

Welke overeenkomsten en verschillen zijn er waar te nemen in het functioneren van Raden van Toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg en hoe kunnen deze verklaard worden? Deze vraag leidde tot een onderzoek naar de dynamiek van het toezicht houden in de dagelijkse praktijk. Een drietal casestudies vormen de kern: drie Raden van Toezicht zijn één jaar lang gevolgd. Dit houdt in dat de onderzoeker bij alle vergaderingen aanwezig was en ten behoeve daarvan alle vergaderstukken ontving. Na het jaar zijn alle 22 toezichthouders en bestuurders geïnterviewd.¹

TOEZICHTDYNAMICA

DE DYNAMIEK TUSSEN RADEN VAN BESTUUR EN RADEN VAN TOEZICHT IN DE GEZONDHEIDSZORG.

Marc van Ooijen

Dit artikel is gebaseerd op een proefschrift waarin is onderzocht welke overeenkomsten en verschillen er waar te nemen zijn in het functioneren van Raden van Toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg en hoe deze verklaard kunnen worden. Hierbij wordt met het functioneren van Raden van Toezicht bedoeld: de wijze waarop de Raad van Toezicht invulling geeft aan de taken en verantwoordelijkheden die hem zijn gegeven, via de Nederlandse wet, de statuten en de reglementen van de organisatie waarop hij toezicht houdt. Raden van Toezicht houden met name toezicht op het functioneren van Raden van Bestuur. Dit doen zij door periodiek met elkaar en de Raad van Bestuur te vergaderen aan de hand van een door hen gezamenlijk opgestelde agenda. Daarbij is het vooral de Raad van Bestuur die aan de Raad van Toezicht de door hem gewenste informatie verschaft. Uit het onderzoek is gebleken dat Raden van Toezicht ten aanzien van meerdere kenmerken van elkaar verschillen, maar in hun vergaderpraktijk vooral vergelijkbaar gedrag vertonen. In dit kader is 'laten informeren' de zogenaamde 'natuurlijke toestand' van de Raad van Toezicht: normaal gesproken bestaat

het functioneren van Raden van Toezicht vooral uit het zich laten informeren over de voortgang op diverse beleidsterreinen, op basis van een door hemzelf goedgekeurd Strategisch-beleidsplan.

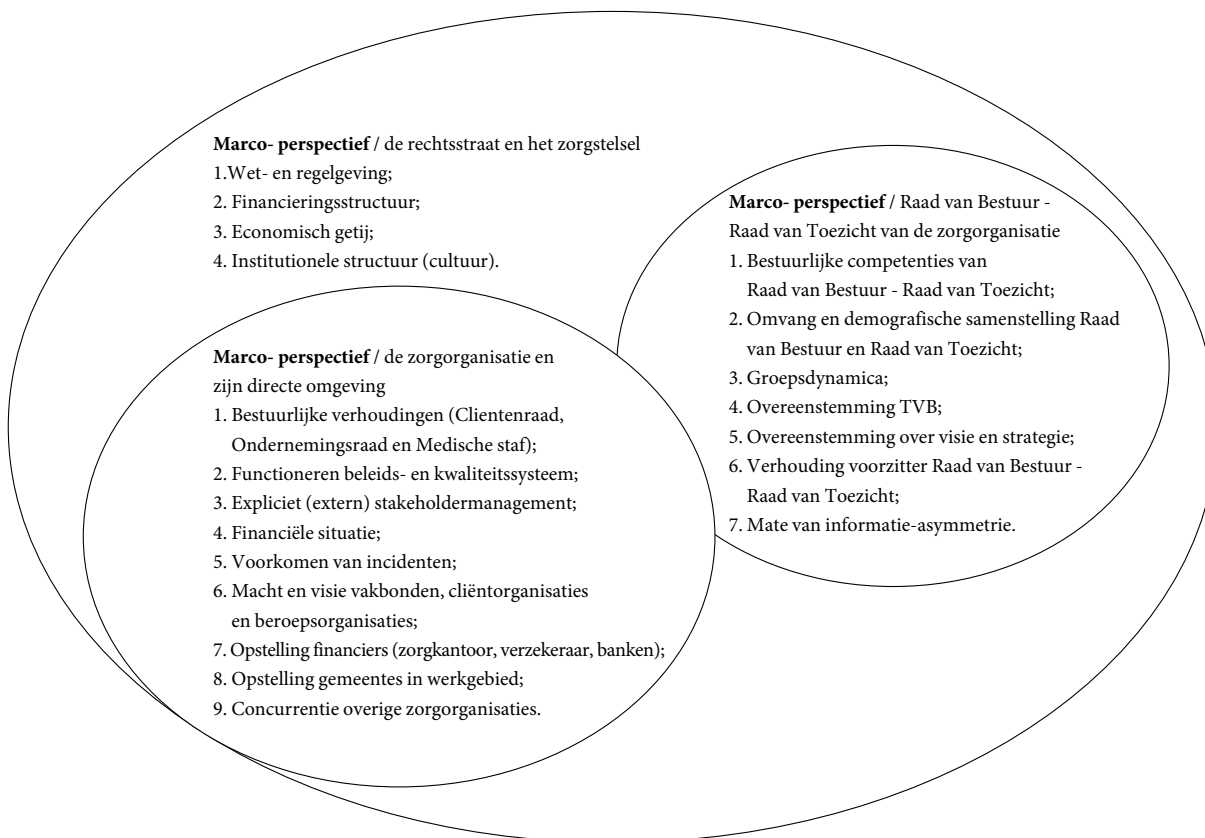
Organisatiekenmerken

Aanvankelijk was de gedachte van het onderzoek om de verschillen in het functioneren van Raden van Toezicht te relateren aan verschillende kenmerken, bezien vanuit verschillende perspectieven: een macro- meso- en micro-perspectief. Deze perspectieven zijn door de onderzoeker gekozen en ontwikkeld op basis van het idee dat het functioneren van Raden van Toezicht niet alleen wordt bepaald door de onderlinge dynamiek in de Raad of de relatie met de bestuurder(s), maar ook door een aantal organisatiekenmerken en de omgeving waarin de organisatie zich bevindt. Aldus zijn middels literatuuronderzoek en interviews in totaal 20 kenmerken geselecteerd / onderscheiden op basis waarvan Raden van Toezicht beschreven en getypeerd kunnen worden.



Je laten informeren is de 'natuurlijke toestand' van het interne toezicht

Figuur 1: Classificatieschema Governance Gezondheidszorg²



De kenmerken die het meeste inzicht geven in het functioneren van Raden van Toezicht zeggen meestal iets over de Raad van Toezicht of zijn leden zelf. We hebben het dan over de kenmerken in het zogenaamde 'micro-perspectief'. In de case studies en de interviews zijn de volgende kenmerken het meest nadrukkelijk naar voren gekomen: bestuurlijke competenties, omvang en demografische samenstelling Raad van Bestuur en Raad van Toezicht, groepsdynamica en de verhouding voorzitters Raad van Toezicht – Raad van Bestuur. Het kenmerk 'overeenstemming visie en strategie' is iets minder pregnant in beeld geweest, maar speelt zeker een rol.

Dat de bovengenoemde kenmerken het functioneren van Raden van Toezicht beïnvloeden, is niet onver-

wacht of opvallend. De toegevoegde waarde van dit onderzoek ligt vooral in de uitwerking van deze kenmerken. Zo gaat het bij de van belang zijnde bestuurlijke competenties minder om kennis en netwerk, die in de meeste wervings- en selectieprocessen van toezichthouders centraal staan, maar veel meer om organisatiesensitiviteit, aandacht voor communicatie, groepsdynamiek, et cetera.

Groepsdynamica

Ten aanzien van de groepsdynamica wordt in het onderzoek geconstateerd dat deze cruciaal is bij het tot

stand komen van besluiten in Raden van Toezicht. Langzamerhand wordt dit in het wetenschappelijk onderzoek naar toezicht houden steeds meer erkend, hoewel het zeker nog geen breed gedragen opvatting is. In de case studies is hierbij opgevallen dat de dynamiek binnen Raden van Toezicht meer overeenkomsten dan verschillen laat zien.

De relatie en de wijze van samenwerking tussen de voorzitters Raad van Toezicht en Raad van Bestuur is zeer bepalend voor het functioneren van de Raad van Toezicht. De reden hiervoor zit minder in de formele status, bijvoorbeeld van het samen bepalen van de agenda, dan in het beoordelen wanneer bepaalde stukken op de agenda komen en hoe ze worden besproken. Eén van de case studies draagt de titel: de tandem aan het werk. Met name in deze casus was er een hechte samenwerking tussen de beide voorzitters, zonder dat de voorzitter tijdens de vergaderingen dominant was of andere leden van de Raad van Toezicht vonden dat de voorzitter een te bepalende rol had. Omgekeerd vond de bestuurder het heel prettig dat de voorzitter dicht in de buurt was, omdat hij hiermee buiten de vergaderingen om een goed klankbord had en de vergaderingen ook goed kon voorbereiden.

De andere kant van deze conclusie is dat door de wijze van voorbereiden en de continue aanwezigheid van de Raad van Bestuur in de Raad-van-Toezicht-vergaderingen, de eigen meningsvorming van de Raad van Toezicht als geheel zeer beperkt is. Mede omdat toezichthouders ook eenheid willen uitstralen naar het bestuur, wordt in de vergaderingen lang niet alles gezegd wat toezichthouders individueel wel van belang vinden!

Geen team

De Raad van Toezicht is géén team: de leden zien elkaar op jaarbasis, normaal gesproken, nauwelijks twee werkdagen (16 uur) en bovendien is de Raad van Bestuur het overgrote deel van deze tijd in de vergadering aanwezig. Er is dus niet of nauwelijks een onderlinge dynamiek binnen de Raad van Toezicht. Het is overigens ook de vraag in hoeverre het goed is om meer onderlinge dynamiek te krijgen. In één van de cases had de Raad van

Toezicht een vooroverleg van ongeveer een half uur, dat net was ingesteld toen het onderzoek begon. De eerste vergaderingen waarbij de onderzoeker aanwezig was, merkte hij hier weinig van. Naarmate de tijd vorderde werd er in de vergadering vaker verwezen naar het vooroverleg. De bestuurder heeft op een gegeven moment ook nadrukkelijk aangegeven last te hebben van dit vooroverleg: hij had het gevoel dat standpunten al van tevoren waren bepaald.

Hoewel Raden van Toezicht het adagium 'het bestuur bestuurt' hoog in het vaandel hebben staan, heerst er brede consensus dat toezichthouders zich inhoudelijk achter de strategie van de organisatie moeten kunnen scharen om hun functie naar behoren te kunnen uitoefenen. Als het gaat om strategievorming is de Raad van Toezicht dus niet het orgaan op afstand, hoewel toezichthouders wel proberen terughoudend te zijn met het te berde brengen van hun eigen opvattingen. Als echter de Raad van Bestuur een richting op wil waar toezichthouders inhoudelijk geen goed gevoel bij hebben, dan zullen zij dit niet toestaan, ook niet als het bestuur intern het beleidsproces goed heeft doorlopen en alle neuzen dezelfde kant op heeft staan.

Als we kijken naar items buiten het micro-perspectief, dan blijken de volgende kenmerken het meest belangrijk: de financiële situatie, de relatie met financiers en de financieringsstructuur. Daarnaast speelt ook het kenmerk 'functioneren van beleids- en kwaliteitssysteem' een rol.

Omgevingsinvloeden

Om te bezien in hoeverre de omgeving van zorgorganisaties invloed heeft op het functioneren van de Raad van Toezicht, is gekeken naar de effecten van de (veronderstelde) toenemende marktwerking en de ontwikkelingen op het vlak van het externe toezicht.

Als we stilstaan bij de marktwerking in de gezondheidszorg, dan kan worden opgemerkt dat de mate waarin marktprikkels effect hebben op het gedrag van zorgorganisaties, vooral afhangt van de wijze waarop bestuurders ermee omgaan. Er is geen ondersteuning gevonden voor de gedachte dat door de toenemende

marktwerking, die leidt tot grotere financiële risico's voor zorgorganisaties, de toezichthouders dicht bij de bestuurdersstoel komen. Zolang bestuurders voldoende informatie geven en de toezichthouders hen vertrouwen, blijven deze op afstand.³

Er lijkt sprake te zijn van toenemend extern toezicht, in ieder geval in de beleving van bestuurders en toezichthouders.⁴ Mogelijk komt dit doordat incidenten steeds meer media-aandacht krijgen, waarna de politiek erop springt. Dit heeft gevolgen voor het handelen van de rijksinspecties, omdat van hen vaak extra actie wordt verwacht door de politiek. Naarmate dit meer gebeurt, gaan ook bestuurders en toezichthouders vaker reageren op incidenten, om te voorkomen dat zij bij een eventuele inspectie nadelig in het nieuws komen.

Met name de ontwikkelingen inzake het toetsingskader van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) duiden erop dat de Raad van Toezicht vaker in beeld kan komen als gesprekspartner van de IGZ, waar dit tot heden haast uitsluitend de Raad van Bestuur is. Desalniettemin ziet het er niet naar uit dat het externe toezicht zich daadwerkelijk op de kerntaak van de Raad van Toezicht gaat richten: toezien op het functioneren van de Raad van Bestuur. De overlap of raakvlakken liggen duidelijk op het terrein van de kwaliteit van zorg en de patiëntenveiligheid.

Gezien het bovenstaande kunnen we stellen dat de omgeving van een zorgorganisatie zeker invloed heeft op het functioneren van Raden van Toezicht, in de zin dat ze prikkels geeft tot bepaald gedrag, maar dat de mate van en de vorm waarin beïnvloeding plaatsvindt vooral afhangt van de manier waarop de Raad van Bestuur deze omstandigheden en ontwikkelingen vertaalt naar intern beleid.

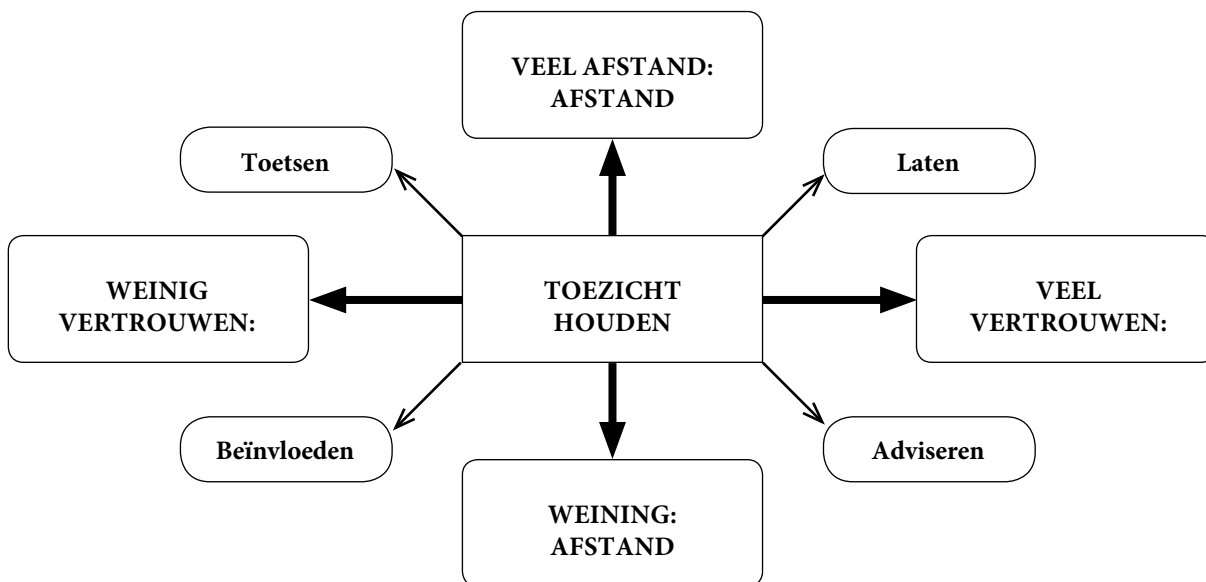
Gedragsmodel

Hoewel uit de casestudies is gebleken dat de drie betrokken organisaties op tal van punten van elkaar verschillen, waren de gedragspatronen in de Raad-van-Toezicht-vergadering haast identiek. Dat maakte, dat er gezocht moest worden naar andere verklarende variabelen. Deze zijn uiteindelijk gevonden in de variabe-

len 'vertrouwen' en 'afstand'. Bij vertrouwen gaat het in wezen om de vraag of de Raad van Toezicht vindt dat de Raad van Bestuur de goede dingen doet en deze voldoende goed doet. De reden waarom 'vertrouwen' een belangrijke verklarende variabele is voor het gedrag van toezichthouders in de gezondheidszorg ligt erg voor de hand: de relatie tussen een Raad van Toezicht en een bestuurder begint met het uitspreken van vertrouwen, door iemand als bestuurder aan te stellen. Bovendien eindigt de relatie met een vertrouwensbreuk, als een Raad van Toezicht besluit een bestuurder te ontslaan. De kunst is dus om helder te krijgen hoe het met dit vertrouwen zit in het dagelijkse functioneren van een bestuurder, zodat het niet zo ver hoeft te komen dat een dalend vertrouwen dusdanig wordt, dat de Raad van Toezicht zich genoodzaakt ziet de bestuurder te ontslaan. Bij de variabele afstand gaat het in feite om de vragen wanneer en in hoeverre de Raad van Toezicht zich genoodzaakt ziet om zelf op de bestuurdersstoel te gaan zitten of daar ten minste dicht in de buurt te komen.

Het Model Gedragstypologieën Intern Toezicht (zie figuur 2) is door de onderzoeker ontwikkeld om gedrag van Raden van Toezicht te kunnen verklaren en om gedragspatronen van verschillende Raden van Toezicht met elkaar te kunnen vergelijken. In het empirisch onderzoek is gebleken dat de variabelen in het model, vertrouwen en afstand, nog niet nauwkeurig genoeg geoperationaliseerd zijn om tot valide inschattingen en vergelijkingen te kunnen komen: het is nog onvoldoende gelukt om uitspraken eenduidig te scoren in de vier gedragstypologieën die we hebben gekoppeld aan combinaties van de variabelen vertrouwen en afstand. Desalniettemin is een belangrijk resultaat van het onderzoek dat toezichthouders verreweg de meeste tijd (> 90%) gedrag vertonen dat zich bevindt in het kwadrant 'laten informeren' (veel vertrouwen en veel afstand). Dit resultaat was niet verwacht. Wij veronderstelden namelijk dat het gedrag van Raden van Toezicht meer gelijkmatig verdeeld zou zijn over de vier kwadranten: laten informeren, toetsen, adviseren en beïnvloeden. Bovendien staat deze constatering op gespannen voet met de gedachte dat Raden van Toezicht vandaag de dag veel aandacht besteden aan hun rol als adviseur. In de

Figuur 2: Model Gedragstypologieën Intern Toezicht⁵



toezichtpraktijk blijkt dit in tijd bemeten heel beperkt te zijn. Daarbij is het ook zo dat er veel meer procesmatige adviezen dan inhoudelijke adviezen worden gegeven. Overigens vinden bestuurders dit doorgaans ook prima: zij willen graag een klankbord, maar hebben minder behoefte aan (ongevraagde) inhoudelijke adviezen.

Veel vertrouwen, veel afstand

Gezien de uitkomsten van het empirisch onderzoek is één van de conclusies dat 'laten informeren' de 'natuurlijke toestand' van het interne toezicht is. Op zichzelf is dit ook logisch omdat 'laten informeren' het kwadrant van veel vertrouwen en veel afstand is. In principe hebben toezichthouders (veel) vertrouwen in hun bestuurders en vinden ze het erg belangrijk voldoende afstand te bewaren tot de bestuurdersstoel. De andere kant van deze conclusie is wel dat het kritisch vermogen van Raden van Toezicht op de keper beschouwd vaak beperkt is, tenzij zaken al langere tijd niet goed gaan en het vertrouwen in de bestuurder(s) eigenlijk al zo goed als ver-

dwenen is. Dan wordt in korte tijd doorgepakt. Dit is in één van de drie cases ook gebeurd. Daar is halverwege het jaar een bestuurder weggestuurd. Deze uitkomst was onverwacht. Tot de laatste Raad-van-Toezicht-vergadering was het de onderzoeker niet opgevallen dat er iets niet goed zat. Ook tijdens de interviews achteraf bleek dat niemand deze gang van zaken zag aankomen. Er is niemand geweest die in de periode voorafgaande aan het ontslag het gevoel kreeg dat het vertrouwen in deze bestuurder daalde, laat staan dat dit gevoel bespreekbaar is gemaakt. Op basis van dit voorbeeld kan worden gesteld dat het invulling geven aan de countervailing-power van Raden van Toezicht aandacht behoeft. Het zou goed zijn, dat als zaken niet goed gaan, er meer ruimte wordt genomen voor 'meta-communicatie': hoe zitten toezichthouders en bestuurder(s) erbij en waarom gaat het zoals het gaat?

Uit het onderzoek blijkt dat toezichthouders zich zeer bewust zijn van hun positie. Ze zijn ook in vergaderingen expliciet ermee bezig dat ze moeten voorkomen op de bestuurdersstoel te gaan zitten. Aangezien toezichthouders hier in de praktijk zo nadrukkelijk aandacht

aan besteden, is de conclusie dat het adagium 'de Raad van Bestuur bestuurt' meer gerelativeerd zou moeten worden. Dit adagium leidt er in de praktijk namelijk toe dat Raden van Toezicht op (te) grote afstand staan en niet altijd kritisch genoeg doorvragen. Anders gezegd: de zoektocht van toezichthouders om op gepaste afstand te blijven heeft er vooralsnog toe geleid dat deze afstand eerder te groot dan te klein is, waarbij de trend eerder vergroting dan verkleining van de afstand lijkt te zijn. De reden hiervoor is de behoefte aan zo efficiënt mogelijk tijdgebruik: minder leden in een Raad van Toezicht en minder vergaderen. Ook lijkt de aandacht voor de minder formele zaken, zoals informele bijeenkomsten, bedrijfsbezoeken en themasessies, af te nemen terwijl deze voor het vertrouwen juist zo belangrijk zijn. Juist op de minder formele momenten krijg je als toezichthouder een gevoel bij hoe zaken verlopen, of er draagvlak is voor het bestuur in de organisatie en of mensen vinden dat de goede dingen gedaan worden. Afsluitend kan worden gesteld dat uit het onderzoek blijkt dat Raden van Toezicht op tal van kenmerken van elkaar (kunnen) verschillen, terwijl zij in de dynamiek binnen de Raad van Toezicht en ten opzichte van de Raad van Bestuur hetzelfde gedrag laten zien. 'Laten informeren' kan in dit kader als de 'natuurlijke toestand' worden getypeerd. Ten slotte is gebleken dat de variabele 'vertrouwen' en in mindere mate de variabele 'afstand' belangrijke bijdragen leveren aan het verklaren van het gedrag van interne toezichthouders.

Noten

1. Marc van Ooijen (1970) promoveerde op 18 december 2013 op Toezichtdynamica. Een exploratief kwalitatief onderzoek naar het functioneren van Raden van Toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg. Houten: Bohn Stafleu van Loghum. Dit onderzoek is te typeren als een exploratieve kwalitatieve casestudy. Dit wil zeggen dat de opzet van het onderzoek vooral gericht is op theorie-ontwikkeling, gebaseerd op waarnemingen in de praktijk van in dit geval drie cases. Zie het tweede hoofdstuk van dit proefschrift, met name pp.26 - 28. Van de drie betrokken organisaties zijn er twee vanuit de sector verpleging - verzorging en één bredere zorgorganisatie (twee sectoren). Over de problemen bij de selectie van de cases en de uitgebreide verantwoording hieromtrent, inclusief de risico's van bias, zie pp. 29 - 37.

2. Dit schema is ontwikkeld door de onderzoeker. De diverse kenmerken zijn niet geselecteerd op basis van uniciteit (ze sluiten elkaar niet uit). Bovendien zijn er ook nog andere criteria te bedenken. De hier gekozen kenmerken, op basis van literatuuronderzoek en interviews, gaven de onderzoeker voldoende houvast om de drie cases ten opzichte van elkaar te beschrijven en te analyseren. Dat was het uitgangspunt. Voor een uitgebreide toelichting op het schema, zie hoofdstuk 4: Krachtenveld van het zorgtoezicht, pp. 58 - 100.
3. Deze conclusie is vergelijkbaar met de conclusie van Putters, K. (2002), *Geboeid Ondernemen. Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*. Assen: Van Gorcum.
4. Hier wordt het woord 'lijkt' gebruikt, omdat in meerdere boeken en interviews wordt gesteld dat het externe toezicht toeneemt. Er is hieromtrent echter nauwelijks kwantitatieve informatie beschikbaar. Zie p.78.
5. Voor een verdere uitleg en definiëring van begrippen, zie hoofdstuk 9: *Modellering van gedragstypologieën*.

Over de auteur

Marc van Ooijen is bestuurder bij stichting PSW, gehandicaptenzorg in Midden- en Noord-Limburg. Verder is hij lid van de Adviescommissie Arbeidszaken van de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland en vertegenwoordigt hij deze vereniging in de Governance commissie van het Scheidsgerecht Gezondheidszorg. Ten slotte is hij commissaris bij woningcorporatie Woonpunt uit Maastricht.

