersteuning van het intern toezicht</i>	139
3.6.2.4	<i>Papier, praktijk en personen</i>	141
	<b>Hoofdstuk 4</b>	
	<b>De persoon van de toezichthouder</b>	<b>143</b>
4.1	Wij zijn het systeem	145
4.2	Wie kies je om te zijn, als toezichthouder?	148
	Nawoord	POSIWID en governance-activisme
		152
	Bijlage	Het Policy Governance®-systeem
		154
	Bronnen	
		157





## Voorwoord

Wat is eigenlijk corporate governance? De kortste definitie die ik ken is die van Piet Moerland, ooit voorman van de Rabobank en daarnaast hoogleraar. Hij definieerde het – lang geleden weliswaar – als: goed bestuur. Dit boek van Hartger Wassink maakt duidelijk dat die definitie niet goed genoeg meer is. Het gaat vooral om het samenspel tussen bestuur en het interne toezicht. En, goed intern toezicht geeft legitimiteit aan het bestuur door de kwaliteit van het bestuurlijk beleid te toetsen en adequate verantwoording hierover te waarborgen. Dat is een mondvol maar in dit boek beschrijft Hartger op een zeer toegankelijke manier hoe dat dan moet. Het boek bevat mooie schema's en figuren die adequaat worden toegelicht. Wat te prijzen valt aan zijn boek is de boodschap dat het toezicht vooral dient te zorgen dat de maatschappelijke rol en functie van een organisatie voldoende aandacht en invulling krijgt.

Ik begeleid met enige regelmaat zelfevaluaties van Raden van Toezicht en Raden van Commissarissen. Dan benoem ik graag de vijf rollen die zo'n Raad heeft: werkgever, toezichthouder, adviseur/klankbord, netwerk en als laatste de maatschappelijke antenne. Hartger werkt dat idee uitstekend uit aan de hand van zes knelpunten en de daaruit volgende zes principes. Het begint met het bepalen van de maatschappelijke belanghebbenden bij de organisatie – wat meer is dan weten wat de klant en de medewerker willen. Het gaat om het vaststellen van de wederzijdse verwachtingen, niet alleen tussen bestuur en toezicht, maar ook met de samenleving in brede zin.

De roep om Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen is een thema dat al lang de boventoon voert, maar de wijze waarop dat invulling krijgt, laat zeker nog het nodige te wensen over. Als u wilt lezen hoe daar een antwoord op te geven dan is dit boek zeker een aanrader. Diversiteit in bestuur en toezicht is in dat verband wellicht een open deur, maar het dilemma dat dan de kop opsteekt is de eenduidigheid in de communicatie. Dat is een vraagstuk op zich, en ook hier heeft Hartger goed over nagedacht.

In de uitvoering gaat het om het realiseren van wat hij ijkpunten voor resultaten noemt en de kaders die daarvoor gelden. Dat betekent dat die ijkpunten meestal niet zo eenvoudig vast te stellen zullen zijn. Want het laatste wat het toezicht zou moeten willen, is het bestuur zodanig in de nek hijgen dat er geen ruimte meer overblijft. Dat is dan ook de reden dat Hartger spreekt over kaders, speelruimte zo u wilt. Bestuur en toezicht dienen elkaar te versterken en niet in de weg te lopen, laat staan voor de voeten lopen. In de oordeelsvorming of het goed genoeg is, komt het aan op deliberatie en redelijkheid; de praktijk is immers weerbarstiger dan de theorie en de weg naar het doel is zelden een rechte weg. Hartger gebruikt daarvoor de mooie metafoer van de slalomende skiër. Het gaat meestal niet over consensus maar over consent en dat is toch wat anders. Die consent komt tot stand in een dialoog, sommigen zouden dit het goede gesprek noemen. Die dialoog stopt nooit omdat de maatschappij verandert en dus de plaats en de rol van een organisatie daarop dient te worden aangepast. Dat vereist een traject van systematische verbetering, ontwikkeling en verantwoording, zeker ook voor het intern toezicht zelf. De raad van toezicht of -commissarissen wordt samengesteld uit individuen, divers van achtergrond, en de verbetering start met de zelfreflectie van eenieder.

Hartger houdt een krachtig pleidooi voor een 'handboek toezicht', niet omdat een handboek heilig is, maar omdat een handboek houvast biedt bij het samenspel tussen bestuur en toezicht en daarmee zeker stelt dat de verantwoording die uiteindelijk aan de samenleving dient te worden afgelegd, op een betekenisvolle manier kan gebeuren en recht doet aan de opdracht die de organisatie heeft. Tot slot biedt het boek diverse formats, schema's, modellen en voorbeelden die u kunnen helpen. Daarmee is Hartger er zeer in geslaagd moeilijke materie uitstekend uit te leggen en u en mij daarbij te helpen in de lastige maar belangrijke taak om te zorgen voor een goed samenspel, dat recht doet aan ieders rol en verantwoordelijkheid in het bestuurlijk domein. Voorwaar een knappe prestatie waarvoor ik hem graag hulde betoon. U, beste lezer, wens ik veel lees- en leerplezier. Uw werkzaamheden als bestuurder of toezichthouder zijn er vast mee gediend.

Leen Paape, januari 2024

[Emeritus-hoogleraar Corporate Governance, Nyenrode Business Universiteit](#)



# Inleiding

Het denken over dit boek begon jaren geleden na een stukje van Japke-D. Bouma in NRC Handelsblad. Zij vroeg zich af wat *governance was*, en waarom dat woord eigenlijk gebruikt werd<sup>1</sup>. In reactie op dat stukje schreef ik een weblog met als titel 'Wat is governance', waarin ik het zo eenvoudig mogelijk probeerde uit te leggen. Dat stukje werd al snel het meest gelezen stukje op mijn website - en is dat zes jaar later nog steeds<sup>2</sup>. Daardoor realiseerde ik me, dat er blijkbaar behoefte is aan een eenvoudig boek over governance, met zo min mogelijk jargon en Engelstalige woorden. Dat is nogal een uitdaging, zeker in de wereld van 'governance', waar de Engelstalige termen je om de oren vliegen.

Het heeft wat jaren gekost, maar dit boek is het resultaat. Naast een eenvoudig boek wilde ik ook een samenhangende en onderbouwde benadering van governance ontwikkelen, want daar ontbrak het tot op heden aan. Voor die onderbouwing verwijs ik waar nodig naar literatuur en bronnen van anderen. Voor de leesbaarheid noem ik in voetnoten alleen auteur en jaartal; in de bronnenlijst staan de volledige verwijzingen.

Dit boek bestaat uit vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk gaat over bestuur en toezicht als maatschappelijke functie. Daarin betoog ik dat bestuur en toezicht opnieuw verbinding moeten zoeken met de maatschappelijke omgeving. In hoofdstuk 2 schets ik een aantal actuele knelpunten in het intern toezicht. Ik koppel die aan zes principes voor maatschappelijk verantwoord intern toezicht. In hoofdstuk 3 werk ik deze principes verder uit en geef ik aanknopingspunten om ze in de praktijk te brengen. Het zijn van een goede toezichthouder vraagt iets van de persoon die de taak vervult: welke toezichthouder wil je zijn? In hoofdstuk 4 ga ik in op dit persoonlijke aspect van intern toezicht.

<sup>1</sup> Bouma, J. (2018)

<sup>2</sup> Wassink, H. (2018)

Met dit boek hoop ik de huidige praktijk van bestuur en toezicht te verbeteren. Die praktijk is gaandeweg gegroeid, als reactie op steeds veranderende omstandigheden. Het systeem dat zo ontstaan is, piept en kraakt echter. Gelukkig is het systeem geen gegeven: we hebben het zelf gemaakt, dus kunnen we het zelf ook aanpassen. Of beter: een nieuw systeem ontwikkelen, zodat het oude systeem vanzelf overbodig wordt.

Systemen hebben de neiging zichzelf in stand te houden en ongemerkt een doel op zich te worden. Max Weber, een van de grondleggers van de sociologie, schreef hier meer dan honderd jaar geleden al over. Hij waarschuwde dat de organisatie geen doel op zich moet worden, maar steeds opnieuw de vraag aan de orde moet stellen, waartoe de organisatie een middel is. In mijn optiek is het de opdracht van bestuurders en toezichthouders, om het systeem waarmee ze werken steeds opnieuw tegen het licht te houden en zich af te vragen of het nog wel voldoende dienend is aan de maatschappelijke omgeving waarin de organisatie zich bevindt. Voor dat proces van constante ontwikkeling en verbetering hoop ik in dit boek wat handreikingen te geven.

### Voor wie is dit boek?

Het boek gaat vooral over het interne toezicht, omdat daarover in mijn ogen de meeste onduidelijkheid is. Over bestuur en management in het algemeen wordt veel geschreven, maar er is weinig literatuur specifiek over de rol van de intern toezichthouder. Ik richt me vooral op organisaties in het maatschappelijk middenveld, zoals zorg, onderwijs, wonen en cultuur. En ook op non-profit organisaties zoals coöperaties, belangengroepen of (sport)verenigingen. Ik richt me niet expliciet op openbaar bestuur of het bedrijfsleven. Al hoop ik dat wat ik schrijf, in die domeinen ook relevant en toepasbaar gevonden wordt. Als ik schrijf over toezicht, dan bedoel ik in dit boek het interne toezicht, dat onderdeel is van de organisatie zelf. Zie ook de toelichting op gebruikte terminologie verderop. De meeste organisaties kennen ook vormen van extern toezicht. Dat externe toezicht laat ik buiten beschouwing, al hoop ik net zo goed dat ook externe toezichthouders hier bruikbare aanknopingspunten voor hun rol vinden.

Dit boek heb ik geschreven voor mensen die nieuw zijn in de wereld van governance. Voor hen probeer ik zo concreet en helder mogelijk duidelijk te maken wat de essentiële functies van bestuur en toezicht zijn. Meer ervaren bestuurders en toezichthouders beoog ik met dit boek aanknopingspunten en onderbouwing te geven voor de ontwikkeling die bestuur en toezicht door zouden moeten maken.

## De noodzaak van handelen

Niet alles wat ik beschrijf, is op dit moment (al) herkenbaar in organisaties. De wereld van het intern toezicht is enigszins conservatief. Dat is begrijpelijk, omdat toezichthouders zich nu eenmaal bezighouden met risicobeperking. Maar het staat de noodzakelijke vernieuwing van het intern toezicht zelf in de weg, terwijl vernieuwing wel nodig is. Niet revolutionair, waarbij alles overhoop moet, maar door systematisch, vasthoudend en consciëntieus werkwijzen door te ontwikkelen om beter aan te sluiten bij wat gevraagd en verwacht wordt. Mijn ervaring is dat het een rechte rug vraagt, om in te gaan tegen wat gebruikelijk is. Er spelen blijkbaar sterke belangen, waardoor er onterecht vastgehouden wordt aan werkwijzen waarvan steeds duidelijker wordt, dat ze niet de gewenste kwaliteit van bestuur en toezicht opleveren. Met dit boek hoop ik steun te geven aan degenen die ervan overtuigd zijn, dat er een beter systeem mogelijk is, waarbij meer recht wordt gedaan aan de belangen van iedereen voor wie organisaties werken.

Het staat voor mij buiten kijf dat er gehandeld moet worden, ook al weten we niet zeker wat de gevolgen daarvan zijn. Dat is de essentie van besturen (en daarmee van toezichthouden): handelen zonder volledige zekerheid over de consequenties. Zelf niet handelen betekent dat we niet meer kunnen doen, dan ons schikken naar de consequenties van het handelen van anderen. Dat geldt voor de ontwikkeling van bestuur en toezicht in het algemeen, maar ook meer specifiek voor het handelen van het intern toezicht ten opzichte van het bestuur. Wat is dan het goede handelen van het intern toezicht? Dat is waar dit boek over gaat.

## Terminologie

Zoals ik al schreef, vermijd ik waar mogelijk Engelstalige woorden. Dat is een uitdaging, omdat de literatuur over bestuur en toezicht ermee doorspekt is. Zie alleen al het woord *governance*. Maar door het gebruik van die Engelstalige woorden blijven naar mijn idee enkele thema's vaag, waardoor we niet verder komen. Ik heb consequent voor een paar termen gekozen, die ik hier alvast toelicht:

- *Intern toezicht*: hiermee bedoel ik de functie binnen de organisatie die de kwaliteit van het uitvoerend bestuur controleert, dat bestuurders benoemt en ontslaat en in uitvoerende zin slechtst meebeslist over existentiële kwesties zoals opheffing of fusie van de organisatie. Doorgaans heet dit de raad van toezicht of de raad van commissarissen, maar het komt onder allerlei andere namen voor.
- *Uitvoerend bestuur*: hiermee bedoel ik de functie binnen de organisatie die de uitvoerende eindverantwoordelijkheid heeft, de strategische koers voor de organisatie uitzet, en alle bijbehorende initiatieven neemt om die koers te realiseren. Dit heet doorgaans raad van bestuur, college van bestuur of algemene directie. Maar ook hier komen allerlei andere benamingen voor.
- *Maatschappelijk belanghebbenden*: hiermee bedoel ik de groep(en) mensen die voor bestuur en toezicht leidend zijn als het gaat om de dialoog over de waarden, verwachtingen en intenties van de organisatie op lange termijn en aan wie bestuur en toezicht hierover verantwoording afleggen. Deze *maatschappelijk belanghebbenden* kunnen ook deels de formele belanghebbenden van de organisatie zijn, zoals aandeelhouders of leden.
- *Begunstigden*: hiermee bedoel ik de groep(en) mensen voor wie de organisatie werkt. Met andere woorden: welke groepen een verschil ervaren in de vorm van het product of de dienst van de organisatie. Dit zijn de klanten of cliënten van de organisatie. Soms hebben ze een specifieke benaming: leerling, patiënt, enzovoort. Maatschappelijk belanghebbenden en begunstigden kunnen dezelfde personen zijn, maar dan in verschillende rollen.



The background features a large, abstract composition of overlapping shapes. A large pink circle is partially visible at the top left, overlapping a black circle. Below it, another large pink circle overlaps a white circle. The text is centered within the white circle. The overall aesthetic is modern and minimalist, using a limited color palette of pink, black, and white.

**Bestuur en toezicht  
als maatschappelijke  
functie**