

## Toezicht in de zorg



### Introductie

#### Op zoek naar maatschappelijke betekenis

In het recent verschenen boek *Zorg voor Toezicht* presenteren 36 auteurs hun waardevolle analyses en visies op de maatschappelijke betekenis van governance in de zorg. Bij de presentatie van het boek op 30 november gaven Meike Bokhorst, senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en Olaf Fisscher, professor of Organisation Studies and Business Ethics aan de Universiteit Twente een referaat.

Goed Bestuur & Toezicht 1 2016

- Titel** : Toezicht in de zorg
- Verschenen in** : Goed Bestuur & Toezicht (Goed Bestuur & Toezicht 1 2016)
- Publicatiedatum** : 10-03-2016
- Tags** : zorgtoezicht houden
- Geselecteerd door** : Hein Griffioen (info@heingriffioen.nl) op 18-06-2020



# TOEZICHT IN DE ZORG

*Op zoek naar de maatschappelijke betekenis*

In het recent verschenen boek *Zorg voor Toezicht* presenteren 36 auteurs hun waardevolle analyses en visies op de maatschappelijke betekenis van governance in de zorg. Bij de presentatie van het boek op 30 november gaven Meike Bokhorst, senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en Olaf Fisscher, professor of Organisation Studies and Business Ethics aan de Universiteit Twente een referaat.

**Meike Bokhorst**

In de kleine zorgvilla in Hoogeloon zat een terminaal zieke man de laatste maanden van zijn leven uit. De zorg was goed, maar kon de eenzaamheid niet wegnemen. De bestuurder van de zorgcoöperatie zag hem wegwijnen. Familie had de man niet. Met de kerk had hij niks. En ook de burens konden niet langskomen. De bestuurder nam zijn vroegere sociale leven met hem door. De man bleek actief lid geweest te zijn van de paardenvereniging. De bestuurder belde er heen. De vereniging had geen idee dat de man bezoek op prijs zou stellen, maar was blij iets voor hem te kunnen betekenen. En zo heeft de man in de laatste maand van zijn leven elke dag iemand anders van de paardenvereniging aan zijn ziekbed gehad.

De zorg kan nog zo goed zijn, maar als mensen eenzaam sterven, helpt het onvoldoende. Zorginstellingen kunnen lang niet alle mensen beter maken, maar ze kunnen er wel voor zorgen dat patiënten, professionals en vrijwilligers opbloeien. De kwaliteit van de zorg en het bestuurlijk handelen in instellingen zijn niet volledig te vangen in indicatoren. Ze zijn vooral ook af te leiden uit dit soort verhalen. Toezichthouders zouden daarom niet alleen rapporten van bestuurders moeten lezen, maar ook moeten luisteren naar verhalen. Dat stellen Den Uijl en Buijs (p. 121) in hun hoofdstuk *Publieke liefde* in het onlangs gepresenteerde boek 'Zorg voor toezicht'.

Bij de prikkelende term publieke liefde dacht ik meteen aan de verhalen over nabije zorg vanuit zorgcoöperaties, waar meerdere auteurs naar verwijzen. Maar luisteren naar dit soort verhalen alleen is niet genoeg. Wat betekent het voor het bestuur en toezicht van de zorg? Sommige raden van toezicht sluiten de vergadering af met de vraag: wat hebben de cliënten gehad aan deze bijeenkomst? "Wellicht is het aardig om ook eens te beginnen met deze vraag," aldus de slotzin van het boek (p. 244). Dat is een goed voornemen. Want boeken en discussies over bestuur en toezicht zijn vaak heel abstract.

### **De zorgcoöperatie als voorbeeld**

De cliënt centraal stellen, betekent bij de zorgcoöperatie de zorg om de patiënt heen organiseren. De zorgcoöperatie leert mensen om oude waarden zoals het zorgen voor ouders en buurtgenoten weer te

herwaarderen en zelf te organiseren. De zorgcoöperatie leert bestuurders om niet alleen financiële houdbaarheid en kwaliteit van zorg te versterken, maar ook zeggenschap te delen. De zorgcoöperatie leert toezichthouders dat weerwerk niet alleen in een stichting met een raad van toezicht, maar ook in een (coöperatieve) vereniging met ledenraad georganiseerd kan worden.

Dat klinkt mooi. Toch zijn de ruim honderd zorgcoöperaties en andere burgerinitiatieven niet alleen opgericht vanuit ideologische motieven en maatschappelijke behoefte om de zeggenschap over de eigen zorg te versterken, maar ook uit onvrede met bestaande grootschalige zorginstellingen. Daar is vaak onvoldoende tijd en persoonlijke aandacht voor de behoefte van mensen (De Jong, 2008, Bruinsma, 2012; Van Beest, 2014). Zorgcoöperaties dienen vooral als luis in de pels van de bestaande zorginstellingen, aldus Ad Pijnenborg, oprichter van de succesvolle zorgcoöperatie Hoogeloon. Als die bestaande instellingen gaan veranderen en de cliënt centraal gaan stellen, zijn zorgcoöperaties wellicht niet meer nodig (Bokhorst 2015: 36-37). En als zorginstellingen niet veranderen, zouden gemeenten de (mede)zeggenschap van dienstafnemers bij maatschappelijke aanbestedingen als harde eis kunnen stellen voor publieke financiering van zorgdiensten. Zo ver is het nog lang niet. Volgens verschillende auteurs in *Zorg voor toezicht* debatteren bestuurders en toezichthouders in de zorg al heel lang over kanteling van aanbod- naar vraagsturing, maar lukt het niet om dat te realiseren (Vos, Deckers, De La Rambelje 2015: 89).

### **Professionalisering en vermaatschappelijking**

De Wetenschappelijke Adviesraad van de NVTZ heeft met *Zorg voor toezicht* een kleurrijke bijdrage geleverd aan het debat over toezicht in de zorg. In het boek strijden twee elementen om voorrang. Enerzijds aanpassing van bestaande denkkaders door verdere professionalisering van het toezicht gericht op verbeterde werkwijzen. En anderzijds meer fundamentele herziening van de denkkaders door *vermaatschappelijking* van toezicht gericht op meer (mede)zeggenschap voor patiënten.

In het huidige toezichtdebat gaat het meer om de

achterliggende waarden, cultuur en gedrag dan om structuuro oplossingen en nog meer regels, zo merkt Rienk Goodijk in het voorwoord op (p. 8). Maar die kunstmatige scheiding tussen cultuur en structuur is weinig productief, stellen Van Montfort en ikzelf in ons hoofdstuk naar aanleiding van het WRR-rapport 'Van tweeluik naar driehoeken' over versterking van interne checks and balances bij semipublieke instellingen (p. 37): "Er bestaat een hardnekkig beeld dat structuren mensen in de weg zitten, professioneel handelen belemmeren en niet helpen om 'bestuurders in hun kracht te zetten'. Toch denken wij dat het formeel versterken van de rol van derde partijen juist essentieel is om goed bestuurlijk gedrag uit te lokken. Organisaties moeten niet afhankelijk willen zijn van moedige individuen die durven tegenspreken en klokkenluiders met wie het meestal slecht afloopt."

Het tweeluikmodel waarin de relatie tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht centraal staat kan beter functioneren als de positie van verschillende 'derde partijen' wordt versterkt. Cliënten, belanghebbenden, maatschappelijke aandeelhouders, eigenaren en eindgebruikers kunnen intern weerwerk leveren als ze meer rechten krijgen, zoals instemmings- of adviesrecht. Het is ook belangrijk dat raden van toezicht onafhankelijk van het bestuur spreken met derde partijen.

#### **Politieke druk**

Ondanks de vele congressen en cursussen over goed toezicht worden de voorwaarden om goed toezicht te vervullen volgens de redacteuren niet overgenomen. Als dat zo is, zal de oproep in dit boek tot nog meer denkwerk of dialoog die voorwaarden niet gaan vervullen.

Voor een echte doorbraak van aanbod- naar vraagsturing en van professionalisering naar meer vermaatschappelijking van toezicht is naast maatschappelijke druk en intern toezichtdebat ook politieke druk nodig. Afgelopen jaren is die politieke druk om het interne bestuur en toezicht te professionaliseren al aanzienlijk toegenomen. Niet alleen in de gezondheidszorg, maar ook in de sectoren onderwijs en wonen stelt de overheid strengere eisen aan interne toezichthouders en aan het externe toezicht

## **TOEZICHT IS MEER DAN VANUIT GOEDE BEDOELINGEN TOEKIJKEN, HET IS OOK EEN KWESTIE VAN GEDRAG EN DAADWERKELIJKE BETROKKENHEID**

\*\*\*\*\*

daarop (Ministerie van VenJ 2013, VWS 2013, OCW 2013, W&R 2012). Zo mogen interne toezichthouders wettelijk maximaal vijf toezichtfuncties combineren, worden ze opgenomen in toezichthoudersregisters, onderworpen aan accreditatie of geschiktheidstoetsen en kunnen ze aansprakelijk gesteld worden voor schade door onbehoorlijke taakvervulling en faillissement.

Voor vermaatschappelijking van toezicht helpen zulke incidentgestuurde, restrictieve maatregelen niet. Wat wel kan helpen, is meer oog hebben voor preventie, reflectie en wederzijds leren tussen interne en externe toezichthouders. Mede in opdracht van de wetgever zijn externe toezichthouders zoals de IGZ en NZA meer dan voorheen gaan kijken naar risico's op het gebied van de interne governance, risicobeheersing, cultuur en gedrag. Intern en extern toezicht zijn mede daardoor de afgelopen tijd steeds meer in elkaars vaarwater terecht gekomen. Vos, Deckers, De La Rambelje (p 93) roepen daarom in hun hoofdstuk op om de relatie tussen intern en extern toezicht te herzien. Interne toezichthouders moeten bij de externe toezichthouders te starre toezichtcriteria (kwaliteit, financiering en bekostiging) ter discussie stellen, omdat ze aanpassing aan de veranderende omgeving belemmeren. Omgekeerd moeten externe toezichthouders zoals de IGZ zich volgens de auteurs Stoopendaal en Van de Bovenkamp beter gebruik maken van de gelaagdheid van toezicht door de mate van inspectietoezicht af te stemmen op de kwaliteit van het interne toezicht.

## Conclusies

En wat hebben - tot besluit - de terminaal zieke man en zijn vrienden van de paardenvereniging nu aan deze overwegingen? Dat is vooral het besef dat toezicht geen doel op zichzelf is, maar ten dienste staat van goede zorg, die aansluit bij de veranderende behoefte van cliënten. Bijvoorbeeld de behoefte aan meer publieke liefde. De maatschappelijke druk van onderop en luizen in de pels, zoals zorgcoöperaties zijn nodig om de omslag in de zorg van aanbod naar vraag af te dwingen. Ook een goed toezichtdebat kan bijdragen aan een betere balans tussen professionalisering en vermaatschappelijking van toezicht. Het boek van de NVTZ leert dat we het toezichtdebat niet moet verenigen tot één invalshoek, maar juist cultuur, bewustzijn, gedrag en systeem met elkaar in verband moeten brengen. Als maatschappelijke druk en intern toezichtdebat onvoldoende leidt tot het vervullen van de voorwaarden voor goed toezicht, kan politieke druk nodig zijn om de relatie tussen intern en extern toezicht te versterken. Voor verenigingen voor interne toezichthouders, zoals de NVTZ, liggen er kansen om samen met de externe toezichthouders, zoals de IGZ en NZA, preventie, reflectie en leerprocessen te stimuleren gericht op professionalisering en vermaatschappelijking van toezicht.

## Literatuuroverzicht

- Beest, R. van. (2014). Inventarisatie zorgcoöperaties 2014. Burgerinitiatieven in wonen-zorg- welzijn in Nederland & omstreken, Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg en Institutions for Collective Action.
- Bokhorst, M. (2015). De Koers van Zorgcoöperaties. Samenwerken zonder te verworden tot paraparaad of werkpaard van de participatiesamenleving. Bestuurskunde, (24)2, pp. 27-39
- Bruinsma, J. (2012, 30 augustus). 'Alles wat we zelf kunnen, doen we ook'. De Volkskrant.
- Jong, T. de. (2008, 25 november). Opinie: De zorgcoöperatie, Brabants Dagblad.
- Ooijen, M. van (2013) Toezichtdynamica. Een exploratief kwalitatief onderzoek naar het functioneren van Raden van Toezicht in de gezondheidszorg. Houten: BSL
- Uijl, H. den & Zonneveld, T. van (2015) Zorg voor Toezicht. De Maatschappelijke Betekenis van Governance in de Zorg, Amsterdam: Mediawerf

## Olaf Fisscher;

### DE RVT WAAKT OVER INTEGRITEIT VAN ZORG

De bundel 'Zorg voor Toezicht' weerspiegelt de actuele zoektocht naar de inrichting en het functioneren van bestuurlijke verhoudingen in de zorg. Daarbij gaat de aandacht in het bijzonder uit naar de positie en het functioneren van de Raad van Toezicht. De maatschappelijke dynamiek biedt een zodanige complexiteit en onzekerheid dat het een illusie is te denken dat de zoektocht tot eenduidige bevindingen zal leiden. Maatwerk zal nodig zijn. Dat de kramp van de beheersing van risico's op de loer ligt mag ons niet weerhouden van innovatie en experimenteren rond het inrichten en functioneren van organisatie, besturing en toezicht in de zorg. Er zijn negatieve risico's, waarvoor we moeten waken, maar er zijn ook positieve risico's, kansen die ruimte verdienen.

Naast alle waardering die 'Zorg voor Toezicht' verdient, vind ik het jammer dat in het boek niet meer aandacht is besteed aan het thema 'integriteit'! Als vanzelf ware er dan ook meer aandacht voor gedrevenheid vanuit waarden, van binnenuit, en voor verbinding tussen strategische top en primaire processen op de werkvloer. Integriteit komt slechts in enkele bijdragen in de bundel heel expliciet naar voren, met name in de inleiding en in de slotbeschouwing. Impliciet speelt het overigens in meerdere bijdragen een rol.

Het concept 'integriteit' heeft een tweeledige betekenis, het verwijst naar de morele categorie onkreukbaarheid / betrouwbaarheid, én naar heelheid /

## AANDACHT VOOR DE WERKVLOER, VOOR HET PRIMAIRE PROCES, IS BIJ TOEZICHT VAN WEZENLIJK BELANG

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

verbinding / samenhang. Er kan worden gesproken over een integere persoon, integer product, integere organisatie, integer bestuur, integer toezicht en ook over integere zorg. Steeds bedoelen we dan dat 'het klopt', er wordt gedaan wat is beloofd, de goede bedoeling in de uitvoering wordt waargemaakt, de uitvoering bij het beleid past, de strategie bij de operatie, dat de onderdelen samen een passend geheel vormen. Een geheel dat gewetensvol is qua bedoeling en totstandkoming.

Bij integriteit denken we aan: waarden van waaruit wordt gehandeld en gestreefd naar verbetering, aan leren, aan van binnen naar buiten, aan 'essentie' die gekoesterd wordt in een complexe, veranderende omgeving. Niet 'imago' en regels staan voorop, maar 'identiteit' en waarden / principes. In deze geest is toezicht meer dan vanuit goede bedoelingen toekijken, het is ook een kwestie van er toe doen, van gedrag, van daadwerkelijke betrokkenheid bij de organisatie in zijn maatschappelijke omgeving.

#### **Integriteit vraagt zorg, vertrouwd nabij**

In het inspirerende hoofdstuk van Strikwerda wordt voorgesteld de RvT te heropen tot 'Raad van Verbinding'. Voor Strikwerda is een zorginstelling een maatschappelijke voorziening in een gemeenschap en een constituerend element in de kwaliteit van leven, wonen en werken in een specifieke regio. De RvT heeft als taak toe te zien op deze positionering van de zorginstelling in de samenleving.

Nies en Minkman geven in hun hoofdstuk 'Innovatie en governance' een voorbeeld

van een zorginstelling, lokaal verankerd in het dorp. Met een focus op lokale leveranciers, familieleden en

buren, heeft deze instelling zijn identiteit en zelfstandigheid weten te behouden. Het is een mooi voorbeeld van eigenaarschap van het publieke belang in een participatiesamenleving. Het pleidooi door Nies en Minkman voor lokale verankering is aansprekend. Er is wel moed voor nodig het in de praktijk vorm te geven.

#### **Integriteit vraagt verantwoord omgaan met risico's**

Het geloof in volledige beheersing op basis van structuur, regels en beleid, lijkt onuitroeibaar, tegen alle beter weten in. Deze benadering 'van buitenaf', op beheersing gericht, regelgeleid, uit angst voor bedreiging van het imago, staat in schril contrast tot wat zo kenmerkend is voor integere zorg: van binnen-uit, vanuit eigen identiteit, door morele waarden bewogen, gebaseerd op vertrouwen.

Integere zorg is bepalend voor het signaleren van en omgaan met risico's. Scherpe verdeling van taken (horizontaal) en strakke hiërarchie (verticaal), zonder zorg voor en overzicht over het geheel en het uiteindelijke resultaat, staan borg voor partieel rationele, sub-optimale uitkomsten en, in het slechtste geval, voor grote risico's.

Het is nodig risico's onder ogen te zien, te vermijden zijn ze niet altijd, ze horen erbij. Derksen en Van de Logt spreken in hun hoofdstuk over veilige zorg in de participatiesamenleving, over risico-acceptatie en verantwoorde risicoproductie.

Accepteren als onvermijdelijk is niet voldoende, we moeten ze ons bewust zijn en afwegen. Wat mij betreft gaan we daarbij een stap verder dan alleen kijken naar incidenten en 'negatieve risico's'. Ook positieve risico's (kansen en perspectieven) moeten worden gezocht, gezien en genomen.

Sprekend over incidenten, wil ik graag pleiten voor een structurele reflectie op kritische incidenten. Reflectie niet alleen op wat kritisch is in negatieve zin, maar ook in positieve zin. Reflectie ook op positieve gebeurtenissen, juist om ervan te leren. Ik spreek daarom liever van reflecteren op 'critical events' i.p.v. 'critical incidents'. Juist ook van wat goed gaat kunnen we veel leren. Bij deze reflectie is het van belang concrete voorvallen en gedragingen te bezien in het licht van onderliggende waarden en motieven. Goed

## **TOEZICHTHOUDERS Zouden NIET ALLEEN RAPPORTEN VAN BESTUURDERS MOETEN LEZEN, MAAR OOK MOETEN LUISTEREN NAAR VERHALEN**

\*\*\*\*\*

# ALS BESTAANDE ZORGINSTELLINGEN DE CLIËNT CENTRAAL GAAN STELLEN ZIJN ZORGCOÖPERATIES WELLICHT NIET MEER NODIG

\*\*\*\*\*

dat ook Den Uijl en Buijs pleiten voor het bespreken van casuïstiek of het bijwonen van moreel beraad, in het kader van wat zij noemen narratief toezicht. Den Uijl en Buijs maken zich in hun ‘verhaal’ zorgen over de onderdrukking van de morele taal. Zij zien met lede ogen aan hoe de prachtige woorden uit de mission statements niet terugkomen in de boardrooms. Onder bestuurders en toezichthouders ligt het accent al gauw op financieel beheer en praat men over productie, audits, klanten, en KPI’s.

## **Integriteit vraagt zicht op zorg in uitvoering**

Leden van de RvT moeten zich verstaan met externe stakeholders en met medewerkers in de eigen organisatie. De eigen contacten vanuit de RvT zijn van groot belang als bron van informatie. Het kan en mag niet zo zijn dat RvT-leden zich qua informatievoorziening geheel afhankelijk opstellen van de RvB. In dat geval zit, zoals ik lees in een van de bijdragen, de bestuurder feitelijk op de stoel van de toezichthouder.

De RvT zal zich echt moeten verdiepen in de maatschappelijke omgeving, en in de eigen organisatie tot en met het primaire proces en de medewerkers die daaraan vorm en uitvoering geven. Zowel Griffioen en Hoogland, in hun hoofdstuk over dienstbaar toezicht, als Te Lindert wijzen op het in de regel bestaande gebrek aan contact met de werkvloer. Dieper en verder reikende interne en externe contacten vragen van de leden van de RvT prudentie, en balanceren tussen afstand en nabijheid. Zowel ten opzichte van de RvB als ten opzichte van de stakeholders, extern en intern. Aandacht voor de werkvloer, voor het primaire proces, in het bijzonder voor raakvlakken en momenten van overdracht binnen die processen, is van wezenlijk belang. Daar is de kwaliteit van leven aan de orde en wordt niet zelden ook het verschil gemaakt tussen leven en dood.

## **Integriteit betekent ‘zorg dragen’!**

Integere professionals in de zorg, in de uitvoering, in besturing en in toezicht zijn, zo verwachten we, gekwalificeerd en dragen zorg. De kwaliteit van zorg en het toezicht daarop staat of valt met de beschikbaarheid van ruimte om met en van elkaar te leren. Je vak bijhouden is dan een eerste voorwaarde. Echt luisteren naar patiënten / cliënten een tweede. De belangrijkste voorwaarde is wellicht het vermogen om jezelf vragen te stellen, ook die vragen die liever uit de weg worden gegaan. Vragen stellen is moeilijk, niet zelden moeilijker dan antwoorden geven. Het boek *Zorg voor Toezicht* getuigt daarvan.

## **Zorg voor Toezicht; de maatschappelijke betekenis van governance in de zorg.**

Redactie: Henk den Uijl en Ton van Zonneveld.

Uitgeverij Mediawerf, Amsterdam. ISBN 978-94-90463-44-1.