

VAN BUITEN NAAR BINNEN KIJKEN

De meerwaarde van extern begeleide zelfevaluaties

Toezichthouders in de zorg organiseren elk jaar een zelfevaluatie. Eens in de drie jaar schakelen de Raden hierbij een externe begeleider in voor de ‘frisse blik van buiten naar binnen’. Wat is daar de meerwaarde van, en aan welke eisen moet zo’n evaluatie voldoen?

Bas Baanders, Ton van Zonneveld' en Mat Botman

Raden van Toezicht in zorg en welzijn² evalueren zichzelf jaarlijks. Doel daarvan is te reflecteren op hoe de Raad als team functioneert, wat de inbreng van ieder van de leden is, hoe het onderlinge samenspel is en wat de interactie kenmerkt van de RvT met de Raad van Bestuur, met de organisatie en met in- en externe belanghebbenden. De Governancecode Zorg uit 2017 verwacht van Raden van Toezicht dat ze zich hierbij in ieder geval eens per drie jaar extern laten begeleiden.

Idealiter leidt de zelfevaluatie tot afspraken om de kwaliteit van het interne toezicht te verbeteren en voert de Raad de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk uit. Door in de daaropvolgende evaluatie de gemaakte afspraken als uitgangspunt te nemen maken Raden van Toezicht een PDCA-cyclus compleet.

De Governancecode Zorg doet geen uitspraak over de eisen die aan externe begeleiding gesteld worden. Dat wordt overgelaten aan de professionele afwegingen van de RvT in samenspraak met de externe begeleider. Dat past dan weer bij het uitgangspunt dat een Raad van Toezicht zelf verantwoordelijk is voor voortdurende doorontwikkeling van de kwaliteit van het toezicht: de raad is ‘eigenaar’ van de zelfevaluatie.

Tegen deze achtergrond leven de volgende vragen:

- Wat is de (beoogde) meerwaarde van een extern begeleide zelfevaluatie?
- Aan welke eisen heeft zo’n extern begeleide evaluatie te voldoen?

Dit artikel is bedoeld als een aanzet (en springplank) voor verdere gedachtewisseling over de gewenste invulling van een zelfevaluatie onder externe begeleiding.

Evalueren in soorten en maten

Extern begeleide zelfevaluaties betreffen het *integrale functioneren* van de Raad van Toezicht. Cruciaal is dat daarbij geput wordt uit een door de *onafhankelijke extern begeleider zelf uitgevoerde analyse*. Een onderscheidend aspect is dat zelfevaluaties gericht zijn op het eigen ‘leren’, op willen verbeteren en professionalisering door de RvT zelf. Gericht onderzoek naar concrete problematiek heeft vaak een meer beoordelend karakter.

Andere vormen van externe begeleiding hebben andere insteken en reikwijdtes. Aan de ene kant van het spectrum staan Raden van Toezicht die een externe

ZELFEVALUATIES GAAN OVER DE SPANNING TUSSEN WAT MOET OF HOORT, EN WAT DE RvT CONCREET DOET

adviseur inschakelen als moderator/dagvoorzitter. Deze faciliteert het gesprek binnen de Raad, brengt eigen ervaring en kennis in, maar er wordt niet geput uit een analyse van het functioneren van de Raad. Zonder zo'n onafhankelijke externe analyse is wat ons betreft begeleiding door een moderator te mager voor wat de Governancecode Zorg op het oog heeft.

Aan de andere kant van het spectrum staat evaluerend onderzoek van stevige problematiek. Een Raad van Toezicht kan hiertoe zelf initiatief nemen. Het kan dan gaan om kwesties als het niet tijdig onderkennen van een bestuurscrisis, financiële malheur die onder de radar was gebleven of een intern onderzoek naar aanleiding van incidenten, waar mogelijk meer aan de hand is dan die incidenten alleen. De focus ligt dus op een majeur probleem en dáárop wordt doelgericht ingezoomd.

Nog verdergaand is het wanneer een externe partij, zoals bijvoorbeeld de IGJ, evaluerend onderzoek laat uitvoeren. Die geeft opdracht aan een (onafhankelijke) commissie om een concrete casus te onderzoeken. Het is duidelijk dat dit niet meer ligt in het spectrum van reguliere zelfevaluatie van Raden van Toezicht.

Waarover gaat een reguliere evaluatie?

Zelfevaluatie gaat over de vraag hoe een RvT de uitgangspunten van goed intern toezicht vertaalt in concreet handelen. Hier zijn wel generieke onderwerpen aan te wijzen, maar voor de uitvoering geldt: er is geen *one way fits all*. Daarom benoemt de Governancecode Zorg wel principes voor de *governance*, maar geen 'voorschriften' hoe die in praktijk te brengen. De Raad zelf kiest een werkwijze die past bij de organisatie waarop hij toezicht houdt. Toezicht is maatwerk; hetzelfde geldt ook voor zelfevaluatie.

Zelfevaluatie is gericht op een reconstructie van de procesgang en brengt de interacties binnen en rondom

de RvT in beeld. Op basis van een analyse hiervan door de externe begeleider trekt een RvT lering uit het recente verleden en maakt de Raad afspraken voor de nabije toekomst.

Toezicht houden met beide voeten in de modder

De commissie Legemate werpt in de publicatie *Mandaat en moeras*³ een interessant licht op de interactie tussen de uitgangspunten voor goed toezicht en het feitelijke toezicht zelf.

Algemene waarden (zoals in governancecodes) 'komen van de hoge veilige gronden', schrijft de commissie. Die bieden een morele oriëntatie. Maar hoe deze waarden vorm wordt gegeven in concrete situaties, dáárvóór bestaat geen blauwdruk. Een RvT richt zich altijd op wat zich concreet aandient en bekijkt hoe hij hiermee wil of moet omgaan. Die concrete situatie zelf noemt de commissie 'het moerassige laagland' (p. 25). Goed toezicht vraagt om praktische wijsheid: weten wat het goede is om te doen in een concrete situatie, in afwezigheid van eenduidige en eensluidende waarden of normen vooraf of achteraf. Hoge waarden blijven geldig, en worden in spanning gebracht met de concrete situatie.

Ons inziens gaan zelfevaluatie over déze spanning tussen wat moet of hoort, en wat de RvT concreet doet: hoe baant de Raad zich een weg door het drassige land van de dagelijkse praktijk?

Van systeem- naar leefwereld

In de manier van toezichthouden hebben zich grote ontwikkelingen voorgedaan. Theo Schraven⁴ beschrijft de ontwikkeling van informeel via geformaliseerd, via resultaatgericht naar waardengericht toezicht.

Schandalen, regelgeving en codes hebben de formalisering van het toezicht een duw in de rug

gegeven. Resultaatgericht toezicht heeft zich ontwikkeld van aanvankelijk een focus op financiën naar integraal toezicht op de prestaties van een organisatie, inclusief dus kwaliteit. Op dit moment is er veel aandacht voor de maatschappelijke opdracht, de besturing, de waarden en integriteit. Raden van Toezicht komen vanuit een systeemwereld steeds dichterbij de leefwereld van een organisatie.

Deze terminologie is ontleend aan het pleidooi van Hart en Buiting⁵ dat de systeemwereld gepast ruimte moet maken ten faveure van een optimaal functionerende leefwereld: de concrete zorg en ondersteuning die aansluit bij wat mensen zelf behoeven, verzorgd door professionele medewerkers die daartoe gefaciliteerd worden.

Die ontwikkelingen zetten zich nog voort. Zo doet Rienk Goodijk⁶ een pleidooi voor strategisch partnerschap van bestuur en intern toezicht, een partnerschap waarbij Raden van Bestuur en Raden van Toezicht aan de voorkant van beleidsontwikkeling veel nauwer dan nu met elkaar samenwerken. Daarnaast is het tijd dat het ervaringsdeskundig perspectief een plaats krijgt binnen de Raad.⁷

Om het integrale karakter van het toezicht te faciliteren werkt de NVTZ aan vijf portfolio's: duurzaamheid, kwaliteit, mens en organisatie, belanghoudersbeleid, innovatie en personele factor.

Evalueren gaat over concreet gedrag

Nog belangrijker dan de vraag of een RvT voldoet aan formele vereisten is hoe de RvT feitelijk toezicht houdt. Evaluaties willen de verhalen achter de feiten horen en zicht krijgen op de praktijk van het toezichthouden. Die verhalen gaan over de rolinvulling (inhoudelijk en gedragsmatig) door de leden van de RvT en het functioneren van de RvT als collectief, waaronder: het samenspel, de opinievorming en de oordeelsvorming

binnen de RvT, de interactie tussen RvT, bestuur en organisatie, de interactie met externe belanghebbenden, de rol van de voorzitter en de relatie tussen de voorzitter en de bestuurders.

Evalueren betreft dus concreet *gedrag*. Een goede evaluatie focust op – met name – de merkbare aspecten van het functioneren van een Raad van Toezicht, al kan aandacht voor de meetbare aspecten nodig zijn. Evaluaties van Raden van Toezicht zijn dus in essentie *kwalitatief* van aard.⁸

Kaders (waarden en normen)

Toezicht houden en evalueren vinden niet in het luchtledige plaats. Raden van Toezicht hanteren allerlei waarden en normen, en hetzelfde geldt voor externe begeleiding van zelfevaluaties. Waaraan kan dan gedacht worden?

1. Eerder zijn de principes van de Governancecode Zorg als uitgangspunt voor goed intern toezicht al benoemd.
2. Daarnaast is de toezichtvisie zo'n normerend kader. Idealiter sluit die naadloos aan bij de organisatiebrede visie en missie. Maakt de Raad waar wat hij in de visie verwoordt? Of is de visie een papieren tijger? En de weg daarnaartoe: hebben relevante gesprekspartners meegesproken en meegedacht bij de formulering ervan? Is rekening gehouden met alle relevante perspectieven van in- en externe belanghebbenden?
3. Andere kaders zijn de statuten en reglementen van de organisatie en de opvattingen van NZA, IGJ en de financiers.
4. In de zelfevaluatie wordt ook rekening gehouden met actuele ontwikkelingen in governance zelf, zoals al aangegeven.
5. Ten slotte spelen actuele maatschappelijke discussies over goed intern toezicht een rol bij de beoordeling van het handelen van een Raad van Toezicht.

RVT'S KOMEN VANUIT EEN SYSTEEMWERELD STEEDS DICHTER BIJ DE LEEFWERELD VAN EEN ORGANISATIE

Al deze elementen zijn dynamisch. Maatschappelijke en professionele opvattingen evolueren, en daarmee ook de benodigde vorm van intern toezicht en de evaluatie daarvan.

Welke onderwerpen komen ter sprake?

De precieze invulling van een evaluatie is de uitkomst van overleg tussen opdrachtgever en externe begeleider. Er zijn echter ook generieke vragen die voor iedere evaluatie gelden. De antwoorden op deze generieke vragen verschilt per RvT, per instelling, branche en omgeving. Het onderstaande kan dienen als een checklist voor de agendasetting.

Strategische en inhoudelijke vragen

- Hoe creëert de RvT meerwaarde voor de RvB, de organisatie, voor de samenleving?
- Besteedt de Raad op een evenwichtige wijze aandacht aan kwaliteit, prestaties, risico's, kansen, bedrijfsvoering en financiën? Houdt de Raad toezicht op strategie én bedrijfsvoering, bestuurder én besturing? Koppelt de Raad besluiten en adviezen aan de strategie van de organisatie?
- Heeft de Raad voldoende zicht op de ontwikkelingen

in zorg en welzijn, veranderende regelgeving, nieuw beleid, kansen en bedreigingen, en opvattingen over goed intern toezicht?

Relatie van RvT met RvB, de organisatie en externe belanghebbenden

- Maakt de Raad zijn verantwoordelijkheden waar in de rollen van werkgever⁹, toezichthouder, klankbord/ adviseur en goedkeuring van door de RvB te nemen besluiten zoals die in de statuten staan vermeld?
- Heeft de Raad voldoende zicht op hoe het toegaat binnen en rondom de organisatie?
- Waaruit blijkt dat de RvT toezicht houdt vanuit de maatschappelijke opdracht?
- Heeft een Raad oog en oor voor *soft signals*? Is aandacht voor harde en zachte signalen in evenwicht? Zijn er afspraken hoe met *soft signals* om te gaan?
- Heeft de Raad zicht op wat in- en extern belanghebbenden over de organisatie vinden? (Hoe) Is de Raad betrokken bij gesprekken met hen?
- Levert de RvB informatie conform de (kwalitatieve) behoeften van de RvT? Vergaart de RvT ook zelf informatie die hij nodig heeft voor een adequate uitvoering van zijn taken?



EVALUATIES WILLEN DE VERHALEN ACHTER DE FEITEN HOREN EN ZICHT KRIJGEN OP DE PRAKTIJK VAN HET TOEZICHTHOUDEN

- Heeft de Raad oog voor de blinde vlekken van de bestuurders?
- Heeft de RvT zélf last van blinde vlekken?

Kwaliteit van (de leden van) de RvT; boardroom dynamics

- Sluiten bemensing, competenties en expertise, vorm en inhoud van het interne toezicht aan bij wat de organisatie nú en in de nabije toekomst nodig heeft? Is de Raad voldoende divers en maakt de Raad gebruik van die diversiteit?
- Blijkt uit de stukken en/of de gesprekken de inhoud van de onderzoekende dialoog van RvT-leden?
- Nemen alle leden van de RvT in gelijke mate deel aan de discussies? Is er een setting waarin talenten en expertises optimaal ingezet worden? Is er sprake van 'stil verdriet'?

In het algemeen draagt een Raad van Toezicht ook zelf onderwerpen aan waaraan zij speciale aandacht wil geven, zoals bijvoorbeeld: 'Vorig jaar lag de focus op of we voldoen aan de governancecode, dit jaar graag extra aandacht voor de onderlinge samenwerking?' Een externe begeleider zal hiermee rekening houden in de eigen analyse van het functioneren van de Raad van Toezicht.

Kenmerken van een zinvolle begeleiding

Zoals gezegd: het is aan de externe begeleider in samenspraak met de Raad om inhoud te geven aan de evaluatie. Er zijn wel generieke elementen.

Een gedegen voorbereiding

- De begeleider leest relevante stukken (notulen, vorige evaluatie, reglementen, jaarverslag, beleidsplan/strategie, integraal risicomanagement, strategisch kwaliteitsplan en overige relevante documenten). De lijst wordt samengesteld in samenspraak met de RvT.

- De begeleider interviewt alle¹⁰ leden van de RvT en RvB; in overleg kan ook met andere betrokkenen gesproken worden. Gesprekken van mens tot mens in de voorbereiding dragen bij aan een persoonlijke en op maat gesneden evaluatie. Deze gesprekken kunnen face to face, telefonisch of via Skype gevoerd worden. De evaluatie begint bij de gesprekken die mensen aan het denken zetten. Bij voorkeur is de periode tussen de gesprekken en plenaire terugkoppeling kort.
- De begeleider bewaakt de kwalitatieve inhoudelijkheid van de evaluatie.¹² Wezenlijk is dus dat er een link is met de intrinsieke motivatie en vragen van de toezichthoudende professional.

Een vertrouwelijke en open sfeer tijdens de evaluatiesessie

- De begeleider faciliteert en stimuleert de onderlinge dialoog van de leden van de RvT.
- De begeleider zorgt voor agendasetting van de plenaire terugkoppeling van de voorbereiding. Dat kan gebeuren in samenspraak met de voorzitter van de RvT. Maar veel voorzitters willen dat niet, bijvoorbeeld om informatievoorsprong op de andere leden van de RvT te voorkomen.
- De begeleider stimuleert de onderlinge dialoog, modereert de sessie en zorgt voor voldoende ruimte voor inbreng van alle leden. Hierdoor kan de voorzitter van de RvT zich concentreren op het onderlinge gesprek.

Afspraken over vervolg (inhoudelijk, qua implementatie en qua borging)

- De begeleider zorgt ervoor dat de Raad van Toezicht heldere afspraken maakt over vervolgstappen en dat die afspraken duidelijk worden vastgelegd.
- De begeleider verzorgt in beginsel – in lijn met de onafhankelijke positie – de verslaglegging. De Raad van Toezicht zelf is verantwoordelijk voor communi-

EEN GOEDE EVALUATIE FOCUST MET NAME OP DE MERKBARE ASPECTEN VAN HET FUNCTIONEREN VAN EEN RVT

catie daarover met relevante betrokkenen (de RvB, het jaarverslag).

- De begeleider stimuleert dat de gemaakte afspraken geborgd worden.

Wat vergt dit van een externe begeleider?

Goede externe begeleiders zijn inhoudelijk excellent op de hoogte van de praktijk en theorie van goed intern toezicht. Ze hebben gevoel voor de dynamiek binnen een Raad van Toezicht en de dynamiek tussen de Raad van Toezicht, het bestuur, de organisatie en de omgeving van de organisatie. Dat uit zich in:

- kennis van praktijk en theorie van governancevraagstukken (inclusief actuele vakinhoudelijke trends);
- een scherp analytisch vermogen, zowel op 'harde' als 'zachte' factoren;
- veelzijdige communicatieve eigenschappen;
- een onafhankelijke werkwijze en attitude: klantvriendelijk in de relatie met de RvT en de organisatie en stevig als het om de inhoud gaat;
- De externe begeleider schrikt er niet voor terug om op gepaste manier lastig te bespreken onderwerpen aan de orde te stellen. Dat gebeurt tactvol en op een even hanteerbare als niet mis te verstane wijze.

Ook evalueren is een vak

Er zijn veel verschillende ZZP'ers en bureaus die zich bezighouden met de begeleiding van zelfevaluaties van Raden van Toezicht. Iedereen met een eigen perspectief en een eigen aanpak. In dit artikel zijn we ingegaan op het *wat* van een extern begeleide zelfevaluatie.

De mogelijke werkwijze ('hoe') wordt ingevuld door de creatieve professionaliteit van externe begeleiders. Het is aan hen om goede en passende werkwijzen te ontwikkelen¹. Raden van Toezicht kunnen daarmee hun voordeel opdoen. Het kan raadzaam zijn dat de Raad van Toezicht zelf voor ogen heeft wat men precies wil met de zelfevaluatie.

Managementsamenvatting

- Zelfevaluaties gaan over concreet gedrag van de toezichthouders en zijn daarom kwalitatief van aard.
- Goed toezicht is toegespitst op de specifieke situatie van de organisatie waarop toezicht wordt gehouden. Raden van Toezicht verwoorden dit in de toezichtvisie.
- Toezicht is altijd maatwerk, en dat geldt ook voor de externe begeleiding van zelfevaluaties.
- Er zijn verschillende vormen voor evaluatie. Onderscheidend is dat de evaluatie
 - het integrale functioneren van de RvT betreft.
 - mede gebaseerd is op een onafhankelijke analyse door de begeleider zelf.
- Doel van de zelfevaluatie is leren, verbeteren en professionaliseren van het interne toezicht.
- In samenspraak tussen de RvT en de externe begeleider worden afspraken gemaakt over de inhoud van de zelfevaluatie.
- Het is aan de creatieve professionaliteit van externe begeleiders om goede en passende werkwijzen te ontwikkelen. Het is raadzaam dat de Raad van Toezicht zich daarvan een beeld vormt bij hun keuze voor hun externe begeleiders.

Naar de mening van de auteurs voldoet een dergelijke evaluatie aan de portee van de Governancecode Zorg.

Noten

1. Het initiatief voor dit artikel werd genomen door Ton van Zonneveld, Mat Botman en Bas Baanders gezamenlijk. Na het overlijden van Ton van Zonneveld kwam het werk stil te liggen. Inmiddels blijkt de inhoud nog steeds actueel, reden waarom Bas Baanders, in samenspraak met Mat Botman, het artikel geschreven heeft.
2. Dit artikel is gebaseerd op ervaringen in zorg en welzijn; inhoudelijk zijn de inzichten in dit artikel ook bruikbaar in andere 3.

3. Commissie Legemate: *Mandaat en moeras. Over het maatschappelijk mandaat als grondbeginsel voor intern toezicht in de zorg*, Utrecht 2017
4. Theo Schrijven: *Governance in de zorg. Van inrichting naar inspiratie, van wetten naar waarden*, zonder plaatsnaam of datum, met name pagina 13 tot en met 15.
5. Wouter Hart en Marius Buiting: *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*, Deventer 2012
6. Rienk Goodijk: *Strategisch partnerschap. Wat is wijsheid? Over bestuur en toezicht in het semipublieke domein*, Assen 2017
7. Bas Baanders: *Raden van Toezicht op zoek naar ervaringsdeskundigheid. Blind zien en doof horen*, in: *Governance Update Nationaal Register*, februari 2019
8. Dat laat onverlet dat een toets van de formele documenten deel kan uitmaken van de evaluatie. Vaak kan dit werk jaarlijks gedaan en voorbereid worden door ambtelijk secretarissen van de RvT of het bestuurssecretariaat.
9. Indien van toepassing, wat niet altijd het geval hoeft te zijn, zoals bij BV's als dit is voorbehouden aan de AVA (algemene vergadering van aandeelhouders).
10. Slechts een deel van RvT en/of RvB spreken heeft als belangrijk nadeel dat er ongelijkheid ontstaat binnen de RvT: de mensen met wie niet is gesproken staan anders in het evaluatieproces. Ze zijn gauw minder goed aangesloten.
11. Onze ervaring is dat de meeste diepgang bereikt wordt door persoonlijke gesprekken. Dat laat onverlet dat evaluatoren hun begeleiding invullen op een manier die zij als werkzaam en professioneel ervaren. Er zijn bijvoorbeeld collega's die melden prima met vragenlijsten te kunnen werken. Het is vanzelfsprekend aan de externe begeleider om hierin een keuze te maken.
12. Valkuilen kunnen zijn: een bureaucratische benadering (lijstjes afvinken), de RvT reflecteert minder op het eigen functioneren en te veel op dat van anderen (= de bal leggen bij degenen die niet aanwezig zijn, vaak het bestuur), dat de evaluatie ingevuld wordt als een 'moetje' (omdat de code dat zou vereisen, om accreditatie te krijgen, om te voldoen aan de eisen samenhangend met een WTZi-erkenning, of om te voldoen aan contractuele verplichtingen van bijvoorbeeld een zorgverzekeraar).
13. Het ligt eigenlijk voor de hand dat niet alleen Raden van Toezicht, maar ook extern begeleiders maatschappelijke verantwoording afleggen voor hun werk, zie: <https://www.linkedin.com/pulse/ook-begeleiders-van-zelfevaluaties-rvt-leggen-af-bas-baanders-1f/?published=t>

Over de auteurs

Bas Baanders begeleidt Raden van Toezicht bij hun zelfevaluaties. Hij is als kerndocent verbonden aan de NVTZ Academie en verzorgt in-companytrainingen voor Raden van Toezicht, Raden van Commissarissen en/of Raden van Bestuur. Hij heeft verschillende publicaties op zijn naam staan. Zo was hij samen met Ton van Zonneveld auteur van de *Atlas van het toezicht*. Daarnaast schakelen Raden van Toezicht hem in voor advies of onderzoek van specifieke governance vraagstukken.

Voor een samenwerkingsverband Passend Onderwijs ontwikkelde hij een passend governance model. Praktische governance ervaring deed hij onder meer op als directeur/bestuurder Nederlands Huisartsen Genootschap en bij het Groene Hart Ziekenhuis.

Dr. Ton van Zonneveld was gepromoveerd organisatiepsycholoog. Hij had speciale belangstelling voor het functioneren van Raden van Toezicht en Raden van Bestuur, zowel apart als in relatie tot elkaar. Hij verzorgde als docent scholing voor toezichthouders. Hij publiceerde onder andere (samen met Henk den Uijl) *Zorg voor toezicht* en (samen met Bas Baanders) de *Atlas van het toezicht*. Hij was lid van de Wetenschappelijke Adviesraad van de NVTZ en werkte bij verschillende universiteiten en adviesbureaus. Ton overleed helaas in maart 2018.

Drs. Mat Botman richt zich vanuit Botman Advies op begeleiding van bestuurders en Raden van Toezicht/Raden van Commissarissen in de sectoren zorg, welzijn, onderwijs en woningcorporaties. Hij is specialist als het gaat om governance vraagstukken en wordt vaak gevraagd als extern begeleider van (zelf)evaluaties van Raden van Toezicht. Daarnaast is hij als toezichthouder verbonden aan Youké sterke jeugd (jeugd zorg), en Sailwise (watersport voor mensen met een beperking) en is hij voorzitter Raad van Commissarissen Heuvelrug Wonen (woningcorporatie). Tevens is hij docent bij de NVTZ en VTOI academies en bij de postmaster controllersopleiding aan de VU.

