

Mensenwerk in intern toezicht

Sharon van de Veerdonk¹

*“It’s not rules and regulations. It’s the way people work together”
(Sonnenfeld, 2002, p. 106).*

Inleiding

De maatschappelijke verontwaardiging en de consequenties voor cliënten, patiënten en stakeholders van zorgorganisaties als gevolg van governance incidenten zijn groot. De gebeurtenissen bij o.a. Philadelphia, Meavita, MST, en VU MC hebben Raden van Toezicht onder het vergrootglas gelegd. Ze worden meer en meer gezien als het interne mechanisme om incidenten te voorkomen en worden verantwoordelijk gehouden wanneer het verkeerd gaat. Beleidsmakers versterken deze opvatting door het aanscherpen van regels en codes. De meeste landen stellen, in hun streven governance incidenten te voorkomen, regels en codes en eisen aan samenstelling, omvang, hoeveelheid van functies en onafhankelijkheid. De onderliggende aanname is op deze manier het gedrag van organisaties te beïnvloeden om gewenste gedragseffecten te bereiken. Onderzoek naar organisatorische crises laat echter zien dat Raden van Toezicht voldeden aan de meeste van de geaccepteerde normen van bestuurlijk handelen (Sonnenfeld, 2002).

Menselijk gedrag in intern toezicht

De zoektocht naar oplossingen richt zich vaak op aanscherping van regelgeving ter preventie. Tegelijkertijd is het maatschappelijke debat juist vooral gericht op de noodzaak van waarden, diversiteit en verjonging waarbij de tendens gericht is op het willen sturen van het gedrag van interne toezichthouders. Er zijn initiatieven om naast structuuraspecten zoals samenstelling en omvang ook het gedrag in regels te vatten in bijvoorbeeld gedragscodes. Formele regelgeving en codes beogen van buitenaf op te leggen hoe het zou moeten. Er wordt veel óver het intern toezicht gesproken: menigeen vindt er wat van en er zijn veel clichés en gemakkelijke aannames in omloop. Tegelijkertijd weten we nog maar weinig over hoe het feitelijk gaat in de Raad van Toezicht. Regels en normen bakenen het speelveld af. Wat ze niet doen is laten zien hoe het spel gespeeld wordt. De maatregelen die genomen worden zijn nog weinig gebaseerd op hoe het feitelijk gaat in de Raad van Toezicht.

De belangrijkste instrumenten van beleidsmakers zijn regels en wetten. Deze regels en wetten bepalen echter maar ten dele in welke mate er sprake is van goed toezicht. Aanscherping van regels na incidenten doet het goed bij het publiek. De Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) stelt in haar rapport dat de bestaande codes en regels volstaan. Zij vraagt in haar rapport aandacht voor het ontstaan van een open bestuurscultuur waarin over behoorlijk gedrag met elkaar wordt gepraat en hoe om te gaan met morele dilemma’s die de inrichting van de semipublieke sector op kan roepen. Raden van Toezicht worden veel meer gedreven door menselijk gedrag dan tot voor kort werd aangenomen in governance onderzoek. Gelukkig is er steeds

¹ In: Zorg voor Toezicht, De maatschappelijke betekenis van governance in de zorg, 2015, Mediawerf, p. 198-206

meer aandacht voor het in kaart brengen van gedragspatronen van Raden van Toezicht. De dynamiek tussen leden, de afwegingen die ze moeten maken en de dilemma's die dit op kunnen leveren, heeft invloed op hun gedrag en handelen (Veltrop 2012; LeBlanc en Gillies, 2005; Sonnenfeld, 2002).

Spannende situaties

In bestuur en toezicht doen zich vaak situaties voor waarover besloten moet worden onder vaak onzekere omstandigheden en met onzekere uitkomsten. Dergelijke situaties zijn ruim voorradig in de zorgsector a.g.v. de transitie: de verantwoordelijkheid voor financiering verschuift en gaat gepaard met bezuinigingen, andere stakeholders zoals de gemeente komen in de *lead* met eigen prioriteiten, de cliënt wil zorg op maat en zorgprofessionals zoeken naar handelingsruimte. Zorgverlening vindt steeds meer decentraal plaats waardoor het lastig is goed zicht te blijven houden op de kwaliteit van zorg en de verantwoordelijkheid daarvoor waar te maken. Dit alles gebeurt onder het wakende oog van de media waar het moeilijk uitleggen is waarom iets niet goed is gegaan. Daarnaast leiden de weeffouten in de sector tot morele dilemma's in het afwegen van alle publieke, private en professionele belangen (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; Putters en Van de Veerdonk, 2012). In de (meervoudige) transitie komt dit meer dan ooit samen.

Bestuurders moeten een gebalanceerd antwoord vinden op al die verschillende belangen. De Raad van Toezicht ziet toe op deze afwegingen en besluit vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de organisatie, waar de omgeving met zijn vele trekkrachten onlosmakelijk onderdeel van uitmaakt. De transitie roept belangrijke besturingsvraagstukken op voor zorgorganisaties: reorganisaties, inzet en omvang van een flexibele schil, ontwikkelen van nieuwe zorgwaarden en voldoen aan inspectie-eisen, invulling geven aan decentrale zorg op maat, ruimte maken voor de zorgprofessional, samenwerken en fuseren om een sterke positie te hebben t.o.v. zorgverzekeraars. Deze vraagstukken leveren spanningsvelden op waar het goede antwoord niet bestaat, maar waar gezocht moet worden naar een gebalanceerd antwoord waarin de belangen van de organisatie als geheel en de afzonderlijke belangen van in- en externe stakeholders (cliënten, medewerkers, omwonenden, verzekeraars, media, inspecties, etc. etc) afgewogen worden in het voldoen aan de publieke waarden van kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid en doelmatigheid van zorg.

Wanneer dergelijke spanningsvelden zich voordoen, kan structuur een veilige omgeving bieden om eruit te komen als er tijd en ruimte is. In situaties waar de spanning oploopt, blijkt toezicht mensenwerk. Dan schieten structuren tekort. Menselijk gedrag is in die situaties leidend. Ter illustratie van dit menselijk gedrag in zo'n situatie a.g.v. de transitie beschrijf ik een casus.

Casus

De zeldzame mogelijkheid een Raad van Toezicht te kunnen observeren en te interviewen bood toegang tot het observeren van een situatie waarin de spanning tussen Raad van Toezicht en Raad van Bestuur oploopt vanwege een voorgenomen

fusie. Een situatie die normaal niet toegankelijk is voor onderzoekers, maar wel waardevol is voor onderzoek: juist in dit soort situaties worden gedrag en emoties uitvergroot en zijn ze goed waarneembaar. Toegang tot een Raad van Toezicht biedt de kans om de gebruikelijke normatieve en abstracte benadering van governance een meer empirische wending te geven.

In de casus beschrijf ik het verloop van gebeurtenissen nadat een voornemen tot samenwerking geïntroduceerd wordt. Deze casus laat zien hoe een intentie tot samenwerking overgaat in een intentie tot fusie en tot welke spanningen dit leidt tussen en innerlijk bij personen.

In de Raad van Toezicht-vergadering komen tijdens het agendapunt “externe ontwikkelingen” de consequenties voor de strategische positionering van de organisatie aan bod. De Raad van Bestuur heeft een notitie ingebracht. De transities in de zorg hebben ingrijpende wijzigingen in de organisatie en financiering tot gevolg. Er wordt samengewerkt met een organisatie en er wordt gesproken over verdere intensivering van die samenwerking. Het voornemen zal, na bespreking in de respectievelijke Raden van Toezicht, omgezet worden in een opdracht tot onderzoek naar de haalbaarheid van de uitbreiding van de samenwerking in de komende vier maanden. Het voorstel voor dit onderzoek wordt geagendeerd voor de volgende vergadering. Het onderzoek zal leiden tot een oordeel over de haalbaarheid van en condities voor meer en intensievere samenwerking, de vorm (waarbij geformaliseerde samenwerking niet wordt uitgesloten), en een tijdspad met mijlpalen en aanbevelingen hoe dit proces gestuurd kan worden.

De Raad van Toezicht is enthousiast over deze ontwikkeling, evenals de Raad van Toezicht van de samenwerkende organisatie. Er staat op korte termijn een overleg gepland voor strategische afspraken tussen de Raden van Bestuur. De Raden van Bestuur van beide samenwerkende organisaties willen intensiever samenwerken vanwege het tempo en de externe druk van de transities in de sector. Zij voelen zich verantwoordelijk om snelheid te maken vanwege het belang van de financiële en strategische positie van de organisatie. De samenwerking is al zo intensief dat een fusie voor hen een natuurlijke stap is.

Tussen de twee vergaderingen is er overleg tussen de agendacommissie van de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur waarin de wens tot verdergaande samenwerking één van de onderwerpen van gesprek is. Dit is bekend bij de Raad van Toezicht sinds de laatste vergadering, en de agendacommissie vindt dit een prima ontwikkeling om de aankomende vergadering verder te bespreken.

Zoals gebruikelijk worden een week voorafgaand aan de vergadering de stukken gestuurd naar de Raad van Toezicht-leden. Bij de stukken wordt onder het agendapunt ‘vooronderzoek’ voorgesteld om een intentieverklaring te ondertekenen die voorziet in het opstellen van een fusieplan c.q. contourennota. Het vooronderzoek is bijgevoegd. De Raad van Toezicht is verrast over twee zaken: 1. Een intentieverklaring tot samenwerking is van een andere orde dan een intentieverklaring tot fusie. 2. Het proces gaat te snel: De Raad van Toezicht van de

andere organisatie is al akkoord, deze Raad van Toezicht is nog bij het voornemen tot onderzoek tot verdere samenwerking. Er ontstaat een mailwisseling in de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht plant een vooroverleg voorafgaand aan de vergadering met de Raad van Bestuur. Binnen de Raad van Toezicht reageren leden verschillend:

“... ik merkte dat er verschil was in hoe mensen het zelf beoordeelden. Sommigen hadden zoiets van nou ja, die gingen een beetje op de orde van de dag, en voor andere mensen was het echt zoiets van nee dit kan niet, en ik zat zelf wel aan de kant van nee dit kan niet...” (A11, lid rvt, interview).

Voordat de kwestie als agendapunt zes op de agenda aan de beurt is, is de sfeer meer gespannen dan normaal. Bij behandeling van het onderwerp neemt de spanning toe. Dit is voelbaar en zichtbaar in een verstrakking van houdingen en gezichten. De wederzijdse irritatie neemt toe. Raad van Toezicht en Raad van Bestuur beroepen zich op hun formele taak en mandaten.

“...Want ik zei, je dreef het op de spits, en ik zag bij hem [vz rvb] ook een allergische reactie van dat wij allemaal zoiets hadden van ho ho, dat hij, hij ging heel erg op zijn rol zitten, van ja maar dit is mijn domein en dit is mijn formele taak en dan krijg je onmiddellijk dat het, zeg maar, als olie en azijn uit elkaar gaat...” (A11, lid rvt, interview)

De meerderheid van de Raad van Toezicht voelt zich voor het blok gezet. De Raad van Toezicht-leden vinden elkaar in hun gedeelde taakopvatting over toezicht: ze willen kunnen beoordelen of de juiste stappen gezet zijn, de inhoudelijke en risico-afweging maken, en bepalen of dit het enige en juiste scenario is. Leden komen ook in innerlijk conflict met wat ze zelf belangrijk vinden hoe het zou moeten gaan en voelen zich klem gezet.

“... ik wil liever niet in de situatie komen dat je niet anders kan en ik geloof dat best, maar ik vind het heel vervelend, ik houd er toch op dit moment het gevoel aan over dat er een hele grote druk op staat, ik wil niet in zo'n positie zitten. En ik kan er best in meegaan, maar ik wil dat wel markeren, dat ik dat heel onprettig vind...” (A5, lid rvt, observatie)

De Raad van Bestuur was in de veronderstelling dat hij tijdens overleggen met de agendacommissie tussen de twee vergaderingen deze stap goed afgestemd had en dat hij in de vorige vergadering daarvoor de ruimte had gekregen. De Raad van Bestuur ziet de intentieverklaring tot fusie als het startpunt voor het onderzoeken van een fusie. De Raad van Bestuur voelt zich door de mailwisseling van de Raad van Toezicht en het vooroverleg van de Raad van Toezicht overvallen. Hij vindt dat hij geen kans heeft toe te lichten waarom er zo gehandeld is. Het tekenmoment staat voor de volgende dag op de agenda, hij heeft zich gecommitteerd aan de andere partij en nu gaat het dadelijk niet door.

“...., jullie voelen het je door de strot geduwd, en dat komt ook door de introductie [van vz rvb], en dan wordt daar meer op gereageerd dan op de inhoud. Anderzijds, en ik hoop dat jullie dat van mij begrijpen, heb ik de afgelopen dagen ook wel gedacht waar ben ik in godsnaam in beland. Ik heb het met een aantal mensen goed kort gesloten, en opeens wordt het ter discussie gesteld....” (A12, voorzitter rvb, observatie)

De zorg van de Raad van Toezicht is dat als het fusieproces niet zorgvuldig stap voor stap wordt ingezet, dit verkeerd kan aflopen. Enkelen hebben hier persoonlijk ervaring mee. Ze willen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Leden met een achtergrond in het bedrijfsleven ervaren een intentieverklaring als een point of no return, waar de leden uit de publieke sector dit zien als de start van een verkenning.

“Een aantal van ons hebben een aantal overnames en fusies meegemaakt, ik heb het persoonlijk meegemaakt, ook aan meegedaan, het is ongelooflijk belangrijk dat je in het proces van alle partijen level playing field hebt, dat is essentieel. we hebben ook verantwoordelijkheid ten aanzien van al deze mensen die er werken, enerzijds, anderzijds is er ook draagvlak binnen de huidige Raad van Toezicht?”(A1, voorzitter rvt, observatie)

Nadat iedereen zijn hart heeft kunnen luchten, gaat de emotionele druk wat van de ketel. Dan komt er ruimte voor de argumenten van de Raad van Toezicht-leden die het wat minder zwaar hebben opgepakt door hun persoonlijkheid en achtergrond.

“...ik stap daar zelf wat makkelijker overheen hoor, maar goed,, ik snap ook wel dat mensen dat niet zomaar pikken, ..., en dan krijg je een heel ander proces, dan gaat het eigenlijk helemaal nergens meer over, dan gaat het eigenlijk alleen nog maar over hoe er gecommuniceerd werd.... “(A2, vice-voorzitter rvt, interview)

Nu de druk van de ketel is, kan men zich gaan verplaatsen in elkaars positie en inzicht geven in wat er innerlijk bij personen gebeurde.

“...die druk is niet bedoeld om het jullie als ware door de strot te duwen, maar wel omdat ik natuurlijk ook een soort zorg heb, ik hoop dat jullie dat ook begrijpen... “ (A12, voorzitter rvb, observatie)

Het proces kan nu benoemd worden en er treedt reflectie op waarbij de Raad van Bestuur aangeeft dat hij een andere beoordeling heeft gemaakt dan de Raad van Toezicht en dat de partijen beter hadden moeten uitwisselen. De Raad van Bestuur geeft aan dat hij al in een eerder stadium duidelijker had moeten zijn over zijn verwachtingen en het tempo had moeten aanvoelen. De intentieverklaring ziet de Raad van Bestuur als startpunt voor het onderzoek naar fusie.

De Raad van Toezicht-leden hebben, ook in de hitte van de discussie, aangegeven dat ze niet tegen de fusie zijn. Ze hadden meer tijd willen hebben om hun taak goed uit te kunnen uitvoeren en hun verantwoordelijkheid te nemen. De Raad van Toezicht is het eens met de Raad van Bestuur dat de samenwerking/fusie een goed

idee is. Hij ziet de noodzaak en belang van de fusie voor de organisatie. De Raad van Toezicht gaat akkoord met de intentieverklaring tot fusie en spreekt zijn vertrouwen in de Raad van Bestuur uit. In de weken erna vinden er individuele gesprekken tussen de Raad van Toezicht-leden en de Raad van Bestuur plaats om alles nog eens door te spreken.

Het patroon

Deze casus laat zien dat de manier waarop het gaat het overneemt van het onderwerp van discussie. Er is inhoudelijk overeenstemming, maar het proces gaat te snel: er worden stappen overgeslagen waardoor de raadsleden zich 'overruled' voelen en in conflict komen met zichzelf omdat ze vinden dat ze op deze manier hun taak niet kunnen uitvoeren. De externe druk is groot en dan is een conflict snel geboren. Zeker daar waar het voorliggende besluit of kwestie van groot belang is zoals een fusie in deze casus. Conflicten geven voeding aan negatieve gevoelens die zichtbaar en voelbaar zijn in sfeer, verbaal en non-verbaal gedrag.

De Raad van Toezicht en Raad van Bestuur zijn het inhoudelijk eens, maar komen tegenover elkaar te staan door hoe het gaat. In plaats van vragen stellen worden meningen uitgezonden en posities ingenomen. Men gaat zich aan beide zijden – Raad van Bestuur en Raad van Toezicht – beroepen op positie, taak en verantwoordelijkheid, formele procedures en statuten. Een discussie op feiten en argumenten alleen werkt niet meer. Men raakt uit contact. Het gevolg is dat tegengestelden zich *overruled* en niet gehoord voelen en er ontstaat een zichzelf negatief versterkend patroon. Dat kan pas worden gekeerd als het proces zijn loop heeft gehad en iedereen lucht heeft kunnen geven aan zijn/haar emoties. Dan komt er ruimte voor inzicht en begrip in de motieven van elkaars handelen en ruimte voor reflectie en de inhoud. De emotionele druk moet eerst van de ketel af voordat de inhoud weer zijn plaats op het podium kan innemen.

Consequenties voor het governance debat

Deze casus illustreert dat de manier waarop de dingen gaan en hoe mensen elkaar meenemen in het proces zeker zo belangrijk is als de inhoud. Raden van Toezicht starten elke vergadering bij de besluiten van de laatste vergadering. Raden van Bestuur staan midden in de operatie, de waan van alledag, waar handelingen elkaar in hoog tempo opvolgen. Zij maken dagelijks afwegingen en besluiten waarvan het eindresultaat aan de Raad van Toezicht zichtbaar gemaakt wordt als het afwegingsproces reeds 'verteerd' is.

Toezicht is mensenwerk, zeker in die situaties waarin besluiten genomen moeten worden onder tijdsdruk en onzekere omstandigheden. Regels en normen geven richting en als er tijd en ruimte is biedt structuur een veilige omgeving. Het zich beroepen op de regels - positie, taak en verantwoordelijkheid, formele procedures en statuten – werkt in deze casus juist averechts. Op het moment dat druk ontstaat kunnen emoties een rol gaan spelen en kan het proces de inhoud overnemen. We weten nog weinig van de onderliggende drijfveren van die emoties en het gedrag in

Raden van Toezicht. Uit mijn eerste analyse van deze casus komt naar voren dat de deze liggen op het gebied van het persoonlijk referentiekader (achtergrond, eerdere (slechte) ervaringen, reputatierisico, individuele waarden), de taak- en rolopvatting (motivatie en verantwoordelijkheid voor de taak), het belang van de organisatie (continuïteit en reputatie), het gewicht van de kwestie, de cultuur (mores, stijl) en onderlinge groepsdynamiek (status, positie). Verder empirisch onderzoek naar hoe het gaat in het intern toezicht in de praktijk zal het maatschappelijke en wetenschappelijke debat minder normatief en abstract maken.

In dit debat is aandacht nodig voor het proces en het gedrag dat het proces stuurt. Beleid moet zich niet focussen op nog meer regels, maar de belangrijkheid van groepsdynamieken en onderlinge verhoudingen onderkennen. De afweging van de belangen van de organisatie als geheel en de afzonderlijke in- en externe belanghebbenden in het licht van de publieke waarden creëert een spanningsveld. Dit spanningsveld laat zich niet oplossen door (alleen) een aanscherping van regels, maar vraagt een open cultuur en sociale competenties om te kunnen laveren in dit spanningsveld (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Bestuurders en toezichthouders moeten samen leren omgaan met de dilemma's die de vraagstukken a.g.v. de transitie oproepen. In de Raden van Toezicht en tussen Raden van Toezicht en Raden van Bestuur zal het echte gesprek moeten plaatsvinden: elkaar bevragen waarom het gaat zoals het gaat en inzicht krijgen in de onderliggende beweegredenen waarom men er zo in staat en handelt (Putters en Van de Veerdonk, 2012).

Literatuur

Commissie Behoorlijk Bestuur (2013), *Een Lastig Gesprek*.

LeBlanc, R., Gillies, J., 2005, *Inside the Boardroom, How Boards Really Work and the Coming Revolution in Corporate Governance*, Wiley & Sons, Canada.

Putters, K., & Van de Veerdonk, S., 2012, *Voorbij de code. Inzicht in de handelingen en afwegingen van toezichthouders*. In G. Minderman, R. Goodijk, S. van den Berg (red.), *Waar is de Raad van Toezicht? Deel II*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Sonnenfeld, J.A., 2002, *What makes great boards great*. *Harvard Business Review*, 80:9, September, 106-113.

Veltrop, D.B., 2012, *On Board(s): Studying Boards of Directors as Human Decision Making Groups* (proefschrift). Rijksuniversiteit Groningen.