



Raden van toezicht in de zorg een verkenning naar het expliciteren van hun rol

Thesis Master of Health Business Administration
Erasmus Centrum voor Zorgbestuur, Erasmus Universiteit Rotterdam
M. van Grotel MSc LLB
April 2019

Begeleider: dr. M. Ott
Tweede beoordelaar: dr. M. Janssen

Voorwoord

De wens om te starten met de MhBA kwam voort uit nieuwsgierigheid naar nieuwe concepten en ideeën en een behoefte aan uitdaging. Op beide punten heeft de MhBA me veel gebracht. Een extra en zeer waardevolle toevoeging hierop is de groep medestudenten waar ik zowel wat betreft inhoudelijke verdieping als informeel contact enorm veel plezier aan beleefd heb.

Met mijn achtergrond in beleid- en management van de gezondheidszorg en rechtsgeleerdheid zal interesse in governance in de zorg niet bevreemden. Ook in mijn werk als directeur van de Nederlandse Vereniging voor Anesthesiologie heb ik voortdurend te maken met vraagstukken rondom bestuur, toezicht en verantwoorden en zie ik in praktijk hoe gekozen scenario's uitwerken, zowel binnen als buiten de vereniging. De plek van raden van toezicht in de governance in de zorg boeit mij dan ook. Enerzijds is het een wat mystieke en vrij afgeschermd rol waar buitenstaanders weinig inzicht in hebben, anderzijds heeft het publiek wel degelijk verwachtingen van een raad van toezicht, hetgeen met name naar voren komt bij incidenten.

Met dit onderzoek heb ik een kijkje mogen nemen in de vrij afgeschermd rol van raden van toezicht. In de eerste plaats wil ik de respondenten dan ook zeer bedanken voor hun medewerking. Zij hebben raden van toezicht en de plek daarvan in het geheel van de zorgorganisatie voor mij tot leven gebracht.

In een relatief korte periode is het onderzoek voltooid. Dit was niet gelukt zonder de steun en mogelijkheden vanuit mijn werkgever en collega's. Natuurlijk heeft ook mijn begeleider Marlies Ott hierin een grote rol gespeeld. Marlies, bedankt voor je oprechte interesse en het zoeken naar de vraag achter de vraag. Regelmatig toetste je of ik ook wijzer ben geworden door het onderzoek. Ik hoop dat je die vraag uiteindelijk bevestigend kan beantwoorden. Daarnaast wil ik Maarten graag bedanken voor zijn scherpe vragen bij het onderzoeksvoorstel en de beoordeling. Michiel, Michel, fijn om dit proces samen te doorlopen! En Michiel, wat was het gezellig op onze vaste 'stek'!

Lieve Coen, wat is het fijn dat je me de ruimte geeft om mijn weg te volgen en er toch altijd voor me bent. Ik kijk uit naar meer tijd samen! Familie, vrienden, dank voor de weinige maar nodige ontspanningsmomenten tussendoor. Velen hebben de afgelopen periode gezegd: "laat maar weten wanneer je het weer wat rustiger hebt". Het is zo ver!

Breda, april 2019

Marloes van Grotel

Samenvatting

Alle zorginstellingen zijn verplicht een raad van toezicht te hebben gezien dit een belangrijk onderdeel is in het systeem van check and balances en het vertrouwen van de maatschappij in de zorgorganisatie. Toch is niet geheel helder wat precies de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van het toezicht. Om dit te expliciteren zijn diverse initiatieven genomen door de politiek en de zorgsector zelf. Deze initiatieven geven ofwel zelf invulling aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het toezicht of proberen raden van toezicht hiertoe te bewegen. Centrale vraag is dan ook: waarom wordt er naar explicitering gestreefd en hoe dragen raden van toezicht daar zelf aan bij?

Om dit inzichtelijk te maken is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd met een verkennend karakter. Het onderzoek is benaderd vanuit drie perspectieven: (1) een literatuuronderzoek, (2) documentenanalyse en (3) interviews met toezichthouders. De documentenanalyse bestaat uit beschikbare statuten, reglementen, informatieprotocollen en toezichtplannen/-visies van de onderzochte raden van toezicht.

De behoefte aan meer duidelijkheid over de rol lijkt al te bestaan sinds het opkomen van het raad van toezicht model in de jaren '90. Ontwikkelingen die deze behoefte hebben versterkt, zijn onder meer het nieuwe zorgstelsel, een aantal incidenten en het debat over falend toezicht en de vraag naar proactief toezicht. De literatuur acht explicitering van belang voor de relatie tussen interne toezichthouders onderling, het functioneren van de raad van toezicht, de relatie met de raad van bestuur en de buitenwereld. Elementen die hierin aandacht verdienen zijn de mate van betrokkenheid van het toezicht, de informatie- en netwerkrol, de waarden waarop het toezicht zijn visie baseert en de strategische agenda met toetsingskader. Instrumenten die een raad van toezicht hierbij kan inzetten zijn gesprekken over rolopvattingen en vastlegging daarvan in een toezichtvisie en daarop gebaseerd toezichtplan en toetsingskader.

Uit de interviews blijkt dat alle toezichthouders in praktijk bezig zijn met het expliciteren van hun rol. De mate waarin, de wijze waarop en de invulling daarvan verschilt. Toezichthouders gebruiken daarvoor met name de jaarlijkse evaluatie. Toezichthouders ervaren een betere groepsdynamiek door het onderling voeren van gesprekken over het functioneren van de raad van toezicht. Het lijkt nog geen gewoonte om de visie op toezicht en gewenste rolinvulling schriftelijk vast te leggen in een toezichtplan/-visie. Wijze van totstandkoming, inhoud en ervaren effect van beschikbare toezichtplannen/visies verschillen. Een toezichtplan/-visie kan houvast geven voor de invulling en evaluatie van de rol als toezichthouder. Ook kan het proces van het delen, expliciteren en gemeenschappelijk maken van visies en rolopvattingen van individuele toezichthouders leiden tot een beter en effectiever team.

De rol die raden van toezicht in praktijk innemen is slechts deels geëxpliciteerd. Uit de documentatie en de interviews blijkt dat in explicitering met name aandacht is voor de taak,

oriëntatie en aanpak van het toezicht, de strategische aandachtspunten en het formele minimum van betrokkenheid, verkrijging van informatie en de interne netwerkrol. Er zijn een aantal onderwerpen die in documentatie noch praktisch weinig aandacht lijken te krijgen. Zo kan de mate van betrokkenheid als het gaat om de gewenste opstelling per dossier meer aandacht krijgen, zodat duidelijk is op welke dossiers interactie met de raad van toezicht wordt verwacht en met welke intensiteit die rol wordt uitgevoerd. Daarnaast kan het formuleren van ijkpunten helpen om de voor de checks and balances noodzakelijke tegenmacht te vormen.

Het is aan te bevelen om in gesprekken, zoals de jaarlijkse evaluatie, niet alleen aandacht te besteden aan inhoudelijke thema's en evaluatie van het functioneren, maar ook expliciet aandacht te hebben voor gewenste rolopvattingen. Het proces van het delen van visies en rolopvattingen, expliciteren en gemeenschappelijk maken kan voorkomen dat individuele toezichthouders ieder in hun eigen rol zitten en leiden tot een beter en effectiever team. Schriftelijke vastlegging daarvan kan behulpzaam zijn voor nieuwe toezichthouders, in crisissituaties en biedt transparantie richting interne en externe belanghebbenden. Ten slotte kan ook het openbaar maken van toezichtplannen/-visies helpen in transparantie naar de maatschappij. Openbaarmaking is relevant voor zover de inhoud heldere verwachtingen schept voor de buitenwereld, ofwel: wat ziet de raad van toezicht als haar taak, wat is haar visie op toezicht en welke belangen weegt zij mee.

Summary

All health care institutions are obliged to have a supervisory board as this is seen as an important part of the check and balances system and the confidence of society in said health care institutions. However, it is not entirely clear which responsibilities and authorities these boards carry. Making this more explicit, various initiatives from politicians and the health care sector are taken. The initiatives are however concentrated on filling the responsibilities and authorities themselves or on moving supervisory boards into this direction. The core question is: why is clarification the main focus and what is the contribution of the supervisory boards?

Qualitative research of an exploratory nature has been carried out to make this transparent. This research was approached from three perspectives: (1) literary research, (2) document analysis and (3) interviews with regulators. The document analysis consists of available by-laws, information protocols and supervisory board plans/visions of the examined supervisory boards.

The need for greater clarity on the role seems to be of existence since the two-tier-board model of the nineties. Developments that have further strengthened this are the new health care system, incidents and the debate on the supervisory board's failings and the demand of proactive supervision. More clarity is considered to be of relevance for the relationship between the supervisory board members, the performance of the supervisory board, the relationship with board members and stakeholders. Elements requiring focus are the level of involvement of the supervisory board, the information and networking role, the values on which the supervisory board bases its vision and the strategic agenda including its assessment framework. Instruments to be used by a supervisory board are discussions on the perceptions on different roles and its written reports in a supervisory board vision and a plan and assessment framework based on this.

The interviews show that all supervisory board members are in practice explicating their role. The extent to and the manner in which they are explicating their role and the interpretation thereof differs. The members of the supervisory boards mostly use the annual evaluation for this. They experience better group dynamics through mutual discussions about the functioning of the supervisory board. It doesn't seem to be a habit to document the vision and role interpretation in a supervisory board plan/vision. Method of realization, content and perceived effect of available plans/visions differ. A plan/vision can be of help with regards to the fulfillment and evaluation of the role as member of the supervisory board. Also, the process of sharing, making explicit and making visions and role interpretations of the individual members of the supervisory board common, can lead to a better and more effective team.

The role which supervisory boards take in practice is only partly made explicit. Documentation and interviews show that explicitising usually focusses on the task, orientation and approach

of the supervisory board, strategic concerns and the formal minimum level of involvement, obtaining information and the internal networking role. There are a number of topics that seem to receive little attention either in documentation or in practice. For example, the level of involvement per topic with regard to the desired position can receive more attention, so that it is clear on which topics interaction with the supervisory board is expected and with which intensity that role is performed. In addition, the formulation of benchmarks can help to form the counter power needed for checks and balances. In addition, the formulation an assessment framework can help to form the counter power needed for checks and balances.

It is recommended to focus in the annual evaluation not only on substantive areas of concern and performance evaluation, but also on the perception of different roles. The process of sharing visions and role perceptions, making it explicit and making it common can prevent individual supervisory board members from being in their own roles and can lead to a better and more effective team. Written documentation can be useful for new supervisory board members, in times of crisis and offers transparency for internal and external stakeholders. Finally, making plans/visions of the supervisory board public can help with regards to transparency towards society. Making this information public is relevant insofar as the content creates clear expectations for stakeholders, in other words: what does the supervisory board see as its task, what is its vision and what interests does it take into account.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Summary.....	7
1. Inleiding.....	11
1.1. <i>Introductie</i>	11
1.2. <i>Doel- en vraagstelling</i>	12
1.3. <i>Relevantie (maatschappelijk, wetenschappelijk, praktijk)</i>	13
1.4. <i>Leeswijzer</i>	13
2. Methoden.....	15
2.1. <i>Onderzoeksopzet</i>	15
2.2. <i>Databronnen en -verzameling</i>	15
2.2.1. Literatuur	16
2.2.2. Documenten.....	16
2.2.3. Interviews	17
2.3. <i>Data-analyse</i>	18
2.4. <i>Betrouwbaarheid en validiteit</i>	18
3. Ontwikkeling en context van de vraag naar explicitering	21
3.1. <i>Ontwikkeling van het interne toezicht</i>	21
3.1.1. Start ontwikkeling raad van toezicht model.....	21
3.1.2. Nieuw zorgstelsel en gevolgen voor het toezicht	22
3.1.3. Debat over governance na misstanden op het gebied van falend toezicht	24
3.1.4. Vraag naar proactief toezicht.....	24
3.2. <i>Recente initiatieven gericht op explicitering van de rol van een raad van toezicht</i>	26
3.2.1. Politiek.....	26
3.2.2. Governancecode Zorg.....	27
3.2.3. Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn.....	28
3.3. <i>Samenvattend: initiatieven ter explicitering en achtergrond</i>	29
4. Theoretisch kader	31
4.1. <i>De rol van de raad van toezicht</i>	31
4.2. <i>Elementen ter explicitering</i>	32
4.2.1. Mate van betrokkenheid van het toezicht	32
4.2.2. Waarden waarop het toezicht zijn visie baseert.....	34

4.2.3.	Strategische agenda met toetsingskader	34
4.3.	<i>Instrumenten ter explicitering</i>	37
4.4.	<i>Effect van explicitering voor het functioneren van raden van toezicht.....</i>	37
4.5.	<i>Samenvattend: elementen en instrumenten ter explicitering en het effect daarvan</i>	38
5.	Resultaten documentatie	39
5.1.	<i>Taak en aanpak.....</i>	39
5.2.	<i>Mate van betrokkenheid.....</i>	40
5.3.	<i>Informatie- en netwerkkrol</i>	41
5.4.	<i>Waarden.....</i>	42
5.5.	<i>Strategische agenda en toetsingskader</i>	43
5.6.	<i>Instrumenten</i>	43
5.7.	<i>Samenvattend: geëxpliciteerde elementen in documentatie van raden van toezicht.....</i>	44
6.	Interviews.....	47
6.1.	<i>Mate van betrokkenheid.....</i>	47
6.2.	<i>Informatie- en netwerkkrol</i>	49
6.3.	<i>Waarden.....</i>	52
6.4.	<i>Strategie en beoordelingskader</i>	53
6.5.	<i>Instrumenten</i>	54
6.6.	<i>Effect op functioneren</i>	56
6.7.	<i>Samenvattend: explicitering in praktijk.....</i>	57
7.	Conclusies, discussie en aanbevelingen.....	61
7.1.	<i>Conclusies.....</i>	61
7.2.	<i>Discussie en aanbevelingen.....</i>	62
8.	Bibliografie	65
Bijlage 1	Topiclijst.....	69
Bijlage 2	Codeerschema	71

1. Inleiding

1.1. Introductie

De transparantie-eisen die per algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi) zijn vastgesteld vereisen dat instellingen die zorg aanbieden die valt onder de Zorgverzekeringswet of Wet langdurige zorg, een orgaan hebben dat toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en dat met raad ter zijde staat (CIBG, 2017). Het is dus verplicht om als zorginstelling twee formeel gescheiden organen in te stellen, het zgn. two-tier model: één voor het toezichthouden en één voor de dagelijkse of algemene leiding (ibid.) (van Montfort & Boers, 2009). Deze scheiding is gebaseerd op de trias politica, de leer der machtscheiding, waarbij voorkomen moet worden dat alle macht bij één persoon of orgaan ligt en er meerdere organen moeten zijn die elkaars functioneren bewaken (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2009). Het orgaan belast met het toezicht wordt ingevuld door een raad van toezicht of raad van commissarissen¹ (van Montfort & Boers, 2009).

Raden van toezicht zijn dan ook een belangrijk onderdeel in een breder systeem van checks and balances, het geheel aan instrumenten die het bestuur van een instelling 'bij de les houden' en prikkelen tot presteren (Algemene Rekenkamer, 2008a) (Algemene Rekenkamer, 2008b). Tevens kan intern toezicht het verticaal toezicht namens de minister en het vertrouwen van de omgeving in het bestuur en de organisatie versterken (Algemene Rekenkamer, 2008a). Dit is alleen nog maar belangrijker geworden met de ontwikkeling van government naar governance, waarbij de overheid zich terugtrekt en het bestuur van zorginstellingen versterkt moet worden ter borging van het publieke belang (Goodijk R., 2012) (van Montfort & Boers, 2009). Daarbij hebben incidenten gemaakt dat het intern toezicht in toenemende mate wordt gezien als mechanisme om misstanden te voorkomen, waarmee hoge verwachtingen aan het toezicht worden gesteld (Putters & Veerdonk, 2012) (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2009) (Huse, 2005) (Minichilli, Zattoni, & Zona, 2009)

De maatschappij heeft dan ook hooggespannen verwachtingen van raden van toezicht van zorginstellingen (van Montfort & Boers, 2009), zo laat ook recente berichtgeving zien:

"De transformerende zorgmarkt vraagt om een Raad van Toezicht die niet op afstand toezicht houdt, maar juist nauw betrokken is bij de organisatie en tijdig ingrijpt als blijkt dat het bestuur tekort schiet." Nederlandse Vereniging van Banken, 13 maart 2019

"De raad van toezicht stond te veel op afstand, stelde zich onvoldoende kritisch op en werd in bepaalde gevallen niet, te laat of onvolledig geïnformeerd." "Bovendien heeft de raad van toezicht van Alliade in de onderzochte periode in onvoldoende mate haar taak als intern toezichthouder vervuld. Het vertrouwen van de inspectie in de raad van

¹ In verband met leesbaarheid wordt in deze scriptie gesproken over 'raad van toezicht'.

bestuur en de raad van toezicht is hierdoor ernstig geschaad." Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd, 5 maart 2019

Gezien deze verwachtingen is het belangrijk dat een raad van toezicht aan de buitenwereld duidelijk maakt vanuit welke invalshoek hij handelt, zodat belanghebbenden weten wat ze kunnen verwachten van de toezichthouder (Algemene Rekenkamer, 2008b). Immers, raden van toezicht kunnen in praktijk op veel verschillende manieren invulling geven aan hun taken (van Montfort & Boers, 2009). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de relatie tot het bestuur en welke belangen prevaleren (van Montfort & Boers, 2009). Toezichthouden is iets anders dan besturen; je hoort niet 'op elkaars stoel' te gaan zitten (Goodijk, 2017). Maar wat omvat toezichthouden dan wel?

De door het kabinet ingestelde Commissie Behoorlijk Bestuur concludeert dat het gezien de essentiële taak van raden van toezicht bevreemding wekt dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid en bevoegdheden (Halsema, Februari, van Kalleveen, & Terpstra, 2013). Om deze onduidelijkheid weg te nemen zijn door zowel de politiek als de zorgsector zelf een aantal initiatieven ontplooid, gericht op de explicitering van de rol van de raad van toezicht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het wetsvoorstel Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (Tweede Kamer, 2016a), de Governancecode Zorg uit 2017 (Brancheorganisaties zorg, 2017) en de voorwaarden van Goed Toezicht (NVTZ, 2016) met bijbehorend accreditatieprogramma van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ) (NVTZ, 2018). Deze regelingen doen verschillende pogingen om de rol van een raad van toezicht te expliciteren, ofwel door zelf een omschrijving te geven ofwel door raden van toezicht hiertoe te bewegen. Wanneer heldere richtlijnen in regelgeving ontbreken, moeten raden van toezicht hun eigen rol ontwikkelen en precies omschrijven (van de Loo & Winter, 2014). Onduidelijk is of en zo ja, op welke wijze, raden van toezicht in praktijk invulling geven aan deze explicitering en of dit helpt in de uitvoering van het toezicht.

1.2. Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is inzichtelijk maken of en op welke wijze raden van toezicht actief bezig zijn met de explicitering van hun rol en de aanpak van het toezicht en of dit bijdraagt aan de uitvoering van het toezicht.

De doelstelling wordt gerealiseerd middels (1) een literatuuronderzoek, (2) documentenanalyse en (3) gesprekken met toezichthouders.

Centrale vraag: waarom wordt er naar explicitering van de rol van raden van toezicht in de zorg gestreefd en hoe dragen raden van toezicht daar zelf aan bij?

Subvragen:

- A. Welke initiatieven zijn genomen ter explicitering van de rol van een raad van toezicht in de zorg en wat is de achtergrond van deze initiatieven?
- B. Welke elementen van de rol kunnen geëxpliciteerd worden, welke instrumenten kunnen hiervoor worden ingezet en welk effect wordt daarvan verwacht?
- C. Welke elementen omvat deze explicitering in documentatie van raden van toezicht?
- D. Zijn raden van toezicht in praktijk bezig met explicitering van hun rol en zo ja, welke elementen krijgen hierbij aandacht en op welke wijze wordt dit vormgegeven?
- E. Ervaren raden van toezicht effect van explicitering op hun functioneren en zo ja, op welke punten?

1.3. Relevantie (maatschappelijk, wetenschappelijk, praktijk)

In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over de ontwikkeling en professionalisering van toezicht en over de lessen uit falend toezicht, onder meer door Goodijk (2017) (2013) (2012). Daarnaast zijn de laatste jaren nieuwe initiatieven ontstaan, zoals het programma Goed Toezicht van de NVTZ (NVTZ, 2016)(NVTZ, 2018). Over de uitvoering en effecten van deze nieuwe initiatieven is nog geen literatuur of onderzoek bekend. Deze scriptie kan hieraan een bijdrage leveren.

Ook vanuit maatschappelijk perspectief is beantwoording van de onderzoeksvraag relevant. Zorginstellingen dienen een maatschappelijk belang. Hoewel governance geen doel op zich is, draagt een functionerend governancestelsel bij aan het presteren van een instelling en uiteindelijk ook aan de kwaliteit van zorg (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2009). Vandaar dat ook de politiek initiatieven neemt om het toezicht te verbeteren, zoals door het instellen van de Commissie Behoorlijk Bestuur en het voorstel van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (Tweede Kamer, 2013) (Tweede Kamer, 2016a). In dit opzicht kan het onderzoek tegemoetkomen in de maatschappelijke behoefte om verantwoording af te leggen aan de samenleving over de rol van de raad van toezicht en bijdragen aan de maatschappelijke discussie over goed toezicht.

Ook zijn de resultaten relevant voor toezichthouders. Dit onderzoek biedt een inkijkje in de praktijk van andere raden van toezicht en mogelijk handvatten om hun voordeel mee te doen.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de methode van onderzoek beschreven. Hoofdstuk 3 en 4 behandelen respectievelijk deelvraag A en B vanuit de theorie. Hoofdstuk 3 gaat in op de ontwikkeling en achtergrond van de vraag naar explicitering. Hoofdstuk 4 geeft het theoretisch kader over de rol van de raad van toezicht, de elementen en instrumenten ter explicitering en het verwachte effect daarvan. In hoofdstuk 5 en 6 worden de resultaten van dit onderzoek beschreven. Daarbij

gaat hoofdstuk 5 in op de resultaten uit documentatie ter beantwoording van deelvraag C. Hoofdstuk 6 bespreekt op de resultaten uit interviews ter beantwoording van deelvragen D en E, over explicitering en het ervaren effect hiervan in praktijk. In hoofdstuk 7 worden de conclusies, discussie en aanbevelingen behandeld.

2. Methoden

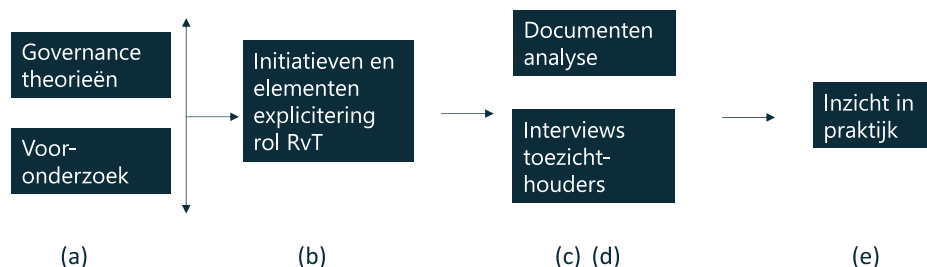
In dit hoofdstuk worden de toegepaste onderzoeksopzet, de in het onderzoek betrokken databronnen, de wijze van dataverzameling en analyse beschreven ter verantwoording van de methodologische keuzes in dit onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

2.1. Onderzoeksopzet

Het doel van het empirische onderzoek is inzichtelijk maken of en op welke wijze raden van toezicht in praktijk bezig zijn met de explicitering van hun rol en of dit bijdraagt aan de uitvoering van het toezicht. In de literatuur wordt ruim aandacht besteed aan het waarom van explicitering. Eveneens biedt de literatuur een eerste aanzet voor elementen die concreet gemaakt kunnen worden, maar mij zijn geen onderzoeken bekend over explicitering in de praktijk. Het betreft dan ook een onderzoek met een verkennend karakter, wat maakt dat is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Het onderzoek wordt benaderd vanuit drie perspectieven: (1) een literatuuronderzoek, (2) documentenanalyse en (3) gesprekken met toezichthouders.

In figuur 1 is de onderzoeksopzet visueel weergegeven. In woorden luidt de onderzoeksopzet als volgt: (a) Uit een bestudering van de literatuur volgt welke (b) initiatieven worden ondernomen ter explicitering van de rol van een raad van toezicht en welke elementen deze kan omvatten. Middels (c) een analyse van documentatie van raden van toezicht is gekeken in hoeverre deze elementen terugkomen in de documentatie en zijn (d) interviews gehouden om inzicht te krijgen in de explicitering in de praktijk en de bijdrage daarvan aan het functioneren. Voorafgaande resulteert in (e) meer inzicht in de praktijk van explicitering van de rol van raden van toezicht.

Figuur 2 Onderzoeksopzet



2.2. Databronnen en -verzameling

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende databronnen. Deze zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Databronnen en-verzameling

Deelvraag	Bronnen	Soort/aantal	Ontsluiting
A en B	Literatuur	Artikelen uit wetenschappelijke- en vaktijdschriften, (beleids)rapporten, boeken, Kamerstukken, oraties, promotieonderzoeken en scripties	Inhoudsanalyse
	Documenten	Beleidsdocumenten NVTZ	Inhoudsanalyse
C	Documenten	Toezichtplannen/visies raden van toezicht zorginstellingen waar beschikbaar Statuten & reglementen waar beschikbaar	Inhoudsanalyse
	Personen	Toeziethouders zorginstellingen (5)	Face-to-face interview

2.2.1. Literatuur

Literatuuronderzoek vormt de theoretische basis voor dit onderzoek. Met behulp van literatuur is getracht het onderwerp van onderzoek met de juiste begrippen te beschrijven en te begrijpen wat zich afspeelt. Het betreft dan voornamelijk literatuur over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het toezicht en initiatieven tot verbetering van het toezicht. Tevens is informatie verkregen uit onderzoeks- en beleidsrapporten, onder meer om informatie over de context van het vraagstuk te verzamelen, zoals de chronologische ontwikkeling van raden van toezicht. Google en Google Scholar zijn gebruikt als zoekinstrument. Sleutelwoorden die hier initieel bij zijn gebruikt, soms in combinatie, zijn: explicitering, evaluatie, falend toezicht, functioneren, goed bestuur, governance, governancecode, intern toezicht, NVTZ, ontwikkeling, ontwikkelingsfasen, proactief, raad van commissarissen, raad van toezicht, roldialoog, rollen, taken, toezichthouder, toezichtvisie, verantwoordelijkheden, wet bestuur en toezicht rechtspersonen. Daarnaast is gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethodiek om relevante aanvullende literatuur te selecteren. Dit heeft geleid tot data uit artikelen uit wetenschappelijke- en vaktijdschriften, (beleids)rapporten, boeken, Kamerstukken, oraties, promotieonderzoeken en scripties. De literatuur is na beoordeling op relevantie gebruikt voor de theoretische basis.

2.2.2. Documenten

Voor beantwoording van deelvraag C zijn de websites van de organisaties waar de respondenten toezichthouden bestudeerd en binnen deze websites gezocht naar relevante documentatie, zoals statuten, reglementen, toezichtplannen/-visies en informatieprotocollen. Slechts één organisatie heeft deze informatie deels openbaar beschikbaar. De resterende documentatie is opgevraagd bij de respondenten door aan het eind van het interview te vragen naar relevante documentatie van de organisatie over de rol van de raad van toezicht. Alle

respondenten reageerden positief, maar ontvangst van deze stukken liet soms even op zich wachten. Deels moesten respondenten deze opvragen bij de secretaris. Om die reden zijn de statuten van de organisaties voor het merendeel verkregen via het handelsregister van de Kamer van Koophandel.

Tabel 2 Overzicht documentatie

Nummer instelling	Type zorginstelling	Documentatie
I	GGZ	Statuten (2017), reglement raad van toezicht (2018)
II	Re-integratie	Statuten (2016), toezichtplan (2018)
III	Gehandicaptenzorg	Statuten (2018), toezichtplan (2017)
IV	Zelfstandige behandelcentra	Statuten (2016)
V	Ziekenhuis	Statuten (2017), reglement raad van toezicht (2016), informatieprotocol (2014)
VI	Ziekenhuis	Statuten (2017), reglement raad van toezicht (2017), informatieprotocol (2018), visie op toezicht (2018)
VII	Ziekenhuis	Statuten (2015), reglement raad van toezicht (2018)

Waar bekend is het jaartal vermeld waarin de documentatie is vastgesteld.

2.2.3. Interviews

Ter beantwoording van deelvragen D en E zijn personen geïnterviewd in hun functie van lid van de raad van toezicht van (een) organisatie(s) met een WTZi toelating. De geïnterviewden zijn geselecteerd vanuit mijn netwerk, omdat deze mensen makkelijk benaderbaar zijn en het waarschijnlijker is dat zij bereid zijn op korte termijn tijd vrij te maken voor een interview. De selectie is daarmee niet aselekt, maar gezien generaliseerbaarheid van de conclusies geen doel van deze studie vormt is dit geen probleem. Alle genodigden hebben positief gereageerd.

Tabel 3 Overzicht respondenten

Toezichthouder	Houdt toezicht op instelling
A	I en II
B	III
C	IV
D	V en VI
E	VII

Op basis van de literatuurstudie is een selectie van topics gemaakt die zijn gebruikt voor de semigestructureerde interviews met de toezichthouders. Er ontstond daarin soms ook interactie waarin de interviewer heeft doorgevraagd of een reflectie gaf, waardoor de respondent geprikkeld werd om verder op het onderwerp door te gaan of een bepaald onderwerp op te pakken. Alle toezichthouders zijn individueel en in een face to face gesprek geïnterviewd op de door de toezichthouder gekozen locatie. De duur van de interviews was gemiddeld 70 minuten, variërend van 42 tot 98 minuten.

2.3. Data-analyse

De interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen en vervolgens woordelijk getranscribeerd. Middels Atlas.ti zijn de uitwerkingen van de interviews en de documenten gecodeerd. Omdat onderzoeker uit de theorie al concepten heeft gedefinieerd aan de hand waarvan ook de topiclijst is opgesteld, is gekozen voor een meer deductieve aanpak van coderen in de vorm van 'thick analysis' of 'Directed content analysis (DCA)' (Van Staa & De Vries, 2014) (Van Staa & Evers, 2010). Na de voorbereiding is een codetabel/categorisatiematrix ontwikkeld waarbij uit de theorie gedestilleerde elementen de hoofdcategorieën vormen en deze zijn opgesplitst in meer gedetailleerde sub codes. Vervolgens zijn de data gecodeerd op basis van deze tabel. Tijdens het coderen zijn een aantal nieuwe codes toegevoegd. Vervolgens zijn de labels waar nodig gereduceerd en geschoond door bijvoorbeeld synoniemen te groeperen. Het uiteindelijke codeerschema (resultaat van deductieve en inductieve aanpak) is te vinden in bijlage twee.

Ten slotte zijn de hoofd- en subcategorieën beschreven in het resultaten hoofdstuk waarbij tevens een vergelijking tussen de verschillende respondenten en/of organisaties is gemaakt. Waar onderzoeker van mening is dat citaten de beschrijving of vergelijking illustreren zijn deze toegevoegd. Daarbij is nauwelijks aan het woordelijke citaat geschaafd, alleen waar dit makkelijker leest is een enkele correctie doorgevoerd door bijvoorbeeld herhalingen te verwijderen.

2.4. Betrouwbaarheid en validiteit

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek, ofwel de mate waarin de resultaten onafhankelijk zijn van toeval, te borgen zijn een aantal maatregelen genomen (Baarda, et al., 2013). De gevolgde methode is nauwkeurig en gedetailleerd omschreven en de topiclijst en codetabel zijn toegevoegd. Tevens zijn alle data gearchiveerd.

Door middel van datatriangulatie, ofwel meerdere methoden van dataverzameling, wordt de interne validiteit van dit onderzoek vergroot (Baarda, et al., 2013) (Devers, 1999). In deze studie betreft het de combinatie van interviews en documenten. Om de externe validiteit van dit onderzoek te borgen zijn de rol van de onderzoeker en de context van het onderzoek

beschreven. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat de verkregen informatie gekleurd is door sociale wenselijkheid en dus de validiteit te borgen, zijn niet alleen directe vragen gesteld over welke elementen geëxpliciteerd zijn maar zijn ook meer indirecte, inhoudelijke vragen gesteld (Baarda, et al., 2013).

3. Ontwikkeling en context van de vraag naar explicitering

Dit hoofdstuk behandelt deelvraag A over de initiatieven die worden genomen ter explicitering van de rol van een raad van toezicht en de achtergrond hiervan. Eerst komt de ontwikkeling van het toezicht aan bod, waarna de recente initiatieven gericht op explicitering vanuit de politiek en de zorgsector worden toegelicht.

3.1. Ontwikkeling van het interne toezicht

3.1.1. Start ontwikkeling raad van toezicht model

Sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw is het raad-van-toezicht-model gemeengoed in de Nederlandse gezondheidszorg (Van Ooijen 2013). Dit model was in die tijd niet verankerd in de wetgeving. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuur en raad van toezicht waren niet helder (Goodijk R. , 2017). Invulling moest komen in statuten en reglementen van de zorginstellingen zelf (ibid.). Dit leidde tot onduidelijkheid, zo concludeerde de Commissie Health Care Governance in 1999. De commissie (1999) geeft dertig aanbevelingen om het bestuur en toezicht zo goed mogelijk te organiseren. Over de rol van de raad van toezicht stelt de commissie dat *"in het veld behoefte [is] aan spelregels en aan duidelijkheid over health care governance en over het functioneren van de raad van toezicht en het samenspel tussen raad van toezicht en raad van bestuur in het bijzonder"*. Daarnaast geeft de commissie aan: *"In het algemeen bieden alleen de statuten van de stichting houvast voor de functie van de raad van bestuur en de raad van toezicht. Omdat de statuten van zorgorganisaties onderling verschillen en niet altijd even concreet zijn verwoord, is er in de praktijk onduidelijkheid over de rol van de raad van toezicht en diens functioneren. Ook is vaak niet duidelijk vanuit welk perspectief en referentiekader de raad van toezicht zijn toezichthoudende rol invult"*. Het rapport van de commissie (1999) zorgt voor een aftrap tot bezinning op de governance in het semipublieke domein (Goodijk R. , 2012).

Met betrekking tot het toezicht beveelt de Commissie Health Care Governance dan ook aan te zorgen voor een wettelijke verankering van de positie van de raad van toezicht en normen op te stellen. Aan de normen, ook wel ijkpunten genoemd, kan het handelen van het bestuur worden getoetst. Met ijkpunten wordt bedoeld op een referentiekader dat de raad van toezicht gebruikt om te beoordelen hoe de instelling in het algemeen en bestuur in het bijzonder functioneren (Meurs & Schraven, 2002). Over deze ijkpunten moet openheid en helderheid bestaan tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht, dus moeten deze expliciet en inzichtelijk gemaakt worden. Dit is tevens van belang voor transparantie richting de organisatie en externe belanghebbenden.

Drie jaar na de aanbevelingen van de Commissie Health Care Governance hebben Meurs en Schraven (2002) onderzoek gedaan naar het functioneren van de raden van toezicht in de zorg.

Zij concluderen dat de meeste raden van toezicht – met name bij grote instellingen – een belangrijke professionaliseringsslag gemaakt hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van toezichthoudersprofielen, zittingsduur, benoemingsprocedures en reglementering. De aandacht van het toezicht gaat vooral uit naar strategisch beleid en financiën en minder naar kwaliteit van zorg, het patiëntenperspectief en risicobeheersing. In meer dan de helft van de raden ontbreekt een beoordelingskader, wat betekent dat nog onduidelijk is welke criteria worden gehanteerd om te beoordelen hoe de instelling en bestuur functioneren (Meurs & Schraven, 2002). Hieruit volgt een risico dat men doorschiet in de formalisering en dat de doorontwikkeling naar het inhoudelijke toezicht onvoldoende plaatsvindt (ibid.). Meurs en Schraven (2002) bevelen raden van toezicht dan ook aan te werken aan een ontwikkeling van een inhoudelijk georiënteerd toezicht op basis van een geëxpliciteerd referentiekader, ofwel ijkpunten, en aan openbare verantwoording.

Bij de nieuwe meting in 2005 ziet men opnieuw een kwaliteitsslag in het proces van formalisering, maar geen significante verbetering in het inhoudelijk resultaatgericht toezicht (Meurs & Schraven, 2006). Zo ontvangt of bespreekt een kwart tot een derde van de raden van toezicht van grote zorgorganisaties geen periodieke rapportages over de strategische risicobeheersing en het beleid met betrekking tot interne beheerssystemen en heeft een kwart geen ijkpunten op basis waarvan wordt beoordeeld hoe de organisatie in het algemeen en de raad van bestuur in het bijzonder functioneert. Wel is bij de raden van toezicht die wel ijkpunten hebben afgesproken, kwaliteit van zorg hier vaker onderdeel van (ibid.). Mogelijk komt dit voort uit de toegenomen externe aandacht voor kwaliteitsbeleid en/of men meer ervaren is in het toezicht op de financiën en dus meer ruimte heeft. Grote instellingen scoren beter, maar ook hier zijn verbeterpunten (ibid.). Meurs en Schraven (2006) duiden deze uitkomst als zorgwekkend, omdat het werken met rapportages en eigen ijkpunten noodzakelijke voorwaarden zijn om tegenmacht vorm te geven. In de governance is het organiseren van tegenmacht en checks and balances, het toelaten van een kritisch oordeel van een betrekkelijke buitenstaander, essentieel (ibid.).

3.1.2. Nieuw zorgstelsel en gevolgen voor het toezicht

Met de invoering van het nieuwe zorgstelsel per 1 januari 2006 heeft gereguleerde marktwerking zijn intrede gedaan in de zorg. Het zorgstelsel is omgevormd van een aanbod gestuurd model met veel overheidsbemoeienis naar een vraaggerichte zorg met meer vrijheden én verantwoordelijkheden voor burgers, aanbieders en verzekeraars (van den Boomen, 2006). Zorginstellingen zijn een zwaardere verantwoordelijkheid gaan dragen voor het uitvoeren van publieke doelstellingen (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2009). Van zorginstellingen wordt een sterkere focus op externe ontwikkelingen, meer aandacht voor de behoeften van klanten en andere stakeholders, oog voor concurrentie en meer aandacht voor bedrijfsvoering gevraagd (Goodijk R. , 2012). Dit heeft gevolgen gehad voor de zorgorganisaties en het goed bestuur hiervan.

Het terugtreden van de overheid legt een grotere verantwoordelijkheid bij zorgorganisaties om tot een goede vorm van zelfregulering te komen op het gebied van bestuur, toezicht en verantwoording (Goodijk, 2013)(Tweede Kamer, 2004). Dit wordt geduid als de beweging van good government naar good governance (Goodijk R. , 2012). De behoefte aan sterke interne tegenmacht neemt toe naarmate zorgbestuurders meer risico's en meer marktprikkels ondervinden en de vraagzijde zich sterker ontwikkelt (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2009). Bij het beleggen van steeds meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij besturen van instellingen horen dan ook checks and balances (Minderman & Berg, 2012). De vrijheid en verantwoordelijkheid die het nieuwe zorgstelsel zorgorganisaties geeft gaat gepaard met publieke verantwoording (Meurs & van der Grinten, 2006). De raad van toezicht heeft hierin een belangrijke rol. Deze ziet immers toe op goede publieke verantwoording door de instelling, borgt goede interne verantwoording van de instelling naar de interne toezichthouder en legt zelf verantwoording af over de wijze waarop hij de toezichthoudende taak heeft vervuld (ibid.). Bij de minister leeft zelfs de verwachting dat externe toezichthouders gebruik kunnen maken van het werk van interne toezichthouders en dat als het interne toezicht goed geregeld is, het externe toezicht kan verminderen (Algemene Rekenkamer, 2008a) (VWS, 2006b).

Daarbij is transparantie over kwaliteit en veiligheid van zorg essentieel voor de werking van dit zorgstelsel (Raad voor de Volksgezondheid en zorg, 2013). Zorginstellingen moeten governance dan ook steeds meer met kwaliteit verbinden (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2009). Dit vraagt van raden van toezicht dat zij hun blik verbreden naar de kwaliteit van geleverde producten of diensten, naast financiën en bedrijfsvoering (Algemene Rekenkamer, 2008b). Daarin blijkt het lastig om te bepalen wat maatschappelijk relevante prestaties zijn, wanneer de kwaliteit goed is en hoe hierover informatie te verkrijgen (Algemene Rekenkamer, 2008a) (Algemene Rekenkamer, 2008b).

Ten slotte zijn veel zorginstellingen van relatief eenvoudige organisaties uit de vorige eeuw uitgegroeid tot grote en meer activiteiten omvattende concernverbanden (Goodijk, 2013). Daarmee zijn de risico's, onzekerheden en belangen toegenomen en is de besturing complexer geworden. Dat maakt ook toezichthouden ingewikkelder, door nieuwe en meerdere rechtsvormen met fiscale verwevenheden, combinaties van publieke en private activiteiten, horizontale en verticale verantwoordingslijnen en uiteenlopende vormen van financiering en aansturing (Goodijk R. , 2012) (Meurs & Schraven, 2006).

Deze hooggespannen verwachtingen onderstrepen naar de mening van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2008b) het belang van een duidelijke toezichtvisie. Hiermee maakt een raad van toezicht aan het bestuur, maar ook aan de buitenwereld, vooraf duidelijk vanuit welke invalshoek hij handelt, waarop hij toezicht houdt, welke informatie hij nodig heeft en wat de beoordelingscriteria zijn (ibid.).

3.1.3. Debat over governance na misstanden op het gebied van falend toezicht

In paragraaf 3.1.2. is beschreven hoe het nieuwe zorgstelsel en de ingezette deregulering grotere complexiteit en hybriditeit van zorginstellingen tot gevolg had (Goodijk R. , 2012). Door een combinatie van bestuurlijke fouten, verkeerde inschattingen of immoreel gedrag heeft dit geleid tot misstanden waarbij sprake was van falend toezicht (ibid.) (Goodijk, 2013). In de gezondheidszorg betreft dit bijvoorbeeld Zuiderzee ziekenhuizen, Meavita-Nederland, Espria / Philadelphia, Maasstad, Orbis, MST, Zonnehuizen en VU-medisch centrum (van Ooijen, 2013). Hoewel uit deze voorbeelden geen conclusies te trekken zijn over het falen van het intern toezicht in het algemeen, beïnvloeden zij de beeldvorming met een negatieve invloed op het vertrouwen in het interne toezicht (Goodijk R. , 2012). Volgens Goodijk (2012) zijn dit vaak geen incidenten, "maar een manifest van langduriger patronen van onevenwichtigheid, tekortkomingen of onverantwoord gedrag en discutabele mores". Problemen en incidenten ontstaan dan ook vooral in organisaties waar checks and balances in de governance onvoldoende zijn of ontbreken (ibid.). Een beperkte taakopvatting van de raad van toezicht, het verantwoordingsvacuüm, informatieasymmetrie tussen bestuur en toezicht en gebrekkige checks and balances zijn allen factoren die kunnen zorgen voor dominantie van het bestuur en daarmee onevenwichtige governance (Goodijk R. , 2012).

Alhoewel deze casus niet allemaal hetzelfde te typeren zijn, laat het merendeel zien dat de raad van toezicht niet meer voldoende wist waar de bestuurder, die zich meer als ondernemer ging gedragen, mee bezig was en welke risico's daarbij genomen werden (Goodijk R. , 2012). In te veel situaties ontbreekt het aan voldoende kritisch debat tussen bestuur en toezicht, is er sprake van een te meegaande houding van de raad van toezicht en onvoldoende zicht op en gebruik van early warnings, zijn er te weinig effectieve interventies op het moment dat het nodig is en wordt er te laat ingegrepen in sluipende processen (Goodijk, 2013). Zo constateerde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd² na het verscherpte toezicht op het VU medisch centrum in 2012-2013 dat de raad van toezicht te weinig zicht had op wat er in het ziekenhuis speelde en dat zij als collectief te weinig contact hebben gehad met andere betrokkenen dan de raad van bestuur (Heemskerk, 2013).

Interne toezichthouders worden steeds vaker aangesproken op een anticiperende rol (ibid.). Zoals Olden & Raaijmakers (2016) verwoorden: "Het risico voor commissarissen om op "de stoel van het bestuur" te gaan zitten is in de praktijk veel minder groot dan het risico dat hen achteraf wordt verweten te veel "op de achterbank" te zijn blijven zitten".

3.1.4. Vraag naar proactief toezicht

Met de invoering van het nieuwe zorgstelsel en de praktijkvoorbeelden van falende governance komt steeds meer aandacht voor een proactieve, strategische houding van het

² Tot 1 augustus 2018 Inspectie voor de Gezondheidszorg

intern toezicht naast de retrospectieve, intern gericht en controlerende rol (ibid.) (Raad voor de Volksgezondheid en zorg, 2013). Dit komt voort uit de gedachte dat goed toezicht een actieve en vroegtijdige inzet en betrokkenheid van de raad van toezicht vereist (Goodijk, 2013). De analyses van Goodijk (2012) laten zien dat een te beperkte taakopvatting een belangrijke oorzaak is van falend toezicht. Waar het toezicht zich voorheen richtte op het garanderen van het aanbod en het bewaken van het budget, wordt van het moderne toezicht verwacht dat toezichthouders verbetering en vernieuwing stimuleren, ondernemingsrisico's bewaken, met het bestuur sparren over mogelijke ontwikkelingen en de toekomst van de zorginstelling (Goodijk R. , 2012). Een raad van toezicht moet op het juiste moment kunnen corrigeren of interveniëren, hetgeen tijdigheid en proactiviteit vereist (Goodijk R. , 2012). Betekenisvol bijsturen kan enkel wanneer bijsturen structureel aan de voorkant van het proces plaatsvindt (Winter, 2017). Meerwaarde van een vroege betrokkenheid van het toezicht zit ook in de aanvullende perspectieven, hetgeen waarde biedt door te spiegelen, analyses aan te scherpen, aannames te onderzoeken, het hele spectrum te overzien en privaat en publiek belang af te wegen (ibid.).

Raden van toezicht moeten tussen de retrospectieve en proactieve rollen durven bewegen (Goodijk, 2013). In een retrospectieve rol ligt de nadruk op de interne beheerstaak, is controle gebaseerd op regels en afspraken, is de raad informatie-afhankelijk en functioneert vrij reactief (ibid.). Een nieuwe, meer proactieve houding vraagt daarnaast om intensieve betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling, een raad die actief is in het krachtenveld van de stakeholders en integraal toezicht uitoefent door het leggen van verbanden en het kunnen verbinden van inzichten (ibid.). Toezichthouders zijn in een proactieve rol minder afhankelijk van informatie van de raad van bestuur (Heemskerk E. , 2013). Door actieve en vroegtijdige inzet en betrokkenheid, kan een raad van toezicht tijdig en met passende instrumenten ingrijpen om escalatie te voorkomen (Goodijk, 2013) (Le Gras, 2017). Het kunnen schakelen tussen beide rollen en wanneer nodig een zekere tegenmacht kunnen vormen, moet leiden tot een betere governance in de praktijk (Goodijk R. , 2012). De ontwikkeling richting een pro actievere rol van het toezicht in de zorgsector staat niet op zichzelf, maar wordt ook in de private sector als in andere onderdelen van het publieke domein (bijvoorbeeld in de onderwijswereld en bij de woningcorporaties) gevoerd (Heemskerk, 2013) (Heemskerk, Heemskerk,, & Wats, 2013). Heemskerk, et al (2013) duidt dit als anticiperend toezicht, waarbij het toezicht zowel voor- als achteruit kijkt.

Naast een proactieve rol is er ook een vraag naar een nieuwe stijl van toezichthouden die minder intern gericht is en het publieke belang borgt (Raad voor de Volksgezondheid en zorg, 2013). In deze nieuwe stijl heeft het intern toezicht in de governance de maatschappelijke taken om tegenmacht te creëren ten opzichte van de raad van bestuur en andere interne organen, de belangen van stakeholders een stem te geven binnen de instelling en de publieke belangen te behartigen (ibid.). Dit vergt onder meer dat raden van toezicht extravert zijn en in dialoog met de buitenwereld.

Proactief toezicht vergt dat toezichthouders expliciet maken welke rol en verantwoordelijkheid het toezicht heeft, hoe de strategische agenda er uit ziet en welk toetsingskader wordt gebruikt (Goodijk, 2013). Daarnaast creëert de ontwikkeling richting proactief toezicht een nieuwe rol die toezichthouders al dan niet kunnen aannemen en is de vraag in hoeverre toezichthouders ook een rol zien in het borgen van het publieke belang. Het belang van explicitering neemt hierdoor toe.

3.2. Recente initiatieven gericht op explicitering van de rol van een raad van toezicht

3.2.1. Politiek

Zorginstellingen zijn op enkele uitzonderingen na een private rechtsvorm. Tegelijkertijd heeft de overheid een publiek belang dat geborgd moet worden: betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van zorg (van den Boomen, 2006). Daarom ontplooit ook de politiek initiatieven om het intern toezicht te verbeteren. In mei 2013 informeert de minister van Economische Zaken de Tweede Kamer over de instelling van de Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in semipublieke sectoren, hierna Commissie Behoorlijk Bestuur (Tweede Kamer, 2013). Eerdere incidenten – zie paragraaf 3.1.3 – die het vertrouwen van burgers in het functioneren van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren hebben geschaad geven het kabinet hier aanleiding toe. Het kabinet vindt het noodzakelijk dat er aandacht komt voor het moreel kompas voor bestuurders en toezichthouders en dat een helder signaal wordt afgegeven dat het gedrag en de maatschappelijke verantwoording van bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sector beter kan én moet (ibid.).

De Commissie Behoorlijk Bestuur concludeert: ‘gezien deze essentiële taak van de raden van toezicht wekt het bevreemding dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid en bevoegdheden’ (Halsema, Februari, van Kalveveen, & Terpstra, 2013). De aanbevelingen aan de politiek bevatten dan ook onder meer het opnemen van een taakomschrijving voor de interne toezichthouder die vergelijkbaar is met die voor vennootschappen en een aanscherping van de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren (ibid.).

De politiek geeft invulling aan de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur in het wetsvoorstel Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) (Tweede Kamer, 2016a). De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel sinds 13 juni 2016 in behandeling (ibid.). Dit wetsvoorstel beoogt de regeling voor bestuur en toezicht bij de verschillende soorten rechtspersonen aan te vullen en te verduidelijken (Tweede Kamer, 2016b). Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid tot het invoeren van een monistisch bestuursmodel, bevat een regeling over de aansprakelijkheid van onder andere interne toezichthouders en geeft een wettelijke

verankering van de raad van commissarissen³ voor verenigingen en stichtingen. Deze laatste verankering in de wet geeft een invulling aan de bevoegdheden en taakstelling van de interne toezichthouder (ibid.). De taak van de raad van commissarissen wordt omschreven als het houden van toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken en het met raad terzijde staan van het bestuur. Daarbij wordt aangegeven dat de statuten aanvullende bepalingen kunnen bevatten omtrent de taak en de bevoegdheden van de raad van commissarissen en van zijn leden (ibid.). In beginsel dient de raad van commissarissen dus te worden gekend in het algemene bestuursbeleid en in belangrijke beslissingen van het bestuur (Tweede Kamer, 2016b). Daarnaast heeft de raad alle bevoegdheden die in redelijkheid nodig zijn om zich een juist beeld te kunnen vormen van de toestand van de organisatie en van het gevoerde beleid, waarbij bewust is gekozen voor het behoud van een zekere flexibiliteit in bevoegdheden (ibid.).

3.2.2. Governancecode Zorg

Ook vanuit de sector zelf wordt middels zelfregulering pogingen gedaan de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Na eerdere zorgbrede governancecodes uit 2005 en 2009 is de Governancecode Zorg uit 2017 hiertoe het meest recente instrument (Arcares, GGZ Nederland, LVvT, NVZ, VGN, 2005)(Brancheorganisaties Zorg, 2009) (Brancheorganisaties zorg, 2017). De code van 2017 zet zeven principes centraal. Met deze principes probeert de Governancecode Zorg uit te nodigen tot reflectie op en gesprek over het functioneren van bestuurders en toezichthouders en hun onderlinge verhouding. Hiermee moeten de bedoeling en dialoog centraal komen staan.

Ook in de Governancecode Zorg van 2017 wordt invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van de raad van toezicht: 'De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken in de zorgorganisatie' (Brancheorganisaties zorg, 2017). Dit sluit aan bij het wetsvoorstel WBTR (Tweede Kamer, 2016a). De raad dient zich daarbij te richten 'op het belang van de zorgorganisatie, vanuit het perspectief van het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie en de centrale positie van de cliënt daarin' (Brancheorganisaties zorg, 2017). Concreet betekent dit volgens de Governancecode Zorg dat de 'raad van toezicht toetst of de raad van bestuur alle in aanmerking komende belangen van de bij de zorgorganisatie betrokken belanghebbenden zorgvuldig en evenwichtig heeft afgewogen' (ibid.). De Governancecode Zorg vereist dat raden van toezicht een visie hebben op de wijze waarop zij

³ Het wetsvoorstel spreekt over raad van commissarissen. Ook een toezichthoudend orgaan dat wordt aangeduid als 'raad van toezicht', kan een raad van commissarissen zijn in de zin van de wet (Tweede Kamer, 2016b).

het toezicht uitvoeren en dit vastleggen in een toezichtvisie (ibid.). Raden van toezicht bepalen zelf de agenda en de daarvoor noodzakelijke informatie (ibid.).

Toepassing van de Governancecode Zorg is niet vrijblijvend. De Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd⁴ (IGJ) en Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zien toe op de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorgverlening in de hele zorgsector en kunnen niet bij elke afzonderlijke instelling vinger aan de pols houden (Inspectie voor de Gezondheidszorg & Nederlandse Zorgautoriteit, 2016). Dit is aan de interne toezichthouders, die als eerste aan zet zijn (ibid.). IGJ en NZa zien goed bestuur dan ook als belangrijke factor en toetsen dit aan de hand van wet- en regelgeving, het beleidskader 'Toezicht op goed bestuur' en veldnormen voor het toezicht op bestuur (ibid.). In het gezamenlijk toezichtkader Toezicht op goed bestuur geven IGJ en NZa expliciet aan dat zij van de raad van toezicht verwachten dat die de Governancecode Zorg toepast.

3.2.3. Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn

Ook toezichthouders zelf, verenigd in de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ), werken aan de professionalisering van het toezichthoudende vak. De Commissie Behoorlijk Bestuur heeft in haar rapport 'Een lastig gesprek' (2013) toezichthouders opgeroepen om zelf aan de slag te gaan met de verbetering van het toezicht. De NVTZ geeft hier aan gehoor met het rapport 'de vrijblijvendheid voorbij' (2014), opgesteld door de Commissie Toezien met Hart voor de Zaak. Volgens de Commissie vragen het ontstaan van andersoortige organisaties en de verandering in complexiteit van besturing om anticiperen, flexibiliteit en transitie (NVTZ, 2014). De Commissie benadrukt het lerend vermogen van raad van toezicht en beschrijft dit in een leer- en ontwikkelproces. Input voor dit proces is onder andere een toezichtvisie en de daarbij horende taak- en rolopvatting, en verantwoordelijkheden van raad van bestuur en raad van toezicht.

Daarbij heeft de Commissie Toezien met Hart voor de Zaak aanbevolen een vorm van accreditatie te organiseren voor dit doe- en leerproces. Dit was ook de nadrukkelijke wens van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Tweede Kamer, 2015). In opvolging hiervan heeft de NVTZ in 2016 de voorwaarden van Goed Toezicht geformuleerd en aangegeven hoe raden van toezicht inzichtelijk en aantoonbaar kunnen maken dat zij continu werken aan Goed Toezicht (NVTZ, 2016)(NVTZ, 2018). Per 1-1-2017 is het programma verplicht voor alle raden van toezicht die lid zijn van de NVTZ. Dit past ook bij de Governancecode Zorg waarin is opgenomen dat de raad van bestuur en raad van toezicht hun professionaliteit en deskundigheid permanent moeten ontwikkelen (ibid.). Onderdeel van dit accreditatiesysteem is de toezichtvisie die aangeeft op welke wijze het toezicht wordt uitgevoerd.

⁴ Voorheen Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)

3.3. Samenvattend: initiatieven ter explicitering en achtergrond

De behoefte aan meer duidelijkheid over de rol van raden van toezicht lijkt al te bestaan sinds het ontstaan van het raad van toezicht model in de jaren '90. In de daaropvolgende jaren is deze behoefte verder versterkt door onder meer het nieuwe zorgstelsel, de incidenten en het debat over falend toezicht en daarmee samenhangend de vraag naar proactief toezicht. Om aan deze behoefte tegemoet te komen zijn initiatieven genomen door de politiek, de zorgsector en de NVTZ. Daarbij gaat het respectievelijk om het wetsvoorstel Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen, de Governancecode Zorg uit 2017 en het accreditatieprogramma goed toezicht.

4. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt vanuit theoretisch perspectief ingegaan op deelvraag B. Paragraaf 4.1 besteedt aandacht aan de rol van de raad van toezicht, waarna in paragrafen 4.2 tot en met 4.4 achtereenvolgens wordt beschreven welke elementen in aanmerking komen voor explicitering, welke instrumenten toezichthouders hiervoor kunnen inzetten en welk effect dit op het functioneren van raden van toezicht kan hebben.

4.1. De rol van de raad van toezicht

In zowel het debat over mogelijke vernieuwingen als in de initiatieven zoals beschreven in het vorige hoofdstuk valt op dat het nauwelijks gaat over het governancemodel op zich (Goodijk R. , 2017). Veel mogelijkheden van het huidige model zijn on(der)benut; verbetering kan worden gerealiseerd in de dynamiek binnen de raad van toezicht en tussen raad van toezicht en het bestuur en het feitelijke gedrag (ibid). Explicitering van de rol en verantwoordelijkheid van interne toezichthouders is hier onderdeel van.

Als het gaat om explicitering van de rol van de raad van toezicht is het allereerst van belang om het concept rol nader te beschouwen. Het concept rol kan worden geduid als de 'plek' of de 'ruimte' die de schakel vormt tussen de persoon en de organisatie (van de Loo & Winter, 2014). Deze ruimte wordt bepaald door de organisatie en haar definities, ofwel de formele rol, en door de specifieke wijze waarop de persoon de ruimte opvat en invult, ofwel de informele rol (ibid.). Voor het toezicht zou dit kunnen worden vertaald naar de ruimte die de schakel vormt tussen zowel de individuele toezichthouders en de zorginstelling als tussen raad van toezicht en zorginstelling.

Wat betreft de formele rol zijn in de regelgeving met name subject en object van het toezicht beschreven. Uit de transparantie-eisen bij de WTZi blijkt het subject van het toezicht: het bestuur (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2009) (CIBG, 2017). De transparantie-eisen geven ook richting aan het object: het is de taak en verantwoordelijkheid van de raad van toezicht om toezicht te houden op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en de leiding met raad ter zijde te staan (CIBG, 2017). De Governancecode zorg (2017) vult dit object aan met toezicht op de algemene gang van zaken in de zorgorganisatie en benadrukt daarmee de integraliteit van het toezicht (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2009). Daarnaast geeft de code aan dat toezicht gehouden moet worden vanuit de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie.

Naast de in de transparantie-eisen genoemde toezicht- en adviesrol hebben raden van toezicht een rol als werkgever en een goedkeuringsfunctie. De werkgeversrol betreft de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van het bestuur. De goedkeuringsfunctie betreft in ieder geval de in de Governancecode Zorg (2017) genoemde besluiten, waaronder de (strategische) beleidsplannen en de begroting, jaarrekening en jaarverslag. In de statuten van de

zorgorganisatie kan de goedkeuringsfunctie worden uitgebreid (Brancheorganisaties zorg, 2017). Deze rollen wisselen elkaar in praktijk af (van Montfort & Boers, 2009) (Algemene Rekenkamer, 2008a). Minderman en Berg (2012) hanteren een andere indeling en maken onderscheid tussen rollen en taken. Zij omschrijven zeven taken van een raad van toezicht: strategisch advies/klankbord, intern/maatschappelijk toezicht, werkgeverschap bestuur, goedkeuringsbevoegdheden, regeling van de besturing, eigen werkzaamheden en verantwoording. Daarnaast onderscheiden zij veertien rollen: strateeg, toetser, bewaker, inbedding imago, eindbeslisser, communicator, verantwoord, adviseur, werkgever, stimulator, systeembewaker, machtsverdelers, regelgever en evaluator (ibid.).

Hoewel voorafgaande een weergave geeft van de mogelijke rol(len) van de raad van toezicht, is de rolopvatting en gewenste rolinvulling hiermee nog niet geconcretiseerd. Zo zeggen de begrippen toezicht en advies iets over de aard van de wisselwerking tussen bestuur en toezicht, maar niets over de dossiers waarop deze interactie zich afspeelt of verwacht mag worden, noch over de intensiteit waarmee die rol uitgevoerd moet worden (van de Loo & Winter, 2014). Ten behoeve van de verdere ontwikkeling van het toezicht dienen verschillende aspecten nader verduidelijkt en/of verbeterd te worden (Goodijk R., 2012). Deze elementen komen aan bod in paragraaf 4.2.

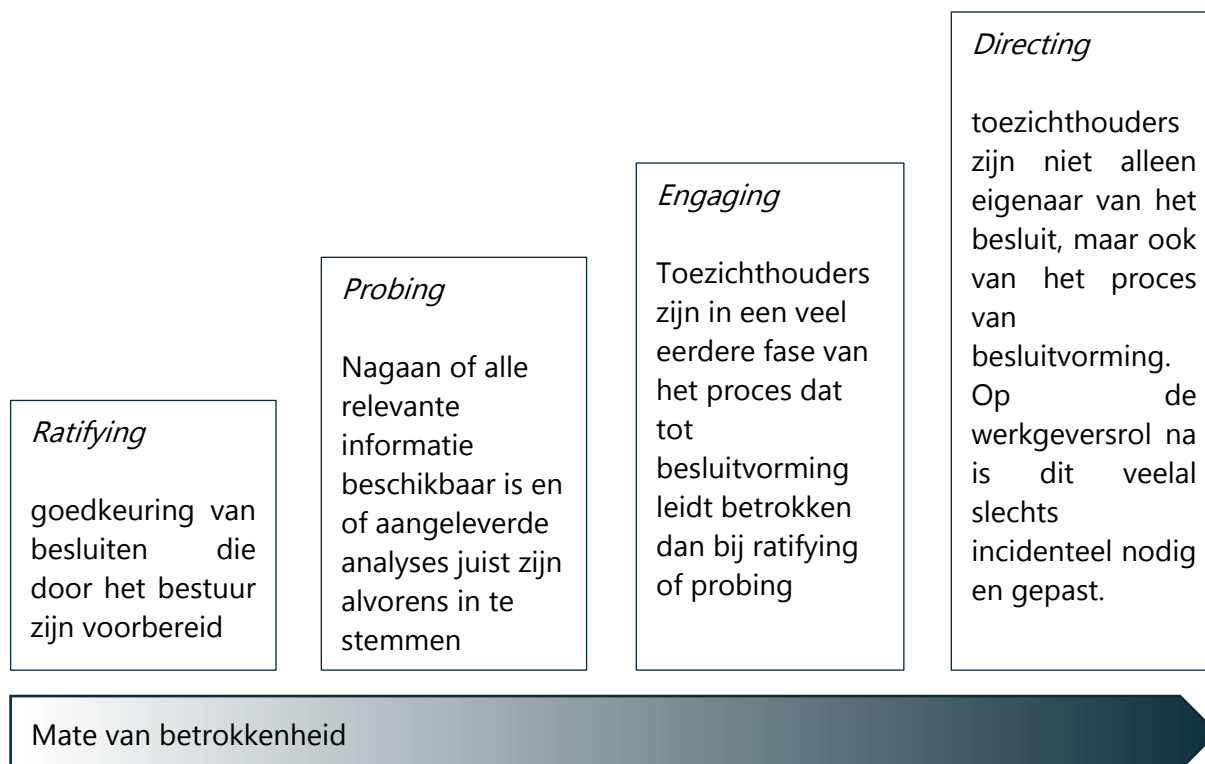
4.2. Elementen ter explicitering

4.2.1. Mate van betrokkenheid van het toezicht

Toeziethouders dienen expliciet te maken welke rol en verantwoordelijkheid het toezicht heeft, ofwel wat van het interne toezicht mag worden verwacht (Goodijk R., 2013). Daarbij gaat het zowel over de dialoog hoe toezithouders hun huidige rol zien als welke rol zij als meest wenselijk zien, gegeven de strategische of operationele opgave waar de organisatie voor staat (Heemskerk, 2013).

Zoals geschetst in paragraaf 4.1. heeft een raad van toezicht diverse rollen, waaronder een toezicht-, werkgevers- en adviesrol. In deze rollen kan sprake zijn van uiteenlopende mate van betrokkenheid tussen de raad van bestuur en raad van toezicht (van de Loo & Winter, 2014). Sommige langlopende dossiers zullen vooral een toezithoudende rol vragen, terwijl toezithouders op andere meer wezenlijke onderwerpen mogelijk een meer actieve rol willen innemen (ibid.). Toeziethouders kunnen op onderdelen hun taakopvatting over de mate van betrokkenheid expliciteren (Heemskerk, 2013). Van de Loo en Winter (2014) onderscheiden vier typen van betrokkenheid van toezithouders, zie figuur 1.

Figuur 1 Vier typen van betrokkenheid (visuele weergave gebaseerd op (van de Loo & Winter, 2014))



De mate van betrokkenheid beïnvloedt ook in hoeverre de raad van toezicht het als haar verantwoordelijkheid ziet om zelf actief informatie in te winnen. Voor een ratifying rol is immers andere informatie nodig dan voor een engaging rol (van de Loo & Winter, 2014). Geëxpliciteerd kan worden welke informatie de raad van toezicht wil vergaren om een samenhangend en integraal beeld te krijgen van (het functioneren van) de zorginstelling (Goodijk R. , 2012). Het is van belang dat een raad van toezicht vooraf duidelijk maakt welke informatie nodig is van het bestuur en andere belanghebbenden om haar taak goed uit te kunnen voeren (Algemene Rekenkamer, 2008a). Een raad van toezicht kan meerdere instrumenten aanwenden om zich een beeld te vormen van early warning-indicatoren, onderliggende parameters en het verhaal dat hierbij hoort, zoals de dialoog met de bestuurder, met interne stakeholders, met externe stakeholders en sectorinformatie (Putters & Veerdonk, 2012). Sinds de Governancecode uit 2010 is de beoordeling van wat relevant of nodig is voor een goede uitoefening van het interne toezicht niet eenzijdig gelegd bij de bestuurder, maar is de raad van toezicht zelf verantwoordelijk voor de eigen informatievoorziening (Brancheorganisaties Zorg, 2009) (Brancheorganisaties zorg, 2017). Toeziethouders kunnen bijvoorbeeld aangeven welke informatie zij periodiek gerapporteerd willen hebben en vaststellen in welke gevallen en via welke kanalen zij zelf informatie willen verwerven. Met deze laatste keuze maakt een raad van toezicht zich minder afhankelijk van de bestuurder en kan zij toetsen of de dialoog met stakeholders vanuit het bestuur goed functioneert (Minderman & Immers, 2010). Gezien de raad van toezicht toeziet op de maatschappelijke inbedding en legitimatie van de instelling, moet zij ook toezicht houden op een goede inhoudelijke dialoog met stakeholders en een goed stakeholdermanagement (ibid.). Door zelf periodiek op onderzoek uit te gaan naar de

maatschappelijke legitimatieprocessen van de maatschappelijke onderneming geeft de raad ook uiting aan haar visie op het dienen van het maatschappelijk belang en op de relatie met externe stakeholders (van Ooijen, 2016).

4.2.2. Waarden waarop het toezicht zijn visie baseert

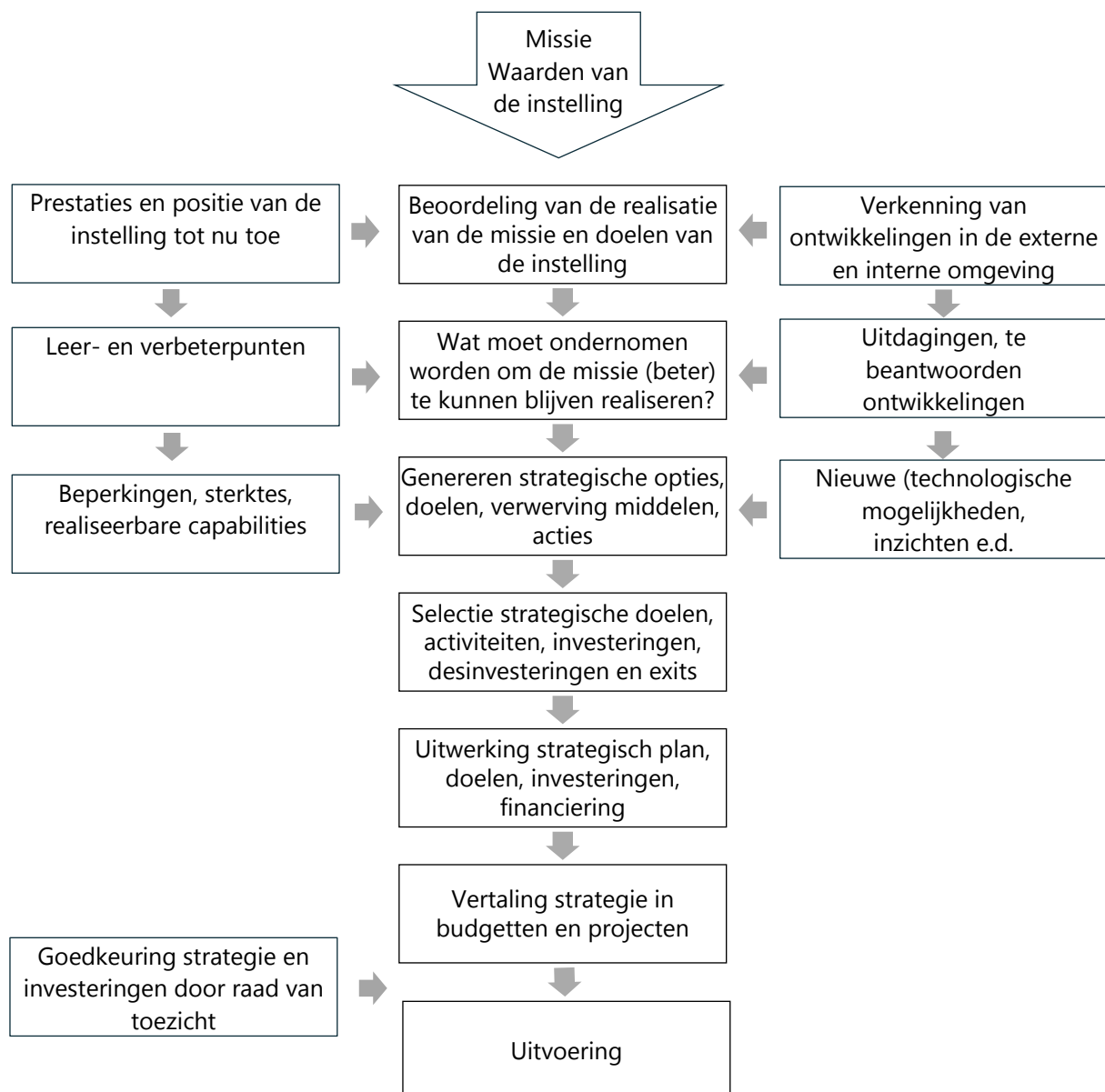
Op basis van de onderzoeken naar het functioneren van raden van toezicht in de zorg in 2002 en 2005 zijn ontwikkelingsfasen van raden van toezicht te zien van informeel toezicht via geformaliseerd toezicht naar inhoudelijk resultaatgericht toezicht (Schraven T. , 2012). In 2012 voegt Schraven hier een vierde ontwikkelingsfase van waardengericht toezicht aan toe (ibid.). Zowel in het algemeen als in de governance in de zorg neemt de aandacht voor waarden toe (Minkman, Zonneveld, & Nies, 2017). Minkman (2017) omschrijft waarden als 'nastrezenswaardige opvattingen, idealen en motieven die zijn gericht op "het goede"'. Deze ontwikkeling naar waardengericht toezicht is ook zichtbaar in de Governancecode Zorg uit 2017. De Governancecode Zorg gaat uit van een aantal algemene waarden die voor alle zorgorganisaties gelden, zoals integriteit, aanspreekbaarheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, professionaliteit, openheid, transparantie, doelgerichtheid en doelmatigheid (Brancheorganisaties zorg, 2017). Daarnaast is het ook belangrijk dat zorgorganisaties zelf waarden bepalen, passend bij de eigen positie en doelstellingen. Deze waarden vormen de basis voor de ontwikkeling van de toezichtvisie. Raden van toezicht moeten erop toezien dat de organisatie vanuit die waarden wordt aangestuurd en bestuurd en dat met en door de professionals in de instelling een waardendebat wordt gevoerd (Goodijk, 2013). Tevens moeten zij erop toezien dat voldoende publieke waarde wordt gecreëerd en dit verantwoorden, gezien de maatschappelijke positie van zorginstellingen (Goodijk, 2013) (Paardekooper & Braak, 2012) (Schraven T. , 2012). De kern oriëntatie van waardengericht toezicht is dan ook waar het toezicht voor staat: voor wie doe je het, waarom en vanuit welke waarden (Schraven, 2012)(Goodijk, 2013). In de explicitering en het in praktijk brengen daarvan gaat het hier om het bestaansrecht en 'de bedoeling' van de organisatie en daarmee ook het waarom en het hoe van het toezicht (Goodijk, 2013) (Goodijk R. , 2012).

4.2.3. Strategische agenda met toetsingskader

Strikwerda stelt (2012) dat de kern van het toezicht bestaat uit toezicht op het strategisch denken en de formulering, uitwerking, implementatie en realisatie van de strategische doelen. De financiële dimensie is een randvoorwaarde voor realisatie van de strategie, geen uitgangspunt (ibid.). De interne toezichthouder dient duidelijk te hebben waar het toezicht zich mee bezig moet houden, ofwel de agenda te bepalen (Goodijk R. , 2012). Dit omvat bijvoorbeeld de speerpunten voor de komende jaren (ibid.). In een meer retrospectieve rol heeft raad van toezicht vooral een rol in het einde van een strategisch proces. De bestuurder neemt het voortouw als het gaat om visieontwikkeling en strategisch debat en ontwikkelt een inspirerende visie die anderen overtuigt en richting geeft (Goodijk R. , 2017). Wanneer de

toezichthouder een meer proactieve rol neemt, daagt deze de bestuurder(s) al tijdens het proces uit om de visie verder aan te scherpen en ondersteunt het bestuur vanuit de kennis, ervaring en verbinding met de samenleving vanuit de raad van toezicht (ibid.). Hierbij kan het toezicht zowel een rol hebben in meedenken als mee-ontwikkelen (Goodijk R. , 2013). Vanuit een proactieve visie kan worden gesteld dat het moeilijk is voor een raad van toezicht om een kant-en-klaar voorgelegde strategie te beoordelen, omdat zij niet betrokken is bij het maken van de afwegingen en keuzes (Strikwerda, 2012). En daar gaat nogal wat aan vooraf:

Figuur 2 Algemeen gebruikelijk schema voor een stappenplan voor het formuleren van een strategie (Strikwerda, 2012)



Vanuit een proactieve visie is het belangrijk dat een raad van toezicht de eerste stap ook zelf neemt, door een eigen beoordeling te maken van de realisatie van de missie en doelen en zich

onafhankelijk van het bestuur te informeren over de ontwikkelingen in de omgeving van de instelling (ibid.). Hiermee beschikt de raad over een eigen toetsingskader waarmee aan het eind van het proces een uitgewerkte strategie ter goedkeuring wordt voorgelegd. Duidelijk is dat verschillende vormen van betrokkenheid mogelijk zijn. Figuur 3 maakt dit inzichtelijk en kan worden gebruikt om de discussie te voeren:

Figuur 3 Voor welke betrokkenheid in welke fase kiest de raad van toezicht? (Strikwerda, 2012) naar (Siciliano, 2005)

	Beoordelen van de positie en de resultaten van de instelling	Verkennen en interpreteren van externe ontwikkelingen	Formuleren lange termijn-doelen	Bepalen specifieke acties om missie en doelen te realiseren	Toezicht op de implementatie van de strategie
Traditionele school: Review van de analyse van de RvB. • Geven van advies • Goedkeuren voorgestelde strategische beslissingen					
Resource-school: RvC draagt bij aan strategie door: • Verfijningen in het plan • Doorvragen naar gemaakte aannames over organisaties en omgeving • Beoordelen van het proces van implementatie					
Activistenschool: • RvC en RvB werken samen om strategie te formuleren • RvC komt met ideeën • RvC laat zelf analyses uitvoeren als input voor de strategie					

Gezien de verschillen die mogelijk zijn in opvatting over de taak van de raad van toezicht ten aanzien van de strategie is het belangrijk dat de raad van toezicht voorafgaand aan het strategisch proces met het bestuur overlegt over de organisatie van het proces van strategievorming en de betrokkenheid van de raad van toezicht daarbij (ibid.).

Daar hoort tevens een beoordelingskader bij. De raad van toezicht beoordeelt immers het bestuur, waarbij duidelijk moet zijn wat de beoordelingscriteria zijn (Algemene Rekenkamer, 2008a). De raad van toezicht moet het bestuur systematisch, regelmatig, en via een heldere procedure evalueren en beoordelen (ibid.). De interne toezichthouder moet dus het

toetsingskader duidelijk hebben: op basis van welke ijkpunten, beleidsvoornemens, tussentijdse rapportages en resultaten wordt het bestuur beoordeeld (Goodijk R. , 2012)

In een toezichtplan kunnen de agenda voor de komende jaren en concreet hanteerbaar toetsingskader met focus, ijkpunten en instrumenten ter beoordeling worden vastgelegd (Goodijk, 2013).

4.3. Instrumenten ter explicitering

Explicitering van de rol van de raad van toezicht als collectief vergt allereerst bespreking, immers, alle individuele leden hebben eigen rol ideeën. Voordat een groep 'on task' kan zijn moet de groep zich bewust worden van ieders rol en taak ideeën. Dit vereist rolbewustzijn en het voeren van roldialogen (van de Loo & Winter, 2014). Vaak is de discussie echter vrijwel geheel gericht op de inhoud van hetgeen besloten moet worden, en niet op de wijze waarop daartoe gekomen wordt en of dat werkt of niet (ibid.). Een aparte bijeenkomst ter bespreking hiervan kan dan uitkomst bieden. Hiervoor kan ook de in de Governancecode Zorg genoemde jaarlijkse evaluatie worden gebruikt (Brancheorganisaties zorg, 2017). Toch is de dialoog over rollen ook daar niet een voor de hand liggend, gemakkelijk proces, schrijft Winter (2017): 'bestuurders en toezichthouders zijn hoofdzakelijk gericht op de inhoud van de uitdagingen van de organisatie en doorgaans veel minder goed in staat met elkaar te spreken over hoe zij hun wederzijdse rollen zien. Zelfs indien zij, impliciet of intuïtief, ervaren dat de rolopvattingen verschillen, uit zich dat vaak in het tegenover elkaar stellen van inhoudelijke visies.' Hij acht het van belang dat bestuur en toezicht leren spreken over hun rollen en wat dat betekent in termen van handelen en gedrag, om te voorkomen dat veel tijd verspild wordt aan rolverwarring- en conflicten die men zich in deze dynamische omgeving niet kan permitteren (ibid.).

Deze mondelinge explicitering kan worden vastgelegd in een toezichtvisie en een daarop gebaseerd toezichtplan en toetsingskader (Goodijk, 2013). Beoogd wordt hierin de taken/rollen, verantwoordelijkheden en aanpak van het toezicht en ontwikkelperspectief van de onderneming vast te leggen (Goodijk R. , 2012). Deze documenten moeten niet verworden tot vinklijstjes; de waarde ervan moet het papier overstijgen en een gesprek, uitwisseling van argumenten en evaluatie faciliteren (Minderman & Immers 2010). In een informatieprotocol kan worden vastgelegd op welke wijze de raad geïnformeerd wordt (Goodijk R. , 2012).

4.4. Effect van explicitering voor het functioneren van raden van toezicht

Explicitering van rol en verantwoordelijkheden is allereerst van belang voor de relatie tussen interne toezichthouders onderling en het functioneren van de raad van toezicht. Toezichthouders zullen over hun rol, verantwoordelijkheden en taken zowel individueel als als collectief eigen beelden hebben. In de dagelijkse praktijk blijven deze beelden doorgaans impliciet, alleen al omdat interne toezichthouders relatief weinig bijeenkomen en er dus weinig

tijd en ruimte is om met elkaar te spreken over hoe men aankijkt tegen de rol en taken van de raad op zo'n wijze dat eventuele verschillen van inzicht boven tafel komen en deze besproken worden (Heemskerk E. , 2013) (Schraven T. , 2006). Daarnaast blijft een raad van toezicht door de lage vergaderfrequentie en de wisselingen groepsdynamisch per definitie een beginnende groep (Schraven T. , 2006). Dat betekent dat verhoudingen zich elke keer opnieuw 'zetten' en leden zich vaak voorzichtig en aftastend opstellen (ibid.). Dit terwijl persoonlijke rol- en taak ideeën veel bepalender zijn voor het functioneren van personen in hun rollen dan formele rol- en taakbeschrijvingen (van de Loo & Winter, 2014). Voor interne toezichthouders onderling is een coherent gedeeld beeld de toetssteen om het eigen gedrag en de inspanningsnorm te bepalen en elkaar op aan te spreken (Heemskerk, 2013) (Van Ooijen 2016). Wanneer een gedeelde opvatting ontbreekt kunnen taakconflicten ontstaan, bijvoorbeeld wanneer individuele toezichthouders verschillen in mening over de mate van betrokkenheid bij bepaalde items (Heemskerk, 2013). Dit kan op haar beurt een bron vormen voor relationele conflicten en kan de effectiviteit van het toezicht beïnvloeden. Ook in geval van crisis heeft een gezamenlijk opgestelde en onderschreven visie meerwaarde (Gerards, 2012). In crisissituaties is er meestal geen tijd om na te denken over de meest wezenlijke vragen noch om de raad van toezicht hierover op één lijn te krijgen (ibid.).

Ten tweede is transparantie over de rol van de raad van toezicht essentieel voor de relatie tussen raad van toezicht en bestuur (Le Gras, 2017). Explicitering kan zorgen voor heldere verwachtingen over en weer waardoor partijen elkaar ook kunnen aanspreken (Heemskerk, 2013). Op welke onderwerpen wil de raad van toezicht bijvoorbeeld een betrokken rol innemen en wat zijn de speerpunten (ibid.). Explicitering van de rol maakt gedrag voorspelbaar, wat een belangrijke factor is in het creëren van vertrouwen (ibid.).

Ten derde is ook voor de buitenwereld belangrijk dat een raad van toezicht duidelijk maakt vanuit welke invalshoek hij handelt. Alleen dan weten betrokkenen wat ze kunnen verwachten van de toezichthouder en kunnen ze hem daar eventueel op aanspreken. (Algemene Rekenkamer, 2008b).

4.5. Samenvattend: elementen en instrumenten ter explicitering en het effect daarvan
In de regelgeving ligt de rol van de raad van toezicht slechts gedeeltelijk vast. Door de elementen mate van betrokkenheid, waarden, strategische agenda en beoordelingskader nader te expliciteren worden rolopvatting en gewenste rolinvulling verhelderd. Hiervoor kunnen mondelinge bespreking en een toezichtvisie en een daarop gebaseerd toezichtplan en toetsingskader als instrumenten dienen. Explicitering kan de relatie tussen toezichthouders onderling, het functioneren van de raad van toezicht en de relatie met de raad van bestuur verbeteren en transparantie bieden richting de buitenwereld.

5. Resultaten documentatie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek uit documentatie weergegeven ter beantwoording van deelvraag C. In paragrafen 5.1 tot en met 5.5 komen de verschillende elementen die in de documentatie geëxpliciteerd worden aan bod. Paragraaf 5.6 geeft een overzicht van de instrumenten die blijken uit de documentatie en paragraaf 5.7 vat de resultaten uit dit hoofdstuk samen.

5.1. Taak en aanpak

In de statuten van de organisaties is in alle gevallen een (deel van een) artikel gewijd aan de taak van de raad van toezicht. In deze korte omschrijving zijn opgenomen:

- Subject van het toezicht: bestuur/directie⁵
- Object van het toezicht: het merendeel van de omschrijvingen benoemt hier het beleid van het bestuur of de directie en de algemene gang van zaken in de organisatie. Tweemaal wordt ook de realisatie van het doel van de organisatie hierbij benoemd.

Met uitzondering van de statuten van organisatie IV, worden naast de toezichtrol ook de werkgevers- en klankbordfunctie van de raad van toezicht benoemd. In twee gevallen wordt daarnaast expliciet over 'goedkeuringsfunctie' gesproken. In organisatie IV is de werkgeversrol belegd bij de Algemene vergadering, ofwel bij de aandeelhouders.

Voor vier organisaties is naast de statuten ook een reglement beschikbaar. Bij organisatie I voegt het reglement aan de taakomschrijving enkel een uitbreiding van de werkgeversrol toe. Het reglement van organisatie V geeft verdere uitleg aan het artikel in de statuten en benadrukt bijvoorbeeld de integraliteit van het toezicht, de maatschappelijke functie van de organisatie en de belangafweging die dat vergt. De reglementen van organisatie V en VI geven beide een concrete lijst met de minimale taken van de raad in aanvulling op de taakomschrijving in de statuten. Het reglement van organisatie VII komt grotendeels overeen met de statuten en vult dit aan met het toezicht op het realiseren van jaarplannen en strategie en de werkgeversrol van de raad.

Met uitzondering van organisatie IV, beschrijven alle organisaties ook de aanpak van het toezicht middels commissies die de raad van toezicht kent. Veelal betreft het commissies voor financiën, kwaliteit en selectie- en benoeming.

⁵ In deze scriptie wordt in vervolg gesproken over '(raad van bestuur)' of 'bestuurder(s)', omdat dit de meest gebruikte termen zijn.

5.2. Mate van betrokkenheid

In de documentatie komen een aantal elementen naar voren die iets zeggen over de mate van betrokkenheid van de raad van toezicht, namelijk intensiteit, de goed te keuren plannen en besluiten en het type betrokkenheid van de raad.

De documentatie bevat voor vier organisaties een minimumaantal keer dat de raad van toezicht bijeen moet komen, variërend van ten minste vier keer per jaar tot ten minste zes keer per jaar. Voor drie organisaties is dit opgenomen in de statuten, voor organisatie VI is dit opgenomen in het reglement en in de toezichtvisie. De statuten van organisatie IV laten de vergaderfrequentie meer open: "vergadert telkenmale wanneer een commissaris - of de directie dat nodig acht". De documentatie van organisaties II en III benoemen geen vergaderfrequentie. Organisatie VI heeft in het reglement naast een minimale vergaderfrequentie van de raad van toezicht als enige organisatie ook opgenomen dat de voorzitters van de raad van toezicht en de raad van bestuur tenminste eenmaal per twee maanden bijeenkomen "*ter bespreking van de voortgang, het functioneren van het bestuur en de voorbereiding van de bijeenkomst van de raad van toezicht met de Raad van Bestuur.*" Deze bepalingen kunnen iets zeggen over de intensiteit van het toezicht.

Voor bijna alle organisaties is in de documentatie vastgelegd welke besluiten goedkeuring van de raad van toezicht behoeven. Dit betreft bijvoorbeeld de begroting en de jaarrekening. Organisatie IV wijkt hiervan af, in die zin dat het aantal besluiten dat goedkeuring van de raad van toezicht behoeft hier blijkens de statuten veel beperkter is. Deze taak is grotendeels bij de aandeelhouders belegd.

Het type betrokkenheid van de raad van toezicht komt slechts beperkt aan de orde in de beschikbare documentatie. In de documenten van twee organisaties geven enkele zinsneden een indicatie: in het toezichtplan van organisatie II nodigt de raad van toezicht het bestuur uit om *samen* een strategische heroriëntatie uit te werken en te komen tot een nieuw beleidsplan. In de statuten van organisatie VI is opgenomen dat de raad van bestuur *met* de raad van toezicht moet zorgen voor goede interne risicobeheersingssystemen, de bemensing en werking daarvan. Dit zegt nog weinig over de opstelling van de raad van toezicht ten aanzien van andere dossiers. Het toezichtplan en de toezichtvisie van respectievelijk organisaties III en VI besteden hier wel aandacht aan. De raad van toezicht van organisatie III geeft in haar toezichtplan aan zichtbaar en aanspreekbaar te zijn, betrokken bij en in verbinding met de organisatie en opmerkzaam en sensitief. In de toezichtvisie van organisatie VI is expliciet opgenomen dat de raad van toezicht proactief acteert en wat dat betekent:

"De raad van toezicht wordt vroegtijdig bij de strategieontwikkeling betrokken en formuleert vooral vragen aan de raad van bestuur vanuit een inhoudelijke betrokkenheid ('probing en engageing')."

Tevens wordt benoemd dat het in bijzondere situaties met bijzondere risico's nodig kan zijn het toezicht en de betrokkenheid (tijdelijk) te intensiveren.

5.3. Informatie- en netwerkrol

In de documentatie wordt wat betreft de informatie- en netwerkrol van de raad van toezicht aandacht besteed aan de informatie-uitwisseling tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht, de bevoegdheden van de raad van toezicht ten aanzien van de toegang tot informatie en de communicatie met belanghebbenden. Dit is deels vastgelegd in de statuten van organisaties; vaak geeft een reglement of informatieprotocol hier verder invulling aan.

Organisaties III, V en VI geven in hun toezichtplan/-visie en/of informatieprotocol een overzicht van informatiebronnen waarmee de raad van toezicht zich informeert, zoals het bestuur, contacten met interne belanghebbenden en werkbezoeken.

Voor organisatie IV is een specifiek minimum van informatie aanlevering door de raad van bestuur aan de raad van toezicht gedefinieerd, waarbij de interne toezichthouder minimaal eenmaal per jaar door de raad van bestuur op de hoogte gesteld moet worden van een viertal zaken. De andere organisaties hebben in de statuten opgenomen dat het taak is van de raad van bestuur om tijdig de noodzakelijke gegevens aan de raad van toezicht te verschaffen, vaak aangevuld met een concrete opsomming van in ieder geval te verstrekken informatie. Voor drie organisaties wordt dit in statuten danwel reglement aangevuld met een verwijzing naar een op te stellen informatieprotocol. In organisatie V geeft het reglement verdere invulling aan de informatieverschaffing door de raad van bestuur aan de raad van toezicht in de vorm van wijze, frequentie en inhoud rapportages. Het informatieprotocol specificeert vervolgens verder met informatie die terstond moet worden aangeleverd en de middelen die gebruikt kunnen worden voor informatieverschaffing. Het reglement van organisatie VI beschrijft welke informatie de raad van toezicht minimaal van de raad van bestuur wil ontvangen; het informatieprotocol van organisatie VI specificeert waar de informatie in ieder geval op moet toezien en op welk moment deze geleverd moet worden.

Op organisatie IV na wordt in de schriftelijke documentatie van de organisaties een (deel van een) artikel gewijd aan de bevoegdheden van de raad van toezicht als het gaat om informatie verkrijging en toegang tot informatie. In het reglement van organisatie VI wordt dit aangevuld met de bevoegdheid van de raad van toezicht om contact te hebben met interne belanghebbenden, bijvoorbeeld:

“De raad van toezicht is bevoegd buiten aanwezigheid (maar niet buiten medeweten) van de Raad van Bestuur contact te hebben met de VAR en het medisch stafbestuur voor zover dat voor de uitoefening van de toezichtfunctie wenselijk is, indien deze behoefte kenbaar is gemaakt door de VAR en/of het medisch stafbestuur en met duidelijke redenen is omkleed.”

Het verschilt per organisatie wat en in welke documenten informatie is vastgelegd over de reguliere contacten tussen de raad van toezicht en interne belanghebbenden. Organisaties II en IV hebben hier niets over vastgelegd. Vier organisaties hebben de minimum contactmomenten tussen toezichthouder en interne belanghebbenden vastgelegd. Organisatie III heeft geen minimum vastgelegd maar beschrijft in haar toezichtplan dat de raad graag in verbinding staat met interne belanghebbenden van de organisatie *“om beter te kunnen begrijpen wat er speelt, wat mensen ervaren en wat dit betekent voor het besturen van de organisatie.”*

Er is weinig vastgelegd over communicatie met externe stakeholders en de informatie over relevante externe ontwikkelingen. Enkel organisatie III heeft contacten met externe stakeholders expliciet opgenomen in de informatiebronnen. Daarnaast benoemt organisatie VI dat de raad van toezicht zich ook buiten de organisatie oriënteert. Organisatie VII heeft juist vastgelegd dat de raad van toezicht zich in de regel onthoudt van contacten binnen en buiten de organisatie over aangelegenheid van de organisatie.

De documentatie geeft beperkt informatie over of belanghebbenden op eigen initiatief een beroep kunnen doen op de raad van toezicht. Het reglement van organisatie I bepaalt dat de raad van toezicht in principe verwijst naar de raad van bestuur, tenzij er een gegronde reden is dat niet te doen. In organisatie V wordt in de statuten de bevoegdheid toegekend aan de vertrouwenspersoon om, indien hij bij de raad van bestuur geen gehoor vindt, zich te wenden tot de raad van toezicht. Daarentegen is in het toezichtplan van organisatie III opgenomen dat de raad van toezicht zichtbaar, aanspreekbaar en afrekenbaar is voor alle belanghebbenden van de organisatie en de samenleving.

5.4. Waarden

Voor organisaties III en VI is in respectievelijk de toezichtvisie en het toezichtplan het doel van het toezicht benoemd. Aspecten die hierin aan bod komen zijn onder meer: bijdragen aan het goed functioneren van de organisatie in termen van uitkomsten en betrokkenheid van stakeholders, stimuleren, motiveren en faciliteren.

De documentatie van alle organisaties geeft een indicatie voor de oriëntatie van het toezicht: in alle gevallen is opgenomen dat de raad van toezicht in de uitvoering van haar taken richt op het belang van de organisatie. In één document wordt het belang van de vennootschap benoemd, waarbij zorgverlening geen onderdeel uit maakt van het doel van de vennootschap. Voor zes van de zeven organisaties is dat een stichting waarbij het doel gericht is op zorgverlening. Voor vijf van deze zes stichtingen wordt naast het belang van de organisatie ook verwezen naar het maatschappelijk perspectief of de maatschappelijke verantwoordelijkheid en de belangenafweging voor alle stakeholders. Organisatie III voegt daar tevens de centrale positie van de cliënt aan toe.

In het toezichtplan van organisatie III is ook opgenomen namens wie de raad toezicht houdt: de raad ziet toe vanuit de samenleving. Daarnaast is organisatie III de enige organisatie die schriftelijk waarden voor toezicht heeft vastgelegd. Voorbeeld hiervan zijn de waarden participatie en zeggenschap van cliënten en hun verwanten en invloed en medezeggenschap van medewerkers.

5.5. Strategische agenda en toetsingskader

De rol van de raad van toezicht in het bepalen van de strategische agenda wordt niet benoemd in de documentatie, anders dan dat vooral alle organisaties – op organisatie IV na – onderdeel uit maakt van de lijst goed te keuren plannen en besluiten. Twee van de drie organisaties die een toezichtplan/-visie hebben besteden in dit document tevens aandacht aan de strategische inhoud door het benoemen van aandachtsgebieden voor de komende jaren.

In de documentatie van vier organisaties worden ijkpunten expliciet benoemd. Raden van toezicht van organisaties VI en VII beschrijven geen inhoudelijke ijkpunten maar verwijzen naar op te stellen ijkpunten of een toetsingskader met concrete resultaatgebieden. Het toezichtplan van organisatie II bevat één ijkpunt dat de raad van toezicht zelf wil bereiken ten aanzien van de strategie van de organisatie. Organisatie I geeft een overzicht van de ijkpunten die de raad van toezicht hanteert. Wanneer we deze ijkpunten nader beschouwen dan zijn deze eigenlijk meer te duiden als middelen om te rapporteren, dan als punten aan de hand waarvan resultaat beoordeeld kan worden.

5.6. Instrumenten

De statuten van organisaties V en VI verplichten beide de raden van bestuur en toezicht om respectievelijk eenmaal per jaar het functioneren en eenmaal per twee jaar de samenwerking tussen raad van toezicht en raad van bestuur te bespreken.

De statuten en het reglement van organisatie VI verplichten de raad van toezicht als enige organisatie om een visie te hebben op de wijze waarop hij het toezicht uitvoert, de toezichtvisie. Daarbij moet de raad van toezicht zich ervan vergewissen dat de raad van toezicht en de raad van bestuur op basis van deze toekomstvisie kunnen samenwerken. Drie organisaties hebben een toezichtplan/-visie.

In de toezichtvisie van organisatie VI wordt melding gemaakt van het doel van deze toezichtvisie: *“Een transparant toezichtkader met duidelijke toetsingsmomenten kan bijdragen aan het vertrouwen in het toezichthoudende orgaan”*. Organisaties II en III kennen een toezichtplan. In het toezichtplan van organisatie II wordt het doel van het plan niet expliciet benoemd. De raad van toezicht van organisatie III beschrijft het toezichtplan graag te gebruiken voor de dialoog met de Raad van Bestuur, de cliënten en verwanten, de

medewerkers, de samenwerkende partners in Rivierenland en andere betrokkenen bij de organisatie, om te toetsen of beelden en opvattingen met elkaar overeenkomen.

De wijze van totstandkoming van toezichtplan/-visie blijkt voor organisatie II en III uit het document zelf, in de visie van organisatie VI is dit niet opgenomen. Het toezichtplan van organisatie III is tot stand gekomen na een zelfevaluatie van de raad van toezicht; de toezichtvisie van organisatie III is het resultaat van een evaluatie van de raad van toezicht, een beeldtafelsessie en waarderende verkenning tussen raad van toezicht en bestuurder.

Ook inhoudelijk behandelen toezichtplan/visies andere onderdelen. Het toezichtplan van organisatie II beschrijft op één pagina wat de raad van toezicht wil behouden en verbeteren, hoe de taken worden verdeeld en wat de centrale toezichtvraag is voor het komende jaar. Het toezichtplan van organisatie III beschrijft in negen pagina's de visie op het houden van toezicht en de waarden en bijdrage aan de organisatie. Daarnaast komt aan bod hoe de raad het toezicht houdt, dat wil zeggen stijl en omgangsvormen en de wenselijke vorm van toezichthouden, waarbij opvalt dat 'rolvast' hierbij expliciet wordt benoemd. Tenslotte komen de concrete aandachtsgebieden en strategische agenda aan de orde. De toezichtvisie van organisatie VI beschrijft op twee pagina's in het onderdeel visie de taak, oriëntatie, mate van betrokkenheid en het doel van het toezicht. In het onderdeel toezichtkader komen onder meer aanpak en informatieverrijking aan de bod.

5.7. Samenvattend: geëxpliciteerde elementen in documentatie van raden van toezicht
De documentatie waarin de rol van de raad van toezicht aan bod komt bestaat veelal uit de statuten van de organisatie en een reglement van de raad van toezicht. Soms maakt ook een informatieprotocol hier deel van uit. Recent is daar voor een deel van de organisaties ook een toezichtplan/-visie aan toegevoegd of in ontwikkeling.

In alle gevallen wordt de taak van de raad van toezicht in de documentatie geëxpliciteerd, waaronder het subject en het object van het toezicht. Daarnaast geeft de documentatie het formele minimum van betrokkenheid weer, in de vorm van een minimaal aantal keer vergaderen en de plannen en besluiten die goedkeuring van de raad van toezicht behoeven. Het gewenste type betrokkenheid per dossier wordt vrijwel niet geduid in de documentatie. Ook ten aanzien van de verkrijging van informatie en de interne netwerkrol van de raad van toezicht geeft de documentatie het formele minimum weer in de vorm van de verplichte informatie aanlevering door de raad van bestuur, de bevoegdheden van de raad van toezicht en de communicatie met interne belanghebbenden. Het is per organisatie verschillend in hoeverre de verplichte informatieaanlevering door de raad van bestuur is uitgewerkt, variërend van een enkele bepaling over de frequentie, tot een informatieprotocol met wijze, frequentie en inhoud van de rapportages. Communicatie met externe belanghebbenden komt op een uitzondering na niet aan bod in de documentatie, evenals een beroep op de raad van toezicht

op initiatief van belanghebbenden. Wanneer we kijken naar waardengericht toezicht gaat de meeste aandacht in de documentatie uit naar de oriëntatie van het toezicht. Ten aanzien van de rol van de raad van toezicht in de strategie van de organisatie is ook enkel het formele minimum benoemd. Tegelijkertijd krijgt de strategie inhoudelijk wel aandacht in de meeste toezichtplannen/-visies, maar wordt hier vrijwel geen resultaatgericht toetsingskader aan verbonden.

Instrumenten ter explicitering van de rol van de raad van toezicht komen in de documentatie slechts beperkt aan bod. In enkele gevallen zijn verplichte besprekingen opgenomen en eenmaal is een schriftelijk instrument, namelijk een toezichtvisie verplicht. Toch is voor drie organisaties een dergelijk instrument beschikbaar. Inhoudelijk lopen de onderdelen die in het toezichtplan/-visie zijn opgenomen zeer uiteen van een kort verslag van de evaluatie tot een uitgebreide visie op het waarom, hoe en wat van het toezicht.

6. Interviews

Hoofdstuk 6 geeft de resultaten van dit onderzoek weer die verkregen zijn uit de interviews ter beantwoording van deelvragen D en E. Paragrafen 6.1 tot en met 6.4 beschrijven de verschillende elementen die al dan in praktijk niet geëxpliciteerd worden. Paragraaf 6.5 geeft weer welke instrumenten toezichthouders daarbij inzetten en paragraaf 6.6 gaat in op het ervaren effect op het functioneren van de raad van toezicht. Ten slotte geeft paragraaf 6.7 een samenvatting van de resultaten uit de interviews.

6.1. Mate van betrokkenheid

In antwoord op de vraag hoe toezichthouders bepalen welke plannen en besluiten goedkeuring van de raad van toezicht behoeven, benadrukken respondenten A, B, D en E dat dit in belangrijke mate vastligt in statuten en reglementen. Daarin benoemt het merendeel de financiën, ofwel de begroting, de jaarrekening en het financiële mandaat van de bestuurder. Respondent A duidt dit als de: *“Echte routines, twee heel belangrijke documenten die de ruimte die de bestuurder krijgt om verplichtingen aan te gaan bepalen”*.

Respondent A merkt op dat wat in de statuten en reglementen staat het minimum is; al werkende kan een raad van toezicht altijd aangeven dat ze nauwer betrokken wil worden of informatie wil hebben. Naast statuten en reglementen ligt het vooral aan het initiatief van de raad van bestuur, geeft respondent D aan. Respondent E gaat nog een stap verder en geeft aan dat het slecht is wanneer de raad van toezicht dat moet aangeven: *“een verstandige bestuurder doet dat zelf”*. Wanneer dat plaatsvindt is dat een informele toets bij de raad van toezicht, deels omdat ze het prettig vinden wanneer de raad van toezicht meedenkt maar ook om dat er een soort mandatering van hun handelen in plaatsvindt, geeft respondent E aan. *“En hoe steviger de raad van bestuur hoe minder je dat hebt natuurlijk.”*

De voorzitter van de raad van toezicht heeft hierin ook een belangrijke rol, want die bepaalt in samenspraak met de voorzitter van de raad van bestuur de agenda. Ook op initiatief van een toezichthouder kan iets geagendeerd worden. Respondent B vult aan dat heel veel gebruiken vanuit historie zijn ontstaan. Respondent A duidt deze gebruiken als conventies, bijvoorbeeld wat betreft strategische besluiten en incidenten of calamiteiten waar media-aandacht te verwachten is. Daarbij merkt hij op dat *“die niet per se heel erg op papier hoeft te staan”*.

Uit de door de raad van toezicht goed te keuren plannen en besluiten is nog niet af te leiden welke mate van betrokkenheid toezichthouders per dossier willen hebben en hoe zij dit bepalen. In de gesprekken komen een aantal factoren naar voren die dat volgens respondenten bepalen:

- Existentieel: zowel respondent A als respondent D geven aan dat existentiële zaken, ofwel zaken die de koers en/of het voortbestaan van de organisatie bepalen, maken dat de raad van toezicht een grotere mate van betrokkenheid verwacht. Bijvoorbeeld door hier als raad van bestuur en raad van toezicht gezamenlijk uitvoerig bij stil te staan, de strategische aspecten te verkennen en de uitgangspunten te toetsen. Dit kan zo ver gaan dat de toezichthouder het bestuur verzoekt een bepaalde richting te verkennen, zo benoemt respondent A, hoewel hij dit ook wel als begrenzing noemt (zie vierde bullet). Zoals respondent D omschrijft: *“Dan gaat dat over de positie en de koers van de organisatie dus dan verwacht ik van de raad van bestuur dat ik daar sowieso in een vroeg stadium over geïnformeerd, maar ook bij betrokken word”*.
- Situationeel: meerdere respondenten benoemen dat de context de mate van betrokkenheid van de raad van toezicht (mede) kan bepalen. Zo geeft respondent A een voorbeeld waarin de raad van toezicht meer op afstand kan opereren: *“En als er heel goed bestuur is kan de toezichthouder ook best een beetje met de armen over elkaar zitten. Dat kan de setting zijn, dat de raad van toezicht een beetje laid back kan opereren.”*. Anderzijds kunnen situaties zoals in geval van opgelegde bestuurlijke maatregelen maken dat een raad van toezicht zich juist actiever opstelt. Respondent D: *“dan voel ik mij als toezichthouder ook wel zodanig medeverantwoordelijk dat ik daar dan dieper op ga zitten. Dus de context waarbinnen plannen gemaakt worden en besluiten genomen worden bepaalt wel mede hoe je als toezichthouder afstand en nabijheid invult”*.

Respondent D geeft aan hierin de andere toezichthouders te hebben meegenomen en uitgelegd waarom nabijheid nodig was. Een voorbeeld die respondent D benoemt waar dat niet gebeurde is bij afwezigheid van een van de bestuurders. Op het moment dat dit gebeurde heeft de raad van toezicht middels een ingelaste vergadering de benodigde acties doorgesproken, daarmee is de raad van toezicht direct dichterbij het bestuur gaan zitten. Achteraf is dit aan de orde gekomen in de evaluatie tussen raad van bestuur en raad van toezicht, waarbij ook is geverifieerd door de raad van toezicht of ze na deze periode weer voldoende afstand hebben genomen. Ofwel, aan de voorkant is niet expliciet over de rol van de raad van toezicht gesproken, achteraf is dit wel expliciet gemaakt.

- Ontwikkeling: ook ontwikkelingen in het toezicht worden benoemd wanneer het gaat om de mate van betrokkenheid van de raad van toezicht. Zo merkt respondent B dat *“een beweging gaande [is] dat zo’n raad van toezicht ook meer aan de voorkant meegenomen wil worden en niet een soort kant en klaar stuk op tafel hebben waar dan de finale goedkeuring op gegeven kan worden”*.

Dit gebeurt zowel op initiatief van de raad van bestuur als de raad van toezicht en is steeds vaker onderwerp van gesprek. Respondent B geeft aan dat het standaard in het repertoire van de raad van bestuur komt te zitten om een raad van toezicht mee te

nemen vanuit de nabijheid als toezichthouder, net als een cliëntenraad of een ondernemingsraad. Ook respondent D benoemt een ontwikkeling richting een actievare rol van de raad van toezicht en schrijft dit toe aan de Governancecode Zorg uit 2017 die dat van de raad van toezicht vraagt en waardoor de twee gremia in het two-tier systeem iets dichter naar elkaar toeschuiven. Respondent E geeft aan dat toezichthouden op afstand met de huidige governanceregels niet meer mogelijk is. Respondent D legt uit dat de verschuiving niet alleen iets voor de invulling van de verantwoordelijkheid als toezichthouder betekent, maar hierdoor kan een toezichthouder ook een betere sparringpartner en adviseur zijn. Tegelijkertijd benadrukt respondent D dat het op gespannen voet staat met de afstand die een raad van toezicht tegelijkertijd ook nodig heeft.

- Veiligheidsrisico: voor respondent E is het veiligheidsrisico een belangrijke factor in het bepalen van de mate van betrokkenheid. Bijvoorbeeld over de verbouwing van het operatiekamercomplex, financieel kostbare trajecten of ziekenhuisbrede kwaliteitsvisitaties, wil de raad van toezicht regelmatig geïnformeerd worden en voor deze trajecten worden go/no go momenten gedefinieerd. Respondent E:

“Op belangrijke momenten vind ik dat de raad van toezicht daar wel iets over te zeggen heeft want anders kun je in de situatie komen, als je zegt van nou ga je gang maar, dan krijg je aan het eind een plan gepresenteerd waarvan je zegt: hoe zijn we hier terechtgekomen?”

- Grenzen: respondent A benoemt een aantal malen in het gesprek dat het niet verstandig lijkt dat de raad van toezicht eigenaar wordt van een proces, vanuit de overweging dat de bestuurder eindverantwoordelijk is. Die positie moet je als raad van toezicht niet innemen, hooguit in geval van een ingrijpende crisis. Respondent B legt uit dat als je als raad van toezicht eigenaar wordt van het proces je je eigen werk gaat beoordelen wat tot een spanningsveld zou leiden.

Respondent C is betrokken bij de raad van toezicht sinds haar oprichting. Bij de oprichting hebben de toezichthouders onderling met elkaar besproken wat men de gewenste opstelling vindt voor de raad van toezicht. Daarbij heeft men er met elkaar voor gekozen om als raad van toezicht heel nadrukkelijk mee te denken in de strategie van het bestuur, te faciliteren, adviseren en te ondersteunen. Respondent duidt dit in het gesprek als ‘meewerkend toezichthouderschap’.

6.2. Informatie- en netwerkkrol

Als het gaat om het verkrijgen van informatie als raad van toezicht benoemt het merendeel van de respondenten dat de raad van bestuur hierin cruciaal is. De informatie die de raad van bestuur aanlevert vormt de basis. Respondent D licht toe dat de bestuurder daarmee ook erg

bepalend is: hij of zij kan trechteren welke informatie wel en niet bij de raad van toezicht komt en kiezen op welk abstractieniveau wordt gerapporteerd. In de ervaring van respondent D is dit een continue zoektocht die cyclisch werkt. Daarbij dient het informatieprotocol als basis, waarvan situationeel kan worden afgeweken. Respondent B ziet daarbij een professionalisering van de informatie aanlevering in de vorm van goede en objectieve informatie, omdat raden van bestuur veel meer inzien welke positie een raad van toezicht heeft. Daarbij wordt het naar het idee van respondent B ook vaker onderwerp van gesprek waarbij je per jaarlijkse cyclus bepaalt aan de voorkant expliciteert wat dat voor de informatiebehoefte van de raad van toezicht betekent.

Naast informatie van de bestuurder noemen respondenten legio andere manieren waarop zij informatie vergaren over wat er leeft in de organisatie, zoals werkbezoeken, gesprekken met interne stakeholders, verslagen, abonnement personeelsblad, Zorgkaart Nederland, (social) media. Respondent A:

"Het vraagt in zekere zin een soort inbedding op passende wijze zodat je toegang hebt tot informatiestromen die niet per se allemaal via de bestuurder komen. Men noemt dat ook wel soft signals. Dus door eens een keer, ja zelfs op de nieuwjaarsreceptie rond te lopen en dus je oor te luisteren leggen, te kijken van: wat is hier de sfeer, hoe wordt een toespraak ontvangen. Ook dat soort dingen horen daarbij."

Ook noemen respondenten B, D en E de informatie die zij via medewerkers die zijn uitgenodigd voor vergaderingen van de raad van toezicht verkrijgen. Respondent B probeert dit actief te stimuleren:

"En de ontwikkeling die ik ook wel die ik zelf ook wel probeer te promoten is dat de overlegtafel van de raad van toezicht niet alleen de informatiebron moet zijn via de raad van bestuur. Dus ik probeer zelf ook te initiëren dat ook andere collega's binnen de organisatie het podium krijgen. En gewoon ook in aanwezigheid van, zodat we inderdaad wat objectievere beeldvorming krijgen van wat speelt in organisatie... door niet alleen de controller en de raad van bestuur als enige gesprekspartner te zien. Kijk, de informatie komt vaak vanuit verschillende bronnen, maar de toelichting daarop vindt vaak plaats door de bestuurder of de controller. Bijvoorbeeld als we het hebben over verzuim, laten we dan ook iemand van HRM het verhaal doen, dus dat."

Voor de netwerkkrol van de raad van toezicht is het allereerst de vraag of de rol van de raad van toezicht duidelijk is voor belanghebbenden. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat deze rol niet (altijd) duidelijk is en dat zij dit bijvoorbeeld merken in de reguliere periodieke overleggen met interne stakeholders. Zij vinden dit niet verwonderlijk, omdat de bestuurder de centrale spil is in de relaties met interne en externe belanghebbenden en het inherent is aan de afstand die de toezichthouder heeft ten opzichte van een raad van bestuur die de dagdagelijkse besturing van de organisaties voor zijn rekening neemt. Tegelijkertijd vindt men het wel van belang dat interne belanghebbenden hier kennis van hebben, met name zodat de verantwoordelijkheden en lijnen duidelijk zijn. Maar zoals respondent B omschrijft moet je: *"Je positie kennen en ook niet te groot maken vind ik zelf als toezichthouder"*.

Op respondent C na hebben alle raden van toezicht communicatie met interne belanghebbenden ingebed in de structuur. Dit geldt in ieder geval voor de ondernemingsraad, cliëntenraad en indien van toepassing de medische staf, coöperatie of medisch specialistisch bedrijf (MSB). Hoewel het MSB strikt genomen een aparte juridische entiteit is, wordt dit wel onder interne belanghebbende gevat en geeft respondent D aan dat het heel belangrijk is hier regulier overleg mee te voeren:

“voor de continuïteit van het huis is gelijk gerichtheid tussen bestuur en staf natuurlijk cruciaal. En je houdt ook toezicht op die relatie van de raad van bestuur met de medische staf dus daar moet je een beeld van kunnen vormen. En dus moet je met ze in gesprek.”

Omdat de bestuurder in praktijk de structurele relatie onderhoudt met interne belanghebbenden is de bestuurder eigenlijk altijd aanwezig bij deze overleggen. Ook op heidagen of themabijeenkomsten vervult de raad van toezicht vaak een netwerkrol, volgens respondent A:

“dit zijn eigenlijk best wel belangrijke bijeenkomsten die dan niet een heel strikt formele status hebben, maar juist in dat hele proces van stakeholderschap, je rol als toezichthouder goed spelen, toch heel belangrijk zijn.”

Als het gaat om communicatie met externe belanghebbenden geven alleen respondenten A en E aan dat het binnen hun raad van toezicht gebruikelijk is om contact te onderhouden met externe belanghebbenden. De bestuurder is hier niet bij aanwezig maar wordt wel geïnformeerd.

Naast reguliere communicatie kan het voorkomen dat belanghebbenden op eigen initiatief een beroep doen op de raad van toezicht. Heeft de raad van toezicht daarin een rol volgens de respondenten? Op respondent E na beamen alle respondenten dat belanghebbenden een beroep kunnen doen op de toezichthouder. Tegelijkertijd vinden ze dat de raad van toezicht zich in dat geval terughoudend moet opstellen. In eerste instantie neigen alle respondenten naar verwijzing naar de raad van bestuur. Zowel respondent A als B waarschuwen dat raden van toezicht moeten oppassen probleemeigenaar te worden. Respondent B:

“Zeggen we wel vaak van we zijn bereikbaar en toegankelijk, maar probeer het natuurlijk ook gewoon binnen in de reguliere organisatie, binnen redelijke werkprocessen te doen.”

Per geval zal de toezichthouder moeten bekijken hoe hiermee om te gaan. In uitzonderingsgevallen kan dit anders zijn, bijvoorbeeld bij een zware melding waar de bestuurder zelf een rol in heeft. Respondent D vat de rol van de toezichthouder als volgt samen:

“En bij hoge uitzondering kun je er als toezichthouder rechtstreeks iets mee doen maar dat heb ik eigenlijk nooit meegemaakt. En is eigenlijk het enige wat je doet is aan de bestuurder vragen: er meldt zich iemand bij mij, wat is hier aan de hand? Dat is wat je hoort te doen. En het zegt wel iets los van de inhoud, over die verhoudingen en die relatie. Dat is heel interessant.”

6.3. Waarden

De meningen over de rol van waarden in het toezicht lopen enorm uiteen, met name op het punt of er aparte waarden voor het toezicht te formuleren zijn. Drie respondenten geven aan dat het niet opportuun en/of heel moeilijk lijkt om specifiek voor het toezicht waarden vast te stellen en verwijzen naar de waarden in de Governancecode Zorg, de waarden van de organisatie zelf en de waarden die toezichthouders als individu inbrengen in het toezicht. Respondent B is een andere mening toegedaan en vindt het juist belangrijk dat specifiek voor het toezicht waarden worden vastgesteld. Die komen dan ook tot uitdrukking in de toezichtvisie. De raad van toezicht van organisatie III heeft middels casuïstiek en externe begeleiding de discussie gevoerd over wat de toezichthouders belangrijk vinden. Daarin zag men verschillen ontstaan en is men de waarden gaan bespreken. Ook de bestuurder was hierbij aanwezig om de waarden van organisatie en toezicht op elkaar af te stemmen, waarbij het ook mogelijk is dat waarden voor toezicht afwijken van de waarden van de organisatie.

In de uitvoering van het toezicht spelen waarden niet altijd letterlijk een rol. Respondent A zegt dat het met name gaat over het bewustzijn van de context, waar verschillende waarden aan de orde zijn en waar je tussen kan pendelen. Waarden zitten dan vaak verpakt in de analyse en de overwegingen, meer dan dat ze expliciet benoemd worden. Respondent B hanteert de waarden als een soort leidraad. Die pak je er niet iedere keer bij, maar is wel een kapstok om aan vast te houden en je handelen als toezichthouder aan te toetsen.

Als het gaat om de oriëntatie van het toezicht, ofwel welk belang toezichthouders behartigen of namens wie zij toezicht houden, noemen respondenten zowel het organisatiebelang als het maatschappelijk belang. Respondent A geeft aan dat toezichthouders zich steeds bewuster zijn van de verschillende belangen van stakeholders en dat je dat geheel als het ware in het toezicht moet betrekken:

“Vaak domineert heel erg continuïteit en professionaliteit en belangen van interne stakeholders dus om de stap te zetten van nou ik kijk eens goed rondom me heen naar die samenleving. Waar gaat dit naartoe en dan te zeggen nou we gaan dit beëindigen. Dat dat moeilijke beslissingen zijn die je soms ook als toezichthouder moet nemen.”

De belangen van de organisatie en de maatschappij kunnen dus ook botsen. Daarbij is het goed dat een raad van toezicht dit soort vraagstukken durft te adresseren met elkaar, benadrukt respondent B. Respondent A ziet het als de expertise van de raad van toezicht om

de afweging te maken, vanuit *“intuïtie, tacit knowledge, ervaring, maar ook ervan uitgaande dat in dat er voldoende bewustzijn is van allerlei belangen om een goede afweging te maken”*. Respondent C houdt toezicht op een bedrijf met aandeelhouders, wat maakt dat financiën een belangrijke rol spelen in de vergaderingen. Toch zijn andere onderdelen zoals kwaliteit van zorg daar in de ervaring van respondent C niet aan ondergeschikt. Waar respondent E vindt dat de raad van toezicht de maatschappij vertegenwoordigt en het maatschappelijk belang altijd prevaleert, ziet Respondent B de belangen die hij als toezichthouder vertegenwoordigt als volgt: *“ik zit er als toezichthouder primair voor het klantbelang, secundair voor het personele stuk, tertiair voor de maatschappelijke opgave en als vierde voor het organisatiebelang.”*

6.4. Strategie en beoordelingskader

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat de raad van toezicht als het gaat om de strategie van de organisatie met name een rol heeft in het aanduiden van de zwaartepunten of thema's waar de raad op wil inzoomen. Respondenten A en E voegen daar aan toe dat de raad van toezicht ook uitdrukkelijk stil staat bij het proces om tot een nieuwe strategie te komen en als toezichthouder ook meegenomen wil worden in dit proces, bijvoorbeeld aan de hand van het definiëren van go/no go momenten. Respondent B ziet daarin een ontwikkeling dat raden van toezicht vaker inhoudelijk meedenken over de strategie, als een soort sparringpartner. Dat is wel een spanningsveld, want op het moment dat de toezichthouder participant wordt dan gaat deze ook het eigen werk beoordelen. Toch is respondent B van mening dat dat te combineren is door het eigenaarschap van de strategie bij het bestuur te laten, maar wel mee te denken. De rol van de raad van toezicht in de strategie is naar idee van respondent B nog niet zozeer onderwerp van gesprek in het collectief, maar begint wel onderwerp van gesprek te worden tussen de raad van bestuur en voorzitter raad van toezicht. *“Maar ik denk richting de toekomst zou dat veel meer in de breedte moeten vallen.”*

Beraadslaging of overleg over de strategie door de raad van toezicht zonder aanwezigheid van de raad van bestuur is niet gebruikelijk en gebeurt dan ook nog weinig. Hooguit in de voorbespreking van de vergadering, maar in de raad van toezicht waar respondent E zitting in heeft is dit net afgeschaft omdat ze vinden dat de raad van bestuur alle discussies mag horen. Respondenten verschillen van mening of overleg over de strategie door enkel de raad van toezicht van meerwaarde zou zijn. Respondent A legt uit:

“omdat het ook één van de belangrijkste processen is waar dus de bestuurder zelf voor verantwoordelijk is. Op het moment dat jij onafhankelijk van de bestuurder gaat overleggen en dan loop je eigenlijk het risico dat je tot een echt ander standpunt komt en zelf proceseigenaar moet worden.”

Daarentegen ziet respondent B wel degelijk meerwaarde:

“om uiteindelijk in het gesprek met de raad van bestuur gewoon het betere gesprek te hebben en de betere vragen te stellen. Kijk vaak inhoudelijk weet de bestuurder het

veel beter dan zijn raad van toezicht en dat hoort ook vind ik. Maar ben je in staat om de juiste vragen te stellen en de scherpte op te zoeken naar zo'n bestuurder. Nou dan kan het zeer helpend zijn als je dat ook wat meer thematisch bespreekt met elkaar."

Drie van de vijf respondenten verwijzen naar het jaarplan van de organisatie wanneer gevraagd wordt naar ijkpunten voor het toezicht. Respondent A:

"misschien zijn zij ook kun je ook zien als ijkpunten van het toezicht. Je toetst natuurlijk bij het jaarrapport en de afsluiting van het jaar in welke mate hebben wij het jaarplan nu gerealiseerd en waar ligt het aan dat het wel of niet gelukt is? Het zijn natuurlijk ijkpunten voor toezicht. Zo kunnen we er zeker naar kijken."

Respondenten A en B hebben ook ijkpunten voor toezicht opgenomen in respectievelijk het toezichtplan en de toezichtvisie. Respondent A geeft aan dat dit meer procesmatige ijkpunten zijn dan resultaatgerichte ijkpunten. Respondent E ziet geen meerwaarde in resultaatgerichte ijkpunten, omdat je je daar dan op gaat richten terwijl je in de tussentijd al wordt ingehaald door (politieke) ontwikkelingen.

6.5. Instrumenten

Respondenten benoemen een aantal instrumenten die zij in hun raden van toezicht gebruiken om de rol en het functioneren van de raad te bespreken. Het meest genoemde instrument is mondelinge bespreking in de jaarlijkse evaluatie, vaak met een externe erbij.

De ervaringen van respondenten in mondelinge bespreking gedurende het jaar lopen uiteen. Respondent A geeft aan dat op moment dat de raad nieuwe leden werft dit onderwerp van gesprek is en dat de voorbereiding van vergadering wordt gebruikt om af te tasten en af te stemmen, om de raad van bestuur in de vergadering een helder kader aan te bieden. Ook na de vergaderingen worden reflectiemomenten gehouden met gelegenheid voor feedback. Ook respondent D benoemt dat er gedurende het jaar steeds vaker gesprekken zijn over afstand en nabijheid:

"dat blijft altijd een spanningsveld en dat gesprek, vind ik, dat hoort ook wel echt in de raad van toezicht. Dat moet bijna elke keer weer terugkomen van: hebben we dit nou op de goeie manier gedaan? Zijn we er te dicht op of zijn we te veraf gebleven? En dat doe je dus ook niet altijd goed, maar je moet het er altijd overblijven hebben."

De ervaring van respondent B is juist dat er met de jaarlijkse evaluatie wel 'formele' momenten zijn om over de rol en het functioneren van de raad van toezicht te bespreken, maar dat het nog niet gangbaar of natuurlijk is om ook gaandeweg het proces te toetsen of de raad handelt overeenkomstig de visie: *"Ik denk wel dat dat meer gaat komen en dat klimaat moet er zijn binnen de raad van toezicht."*

Waar is het van afhankelijk of die gesprekken tot stand komen? Respondenten A en D hebben zitting in meerdere raden van toezicht en hebben dus enig vergelijk. Respondent A ziet hierin een belangrijke rol voor de voorzitter van de raad van toezicht, die kan dit proces heel goed organiseren, bevorderen en bewaken. Respondent D ziet ook verschillen tussen de verschillende raden van toezicht en schrijft deze met name toe aan de historie en cultuur van de organisaties. *“En dan zijn misschien formeel je rollen en verantwoordelijkheden helder; dat wordt toch op een andere manier ingevuld en er worden ook andere mensen gezocht.”*

Ook wat betreft schriftelijke documentatie als instrument verschillen de ervaringen en meningen. Respondenten A en B hanteren in hun raden van toezicht toezichtplannen. Respondent A licht toe dat het toezichtplan één- of meerjarig kan zijn en voortkomt uit de evaluatie. De raad van toezicht bepaalt hier voor zichzelf – onafhankelijk van de bestuurder - vooruitkijkend waar ze op wil letten, wat ze beter wil doen. In het plan kunnen zowel procesmatige elementen zitten, zoals aantal keer vergaderen als inhoudelijke elementen, zoals aandachtsgebieden. Naar het idee van respondent A moet de toezichtvisie de grondslag zijn van het toezichtplan, waar de visie en waarden in naar voren komen. Respondent B hanteert in zijn toezichtfunctie sinds een jaar een toezichtvisie. De toezichtvisie zou een dynamisch document moeten zijn. Naar zijn idee zitten in de visie ook elementen van een toezichtplan en toetsingskader, maar kan dit nog beter. Respondent D hanteert in één van de drie toezichtfuncties een toezichtvisie; in de andere twee toezichtfuncties wordt voor de visie op toezicht verwezen naar de Governancecode Zorg. Hier is voor gekozen omdat men bij invoering van de nieuwe governancecode al veel bezig is geweest met hoe de governance is ingericht en zijn bijv. de statuten en reglementen opnieuw bekeken. De raden van toezicht hebben toen geconcludeerd dat dit voor nu voldoende is. Respondent D denkt dat in de caresector vaker een toezichtvisie wordt gehanteerd dan in de cure. Maar met de vergrijzing, en met toename van alle chronische ziekten, ziet respondent wel een rol voor een toezichtvisie ook in de cure. Respondent E hanteert op dit moment nog geen toezichtvisie, maar een dergelijk document is wel in ontwikkeling: *“Eigenlijk is dat voor het eerst dat we hebben gezegd van nou, eigenlijk moeten we als raad van toezicht ook een soort agenda hebben van wat wij belangrijk vinden.”*

Iedere raad van toezicht heeft het proces van totstandkoming van het toezichtplan of de toezichtvisie anders aangepakt. Respondent A licht toe dat het toezichtplan vooral is voortgekomen uit de gesprekken in de jaarlijkse evaluatie, waarbij de ideeën van de individuele toezichthouders die vaak een portefeuille vertegenwoordigen, bij elkaar zijn gebracht. Hier heeft men uiteindelijk een gemeenschappelijk toetsingsplan van gemaakt. In organisatie III is dit een wat uitgebreider proces geweest, geeft respondent B aan. Er is een werksessie georganiseerd met de raad van toezicht, onder begeleiding van een externe. Die heeft een voorzet gemaakt op basis van de werksessie, waarna de raad van toezicht deze verder heeft ingevuld en aangescherpt. De toezichtvisie van organisatie VI is tot stand gekomen op initiatief van de secretaris die na een check van de Governancecode Zorg concludeerde dat dit nog

nodig was. De voorzitter van de raad van toezicht heeft toen een voorzet gemaakt, waar niemand bezwaar tegen had.

Verschillen van inzicht tussen individuele toezichthouders over de gewenste rol kunnen voorkomen, zo geven respondenten A, B en D aan. Respondent A beschrijft dat verschillen meer in de nuance zitten dan dat het fundamentele conflicten oplevert. Hoe wordt met eventuele verschillen omgegaan?

"Je probeert een soort gemeengoed te creëren qua visie. Maar er moet altijd ruimte zijn voor de individuele positie van het toezicht, het individueel lid. Dus het is gewoon het professionele kader, het is niet zoiets wat, waar je per definitie daarbinnen moet blijven. Je moet ook de bepaalde autonomie kunnen behouden als raad van toezicht lid." Aldus respondent B.

Daarentegen is respondent D van mening dat uiteindelijk wel met één mond naar de raad van bestuur gesproken moet worden, hoewel ook respondent D van mening is dat je zoveel mogelijk verschillende perspectieven moet binnenhalen in de raad van toezicht: *"Een discussie kan fel en verfrissend zijn, maar je moet elkaar altijd weer vinden en daar is iedereen zich ook van bewust."*

6.6. Effect op functioneren

Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat gesprekken over de rol van de raad van toezicht meerwaarde hebben. Het functioneren van de raad als team wordt daarbij het meest genoemd als positief effect. Gesprekken creëren teamgevoel, ruimte en veiligheid om zich uit te spreken. Hierdoor verbetert de groepsdynamiek en dit zorgt voor beter toezicht. Tegelijkertijd kunnen individuele toezichthouders ook van elkaars expertise en observaties leren. Ook rand voorwaardelijk heeft dit een positieve uitwerking: er zijn minder irritaties en disfunctionaliteiten omdat de orde en kwaliteit van de vergadering wordt bewaakt. Ook helpt het om 'het goede gesprek' met de bestuurder te voeren en te verbeteren. Externe begeleiding helpt om dit aan te scherpen en de pijnpunten te benoemen. Respondent C benoemt dat de gesprekken over de rol van de raad van toezicht voor hem als toezichthouder de leidraad is voor opstelling en daarmee ook de rol van de raad duidelijk maakte aan het bestuur. Daarmee heeft het een positief effect op de samenwerking. Respondent E geeft aan dat je het werkelijke effect niet kent, immers, je voert die gesprekken en kan niet beoordelen hoe het anders gegaan zou zijn.

In de verkenning naar het effect van de schriftelijke instrumenten, een toezichtvisie of toezichtplan, komen twee verschillende visies naar voren. Respondenten A en B ervaren een positief effect op het functioneren. Voor respondent A zit dit niet in de letterlijke inhoud maar met name in het proces van totstandkoming, waarin toezichthouders met elkaar hun visie delen, expliciteren en gemeenschappelijk maken. Door dit proces van explicitering wordt

voorkomen dat individuele toezichthouders ieder in hun eigen rol zitten en wordt een team gevormd. Ook op het moment dat nieuwe leden worden geworven is explicitering belangrijk, volgens respondent A:

"Ja dat is eigenlijk net als bij een voetbalteam. Je moet weten in welke formatie je speelt hè het is hoe gaan wij deze wedstrijd spelen daar moet ook een visie en een plan aan ten grondslag liggen anders loop je daar maar wat te rennen."

Voor respondent B zit het positieve effect vooral dat het een houvast biedt om met elkaar het gesprek te voeren, waardoor uiteindelijk een beter gesprek wordt gevoerd, zowel binnen de raad van toezicht als met de bestuurder. De raad creëert een visie, probeert die toe te passen en toetst en evalueert aan de hand van de visie haar eigen handelen.

Daarentegen heeft de toezichtvisie zoals die in organisatie VI wordt ingevuld en gehanteerd volgens respondent D geen betekenis voor de rol of het functioneren van de raad van toezicht. Het is slechts een om aan de governancecode te voldoen. Respondent D ziet wel toegevoegde waarde, maar met name voor sectoren of instellingen waar het toezicht minder geprofessionaliseerd is. Naar mening van respondent D is in de ziekenhuizen al zoveel geformaliseerd dat schriftelijke documentatie niet van toegevoegde waarde is bovenop de gesprekken die de raad hierover voert.

Respondent E heeft nog geen ervaring met een toezichtvisie, maar ziet hier ook de waarde van gezien de individuele toezichthouders gedurende het jaar maar weinig bij elkaar komen:

"We hebben natuurlijk met elkaar wel de gedachte - tenminste dat denken we, daarom moet je het ook opschrijven - dat we een bepaalde lijn hebben, een visie op toezicht, op welke onderwerpen van belang zijn voor dit jaar voor het komende jaar. Maar dat is dus goed om op te schrijven, want dan heb je ze ook zo opgeschreven weet je, een kwestie van zitten, een half uurtje."

Ook respondent C heeft geen ervaring met een toezichtvisie of -plan, maar ziet hierin wel een meerwaarde voor de toekomst, zeker in het kader van transparantie. Het maakt duidelijk ten opzichte van de raad van bestuur en ten opzichte van de interne belanghebbenden waar de raad van toezicht voor staat en wat die raad van toezicht wil bereiken. Respondenten die voor één of meer raden van toezicht een toezichtplan/-visie hebben, weten niet precies of het toezichtplan/-visie bekend wordt gemaakt aan danwel inzichtelijk is voor belanghebbenden. De raad van bestuur kent het toezichtplan/-visie wel, maar verder lijkt het nog geen routine.

6.7. Samenvattend: explicitering in praktijk

Uit de interviews blijkt dat alle toezichthouders in praktijk bezig zijn met het expliciteren van hun rol, in verschillende mate. Wanneer we specifieker kijken naar de elementen die in de explicitering van de rol aan bod kunnen komen, blijkt dat de mate van betrokkenheid voor een groot deel afhankelijk is van een aantal factoren en de intensiteit gaandeweg wordt bepaald. Zo worden de plannen en besluiten die goedkeuring behoeven van de raad van toezicht met

name bepaald door formele documentatie, initiatief van het bestuur en conventie. Als het gaat om het bepalen van de mate van betrokkenheid per dossier, is dit enerzijds afhankelijk van het onderwerp, waarbij van belang is of het existentiële zaken en/of een hoog veiligheidsrisico hebben. Anderzijds is het afhankelijk van de situatie waar raad van toezicht en organisatie opereren en zijn ook algemene ontwikkelingen in het toezicht hierop van invloed.

Voor raden van toezicht staat de bestuurder centraal in de informatievoorziening. Tegelijkertijd verzamelen toezichthouders ook via legio andere kanalen zelf actief informatie over wat er leeft in de organisatie. Ten aanzien van interne belanghebbenden lijkt de netwerkrol van de raad van toezicht duidelijk, wat betreft de communicatie met externe belanghebbenden lijkt dit vooral af te hangen van hetgeen gebruikelijk is binnen de specifieke raad van toezicht.

De meerderheid van de toezichthouders ziet voor het toezicht geen rol in explicitering van waarden. Hierbij wordt met name verwezen naar de waarden in de governancecode, de waarden van de organisatie zelf en de waarden die toezichthouders als individu inbrengen in het toezicht. In de oriëntatie van het toezicht lijkt de maatschappelijke rol ten minste even belangrijk als het organisatiebelang.

Toezichthouders lijken uitgebreid aandacht te besteden aan de strategische agenda, ofwel inhoudelijke aandachtspunten. Dit gebeurt veelal in aanwezigheid en overleg met de raad van bestuur. Het lijkt nog niet gebruikelijk om hier ook actief resultaatgerichte ijkpunten aan te verbinden. De rol van het toezicht in het strategisch proces komt in een klein deel van de raden aan bod.

Het meest gebruikte instrument ter explicitering van de rol is in praktijk de mondelinge bespreking in de jaarlijkse evaluatie. Het is zeer wisselend of dergelijke besprekingen ook gedurende het jaar plaatsvinden. Wat betreft schriftelijke vastlegging als instrument is naast de drie bestaande toezichtplannen/-visies ook een document in ontwikkeling. De toezichthouders die in praktijk daadwerkelijk een toezichtplan/-visie hanteren vormen een minderheid. In de totstandkoming van toezichtplannen/-visies zien we grote verschillen, variërend van de uitkomst van een jaarlijkse evaluatie tot een uitgebreid stappenplan gericht op de toekomst.

Gesprekken over de rol en de invulling daarvan ervaren toezichthouders als meerwaarde. Het merendeel van de toezichthouders ziet deze meerwaarde niet zozeer in de uitkomst van de gesprekken, maar in het voeren van de gesprekken zelf. Het voeren van dergelijke gesprekken verbetert de groepsdynamiek en vermindert disfunctionaliteiten en zorgt daarmee voor beter toezicht. Een deel van de toezichthouders noemt ook de uitkomst van de gesprekken van meerwaarde, omdat het hen helpt het om 'het goede gesprek' met de bestuurder te voeren en te verbeteren.

De meningen over het effect van schriftelijke instrumenten, ofwel een toezichtplan of -visie, lopen uiteen. Ook hier wordt het proces van totstandkoming, het delen van de individuele visies van toezichthouders, het expliciteren en gemeenschappelijk maken, in een deel van de gevallen ervaren als positief effect op het functioneren. De uitkomst biedt vervolgens houvast in de uitvoering. Tegelijkertijd kan het ook slechts om een pure formaliteit gaan waarbij noch proces noch uitkomst effect op het functioneren lijken te hebben.

7. Conclusies, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken op basis van de centrale vraagstelling. In de tweede paragraaf volgen de discussie en aanbevelingen voor de praktijk en vervolgonderzoek.

7.1. Conclusies

Dit onderzoek behandelt de vraag waarom naar explicitering wordt gestreefd en hoe raden van toezicht daar zelf aan bijdragen. Naar een duidelijker rol van de raad van toezicht wordt al gestreefd sinds het ontstaan van het raad van toezicht model in de jaren '90. In de daaropvolgende decennia is deze behoefte verder versterkt door onder meer het nieuwe zorgstelsel, de incidenten en het debat over falend toezicht en de daarmee samenhangende vraag naar proactief toezicht. Explicitering van de rol van de raad van toezicht wordt van belang geacht voor een goede relatie tussen de individuele toezichthouders en voor het effectief functioneren van de raad van toezicht. Daarnaast kan explicitering zorgen voor heldere verwachtingen over en weer tussen toezicht en bestuur en tussen toezicht en belanghebbenden.

Om aan de behoefte aan explicitering tegemoet te komen zijn initiatieven ontwikkeld door de politiek, de zorgsector en de NVTZ. De laatste twee pogen met name raden van toezicht te bewegen tot het formuleren van een visie op toezicht en daarmee een bijdrage te leveren aan de explicitering van hun rol. Uit de interviews blijkt dat alle toezichthouders in praktijk bezig zijn met het expliciteren van hun rol. De mate waarin, de wijze waarop en de invulling daarvan verschilt.

Uit de documentenanalyse blijkt dat een deel van de raden van toezicht recent een toezichtplan/-visie heeft ontwikkeld in aanvulling op statuten, reglementen en/of informatieprotocollen. Deze toezichtplannen/-visies zijn inzichtelijk voor de raad van toezicht en de raad van bestuur. De documentatie geeft duidelijkheid over de formele taak van het toezicht. Zo zijn het subject en het object en de oriëntatie van het toezicht vastgelegd, wordt een aanpak beschreven van het toezicht middels commissies die de raad van toezicht kent en geven begrippen als toezicht en advies een indicatie van de wisselwerking tussen bestuur en toezicht. Daarnaast geven de documenten een formeel minimum weer, in de vorm van het minimum van betrokkenheid, de minimaal te verkrijgen informatie en de contacten die ten minste met interne belanghebbenden moeten plaatsvinden. De interviews geven vervolgens een indruk van de rol van de raad van toezicht in praktijk. Deze lijkt veelal te worden bepaald door het formele minimum en conventies. De intensiteit van de betrokkenheid per dossier lijkt gaandeweg afhankelijk van onderwerp en dossier te worden bepaald. Ten aanzien van de strategie blijken met name de inhoudelijke aandachtspunten geëxpliciteerd te worden. Al met al omvatten de geëxpliciteerde elementen slechts een deel van de rol die raden van toezicht in praktijk innemen; de rol van de raad van toezicht is dan ook slechts deels geëxpliciteerd.

Uit een vergelijking van de literatuur met de resultaten uit het empirisch onderzoek blijkt dat de literatuur een aantal handvatten biedt waarmee de rol van een raad van toezicht verder geëxpliciteerd kan worden. Er zijn een aantal onderwerpen die in documentatie noch praktijk weinig aandacht lijken te krijgen. Zo kan de mate van betrokkenheid als het gaat om de gewenste opstelling per dossier meer aandacht krijgen, zodat duidelijk is op welke dossiers interactie met de raad van toezicht wordt verwacht en met welke intensiteit die rol wordt uitgevoerd. Daarnaast kan het formuleren van ijkpunten helpen om de voor de checks and balances noodzakelijke tegenmacht te vormen.

Voor explicitering gebruiken toezichthouders met name de jaarlijkse evaluatie. Hoewel een deel van de toezichthouders een toezichtplan/-visie hanteert, lijkt het nog geen gewoonte om de explicitering van de rol schriftelijk vast te leggen in een toezichtplan/-visie. Een deel van de toezichthouders acht de uitkomst van de gesprekken en de vastlegging daarvan dan ook veel minder relevant dan de gesprekken zelf. Door het onderling voeren van deze gesprekken over het functioneren van de raad van toezicht, ervaren toezichthouders een betere groepsdynamiek. Raden van toezicht die wel een toezichtplan/-visie hanteren hebben deze op verschillende wijze opgesteld, variërend van de uitkomst van een jaarlijkse evaluatie tot een uitgebreide visie op het waarom, hoe en wat van het toezicht, gericht op de toekomst. Een deel van hen ervaart een positief effect van het toezichtplan/-visie op het functioneren, omdat het houvast geeft voor de invulling en evaluatie van de rol als toezichthouder. Ook kan het proces van het delen van visies en rolopvattingen, expliciteren en gemeenschappelijk maken voorkomen dat individuele toezichthouders ieder in hun eigen rol zitten en leiden tot een beter en effectiever team.

7.2. Discussie en aanbevelingen

Dit onderzoek levert een eerste verkenning over de huidige praktijk met betrekking tot explicitering van de rol van raden van toezicht. In praktijk blijkt dat raden van toezicht zeker bezig zijn met de ontwikkeling en invulling van hun eigen rol. In dat opzicht sluit het aan bij de vraag van de buitenwereld en de vraag naar explicitering zoals beschreven in de literatuur. Hoewel dat een gewenste beweging is, valt te winnen aan verdere invulling en verdieping van de explicitering van de rol. Wat betreft rolopvatting en -invulling komen slechts een aantal elementen aan bod. De literatuur biedt daarvoor een aantal handvatten, maar gezien explicitering nog in een beginnende fase lijkt te zijn kunnen zowel literatuur als praktijk op dit punt verder ontwikkelen. Daarbij geeft de 'papieren werkelijkheid' soms een andere indruk dan in de praktijk blijkt. Zo lijkt de rol van de raad van toezicht in organisatie IV blijkens de documentatie zeer beperkt, terwijl in praktijk sprake is van een meewerkend toezichthouderschap. Dit geldt ook voor het verkrijgen van informatie; in praktijk gebruiken toezichthouders veel meer informatiekkanalen dan de documentatie doet vermoeden. Opvallend met betrekking tot de verkrijging van documentatie en de 'papieren werkelijkheid' was ook dat statuten grotendeels via de Kamer van Koophandel moesten worden verkregen.

Ook lijkt er ruimte voor een groter effect van explicitering. Immers, onderzochte raden van toezicht lijken hun rol met name te definiëren voor het functioneren binnen de eigen organisatie, en niet zozeer om aan de buitenwereld duidelijk te maken vanuit welke invalshoek hij handelt. Door de rol expliciet te maken, schriftelijk vast te leggen en inzichtelijk te maken, weten ook belanghebbenden wat ze kunnen verwachten van de toezichthouder. Dit kan eveneens behulpzaam zijn voor nieuwe toezichthouders en in crisissituaties.

Persoonlijk zie ik schriftelijke vastlegging van rolopvatting en -invulling in een toezichtplan/-visie niet als garantie dat de uitvoering altijd conform deze documentatie verloopt. Naar mijn idee zijn het dynamisch documenten die houvast kunnen bieden voor uitvoering, feedback en evaluatie. Daarnaast kunnen deze documenten ook inzichtelijk maken wat interne en externe belanghebbenden van de raad van toezicht kunnen verwachten. Ik denk dan ook dat schriftelijke vastlegging belangrijk is. Dit vraagt tevens om openbaarmaking, zowel voor de gewenste transparantie als om andere raden van toezicht inzicht te geven in andere praktijken en mogelijk handvatten te bieden om hun voordeel mee te doen. Dit laatste laat onverlet dat de inhoud van toezichtplannen/-visies kan verschillen gezien de verschillen in aard, grootte, juridische vorm en context van de zorgorganisatie en de rolopvattingen en voorkeuren van de raad van toezicht. Bij openbaarmaking kan discutabel zijn welke informatie wel en niet relevant is voor de buitenwereld. Mijns inziens moet dit getoetst worden aan primair het doel van openbaarmaking, ofwel heldere verwachtingen scheppen voor interne en externe belanghebbenden. Hieruit volgt dat de openbare informatie een beschrijving geeft van de visie op toezicht die de raad van toezicht hanteert, met onderdelen als het waarom, hoe en wat van het toezicht. Wat ziet de raad van toezicht als haar taak, welke belangen weegt zij mee? Concurrentiegevoelige en/of meer persoonlijke informatie zoals leerpunten vormen in dit perspectief geen onderdeel van openbaarmaking.

Dit onderzoek is echter slechts een eerste verkenning. Er is een klein aantal respondenten en bijbehorende documentatie onderzocht; door de beperkte selectie is generalisatie van de conclusies niet mogelijk. Ook ten aanzien van de dataverkrijging en -analyse zijn een aantal beperkingen te noemen. De uit de interviews verkregen informatie komt voort uit zelfscoring en -analyse van de toezichthouder. Daarmee bestaat het risico op het vertekenen van informatie, bijvoorbeeld omdat de toezichthouder wenselijke antwoorden geeft. Daarbij bestaat het risico op bias in het onderzoek doordat de topiclijst gestuurd wordt door het gekozen theoretisch kader. Risico is dat daaronder andere topics en/of contextuele aspecten worden gemist. Deze benadering kan de neutraliteit en betrouwbaarheid bedreigen.

Voor verder onderzoek is dan ook aan te bevelen om case study onderzoek te doen waarbij bijeenkomsten van raden van toezicht worden bijgewoond om feitelijke observaties te kunnen doen. Daarnaast zou het interessant zijn om over enkele jaren, wanneer meer ervaring is opgedaan met explicitering, vervolgonderzoek te doen. Hierbij dient aandacht te zijn voor de

elementen die men in praktijk belangrijk vindt om te expliciteren, zodat de literatuur op dit punt uitgebreid kan worden.

Eveneens zijn uit dit onderzoek een aantal aanbevelingen voor de praktijk af te leiden:

- Besteedt in gesprekken, zoals de jaarlijkse evaluatie, niet alleen aandacht aan inhoudelijke aandachtsgebieden en evaluatie van het functioneren maar heb ook expliciet aandacht voor gewenste rolopvattingen. Verdieping kan plaatsvinden met name ten aanzien van de mate van betrokkenheid per dossier en ijkpunten, om verwachtingen over en weer, zowel tussen toezichthouders als tussen raad van bestuur en toezicht, af te stemmen.
- Overweeg of explicitering van de rol ook een functie kan hebben richting interne en externe belanghebbenden.
- Leg de rolopvatting en gewenste rolinvulling van de raad van toezicht ook schriftelijk vast. Dit kan behulpzaam zijn voor nieuwe toezichthouders, in crisissituaties en kan een functie hebben richting interne en externe belanghebbenden.
- Maak toezichtplannen/-visies openbaar, voor zover dit heldere verwachtingen schept voor interne en externe belanghebbenden.

8. Bibliografie

- Algemene Rekenkamer. (2008a). *Kaders voor toezicht en verantwoording: Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer. (2008b). *Goed bestuur in uitvoering: De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*. Den Haag.
- Arcades, GGZ Nederland, LVvT, NVZ, VGN. (2005). *Zorgbrede Governancecode*. Utrecht.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., Velden, T. v., & Goede, M. d. (2013). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Brancheorganisaties Zorg. (2009). *Zorgbrede Governancecode 2010*. Bunnik: Drukkerij Libertas BV.
- Brancheorganisaties zorg. (2017). *Governancecode Zorg*. Utrecht: www.governancecodezorg.nl.
- CIBG. (2017). *Transparantie-eisen WTZi*. Den Haag.
- Commissie Health Care Governance. (1999). *Health Care Governance: Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*.
- Devers, K. (1999). How will we know "good" qualitative research when we see it? Beginning the dialogue in health services research. *Health Services Research*, 34(5), 1155-1187.
- Gerards, J. (2012). Een laag dieper. Graven naar resultaat- en risicofactoren die de kwaliteit van het functioneren van het intern toezicht beïnvloeden. In G. Minderman, R. Goodijk, & S. v. Berg, *Waar is de raad van toezicht? Deel II*. Boom Lemma.
- Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties: zoeken naar verklaringen*. Assen: Koninklijke van Gorcum B.V.
- Goodijk, R. (2013). Governance van maatschappelijke organisaties. In *Jaarboek Corporate Governance 2013- 2014*. Deventer: Kluwer.
- Goodijk, R. (2017). *Strategisch partnerschap: wat is wijsheid?* Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Halsema, F., Februari, M., van Kalleveen, M., & Terpstra, D. (2013). *Een lastig gesprek - Rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur*.
- Heemskerk, E. (2013). Goed bestuur en goed gedrag: wat maakt een goede raad van commissarissen goed? In M. Lückérath-Rovers, B. Bier, H. van Ees, & M. Kaptein, *Jaarboek corporate governance 2013-2014* (pp. 27-46). Deventer: Kluwer.
- Heemskerk, K., Heemskerk, E., & Wats, M. (2013). Van controleren naar anticiperen: de rol van toezichthouders op goed bestuur in het voortgezet onderwijs. In *Goed Bestuur, Tijdschrift Over Governance*, (1):37-43.
- Huse, M. (2005). Accountability and creating accountability: a framework for exploring behavioural perspectives of corporate governance. *British Journal of Management*(6), 65-79.

- Inspectie voor de Gezondheidszorg & Nederlandse Zorgautoriteit. (2016). *Toezicht op Goed Bestuur*.
- Le Gras, D. (2017). *Drie Aspecten van Proactief Toezicht*. Instituut voor Governance & Leiderschap.
- Lorsch, J. (2012). *The future of Boards*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Meurs, P., & Schraven, T. (2002). *Langs de meetlat: een onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht in de zorg*. Kenniscentrum Governance in de Zorg.
- Meurs, P., & Schraven, T. (2006). *Naar stimulerend en slim toezicht*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.
- Meurs, P., & Schraven, T. (2006). Raden van toezicht opnieuw langs de meetlat. In P. Meurs, & T. Schraven, *Naar stimulerend en slim toezicht* (pp. 11-24). Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg.
- Meurs, P., & van der Grinten, T. (2006). Publieke verantwoording in de zorg: noodzaak en valkuil. In P. Meurs, & T. Schraven, *Naar stimulerend en slim toezicht* (pp. 47-56). Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg.
- Minderman, G., & Berg, S. (2012). Waar is de raad van toezicht. In G. Minderman, G. R., & S. Berg van den, *Waar is de raad van toezicht? Deel II*. Boom Lemma.
- Minderman, G., & Immers, R. (2010). *Een toezichtplan voor een maatschappelijke onderneming*. Den Haag: BTMO SDu.
- Minichilli, A., Zattoni, A., & Zona, F. (2009). Making boards effective: an empirical examination of board task performance. *British Journal of Management*(20), 55-74.
- Minkman, M. (2017). *Innovatie van organisatie en governance van integrale zorg. Rede*, . Tilburg.
- Minkman, M., Zonneveld, N., & Nies, H. (2017). Waardegedreven governance anno 2017. *Kwaliteit in zorg*(1), 8-12.
- NVTZ. (2014). *De vrijblijvendheid voorbij: bouwstenen voor goed toezicht in zorg en welzijn*.
- NVTZ. (2016). *Goed toezicht: wegwijzer*. Utrecht.
- NVTZ. (2018). *Meerjarenbeleidsplan NVTZ 2018-2020*.
- Olden, P., & Raaijmakers, G. (2016). Bonje in de board room. In M. Lückérath-Rovers, B. Bier, H. van Ees, & M. Kaptein, *Jaarboek Corporate Governance 2016-2017* (pp. 63-77). Deventer: Kluwer.
- Paardekooper, C., & Braak, H. (2012). Publiek bestel en raden van toezicht. Hoe verweesde instellingen (weer) te transformeren tot 'onze' instellingen. In G. Minderman, R. Goodijk, & S. Berg van den, *Waar is de raad van toezicht? Deel II*. Boom Lemma.
- Poppelaars, A. (2016). Toezicht: vijf verbetermaatregelen. *Lucide*, (1):59-63.
- Putters, K., & Veerdonk, S. (2012). Voorbij de governancecode. Inzicht in de handelingen en afwegingen van toezichthouders. In G. Minderman, R. Goodijk, & S. v. Berg, *Waar is de raad van toezicht? Deel II*. Boom Lemma.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. (2009). *Governance en kwaliteit van zorg*. Den Haag.
- Raad voor de Volksgezondheid en zorg. (2013). *Garanties voor kwaliteit van zorg*. Den Haag.

- Schraven, T. (2006). Over Zwoegers, Zwijgers en Zeurders: de groepsdynamische aspecten binnen een raad van toezicht. In P. Meurs, & T. Schraven, *Naar stimulerend en slim toezicht* (pp. 83-88). Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg.
- Schraven, T. (2012). Van informeel naar waardengericht toezicht: een reflectie- en analysemodel over ontwikkelingsfasen van toezicht in de zorg. *Goed Bestuur*, (2):58-59.
- Siciliano, J. (2005). Board involvement in strategy and organisational performance. *Journal of General Management*(30), 1-10.
- Strikwerda, H. (2012). De raad van toezicht en de strategie van de instelling. In G. Minderman, R. Goodijk, & S. v. Berg, *Waar is de raad van toezicht? Deel II*. Boom Lemma.
- Tweede Kamer. (2004). *Herziening Zorgstelsel*. Kamerstukken II vergaderjaar 2003–2004, 29 689, nr. 1.
- Tweede Kamer. (2013). *Rechtspositie van politieke ambtsdragers*. Kamerstukken II 2012/13, 28 479, nr. 66 (Kamerbrief).
- Tweede Kamer. (2015). *Beantwoording vragen naar aanleiding van het VSO inzake de brief Goed Bestuur In de zorg*. Kenmerk 678867-128073-MC.
- Tweede Kamer. (2016a). *Wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uniformering en de verduidelijking van enkele bepalingen omtrent het bestuur en de raad van commissarissen van rechtspersonen (Wet bestuur en toezicht rechtspersonen)*. Kamerstukken II 2015/16, 34 491, nr. 2. (Voorstel van wet).
- Tweede Kamer. (2016b). *Wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uniformering en de verduidelijking van enkele bepalingen omtrent het bestuur en de raad van commissarissen van rechtspersonen (Wet bestuur en toezicht rechtspersonen)*. Kamerstukken II 2015/16, 34 491, nr. 3. (Memorie van toelichting).
- van de Loo, E., & Winter, J. (2014). Boards on Task. Naar een geïntegreerde benadering van board performance. In M. Lückerath-Rovers, B. Bier, H. van Ees, & M. Kaptein, *Jaarboek Corporate Governance 2014-2015* (pp. 67-82). Deventer: Kluwer.
- van den Boomen, I. (2006). Nieuwe verhoudingen: overheid en goed bestuur in de zorg. In P. Meurs, & T. Schraven, *Naar stimulerend en slim toezicht* (pp. 41-46). Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg.
- van Montfort, C., & Boers, I. (2009). Raden van Toezicht. In T. Schillemans, & M. Bovens, *Handboek publieke verantwoording* (pp. 143-160). Den Haag: Lemma.
- van Ooijen, M. (2013). *Toezichtdynamica: Een exploratief kwalitatief onderzoek naar het functioneren van Raden van Toezicht in de gezondheidszorg*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- van Ooijen, M. (2016, oktober 28). *Formuleer een visie voordat Den Haag het voor je doet*. Opgehaald van Skipr: <https://www.skipr.nl/blogs/id2895-formuleer-een-visie-voordat-den-haag-het-voor-je-doet.html>
- Van Staa, A., & De Vries, K. (2014). Directed content analysis: een meer deductieve dan inductieve aanpak bij kwalitatieve analyse. *KWALON*, 19(3), 46-54.

- Van Staa, A., & Evers, J. (2010). 'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *KWALON*, 15(1), 5-12.
- VWS. (2006b). *Verdien(d) vertrouwen: toezichtvisie curatieve zorgstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 689, nr. 68. Den Haag: Sdu, p. 18.
- Winter, J. (2017). Introductie. In R. Goodijk, *Strategisch partnerschap: wat is wijsheid?* Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Bijlage 1 Topiclijst

Mate van betrokkenheid en informatie:

- Hoe bepaalt u welke plannen en besluiten van het bestuur goedkeuring van de raad van toezicht behoeven?
- Als raad van toezicht kunt u een verschillende mate van betrokkenheid aannemen en dit per dossier bepalen, variërend van goedkeuring van besluiten die door het bestuur zijn voorbereid tot eigenaarschap van het hele proces van besluitvorming. Kunt u toelichten hoe u dit als toezichthouder bepaalt?
- Kunnen belanghebbenden een beroep op u doen wanneer hun belangen in het geding zijn? Zo ja, welke rol heeft u dan als toezichthouder?
- Hoe verkrijgt u informatie om een beeld te vormen van externe ontwikkelingen?
- Hoe toetst u wat er in de organisatie leeft (onderbuikgevoel/early warningsystems)?
- Wat voor rol speelt de raad van bestuur in de informatievoorziening?
- Gaat de raad van toezicht zelf actief op zoek naar informatie en op welke wijze?

Waarden:

- Zijn er vanuit de raad van toezicht waarden vastgesteld op basis waarvan het toezicht uitgeoefend?
- Hoe worden die waarden bepaald?
- Welke rol spelen die waarden vervolgens in het toezicht?

Strategische agenda en beoordelingskader:

- Hoe wordt de raad van toezicht betrokken bij de strategiebepaling van de organisatie?
- Bespreekt u als raad van toezicht de maatschappelijke taak en positie van de organisatie en de strategie en risico's ook zonder aanwezigheid van het bestuur?
- Zijn er situaties geweest waarin bestuur en raad van toezicht niet op één lijn zitten over de strategie? Zo ja, kunt u daar wat meer over vertellen?
- Heeft u als raad van toezicht ijkpunten voor het toezicht vastgesteld en zo ja, hoe worden die bepaald en opgevolgd?

Instrumenten:

- Bespreekt u met de andere leden van de raad van toezicht uw ideeën over de rol van de raad van toezicht?
 - o Zo ja, wanneer?
 - o Wordt dit vastgelegd en op welke wijze?
 - o Merkt u wel eens dat u hierover van mening verschilt en hoe gaat u daar dan mee om?
- Hoe zorgt u dat de rollen van de raad van toezicht helder zijn voor de raad van bestuur en andere belanghebbenden? Is er wel eens sprake van overlap tussen taken en bevoegdheden?
- Heeft u een toezichtvisie, toezichtplan en/of toetsingskader?
 - o Zo ja, hoe zijn deze gerelateerd?
 - o Hoe is dit tot stand gekomen?
 - o Welke rol spelen deze documenten in het toezicht?

- Heeft u dit toezichtplan kenbaar gemaakt buiten de RvT? Hoe?

Effect op functioneren:

- Denkt u dat gesprekken over de rol van de raad van toezicht belangrijk zijn voor het functioneren van de raad?
 - Waarom?
 - Hoe merkt u effect?
- Denkt u dat de rol van de raad van toezicht duidelijk is voor interne en externe belanghebbenden?
- Bent u bekend met de vereiste toezichtvisie van de NVTZ?
 - Wat vindt u daarvan?
 - Denkt u dat het een toezichtvisie effect heeft of kan hebben op het functioneren van de raad van toezicht?
 - Waarom?
 - Hoe merkt u dit effect (Rvt onderling / RvT-RvB / belanghebbenden)

Bijlage 2 Codeerschema

Mate van betrokkenheid	Informatie- en netwerkrol	Waarden en belangen	Strategische agenda en toetsingskader	Instrumenten	Effect	Overig*
- Behoeft goedkeuring - Behoeft goedkeuring – bepalende factoren* - Type betrokkenheid per dossier - Type betrokkenheid – bepalende factoren* - Intensiteit toezicht*	- Info bevoegdheden rvt - Info interne organisatie - Info rol rvb - Belangh - actief beroep - Belangheb - rol intern - Belangheb – rol extern	- Waarden voor toezicht - Waarden proces - Waarden toepassing - Oriëntatie toezicht*	- Strategie proces - Strategische agenda - Strategie zonder rvb - IJkpunten/ beoordelingskader	- Jaarlijkse evaluatie* - Gesprekken gedurende jaar* - Verschillen van inzicht* - Toezichtplan/-visie - Toezichtplan/-visie proces - Toezichtplan/-visie inzichtelijkheid	- Beter gesprek* - Orde van de vergadering* - Effect van toezichtplan/-visie - Effect van roldialoog	- Doel* - Taak* - Aanpak*

* later toegevoegd

