

Rapport

Van ondergeschoven kind naar serieuze speler?

Een verkenning van het intern toezicht in de jeugdzorg



April 2025

JA Jeugdautoriteit

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Doel	5
1.3	Aanpak	6
1.4	Context	9
2	Inrichting en randvoorwaarden – Hoe is de RvT ingericht?	16
2.1	Governancecode	16
2.2	Scan toezichtsvisies en/of toezichtskaders	18
2.3	Samenstelling/functieprofielen	19
2.4	Nevenfuncties	19
2.5	Diversiteit	20
2.6	Bezoldiging voorzitters	20
2.7	Beschouwing inrichting en randvoorwaarden	21
3	Uitvoering – Wat doet de RvT?	24
3.1	Samenspel	24
3.2	Beschikbare tijd	26
3.3	Omgang met stakeholders	26
3.4	Invulling werkgeversrol	28
3.5	Dilemma's en strategie	30
3.6	Omgang met continuïteitsrisico's	33
3.7	Overige opmerkingen en beschouwing uitvoering	34

4	Transparantie en verantwoording – Wat laat de RvT zien?	39
4.1	Transparantiescan websites	39
4.2	Jaarverslagen intern toezicht	41
4.3	Beschouwing transparantie en verantwoording	44
5	Conclusies	46
6	Aanbevelingen	49
	Bijlage 1 – Verplichtingen en richtlijnen voor intern toezicht	50

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten in 2015 hebben jeugdzorgaanbieders een roerige tijd doorgemaakt. Gemeenten kopen jeugdzorg in via een grote diversiteit aan bekostigingsvormen, productdefinities en verantwoordingseisen. Dit vergt veel van de bedrijfsvoering van jeugdzorgaanbieders. Veel van hen staan financieel onder druk en lopen behoorlijke continuïteitsrisico's. Goed intern toezicht is dan essentieel. Dit is in handen van een Raad van Toezicht (RvT) of Raad van Commissarissen (RvC)¹, die toezicht houdt op de organisatie, het beleid van de bestuurder en het functioneren en de strategie van de bestuurder. Een RvT die tijdig signaleert en adequaat handelt, kan grote problemen voorkomen. Niet alleen voor de jeugdzorgorganisatie zelf, maar ook voor betrokken cliënten en medewerkers en voor de samenleving als geheel.

Toch was er tot voor kort slechts in beperkte mate aandacht voor het intern toezicht in de jeugdzorgsector. Vanuit onderzoek is er weinig over bekend. De Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza), die zorgaanbieders met meer dan tien zorgverleners verplicht een interne toezichthouder te hebben, geldt niet voor jeugdzorgaanbieders. In tegenstelling tot de rest van de zorgsector, zijn zij niet verplicht tot het hebben van een interne toezichthouder².

Inmiddels groeit de aandacht voor het intern toezicht in de sector.

Toezichthouders komen vaker in het nieuws en helaas niet altijd op positieve wijze. Daarnaast voorziet de Wet *Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg*, die op 15 april 2025 door de Tweede Kamer is aangenomen, er onder meer in dat jeugdzorgaanbieders dezelfde verplichtingen krijgen als die voor zorgaanbieders volgen uit de Wtza. In de *Hervormingsagenda Jeugd*³ wordt ook aandacht besteed aan "versterking governance van het stelsel". De reden die hiervoor gegeven wordt is dat het aantal aanbieders groeit, waarbij gemeenten moeite

- 1 Over het algemeen is het zo dat een stichting een raad van toezicht (RvT) heeft en een bv een raad van commissarissen (RvC). Hun bevoegdheden zijn min of meer gelijk, met uitzondering van de werkgeversrol. Bij een stichting ligt deze doorgaans volledig bij de RvT. De RvT stelt de bestuurder(s) aan. Bij een bv ligt deze bevoegdheid vaak bij de aandeelhoudersvergadering en heeft de RvC een meer adviserende rol. De plichten en bevoegdheden van een RvC zijn vastgelegd in boek 2 BW, maar de precieze invulling van de werkgeversrol is statutair of reglementair geregeld. Overal in dit rapport waar gesproken wordt over Raden van Toezicht, worden ook Raden van Commissarissen bedoeld, tenzij er verschillen tussen die twee zijn, in welk geval deze expliciet benoemd worden.
- 2 Combinatie-instellingen, die naast jeugdzorg ook zorg in het kader van de Zvw of Wlz bieden, zijn hier op grond van de Wtza al wel toe verplicht.
- 3 [Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 \(overheid.nl\)](#)

hebben te sturen op zorgaanbod en kwaliteit, en dat er signalen zijn dat verdere professionalisering nodig is. Een aantal concrete maatregelen wordt benoemd. Zoals het opstellen van een 'norm voor opdrachtnemerschap' door aanbieders, het versterken van de financiële bedrijfsvoering jeugdzorgaanbieders, de aanpak van niet-integere jeugdzorgaanbieders en het stellen van voorwaarden aan winstuitkeringen en een ondersteuningsaanbod voor gemeenten om te kunnen sturen op een rechtmatige uitvoering door aanbieders.

In de rol van bewaker van de continuïteit van zorg in de jeugdzorgsector, heeft de Jeugdautoriteit (JA) enkele jaren geleden een (ongepubliceerd) verkennend onderzoek gedaan naar RvT's in de jeugdzorgsector, waaruit het globale beeld naar voren kwam dat de kwaliteit van het interne toezicht voor verbetering vatbaar was. Soortgelijke constatering werden in het verleden ook al gedaan door de banken⁴, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)⁵. In de casuïstiek ziet de JA regelmatig dat RvT's slechts een bescheiden rol nemen in het voorkomen van continuïteitsproblemen of in het oplossen ervan.

Kortom, volop redenen om een beter beeld te krijgen van het interne toezicht in de jeugdzorg. Hiertoe is dit onderzoek uitgevoerd, opdat zowel de sector als geheel, alsook individuele bestuurders en RvT's daar hun voordeel mee kunnen doen.

1.2 Doel

Het doel van het onderzoek was om in algemene zin een beeld te vormen van het functioneren van het interne toezicht in de jeugdzorgsector en de mate waarin het interne toezicht bijdraagt aan de continuïteit van zorg⁶.

Het ging hierbij om het verkrijgen van een sectorbeeld, niet om het beoordelen van individuele zorgaanbieders. Met dit onderzoek beoogden we het inzicht te vergroten in de rol die het intern toezicht speelt en kan spelen bij het tijdig en adequaat aanpakken van (dreigende) continuïteitsproblemen.

Om invulling te geven aan bovenstaande doelstellingen, hebben we het interne toezicht vanuit drie perspectieven gezien:

- Inrichting en randvoorwaarden → *Hoe is de RvT ingericht?*
- Uitvoering → *Wat doet de RvT?*
- Transparantie en verantwoording → *Wat laat de RvT zien?*

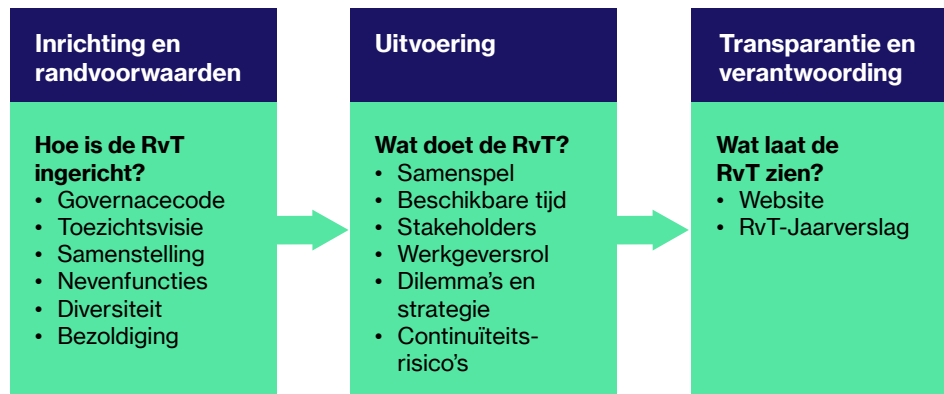
4 <https://www.nvb.nl/media/1320/nvb-zorgnotitie-van-bricks-naar-clicks.pdf>

5 https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_268002_22/1/

6 Het gaat hierbij nadrukkelijk om de continuïteit van zorg in een gemeente of regio, niet noodzakelijkerwijs de continuïteit van zorgaanbieder(s).

1.3 Aanpak

In het kader van het onderzoeksdoel en de daaraan gekoppelde drie perspectieven, hebben wij voor elk van deze perspectieven een aantal onderzoekselementen en toetsvragen geformuleerd, zoals weergegeven in onderstaand schema.



De elementen en toetsvragen zijn grotendeels afgeleid van een aantal kaders die formeel of informeel gelden (of gaan gelden) voor het intern toezicht in de (jeugd)zorg. De belangrijkste daarvan zijn:

- Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza)⁷;
- Governancecode Zorg 2022⁸;
- Kader Goed Bestuur 2022 (IGJ en NZa)⁹;
- Wet normering topinkomens¹⁰;
- Wet Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg (in voorbereiding)¹¹;
- Wet Integere Bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (in voorbereiding)¹².

Voor de inrichting, randvoorwaarden, transparantie en verantwoording geldt dat deze voor een belangrijk deel te toetsen zijn op basis van openbare bronnen, zoals jaarverslagen en websites. Als het gaat om de uitvoering en het gedrag van de interne toezichthouders, dan volstaan deze bronnen niet en zijn de observaties van betrokkenen nodig. In onderstaand overzicht is weergegeven hoe de informatie voor dit onderzoek is vergaard.

7 [wetten.nl - Regeling - Wet toetreding zorgaanbieders - BWBR0043797](https://wetten.nl/Regeling-Wet-toetreding-zorgaanbieders-BWBR0043797)

8 [Governancecode Zorg 2022 - Governance Zorg](#)

9 <https://www.igi.nl/onderwerpen/goed-bestuur/documenten/publicaties/2020/07/03/kader-goed-bestuur>

10 [wetten.nl - Regeling - Wet normering topinkomens - BWBR0032249](https://wetten.nl/Regeling-Wet-normering-topinkomens-BWBR0032249)

11 [Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)

12 [Wetsvoorstel integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)



Oriëntatie

In de voorbereidende fase zijn oriënterende gesprekken gevoerd met het ministerie van VWS, de IGJ, de NZa, de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ) en een onafhankelijk deskundige (Marilieke Engbers). Alle betrokkenen reageerden positief op het voornemen dit onderzoek uit te voeren. Vervolgens is een klankbordgroep gevormd met deelnemers vanuit de NVTZ, de NZa en Marilieke Engbers. Deze groep kwam gedurende het onderzoek viermaal bijeen om de (voorlopige) onderzoeksresultaten te bespreken en de onderzoekers van feedback te voorzien.



Literatuuronderzoek

Het onderzoek begon met deskresearch. Beschikbare literatuur over governance in de zorg en de jeugdzorg is geïnventariseerd en bestudeerd.



Analyse websites

De websites van 258 jeugdzorgaanbieders met een omzet van meer dan € 2 miljoen uit de Jeugdwet zijn gescand op transparantie als het gaat om intern toezicht. Tevens is gecheckt of er een toezichtsvisie op de website te vinden was.



Analyse toezichtsvisies, bezoldiging in jaarverslagen en RvT-jaarverslagen

Bij 65 van de 258 jeugdzorgaanbieders stond een toezichtsvisie op de website. Deze toezichtsvisies zijn geanalyseerd.

Voor de 258 aanbieders is eveneens de bezoldiging van de voorzitter van de RvT in kaart gebracht, zoals weergegeven in het jaarverslag van de organisatie.

Uit de 258 genoemde aanbieders zijn willekeurig 25 stichtingen en 25 bv's geselecteerd (met een omzet van tenminste 40 procent uit de Jeugdwet) die elk beschikten over een RvT of RvC. Bij deze 50 aanbieders is gekeken of zij over 2023 een jaarverslag van hun RvT of RvC hadden gepubliceerd op hun website of via DigiMV, en zo ja, welke informatie in dat jaarverslag opgenomen was.



Interviews

Op basis van de oriënterende gesprekken en het deskresearch is ervoor gekozen het onderzoek te vervolgen met interviews met bestuurders, bestuurssecretarissen en voorzitters van RvT's. Hierbij werd gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die, na goedkeuring van de gesprekspartner, kwalitatief geanalyseerd zijn met behulp van ATLAS.ti (versie 8.2.33.0).

In oktober en november 2024 zijn 36 jeugdzorgaanbieders die binnen de scope van de JA vallen (met een omzet van meer dan € 2 miljoen uit de Jeugdwet) benaderd voor een interview. Hoewel dit geen representatieve steekproef betrof, is bij de selectie geprobeerd een diverse groep aanbieders mee te nemen, zowel op basis van omzet binnen de Jeugdwet, als rechtsvorm.

Van de benaderde aanbieders stemden 28 in met een interview. Van deze aanbieders had er één geen interne toezichthouder. Met deze aanbieder is wel gesproken, maar het gesprek is niet meegenomen in de analyse omdat de meeste vragen uit de gestructureerde vragenlijst op deze aanbieder niet van toepassing waren. Uiteindelijk zijn 27 gespreksverslagen meegenomen in de analyse. Dit betrof gesprekken met 10 bestuurders, 10 voorzitters van RvT's/RvC's en 7 bestuurssecretarissen (met name minder grote aanbieders hebben vaak geen bestuurssecretaris).

Van deze aanbieders waren er:

- 8 klein (omzet uit de Jeugdwet tussen de € 2M - € 10M);
- 13 middelgroot (€ 10M - € 50M);
- 5 groot (> € 50M).

Het aandeel van de omzet Jeugdwet in de totale omzet varieerde van 42 tot 100 procent; gemiddeld was dit 84 procent (mediaan 86 procent). Het ging om 20 stichtingen en 7 bv's. Van deze organisaties waren 17 lid van de NVTZ en 10 niet.

Van de 8 aanbieders die niet aan het onderzoek mee wilden werken, gaven de meeste als reden hier op het moment hier geen gelegenheid toe te hebben. In enkele gevallen werd dit nader gespecificeerd, bijvoorbeeld door personeelsgebrek of door andere prioriteiten. In één geval werd in het geheel geen reden gegeven. Dat een behoorlijk aantal organisaties geen medewerking wenste te verlenen is enigszins opvallend te noemen. Dit omdat de gesprekken geen voorbereidingstijd vergden, het tijdsbeslag beperkt was tot maximaal anderhalf uur en jeugdzorgaanbieders gewoonlijk vrijwel zonder uitzondering bereid zijn mee te werken aan onderzoeken van de JA. Hoewel 8 organisaties niet veel zijn en zij mogelijk valide redenen hadden om niet mee te doen, is dit toch opmerkelijk in het licht van de Governancecode Zorg, die aanbieders vraagt om actief transparant te zijn over hun governance.

1.4 Context

Jeugdzorgaanbieders en intern toezicht

In Nederland zijn 258 jeugdzorgaanbieders met een omzet uit de Jeugdwet van meer dan € 2 miljoen¹³. Een groot deel daarvan betreft gecombineerde aanbieders. Zij leveren naast jeugdzorg ook andere zorg en zijn daarom op grond van de Wtza verplicht om een interne toezichthouder te hebben. Aanbieders van alleen jeugdzorg zijn daarvan uitgezonderd, maar in het wetsvoorstel *Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg*, dat op 15 april 2025 door de Tweede Kamer is aangenomen, is na amendering¹⁴ opgenomen dat ook voor jeugdzorgaanbieders met verblijf met meer dan 10 zorgverleners een interne toezichthouder verplicht wordt en voor aanbieders van jeugdhulp zonder verblijf wordt dit verplicht als zij meer dan 25 hulpverleners hebben.

Hoeveel aanbieders in de huidige situatie niet verplicht zijn om een interne toezichthouder te hebben was in het kader van dit onderzoek niet exact vast te stellen. Bekend is dat 24 procent (62 van de 258 in 2021) van de jeugdzorgaanbieders met een omzet van meer dan € 2 miljoen uit de Jeugdwet, 90 procent of meer van hun omzet uit jeugdzorg haalt. Zij hebben (naar wij inschatten) geen verplichting tot het hebben van een interne toezichthouder. Onze indruk is dat met name een aantal kleine aanbieders geen RvT heeft. Grote aanbieders hebben nagenoeg altijd een RvT, ook als ze alleen jeugdzorg leveren en het dus nog niet verplicht is.

Het feit dat jeugdzorgaanbieders vooralsnog niet verplicht zijn een interne toezichthouder te hebben, is relevant voor ons onderzoek. Juist omdat dit tot voor kort ook geïnterpreteerd kon worden als een signaal naar de sector dat intern toezicht hier minder belangrijk werd gevonden dan in andere zorgdomeinen. Mogelijk is het intern toezicht hierdoor minder ver ontwikkeld. Of dit verband er is kunnen wij op basis van dit onderzoek niet met zekerheid zeggen, maar het is zeker een punt van aandacht.

Tegelijkertijd is de organisatie van de jeugdzorg complex en deels afwijkend van andere zorgsectoren. Dit brengt specifieke uitdagingen met zich mee voor de RvT en de samenstelling van de RvT. De oorzaken hiervan zijn het decentrale stelsel met een grote rol voor gemeenten, de veelheid aan opdrachtgevers, de financiële tekorten bij gemeenten, en de toenemende samenwerkingen in consortiumverband en constructies met hoofd- en onderaannemers. De arbeidsmarkt is krap, de werkdruk hoog, tarieven staan onder druk, de marges zijn klein en veel jeugdzorgaanbieders schrijven rode cijfers¹⁵.

13 Op basis van omzetcijfers 2021 zoals gepubliceerd in de openbare jaarverantwoordingen zorg ([DigiMV - Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording](#))

14 https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2025A02635

15 [Trendanalyse Financiële ontwikkelingen in de jeugdzorgsector | Rapport | Jeugdautoriteit](#)

Governancecode en professionalisering

Naast wetgeving hebben RvT's te maken met de Governancecode Zorg 2022. Deze code is een vorm van zelfregulering en is niet juridisch bindend. Dit betekent echter niet dat de code geen gewicht heeft. De IGJ en de NZa merken de code aan als een "breed gedragen veldnorm die geldt voor alle zorgaanbieders, ongeacht of zij lid zijn van een brancheorganisatie"¹⁶. In hun *Kader Goed Bestuur* maken deze partijen onder andere duidelijk wat verwacht wordt van het interne toezicht van zorgaanbieders. Dit geldt voor alle zorgaanbieders, ongeacht omvang of organisatiestructuur; ook als zij geen RvT hebben. Aan het kader is echter geen actief handhavingsbeleid verbonden. De IGJ en de NZa gebruiken het kader wel bij hun toezicht, naast wet- en regelgeving en de Governancecode Zorg.

De Governancecode Zorg is een initiatief van de Brancheorganisaties Zorg (BOZ)¹⁷. Jeugdzorg Nederland is geen lid van de BOZ, maar verlangt van leden wel dat zij zich aan de Governancecode Zorg conformeren¹⁸. Net als aan het *Kader Goed Bestuur* is aan de governancecode geen actief handhavingsbeleid verbonden. In de Memorie van Toelichting bij de Wet Integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz), die inmiddels is aangeboden aan de Tweede Kamer, wordt expliciet aangegeven dat governancecodes wel belangrijke vormen van zelfbinding zijn, maar geen publiekrechtelijke grondslag bieden voor toezicht of handhaving door een externe toezichthouder¹⁹.

Er is overigens ook wel gepleit voor een eigen governancecode voor de jeugdzorg, zodat deze beter toegesneden kan worden op de specifieke situatie van jeugdzorgaanbieders en hier ook een eigen handhavingsbeleid aan gekoppeld kan worden²⁰.

De Governancecode Zorg is gebaseerd op zeven principes, uitgewerkt in bepalingen of gedragsregels die de toepassing ervan beschrijven. De zeven principes zijn:

1. De maatschappelijke doelstelling en legitimatie van de zorgorganisatie is het bieden van goede zorg aan cliënten.
2. De raad van bestuur en de RvT hanteren waarden en normen die passen bij de maatschappelijke positie van de zorgorganisatie.
3. De zorgorganisatie schept randvoorwaarden en waarborgen voor een adequate invloed van belanghebbenden.
4. De raad van bestuur en de RvT zijn ieder vanuit hun eigen rol verantwoordelijk voor de governance van de zorgorganisatie.

16 [Kader Goed Bestuur | Publicatie | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igj.nl\)](#)

17 [Governancecode Zorg 2022 - Governance Zorg](#)

18 [Verenigingsreglement-2020.pdf \(jeugdzorgnederland.nl\)](#)

19 [Documenten bij Wetsvoorstel integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)

20 [Good governance: externe verantwoording en code voor goed bestuur](#)

5. De raad van bestuur bestuurt de zorgorganisatie gericht op haar maatschappelijke doelstelling.
6. De RvT houdt toezicht vanuit de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie.
7. De raad van bestuur en de RvT ontwikkelen permanent hun professionaliteit en deskundigheid.

Voor kleine organisaties met minder dan 50 medewerkers in dienst geldt de code minder stringent. Kleine organisaties kunnen volstaan met toepassing van principe 1 en, voor zover relevant, principe 2, alsmede de waarborgen en randvoorwaarden voor goede zorg van de overige principes van deze code (artikel B.1.2). Bij een gemiddelde omzet van ongeveer € 100.000 per fte, kan ervan uitgegaan worden dat de meeste organisaties met een totale omzet lager dan € 5 miljoen minder dan 50 medewerkers zullen hebben. Van de 258 aanbieders die in 2021 een omzet van meer dan € 2 miljoen uit de Jeugdwet hadden, hadden er 60 een totale omzet van minder dan € 5 miljoen.

Overigens wordt ook bij het gebruik van de Governancecode Zorg de kanttekening geplaatst dat dit geen wondermiddel is. Het kan wel een bijdrage kan leveren “door het (formele) kader en de randvoorwaarden te scheppen voor goed ondernemingsbestuur en toezicht en daarmee de transparantie, verantwoording, integriteit en risicobeheersing, de centrale governance-thema's te bevorderen”²¹.

Inmiddels bestaat er in Nederland een behoorlijk aantal codes die zijn toegesneden op specifieke branches, zoals beursgenoteerde bedrijven, woningcorporaties, sociaal werk, kinderopvang, onderwijs, openbaar bestuur, cultuur en sport²². Er zijn wel grote verschillen tussen sectoren als het gaat om met name de handhaving. In sommige sectoren is bijvoorbeeld naast een code ook wetgeving met betrekking tot governance van kracht (bijvoorbeeld de *Wet financieel toezicht* voor beursgenoteerde bedrijven). In veel sectoren is bovendien een externe toezichthouder actief (bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs), maar dat is niet in alle sectoren het geval (in de sector cultuur bijvoorbeeld niet). Ter illustratie staan onderstaand enkele richtlijnen uit de sector van woningcorporaties.

21 [Zorgbrede Governancecode: van enquête naar aansprakelijkheid | Tijdschrift voor GezondheidsRecht \(springer.com\)](#)

22 [Overzicht Branchespecifieke governance codes of gedragscodes goed bestuur. - Bestuurderscentrum](#)

Intern toezicht in de woningcorporatiesector

Na enkele schandalen in de woningcorporatiesector is in 2015 een herziene Woningwet aangenomen die richting geeft aan het intern toezicht bij woningcorporaties. Daarnaast is de Governancecode 2025 van toepassing. Deze code is verplicht voor alle corporaties die lid zijn van de brancheorganisatie Aedes, hetgeen voor bijna alle corporaties het geval is. De Woningwet en de Governancecode hebben het afgelopen decennium gezorgd voor een behoorlijke professionaliseringslag binnen het intern toezicht in deze sector. Ook worden er door de Autoriteit woningcorporaties periodiek en risico-gerelateerd governance-inspecties gedaan. Een aantal maatregelen uit de Woningwet en de Governancecode 2025 is:

- de RvC doet eens per jaar een zelfevaluatie en eens per twee jaar moet dit onder externe begeleiding plaatsvinden;
- voorafgaand aan elke (her)benoeming van een bestuurder of commissaris bij een corporatie is een positieve zienswijze van de Autoriteit woningcorporaties nodig op de geschiktheid en betrouwbaarheid van de kandidaat;
- bestuur en RvC zijn verantwoordelijk om zich eens in de vier jaar te laten visiteren door een externe visitatiecommissie. Het visitatierapport moet daarna verplicht op de website van de corporatie worden gepubliceerd;
- een corporatiecommissaris is verplicht zich jaarlijks te laten scholen. Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties hebben afgesproken dat dit minimaal vijf uren (dit zijn 5 PE-punten) per kalenderjaar moeten zijn;
- de RvC verantwoordt zich over de manier waarop het toezicht uitoefent en stelt jaarlijks een verslag op van de eigen werkzaamheden. Dit verslag wordt in het jaarverslag van de corporatie gepubliceerd.

Behoudens het volgen van de governancecode kunnen RvT's uit de zorgsector lid worden van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ)²³. De NVTZ is een onafhankelijke vereniging die met en voor toezichthouders en raden van toezicht in de sector werkt aan professionalisering en ondersteuning van het toezichthoudende vak. Zij doen dat door het stellen van kaders, het bieden van opleidingen en het geven van adviezen aan toezichthouders. Meer dan 1.100 RvT's zijn lid van de NVTZ. Van de 258 jeugdzorg-aanbieders waarvan de websites gescand zijn in het kader van dit onderzoek, waren er 143 lid van de NVTZ (55 procent). Dit zijn vooral, maar zeker niet uitsluitend, middelgrote en grote organisaties.

In [Bijlage 1](#) wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste verplichtingen waar RvT's aan moeten voldoen op basis van wet- en regelgeving en de Governancecode Zorg 2022.

23 <https://www.nvtz.nl/>

Algemeen beeld uit de literatuur over governance in de (jeugd)zorg

Om de context van het interne toezicht in de jeugdzorg nader invulling te geven is het beschikbaar onderzoek naar governance in de sector geanalyseerd.

De term 'governance', die gewoonlijk niet vertaald wordt naar het Nederlands, is in de jaren '90 van de afgelopen eeuw gemeengoed geworden in de huidige betekenis van goed bestuur, toezicht en verantwoording van organisaties²⁴.

Het valt op dat het meeste onderzoek naar governance in de zorg en jeugdzorg specifieke aspecten van governance betreft, zoals bijvoorbeeld integriteit of de evaluatie van initiatieven die tot doel hebben de kwaliteit van de governance te verbeteren. Ook valt op dat de meeste onderzoeken betrekking hebben op de zorg in het algemeen. Er is weinig specifiek onderzoek gedaan naar governance in de jeugdzorg.

Het algemene beeld dat uit deze onderzoeken naar voren komt, is dat er de afgelopen jaren behoorlijke voortuitgang is geboekt in de professionalisering van de governance in de zorg. De Governancecode Zorg heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd²⁵, maar ook initiatieven als het programma 'Goed Toezicht' van de NVTZ²⁶ en het accreditatiesysteem voor zorgbestuurders van de vereniging van bestuurders in de zorg (NVZD)²⁷ hebben hier aan bijgedragen. Hierbij wordt wel aangetekend dat de effecten van de code en dergelijke initiatieven niet of nauwelijks te kwantificeren zijn en dat er grote verschillen tussen organisaties zijn. Desalniettemin wordt in algemene zin een ontwikkeling waargenomen in de richting die de code beoogt²⁸.

Bestuurders en toezichthouders geven zelf ook aan vooruitgang te zien. Zij zeggen bijvoorbeeld goed bekend te zijn met de governancecode en deze ook goed na te leven, met name als het gaat om de 'harde' bepalingen met betrekking tot integriteit²⁹. Integriteit is het onderdeel van governance waar in het beschikbaar onderzoek over het algemeen de meeste aandacht naar uitgaat. Hoewel governance veel meer omvat is dit wel begrijpelijk, aangezien bijvoorbeeld uit nieuwsberichten over het onderwerp blijkt dat dit in de beeldvorming gewoonlijk ook het dominante aspect is.

Bij het bevorderen van integer gedrag worden twee benaderingen onderscheiden: één gericht op regels (en sancties) voor situaties waarin helder is wat niet-integer gedrag is. En één gericht op waarden, die houvast kunnen bieden in

24 [RePub, Erasmus University Repository: Governance & Gezondheidszorg: Private, publieke en professionele invloeden op zorgaanbieders in Nederland \(eur.nl\)](#)

25 [Good-Governance-een-gezamenlijke-opgave.pdf \(governancecodezorg.nl\)](#)

26 [Evaluatie van het programma 'Goed Toezicht'](#)

27 [pdf \(overheid.nl\)](#)

28 [20201123 Eindrapport Governancecode Zorg 2017 \(def\) \(brancheorganisatieszorg.nl\)](#)

29 [20201123 Eindrapport Governancecode Zorg 2017 \(def\) \(brancheorganisatieszorg.nl\)](#)

situaties waarin dit minder duidelijk is. Als het gaat om integriteit wordt ook gepleit voor een genuanceerde benadering, aangezien het een beladen onderwerp is, wat het gesprek erover kan bemoeilijken³⁰.

Een kanttekening die geplaatst moet worden bij de geschetste positieve ontwikkelingen, is dat de zorgsector ondanks de vooruitgang nog steeds achterblijft bij andere sectoren zoals de financiële sector. Met name kleinere organisaties blijven, in vergelijking met grotere organisaties, achter. Wat hierin een rol kan spelen, is dat kleinere organisaties veelal een lichtere verantwoordingsplicht hebben en vaker geen interne toezichthouders. Ook de kwaliteitsborging is minder sterk bij kleinere organisaties én bij organisaties die geen lid zijn van de NVTZ. Deze hebben minder vaak een toezichtsvisie geformuleerd, hebben minder vaak een openbare jaarlijkse verantwoording van hun activiteiten en betrekken medewerkers en medezeggenschapsorganen minder vaak³¹.

Daarnaast is het zo dat andere stakeholders, zoals banken, de NZa en de IGJ, minder positief zijn over de governance in de zorg dan de bestuurders en toezichthouders in de zorg zelf. Waar bestuurders en toezichthouders in de zorg zelf veel waarde hechten aan zelfregulering – omdat wetgeving slechts tot 'afvinkgedrag' zou leiden en geen wezenlijk effect op cultuur en gedrag zou hebben – zijn andere stakeholders van mening dat het ontbreekt aan minimum-eisen als het gaat om de kwaliteit van interne toezichthouders en dat de governancecode, hoewel positief, te vrijblijvend is³². Dit kwam ook naar voren in gesprekken met accountants, gemeenten en wetenschappers in het kader van een eerder (ongepubliceerd) onderzoek van de JA.

Kaders voor goed bestuur en integriteit zijn, in vergelijking met andere sectoren, volgens externe toezichthouders als de IGJ en NZa onvoldoende vastgelegd in wet- en regelgeving³³. Er is inmiddels wetgeving in voorbereiding die hierin moet voorzien (*Wet Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg* en *Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders*). Deze wetgeving is overigens niet onomstreden³⁴. Met name de Raad van State was kritisch en stelde dat onvoldoende duidelijk is waarom bestaande wetgeving, aangevuld door governancecodes, ontoereikend is³⁵.

30 [Integriteit in zorgorganisaties: perspectieven van bestuurders | Signalement | CEG – Centrum voor Ethiek en Gezondheid](#)

31 [Onderzoek Toezicht Governance Zorg - Nederlandse Zorgautoriteit \(overheid.nl\)](#)

32 [Van Bricks naar Clicks; naar een betere financiering van zorginstellingen \(nvb.nl\)](#)

33 [Versterk de integriteit en professionaliteit van de bedrijfsvoering in de zorgsector | Publicatie | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igj.nl\)](#)

34 [Minister stuurt omstreden wet tegen misbruik zorggeld naar de Kamer - Skipr](#)

35 <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/juli/integere-bedrijfsvoering-zorgaanbieders/>

Instrumenten voor handhaving worden specifiek gewenst als het gaat om ondoorzichtige juridische constructies en complexe groepsstructuren – de zogenaamde ‘kerstboomconstructies’ – die gebruikt kunnen worden voor het omzeilen van wettelijke bepalingen en het oneigenlijk besteden van zorggelden³⁶. Wat dit betreft wordt meer transparantie wenselijk geacht.

Verdere kwaliteitsverbetering en professionalisering zou nog steeds noodzakelijk zijn, met name als het gaat om toezichthouders en de rol die zij vervullen. Toezichthouders zouden over het algemeen ook (te) terughoudend opereren en (te) veel aan bestuurders overlaten^{37/38}. Als het specifiek gaat om jeugdzorg zou de rol van toezichthouders gewoonlijk ook onderbelicht blijven bij onderzoeken naar de problemen in de sector³⁹.

Verscheidene andere maatregelen worden aangedragen als mogelijkheden om de governance in de zorg verder te professionaliseren:

- doelgerichte inzet van scholing en ontwikkeling;
- het meer betrekken van ondernemingsraden en cliëntenraden bij het onderwerp;
- het vergroten van het besef dat een aanspreek- en leercultuur van cruciaal belang is;
- gedeelde visie- en beleidsvorming, werken aan de bekendheid van de governancecode;
- het versterken en verbreden van de code (die momenteel onvoldoende handvatten zou bieden bij samenwerkingsverbanden) ;
- verhoging van de participatie in organisaties als BOZ, NVTZ en NVZD.

Samenvattend kan, op basis van het beschikbare onderzoek, gesteld worden dat de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt als het gaat om professionalisering van de governance in de zorg, maar dat er nog meer dan voldoende ruimte voor verdere verbetering is, zeker in het licht van de uitdagingen waar de sector zich voor geplaatst ziet en het feit dat continuïteit van zorg zeker geen gegeven is.

36 [Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp](#)

37 [Waarden gedreven governance bij jeugd\(zorg\)instellingen \(linkedin.com\)](#)

38 [Bestuurlijk verval in de semipublieke sector: Toezicht als meegroeïende tegenkracht - Utrecht University](#)

39 [Vijf jaar decentralisatie: waar is de raad van toezicht? – NVTZ](#)

2 Inrichting en randvoorwaarden – Hoe is de RvT ingericht?

Op basis van wet- en regelgeving en de Governancecode 2022 moeten RvT's voldoen aan verschillende richtlijnen en randvoorwaarden met betrekking tot hun inrichting en organisatie. In dit kader is een aantal elementen onder de loep genomen.

<p>Hoe is de RvT ingericht?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Governancecode • Toezichtsvisie • Samenstelling • Nevenfuncties • Diversiteit • Bezoldiging 	 <p>In 27 interviews is gevraagd naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Governancecode • Samenstelling/functieprofielen • Nevenfuncties • Diversiteit
	 <p>Bij 65 van de 258 aanbieders stond er een toezichtsvisie op de website, deze visies zijn geanalyseerd.</p> <p>In 258 jaarrekeningen van jeugdzorg-aanbieders is de bezoldiging van de voorzitters van de RvT's geanalyseerd.</p>

2.1 Governancecode

In de 27 interviews gaven de respondenten zonder uitzondering aan bekend te zijn met de governancecode. Van de geïnterviewde organisaties vermelden 14 de code ook op hun website.

Op de vraag hoe de naleving van de code geborgd is binnen de organisatie werden vooral procedurele antwoorden gegeven, net als bij de vraag naar de invulling van de werkgeversrol. Zo werd gesteld dat de code onderdeel is van de statuten (10), onderdeel van het reglement (8) en/of onderdeel van de toezichtsvisie (8). Van de organisaties waarmee gesproken is, hadden 7 de toezichtsvisie ook gepubliceerd op hun website.

Meer inhoudelijke antwoorden die meerdere keren gegeven werden waren: dat naleving van de code onderdeel is van de zelfevaluatie (4), de bestuurssecretaris toeziet op de naleving (3), de code wordt geagendeerd in de vergaderingen (2) en dat de voorzitter van de RvT toeziet op de naleving (2).

Enkele geïnterviewden gaven concrete voorbeelden van naleving van de code, zoals het wisselen van accountant na een bepaalde periode, het bespreken van mogelijke belangverstrengeling en het betrekken van de cliëntenraad bij de werving van leden van de RvT.

Tot slot werd gevraagd of er op bepaalde punten wordt afgeweken van de code. De meerderheid van de respondenten beantwoordde deze vraag stellig ontkennend (16). Wellicht speelt hier een rol dat het bekende 'pas toe óf leg uit'-principe dat onderdeel vormt van veel codes⁴⁰ – en dat impliceert dat afwijkingen, indien gemotiveerd, toelaatbaar zijn – in de Governancecode Zorg 2017 is aangepast. De herziene code stelt dat soms juist uitleg nodig is bij toepassing ('pas toe én leg uit') en soms afwijking niet aan de orde kan zijn⁴¹. Beide stellingen impliceren dat afwijkingen ontoelaatbaar zijn. Het 'pas toe of leg uit'-principe is overigens ook niet onomstreden. Aan de ene kant biedt het ruimte voor noodzakelijke flexibiliteit, omdat er grote verschillen tussen organisaties zijn. Maar aan de andere kant leidt het ook tot onzekerheid, omdat het ruimte biedt voor wellicht niet-legitieme afwijkingen van de standaarden⁴².

Negen gesprekspartners antwoordden eveneens dat niet wordt afgeweken van de code, maar maakten hierbij een voorbehoud: zij stelden dat voor zover bij hen bekend, niet wordt afgeweken van de code, of dat dit in ieder geval niet bewust gebeurt. Eén respondent gaf aan niet te weten of er op punten afgeweken wordt van de code en één respondent antwoordde bevestigend. Dit betrof een overschrijding van de zittingstermijnen van leden van de RvT.

De vraag kan overigens gesteld worden in welke mate de inhoud van de code bekend is. Van de organisaties van de 16 respondenten die stellig aangaven dat niet van de code afgeweken wordt, hadden er bijvoorbeeld slechts drie een klokkenluidersregeling op hun website. Dit terwijl organisaties volgens de code dienen te beschikken over een klokkenluidersregeling die "openbaar en algemeen vindbaar" is (artikel 2.5.2). Van de organisaties van de 9 respondenten die aangaven dat in ieder geval niet bewust, of voor zover bekend, van de code afgeweken wordt, hadden er twee een klokkenluidersregeling op hun website. Opvallend is ook dat de organisatie van de respondent die aangaf niet te weten of er van de code afgeweken wordt, een klokkenluidersregeling op de website heeft staan.

40 Dit principe vindt zijn oorsprong in het '[Cadbury Report](#)' uit 1992 dat een invloedrijke (model) gedragscode bevatte.

41 [Governancecode-Zorg-2017.pdf](#)

42 [Uniformity as response to soft law: Evidence from compliance and non-compliance with the Dutch corporate governance code](#)

2.2 Scan toezichtsvisies en/of toezichtskaders

Bij de scan van de websites van 258 jeugdzorgaanbieders bleek dat 65 aanbieders een toezichtsvisie of toezichtskader op de website had staan. Deze documenten zijn vervolgens gescand.

Wat opvalt is dat er behoorlijke verschillen zijn tussen de documenten. Sommige zijn beknopt (één A4'tje) en andere zijn zeer uitgebreid. Het lijkt erop dat er geen veelgebruikt standaardmodel voor een toezichtsvisie is. Wel komen sommige zaken in veel documenten terug (bijvoorbeeld: de zeven principes uit de governancecode) en worden in meerdere documenten bepaalde identieke formuleringen aangetroffen.

Inhoudelijk lijken toezichtsvisies en toezichtskaders door elkaar te lopen, ook omdat er verschillen lijken te zijn tussen wat precies onder deze begrippen verstaan wordt. Sommige documenten bevatten zowel een toezichtsvisie als een toezichtskader (soms ook nog een toetsingskader). Als er over een kader gesproken wordt, is ook niet altijd helder of het kader van de toezichtsvisie of het toezichtskader bedoeld wordt. Sommige documenten bevatten zaken die je eerder in een reglement verwacht (bijvoorbeeld: procedurele zaken als de vergaderfrequentie).

Weinig verrassend is dat de Governancecode Zorg het meest genoemd werd als document waar de toezichtsvisie op gebaseerd is. Wel opvallend is dat de code uit 2017 vaker genoemd wordt dan de meest recente code uit 2022. Dit onderstreept dat een behoorlijk deel van de documenten niet heel recent is: van de gedateerde toezichtsvisies dateerde bijna de helft van vóór 2022 (48 procent). Na de code werden wet- en regelgeving en de statuten en reglementen van de eigen organisatie het meest genoemd als basis voor de visie of het kader.

Ook is gekeken naar welke kennisgebieden en/of competenties volgens het document in de RvT of de RvC vertegenwoordigd dienen te zijn. Opvallend is dat de meeste documenten hier niets over zeggen. Wat het meest gesteld wordt, is dat alle noodzakelijke kennis en competenties in de RvT als geheel vertegenwoordigd dienen te zijn, zonder deze kennis en competenties te benoemen. De volgende exacte formulering werd in meerdere documenten aangetroffen: "De achtergronden en deskundigheden van ieder lid leiden tot een samenstelling van de RvT waarin alle gewenste deskundigheden zijn vertegenwoordigd". Veelal wordt hier bij opgemerkt dat er eveneens diversiteit aanwezig moet zijn wat betreft geslacht en/of etnische achtergrond en/of leeftijd.

2.3 Samenstelling/functieprofielen

Bijna alle 27 geïnterviewden gaven aan dat de RvT in hun organisatie beschikt over vastgestelde functieprofielen. In slechts twee gevallen ontbreken deze. In één van deze gevallen gaf de geïnterviewde aan dat in plaats van vastgestelde profielen te gebruiken, telkens als een nieuwe toezichthouder geworven wordt bekeken wordt welk profiel op dat moment wenselijk is.

In verreweg de meeste gevallen wordt in de functieprofielen ook gedifferentieerd naar functie (23). In ieder geval wordt in deze gevallen één profiel voor de voorzitter en één voor de leden gebruikt. In sommige gevallen wordt ook gedifferentieerd tussen verschillende leden.

Op de vraag of kennis van de gemeentewereld geborgd is in de functieprofielen, werd door 19 respondenten bevestigend geantwoord. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat niet altijd helemaal duidelijk is of dit daadwerkelijk in de profielen is opgenomen, of dat deze kennis 'toevallig' in de RvT aanwezig is omdat er bijvoorbeeld een voormalig wethouder of bestuurder uit de jeugdzorg deel uitmaakt van de RvT. Dit kwam naar voren in de nadere toelichting die respondenten gaven op de functieprofielen. In vijf gevallen werd gesteld dat kennis van de gemeentewereld expliciet benoemd wordt in de profielen.

2.4 Nevenfuncties

Op de vraag of de nevenfuncties van de leden van de RvT transparant zijn, werd door vrijwel alle respondenten bevestigend geantwoord (25). Slechts één voorzitter stelde dat dit niet het geval is en één bestuurder gaf aan dit niet te weten.

Respondenten gaven vervolgens aan op welke manier de nevenfuncties transparant zijn. Meer dan de helft gaf aan dat de nevenfuncties opgenomen zijn in het jaarverslag (16). Twee respondenten gaven aan dat de nevenfuncties worden vermeld op de website van de organisatie. Van de geïnterviewde organisaties vermelden er overigens negen de nevenfuncties op hun website. Het jaarverslag was te vinden op de websites van dertien van de geïnterviewde organisaties.

Drie respondenten gaven aan dat de nevenfuncties worden besproken in de RvT. Hier werd door één respondent aan toegevoegd dat dit niet alleen gebeurt als een lid een nieuwe nevenfunctie wil aanvaarden, maar ook als bestaande nevenfuncties door bepaalde ontwikkelingen opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden. Een andere geïnterviewde gaf aan dat de organisatie een reglementair verbod kent op bepaalde combinaties van functies.

2.5 Diversiteit

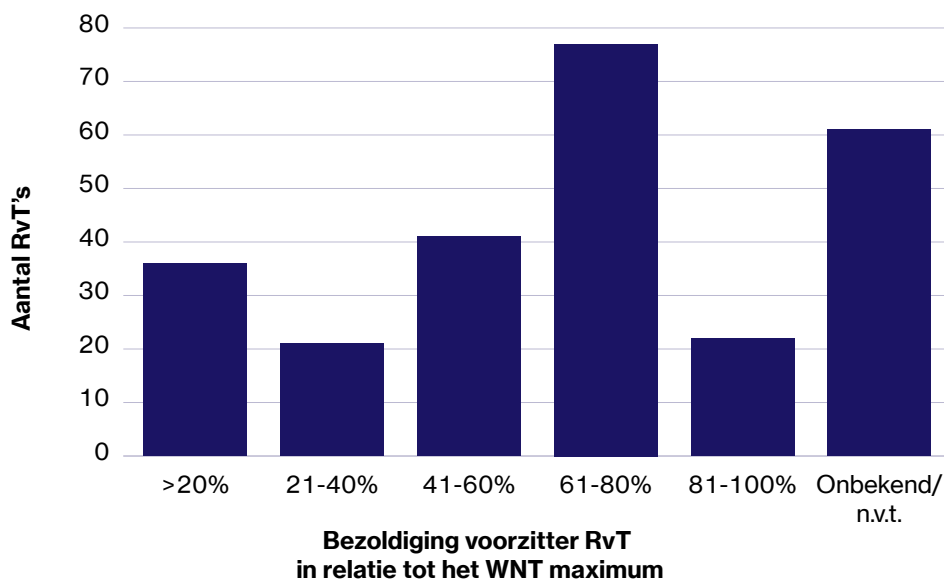
Op de vraag of bij de samenstelling van de RvT ook aandacht is voor diversiteit, in de breedste zin van het woord, antwoordden 22 respondenten bevestigend. Als aspecten van diversiteit waar aandacht voor is werden genoemd: expertise (18), geslacht (14), etniciteit/cultuur/achtergrond (9), leeftijd (8), regionale spreiding (2) en persoonlijke kenmerken (1). Net als bij de borging van kennis van de lokale overheid dient ook hier de kanttekening geplaatst te worden dat niet altijd duidelijk is in hoeverre (bepaalde aspecten van) diversiteit 'toevallig' in de RvT aanwezig zijn en in hoeverre dit een gevolg is van doelbewust beleid.

Van de geïnterviewden die aangaven geen aandacht te hebben voor diversiteit, gaf één aan dat het al moeilijk genoeg is om leden te werven voor de RvT en dat aandacht besteden aan diversiteit een luxe is die de organisatie zich niet kan veroorloven.

2.6 Bezoldiging voorzitters

Op basis van de jaarrekeningen is de bezoldiging van de voorzitter van de RvT in 2022 in kaart gebracht van de 258 jeugdzorgaanbieders die op basis van hun omzet Jeugdwet in 2021 binnen de scope van het toezicht van de Jeugdautoriteit vielen. Hier dient bij opgemerkt te worden dat sommige jaarrekeningen geen verantwoording in het kader van de *Wet normering topinkomens* (WNT) bevatten en sommige jaarrekeningen wel een WNT verantwoording bevatten, maar instellingen betreffen die geen interne toezichthouder hebben. Dit zijn vooral kleine bv's die grotendeels jeugdzorg aanbieden.

Figuur 1: Bezoldiging voorzitters RvT's



bovenstaand staafdiagram toont de bezoldiging van de voorzitter van de RvT in percentage van het van toepassing zijnde WNT maximum. Het NVTZ advies voor de bezoldiging van de voorzitter van de RvT is 80 procent van het van toepassing zijnde WNT maximum⁴³.

Te zien is dat slechts 22 instellingen (11 procent van de instellingen waar het percentage van bekend/van toepassing is) boven het door de NVTZ geadviseerde percentage zitten. Een forse meerderheid zit beneden dat percentage. Van de instellingen waar het percentage van bekend/van toepassing is, zit de helft zelfs op minder dan 61 procent van het van toepassing zijnde WNT maximum. Uit eerder (ongepubliceerd) onderzoek van de JA kwam ook naar voren dat de bezoldiging van toezichthouders in de jeugdzorg lager leek te zijn dan in andere zorgsectoren.

2.7 Beschouwing inrichting en randvoorwaarden

Het algemene beeld is dat de meeste organisaties het intern toezicht in ieder geval in formele zin redelijk goed op orde hebben. Men geeft aan bekend te zijn met de governancecode en hiernaar te handelen. Tegelijkertijd is het de vraag in hoeverre de geïnterviewden bekend zijn met de volledige inhoud van de code, aangezien bij sommige organisaties op basis van openbare informatie afwijkingen van de code geconstateerd worden. De gesprekken, in combinatie met de analyse van toezichtskaders en jaarverslagen van RvT's en de diversiteit en kwaliteit daarvan, wekken de indruk dat de kennis over de bedoeling van governance, de rol van de code en het belang van reglementen niet bij alle organisaties voldoende op orde is. Ook blijkt uit de interviews dat niet altijd duidelijk is wie zich verantwoordelijk voelt voor de naleving van de code: de voorzitter van de RvT, alle leden van de RvT, de bestuurder of de bestuurssecretaris? Daarbij moet overigens opgemerkt worden dat met name kleinere organisaties over het algemeen geen bestuurssecretaris hebben.

Tevens wordt geconstateerd dat de governancecode behoorlijk wat ruimte laat voor interpretatie. De principes zijn veelal op hoofdlijnen geformuleerd, waardoor het voor menigeen niet al te moeilijk is om staande te houden dat er aan de code wordt voldaan.

Om op een professionele wijze invulling te geven aan het toezicht, is het belangrijk dat een RvT dit doet vanuit een bepaalde toezichtsvisie (verplicht volgens art. 6.4.2 governancecode) en/of toezichtskader. Van een kwart van de organisaties weten we dat zij een dergelijke visie hebben gepubliceerd op hun website. Of de overige wel of niet werken vanuit een dergelijke visie is niet bekend. Van de onderzochte visies valt op dat deze niet altijd actueel zijn en inhoudelijk een behoorlijk divers beeld laten zien.

43 [Addendum-NVTZ-adviesregeling-2023.pdf](#)

De meeste RvT's werken met vastgestelde functieprofielen. Een interessant punt is de mate waarin kennis van de lokale overheid daarin is meegenomen. De relatie met gemeenten is voor jeugdzorgaanbieders belangrijk en vaak complex. In vergelijking met andere domeinen in de zorg is affiniteit met het lokaal bestuur een belangrijke competentie binnen een RvT. We zien dat twee derde van de RvT's dit heeft geborgd. Voor één derde is het een punt van aandacht.

Vrijwel alle respondenten geven aan alert te zijn op mogelijke conflicterende nevenfuncties. De mate waarin zij daarover naar buiten toe transparant zijn, via website en/of jaarverslag, kan in een aantal gevallen nog wat verbeteren. Het is belangrijk dat ook derden (stakeholders) een goed inzicht hebben in wie de gesprekspartners zijn en tot het oordeel kunnen komen dat er geen belangen tegenstellingen zijn.

De meeste respondenten geven aan dat ze aandacht hebben voor diversiteit, al is dit vaak geen doel op zichzelf. Ook is dit voor wat grotere RvT's met vijf leden wat gemakkelijker in te vullen dan kleinere RvT's met maar drie leden. Wat betreft diversiteit is er nog ruimte voor verbetering. De governancecode schrijft weliswaar voor dat de RvT dient te zorgen voor "diversiteit naar geslacht, maatschappelijke achtergrond, deskundigheid, leeftijd, regionale binding en rol in het team" (artikel 6.2.3), maar verbindt hier geen concrete maatregelen aan, anders dan diversiteit op te nemen in de functieprofielen.

Opvallend is dat de respondenten na diversiteit wat betreft expertise, het vaakst aandacht voor diversiteit wat betreft geslacht noemden. Dit terwijl de verhouding tussen mannen en vrouwen in RvT's al redelijk evenwichtig is: bij de aanbieders waarvan de websites gescand zijn in het kader van dit onderzoek en die informatie over de samenstelling van de RvT op hun website hadden, was 57 procent van de toezichthouders man en 43 procent vrouw. Leeftijd en etnische achtergrond krijgen minder aandacht, terwijl uit onderzoek blijkt dat van de toezichthouders in de zorg minder dan elf procent jonger dan 50 jaar is en minder dan twaalf procent van (deels) niet-Nederlandse afkomst is⁴⁴.

Een belemmering voor het realiseren van diversiteit in de RvT kan ook gevormd worden doordat (blijkt uit onderzoek) het netwerk van bestuurders en toezichthouders in de zorg een 'gesloten systeem' is, waarbij mutaties bijna altijd plaats vinden vanuit de gevestigde orde (het *old boys network*)⁴⁵. Dit is een aandachtspunt, omdat juist in de complexe jeugdzorgsector, waar de belangen divers en de uitdagingen groot zijn, effectief toezicht vraagt om het toetsen van beleid vanuit verschillende perspectieven.

44 [Onderzoek tilt toezicht naar een hoger plan | Zorgvisie](#)

45 [Governance, besturing en toezicht: old boys in de zorgmarkt \(accountant.nl\)](#)

Ten aanzien van de beloning valt op dat RvT's zichzelf in veel gevallen een lagere vergoeding toekennen dan redelijkerwijs passend zou zijn bij de inspanning en verantwoordelijkheid die de functie vergt. Gesteld zou kunnen worden dat het nobel is dat RvT's terughoudend zijn met de beloning die zij zichzelf toekennen. Tegelijkertijd kan het ook de vraag oproepen of er in het intern toezicht in de jeugdzorg voldoende balans is tussen verantwoordelijkheid, professionaliteit en beloning. Een lagere beloning mag in elk geval geen vrijbrief zijn voor een geringere inspanning of verantwoordelijkheid.

Aanbevelingen:

- Agendeer periodiek de Governancecode Zorg binnen de RvT en organiseer de check hierop.
- Werk vanuit een actuele toezichtsvisie en/of toezichtskader en evalueer deze periodiek.
- Zorg dat kennis van de lokale overheid is vertegenwoordigd binnen de RvT.
- Wees ook naar buiten toe transparant over nevenfuncties en houd het overzicht en het gesprek hierover actueel.
- Zorg dat de beloning in overeenstemming is met verantwoordelijkheid en vereiste inspanning.

3 Uitvoering – Wat doet de RvT?

Voor een goed intern toezicht is het uiteraard belangrijk dat de inrichting en randvoorwaarden op orde zijn. Het belangrijkste is echter het acteren van de RvT. Hoe geeft zij invulling aan haar toezichtsrol?

Wat doet de RvT?

- Samenspel
- Beschikbare tijd
- Stakeholders
- Werkgeversrol
- Dilemma's en strategie
- Continuïteitsrisico's



In 27 interviews is gevraagd naar:

- Samenspel
- Beschikbare tijd
- Omgang met stakeholders
- Invulling werkgeversrol
- Dilemma's en strategie
- Omgang met continuïteitsrisico's

3.1 Samenspel

In dit kader zijn drie subvragen gesteld in de interviews:

- Hoe goed gaat het met de organisatie en de RvT?
- Hoe is het samenspel met de bestuurder?
- Wat waren de laatste twee jaar de belangrijkste aandachtspunten in het samenspel tussen bestuurder en RvT?

Hoe goed gaat het met de organisatie en de RvT?

De gesprekken werden begonnen met het verzoek om een algemeen beeld te schetsen van hoe goed het gaat met de organisatie en het intern toezicht. Deze vraag leverde een veelheid aan antwoorden op. Van de geïnterviewden gaven er zestien expliciet aan dat het goed gaat wat betreft het intern toezicht. Zes gaven aan dat het goed gaat, maar maakten hier wel een kanttekening bij. Opvallend hierbij was dat het alleen bestuurssecretarissen en voorzitters waren die een kanttekening plaatsten. De kanttekeningen waren heel verschillend:

- interne toezichthouders die hun zittingstermijn (ruim) overschrijden (*bestuurssecretaris*);
- toezichthouders met een gebrek aan kennis van de sector, wat wrijving met de bestuurder opleverde (*bestuurssecretaris*);
- toezichthouders die compleet verrast waren toen zij van de bestuurder hoorden dat de organisatie er financieel heel slecht voor stond (*bestuurssecretaris*);
- toezichthouders die aantraden in een organisatie met twee aandeelhouders die niet met elkaar overweg konden en waarvan er één ook bestuurder was (*voorzitter*);

- het intern toezicht zou verder geprofessionaliseerd moeten worden (*voorzitter*);
- wrijving tussen bestuurder en toezichthouders over het volledig, tijdig en juist geïnformeerd worden (*voorzitter*).

Daarnaast gaven zeven gesprekspartners aan dat hun organisatie momenteel in financieel zwaar weer verkeert. Dit is niet heel verassend, gelet op de situatie waarin de jeugdzorgsector verkeert⁴⁶.

Hoe is het samenspel met de bestuurder?

De volgende vraag betrof de samenwerking tussen bestuurder en RvT. Ook hier werd een veelheid aan antwoorden gegeven. In vijftien gevallen werd de samenwerking expliciet als goed gekwalificeerd. De samenwerking werd acht keer gekenschetst als open en transparant. In drie gevallen werd aangegeven dat de samenwerking niet optimaal verloopt. Dit werd als volgt toegelicht:

- toezichthouders die richting bestuurder doorvragen op details, terwijl ze over voldoende informatie beschikken (*bestuurssecretaris*);
- moeizame samenwerking omdat de bestuurder geen ervaring heeft in de jeugdzorg en de toezichthouders onvolledig geïnformeerd worden (*voorzitter*);
- toezichthouders die reactief zijn in hun relatie tot de bestuurder en een actievere rol zouden moeten nemen (*bestuurssecretaris*).

Wat waren de laatste twee jaar de belangrijkste aandachtspunten in het samenspel tussen bestuurder en RvT?

Gevraagd naar de belangrijkste aandachtspunten in de samenwerking tussen toezichthouders en bestuurder in de afgelopen twee jaar, werden in totaal 30 verschillende onderwerpen genoemd. Opvallend is dat van deze aandachtspunten er negentien vooral met bedrijfsvoering te maken hadden, terwijl er elf het intern toezicht betroffen. Dit kan erop wijzen dat gesprekken tussen RvT en bestuurder eerder tactisch dan strategisch van aard zijn.

Het meest genoemde aandachtspunt was financiële continuïteit (7 keer), gevolgd door het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering (5), personele continuïteit (4) en samenwerking met andere partijen (4). Opvallend was dat dit laatste aandachtspunt alleen door voorzitters genoemd werd. De enige andere aandachtspunten die meer dan twee keer genoemd werden waren: contracten met gemeenten (3), koers en strategie van de organisatie (3) en bestuurswisselingen (3).

Voorts kwam een veelheid aan aandachtspunten aan de orde, zoals een overname, aanpassingen van de bestuursstructuur, de afbouw van de gesloten jeugdzorg, deskundigheidsbevordering van medewerkers, de rol van de RvT richting externe stakeholders en ontwikkelingen in het regionale zorglandschap.

⁴⁶ [Investerings in jeugdzorg haperen door structurele financiële druk op sector | Nieuwsbericht | Jeugdautoriteit](#)

3.2 Beschikbare tijd

De gesprekspartners werd eerst gevraagd of de voorzitter van de RvT voldoende tijd heeft om deze functie goed te kunnen vervullen. Vrijwel alle respondenten antwoordden hier bevestigend, met uitzondering van één bestuurssecretaris die ontkennend antwoordde en één bestuurder die aangaf hier onvoldoende zicht op te hebben om deze vraag te kunnen beantwoorden.

Vervolgens werd gevraagd of de leden van de RvT ook voldoende tijd hebben. Opvallend is dat deze vraag minder vaak bevestigend beantwoord werd, door zeventien respondenten. Acht geïnterviewden beantwoordden deze vraag niet direct ontkennend, maar signaleerden wel de nodige knelpunten. Vier gaven aan dat tijd en beschikbaarheid weleens een probleem zijn voor één of meerdere leden van de RvT. Twee stelden dat sommige leden de stukken 'diagonaal' lezen en twee gaven aan dat het plannen van vergaderingen lastig is. Vijf respondenten stelden dat vooral toezichthouders die veel functies combineren vaak krap in hun tijd zitten:

“Ze zijn vrijwel altijd aanwezig, maar het plannen van vergaderingen is altijd moeilijk. Vooral tussentijds iets extra doen is lastig. Sommigen vergeten wat in een eerder stadium is afgesproken en soms worden stukken door sommigen diagonaal gelezen.”
(bestuurssecretaris)

“Twee toezichthouders zijn fulltime bestuurder en vaak doen zij ook nog een andere RvT erbij, en dan wordt het soms krap.” *(bestuurder)*

3.3 Omgang met stakeholders

Interne stakeholders

Gevraagd naar hoe de toezichthouders de relaties met interne stakeholders onderhouden werd door de meeste gesprekspartners gewezen op periodieke overleggen met formele medezeggenschapsorganen: de ondernemingsraad (22), cliëntenraad of jongerenraad (18) en de pleegouderraad (8). Door één van de respondenten werd hier verder over gezegd dat de RvT de medezeggenschapsorganen intensief betreft bij de gang van zaken in de organisatie, zoals het opstellen van de functieprofielen voor de leden van de RvT en het benoemen van de bestuurder.

Daarnaast werden vaak genoemd: werkbezoeken aan locaties (14), het uitnodigen van medewerkers om vergaderingen van de RvT bij te wonen (10) en het bijwonen van informele bijeenkomsten zoals borrels (6) en andere informele contacten met medewerkers (4).

Dertien gesprekspartners gaven expliciet aan dat leden van de RvT ook contacten hebben met medewerkers buiten de bestuurder om. Zes keer werd specifiek aangegeven dat er een lijntje is tussen de controller en de RvT buiten de bestuurder om.

“Naast het reguliere jaarlijks contact met OR en CR, is er nu ook een radenbijeenkomst. De bedoeling daarvan is om iedereen in de organisatie daarin mee te nemen. De toezichthouders zouden meer feeling willen hebben met de interne stakeholders en ook direct van hen horen hoe zij de zaken zien, in plaats van alleen alles van de bestuurder te horen.”
(bestuurssecretaris)

Externe stakeholders

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de meeste toezichthouders terughoudend zijn in contacten met externe stakeholders. Negen respondenten gaven aan dat deze er in het geheel niet zijn. Twee geïnterviewden stelden dat de interne toezichthouders alleen informele contacten onderhouden met externe stakeholders.

Vijf geïnterviewden stelden dat leden van de RvT meegaan naar gesprekken met gemeenten of regio's. Eén bestuurder gaf aan dat dit een meerwaarde heeft, omdat de leden van de RvT vanuit hun positie ook kritisch kunnen zijn naar ambtenaren over regels die gemeenten willen stellen. Zij kunnen dit net even vanuit een andere hoek doen dan een bestuurder.

Vier respondenten stelden dat contacten tussen de interne toezichthouders en externe stakeholders alleen incidenteel plaatsvinden, indien er problemen zijn. Twee respondenten gaven aan dat leden van de RvT in principe alleen contact hebben met externe stakeholders op verzoek van de bestuurder.

“In principe doen we dat alleen als de bestuurder dat vraagt. Er is steeds discussie of we dat wel of niet moeten doen. De overweging om het wel te doen is dat het moet helpen. Als de relatie met externe stakeholders goed is, is het ook niet nodig. Maar in hele specifieke situaties kan het nodig zijn.”
(*voorzitter*)

Zes respondenten gaven aan dat de leden van de RvT contacten onderhouden met toezichthouders van andere jeugdzorgaanbieders. Vier benoemden expliciet dat dit gebeurt in het kader van netwerksamenwerking.

3.4 Invulling werkgeversrol

In dit kader zijn drie sub-vragen gesteld in de interviews:

- Hoe geeft de RvT invulling aan de werkgeversrol?
- Hoe vergaart de RvT informatie over het functioneren van de bestuurder?
- Worden er prestatieafspraken gemaakt met de bestuurder en hoe wordt daarmee omgegaan?

Hoe geeft de RvT invulling aan de werkgeversrol?

Gevraagd naar de wijze waarop de RvT invulling geeft aan de werkgeversrol, werden vooral procedurele antwoorden gegeven. Zo stelden de meeste respondenten dat dit gebeurt door het voeren van functioneringsgesprekken en/of beoordelingsgesprekken met de bestuurder (20). Zes respondenten meldden dat dit gebeurt door het vaststellen van de bezoldiging van de bestuurder. Dit wijst op een tamelijk ‘smalle’ opvatting van de werkgeversrol, waarbij de focus vooral ligt op de gezag- en werkrelatie tussen de RvT en de bestuurder. Een ‘bredere’ opvatting van de werkgeversrol houdt in dat de RvT verder kijkt dan alleen naar het functioneren van de bestuurder en ook aandacht besteedt aan de waarden, talenten en gebreken van andere leidinggevenden, de mensen op de werkvloer en de RvT zelf⁴⁷.

Overigens werd hier door een aantal aan bv’s verbonden geïnterviewden de kanttekening bij geplaatst dat bij een bv de RvT formeel geen werkgever is, maar dat de werkgeversrol bij de aandeelhouders ligt. Hier werd verder bij opgemerkt dat door de aandeelhouders de werkgeversrol vaak wel ten minste deels gedelegeerd wordt aan de RvT. De interne toezichthouders voeren bijvoorbeeld de beoordelingsgesprekken met de bestuurder en adviseren de aandeelhouders op basis daarvan.

47 [de-smalle-en-brede-werkgeversrol.pdf](#)

Vier gesprekspartners gaven aan dat de toezichthouders de werkgeversrol invullen door de bestuurder te ondersteunen, bijvoorbeeld door feedback te geven of beschikbaar te zijn om te sparren over moeilijke onderwerpen. Twee geïnterviewden gaven expliciet aan dat het de rol van de toezichthouders is om de bestuurder aan te spreken op diens functioneren.

“De RvT staat wel naast de bestuurder, maar probeert ook niet op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. De bestuurder voelt ook de ruimte om de RvT in zaken mee te nemen, ook als het spannende zaken zijn. De toezichthouders zijn heel ondersteunend.”
(bestuurssecretaris)

Hoe haalt de RvT informatie op over het functioneren van de bestuurder?

Om het functioneren van de bestuurder te kunnen beoordelen heeft de RvT informatie nodig. Hiervoor gebruiken de toezichthouders verschillende bronnen. Het grootste deel van de respondenten gaf aan dat de toezichthouders deze informatie informeel ophalen bij medewerkers, door te spreken met mensen in de organisatie (14). Acht keer werd aangegeven dat meer formeel 360 graden feedback wordt opgehaald bij medewerkers. En ook acht keer werd opgemerkt dat informatie wordt verkregen uit bijeenkomsten met medezeggenschapsorganen.

Daarnaast halen toezichthouders vooral informatie uit managementrapportages (7), door het observeren van de bestuurder tijdens interacties met medewerkers en tijdens vergaderingen (7), medewerkerstevredenheidsonderzoeken (5) en informatie die zij van de bestuurder zelf krijgen (5).

“De toezichthouders formuleren samen met de bestuurder evaluatievragen die de bestuurder uitzet voor 360 graden feedback. Daarnaast het medewerkerstevredenheidsonderzoek en er zijn ook veel contactmomenten waar informatie opgehaald wordt.” *(voorzitter)*

Worden er prestatieafspraken gemaakt met de bestuurder en hoe wordt daarmee omgegaan?

Gevraagd of de toezichthouders concrete prestatieafspraken maken met de bestuurder, antwoordden veertien respondenten bevestigend en twaalf ontkennend. Eén bestuurssecretaris gaf aan hier niet van op de hoogte te zijn. Wat hier opvalt is dat concrete prestatieafspraken vooral gemaakt worden bij grote en middelgrote organisaties en in mindere mate bij kleine organisaties.

Slechts twee respondenten gaven aan dat de gemaakte prestatieafspraken altijd gehaald worden. Twee bestuurssecretarissen stelden niet te weten of dit het geval is en de overige 10 geïnterviewden antwoordden hier ontkennend.

Aan het niet halen van prestatieafspraken worden volgens de meeste respondenten niet direct concrete consequenties verbonden. In de meeste gevallen wordt hier een gesprek over gevoerd met de bestuurder (5). Twee geïnterviewden gaven aan dat dit tot doel heeft om de oorzaken te achterhalen en interventies in te kunnen zetten om tot verbetering te komen. Een respondent gaf aan dat ook aanvullende afspraken gemaakt kunnen worden of aanvullende eisen gesteld.

Een voorbeeld dat gegeven werd betrof een organisatie waar voor 2024 het doel was het verzuim op 6,5 procent krijgen. Dit werd niet gehaald; het werd 7,5 procent. Dit werd onderwerp van gesprek nadat in mei al duidelijk was dat dit doel niet gehaald zou worden. Het onderwerp werd uitvoerig besproken, met als doel hier interventies uit af te leiden en tot verbeterpunten te komen. (*bestuurder*)

Twee voorbeelden werden gegeven van concrete gevolgen die verbonden werden aan het niet halen van prestatieafspraken: één van een bestuurder die als gevolg hiervan vertrok en één van een bestuurder die op non-actief gesteld werd. Beide voorbeelden werden gegeven door voorzitters van een RvT.

3.5 Dilemma's en strategie

In dit kader zijn drie sub-vragen gesteld in de interviews:

- Zijn er dilemma's waar de RvT de afgelopen twee jaar mee heeft geworsteld, zo ja, welke?
- Hoe geven bestuurder en RvT invulling aan strategie(vorming)?
- Is er een voorbeeld uit de afgelopen twee jaar waar de RvT op een strategisch vraagstuk heeft bijgestuurd?

Dilemma's

De vraag of de RvT de afgelopen twee jaar voor dilemma's gestaan heeft werd door 23 respondenten bevestigend beantwoord. Hier dient wel bij opgemerkt te worden dat het, zo bleek uit de voorbeelden die gegeven werden, niet altijd ging om letterlijke dilemma's – situaties waarin een keuze gemaakt moet worden tussen twee onaantrekkelijke alternatieven – maar ook om lastige kwesties in het algemeen.

Wat opvalt is dat vooral kwesties genoemd werden die met bedrijfsvoering te maken hebben en in mindere mate kwesties die direct raken aan het functioneren van het intern toezicht, net als bij de eerdere vraag naar aandachtspunten in de samenwerking tussen RvT en bestuurder. Een veelheid aan verschillende kwesties werd genoemd. Het meest genoemde dilemma betrof het wel of niet continueren van verlieslatende zorg (5).

Een voorbeeld dat gegeven werd betrof een organisatie waar de meest complexe zorg die geboden werd ook de meest verlieslatende zorg was, waardoor gekozen moest worden tussen verlies enerzijds en maatschappelijke opdracht anderzijds. (*bestuurder*)

Andere dilemma's die meerdere malen genoemd werden betroffen: het kiezen voor een besturingsmodel met één of meerdere bestuurders (3), het functioneren van de bestuurder (2), samenwerkingsverbanden (2), verkoop van vastgoed (2), opvolging van de bestuurder (2) en de vraag hoe veraf of nabij de RvT gepositioneerd zou moeten zijn (2).

Een voorbeeld van het laatste dilemma betrof een organisatie waar het financieel niet goed ging en de vraag was in hoeverre de RvT wel of niet op de stoel van de bestuurder moest gaan zitten om de problemen het hoofd te bieden. (*bestuurssecretaris*)

Strategie

De respondenten werd de vraag voorgelegd op welke wijze de bestuurder en de RvT vormgeven aan de strategie van de organisatie. De meeste gesprekspartners gaven aan dat dit gebeurt middels gezamenlijke strategiesessies (11). In voorkomende gevallen gebeurt dit onder begeleiding van externe adviseurs of adviesbureaus (5) en wordt ook het management er bij betrokken (2).

Zes respondenten gaven aan dat de RvT minder direct betrokken is bij de strategievorming: de strategie wordt vooral bepaald door de bestuurder en vervolgens ter toetsing en goedkeuring voorgelegd aan de interne

toezichthouders, of de rol van de RvT blijft beperkt tot het leveren van input (6). In sommige gevallen is de strategie ook onderwerp van gesprek in reguliere vergaderingen van de RvT (3).

Zeven geïnterviewden gaven expliciet aan dat de organisatie een strategische visie voor de lange termijn heeft.

Gevraagd of de interne toezichthouders de afgelopen twee jaar bijgestuurd hebben op een strategisch vraagstuk, antwoordden elf respondenten ontkennend en negen bevestigend. De overige zeven gaven aan dat er niet echt bijgestuurd was, maar dat de RvT wel aanpassingen aan het beleid verlangd had.

Enkele voorbeelden van bijsturen op een strategisch vraagstuk die genoemd werden:

een organisatie met vastgoed kampt met een verouderd gebouw waar onderhoud noodzakelijk is. In de ervaring van de RvT werd hierbij om een bijna blanco cheque gevraagd voor een verbouwing. De RvT heeft toen op de rem getrapt - omdat het plan onvoldoende uitgewerkt was en het risico voor de organisatie te groot was - en aangestuurd op de ontwikkeling van een nieuw plan (*bestuurssecretaris*);

een RvT was van mening dat duurzaamheid en inclusiviteit een meer prominente plek in de toekomststrategie moesten hebben (*bestuurder*);

de RvT van een organisatie die werkt met gezinshuizen, die zelfstandig ondernemers zijn, vindt de wijze waarop gezinshuizen gecontracteerd worden en de ondersteuning die zij krijgen, onduidelijk. Daarop heeft de RvT afgedwongen dat structuur in dit proces gebracht is (*voorzitter*).

3.6 Omgang met continuïteitsrisico's

In dit kader zijn drie sub-vragen gesteld in de interviews:

- Hoe is het inzicht van de interne toezichthouders in continuïteitsrisico's?
- Welke zijn de belangrijkste continuïteitsrisico's die worden waargenomen?
- Hoe reflecteren en handelen de interne toezichthouders op de continuïteitsrisico's?

Continuïteitsrisico werd als volgt gedefinieerd: het risico dat het voortbestaan van de organisatie en het vermogen om haar taken adequaat uit te voeren bedreigd worden.

Het inzicht van de interne toezichthouders in continuïteitsrisico's

Vrijwel alle respondenten gaven aan dat de interne toezichthouders goed inzicht in continuïteitsrisico's hebben. Slechts drie geïnterviewden waren van mening dat dit inzicht voor verbetering vatbaar is. De meeste gesprekspartners gaven ook aan wat de reden is dat de RvT goed inzicht in continuïteitsrisico's heeft. Het meest genoemd werden: managementrapportages, veelal per kwartaal maar soms ook per maand (14), gevolgd door transparant bestuur (4), de aanwezige kennis bij de toezichthouders (2) en een accountant die er dicht op zit (2).

Opvallend was dat van alle vragen die gesteld werden in de interviews, de vragen over continuïteitsrisico's over het algemeen de minst duidelijke en minst overtuigende antwoorden opleverden. De meeste gesprekspartners stelden wel dat het inzicht in de continuïteitsrisico's goed is, maar konden dit niet heel sterk onderbouwen. Als dit inzicht bijvoorbeeld voor het grootste deel, of zelfs geheel, gebaseerd is op managementrapportages, staat of valt dit inzicht met de kwaliteit van deze rapportages.

De belangrijkste continuïteitsrisico's

Gevraagd naar de belangrijkste continuïteitsrisico's die waargenomen worden werden het meest genoemd: de krapte op de arbeidsmarkt (11) en ontoereikende tarieven (8). Ook meerdere malen genoemd werden: het mislopen van aanbestedingen (7), contractmanagement vanwege inconsistent beleid van gemeenten (4), liquiditeitsproblemen door structurele verliezen (4) en de verwachte financiële tekorten bij gemeenten in 2026 (3).

Reflecteren en handelen

Vervolgens werd de vraag gesteld hoe de interne toezichthouders reflecteren en handelen op continuïteitsrisico's. De meeste respondenten gaven aan dat de RvT dit doet door mee te kijken en te denken met de bestuurder, kritische vragen te stellen en als klankbord te fungeren (12). Andere geïnterviewden stelden dat continuïteitsrisico's worden besproken tijdens reguliere vergaderingen (7), dat dit vooral een taak is voor de auditcommissie (5), dat de toezichthouders tijdig door de bestuurder geïnformeerd worden wanneer risico's zich aandienen (5) en dat men zich bewust is van risico's en deze bespreekt (4).

3.7 Overige opmerkingen en beschouwing uitvoering

Overige opmerkingen

Aan het eind van de gesprekken kregen de respondenten nog de gelegenheid iets toe te voegen dat zij belangrijk vonden, maar in het gesprek nog niet aan de orde geweest was. Hier werd door de meerderheid van de respondenten gebruik van gemaakt. Veel van deze opmerkingen hadden niet direct met het functioneren van het intern toezicht te maken, maar hadden bijvoorbeeld betrekking op problemen die veroorzaakt worden door inconsistent beleid van gemeenten. Een aantal respondenten had wel iets te zeggen over het intern toezicht:

“Raden van Toezicht/Commissarissen zouden problemen eerder moeten signaleren. Dit is specifiek een probleem in de jeugdzorg, omdat de cultuur binnen de jeugdzorg zo is dat mensen niet zo scherp op elkaar zijn. Interne toezichthouders zijn vooral mensen uit het ‘old boys network’ en het is de vraag of zij wel kritisch naar elkaar toe kunnen zijn.”
(bestuurder)

“Het is de vraag in hoeverre een RvT goed toezicht kan houden als de toezichthouders maar twee keer per jaar met de bestuurder spreken. En het is moeilijk om een goed evenwicht te vinden tussen té veel en té weinig informatie verstrekken aan de RvT.”
(bestuurder)

“Opgepast moet worden dat de systeemwereld van de governance niet doorslaat. Eisen die aan praktijkopleiders worden gesteld lijken tegenwoordig steeds meer gericht op compliance en op grotere organisaties, waarbij wordt vergeten dat het allemaal wel toegepast moet kunnen worden in de praktijk. Het wordt een handicap voor de bedrijfsvoering en het is de vraag of het nog wat toevoegt.” (bestuurder)

Beschouwing uitvoering

Uit internationaal onderzoek blijkt dat er weinig bekend is over de processen en de dynamiek in de praktijk van het intern toezicht in organisaties – de zogenaamde ‘black box of the boardroom’ – en de relatie tussen deze praktijk en de prestaties van organisaties⁴⁸. Het moge duidelijk zijn dat interviews zoals die in het kader van dit onderzoek gehouden zijn, hoewel deze inzicht bieden in de ervaringen en perspectieven van de gesprekspartners, hier ook maar in beperkte mate licht op kunnen werpen. Toch kan op basis van de interviews een globaal beeld geschetst worden van het functioneren van het intern toezicht in de jeugdzorg.

De meeste gesprekspartners geven aan dat het goed gaat met het intern toezicht in hun organisatie en dat de samenwerking tussen toezichthouders en bestuurder goed is. Enkele respondenten maakten hier weliswaar kanttekeningen bij, maar deze waren heel verschillend van aard. Mogelijk hebben dergelijke knelpunten meer te maken met botsende persoonlijkheden dan met de wijze waarop het intern toezicht ingericht is. Opvallend is wel dat deze kanttekeningen vooral van bestuurssecretarissen afkomstig waren, in mindere mate van voorzitters en in het geheel niet van bestuurders. Wellicht speelt hier een rol dat bestuurssecretarissen een wat onafhankelijker positie innemen als het gaat om het intern toezicht.

Het valt verder op dat de belangrijkste aandachtspunten in het onderlinge samenspel en eventuele dilemma's van de RvT hoofdzakelijk betrekking hebben op bedrijfsvoerings- en organisatievraagstukken. Kwesties die betrekking hebben op de inhoud en de kwaliteit van zorg werden niet of nauwelijks genoemd. Of deze daadwerkelijk weinig besproken worden, dan wel dat ze nagenoeg altijd ondergeschikt zijn aan de bedrijfsvoeringsonderwerpen, is niet met zekerheid te zeggen. Het kan wel een indicatie zijn dat onvoldoende wordt gesproken over de invloed van het beleid op de strategie en de continuïteit en hoe de bestuurder hier op anticipeert om de continuïteit van zorg te waarborgen.

Als het gaat om de tijdsinvestering in het intern toezicht komt uit de interviews naar voren dat niet alle leden van de RvT's altijd voldoende tijd hebben om de functie optimaal te kunnen vervullen, met name leden die veel functies combineren. Hoewel dit niet direct een indicatie is dat de leden van RvT's de functie niet de benodigde aandacht geven, blijkt uit onderzoek wel dat interne toezichthouders in de zorg significant minder tijd besteden aan de functie dan interne toezichthouders bij woningcorporaties. Hier wordt wel de kanttekening bij gemaakt dat de tijdsinvestering vooral bepaald wordt door de omvang van de organisatie⁴⁹.

48 [Opening the 'black box': what does observational research reveal about processes and practices of governing?](#)

49 [Commissarissen en toezichthouders bij woningcorporaties en in de sector zorg & welzijn in beeld – NVTZ](#)

Ten aanzien van het onderhouden van relaties met stakeholders, blijkt dat over het algemeen de banden met de interne stakeholders regelmatig worden onderhouden. Wel zou te overwegen zijn dit (voor zover het nog niet gebeurt en in afstemming met de bestuurder) zo nu en dan ook in afwezigheid van de bestuurder te doen. De indruk is overigens dat relaties met interne stakeholders vaak worden benut om inzicht te krijgen in het functioneren van de bestuurder en minder om deze de gelegenheid te geven om bijvoorbeeld mee te denken over de strategie van de organisatie. Ook valt op dat de werkgeversrol veelal smal opgevat wordt en zich beperkt tot het beoordelen van het functioneren van de bestuurder.

Relaties met externe stakeholders zijn er slechts beperkt. Veel RvT's onderhouden zelfs helemaal geen banden met externe stakeholders. Toch is het belangrijk te weten wat anderen verwachten en kunnen bieden (denk aan gemeenten, verwijzers, ketenpartners of het onderwijs). In andere sectoren is het niet ongebruikelijk om bijvoorbeeld jaarlijks een stakeholderbijeenkomst te houden, of om externe stakeholders om input te vragen voor een nieuwe strategie. In afstemming met de eigen bestuurder kunnen veel RvT's hier nog stappen in zetten.

Een aantal vragen leverde minder eenduidige antwoorden op. Ongeveer de helft van de interne toezichthouders maakt geen concrete prestatieafspraken met de bestuurder. Gebeurt dit wel en worden deze niet gehaald – wat vaak het geval is – dan worden daar vaak geen consequenties aan verbonden, anders dan dat er met de bestuurder in gesprek gegaan wordt. Een derde van de toezichthouders heeft de afgelopen twee jaar bijgestuurd op een strategisch vraagstuk.

Opvallend was dat de meeste gesprekspartners wel stelden dat het inzicht van de interne toezichthouders in de continuïteitsrisico's goed is, maar dit niet heel sterk konden onderbouwen. Dit is een belangrijk aandachtspunt, omdat scherpte ten aanzien van continuïteitsrisico's een proactieve houding van de voltallige RvT vergt. Hoewel de bestuurder, de accountant en de auditcommissie hier een belangrijke signalerende rol hebben, behoort de gehele RvT alert te zijn op deze risico's en die met enige regelmaat te onderzoeken en te bespreken. Dit belang wordt hier in het bijzonder benadrukt, omdat vanuit de casuïstiekpraktijk van de Jeugdautoriteit met enige regelmaat blijkt dat een actievere rol van een RvT problemen zou hebben kunnen voorkomen of mitigeren. Ook uit onderzoek blijkt dat in het geval van misstanden in het bestuur van zorgorganisaties, de RvT in de meeste gevallen onvoldoende gefunctioneerd heeft als controleur van het bestuur en de rol van tegenmacht niet naar behoren heeft vervuld⁵⁰.

50 [Bestuurlijk verval in de semipublieke sector: Toezicht als meegroeierende tegenkracht - Utrecht University](#)

Overigens is het goed als RvT's de continuïteitsvraag breder trekken dan de continuïteit van de eigen organisatie. Strategische existentiële vragen zoals "Waar ligt onze toegevoegde waarde in het zorglandschap?" en "Kunnen wij in de huidige context bieden wat nodig is?" zijn relevant om zo nu en dan gesteld te worden. Zorginstellingen zijn een maatschappelijke organisatie en het is goed te monitoren of het maatschappelijk doel synchroon loopt met het doel van de eigen organisatie.

Hoewel het niet vaak heel expliciet benoemd werd, kwam uit de gesprekken toch duidelijk naar voren dat veel RvT's het lastig vinden om positie te kiezen en de juiste afstand tot de bestuurder te bepalen. Enerzijds wil men niet 'op de stoel van de bestuurder gaan zitten' en zich teveel tot in detail met de gang van zaken bemoeien, anderzijds wil men ook niet op té grote afstand staan en mogelijk niet tijdig of onvolledig geïnformeerd worden over potentiële problemen. Dat dit een lastig evenwicht is blijkt uit een aantal van de knelpunten die in de gesprekken naar voren kwamen: aan de ene kant irritatie die ontstaat omdat toezichthouders doorvragen op details, terwijl ze over voldoende informatie beschikken en aan de andere kant wrijving die ontstaat als toezichthouders niet volledig en tijdig geïnformeerd worden. Dit raakt ook aan het dilemma waar RvT's voor staan, dat in de literatuur bekend staat als de keuze tussen het controleren van de bestuurder (de 'agency theory') en samenwerken met de bestuurder (de 'stewardship theory')⁵¹. Uit de gesprekken lijkt naar voren te komen dat de meeste toezichthouders in de jeugdzorg hier nog geen duidelijke en gedeelde visie op hebben.

Een voorzitter van een RvT voegde hier nog aan toe dat een extra complicatie in met name kleinere organisaties is dat er ongelijkwaardigheid bestaat tussen de toezichthouders en de bestuurders, zowel qua omvang als qua kennis, waardoor de bestuurder het als onveilig kan ervaren als de toezichthouders teveel sturen.

Al met al bevestigen de gevoerde gesprekken het beeld – dat naar voren kwam uit het literatuuronderzoek en ook consistent is met de signalen die de Jeugdautoriteit uit het veld krijgt – dat er weliswaar vooruitgang geboekt is als het gaat om het intern toezicht in de sector, maar dat er nog ruimte is voor verdere professionalisering. Hoewel er grote verschillen tussen organisaties zijn, valt er in een sector die het moeilijk heeft nog het een en ander te winnen door het vergroten van kennis en expertise om het intern toezicht rolvast en bewust in te kunnen vullen en de continuïteit van zorg te waarborgen.

51 [Rapport: Kracht en Tegenkracht - Marilieke Engbers](#)

Formeel lijken de meeste organisaties het intern toezicht op orde te hebben, maar het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat in een aantal organisaties, wanneer zich lastige kwesties voordoen, het functioneren van het intern toezicht een tamelijk geïmproviseerd karakter heeft en een onderliggende visie en *sense of urgency* ontbeert. Het wekt de indruk dat er niet altijd een duidelijke zienswijze aan het toezicht ten grondslag ligt en het dan een hoog *make it up as you go along* gehalte heeft. Een gebrek aan kennis kan hier ook een rol spelen. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat (zoals bleek in het vorige hoofdstuk) bijna de helft van de respondenten niet met volledige zekerheid kon stellen dat op geen enkel punt wordt afgeweken van de governancecode.

Aanbevelingen

- Geef bewust (in afstemming met de bestuurder) invulling aan het onderhouden van de relatie met externe stakeholders. Zorg dat je elkaar kent, weet wat je van elkaar nodig hebt en laat je erdoor inspireren.
- Zorg (in afstemming met de bestuurder) dat er zo nu en dan ook contact is met medewerkers en interne toezichthouders buiten de bestuurder om. Het levert (soms) andere gesprekken op en kan ook input opleveren in het kader van de werkgeversrol.
- Zorg dat naast strategie en bedrijfsvoering ook kwaliteit van zorg voldoende aandacht krijgt in de werkzaamheden van de RvT.
- Zorg dat RvT-leden niet alleen voldoende tijd hebben voor de “business-as-usual”, maar ook in staat zijn om extra tijd te besteden als er “spannende” periodes zijn, zoals de werving van een nieuwe bestuurder, een strategische aanbesteding of het verkennen van een samenwerking.
- Zorg dat strategie en continuïteitsrisico's periodiek worden geagendeerd binnen de RvT.
- Zorg dat de RvT een duidelijke visie heeft op de werkgeversrol en dat deze zich niet beperkt tot het beoordelen van het functioneren van de bestuurder, maar ook aandacht heeft meer strategische aspecten.

4 Transparantie en verantwoording – Wat laat de RvT zien?

De RvT behoort transparant te zijn en zich publiekelijk te verantwoorden. Hoe en in welke mate gebeurt dit? Wat laat de RvT zien?

Wat laat de RvT zien? <ul style="list-style-type: none"> • Website • RvT-Jaarverslag 		Transparantiescan van de website van 258 aanbieders.
		Van 50 aanbieders met een interne toezichthouder is getoetst of deze een RvT-jaarverslag hebben gepubliceerd en wat daarin staat.

4.1 Transparantiescan websites

Om een indruk te krijgen van de mate waarin jeugdzorgaanbieders transparant zijn over hun governance, is een grofmazige inventarisatie uitgevoerd. De websites zijn bekeken van de 283 jeugdzorgaanbieders die in 2021 een omzet hadden van ten minste € 2 miljoen uit de Jeugdwet (bron: Finance Performance Dashboard van de Jeugdautoriteit, dat gebruik maakt van data uit de openbare jaarverantwoordingen zorg⁵²). De websites van deze aanbieders zijn gescand op de aanwezigheid van informatie met betrekking tot hun governance.

Van deze aanbieders zijn er uiteindelijk 258 meegenomen in de scan. Een aantal aanbieders viel af omdat zij onderdeel van een groep zijn en daarom geen eigen interne toezichthouder hebben (12), inmiddels gefuseerd zijn (8), niet meer bestaan (3) of overgenomen zijn door een andere aanbieder (2). De websites van de 258 aanbieders zijn bezocht in maart en april 2024. Daarnaast is op de website van de NVTZ⁵³ gezocht of de toezichthouders van deze aanbieders lid zijn van de NVTZ.

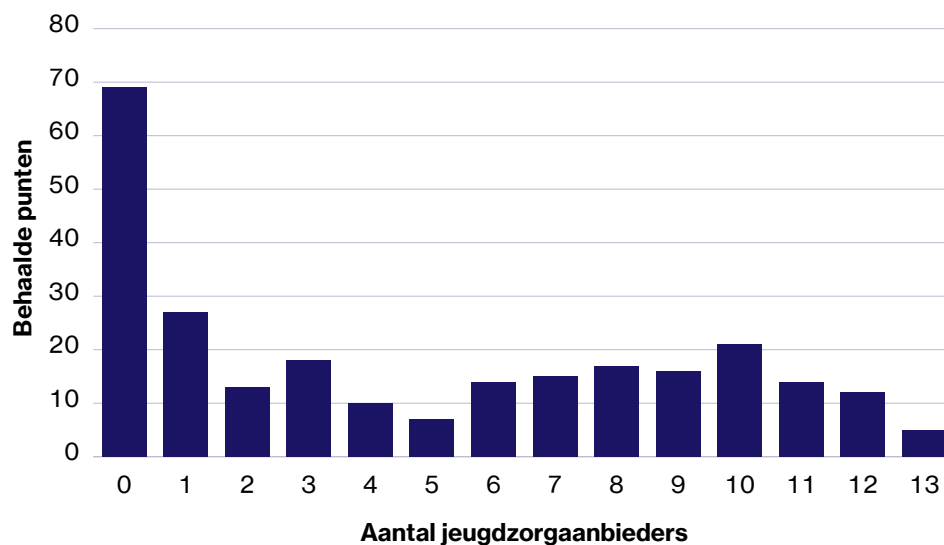
Om tot een algemeen beeld te komen, is op basis van de resultaten van de scan een puntensysteem gehanteerd, waarbij aan iedere aanbieder in de onderzoekspopulatie een 'transparantiescore' is toegekend. Voor dertien

52 [DigiMV - Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording \(desan.nl\)](https://desan.nl)

53 <https://leden.nvtz.nl/raden-van-toezicht>

variabelen⁵⁴ is, als hieraan voldaan werd, één punt toegekend. Een aanbieder kon dus maximaal dertien punten scoren. Deze perfecte score werd door slechts vijf aanbieders (2 procent) gehaald. Een kanttekening hierbij is dat, omdat dit een eerste grofmazige inventarisatie betreft, de verschillende variabelen niet gewogen zijn, terwijl sommige variabelen wellicht meer zeggen over transparantie dan andere. Het wegen van de variabelen zou echter tot op zeker hoogte arbitrair zijn.

Figuur 2: Behaalde punten van jeugdzorgaanbieders



Op basis van deze grofmazige inventarisatie kunnen de volgende waarnemingen geformuleerd worden:

- In het algemeen kan de transparantie met betrekking tot het intern toezicht bij jeugdzorgaanbieders behoorlijk verbeterd worden. Slechts 39 procent van de 258 onderzochte aanbieders haalde meer dan de helft van het aantal te behalen punten.
- Grote aanbieders doen het beter dan middelgrote aanbieders, en middelgrote aanbieders doen het beter dan kleine aanbieders. Van de grote aanbieders scoort 67 procent meer dan de helft. Van de middelgrote aanbieders scoort 54 procent meer dan de helft. Van de kleine aanbieders scoort 49 procent minder dan twee punten. Hier moet wel de kanttekening bij geplaatst worden dat het aantal grote aanbieders niet groot was (N=15). Het is wel in lijn met het bestaande beeld.

54 RvT vermeld op website; nevenfuncties vermeld; zittingsduur vermeld; rooster aftreden vermeld; bezoldiging vermeld; reglement RvT op website; vergaderfrequentie vermeld; vermelding Governancecode Zorg; toezichtsvisie op website; rol OR vermeld; rol CR vermeld; klokkenluidersregeling op website; jaarverslag op website.

- Stichtingen doen het beter dan bv's. Van de bv's haalde 61 procent een transparantiescore van nul punten en slechts 7 procent meer dan de helft van de te behalen punten. Ter vergelijking: van de stichtingen scoorde slechts 6 procent nul punten en haalde 59 procent meer dan de helft van de te behalen punten.
- De overige rechtsvormen scoorden, op twee na, allemaal minder dan de helft van de punten, met de kanttekening dat deze niet groot in aantal waren (N=14). Tevens is het zo dat stichtingen over het algemeen groter zijn dan bv's. Dit kan het verschil voor een deel verklaren.
- Aanbieders voor wie de Jeugdwet slechts een klein deel van de totale omzet uitmaakt (<20 procent) doen het beter dan aanbieders voor wie de Jeugdwet het leeuwendeel van de omzet uitmaakt (>80 procent). Instellingen met een aandeel omzet jeugd tussen de 20 procent en 80 procent zitten hier tussenin. Dit lijkt het bestaande beeld te bevestigen dat de jeugdsector, als het gaat om governance, achterloopt bij de zorg in het algemeen. Overigens kan ook hier de omvang van de organisaties mede van invloed zijn. In jeugdzorg gespecialiseerde organisaties zijn gemiddeld kleiner dan gecombineerde instellingen en bovendien gelden voor gecombineerde instellingen, op basis van de Wtza, meer verplichtingen (jeugdzorg is daarvan uitgezonderd).

4.2 Jaarverslagen intern toezicht

Hoewel het formeel niet verplicht is dat een RvT een eigen jaarverslag publiceert, is er wel de verplichting om over een aantal elementen, zoals samenstelling en bezoldiging, publiekelijk inzicht te verschaffen. Daarnaast ademt de governance-code de roep om transparantie uit. Voor een zichzelf respecterende RvT, die handelt naar de geest van wat heden ten dage van modern intern toezicht mag worden verwacht, ligt het voor de hand om een RvT-jaarverslag te publiceren, al dan niet als onderdeel van het algemene jaarverslag van de organisatie.

Art. 3.3 Governancecode Zorg 2022:

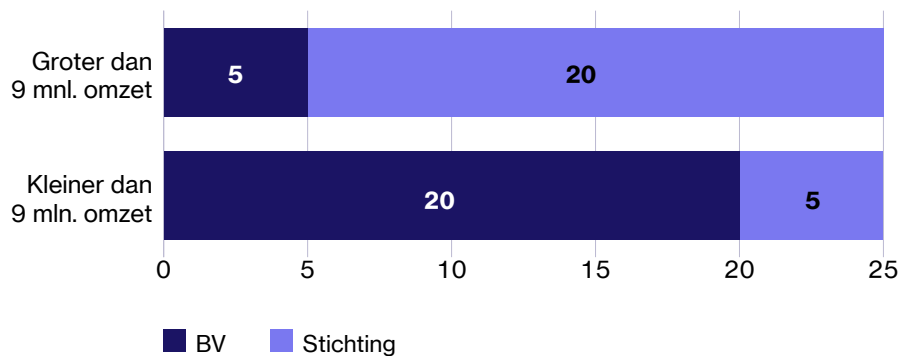
Transparantie en verantwoording

Vanuit de maatschappelijke positie en verantwoordelijkheid van de zorgorganisatie wil zij transparant zijn en verantwoording afleggen. Vanzelfsprekend voldoet de zorginstelling aan de formele vereisten naar vorm en inhoud, zoals die gelden voor de jaarverslaglegging. Daarmee is geborgd dat de zorgorganisatie onder meer transparant is over het kwaliteitsbeleid, veiligheid, bestuur en toezicht, bezoldiging, klachtenafhandeling en medezeggenschap. Naast deze voorgeschreven formele verantwoording gaat het echter vooral om de bereidheid om transparant te zijn in handelen en de keuzes die worden gemaakt, en daarover verantwoording af te leggen aan belanghebbenden. Dat geldt voor de raad van bestuur, de RvT en voor iedere professional en medewerker op individueel en geaggregeerd niveau.

Steekproef

In het kader van het onderzoek hebben wij bij 50 aanbieders onderzocht of zij over 2023 een RvT-jaarverslag hebben gepubliceerd op hun website en/of via de jaarverantwoordingen zorg. Vervolgens hebben we geanalyseerd welke informatie zij in dat verslag hebben opgenomen. Van de 50 aanbieders waren er 25 een bv en 25 een stichting. Van de 25 grootste aanbieders waren er 20 (80 procent) een stichting. Van de 25 kleinste aanbieders waren er 20 (80 procent) een bv.

Figuur 3: Aantal bv's en stichtingen naar omzetgrootte

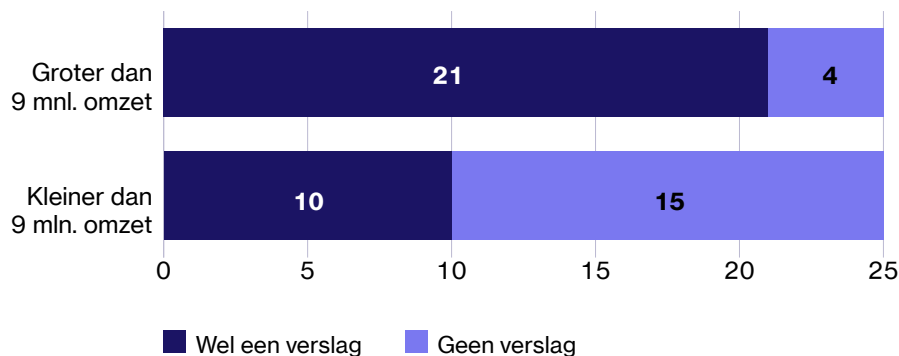


De 25 bv's en 25 stichtingen zijn willekeurig gekozen. Wel hebben ze allemaal een jaaromzet van minimaal € 2 miljoen, waarvan minsten 40 procent uit de Jeugdwet. En ze hebben allemaal een RvT of RvC. Overigens zijn bij deze selectie acht aanbieders afgevallen (8 van 58 = 14 procent) waarvan het vermoeden is dat zij niet beschikken over een intern toezichthoudend orgaan.

Wel of geen verslag

In totaal hebben 31 van de 50 organisaties (62 procent) een RvT-jaarverslag gepubliceerd over 2023.

Figuur 4: Aantal organisaties met gepubliceerd verslag naar omzetgrootte



Bij de grote organisaties heeft 84 procent (21 van 25) gepubliceerd en bij de kleine organisaties 40 procent (10 van de 25). Als we kijken naar het verschil tussen stichtingen en bv's, dan heeft 48 procent (12 van de 25) van de bv's gepubliceerd en 76 procent (19 van de 25) van de stichtingen. Dat de score voor bv's lager ligt dan voor stichtingen, komt vermoedelijk omdat bv's in de steekproef gemiddeld een stuk kleiner zijn dan stichtingen.

Twee aanbieders hebben in hun jaarverslag aangegeven dat een RvT-jaarverslag op kantoor ter inzage ligt. Formeel zijn ze daarmee transparant, maar praktisch gezien beschouwen wij dit als onvoldoende. Deze organisaties zijn meegeteld in de groep die geen verslag heeft gepubliceerd.

Wat staat er in de verslagen?

Figuur 5: Frequentie onderwerpen in verslag weergegeven



Toelichting per onderwerp

Beschouwing over hoe het gaat/ ontwikkelingen	Heeft de RvT een eigen beschouwing gegeven over hoe het afgelopen jaar in algemene zin is verlopen voor de organisatie en het interne toezicht?
Risico's	Heeft de RvT aangegeven wat volgens hen de belangrijkste risico's zijn van de organisatie?
Werkgeversrol	Heeft de RvT aangegeven hoe zij in het afgelopen jaar invulling heeft gegeven aan de werkgeversrol? Hierbij moet worden opgemerkt dat bij bv's de werkgeversrol veelal bij de aandeelhouders ligt en de RvC geen, of slechts een adviserende, werkgeversrol heeft.
Bezoldiging (WNT)	Heeft de RvT inzicht gegeven in de bezoldiging van de leden van de RvT? Dit element is wettelijk verplicht. Vaak stond de informatie over de vergoeding van de toezichthouders niet in het verslag van de RvT, maar elders in het jaarverslag van de bv of stichting. In die gevallen is dit ook meegeteld.
Deskundigheidsbevordering	Heeft de RvT aangegeven wat zij heeft gedaan aan deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld door trainingen te volgen of congressen te bezoeken?
Zelfevaluatie	Heeft de RvT aangegeven of en wanneer zij een zelfevaluatie heeft gehouden in het afgelopen jaar?
Belangrijkste onderwerpen en/of besluitenlijst	Heeft de RvT aangegeven wat in het afgelopen jaar de belangrijkste onderwerpen waren die besproken zijn en/of is er een besluitenlijst opgenomen in het verslag?
Aantal keer vergaderd	Is aangegeven hoe vaak de RvT heeft vergaderd?
Contact stakeholders extern	Is aangegeven in welke mate er contact is geweest met externe stakeholders (bijv. leden van RvT's van andere organisaties of een stakeholderbijeenkomst)?
Contact stakeholders intern	Is aangegeven in welke mate er contact is geweest met interne stakeholders (personeel, werkbezoeken, cliëntenraad, ondernemingsraad, etc.)?
Nevenfuncties	Is aangegeven wat de nevenfuncties zijn van de leden van de RvT?
Rooster van aftreden	Is er een rooster van aftreden gepubliceerd?

4.3 Beschouwing transparantie en verantwoording

Uit een analyse van 258 websites blijkt dat de meeste aanbieders wel iets over het interne toezicht hebben gemeld, maar de informatie is doorgaans summier. Hierbij geldt dat grote aanbieders over het algemeen wat meer informatie verschaffen dan kleinere.

Een RvT-jaarverslag is door 62 procent gepubliceerd (uit een steekproef van 50). Een dergelijk verslag is een goede manier om inzicht te verschaffen in wat de RvT heeft gedaan. In de jeugdzorgsector is het nog niet overal gemeengoed dit te doen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de woningcorporatiesector, waar het verplicht is. Grote organisaties doen het wel vaker dan kleine. Wanneer organisaties dit niet doen, roept het de vraag op hoe zij denken over intern toezicht en in hoeverre zij zich bewust zijn van het belang en de bedoeling van intern toezicht.

In de verslagen wordt over het algemeen weergegeven wat de bezoldiging van de RvT is, hoe vaak er vergaderd is en wat daarbij de belangrijkste onderwerpen waren. Een meer inhoudelijke beschouwing van hoe de raad aankijkt tegen het functioneren van de organisatie en de bijbehorende risico's, zien we slechts in beperkte mate.

Alle overige onderwerpen komen wisselend en over het algemeen vrij beperkt aan bod. Met name over de relaties met externe stakeholders wordt zelden iets gemeld. Voor de vermelding van nevenfuncties en een rooster van optreden geldt (gegeven het feit dat 38 procent helemaal geen RvT-verslag publiceert) dat nog niet eens de helft hier publiekelijk verantwoording over aflegt.

De indruk is dat de respondenten in de interviews positiever waren over hun transparantie dan wat blijkt uit de informatie op websites en in RvT-verslagen.

Aanbevelingen

- Gebruik de eigen website om inzicht te bieden in het intern toezicht en houd dit ook actueel.
- Publiceer jaarlijks een RvT-verslag om daarmee verantwoording af te leggen en inzicht te verschaffen in de activiteiten en werkwijze van de RvT.
- Neem in het RvT-verslag niet alleen op hoe vaak er is vergaderd en wat de thema's waren, maar ga ook in op zaken als de werkgeversrol, stakeholders, nevenfuncties, zittingstermijnen en deskundigheidsbevordering. De handreiking van de NVTZ kan hier behulpzaam bij zijn⁵⁵.

5 Conclusies

Sinds de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten in 2015 hebben jeugdzorgaanbieders een roerige tijd doorgemaakt. Gemeenten kopen in via een grote diversiteit aan bekostigingsvormen, productdefinities en verantwoordings-eisen. Dit vergt veel van de bedrijfsvoering van jeugdzorgaanbieders. De arbeidsmarkt is krap, de werkdruk hoog, tarieven staan onder druk, de marges zijn klein en veel aanbieders schrijven rode cijfers. Daar bovenop duiken er zo nu en dan ook nog berichten op over misstanden, zoals bij het pleegzorgmeisje in Vlaardingen⁵⁶, verwevenheid met het criminele circuit zoals bij een instelling in Limburg⁵⁷, of vermeende misstanden binnen het bestuur van een grote jeugdzorgaanbieder⁵⁸. Op heel veel plekken in het land wordt iedere dag door deskundige en bevlogen professionals vakkundig zorg verleend aan de meest kwetsbare jeugdigen in onze samenleving, maar makkelijk is dit niet en het gaat niet vanzelf. Juist onder deze omstandigheden zijn goede *checks and balances* cruciaal en heeft het interne toezicht een belangrijke rol.

Ondergeschoven kindje

Het intern toezicht in de jeugdzorg lijkt desalniettemin een tijd lang een ondergeschoven kindje te zijn geweest. De bezoldiging van interne toezicht-houders ligt veelal behoorlijk onder de WNT-maxima, wat een indicatie kan zijn dat de taak wellicht minder professioneel wordt opgevat dan op basis van de complexiteit en het belang wenselijk zou zijn. De Wtza verplicht zorginstellingen om een interne toezichthouder te hebben, maar jeugdzorginstellingen vallen niet onder deze wet. Ook ten opzichte van andere sectoren zijn wet- en regelgeving in de zorg minder stringent en is er meer ruimte voor vrijblijvendheid en eigen interpretatie. Een voorbeeld daarvan is de Governancecode Zorg 2022: een vorm van zelfregulering waar iedereen zich aan zegt te houden, maar als men zich er niet aan houdt heeft dit niet of nauwelijks consequenties.

Effectiviteit intern toezicht

Op basis van dit onderzoek hebben we een aantal randvoorwaarden kunnen toetsen die horen bij goed toezicht, en op basis van de gesprekken is een beeld gevormd van het functioneren van het intern toezicht in de jeugdzorg. De indruk uit de gesprekken is dat er veel toewijding is onder de toezichthouders in de jeugdzorg. Zij hebben een warm hart voor de sector en tonen zich betrokken bij de organisatie waar zij toezichthouder zijn. Het samenspel met de bestuurders verloopt in de meeste gevallen constructief. Wel blijkt dat veel organisaties behoorlijk onder druk staan, waardoor veel aandacht uitgaat naar

56 [Hulpinstanties maakten grote fouten bij mishandeld pleegmeisje Vlaardingen](#)

57 <https://nos.nl/artikel/2556350-misstanden-gemeld-bij-limburgse-jeugdzorginstelling-drugs-dwang-en-geweld>

58 [Miljoenenverlies voor Vigo Groep, maar adviseur blijft zakken geld ontvangen \(nationalezorggids.nl\)](#)

bedrijfsvoerings- en organisatievraagstukken. Daarnaast ontstaat de indruk dat bij veel RvT's nog ruimte is voor het vergroten van de kennis en expertise om het intern toezicht rolvast en bewust in te kunnen vullen en de continuïteit van zorg te waarborgen.

Inrichten vanuit visie

Als het gaat om de toezichtsvisie en de inrichting van het toezicht, kan in veel gevallen een aanscherping plaatsvinden. Uit de gesprekken is de indruk ontstaan dat veel RvT's geen duidelijke en gedeelde visie op het intern toezicht hebben. Wat voor toezichthouder wil je zijn? Welke uitgangspunten hanteer je daarbij? Hoe leg je die vast? Hoe richt je het toezicht daarop in? Hoe evalueer en verbeter je? Deze vragen zouden grondiger invulling kunnen krijgen, niet alleen om ze te kunnen afvinken (zoals soms met elementen uit de governancecode gebeurt), maar om er daadwerkelijk naar te handelen en de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Juist omdat de formele regelgeving en richtlijnen veel ruimte bieden voor eigen interpretatie, ligt er een grote verantwoordelijkheid om zelfbewust te reflecteren op de eigen positie en de invulling daarvan.

Blik naar buiten en scherper op risico's

Een andere observatie is dat veel RvT's nogal intern gericht zijn. De luiken mogen verder open. Enerzijds om transparant te zijn en verantwoording af te leggen richting de samenleving. Anderzijds om in verbinding te staan met de omgeving en je daardoor te laten voeden, zodat er een wat breder perspectief ontstaat op het functioneren van de eigen organisatie.

Ten aanzien van het signaleren en omgaan met (continuïteits)risico's kunnen veel RvT's een pro-actievere rol spelen. Dit is een verantwoordelijkheid voor de voltallige RvT. Het vergt scherpzint en soms ook lef om te signaleren, door te vragen en bij te sturen. De meeste RvT's geven aan de risico's te kennen, maar de wijze waarop ze deze in kaart brengen en bespreken kan actiever en bewuster.

Meer aandacht is nodig

Hoewel deze bevindingen betrekking hebben op de hele sector, moet de toepassing proportioneel zijn. Een organisatie met vele duizenden medewerkers is complexer en vergt een intensiever toezicht dan een organisatie met dertig medewerkers; al behoort ook daar de basis op orde te zijn. Ofschoon op grond van dit onderzoek terughoudendheid betracht dient te worden in het doen van harde uitspraken over de effectiviteit van het intern toezicht in de jeugdzorg, kan wel geconcludeerd worden dat het intern toezicht in de jeugdzorgsector een onderwerp is dat meer aandacht verdient dan het momenteel krijgt. Het intern toezicht kan en moet een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van de continuïteit van zorg. Aan deze rol kan in veel gevallen nog beter invulling worden gegeven. Verdere professionalisering is noodzakelijk en het intern toezicht dient nadrukkelijk op de agenda van alle betrokken partijen te staan. Gegeven de context waarin de sector zich bevindt, zijn er goede waarborgen nodig om jeugdigen kwalitatief de juiste hulp te kunnen bieden en tegelijk te zorgen dat de continuïteit van deze zorg sectorbreed gegarandeerd is. Een adequaat intern toezicht is daarvoor onontbeerlijk.

6 Aanbevelingen

Onze aanbevelingen zijn primair gericht aan de jeugdzorg-RvT's in Nederland.

Inrichting en randvoorwaarden

- Agendeer periodiek de Governancecode Zorg binnen de RvT en organiseer de check hierop.
- Werk vanuit een actuele toezichtsvisie en/of toezichtskader en evalueer deze periodiek.
- Zorg dat kennis van de lokale overheid is vertegenwoordigd binnen de RvT.
- Wees ook naar buiten toe transparant over nevenfuncties en houd het overzicht en het gesprek hierover actueel.
- Zorg dat de beloning in overeenstemming is met verantwoordelijkheid en vereiste inspanning.

Uitvoering

- Geef bewust (in afstemming met de bestuurder) invulling aan het onderhouden van de relatie met externe stakeholders. Zorg dat je elkaar kent, weet wat je van elkaar nodig hebt en laat je erdoor inspireren.
- Zorg (in afstemming met de bestuurder) dat er zo nu en dan ook contact is met medewerkers en interne toezichthouders buiten de bestuurder om. Het levert (soms) andere gesprekken op en kan ook input opleveren in het kader van de werkgeversrol.
- Zorg dat naast strategie en bedrijfsvoering ook kwaliteit van zorg voldoende aandacht krijgt in de werkzaamheden van de RvT.
- Zorg dat RvT-leden niet alleen voldoende tijd hebben voor de “business-as-usual”, maar ook in staat zijn extra tijd te besteden als er “spannende” periodes zijn, zoals de werving van een nieuwe bestuurder, een strategische aanbesteding of het verkennen van een samenwerking.
- Zorg dat strategie en continuïteitsrisico's periodiek worden geagendeerd binnen de RvT.
- Zorg dat de RvT een duidelijke visie heeft op de werkgeversrol en dat deze zich niet beperkt tot het beoordelen van het functioneren van de bestuurder, maar ook aandacht heeft meer strategische aspecten.

Transparantie en verantwoording

- Gebruik de eigen website om inzicht te bieden in het intern toezicht en houd dit ook actueel.
- Publiceer jaarlijks een RvT-verslag om daarmee verantwoording af te leggen en inzicht te verschaffen in de activiteiten en werkwijze van de RvT.
- Neem in het RvT-verslag niet alleen op hoe vaak er is vergaderd en wat de thema's waren, maar ga ook in op zaken als de werkgeversrol, stakeholders, nevenfuncties, zittingstermijnen en deskundigheidsbevordering.

Bijlage 1 – Verplichtingen en richtlijnen voor intern toezicht

Onderstaand overzicht bevat een aantal belangrijke verplichtingen en richtlijnen voor intern toezicht, maar is niet uitputtend.

Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza)

De Wet toetreding zorgaanbieders geldt voor zorgaanbieders die zorg verlenen in het kader van de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. De wet heeft tot doel bij te dragen aan transparantie, kwaliteit en verantwoording en omvat onder andere een meldplicht, een vergunningplicht en regels met betrekking tot het intern toezicht.

Artikel 3.1.a bepaalt dat er een interne toezichthouder moet zijn die toezicht houdt op de dagelijkse of algemene leiding en de algemene gang van zaken. Artikel 3.3 bepaalt dat de instelling schriftelijk vast dient te leggen op welke wijze zij aan deze verplichting voldoet. Het Uitvoeringsbesluit Wtza bepaalt dat een interne toezichthouder uit minstens drie natuurlijke personen bestaat, die ten hoogste voor vier jaar aangesteld worden, welke periode ten hoogste met vier jaar verlengd kan worden (artikel 6).

Het toezicht op de naleving is belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) (artikel 11 Wtza).

Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg (in voorbereiding)

Dit wetsvoorstel is één van de acties waarmee opvolging wordt gegeven aan de in de Hervormingsagenda Jeugd geformuleerde opgaven, het verbeteren van de beschikbaarheid van jeugdzorg voor de meest kwetsbare kinderen door het versterken van de regionale samenwerking tussen gemeenten, en het beter organiseren van de regionale en landelijke contractering van specialistische jeugdzorg.

Artikel 4.4.1 van de wet regelt dat jeugdhulpaanbieders met verblijf met meer dan tien jeugdhulpverleners een interne toezichthouder moeten hebben, die toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling en de algemene gang van zaken, zoals dit voor zorgaanbieders al geldt op grond van de Wtza. De jeugdhulpaanbieder moet ook schriftelijk vastleggen op welke wijze voldaan wordt aan deze verplichting. Voor jeugdhulpaanbieders zonder verblijf geldt deze verplichting als zij meer dan vijftientig jeugdhulpverleners hebben⁵⁹.

Artikel 4.5.2 schrijft voor dat de jeugdhulpaanbieder over elk kalenderjaar een jaarverantwoording opstelt en deze openbaar maakt. Deze moet bestaan uit een financiële verantwoording en nadere informatie over de financiële verantwoording en bedrijfsvoering, die gespecificeerd wordt in een ministeriële regeling.

Wet normering topinkomens (WNT)

Het doel van de Wet normering topinkomens is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen in de publieke sector, waaronder zorginstellingen. De wet normeert bezoldigingen van topfunctionarissen van instellingen waarop de wet van toepassing is. Deze maxima worden jaarlijks geïndexeerd.

Hoeveel topfunctionarissen in een bepaalde zorginstelling mogen verdienen, hangt af van de bezoldigingsklasse waar de instelling in valt. De klasse wordt bepaald door onder meer de omzet, omvang en kennisintensiteit van de organisatie. In 2025 zijn de bezoldigingsnormen per klasse als volgt vastgesteld:

- I. € 138.000,-
- II. € 167.000,-
- III. € 201.000,-
- IV. € 226.000,-
- V. € 246.000,-

Het individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum voor leden van interne toezichthoudende organen bedraagt 10 procent van het bezoldigingsmaximum dat voor de instelling geldt. Voor voorzitters is dit 15 procent.

Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz) (in voorbereiding)

Deze wet heeft als doel een eerlijke en betrouwbare bedrijfsvoering in de zorg en jeugdhulp te waarborgen en moet voorkomen dat zorgaanbieders vooral gericht zijn op eigen financieel gewin. Zorgaanbieders krijgen verplichtingen om hun bedrijfsvoering eerlijk te houden. Ook wordt het toezicht van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) op een integere bedrijfsvoering versterkt.

59 Deze aanpassing is gedaan op basis van amendering van de wet: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2025A02635

De Wibz omvat de volgende elementen:

- het introduceren van een publiekrechtelijke norm voor integere bedrijfsvoering voor jeugdhulpaanbieders;
- het aanscherpen van de regulering rondom winstuitkeringen in de zorg en jeugdhulp;
- het versterken van het externe toezicht op integere bedrijfsvoering en winstuitkeringen bij
- zorg- en jeugdhulpaanbieders;
- het aanscherpen van de geldende vergunningplicht voor zorgaanbieders, zodat disfunctionerende leden van de dagelijkse of algemene leiding dan wel de interne
- toezichthouder beter kunnen worden geweerd;
- het moderniseren van het toezicht op vastgoedtransacties in de zorg.

Governancecode Zorg 2022

De Governancecode Zorg is een instrument om de governance zo in te richten dat die bijdraagt aan het waarborgen van goede zorg, aan het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van zorgorganisaties en het maatschappelijk vertrouwen. De code is gebaseerd op zeven principes:

1. De maatschappelijke doelstelling en legitimatie van de zorgorganisatie is het bieden van goede zorg aan cliënten.
2. De raad van bestuur en de RvT hanteren waarden en normen die passen bij de maatschappelijke positie van de zorgorganisatie.
3. De zorgorganisatie schept randvoorwaarden en waarborgen voor een adequate invloed van belanghebbenden.
4. De raad van bestuur en de RvT zijn ieder vanuit hun eigen rol verantwoordelijk voor de governance van de zorgorganisatie.
5. De raad van bestuur bestuurt de zorgorganisatie gericht op haar maatschappelijke doelstelling.
6. De RvT houdt toezicht vanuit de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie.
7. De raad van bestuur en de RvT ontwikkelen permanent hun professionaliteit en deskundigheid.

Deze principes worden in de code nader uitgewerkt in concrete regels.

Als het gaat om de RvT schijft de code onder andere het volgende voor:

- de RvT is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen handelen en zijn eigen samenstelling. De RvT doet dit transparant en met inbreng van anderen, zoals de raad van bestuur en medezeggenschaporganen;
- de RvT stelt een algemeen profiel op voor de samenstelling van zijn raad naar ten minste deskundigheden, vaardigheden en diversiteit. Voor iedere vacature stelt de RvT een specifiek profiel op. De RvT zorgt in het profiel en in zijn samenstelling voor diversiteit naar geslacht, maatschappelijke achtergrond, deskundigheid, leeftijd, regionale binding en rol in het team. Toezichthouders worden via een transparante, openbare procedure geworven;

- een lid van de RvT wordt voor maximaal vier jaar benoemd en kan, inclusief herbenoemingen, maximaal acht jaar zitting hebben in de RvT van de zorgorganisatie en haar rechtsvoorgangers of -opvolgers;
- de RvT bepaalt binnen de grenzen van de WNT zijn eigen honorering. De honorering is niet afhankelijk van de resultaten van de zorgorganisatie en is passend bij de maatschappelijke positie van de zorgorganisatie;
- de RvT heeft een visie op de wijze waarop hij het toezicht uitvoert; de toezichtvisie. De RvT vergewist zich ervan dat de RvT en de raad van bestuur op basis van deze toezichtvisie kunnen samenwerken
- de RvT dient zijn functioneren ten minste jaarlijks te evalueren buiten de aanwezigheid van de raad van bestuur en daar verslag van te leggen. Ten minste eenmaal per drie jaar dient deze evaluatie door een onafhankelijke externe deskundige begeleid te worden;
- ten behoeve van de deskundigheidsbevordering dient de RvT een scholings- en ontwikkelingsprogramma op te stellen en uit te voeren voor zowel de raad als collectief als voor de afzonderlijke leden;
- in de reglementen van de raad van bestuur en de RvT dienen maatregelen vastgelegd te zijn om belangenverstremming in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren, om ongewenste belangenverstremming te voorkomen en de schijn hiervan te vermijden, en om te waarborgen dat op een zorgvuldige en transparante wijze met ongewenste belangenverstremming en de schijn hiervan wordt omgegaan;
- de RvT dient met de raad van bestuur afspraken te maken over de wijze van omgang van de RvT met de medezeggenschapsorganen en (vertegenwoordigers van) professionals. Daarbij kan de RvT buiten aanwezigheid (maar niet buiten medeweten) van de raad van bestuur contact hebben met de medezeggenschapsorganen en (vertegenwoordigers van) professionals;
- zowel de raad van bestuur als de RvT dienen verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij invulling hebben gegeven aan de principes en bepalingen van deze code;
- er dient een schriftelijk vastgelegde regeling te zijn voor het handelen bij conflicten tussen de RvT en de raad van bestuur; vanuit de maatschappelijke positie en verantwoordelijkheid van de zorgorganisatie wil zij transparant zijn en verantwoording afleggen over het kwaliteitsbeleid, veiligheid, bestuur en toezicht, bezoldiging, klachtenafhandeling en medezeggenschap. Naast deze voorgeschreven formele verantwoording gaat het echter vooral om de bereidheid om transparant te zijn in handelen en de keuzes die worden gemaakt, en daarover verantwoording af te leggen aan belanghebbenden.

Wat de handhaving betreft stelt de code dat het signaleren van afwijkingen van de code in de eerste plaats een interne aangelegenheid is. Het is de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur en van de RvT om afwijkingen te signaleren en te zorgen voor zodanige verbeteringen dat wel aan de code wordt voldaan.

Voor kleine organisaties met minder dan 50 medewerkers in dienst geldt de code minder stringent. Kleine organisaties kunnen volstaan met toepassing van principe 1 en, voor zover relevant, principe 2 alsmede de waarborgen en randvoorwaarden voor goede zorg van de overige principes van deze code.

Kader goed bestuur 2022

In het Kader Goed Bestuur leggen toezichthouders IGJ en NZa uit wat zij verstaan onder goed bestuur, wat hun taken op dat gebied zijn en wat zij doen om goed bestuur te bevorderen. Het kader maakt duidelijk wat verwacht wordt van het bestuur en het interne toezicht van zorgaanbieders. Ook als een zorgaanbieder geen bestuur of RvT heeft, zijn de uitgangspunten in dit kader van toepassing. Deze gelden voor alle zorgaanbieders, ongeacht omvang of organisatiestructuur.

Het kader stelt dat het aan de interne toezichthouders is om naast het organisatiebelang ook steeds het maatschappelijk belang voor ogen te houden. Zij dienen toe te zien op het verantwoord afwegen en beheersen van kansen en risico's. Dit doen zij door onder andere de Governancecode Zorg na te leven, alert te zijn op het veranderend zorglandschap en de toekomst van de zorgorganisatie.

Het kader formuleert de volgende zes thema's voor RvT's waar zij uitvoering aan moeten geven en zich aantoonbaar voor inzetten:

- de RvT investeert in een eigen toezichtvisie en formuleert doelstellingen en acties;
- de RvT ziet toe op beheersing van risico's met aandacht voor gedrag en cultuur;
- de RvT dient ook het maatschappelijk belang over de grenzen van de eigen organisatie;
- de RvT zorgt voor zijn eigen diversiteit en vakmanschap;
- de RvT borgt onafhankelijkheid en voorkomt vermenging van belangen;
- de RvT ziet toe op transparante en afgewogen besluitvorming en zorgt voor openbare verantwoording.

Dit is een uitgave van:

Jeugdautoriteit
Schedeldoekshaven 131
2551 EM Den Haag

Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

070 - 340 68 88
www.jeugdautoriteit.nl

Ontwerp en illustraties: Ontwerpwerk

April 2025 - versie 1.0

Vanuit de Jeugdautoriteit is dit onderzoek uitgevoerd door Jan Kik en Michel de Visser. Voor vragen naar aanleiding van het onderzoek kunt u terecht bij hen via onderzoek@jeugdautoriteit.nl.