

Toezichtdynamica.

Een exploratief kwalitatief onderzoek naar het functioneren van Raden van Toezicht in de gezondheidszorg. (samenvatting)

De aanleiding voor dit onderzoek is de behoefte meer inzicht te krijgen in het functioneren van Raden van Toezicht in de dagelijkse praktijk. Een drietal case studies 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 toezichthouders en bestuurders geïnterviewd. Daarmee kan dit onderzoek worden getypeerd als een longitudinaal case study onderzoek.

Aan dit onderzoek ligt de volgende probleemstelling ten grondslag: **Welke overeenkomsten en verschillen kunnen we waarnemen in het functioneren van Raden van Toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg en hoe kunnen we deze verklaren?**

Het onderzoek is opgebouwd uit vier delen, waarvan het eerste gaat over de opzet. Hier worden naast de probleemstelling ook de onderzoeksvragen geformuleerd en de methodologie uitgewerkt. In het tweede deel wordt het conceptueel kader uiteengezet. Dit begint met een schets van de historische context van het huidige Raad-van-Toezicht-model en de verschillende thema's die in de voorbije decennia de discussie over goed bestuur hebben bepaald. Daarna volgt een hoofdstuk waarin het krachtenveld van het zorgtoezicht wordt geschetst. Hier wordt nagedacht over de vraag hoe de beschrijving en de analyse van de latere drie case studies zo te doen, dat ze goed met elkaar kunnen worden vergeleken. Daartoe worden drie analyse-perspectieven ontwikkeld: het macro-, meso- en microperspectief (zie figuur S1 hieronder). In het derde deel beschrijven we de drie cases, waarna in het vierde deel diverse resultaten worden gepresenteerd. Het gaat dan in de eerste plaats om een analyse en een vergelijking van de drie cases. Daarna wordt een model ontwikkeld, met als uitgangspunt om op basis van zo min mogelijk variabelen zo veel mogelijk gedrag van toezichthouders te verklaren. Met een beschouwende analyse, de conclusies en aanbevelingen wordt het onderzoek afgerond.

Bovenstaande probleemstelling wordt uitgewerkt op basis van vier onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag luidt: *Wat houdt 'het functioneren' van een Raad van Toezicht in?*

Met het functioneren van Raden van Toezicht bedoelen we 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.

Figuur S1. Classificatieschema Governance Gezondheidszorg



De tweede onderzoeksvraag is: *Welke kenmerken van organisaties en hun leden verklaren het functioneren van Raden van Toezicht in de Nederlandse Gezondheidszorg?*

Uit dit onderzoek kan worden opgemaakt dat de kenmerken die het meeste inzicht geven in het functioneren van Raden van Toezicht meestal iets zeggen over de Raad van Toezicht of zijn leden zelf. We hebben het dan over de kenmerken in het zogenaamde 'micro-perspectief'. De belangrijkste kenmerken in dit kader zijn: 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 naar voren gekomen, maar speelt zeker een rol.

Dat de bovengenoemde kenmerken het functioneren van Raden van Toezicht beïnvloeden, is niet onverwacht 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. Anders gezegd: de meer feminiene managementeigenschappen zijn belangrijker dan in de bestaande toezichtpraktijk meestal wordt beweerd en verondersteld. Dat past bij de conclusie dat de diversiteit binnen Raden van Toezicht nog steeds te beperkt is, zowel voor wat betreft de man-vrouw verhouding, als op het punt van leeftijd, culturele achtergrond en ervaring.

Ten aanzien van de groepsdynamica hebben we geconstateerd dat deze cruciaal is bij het tot stand komen van besluiten in Raden van Toezicht. Langzamerhand wordt dit in het onderzoek naar Raden van Toezicht steeds meer erkend, hoewel het zeker nog geen breed gedragen opvatting is. In onze case studies is hierbij opgevallen dat de dynamiek binnen Raden van Toezicht meer overeenkomsten dan verschillen laat zien.

De as van 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. Verder is gebleken dat de voorzitter van de Raad van Bestuur een bepalende invloed heeft op het verloop van de vergaderingen van de Raad van Toezicht. De andere kant van dit verhaal 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!

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. In dit kader moet overigens worden opgemerkt dat de institutionele cultuur in Nederland in toenemende mate ter discussie wordt gesteld, hoewel dat vooralsnog met name in wetenschappelijke kringen het geval is. Het gaat er hier om dat Nederland op velerlei terreinen in toenemende mate 'Angelsaksische kenmerken' krijgt, terwijl onze samenleving voortkomt uit de Rijnlandse cultuur, waarin bijvoorbeeld meer aandacht is voor het belang van vertrouwen. Met deze opmerkingen is de opmaat gegeven voor het antwoord op de derde onderzoeksvraag.

De derde onderzoeksvraag luidt: *Welke invloed heeft de omgeving van een zorgorganisatie op het functioneren van de Raad van Toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg?*

- *Welk effect heeft de (veronderstelde) toenemende marktwerking op het functioneren van Raden van Toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg?*
- *In hoeverre is er sprake van een toenemende mate van extern toezicht en welke consequenties heeft dit voor het functioneren van Raden van Toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg?*

De vraag naar de invloed van de omgeving op het functioneren van de Raad van Toezicht is beantwoord door te kijken 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 dichterbij de bestuurdersstoel komen. Zolang bestuurders voldoende informatie geven en de toezichthouders hen vertrouwen, blijven deze op afstand.

Er lijkt sprake te zijn van toenemend extern toezicht, in ieder geval in de beleving van bestuurders en toezichthouders. 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.

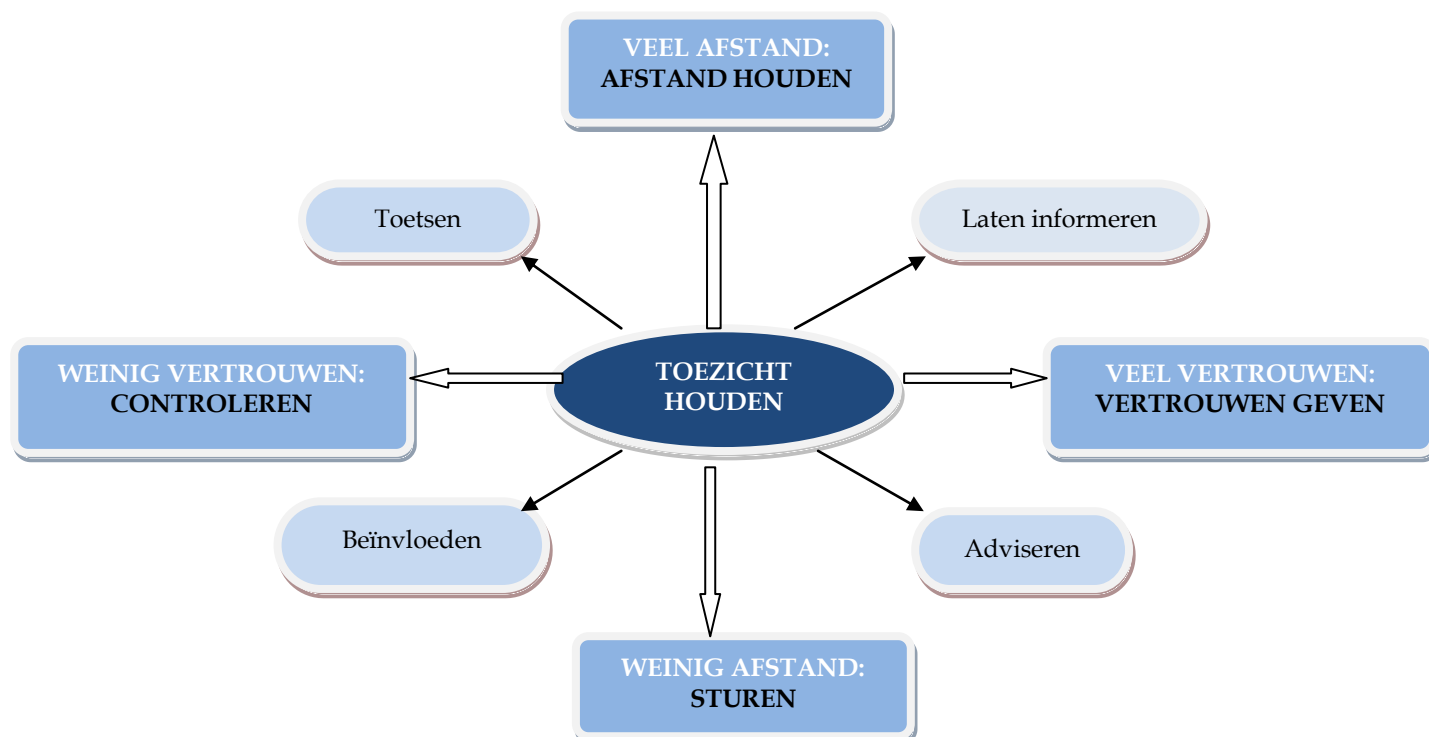
Met name de ontwikkelingen inzake het toetsingskader van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) duiden erop dat de Raad van Toezicht vaker in beeld kan komen als gesprekspartner van de IGZ, waar dit tot heden haast uitsluitend de Raad van Bestuur is. Desalniettemin ziet het er niet naar uit dat het 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 patiëntveiligheid.

Samenvattend 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.

De vierde onderzoeksvraag is: *In hoeverre is het mogelijk om overeenkomsten en verschillen in het functioneren van Raden van Toezicht te typeren op basis van een beperkt aantal variabelen en welke zijn dat dan?*

In dit onderzoek is gebleken dat de variabele vertrouwen een belangrijke verklarende variabele is voor het gedrag van toezichthouders in de gezondheidszorg. De reden hiervan 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.

Figuur S2: Model Gedragstypologieën Intern Toezicht



Het Model Gedragstypologieën Intern Toezicht (figuur S2.) is 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. Gezien de uitkomsten van het empirisch onderzoek moet een conclusie echter zijn 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 constatering is wel dat het kritisch vermogen van Raden van Toezicht op de keper beschouwd beperkt is, tenzij zaken al langere tijd niet goed gaan en het vertrouwen in de bestuurder eigenlijk al zo goed als verdwenen is. Dan wordt in korte tijd doorgepakt. Hoe dan ook: de vormgeving van de countervailing-power van Raden van Toezicht behoeft aandacht.

Uit het onderzoek blijkt duidelijk 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 onze 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.

Kort samengevat is het antwoord op de vierde onderzoeksvraag dat het goed mogelijk lijkt om met een model van twee variabelen (vertrouwen en afstand) het functioneren van Raden van Toezicht adequaat te typeren, in de zin dat kennis over de genoemde variabelen veel inzicht geeft in de manier waarop Raden van Toezicht invulling geven aan hun taak.

Ten slotte luidt het antwoord op de probleemstelling in de eerste plaats dat Raden van Toezicht op tal van kenmerken van elkaar (kunnen) verschillen. De belangrijkste kenmerken zijn: de bestuurlijke competenties, de invulling van de as voorzitters Raad van Toezicht – Raad van Bestuur, de groepsdynamica en de diversiteit in de samenstelling van de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur. In de tweede plaats laten Raden van Toezicht in de praktijk in vergelijkbare omstandigheden hetzelfde type gedrag zien, waarbij 'laten informeren' als de 'natuurlijke toestand' van een Raad van Toezicht moet worden gezien. 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.

Dr. M. van Ooijen MBA-H
www.marcvanooijen.com