

# Governance, een wankel e

Veel Nederlanders baseren het beeld over de zorgsector op meningen en minder op feiten. Dat geldt ook voor de beelden over goed bestuur, toezicht en verantwoording. Die meningen staan garant voor kafkaëske discussies en onthutsende simplificaties van de werkelijkheid.

Onder het motto 'waar rook is, is vuur' doen bij elk incident in de zorgsector indianenverhalen de ronde en neemt de parlementaire roep om meer toezicht toe. Helaas draagt meer toezicht niet bij aan de kwaliteit van zorg, maar vooral tot verstoring van het cruciale evenwicht tussen bestuur, toezicht en verantwoording.

### Een beeld, de suggestie en de werkelijkheid

In 2006 overleed een patiënte bij een brand in de operatiekamer van een ziekenhuis. Uit onderzoek<sup>1</sup> bleek dat er achterstallig onderhoud was in de anesthesiezuil. Naar aanleiding van dit incident laat de IGZ de Nederlandse ziekenhuizen een zelfonderzoek doen en over de uitkomsten - en mogelijk te nemen maatregelen - rapporteren. Welke garanties levert dat initiatief op? Wat kosten dat zelfonderzoek, maatregelenplan en rapportage aan menskracht en geld? Wat gebeurt er als een ziekenhuis niet ingaat op de vraag van de IGZ? Is het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) van dat ziekenhuis dan inadequaat? Ontstaat er een levensbedreigende situatie voor elke patiënt in dat ziekenhuis? Dat valt nog te bezien. Het beeld wordt gecreëerd van een zorgsector die te weinig werk maakt van kwaliteit en veiligheid voor patiënten. De suggestie ontstaat dat dwang en toezicht nodig zijn om bestuurders van ziekenhuizen tot daden te bewegen. Meningingen over goed bestuur in de zorgsector krijgen daardoor een negatieve connotatie. Dat ziet er dan zo uit: 'Zonder toezicht, geen goed bestuur!'

De werkelijkheid is anders, maar laat zich minder goed in pakkende oneliners vangen. Deze brand kwam ter sprake in gesprekken die ik had met bestuurders van zorginstellingen. Die bestuurders waren niet aan het wachten op het verzoek van de IGZ. Zij voerden, voor zover nodig, al maatregelen in. Niet om de IGZ voor te zijn, maar om het geleerde uit de praktijk te benutten voor verdere verbetering van de patiëntenzorg. Evenmin omdat zij daartoe wettelijk verplicht zijn, maar om 'verantwoorde zorg' te willen leveren. Voortdurende kritische aandacht voor het functioneren van alle

geledingen in de instelling kenmerkt de goede bestuurder. Het resultaat is minder bekend. Veel maatregelen die worden genomen in zorginstellingen halen het nieuws niet omdat door die maatregelen juist niets dramatisch gebeurde. En niets is geen nieuws.

### De betekenis van het begrip toezicht

De afgelopen jaren is in de zorgsector sprake van een stapeling van toezicht. Het rapport 'Zorg voor minder last' (2007) laat zien dat er bijna veertig toezichthouders in de zorgsector actief zijn.

Elk van deze instanties heeft een goede reden om toezicht uit te oefenen op een deel van de activiteiten in de zorginstelling. Die bijna veertig toezichthouders visiteren, accrediteren en controleren dat het een lieve lust is. Toezicht als zodanig verwordt tot een ambigu begrip en verliest aan betekenis. Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Een instantie die niet de bevoegdheid heeft om te interveniëren is geen toezichthouder. Publiekrechtelijke toezichthouders ontlenen bovendien die bevoegdheid aan de wet. Goed onderscheid tussen begrippen draagt bij aan helderheid en duidelijkheid over ieders verantwoordelijkheid waar het gaat om de kwaliteit van de zorg. Maar bij een scherpe afbakening van de begrippen bestuur, toezicht en verantwoording is niet iedereen gebaat<sup>2</sup>. Daarvoor is de verleiding om toezicht als probleemoplosser van politiek-bestuurlijke omissies te laten fungeren nog steeds te groot.

### Oorzaak en gevolg

De kafkaëske debatten in het parlement en het onthutsende simplificeren van de werkelijkheid vinden hun oorzaak in de schrik bij politici over effecten van de scheiding van beleid en uitvoering. Die scheiding leidde onder andere tot het verdwijnen van de directe invloed van de minister op de feitelijke uitvoering van toezicht. De minister heeft zich

# evenwicht



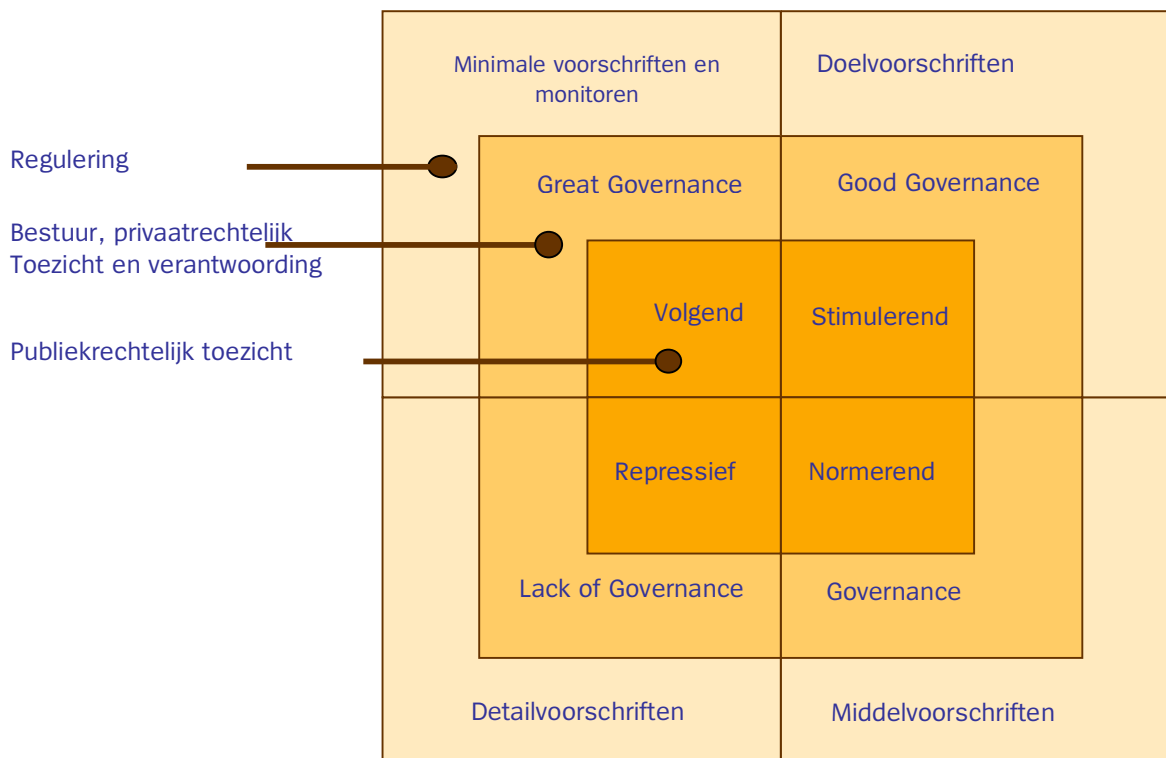
Max Hübner

in het nieuwe zorgstelsel te beperken tot het vaststellen van de kaders voor toezichthouders, zoals de NMa. Ministeriële verantwoordelijkheid raakt dan niet aan het feitelijke toezicht in een concreet geval. Het parlement kan daar niet mee uit de voeten. Dat is niet verwonderlijk. Debatten over hoofdlijnen en kaders lenen zich niet voor mediagenieke uitvergrotingen van gebeurtenissen die de aandacht vestigen op het bestaan van een Kamerlid. En zo kan het gebeuren dat het parlement laat weten geen boodschap te hebben aan op feiten gebaseerde adviezen. Het wil zich, door een

moeten wringen en - hulde aan Klink - soms gelukkig voet bij stuk houden. Bestuurders in de zorgsector raken steeds nog verder verwijderd van hun medewerkers aan het bed. Want zij weten zich geconfronteerd met een toename van regeldruk, toezicht en bijkomende lasten.

## Governance: een wankel evenwicht

De besturing, verantwoordingsmechanismen, kwaliteitszorgsystemen, privaatrechtelijk én publiekrechtelijk toezicht dragen in samenhang met elkaar bij aan de kwaliteit van



historisch verlangen om de ministeriële verantwoordelijkheid tot aan het bed te doen gelden, niet tot de systeemverantwoordelijkheid van de regering voor de bevordering van de gezondheidszorg beperken. Kamerleden hebben al meerdere malen kenbaar gemaakt dat het vertrouwen in de voorgestane ontwikkeling van de zorgsector ontbreekt. Dat parlementaire wantrouwen werkt door in de wijze waarop het toezicht in de zorgsector vorm krijgt.

Het gevolg van dit institutionele wantrouwen is dat de roep om meer regels en meer toezicht - vooraf en achteraf - alleen maar luider wordt. Ministers die zich in bochten

de dienstverlening in de zorgsector. Die samenhang is van grote betekenis voor de ontwikkeling van de zorgsector en het borgen en bewaken van de verschillende belangen. De inzet in het politiek-bestuurlijk debat hoort zich te richten op verbetering van de samenhang tussen bestuur, toezicht en verantwoording. Om te beginnen door het aantal instrumenten voor toezicht terug te brengen en de samenwerking binnen publiekrechtelijk toezicht een impuls te geven. In de wetenschap dat minimale niveaus van bestuur, verantwoording en (privaatrechtelijk) toezicht in een zorginstelling niet eenduidig zijn te bepalen, vraagt een dergelijke benadering om een voldoende (wederzijds) vertrouwen tussen direct

betrokkenen, om te beginnen tussen parlement en regering. Bovendien ervaren veel bestuurders (Cools, 2006) dat het omgekeerde veel beter werkbaar is: 'controle is goed, vertrouwen nog beter'.

Elk element van 'verantwoorde zorg' noopt, al naar gelang de risico's, tot een ander samenstel van instrumenten. Daarbij hoort de realisatie van verantwoorde zorg voorop te staan, niet de inzet van het instrument an sich. Het evenwicht tussen enerzijds bestuur, privaatrechtelijk toezicht en verantwoording daarover en anderzijds publiekrechtelijk toezicht is wankel.

Dat wankel evenwicht laat zich het beste illustreren met een kruisschema (zie figuur 1). Een uitzondering daar gelaten, wordt door zorginstellingen in meerdere of mindere mate gewerkt aan verbetering van alle facetten van het verlenen van zorg. Bij het ontbreken van bereidheid om verantwoorde zorg te leveren (Lack of Governance) past slechts repressief publiekrechtelijk toezicht met een bijbehorend stelsel van regels. In deze situatie zijn de intenties en activiteiten van de bestuurder niet gericht op de doelstellingen van de instelling. Hij geeft geen betekenis aan belangrijke waarden die goed bestuur kenmerken. Het privaatrechtelijke toezicht is niet bij machte of ongenegen de bestuurder te corrigeren. De verantwoording over privaatrechtelijk toezicht en bestuur blijft achterwege of is bewust onvoldoende. Het ontbreken van governance is voelbaar en merkbaar binnen én buiten de zorginstelling.

In de situatie waar sprake is van geringe resultaten of beperkte inbedding van het leveren van verantwoorde zorg - governance - is het publiekrechtelijke toezicht normerend. Met de beste wil van de wereld geeft de bestuurder vorm aan zijn goede intenties. Inzicht en feitelijk bestuur ontberen echter de competenties om werkelijk succesvol te zijn. De organisatie deelt in dit suboptimale functioneren. Het privaatrechtelijk en publiekrechtelijke toezicht zijn in deze situatie gebaat bij nauwe samenwerking. "Een RvT brengt dan de IGZ in stelling", tekende ik over deze samenwerking op in een interview met een privaatrechtelijke toezichthouder. De laatste richt de aandacht op operationeel, tactisch en strategisch niveau en zit nog net niet noodgedwongen op de stoel van de bestuurder. Voorschriften richten zich op het feitelijk handelen en de voorgeschreven inzet van verplichte instrumenten om verantwoorde zorg te bewerkstelligen. De verantwoording over bestuur en toezicht kenmerkt zich door sussende woorden en niet waar te maken beloften voor de nabije toekomst. Het laat zich raden dat een dergelijke situatie een beperkte houdbaarheidsperiode kent.

Op een niveau hoger functioneren kwaliteitssystemen, gericht op verbeterde beheersing van risico's, uitgaande van vertrouwen in het feitelijk handelen binnen de zorginstelling. Op alle niveaus van de instelling worden verantwoordelijkheden als vanzelfsprekend genomen. Het bestuur laat het formuleren van tactische en operationele doelstellingen over aan directoraten, divisies of andere entiteiten. Er is sprake van Good Governance. In die situatie kan met het formuleren van te realiseren doelstellingen worden volstaan. Hier en daar zal de bestuurder nog bij moeten springen, maar door de bank genomen is er sprake van een goed functionerende instelling. Er heerst bovendien een gezonde spanning tussen bestuur en privaatrechtelijk toezicht. Die spanningsboog zorgt voor de continuïteit van de scherpte bij het besturen van de instelling. Het publiekrechtelijke toezicht sluit aan bij de instelling en is gericht op stimulering van ontwikkelingen. Op gepaste afstand volgt de publiekrechtelijke toezichthouder de instelling en laat zo nu en dan van zich horen. Belanghebbenden worden betrokken en kunnen beschikken over de noodzakelijke informatie. In het samenspel met belanghebbenden weet de bestuurder tegelijkertijd grenzen te stellen aan hun betrokkenheid.

Hier en daar springen instellingen in het oog<sup>3</sup>. Daar is sprake van aantoonbaar Great Governance op onderdelen van het functioneren. De bestuurder zit in het zadel en wordt alom gerespecteerd. Niet vanwege diens positie, maar de stijl van besturen. Gepokt en gemazeld schept de bestuurder het juiste klimaat om de zorginstelling te laten excelleren. Hij is voortdurend op zoek naar nieuwe mogelijkheden. Het privaatrechtelijke toezicht is een belangrijke tegenkracht. Onbegrensde mogelijkheden bestaan immers niet. De bestuurder weet zich met de privaatrechtelijke toezichthouder verzekerd van een belangrijke raadgever, een raadgever die ook toeziet en dat vooral doet op strategisch niveau. De resultaten spreken immers voor zich, maar in de wereld daarachter is het werkelijke succes te vinden. Informatie over die resultaten en het functioneren van de instelling is niet alleen vrij toegankelijk, maar wordt actief beschikbaar gesteld aan betrokkenen bij de zorginstelling. Binnen de grenzen van ieders verantwoordelijkheid participeren zij actief bij ontwikkelingen van de zorginstelling. Het stelsel van bestuur, privaatrechtelijk toezicht en verantwoording is bij Great Governance gebaat bij minimale wettelijke voorschriften. De publiekrechtelijke toezichthouder volgt de ontwikkelingen en wordt door de bestuurder betrokken bij belangrijke voornemens en nieuwe ontwikkelingen. In elke situatie draait het om vertrouwen. Governance is

een wankel evenwicht van goed bestuur, toezicht en verantwoording. Verantwoording kan uitgelegd worden als een 'motie van vertrouwen', toezicht als 'motie van wantrouwen'. In zijn algemeenheid kan men zeggen dat mensen tot meer genegegen zijn, wanneer ze zich vertrouwd weten. Toch zijn er ook zaken die nu eenmaal een bepaald niveau van toezicht nodig hebben. Al was het maar omdat in het privaatrechtelijk toezicht ook aspecten van het publiekrechtelijke toezicht doorwerken. Het gepresenteerde denkraam laat zien dat het wankel evenwicht in balans kan worden gehouden.

De complexe verhouding tussen bestuur, privaatrechtelijk toezicht, verantwoording en publiekrechtelijk toezicht staat er aan in de weg om publiekrechtelijk toezicht te pas en te onpas in te zetten. Belangrijker is het om met behulp van een ordenend denkraam, vast te stellen op welke groep van prestatie-indicatoren het bestuur - in de zin van sturing - van de zorginstelling achterblijft en om welke redenen. Die bestuurlijke risicoanalyse vormt vertrekpunt voor de toepassing van een efficiënte en effectieve mix van privaatrechtelijk toezicht, verantwoording, evenals - complementair - publiekrechtelijk toezicht. ●

M. Hübner is directeur Legal van UJG en daarnaast executive consultant, coach, onderzoeker en gastdocent, met name op het gebied van organisatieverandering

#### Voetnoten

1 'Onderzoek naar aanleiding van de brand in operatiekamer 8 van het Twenteborg Ziekenhuis te Almelo op 28 september 2006'; Inspectie voor de Gezondheidszorg; Den Haag, 20 mei 2008.

2 'Toezicht in de zorg; Een balancerend evenwicht', Hübner, Veldkamp & Verbree; Utrecht, juni 2007.

3 Een subtiele verwijzing naar een Nederlandse zorginstelling.

## Management Summary

- Het wankel evenwicht tussen goed bestuur, toezicht en verantwoording staat of valt met vertrouwen.
- Governance, ook in de zorgsector, is niet gebaat bij een ongebreidelde stapeling van (publiekrechtelijk) toezicht.
- Het gepresenteerde denkraam ordent de feiten en draagt bij aan het realiseren van evenwicht, hoe wankel ook.