



## ‘De toezichthouder moet oog hebben voor de bedoeling’

### Marius Buiting (NVTZ)

In integrale samenwerking is het van belang dat organisaties samenwerken ten behoeve van complexe vraagstukken van burgers en cliënten. We zien nieuwe vormen van samenwerking ontstaan, en daarin ontstaan ook nieuwe vormen van governance, waarvan het intern toezicht een onlosmakelijk onderdeel is: de oriëntatie van de toezichthouders op de samenleving wordt veel belangrijker. ‘De toezichthouder moet veel meer de organisatie in (toezien op besturing) en de organisatie uit (verbinding met de samenleving)’, zegt Marius Buiting. - Tekst: *Frank van Wijck*

Marius Buiting is als voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en welzijn in overleg met de toezichthoudende organisaties in alle maatschappelijke sectoren. De zorg neemt daarin in sommige opzichten een bijzondere positie in, vindt hij. Hij vertelt: ‘Een kenmerk van de zorg - en welzijn want die twee zijn met elkaar verbonden - is dat daaronder zo’n brede waaier van zorgsoorten en dienstverlening worden geschaard. Je ziet dat ook wel een beetje bij onderwijs, maar daar beperkt het zich toch vooral tot lager, middelbaar, hoger en academisch onderwijs. In zorg en welzijn heb je het zowel over iemand met een gebroken been als over iemand met zware psychiatrische problematiek, dat zijn volstrekt onvergelykbare grootheden. Ook heeft de zorg een intrinsieke complexiteit, in die zin dat sprake is van meerdere variabelen die onafhankelijk van elkaar bewegen. We weten dat een oudere een keer ziek wordt en doodgaat, maar verder is alles onzeker. Je kunt van niemand voorspellen op welk moment die doodgaat, hoe lang het daaraan voorafgaande ziekteproces duurt, of wel of niet sprake is van opevingen et cetera.’

#### Stapelning van verantwoording

Een ander aspect van zorg is dat dit een van de laatste sectoren is waarin de klant (patiënt/cliënt) is geëmancipeerd. ‘Wat de dokter zei was dominant’, stelt Buiting, ‘en het heeft in de zorg heel lang geduurd voordat dit veranderde en de patiënt meer en meer gelijkwaardig werd betrokken. Probleem hierbij is dat ‘de patiënt’ niet een eenduidige klant is: de zorg is een sector met

een meervoudig klantprincipe. Patiënt/cliënt, maar ook burger, verzekerde, mantelzorger, zelfmanager, belastingbetaler en consument zijn allen hoedanigheden van dezelfde abstracte persoon. Dit heeft als gevolg dat in de zorg, zowel overheden, consumentenorganisaties, verzekeraars, patiënten-/cliëntenorganisaties en organisaties van instellingen/professionals zich opwerpen als de primaire belangenbehartiger van ‘de patiënt’. Ten slotte zijn er externe toezichthouders op de (financiële) markten en op kwaliteit en veiligheid. Zo is er een enorme opeenstapeling van externe verantwoording ontstaan waarvan de concrete mens die de zorg echt nodig heeft de dupe is geworden. Er is door alle verantwoording minder tijd voor hem/haar. De intrinsieke motivatie van de werker in zorg en welzijn, om echt iets voor die concrete mens te betekenen, wordt aangetast door alle regeltjes waaraan die werker vanuit de vele perspectieven moet voldoen. Daarenboven was jarenlang de verwachting dat indicatoren en doelen expliciet en SMART geformuleerd moesten worden. Dit ontkent de realiteit dat veel relevante elementen van zorg niet te standaardiseren en te meten zijn. Daardoor voegen wij nog een element aan de complexiteit toe, namelijk die van de inadequate besturing.’

Bijkomend probleem, stelt Buiting, is dat in de zorg de afgelopen vijftig jaar steeds meer werd gekeken naar het managementmodel in de industrie. ‘Dit is een verkeerde uitvinding uit de jaren tachtig die in de verzuilde decennia daarvoor helemaal niet aan de orde was’, zegt hij. ‘De premisse in de industrie is die van productievergroting en -versnelling



door arbeidsdeling en standaardisatie. Hiervoor is al betoogd dat dat vaak niet aansluit bij de concrete zorgvraag.’

‘De zuilen die voor die tijd bestonden, hebben in maatschappelijk verband veel tot stand gebracht en vormden het bestuurlijk bindweefsel in onze samenleving. Toen de zuilen erodeerden, droegen zij de verantwoordelijkheid voor hun maatschappelijke activiteiten meestal aan onafhankelijke stichtingen over. In die fase was er sprake van een bestuurs-/directiemodel. De directeur was daarin aanvankelijk nog iemand die uit de organisatie kwam en in de loop van zijn carrière opklom naar die positie. Door de toenemende complexiteit van de zorg en de schaalvergroting ontstond echter de behoefte aan een zogenaamd geprofessionaliseerd management. Hiervoor werden mensen van buitenaf aangetrokken. Er ontstond een nieuwe kaste van zorgmanagement die in de loop van hun carrière meerdere zorgorganisaties leiding gaven. Het bestuur was van oudsher betrokken bij de concrete besturing van deze instellingen. Uit deze overgangstijd stamt de introductie van het volledige uitvoeringsmandaat door het stichtingsbestuur (werd raad van toezicht) aan de directie (werd raad van bestuur). Uit deze tijd stamt ook de gevleugelde zin ‘De raad van toezicht moet niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten.’. Dit had een aantal gevolgen. Allereerst raakten de nieuwe bestuurders steeds meer losgezongen van de organisaties. En de raden van toezicht werden steeds meer op afstand gehouden. Een positie die zij zich vaak al te gemakkelijk lieten aanleunen. De organisatie werd vooral vanuit de boardroom geleid. Daarbij werd dominant gekeken naar de financiële continuïteit van de organisatie. Als er onvrede was bij de raad van toezicht werd vaak al te gemakkelijk de bestuurder ontslagen in plaats van gezamenlijk op zoek te gaan naar de diepere verstoringen die aan deze onvrede ten grondslag lagen.’

#### Adequate besturing

Zo gingen er steeds meer dingen mis, stelt Buiting. Toezicht is afgeleid van twee woorden. Het Saksische *toho* betekent vertrouwensvol naar voren (je hoop op de goden stellen; ook het Nederlands woord *hoop* is van dit woord afgeleid). Het zijn de open armen die dat symboliseren: “Ga je gang, het mag gebeuren”. Zicht komt van het Germaanse woord *sehan* (vgl Duitse *sehen*) en is in wezen een jachtterm, namelijk het volgend analytisch kijken. Samengesteld is toezien dus: vertrouwensvol naar voren volgend analytisch kijken. Het probleem in

ons land is vaak dat wij onze eigen taal niet verstaan. En zo maakten wij van de raad van toezicht een ‘raad van achteruit kijken’. De bestuurder is niet een ‘*deus ex machina*’, maar in zijn totale leiderschap en de keuzes die daaruit voortvloeien onderdeel van de besturing.

Gelukkig zijn er drie dingen die ervoor zorgden dat een kentering ontstond, aldus Buiting. Hij vertelt: ‘Het eerste was dat zich een aantal misstanden voordeden, zoals bij Philadelphia en Amarantis. Door de schaalvergroting werd de afstand met de inhoud van de zorg/werkvloer steeds groter en had een fout in besturing ook steeds grotere gevolgen. Dit heeft een discussie losgemaakt over bestuur en toezicht van maatschappelijke instellingen. Het tweede dat we hebben zien gebeuren, is de komst van organisaties als Buurtzorg, Humanitas ouderenzorg, ParkinsonNet en de Thomashuizen. Die kozen een ander dan het tot dan gebruikelijke vertrekpunt. Op een innovatieve wijze reflecteerden ze op specifieke behoeften van concrete mensen in een fase van (chronische) ziekte, sociale problematiek of ouder worden en kozen daarbij een specifiek passende vorm van besturing. Dit heeft de zorg aan het denken gezet.

Het derde element dat de kentering in gang heeft gezet, is de kredietcrisis. Totdat die zich voordeed, was het strategisch beleid in de zorg altijd gebaseerd op de extrapolatie van gegevens over de groei van de economie en de zorgbehoeften naar de komende jaren. Zorgaanbieders calculeerden elk jaar productie-uitbreiding in en rekenden met min of meer gelijkblijvende productiekosten. De kredietcrisis maakte daar een einde aan. Groei is niet meer vanzelfsprekend en komt als het ware tot stilstand. Het mooie daarvan is dat hele nieuwe dingen boven de grond gaan komen die daarvoor nog werden platgewalst door de stoomwals van de extrapolatie.’

#### Nieuwe governance vraagstukken

Alle deze drie zaken speelden zich min of meer tegelijkertijd af. ‘Door de gevolgen daarvan ontstaan in termen van governance hele nieuwe puzzels’, zegt Buiting. ‘Governance komt van het Griekse *kybernetika* wat de optimalisering van besturing betekent. Optimalisering van besturing betekent juist goed aansluiten bij de specifieke behoeften en omstandigheden en wordt bereikt door zo min mogelijk te sturen. In wezen is het een ver-een-voudigingsproces (terugdringen van meervoudigheid). De tegengestelde belan-



gen samenbrengen tot synergie. Wie roeit zal herkennen wat ik bedoel, als ik zeg dat je voor het goed besturen van een roeiboot de klosjes los in handen moet houden en moet waarnemen wat je voelt. Met de veranderingen in de langdurige zorg geldt precies hetzelfde: je wilt aansluiten en de geringst mogelijke bijsturing om op koers te blijven. Helaas is dit iets wat politiek Den Haag bij uitstek niet begrijpt. Dat laat externe krachten op de zorgaanbieders los die juist zijwaartse kracht bewerkstelligen en daarmee de organisatie van zijn koers afhaken.'

Hoe vertaalt zich dit naar wat de toezichthouders moeten doen om de bestuurders de kans te geven om wél op koers te blijven? Terugkomend op de ware betekenis van toezicht, 'vertrouwend naar voren volgend analytisch kijken', dient de toezichthouder te letten op de besturing en versturing van de organisatie; ook moet hij anticiperend zijn op wat er in de samenleving gebeurt. Sluit hetgeen de organisatie doet nog aan op wat nodig is? Doet ze nog de juiste dingen? Die vragen moet de toezichthouder stellen. En dat is dus heel iets anders dan wat toezichthouders nu veelal doen, namelijk zaken achteraf goedkeuren. Dat leidt nergens toe. Bij de grote misstanden in maatschappelijke organisaties werd het beleid van het afgelopen jaar gewoon goedgekeurd, terwijl er al volop signalen waren van onderliggende problemen en misstanden.'

### Drie kernelementen

Feitelijk komt het erop neer, zegt Buiting, dat de toezichthouders meer moeten kijken naar de bedoeling. 'Die bedoeling is in de langdurige zorg waarde creëren voor je cliënten', zegt hij. 'Hiervoor zijn in toezicht drie kernelementen van belang. Het eerste, en veruit het belangrijkste, is vereenvoudiging. Denk aan wat Atul Gawande schreef in *Being mortal*. Als je oud en hulpbehoevend bent, is je enige zorg: hoe maak ik van deze dag een draagbare dag, maar ook een dag die het waard is geleefd te worden. Dat vraagt niet om een zorgleefplan, maar om een antwoord op de vraag hoe je voor zo'n oudere van iedere dag een leuke dag maakt. Daarvoor heb je misschien maar één indicator nodig, bijvoorbeeld: heeft die bewoner die dag gelachen? (een dag niet gelachen is een dag niet geleefd). Het tweede kernelement volgt hier vanzelf uit: performance. Je kunt het altijd nog wat beter doen en dat vraagt niet om bijscholing, richtlijnen of accreditatie, maar om reflectie over de afgelopen dag en het voornemen van de volgende dag iets mooiers te maken. En hieruit volgt

weer logisch het derde: leer luisteren naar de fluisterende signalen van de mens voor wie je zorgt. Maar ook: zet je oren en ogen wagenwijd open voor signalen uit je directe omgeving. De zorg bevindt zich in een beweeglijke wereld en daarop moet je als zorgaanbieder responsief en adaptief zijn.

In het samenspel tussen bestuurder en toezichthouder vraagt dit alles om bestuurders die zichzelf meer relativeren en toezichthouders die dapperder worden. Toezichthouders dus die de bestuurder een halt toe durven te roepen als dat nodig is. Hiervoor moeten de toezichthouders meer de organisatie in (daar waar het echte werk wordt verricht) en meer de organisatie uit (daar waar de buitenwereld opvattingen over onze instelling te berde brengt), om te weten wat er binnen en rondom die organisatie gebeurt. Ze moeten contact hebben met alle relevante partijen: cliënten, medewerkers, Wmo-raad, cliëntenraad, collega zorginstellingen, gemeenten, noem maar op. De raad van toezicht moet alle competenties in zich hebben die relevant zijn voor het toezien op de besturing van de organisatie: een mooie uitdaging. Hierbij is het behulpzaam dat de samenstelling van de raad van toezicht rekening houdt met een voor de instelling relevante afspiegeling van de maatschappij. En ze moet op verantwoorde wijze kunnen laveren tussen betrokkenheid en distantie. Toezichthouders moeten beseffen dat ze niet de leider van de strijders zijn - dat is de bestuurder - maar wel degene die de leider van de strijders reflectie moet bieden. Soms zelfs ook door de leider een halt toe te roepen, zodat hij de gelegenheid krijgt een andere weg in te slaan. Het is geen erebaan, maar een opdracht.'