



Dit artikel is het eerste deel van een serie over toezicht in de semipublieke sector

PASSENDE EVALUATIES VOOR RADEN VAN TOEZICHT

Methoden, ervaringen en best practices in de semipublieke sector

Raden van toezicht en raden van commissarissen dienen ieder jaar hun functioneren te evalueren. Eéns in de twee of drie jaar dient dat te gebeuren met een externe deskundige. Vrijwel nergens is te vinden waar de evaluaties uit moeten bestaan. Er is een boeiend palet aan praktijken en instrumenten ontstaan waarbij het steeds de vraag is welke insteek of procedure goed is. In dit artikel komen enkele ervaringen aan bod, plus een overzicht van de gevolgde procedure in de semipublieke sectoren.

Goos Minderman, Willem van Leeuwen en Marianne Luyer'

Evaluaties zijn van belang tegen de achtergrond van de coöptatie van toezichthouders bij stichtingen. Juist omdat men zichzelf benoemt, is kritische (zelf) evaluatie van groot belang. De eerste focus van evaluatie is vaak de verbetering van de kwaliteit van het toezicht, hetgeen mede tot uiting komt in de toolkits van verenigingen van toezichthouders in diverse sectoren.

De Nederlandse Corporate Governancecode, die feitelijk geen gelding heeft in de semi-publieke sector maar wel als grondvorm van de gedragscodes kan worden beschouwd, heeft – als het gaat om de definiëring van de inhoud – nog het meest heldere voorschrift ten aanzien van de evaluaties:²

De raad van commissarissen evalueert ten minste eenmaal per jaar buiten aanwezigheid van het bestuur zijn eigen functioneren, het functioneren van de afzonderlijke commissies van de raad en dat van de individuele commissarissen, en bespreekt de conclusies die aan de evaluatie worden verbonden. Hierbij wordt aandacht besteed aan:

- i. inhoudelijke aspecten, de onderlinge interactie en de interactie met het bestuur;
- ii. zaken die zich in de praktijk hebben voorgedaan waaruit lessen kunnen worden getrokken; en
- iii. het gewenste profiel, de samenstelling, competenties en deskundigheid van de raad van commissarissen.

Doel van de evaluatie is een kritische reflectie op het functioneren van commissarissen en bestuurders. Periodieke evaluatie kan de kwaliteit van het functioneren van de raad van commissarissen bevorderen en eraan bijdragen dat bij voorbereiding van de (her) benoeming van een commissaris of een bestuurder de juiste keuzes worden gemaakt, ook in verband met de gepaste (diverse) samenstelling van de raad van commissarissen en het bestuur.³

Wat evalueren wij eigenlijk?

In eerste instantie gaat het om het evalueren van de maatschappelijke opdracht van de organisatie, dat vorm krijgt in het waardendebat. De raad van toezicht is het orgaan waar uiteindelijk de waarden van de organisatie ter discussie komen en waar deze waarden de belangrijkste bescherming hebben. Welke waarden beschermt de raad en welke waarden zijn hierbij van

belang om ook zelf te hanteren? In het maatschappelijk verkeer is waardegedreven leiderschap van groot belang: de voorbeeldfunctie van de raad van toezicht zou bij iedere evaluatie op de agenda moeten of kunnen staan⁴. In deze context is de formulering van de visie op toezicht van groot belang (verplicht bij woningcorporaties, verder facultatief).

Het object van de evaluatie vormt verder de raad van toezicht als orgaan van een rechtspersoon: de positie en handelwijze van de raad en haar leden in relatie tot de (maatschappelijke) doelstellingen, statutaire bevoegdheden en de relevante wetgeving. Veel raden hebben voor zichzelf een toezichtskader en/of toetsingskader geformuleerd dat leidend is in de taakuitoefening en waar meestal een behoorlijke mate van consensus over bestaat in de organisatie. Het is de invulling van deze normen waar het in een evaluatie over gaat.

Belangrijk zijn de besluiten van de rvt. Besluiten in deze instellingen moeten voldoen aan kwaliteitseisen. Ieder besluit van de rvt is een resultaat van vier afwegingen: (1) het belang van de rechtspersoon? (2) het belang van de verbonden onderneming? (3) belangen van de relevante stakeholders en (4) het belang van de maatschappelijke taak waar de instelling haar activiteiten in verricht⁵. Veelal is de focus van een evaluatie gericht op het gedrag van de toezichthouders. Het gaat daarbij zowel om individuele gedragingen alsook de groepsdynamiek binnen de raad en de organisatie. Wie heeft wanneer wat gedaan of nagelaten en hoe is dat door anderen gepercipieerd? Welke attitude en handelwijze is kenmerkend of noodzakelijk voor de raad in de context waarin zij zich bevindt? Is de rvt een team of dient dat te worden opgebouwd? Wat is de rol van de voorzitter in het functioneren van de raad en heeft die rolinvulling draagvlak in de raad? Hoe typeert men de omgang tussen raad en bestuur? Heeft de raad ambities en hoe zijn die verwoord⁶?

Het resultaat van de evaluatie is de vaststelling van de eigen toegevoegde waarde van de raad in de organisatie. 'Het belang van een raad die goed is toegerust voor de toezichtstaak is groot en dat belang overstijgt de individuele onderneming⁷'. Deze vraagstelling is weliswaar relevant maar vaak heel moeilijk meetbaar of bespreekbaar. Evalueren is daardoor niet eenvoudig.

Verskillende doelstellingen voor evaluaties

In de praktijk zien wij verschillende redenen om een evaluatie met externe begeleiding te organiseren. De algemene doelstelling van kwaliteitsverbetering is verwoord door Veltrop en Van Manen: “Het geeft de commissarissen de mogelijkheid om het functioneren van de raad te bespreekbaar te maken, disfunctionele routines en verbeterpunten te identificeren, en daar vervolgens actie op te ondernemen”⁸. Wij herkennen ook een minimale insteek: ‘het moet nu eenmaal volgens de wet of de code’. Veel interessanter zijn de andere redenen die wij zien:

- Er bestaat een expliciete leerbehoefte: de raad functioneert naar eigen inschatting redelijk goed maar men ziet dat er steeds meer eisen worden gesteld. Men wenst zich een spiegel te laten voorhouden en zo goed mogelijk in het eigen team te laten bijscholen. In deze context is de vraag naar kennis en toepassing daarvan in de eigen kring dominant.
- Het loopt niet lekker in de raad of het loopt niet goed in het contact met het bestuur. Ondanks pogingen van betrokkenen zit er geen verbetering in: schurende gedachtewisselingen, haperende informatie, verkeerde toon... Duidelijk is dat in deze context een onderzoeksvraag op tafel ligt: waar zitten de tegenstellingen of spanningen en hoe gaan wij daarmee om?
- Er zijn in korte tijd veel nieuwe leden in de raad gekomen, al dan niet in combinatie met nieuwe bestuurders. Deze situatie leidt niet zelden tot een vervroeging van de evaluatie om een nieuwe start te faciliteren en in een goed gesprek verwachtingen en angsten te bespreken. In deze situatie ligt de nadruk op de relationele kant van de deelnemers of de balans – ook een relationele benadering – tussen bestuurder en toezichthouders.
- Men heeft een crisis overleefd. Tijden van reorganisaties of bezuinigingen, bestuurscrisis of grote verschillen van inzicht liggen in de tijd achter de raad en het bestuur. Het is nu rustiger en men wil – inhoudelijk, bestuurlijk of relationeel – evalueren hoe men het gedaan heeft en of er lessen te trekken zijn uit de geschiedenis.

Instrumenten van evaluaties

In de praktijk worden evaluaties zeer verschillend ingevuld. Verschillende stappen of instrumenten

worden ingezet. Wij geven hierbij een overzicht van de verschillende vormen die wij herkennen uit de praktijk van extern begeleide evaluaties. Daarbij maken wij een onderscheid tussen de voorbereidingsfase, de evaluatiegesprekken (individueel en groepsgewijs) en de afronding ervan.

Vorbereidingsfase

De voorbereiding van de evaluatie begint met een gesprek tussen de voorzitter van de raad van toezicht en de onafhankelijke evaluator. In dat gesprek geeft de voorzitter aan welke doelstellingen hij denkt dat de raad met de evaluatie zou moeten of kunnen hebben. De evaluator bespreekt de match tussen de doelstellingen en daarvoor te hanteren instrumenten. In de praktijk betekent dit vaak ook dat de voorzitter de feitelijke opdrachtgever is, hetgeen een beroep doet op de onafhankelijkheid en het vakmanschap van de evaluator.

In dit gesprek komen ook de nadelen of negatieve consequenties van evaluaties aan de orde. In een evaluatie gaan mensen elkaar aanspreken: wat als mensen zich ongemakkelijk gaan voelen, en daardoor de rust of cohesie van de raad in gevaar komt? Kortom: welke gevolgen kan de evaluatie hebben voor de groepsdynamica en hoe gaan evaluator en betrokkenen daarmee om?

De voorbereidingsfase gaat veelal verder met stukkenonderzoek en dataverzameling. Stukkenonderzoek omvat meestal een paar jaarrekeningen of jaarverslagen en (ongeveer) een jaargang van notulen van vergaderingen van de raad van toezicht. Zeker als er spanningen zijn, zijn andere stukken zoals beleidsstukken, brief- en mailwisselingen van belang om feitelijke besluitvorming of dynamiek te achterhalen. Dataverzameling vindt vaak plaats aan de hand van vragenlijsten (op papier of tegenwoordig steeds vaker online). Deze manier van verzamelen betekent dat iedere toezichthouder en/of bestuurder zelf kort de precieze formuleringen en onderwerpen kan kiezen die hij of zij wil, tegen de achtergrond van afgesproken vertrouwelijkheid. Omdat gedetailleerd invullen van lijsten een tijdrovende zaak is en echte spanningen niet worden uitgeschreven is de meerwaarde van lijsten daarbuiten vrij beperkt.

Een bijzondere vorm van stukkenonderzoek kan zijn het verzamelen van de cv's van toezichthouders en

bestuurders. Deze informatie is van belang als er spanningen zijn of juist als men met een vrijwel geheel nieuwe raad aantreedt: waar zitten de verschillende achtergronden en ervaringen? Hoe presenteert men zich in een cv? Is dit ook het cv dat bij de sollicitatie werd gebruikt? Welke ontwikkelingen hebben mensen in verschillende werkkringen meegebracht? Wordt de aangetroffen diversiteit ook benut?

Interessant is de benadering waarbij teamrollentesten of drijfverenonderzoek plaatsvindt. Deze veelal wetenschappelijk ontwikkelde testen kunnen vaak worden afgezet tegen grote databestanden en patronen van groepsdynamiek laten zien. De mate van beïnvloeding door individuele deelnemers is minder groot. Voor nieuwe raden of raden waar 'het niet lekker loopt' is een dergelijke test vaak nuttig. Er zijn gratis online-versies op internet tot en met duurdere psychologische testen (gericht op emotionele intelligentie) van vakdeskundige bureaus.

De evaluatiegesprekken

De feitelijke evaluatie begint als mensen gaan praten over hun ervaringen, handeling, besluiten of die van anderen: voorafgaand aan de bijeenkomst is de evaluatie al in volle gang.

Individuele voorgesprekken vinden wij van belang. Als deze stap wordt overgeslagen mist het proces belangrijke diepgang. De intensiteit van individuele voorgesprekken kan wisselen: van goede gesprekken met verslaglegging die al gauw anderhalf uur in beslag nemen tot aan de korte inventariserende telefoongesprekken om de deelnemers gerust te stellen omtrent het evaluatieproces en ieders achtergronden of drijfveren ('Waarom zit u in de rvt?') te inventariseren. In alle gevallen is het van belang dat alle betrokkenen vooraf weten met wie er wordt gesproken en dat alle gesprekken vertrouwelijk met de evaluator plaatsvinden. Juist als het spannend is, is vertrouwen en onafhankelijkheid van groot belang.

De voorgesprekken gaan vaak ook verder dan alleen de leden van de rvt. In vrijwel alle gevallen wordt ook gesproken met de bestuurder: diens input is van belang voor de rvt. Naast de bestuurder kunnen gesprekken plaatsvinden met andere actoren: een vertegenwoordiging van de ondernemingsraad, vertegenwoordigers

van de gebruikers (cliëntenraad, patiëntenraad, huurdersvertegenwoordiging, studentenvertegenwoordiging, medezeggenschapsraden en vele anderen). De rvt moet immers in de besluitvorming de belangen van alle stakeholders afwegen en het kan nodig zijn om te horen hoe die stakeholders over de afweging van raad van toezicht denken¹⁰. Een bijzondere categorie vormen eerder afgetreden toezichthouders of ex-bestuurders. Het spreekt voor zich dat dit gevoelig kan liggen maar het kan van essentieel belang zijn dat de evaluator zich op de hoogte stelt van de kennis en beweegredenen van deze personen.

Het hoogtepunt: de evaluatiebijeenkomst

De evaluatie heeft het hoogtepunt bij de groepsbespreking. Deze bespreking kan plaatsvinden met of zonder gespreksnotitie. Naarmate de voorbereiding uitgebreider is, is een notitie vaak noodzakelijker. Enkele karakteristieken van notities:

- Feitelijk verslag van gebeurtenissen. Deze weergave beoordeelt niet: dat vindt plaats in het gesprek door de deelnemers. Deze vorm is nuttig als er verschillen van inzicht bestaan over de vraag of men een bepaald proces goed heeft doorlopen of niet.
- Lijst van te bespreken (gevoelige) punten. De evaluator filtert de informatie tot een beperkt aantal gesprekspunten die korter of langer worden geïntroduceerd.
- Adviesnotitie: aan de hand van de informatie wordt toegewerkt naar een advies voor de rvt. Deze variant kan meestal alleen als de kennisvraag aan de orde is en de verhoudingen goed zijn. Het gaat dan om vraagstukken of men – gelet op het recente verleden – meer of minder commissies nodig heeft in de raad of andere meer praktische zaken van werken. Ook de ondersteuning kan aan de orde komen.

De groepsbespreking kan een fase hebben waarbij deelnemers worden opgesplitst. Persoonlijke één-op-één feedback aan de hand van duidelijke richtlijnen kunnen veel toevoegen aan ieders gedrag en zelfbeeld. Hiervoor zijn veel verschillende technieken beschikbaar. De daadwerkelijke groepsbespreking is het spannendste deel omdat dan de gehele rvt bijeen is, zonder de bestuurder. Voor de groepsbespreking bestaat geen algemene standaard dan alleen dat er sprake moet zijn

van en open gesprek, gericht op de doelstellingen en dat er duidelijkheid en scherpheid nodig is. Een scherp gesprek geeft 'no escape' en is uiteindelijk veelal het beste dat men kan bereiken.

Afronding van de evaluatie

De afronding kan bestaan uit de verslaglegging (van het proces en/of de bespreking) alsmede een weergave van de afspraken en voornemens. De NCGC schrijft voor dat het verslag bestaat uit drie onderdelen:¹¹

- i. op welke wijze de evaluatie van de raad van commissarissen, de afzonderlijke commissies en de individuele commissarissen heeft plaatsgevonden;
- ii. op welke wijze de evaluatie van het bestuur en de individuele bestuurders heeft plaatsgevonden; en
- iii. wat is of wordt gedaan met de conclusies van de evaluaties (advies, red.)

Een bijzondere wijze van afronding is een tweede sessie

waarbij de evaluator – al dan niet samen met een andere externe trainer of docent – een workshop verzorgt om het kennisniveau te verhogen van deze raad in deze specifieke context. Deze variant speelt vooral bij de raden die hun cognitieve niveau willen verhogen en het inzicht dat tijdens de evaluatie is ontstaan en de adviezen die daaruit voortvloeien op een 'tailormade' wijze nog eens willen verdiepen. Normen van toezicht, inzichten, concepten, reglementen, communicatie, ambities of bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering komen dan bijvoorbeeld aan de orde. Ook specifieke thema's kunnen uit de evaluatie volgen en leiden tot een verdieping: de rol van de voorzitter, de omgang met de managementlaag onder de bestuurder etc.

Combinatie van doelstellingen en instrumenten

In bijgaande tabel zijn de meeste stappen en varianten in beeld gebracht. Het gebeurt zelden of nooit dat al deze stappen worden doorlopen bij instelling in de semipu-

Doelstellingen van de evaluatie

| Instrumenten: | "Niets ad hand: het moet nu eenmaal" | "Het loopt niet lekker" | Nieuwe start met nieuwe mensen | Leerbehoefte: actuele normen en kennis | Crisis overleefd |
|--|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|--|------------------|
| Voorgesprek met voorzitter | ++ | +++ | ++ | ++ | +++ |
| Procesvoorstel maken: helderheid vooraf | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ |
| Stukkenonderzoek (jaarstukken, verslagen, mails) | + | +++ | ++ | ++ | +++ |
| Vragenlijsten of online variant | | ++ | | | ++ |
| Cv's en achtergronden | | ? | ++ | | + |
| Teamrollen test of drijfveren | | ++ | +++ | | |
| Individuele gesprekken (telefonisch of 'live') met rvt en bestuurder | + | +++ | ++ | +++ | +++ |
| Gesprekken met andere stakeholders | | + | + | ++ | +++ |
| Ex-leden of ex-bestuurders | | + | | | ++ |
| Notitie: van agenda tot rapport van bevindingen | + | +++ | ++ | ++ | +++ |
| 1-op-1 feedback | | ? | | ++ | ++ |
| Groepsbespreking | ++ | +++ | +++ | +++ | +++ |
| Verslag | + | +++ | + | | + |
| Advies | ++ | ++ | ++ | ++ | + |
| 'Kennissessie' | | | ++ | +++ | + |

blieke sector. Er worden keuzes gemaakt. Het is daarbij dus interessant om te bezien welke onderdelen relevant zijn voor de betreffende raad. In de tabel proberen we aan te geven welke stappen relevant zouden kunnen zijn: het geeft een indicatie van in te zetten instrumenten per doelstelling. Daar waar wij menen dat de stappen grote waarde aan de doelstelling van de evaluatie toevoegen is dat aangegeven met plussen: meerdere plussen staan voor een intensieve variant, een enkele plus voor een lichte variant. Een vraagteken betekent dat de relevantie van dit instrument sterk afhangt van de situatie.

De tabel hiernaast is indicatief en moet steeds tegen de achtergrond van de feitelijke situatie worden gehanteerd. Niettemin geeft het wel een beeld van de verschillende vormen en de inzet van verschillende (zwaarte van) instrumenten die bij de verschillende doelstellingen relevant kunnen zijn. Het geeft zo een 'menukaart' om het gesprek over de inrichting van een relevante evaluatie te voeren.

De evaluator

De evaluator is dienend aan de opdracht en staat voor een inhoudelijk en procesmatig hoogwaardig proces. Uit bovenstaande blijkt al dat de evaluator derhalve moet voldoen aan vier eisen:

- Onafhankelijk van bestuurder of toezichthouders. Dit belang neemt toe naarmate de spanning oploopt.
- Deskundig: kennis van toezicht en bestuur (bijvoorbeeld uit eigen ervaring) en ervaren in evaluaties. Desgewenst geeft de evaluator referenties of (vertrouwelijk en anoniem) verslagen van eerdere processen. Maakt de evaluator deel uit van een netwerk van collega's waarbij zij hun eigen praktijk aan de orde stellen?
- Vaardig: de evaluator is schrijver, interviewer, analist, gespreksvoorzitter en adviseur. Een bijzondere reeks van vaardigheden.
- Integer: iedereen wordt op dezelfde wijze behandeld en gewogen. Vertrouwelijkheid van alle informatie is van groot belang: de evaluator weet meer dan hij/zij opschrijft en koerst op de doelstellingen van de evaluatie. Hoor en wederhoor zijn vanzelfsprekend.

Tot slot

In dit artikel hebben wij uit ervaring, kennis en eigen inzicht getracht een kader te beschrijven waardoor de

kwaliteit en passendheid van evaluaties van raden van toezicht zouden kunnen worden besproken. Er is veel mogelijk en er worden steeds hogere eisen gesteld aan het proces en de evaluator. Wij houden ons aanbevolen voor reacties en aanvullingen (info@themidfield.nl).

Noten

- 1 De auteurs zijn lid van The Midfield: denktank voor goed bestuur in het middenveld. Voor de beschrijvingen zie www.themidfield.nl. Gezamenlijk hebben auteurs ongeveer 75 evaluaties verricht in de afgelopen vier jaar.
- 2 NCGC artikel 2.2.6
- 3 NCGC, zie www.nccg.nl. In de NCGC 2016 staan de volgende aspecten van de evaluatie:
- 4 Vgl Marianne Luyer en Johan Bouwmeester, Waardgedreven leiderschap, varen op het moreel kompas' MetsenMets 2012.....
- 5 Ontleend aan 2:9 en 2:9a BW inzake aansprakelijkheid toezichthouders en bestuurders alsmede sectorwetgeving zoals bijvoorbeeld artikel 31 lid 1 Woningwet.
- 6 Vgl. G.D. Minderman e.a., Waar is de raad van toezicht deel III, Boom/Lemma 2013.
- 7 Willem van Leeuwen & Paul Simons, Toezicht en de maatschappelijke onderneming p, 172.
- 8 D. Veltrop en J van Manen, De hete aardappel van zelfevaluatie binnen raden van commissarissen, in: Goed Bestuur 2010, nr. 1 p. 2 e.v.
- 9 Veltrop & van Manen, p. 5.
- 10 Hetzelfde kan ook voor andere – externe stakeholders – gelden als bijvoorbeeld de accountant, de wethouder of anderen.
- 11 NCGC artikel 2.2.8

Over de auteurs:

Goos Minderman is hoogleraar Public Governance en toezichthouder. Willem van Leeuwen is bestuursadviseur, toezichthouder en docent commissarissenopleidingen. Marianne Luyer is ondernemer, toezichthouder en kerndocent governance. De auteurs maken deel uit van The Midfield (www.themidfield.nl) een denktank voor goed bestuur in het middenveld.

