

Toezen op goed bestuur in de gehandicaptenzorg

Rapportage

Vivianne Dörenberg
Eva Verkerk

Nijmegen/Amsterdam, mei 2019

Leden projectgroep

Prof. dr. Martine de Bruijne

Mr. dr. Vivianne Dörenberg (projectleider)

Mr. dr. Brenda Frederiks

Tanja Mol, MSc

Eva Verkerk, MSc

Prof. dr. Gert Westert

Contactpersoon vanuit de opdrachtgever:

Drs. Kees de Kok, MHA

Dit is een publicatie van het Scientific Center for Quality of Healthcare, Radboudumc. De publicatie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met het Amsterdam Public Health research institute, Amsterdam UMC - Locatie VUmc. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en mogelijk gemaakt door ZonMw.



Amsterdam Public Health
research institute



Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport



Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Ontwikkeling naar bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren	7
1.2 Toezicht op goed bestuur in de zorg	7
1.3 Aanleiding tot onderzoek in de gehandicaptenzorg	9
1.4 Doel- en vraagstelling: proces van vallen en opstaan	11
1.5 Onderzoeksopzet en methoden	12
2 Toezicht op goed bestuur in de praktijk	14
2.1 Opvattingen over toezicht houden op goed bestuur	14
2.2 Context van het gesprek over goed bestuur	14
2.3 Het gesprek over goed bestuur ('governancegesprek')	16
3 Ervaringen met het toezicht: perspectief van bestuurders	21
4 Ervaringen met het toezicht: perspectief van inspecteurs	23
5 Discussie en aanbevelingen	25
5.1 Zoektocht naar effectief en doelmatig toezicht	25
5.2 Over doel en bedoeling van het gesprek over goed bestuur	26
5.3 Gedrag en cultuur als indicator in het toezicht	27
5.4 Beperkingen van het onderzoek	28
5.5 Concluderend	29
Literatuur	31
Bijlage 1 Infographic Goed Bestuur	35
Bijlage 2 Samenstelling van de begeleidingscommissie	36

Samenvatting

In de afgelopen jaren is de IGJ zich in haar toezicht meer gaan richten op de besturing van zorgorganisaties. Om dit vorm te geven, hebben de IGJ en de NZa samen het Kader Goed Bestuur ontwikkeld. Dat kader werd op 6 juli 2016 gepubliceerd. In het kader staat beschreven wat de IGJ en de NZa verstaan onder goed bestuur, wat hun taken op dat gebied zijn en wat zij doen om goed bestuur te bevorderen. Zij beogen hiermee duidelijk te maken wat zij verwachten van het bestuur en het interne toezicht van een zorgorganisatie. Daar waar er signalen zijn dat het niet goed gaat in een organisatie, vraagt de IGJ verantwoording aan de bestuurder. De bestuurder moet dan kunnen vertellen en desgevraagd laten zien op welke manier de onderdelen uit het Kader Goed Bestuur (gedrag en cultuur, systemen en resultaten) nageleefd worden. Hiervoor is binnen de afdeling Gehandicaptenzorg het 'governancegesprek' ontwikkeld, dat zich richt op de bestuurder en hoe deze de organisatie aanstuurt. Vanuit de wens van de afdeling om het toezicht op goed bestuur op basis van de ervaringen met het governancegesprek verder te ontwikkelen, met name op het onderdeel gedrag en cultuur, onderzochten de kennisinstituten IQ healthcare en APH de volgende drie vragen:

1. Op welke wijze en vanuit welke vooronderstellingen of verwachtingen is het toezicht op goed bestuur vormgegeven, in het bijzonder wat betreft het onderdeel gedrag en cultuur?
2. Hoe wordt het toezicht op goed bestuur, zoals vormgegeven bij de afdeling Gehandicaptenzorg, ervaren door bestuurders en inspecteurs?
3. Wat kunnen we hiervan leren ter verbetering van het toezicht op goed bestuur?

Toezicht op goed bestuur in de praktijk

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de vorm en de inhoud van het governancegesprek in de eerste jaren na inwerkingtreding van het Kader Goed Bestuur sterk varieerden. Het gesprek met de bestuurder werd ad hoc gevoerd, met een afwisselend doel, al dan niet in het bijzijn van andere stakeholders en er kwam een verscheidenheid aan onderwerpen aan bod, meestal startend vanuit een aanleiding uit een vorig toezichtbezoek. In 2018 ging de afdeling Gehandicaptenzorg aan de slag met het verbeteren, structureren en formaliseren van haar aanpak op basis van de opgedane ervaringen. Daarbij werd ervoor gekozen om de term governancegesprek los te laten en te gaan werken met de meer omvattende term gesprek over besturen. Onder deze term werden op dat moment vijf soorten gesprekken met bestuurders begrepen, variërend in doel en daarmee ook in zwaarte en wijze van uitvoering. Deze ontwikkeling in het toezicht laat zien dat binnen de afdeling Gehandicaptenzorg de behoefte bestaat om flexibel te zijn met de inzet en de inrichting van gesprekken met bestuurders.

Ervaringen van bestuurders

De bestuurders in dit onderzoek ervaren het toezicht op goed bestuur en de meer op vertrouwen gebaseerde aanpak van de IGJ overwegend als positief. Zij zien meerwaarde in deze vorm van toezicht omdat het organisaties kan aanzetten tot leren en verbeteren. Hiervoor is volgens de bestuurders nodig dat inspecteurs een onderzoekende dialoog met hen aangaan. Op het moment dat een gesprek meer in de controlerende sfeer plaatsvindt, wat kan gebeuren bij incidentgebaseerde gesprekken over goed bestuur, is de ervaring van de bestuurders dat er minder ruimte is voor leren en verbeteren. Verder geven de bestuurders aan dat het doel en de bedoeling

van het gesprek over goed bestuur voor hen niet altijd duidelijk zijn. Dit kan leiden tot vragen over wat de IGJ van hen en eventuele andere stakeholders verwacht en tot onzekerheid over het vervolg van het toezicht. De bestuurders zien geen risico dat inspecteurs door het hanteren van een intuïtieve aanpak een verkeerd beeld krijgen van de besturing, mits dit beeld gebaseerd is op informatie uit meerdere bronnen en er triangulatie heeft plaatsgevonden.

Ervaringen van inspecteurs

De inspecteurs in het onderzoek zeggen zich een goed beeld van de besturing van zorgorganisaties te kunnen vormen. Hierbij vertrouwen zij op een intuïtieve aanpak, uitgaande van signalen over gedrag en cultuur vanuit het bestuur en de rest van de organisatie, en informatie uit resultaten en systemen, zoals het beleid rondom vrijheidsbeperking. De inspecteurs (h)erkennen dat ze alleen op basis van gedrag- en cultuursignalen geen harde uitspraken over de besturing van een organisatie kunnen doen. Deze signalen moeten volgens de inspecteurs gevalideerd worden. Zij baseren hun beeld van de besturing daarom ook niet enkel op het gesprek met de bestuurder maar relateren hun bevindingen van dit gesprek aan overige toezichtbevindingen. Hoewel de inspecteurs zeggen zich op deze wijze een goed beeld van de besturing van zorgorganisaties te kunnen vormen en aangeven geen behoefte te hebben aan meer of andere instrumenten of hulpmiddelen, geven zij ook aan nog meer van elkaar te kunnen leren als het gaat om het interpreteren en duiden van signalen over gedrag en cultuur. De inspecteurs benoemen in dit verband dat de manier waarop inspecteurs het onderdeel gedrag en cultuur toetsen niet eenduidig is. Aan het interpreteren en duiden van signalen over gedrag en cultuur kleven bovendien risico's, zo geven de inspecteurs aan, die samenhangen met het gegeven dat waarneming en interpretatie van gedrag en cultuur inspecteurafhankelijk zijn. Bevindingen omtrent goed bestuur, waaronder de bevindingen met betrekking tot gedrag en cultuur, met elkaar bespreken en ook vastleggen, achten de inspecteurs daarom van groot belang voor een objectieve beeldvorming.

Discussie en aanbevelingen

Hoewel het duidelijk is dat toezicht op goed bestuur een weg is die partijen willen blijven volgen, heeft het onderzoek een aantal uitdagingen daarin blootgelegd. Het vinden van de juiste balans tussen dialoog en controle verdient in dat kader bijzondere aandacht. Dat geldt ook voor het interpreteren en duiden van signalen over gedrag en cultuur en, in het verlengde hiervan, het bepalen van de plaats die gedrag en cultuur kan en mag hebben in de oordeels- en strategievorming. De flexibiliteit die de afdeling Gehandicaptenzorg bij de inzet en de inrichting van gesprekken met bestuurders beoogt, vraagt van inspecteurs bovendien om richting bestuurders duidelijk te zijn over het doel en de bedoeling van een gesprek over goed bestuur. Effectiviteit en doelmatigheid van het toezicht kunnen anders verloren gaan. Omdat het onderzoek een aantal beperkingen kende, moeten de resultaten voorzichtig behandeld worden. In dat licht adviseren wij de afdeling Gehandicaptenzorg het volgende:

1. Blijf ervaring opdoen met de intuïtieve aanpak in het toezicht op goed bestuur en onderzoek op gecontroleerde en systematische wijze onder welke voorwaarden het gesprek over goed bestuur kan bijdragen aan effectief en doelmatig toezicht.
2. Bevorder de onderzoekende dialoog in het gesprek over goed bestuur en verschaf bestuurders in dat kader meer duidelijkheid over het doel en de bedoeling van het gesprek over goed bestuur,

richt het werkproces hierop in en bepaal ook hoe de IGJ zich daarbij verhoudt tot de interne toezichthouder.

3. Bespreek de bevindingen van een gesprek over goed bestuur, in het bijzonder ten aanzien van gedrag en cultuur, in teamverband en leg de uitkomsten hiervan (bevindingen, conclusies, afspraken) vast. Daarbij zijn ook feedback en evaluatie waarbij inspecteurs ervaringen met elkaar kunnen delen belangrijk.

1 Inleiding

Met deze rapportage doen wij verslag van de resultaten van een onderzoek naar extern toezicht op goed bestuur in de gehandicaptenzorg. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode van 1 november 2017 tot 1 november 2018 in de Academische Werkplaats Toezicht (AWT). In deze werkplaats werken samen ZonMw, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en vier kennisinstituten: Amsterdam Public Health research institute (Amsterdam UMC - Locatie VUmc), Erasmus School of Health Policy & Management (Erasmus Universiteit Rotterdam), Scientific Center for Quality of Healthcare (Radboudumc) en NIVEL (Utrecht). Het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, werd uitgevoerd onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Scientific Center for Quality of Healthcare (IQ healthcare) en in samenwerking met het Amsterdam Public Health research institute (APH). Het onderzoek was onderdeel van het programma Effectief Toezicht van ZonMw (onderzoeksprogramma 2017). Dit programma richt zich op uitbreiding en verspreiding van wetenschappelijke kennis over toezicht houden op de zorg, teneinde de IGJ te helpen om haar werkwijzen steeds verder te verbeteren en het effect daarvan op de kwaliteit van zorg inzichtelijk te maken.

1.1 Ontwikkeling naar bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren

De aandacht voor de besturing van organisaties in semipublieke sectoren (onderwijs, wonen, zorg) is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Problemen die deels verklaard werden door gebrekkig bestuur en management waren de directe aanleiding. Naarmate de aandacht voor de besturing toenam, groeide ook het besef dat bestuurders aangesproken moeten kunnen worden op hoe zij sturen op kwaliteit in de eigen organisatie. Toezichthouders gingen zich daarom meer structureel richten op het aanspreken van bestuurders op hun verantwoordelijkheid, in de zin dat bestuurders worden aangezet om verantwoordelijkheid te nemen voor kwaliteit. Deze ontwikkeling naar bestuursgericht toezicht (Bokhorst, Van Genugten, Oude Vrielink, & Schillemans, 2018) is nauw verbonden met de deregulering en de daarmee gepaard gaande autonomievergroting in de betreffende sectoren. Door deze deregulering en autonomievergroting werden de rollen anders verdeeld en kwam de overheid op afstand te staan. Dit riep vragen op als: kan de overheid vanuit haar systeemverantwoordelijkheid nog wel invloed uitoefenen op de kwaliteit, en zo ja, hoe dan? Governance was het antwoord, waarbij als uitgangspunt gold dat het externe toezicht pas in beeld zou komen als het bestuur en het interne toezicht tekortschoten. Deregulering en autonomievergroting betekenden daarnaast dat de beleidslast voor organisaties toenam. Om die te kunnen dragen, vond (en vindt nog steeds) schaalvergroting plaats in de zin dat organisaties groter werden. Daarmee kregen besturen ook een grotere verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen binnen de eigen organisatie. Door schaalvergroting kan het moeilijk zijn om effectief toezicht te houden op kwaliteit (De Kam, Van Bochove, & Bal, 2017). Dat het externe toezicht zich meer op de besturing van organisaties ging richten, hangt ook hiermee samen.

1.2 Toezicht op goed bestuur in de zorg

In 2009 benoemde de IGJ (toen nog IGZ geheten) voor het eerst 'toezicht op de governance van kwaliteit' als structureel aandachtsgebied van haar beleid (IGZ, 2009). Het was het startsein voor verschillende initiatieven, waaronder de ontwikkeling van een kader 'Bestuurlijke

verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid' (IGZ, 2011) en twee projecten waarin de IGJ experimenteerde met verschillende vormen van toezicht houden op de besturing van organisaties. In het project Systeem Toezicht (2012-2016) ging de IGJ in gesprek met bestuurders van goed functionerende instellingen vanuit de open vraag hoe zij op kwaliteit van zorg stuurden. Bestuurders lichtten dit in een presentatie toe, waarbij zij de ruimte kregen om eigen keuzes in de besturing te verantwoorden. Systeemt看zicht ontwikkelde daarna door in toezicht op goed bestuur, enerzijds omdat het begrip systeem in die tijd een negatieve lading kreeg en anderzijds omdat systeemt看zicht niet goed paste in de bestaande manier van toezicht houden waarbij risicot看zicht en incidentent看zicht uit elkaar werden gehaald (Stoopendaal, 2016). Met risicot看zicht zet de IGJ haar toezichtcapaciteit proactief en gericht in op de grootste risico's in de zorg. Onder incidentent看zicht valt het toezicht waarmee de IGJ reageert op signalen en meldingen die zij ontvangt van zorgaanbieders, fabrikanten en burgers. Omdat bij systeemt看zicht informatie uit zowel het risico- als het incidentent看zicht werd gebruikt, was het onduidelijk waar systeemt看zicht geplaatst moest worden. De insteek van het project Goed Bestuur (2015-2016) was dan ook anders. In dit project werd het toezicht nadrukkelijk gepositioneerd binnen het risicot看zicht en ging de IGJ juist in gesprek met instellingen waarbij zij zorgen had over de besturing. Aanvankelijk werd het gesprek gevoerd als sluitstuk van een toezichttraject, maar in de loop van het project verplaatste het gesprek zich naar het begin van het toezichttraject voor een betere balans tussen waarschuwen en waarderen. In retrospectief waren dit verschillende soorten gesprekken met bestuurders; verderop in het rapport volgt hier meer over.

Intussen had ook de minister van VWS 'het versterken van het externe toezicht op goed bestuur in de zorgsector' als speerpunt op de agenda gezet. Met het beleidskader 'Goede zorg vraagt om goed bestuur', dat op 13 januari 2016 naar de Tweede Kamer werd gestuurd, kreeg dat speerpunt nadrukkelijk handen en voeten. In het beleidskader werd ingegaan op: wat goed bestuur is (1); het wettelijk kader voor toezicht op goed bestuur in de zorgsector (2); de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het interne toezicht en het externe toezicht (3); en het handhavinginstrumentarium van de externe toezichthouders, de toepassing daarvan en de rolverdeling tussen de toezichthouders en het ministerie van VWS (4). In navolging van de Commissie Behoorlijk Bestuur (Halsema, Februari, Van Kalleveen, & Terpstra, 2013) werd gesteld dat

'goed bestuur in de publieke sector alles te maken heeft met de zorgvuldige balans tussen dienstbaarheid aan burgers en professionals en degelijk financieel en organisatorisch beheer. Tegelijkertijd is het een balans tussen publieke belangen die gediend moeten worden en het private belang van de organisatie, te weten continuïteit. Voor zorginstellingen geldt dat het belang van de instelling voor een groot deel samenvalt met het dienen van het publieke belang, namelijk het leveren van kwalitatief goede en veilige zorg tegen aanvaardbare kosten. Dit vraagt [...] om een sterk verantwoordelijkheidsgevoel en een gewetensvolle invulling van de taken van een ieder die in die zorgorganisatie werkzaam is. Voor besturen betekent een gewetensvolle invulling dat zij zich niet alleen houden aan de wet- en regelgeving omdat zij sancties verwachten als ze dat niet doen, maar dat zij bovenal intrinsiek gemotiveerd zijn om ten dienste van het publieke belang te functioneren, dat in hun gedrag laten zien en zich op dat punt ook toetsbaar opstellen.'

Als vervolg op het beleidskader brachten de IGJ en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) op 6 juli 2016 een gezamenlijk toetsingskader 'Toezicht op Goed Bestuur' (hierna: Kader Goed Bestuur) uit, dat het oude kader van de IGJ uit 2011 verving. Daarin expliciteerden de IGJ en NZa hun rollen en taken op het gebied van goed bestuur en werkten zij de hiervoor genoemde punten 1, 3 en 4 nader uit.

Het Kader Goed Bestuur vormt sindsdien het frame waarmee kan worden beoordeeld of bestuurders en interne toezichthouders in de zorg, kort gezegd, doen wat van ze verwacht wordt. Het kader is in de eerste plaats dan ook richtinggevend waar het ingaat op wat de IGJ en NZa verwachten van bestuurders en interne toezichthouders. Getoetst wordt of het bestuur zicht heeft op de staat van de eigen organisatie en of het 'in control' is. Controle en monitoring worden hierbij gezien als een continu leerproces. In het bijzonder wordt het bestuur getoetst op de onderdelen gedrag en cultuur, systemen en resultaten (Bijlage 1). Ervan uitgaande dat de cultuur binnen een organisatie van invloed is op de kwaliteit en veiligheid van de geleverde zorg en dat bestuurders daarin niet alleen een sturende maar ook een voorbeeldrol hebben, wordt van bestuurders verwacht dat ze de volgende eigenschappen hebben: open en integer, omgevingsbewust en participatief, doelgericht en doelmatig, lerend en zelfreinigend en verantwoord en transparant. Deze eigenschappen van gedrag zijn terug te voeren op het wettelijk kader voor toezicht op goed bestuur (Wet kwaliteit, klachten en geschillen in de zorg, Wet toelating zorginstellingen, Wet marktordening gezondheidszorg, Jeugdwet, Wet normering topinkomens, Burgerlijk Wetboek en Wet medezeggenschap cliënten zorgsector) en op de eisen die de sector zelf heeft gedefinieerd in zijn in 2017 geactualiseerde governancecode (Brancheorganisaties Zorg, 2017). Een bestuurder met deze eigenschappen zal richting geven, controleren en bijsturen en daarbij systemen hanteren op het gebied van kwaliteit en veiligheid, bedrijfsvoering, registratie en declaratie en transparantie, met als resultaat dat de geleverde zorg goed, veilig, toegankelijk en betaalbaar is en patiënten en cliënten dankzij transparante informatie in staat zijn om afgewogen keuzes te maken. Naast het geven van richting beoogt het Kader Goed Bestuur ook agenderend te werken in de zin dat bestuurders en interne toezichthouders het kader kunnen gebruiken bij het sturen op de kwaliteit, veiligheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg in de eigen organisatie. Het kader werkt bovendien motiverend waar het hen de ruimte laat om die sturing in de context van de eigen organisatie vorm te geven. Het kader is daarom open geformuleerd. Het toezicht op goed bestuur zoals beschreven in het Kader Goed Bestuur is in dat verband bovendien bedoeld om risico-gebaseerd te zijn. Dit houdt in dat de IGJ pas met een bestuurder in gesprek gaat over goed bestuur als er signalen zijn dat de kwaliteit en veiligheid van zorg in het geding is. De bestuurder moet dan kunnen vertellen en desgevraagd laten zien op welke manier de onderdelen uit het Kader Goed Bestuur nageleefd worden.

1.3 Aanleiding tot onderzoek in de gehandicaptenzorg

Het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, werd uitgevoerd in opdracht van de afdeling Gehandicaptenzorg van de IGJ. Deze afdeling heeft een team van circa 15 medewerkers dat risicogericht toezicht houdt op aanbieders van gehandicaptenzorg volgens de Wet langdurige zorg (Wlz). Deze zorgaanbieders kunnen traditioneel erg van elkaar verschillen. Ook de vorm en de zwaarte van zorg voor mensen met een beperking variëren sterk. Onder invloed van veranderingen die in 2015 hebben plaatsgevonden in de organisatie en financiering van langdurige zorg, maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp is het landschap van aanbieders nog meer diffuus geworden. Nieuwe, veelal kleine organisaties zijn aan het palet toegevoegd. Ook zijn zorgaanbieders

naast zorg vanuit de Wlz zorg gaan aanbieden vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet. Voor de afdeling heeft dit het belang van toezicht op goed bestuur versterkt, maar inspecteurs hebben ervaren dat hun mogelijkheden beperkt zijn. Dit heeft allereerst te maken met de omvang van de sector. Deze bestaat uit 350 grote en kleine organisaties waarvan sommige organisaties verantwoordelijk zijn voor meerdere locaties. In combinatie met de beperkte toezicht capaciteit van de afdeling is het niet haalbaar om met al deze organisaties een jaargesprek te voeren zoals in de ziekenhuiszorg gebeurt. Daarnaast bestaan grote verschillen tussen organisaties waar het gaat om kwaliteitsbeleid en het op schrift stellen daarvan. De invoering van het Kader Goed Bestuur was voor de afdeling dan ook een stimulans om hun werkwijze opnieuw tegen het licht te houden en ontwikkelingen in te zetten om de besturing van organisaties op effectieve en doelmatige wijze inzichtelijk te maken.

Naast het Kader Goed Bestuur maakte ook de vernieuwing van het Kwaliteitskader Gehandicaptenzorg dat de afdeling Gehandicaptenzorg zich vanaf 2017 meer ging richten op de besturing van organisaties. Kern van deze vernieuwing was: aansluiten bij de nieuwe visie op goede zorg en ondersteuning, waarbij persoonsgerichte zorg en het versterken van de eigen regie en zeggenschap van mensen met een beperking voorop staat (1); leren en verbeteren als organisatie en daarbij meer ruimte geven aan zorgverleners en hun kwaliteitsbewustzijn stimuleren (2); en laten zien wat op dit gebied binnen de eigen organisatie gebeurt met meer aandacht voor het verhaal vanuit cliëntperspectief (3). De IGJ nam (en neemt nog steeds) aan dat goede governance een belangrijke voorwaarde is om aan goede zorg en ondersteuning te kunnen voldoen. In het nieuwe Kerndocument Kwaliteitskader GHZ 2017-2022 (hierna: Kwaliteitskader GHZ), dat vanuit een breed werkveld is ontwikkeld, is de verantwoordelijkheid voor kwaliteit ook nadrukkelijk bij het bestuur gelegd. Kort samengevat, bestaat het Kwaliteitskader GHZ uit vier bouwstenen: zorgproces rond de individuele cliënt (1); onderzoek naar cliëntervaringen (2); zelfreflectie in teams (3); en kwaliteitsrapport en visitatie (4). Met het kwaliteitsrapport leggen bestuurders extern verantwoording af. Als de IGJ ziet dat een bestuurder op transparante wijze verantwoording aflegt in het kwaliteitsrapport, kan zij de andere bouwstenen van het Kwaliteitskader GHZ beter op waarde schatten. Wanneer dit een positief beeld geeft van de organisatie en ook de uitkomsten op orde zijn, kan de IGJ zich terughoudender opstellen. Dat zou de IGJ in staat stellen zich te richten op die organisaties waar dit minder op orde is, zoals ook bedoeld met het Kader Goed Bestuur. De afdeling Gehandicaptenzorg bleek hierbij evenwel behoefte te hebben aan meer en betere handvatten om het toezicht vorm te geven dan het bestaande kader bood. Specifiek wilde zij zicht krijgen op gedrag en cultuur, de relatie tussen deze twee en de consequenties die zij hebben voor de kwaliteit en veiligheid van zorg. Er was bovendien behoefte aan IGJ breed gedeelde begrippen en taal voor de beschreven problematiek, omdat de eerste ervaringen met het Kader Goed Bestuur hadden laten zien dat de verschillende afdelingen van de IGJ op verschillende manieren invulling gaven aan het toezicht op goed bestuur en dit minder goed werkbaar is op het moment dat een zorgaanbieder binnen meerdere werkvelden zorg verleent. De kennisvragen die de afdeling blijkens de subsidieoproep graag beantwoord zag, luiden:

‘Op welke wijze kan de IGJ zicht krijgen op de kwaliteit van de governance, zowel wat betreft de cultuur als het gedrag? Welke relatie is er tussen de kwaliteit van de governance, de uitvoering van het Kwaliteitskader GHZ en de daadwerkelijk geleverde kwaliteit van zorg?’

1.4 Doel- en vraagstelling: proces van vallen en opstaan

Elk onderzoek is een zoekproces, waarbij zo nodig op basis van voortschrijdend inzicht kan worden afgeweken van het oorspronkelijke plan. Het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, was oorspronkelijk opgezet als een combinatie van descriptief en exploratief onderzoek en onderverdeeld in drie fasen. In de eerste fase van het onderzoek zou een conceptualisering plaatsvinden van goed bestuur in de gehandicaptenzorg en in het bijzonder gedrag en cultuur middels een quickscan van relevante literatuur en expertmeetings. In de tweede fase zouden vervolgens de succes- en faalfactoren van vooral gedrag en cultuur inzichtelijk worden gemaakt middels wederom een quickscan van relevante literatuur, deskresearch en gesprekken met bestuurders, interne toezichthouders, cliënten- en verwantenraden en ondernemingsraden. In de derde fase, tot slot, zouden handvatten worden geformuleerd voor het verder vormgeven van het toezicht op goed bestuur in de gehandicaptenzorg en in het bijzonder gedrag en cultuur middels verkennende interviews met stakeholders uit de sector onderwijs en de financiële sector en een reflectiebijeenkomst met de opdrachtgever. De uitkomsten van de eerste expertbijeenkomst, die begin 2018 plaatsvond, waren evenwel aanleiding om de oorspronkelijke onderzoeksopzet opnieuw tegen het licht te houden. Vooral de haalbaarheid van het onderzoek bleek in het geding, vanwege het ontbreken van voldoende draagvlak bij de deelnemende experts voor een theoriegericht onderzoek waarbij toezicht op goed bestuur verder zou worden geoperationaliseerd op de manier zoals hiervoor omschreven. Dit ontbreken van voldoende draagvlak hing onder meer samen met ontwikkelingen die sinds de inwerkingtreding van het Kader Goed Bestuur bij de IGJ hadden plaatsgevonden. Zo was intern een training over toezicht op goed bestuur ontwikkeld voor inspecteurs. Ook was het project Gezond Vertrouwen (2016-2017) afgerond, waarin een afwegingskader was ontwikkeld voor inspecteurs om afwegingen omtrent vertrouwen in een zorgaanbieder te expliciteren en onderbouwen, en werden ook eerste ervaringen opgedaan met een gesprekstoel die dit afwegingskader verder operationaliseerde. In overleg met de opdrachtgever is toen besloten om de oorspronkelijke onderzoeksopzet te herzien. Daarbij is gekozen voor een praktijkgerichte in plaats van een theoriegerichte aanpak, waarmee de focus werd verplaatst naar het huidige functioneren van het toezicht op goed bestuur bij de afdeling Gehandicaptenzorg. Enerzijds was het doel om te achterhalen hoe het toezicht is vormgegeven en welke vooronderstellingen of verwachtingen hierachter schuilgaan. Anderzijds was het doel om inzicht te krijgen in hoe zowel inspecteurs als bestuurders van zorgorganisaties het toezicht ervaren en wat hiervan valt te leren voor de afdeling Gehandicaptenzorg en mogelijk ook voor de IGJ breed over succes- en faalfactoren in het toezicht op goed bestuur en in het bijzonder de plaats van gedrag en cultuur in dit toezicht. De centrale *onderzoeksvragen* waren:

1. Op welke wijze en vanuit welke vooronderstellingen of verwachtingen is het toezicht op goed bestuur vormgegeven, in het bijzonder wat betreft het onderdeel gedrag en cultuur? (Hoofdstuk 2)
2. Hoe wordt het toezicht op goed bestuur, zoals vormgegeven bij de afdeling Gehandicaptenzorg, ervaren door bestuurders en inspecteurs? (Hoofdstuk 3 en 4)
3. Wat kunnen we hiervan leren ter verbetering van het toezicht op goed bestuur? (Hoofdstuk 5)

1.5 Onderzoekopzet en methoden

Kwalitatieve onderzoekopzet

Om de centrale vragen in het onderzoek te beantwoorden, is gekozen voor een combinatie van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Het onderzoek was onderverdeeld in een inventariserende en een verdiepende fase, uitgevoerd in de periode van 1 april 2018 tot 1 november 2018. Bevindingen van het onderzoek in de periode van uitvoering van het oorspronkelijke plan (1 november 2017 - 1 april 2018) zijn als achtergrondinformatie meegenomen. Om een goed beeld te krijgen van de geschiedenis van toezicht op goed bestuur en de theorie achter de ontwikkeling hiervan alsmede van de veronderstelde werking van het Kader Goed Bestuur en de implementatie hiervan binnen de afdeling Gehandicaptenzorg, is om te beginnen een documentanalyse verricht. Verdieping heeft vervolgens plaatsgevonden middels interviews, observaties van gesprekken over goed bestuur en aansluitend evaluatiegesprekken met de bij deze gesprekken betrokken inspecteurs en bestuurders. Ter afsluiting is een reflectiebijeenkomst georganiseerd.

Documentanalyse

De documentanalyse viel uiteen in drie delen. Ten eerste is een quickscan verricht van wetenschappelijke en grijze literatuur over (de ontwikkeling van) toezicht op goed bestuur in de zorg, de relatie tussen kwaliteit van bestuur en kwaliteit en veiligheid van zorg en de relatie tussen gedrag van bestuurders en cultuur binnen de organisatie. Vervolgens zijn relevante openbare beleidsdocumenten van de IGJ geanalyseerd (meerjarenbeleidsplan, werkplannen, toetsingskaders) en zijn aanvullend bij de IGJ ongepubliceerde documenten aangaande de implementatie van het Kader Goed Bestuur opgevraagd. Bij de afdeling Gehandicaptenzorg is tot slot inzage verzocht in de verslagen van gesprekken over goed bestuur die na invoering van het Kader Goed Bestuur gevoerd waren met besturen van instellingen en waarvan de toezichttrajecten ten tijde van het onderzoek afgerond waren. Deze inzage is met toestemming van het afdelingshoofd verleend. In totaal zijn de documenten geanalyseerd van 17 gesprekken over goed bestuur met besturen van 13 organisaties in de gehandicaptenzorg; bij een aantal van deze organisaties vonden in de loop van de periode meerdere gesprekken plaats.

Interviews

In totaal zijn 12 semigestructureerde interviews afgenomen met 11 respondenten (7 inspecteurs, 3 bestuurders, 1 gedragswetenschapper); met een van de respondenten zijn twee interviews afgenomen. De eerste 6 interviews hadden een verkennend karakter, primair gericht op de vormgeving van het toezicht op goed bestuur binnen de afdeling Gehandicaptenzorg en de vooronderstellingen en verwachtingen hierbij. Verdiepende interviews, gericht op de ervaringen met het toezicht, zijn daarna gevoerd met 3 inspecteurs en 3 bestuurders. Bij zowel de verkennende als de verdiepende interviews is gebruik gemaakt van een interview guide. Analyse van de interviews en transcripten vond plaats middels open en axiaal coderen.

Observaties en evaluatiegesprekken

Aanvankelijk was de afdeling Gehandicaptenzorg voornemens om in 2018 in het kader van risicotoezicht 10 gesprekken over goed bestuur te gaan voeren met grote organisaties in de gehandicaptenzorg. De planning van deze 'governancegesprekken', zoals ze destijds genoemd werden, werd door de afdeling Gehandicaptenzorg gedurende het onderzoek twee keer gewijzigd

vanwege andere meer urgente en complexe toezichttrajecten in combinatie met een beperkte personele capaciteit. Gesprekken werden vooruit geschoven dan wel geannuleerd. Dit geeft de dynamiek weer van het toezicht, maar lijkt ook te zeggen dat de gesprekken over goed bestuur een lagere prioriteit hebben dan andere vormen van toezicht. Uiteindelijk bleek het mogelijk om binnen de looptijd van het project 2 gesprekken over goed bestuur te observeren. Deze werden gevoerd met besturen van organisaties die door de IGJ in mate van risico voor de kwaliteit en veiligheid van zorg als 'groen' waren aangemerkt. Een derde observatie vond plaats na afloop van de looptijd van het project. Het betrof hier een gesprek met het bestuur van een 'oranje' organisatie. Ook deze derde observatie is nog meegenomen in het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan. De geobserveerde gesprekken vonden plaats op locatie van de zorgaanbieders en werden gevoerd door telkens twee inspecteurs. Aansluitend zijn met de betrokken inspecteurs en bestuurders evaluatiegesprekken gevoerd. In totaal ging het hierbij om 7 evaluatiegesprekken met 7 respondenten (3 bestuurders van 3 organisaties, 2 inspecteurs risicotoezicht, 2 inspecteurs incidententoezicht).

Reflectiebijeenkomst

In een reflectiebijeenkomst zijn de resultaten van de documentanalyse, interviews, observaties en evaluatiegesprekken bij elkaar gebracht en bediscussieerd met medewerkers van de afdeling Gehandicaptenzorg, hetgeen heeft bijgedragen aan het duiden van de bevindingen. Mede door eerdergenoemde wijziging van de planning heeft deze bijeenkomst pas na afloop van de looptijd van het project kunnen plaatsvinden. Gedurende de looptijd heeft de teamcoördinator risicogestuurd toezicht van de afdeling Gehandicaptenzorg gefungeerd als contactpersoon voor de onderzoekers.

2 Toezicht op goed bestuur in de praktijk

2.1 Opvattingen over toezicht houden op goed bestuur

Onder de respondenten heerste een breed gedragen opvatting dat toezicht houden op goed bestuur belangrijk is en dat aandacht voor gedrag en cultuur daarin van bijzondere betekenis is. Dat belang bleek terug te voeren op drie vooronderstellingen die bekend zijn uit de literatuur: 1) goede zorg vraagt om een open en veilige cultuur in de organisatie; 2) de 'tone at the top' beïnvloedt de cultuur (en het gedrag) in de gehele organisatie; en 3) een beheerscultuur in de organisatie, waarbij regels en controle de focus zijn en weinig ruimte bestaat voor vertrouwen en persoonsgerichte zorg, vormt een risico voor goede zorg in de gehandicaptenzorg. Daarnaast heeft het bestuur van een organisatie de verantwoordelijkheid om een open en lerende cultuur te bewerkstelligen, zoals onder meer blijkt uit de Governancecode Zorg (2017).

Wel hadden de respondenten verschillende opvattingen over wat het vertrekpunt van het toezicht op goed bestuur zou moeten zijn. Met andere woorden, wat moet de aanleiding zijn om met het bestuur in gesprek te gaan over goed bestuur? We konden in het onderzoek drie opvattingen onderscheiden, die sterk verband hielden met hoe de respondenten dachten over het doel en de bedoeling van toezicht houden op goed bestuur. Zo waren er respondenten die allesbepalend vonden of de kwaliteit en veiligheid van zorg in de organisatie al dan niet op orde is. Vanuit de gedachte dat de IGJ toezicht houdt op de kwaliteit en veiligheid van zorg werd dan gezegd dat er risicosignalen moeten zijn om met het bestuur in gesprek te gaan. Deels speelden hierbij voor deze respondenten ook overwegingen rondom effectiviteit en doelmatigheid een rol, zoals bleek uit de opmerking dat een organisatie leert vanuit concrete gebeurtenissen en een gesprek zonder aanleiding al snel verzandt in algemeenheden en de opmerking dat de voorbereiding van een gesprek tijd kost en er dus wel iets aan de hand moet zijn. Er waren daarentegen ook respondenten die het toezicht op bestuur loskoppelden van het risicotoezicht, in de zin dat zij ook waarde zagen in een gesprek over goed bestuur aan de voorkant van het toezicht. Het gesprek zou dan een in hoofdzaak open en waarderende insteek hebben en in principe met elke organisatie gevoerd moeten kunnen worden. Tot slot, werd het toezicht op bestuur door sommige respondenten hoofdzakelijk gezien als een middel om de meest passende toezichtstrategie voor een organisatie of voor de sector als geheel te bepalen. Argumenten om het gesprek met het bestuur aan te gaan, waren dan divers. Onder meer werden genoemd de grootte van een organisatie en het ontbreken van voldoende informatie over een organisatie. Effectiviteit en doelmatigheid van toezicht waren daarbij ook voor die respondenten belangrijke overwegingen.

2.2 Context van het gesprek over goed bestuur

De afdeling Gehandicaptenzorg maakt onderscheid tussen verschillende soorten gesprekken met bestuurders en verschillende soorten toezichtbezoeken. De verdeling tussen deze gesprekken en toezichtbezoeken verschilt. Afhankelijk van risico's, thematisch toezicht en prioriteiten kan de inzet immers elk jaar anders zijn. Feitelijk kan de besturing van een zorgorganisatie in elk van deze gesprekken en toezichtbezoeken aan de orde zijn of komen. Dit kan het lastig maken om het gesprek over goed bestuur zoals bedoeld in het Kader Goed Bestuur duidelijk te onderscheiden van andere

gesprekken met bestuurders. In het onderzoek bleek het mogelijk om onderscheid te maken tussen bezoeken die gericht zijn op het inventariseren van de kwaliteit en veiligheid van de zorg op een afdeling of locatie; gesprekken met het bestuur van een zorgaanbieder over de governance; en zogenoemde 'vijf voor twaalf'-gesprekken waarbij de IGJ al een maatregel op zak heeft en die plaats vinden bij de IGJ. Voor het eerste type toezicht wordt gebruik gemaakt van het in 2017 ontwikkelde Modulaire Kerninstrument Toezicht (MKI), een toezichtinstrument voor de ouderen- en gehandicaptenzorg dat aansluit op de kwaliteitskaders van beide sectoren. Het MKI bevat normen op het gebied van drie pijlers: persoonsgerichtheid van zorg (1); deskundigheid van de zorgverlener (2); en de sturing op kwaliteit en veiligheid van de zorg (3). Onder de derde pijler kan de governance onderwerp van gesprek zijn. In dat kader wordt bijvoorbeeld getoetst of de zorgaanbieder voorwaarden schept voor een cultuur gericht op leren en verbeteren. Daarmee wordt op locatieniveau gekeken naar cultuur. Het tweede type toezicht (de gesprekken met het bestuur van een zorgaanbieder over de governance) is dan te plaatsen binnen het Kader Goed Bestuur. Dit toetsingskader laat zoals gezegd zien wat de IGJ en NZa verstaan onder goed bestuur en verwachten van bestuurders en interne toezichthouders en gaat er daarbij vanuit dat pas een gesprek wordt gevoerd met de bestuurder wanneer er signalen zijn dat het niet goed gaat. Bij alle typen toezicht kan verder het afwegingskader Gezond Vertrouwen worden gebruikt, dat inspecteurs helpt om afwegingen omtrent vertrouwen in een zorgaanbieder te expliciteren en te onderbouwen. De gesprekstool die daarbij ontwikkeld is, helpt inspecteurs het risico en het vertrouwen in een zorgaanbieder in kaart te brengen en maakt het mogelijk dit met meerdere inspecteurs onafhankelijk van elkaar te meten en vervolgens te vergelijken. Om inspecteurs te vormen, wordt vanuit de IGJ een training over goed bestuur aangeboden. In principe moet elke coördinerend en/of senior inspecteur deze training volgen.

In de periode na invoering van het Kader Goed Bestuur heeft de afdeling Gehandicaptenzorg op verschillende manieren invulling gegeven aan het toezicht op goed bestuur. Daarin had het gesprek met het bestuur van een zorgaanbieder over de governance een belangrijke plaats. De vorm en de inhoud van dit gesprek, ook wel governancegesprek genoemd, varieerden in de eerste jaren evenwel sterk. Het gesprek werd ad hoc gevoerd, met een afwisselend doel en er kwam een verscheidenheid aan onderwerpen aan bod, meestal startend vanuit een aanleiding uit een vorig toezichtbezoek. Het bezoek van de IGJ varieerde verder van een gesprek met alleen de Raad van Bestuur (RvB) tot een onaangekondigd toezichtbezoek gevolgd door gesprekken met de Raad van Toezicht (RvT), de Cliëntenraad (CR) en de Ondernemingsraad (OR). Het gespreksverslag werd soms door de IGJ en soms door de zorgaanbieder opgemaakt. In 2018 ging de afdeling aan de slag met het verbeteren, structureren en formaliseren van haar aanpak op basis van de opgedane ervaringen. Daarbij werd ervoor gekozen om de term governancegesprek, waarachter inmiddels uiteenlopende verschijningsvormen schuilgingen, los te laten en te gaan werken met de meer omvattende term gesprek over besturen. Hieronder werden ten tijde van het onderzoek vijf verschillende soorten gesprekken met bestuurders begrepen, variërend in doel en daarmee ook in zwaarte en wijze van uitvoering. De gesprekken werden gedefinieerd in overleg en samenspraak met de afdeling Verzorging & Verpleging en het overzicht gaf zodoende uitdrukking aan de toezichtpraktijken van beide afdelingen. Voor de toezichtpraktijk van de afdeling Gehandicaptenzorg werden het nieuw gedefinieerde 'gesprek bestuurlijke keuzes' en het nieuw gedefinieerde 'gesprek goed bestuur' het meest relevant geacht. Aangezien in het onderhavige project de ervaringen met het (oude) governancegesprek zijn onderzocht, wordt die term hier aangehouden. Daarbij moet bedacht

worden dat de term verwijst naar een toezichtpraktijk die bij het verschijnen van deze rapportage mogelijk op belangrijke punten alweer anders vormgegeven is.

2.3 Het gesprek over goed bestuur ('governancegesprek')

Doel van governancegesprek

Het doel van een governancegesprek werd in het verleden niet altijd met zoveel woorden benoemd door inspecteurs van de afdeling Gehandicaptenzorg noch duidelijk vastgelegd. Dit is naar voren gekomen uit de verkennende en verdiepende interviews en ook uit de verslagen van de gesprekken die geanalyseerd zijn. De meeste van die gesprekken werden gepland na een signaal of melding of na een bestuurswisseling, wat in feite echter alleen informatie geeft over de aanleiding tot het gesprek. Wel kan uit de interviews en verslagen worden afgeleid dat inspecteurs in het algemeen verwachten dat ze zorgaanbieders meer kunnen aanzetten tot leren en verbeteren door zich in het toezicht te richten op de besturing (de bron) in plaats van op de waarneembare gevolgen daarvan op de locaties.

| *'Wij denken dat door kritische vragen te stellen of gewoon door vragen te stellen over deze onderwerpen.. en dat zien we ook.. organisaties in beweging komen.'*

Ook verwachten inspecteurs effectiever en doelmatiger toezicht te kunnen houden door de centrale besturing van een zorgorganisatie te onderzoeken in plaats van de losse locaties.

| *'Je kunt wel het ene na het andere bezoek brengen, maar dat legt de onderliggende oorzaak van die verschillen niet bloot.'*

In het verlengde hiervan werd in de interviews aangegeven dat inspecteurs het gesprek inzetten om de toezichtstrategie te kunnen bepalen. Is een bestuurder 'in control', dan kan meer op afstand toezicht worden gehouden door minder vaak toezichtbezoeken te brengen. Is een bestuurder niet of minder 'in control', dan zou dit reden kunnen zijn om juist intensiever toezicht te houden. Het blijkt vooralsnog niet het doel om een maatregel op te leggen op basis van het governancegesprek.

De selectie van zorgaanbieders

Wanneer het doel is de toezichtstrategie te bepalen, vindt selectie van de zorgaanbieders plaats op basis van de grootte van de organisatie en wat de IGJ al over de organisatie weet (uit eerdere toezichtbezoeken, uit signalen en meldingen die zijn ontvangen en uit de beschikbare cijfers). Deze selectie vindt bij de afdeling Gehandicaptenzorg plaats in teamverband. Het team selecteert 'groene' instellingen waarvan de IGJ mogelijk meer afstand kan nemen en 'rode' of 'oranje' instellingen die wellicht intensiever toezicht nodig hebben. Een aantal van de inspecteurs die wij gesproken hebben, gaf aan dat een governancegesprek met iedere zorgaanbieder gevoerd moet kunnen worden ongeacht of er een directe aanleiding is. Andere inspecteurs vonden dat het pas zin heeft om een dergelijk gesprek te voeren aan de hand van een specifieke aanleiding.

| *'Het is natuurlijk onzin dat wij alleen maar in actie komen als er iets niet goed is.'*

En:

'Er moet wel een aanleiding zijn. Ik ga niet zomaar met een bestuurder in gesprek. Er moet een signaal zijn..'

Het gesprek

Zorgaanbieders worden uitgenodigd voor een gesprek met twee inspecteurs. Het gesprek vindt plaats bij de zorgaanbieder. Wie er bij het gesprek zit varieert: de RvB wordt altijd uitgenodigd, soms zit daar de RvT, de OR en/of de CR bij. In het verleden zagen de inspecteurs deze partijen in aparte afspraken voorafgaand of na afloop van het gesprek met de RvB. Bij de governancegesprekken die geobserveerd zijn voor dit onderzoek lieten de inspecteurs het over aan de RvB wie deze bij het gesprek uitnodigde. Wat de RvB vervolgens deed, droeg bij aan het beeld dat de inspecteur zich vormde over de besturing. In de geobserveerde gesprekken vroegen de inspecteurs of iemand van de zorgaanbieder kon notuleren en een eerste versie van het verslag kon maken. Vooralsnog is het niet de bedoeling om deze verslagen openbaar te maken. De bevindingen van het gesprek worden kort besproken in het teamoverleg. Als er een gemengd beeld is van de besturing wordt er uitgebreider op ingegaan. De ervaringen van de inspecteurs met deze vorm van toezicht worden niet structureel met elkaar gedeeld.

De onderwerpen

In de geobserveerde gesprekken vroegen de inspecteurs een toelichting op het kwaliteitsrapport dat aanbieders van gehandicaptenzorg sinds 2017 verplicht moeten opstellen. Een goede voorbereiding van het gesprek met behulp van dit kwaliteitsrapport, bevindingen van eerdere toezichtbezoeken, signalen en meldingen die zijn ontvangen en beschikbare cijfers, wordt belangrijk geacht om meteen te kunnen doorvragen. In het kader van het project Goed Bestuur is een document met voorbeeldvragen opgesteld, dat nog altijd als handreiking dient voor de inspecteurs bij het voeren van een gesprek over goed bestuur. In de verslagen van eerdere governancegesprekken en in de geobserveerde gesprekken zijn onderwerpen uit het document te herkennen. De meeste vragen worden gesteld aan de RvB. Onderwerpen die ter sprake komen, zijn bijvoorbeeld personeelsbeheer (opleiden van werknemers, verloof), incidenten, interne audits, samenwerking tussen de RvB, RvT, CR en OR, en beleid (medicatie, vrijheidsbeperking, persoonsgerichte zorg). Om het bestuurlijk functioneren te onderzoeken, vragen inspecteurs hoe het bestuur om zou gaan met een dilemma. Het bestuur wordt ook gevraagd of het zelf nog onderwerpen heeft die het wil bespreken. Wanneer het bestuur punten agendeert, wordt dit gewaardeerd door de IGJ. De inspecteurs in het onderzoek benadrukten het belang van een open houding in de zin dat inspecteurs in het gesprek niet meteen oordelen. De bestuurder zal dan ruimte ervaren om te reageren, zo is de gedachte.

'Maak het niet te spannend. Ga gewoon met elkaar in gesprek. [...] Als je dat doet, dan krijg je heel veel informatie van een bestuurder.'

De inspecteurs die wij gesproken hebben, zeiden kritische vragen te stellen om door de verhalen van de bestuurders heen te kunnen prikken. Intenties zijn namelijk niet voldoende, zo gaven de inspecteurs aan; ze willen het terug kunnen zien in de uitvoering van de zorg en de resultaten daarvan. Dat kan tegenstrijdig lijken met het streven een open en onderzoekende houding te hebben zodat de bestuurder ruimte ervaart om te reageren en zich niet defensief opstelt. In de geobserveerde gesprekken stelden de inspecteurs kritische vragen en ze reageerden dan doorgaans begripvol op de antwoorden van het bestuur, bijvoorbeeld ook als gemeld werd dat de Zweedse

band nog wordt gebruikt. Deze werkwijze zou geduid kunnen worden als een manier om kritische vragen te stellen zonder dat de ander meteen in de verdediging schiet. De positieve houding van inspecteurs beoogt dan ertoe bij te dragen dat bestuurders open durven te zijn over waar zij tegenaan lopen. Niettemin vond een van de inspecteurs achteraf dat ze kritischer vragen had kunnen en mogen stellen.

Inspecteurs vragen ook naar de visie van bestuurders; wat is het idee achter hun beleid? Zijn ze consequent in het uitdragen van deze visie? Is deze visie terug te zien op de werkvloer?

Gebruik van Kader Goed Bestuur

Het Kader Goed Bestuur wordt niet met zoveel woorden benoemd in het gesprek tussen de IGJ en de RvB, maar dat betekent niet dat de onderdelen van het kader niet in het gesprek terugkomen. We hebben teruggelezen in de verslagen en teruggehoord in de interviews en observaties dat het grootste deel van het gesprek gaat over de systemen die de RvB heeft ingericht om zicht te hebben en te sturen op de kwaliteit en veiligheid van de zorg. Af en toe worden resultaten aangehaald, zoals het percentage cliënten dat vrijheidsbeperking ontvangt of het percentage werknemers dat gespecialiseerd is. Gedrag en cultuur werden in de geobserveerde gesprekken niet expliciet besproken, maar signalen daarvan werden wel uit de gesprekken opgehaald.

Gedrag en cultuur

Alle contacten met de zorgaanbieder kunnen bijdragen aan het beeld dat een inspecteur zich vormt van de cultuur in een organisatie. Dit varieert van een telefoontje voorafgaand aan het toezichtbezoek tot hoe de website eruit ziet of het locatiebezoek een tijdje geleden.

'Het zit erdoorheen. Hoe kom je binnen, hoe is de ontvangst, hoe wordt er doorgeschakeld, wat is de cultuur.. dat zegt mij al iets over besturen.'

Een belangrijk signaal is hoe de bestuurder reageert op de vragen van de inspecteur; wanneer de bestuurder met een open houding reageert en bijvoorbeeld erkent dat er iets fout is gegaan, wekt dat meer vertrouwen dan wanneer de bestuurder zich defensief opstelt.

'De Inspectie probeert uit deze houding af te leiden hoe het bestuur omgaat met kritiek in het algemeen.'

En:

'De transparantie en kwetsbaarheid van hier lopen we tegenaan is heel waardevolle informatie. Dat zegt iets over hoe die leercultuur eruit ziet. Een hoog ziekteverzuim, maar een duidelijk plan [...] geeft meer informatie dan een laag ziekteverzuim en geen toelichting.'

Inspecteurs kijken op verschillende manieren naar gedrag en cultuur in de besturing van een organisatie. Een manier om er zicht op te krijgen is door te kijken naar de achterliggende motivaties en waarden van het bestuur (de visie), ten tweede naar het gedrag van het bestuur als voorbeeld voor de rest van de organisatie, en ten derde naar of het bestuur zicht heeft op cultuur in de

organisatie en hoe het hierop stuurt. Voor alle drie deze manieren is het belangrijk om gevoelig te zijn voor zachte signalen.

Inspecteurs (h)erkennen dat op basis van deze ‘zachte’ signalen alleen geen uitspraken gedaan kunnen worden, en proberen daarom continu deze aan andere signalen in gedrag en cultuur, systemen en resultaten te toetsen. Ze vragen niet direct naar de cultuur in de organisatie of hoe hierop gestuurd wordt, maar proberen hier een indruk van te krijgen door te vragen naar concrete zaken, zoals of het bestuur zicht heeft op cliëntervaringen of hoe ze hun medewerkers opleiden. Soms vangen ze signalen op tijdens het governancegesprek in zowel verbale als non-verbale communicatie, zoals woordkeuze of blikken tussen bestuursleden, en ze kunnen deze bespreekbaar maken. Zo vroeg een inspecteur tijdens een governancegesprek dat wij observeerden, in reactie op blikken tussen bestuursleden:

| *‘Ik zie jullie naar elkaar kijken.. wat zit daarachter?’*

Cultuursignalen worden ook opgepikt wanneer de inspecteur vraagt naar de systemen: de omgang met fouten en meldingen van incidenten, het beleid rondom vrijheidsbeperking of de wijze van besluitvorming in het bestuur. Maar ook de manier waarop het gesprek gevoerd wordt, zegt iets over de cultuur: de omgangsvormen binnen de organisatie, in de omgang met de IGJ, en in de wisselwerking tussen de RvB en de RvT, OR en CR.

| *‘Dat kun je al zien op het moment dat je met haar door de gang loopt. Ze groet geen cliënten, ze groet geen medewerkers en de medewerkers doen een stapje opzij als ze langsloopt. Dat zegt iets over de cultuur die zo’n persoon maakt.’*

De vijf eigenschappen die volgens het Kader Goed Bestuur horen bij het onderdeel gedrag en cultuur (open en integer, omgevingsbewust en participatief, doelgericht en doelmatig, lerend en zelfreinigend en verantwoord en transparant) worden door zowel bestuurders als inspecteurs belangrijk gevonden voor een goede besturing. Die eigenschappen worden getoetst in de governancegesprekken, maar niet systematisch en ook niet allemaal tegelijk in hetzelfde gesprek.

Oordeels- en strategievorming

In de geobserveerde gesprekken probeerden de inspecteurs om tijdens het gesprek nog niet een oordeel te geven of anderszins te laten merken aan het bestuur wat zij ervan vonden. De inspecteurs vroegen naar concrete onderwerpen en probeerden daarmee een beeld te krijgen van twee belangrijke aspecten:

1. In hoeverre het bestuur ‘in control’ is van de organisatie. Inspecteurs letten hierbij onder meer op de volgende aspecten: Heeft het bestuur zicht op kwaliteitssignalen uit de organisatie? En handelt het bestuur vervolgens juist in reactie op die signalen? Is er voldoende urgentiebesef? Wanneer het bestuur zelf een goede kwaliteitscyclus heeft en de kwaliteit goed bewaakt, kan de IGJ wat meer op afstand toezicht gaan houden.
2. De openheid en transparantie van het bestuur over wat beter kan in de organisatie. Inspecteurs letten hierbij onder meer op de volgende aspecten: Geeft het bestuur eerlijk toe wat er (nog) niet goed gaat met betrekking tot incidenten, cliëntervaringen etcetera? Komt het bestuur zelf

met deze punten of pas als de inspecteur er expliciet naar vraagt? Een open houding van het bestuur geeft vertrouwen dat ze zelf naar de IGJ komen als er problemen zijn en leren van hun fouten.

De inspecteurs probeerden zich een beeld te vormen van de besturing en antwoord te geven op de vraag of het bestuur zelf voldoende zicht heeft op de organisatie en ingrijpt wanneer de kwaliteit en veiligheid van de zorg in het geding is. Een beheerscultuur in de organisatie wordt door de IGJ als negatief beoordeeld, omdat door de focus op regels en controle er minder ruimte is voor vertrouwen en persoonsgerichte zorg. Een goed verhaal is ook niet voldoende; de IGJ moet het kunnen zien in de resultaten of op locatie.

[..] dat je wel scherp moet blijven op andere signalen. Als je denkt van het is hier goed in control maar je krijgt toch signalen binnen vanuit andere hoeken.. dat het ook mogelijk is dat die control er niet is.'

Een van de voorwaarden om meer op afstand toezicht te houden is dat de zorgaanbieder optimale transparantie toont en contact opneemt als er iets niet goed gaat. Bij het bepalen van de toezichtstrategie houden inspecteurs rekening met de context van de organisatie. Als er bijvoorbeeld net een nieuwe bestuurder is benoemd of als een organisatie bijvoorbeeld net uit een dal komt, dan weegt dit mee.

3 Ervaringen met het toezicht: perspectief van bestuurders

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe het toezicht op goed bestuur vorm heeft gekregen binnen de afdeling Gehandicaptenzorg en hoe de afdeling het toezicht aan het door ontwikkelen is. In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van de interviews en evaluatiegesprekken met bestuurders van organisaties in de gehandicaptenzorg.

De bestuurders die wij hebben gesproken (n=6) ervoeren het gesprek over goed bestuur in het algemeen als prettig en nuttig. Ze gaven aan dat de IGJ in dit gesprek merkbaar een andere houding aanneemt dan in eerdere vormen van toezicht. Het merendeel van de bestuurders herkende hierin de open en onderzoekende houding die toezicht op goed bestuur van inspecteurs vraagt.

'Ze zijn van de afvinklijstjes naar transparantie en cultuur en gedrag gegaan. En ik vind dat je dat ook in de governancecode leest. Dus in die zin sluit het ook erg aan bij de veranderende opvattingen over de bestuurder.'

Een aantal bestuurders merkte echter ook op dat deze werkwijze, die meer gebaseerd is op vertrouwen in het bestuur, nog niet is doorgevoerd in alle vormen van toezicht. Het incidententoezicht lijkt nog wat in de controlerende sfeer plaats te vinden, zo gaven deze bestuurders aan.

'In de Inspectie zelf zitten twee hersenhelften voor mijn gevoel. Eentje die juist naar die lerende cultuur opschuift en eentje die veel meer op de incidenten zit..'

En:

'[...] dat onze omgeving ons wel eens in een andere modus drukt. Daar heeft de Inspectie ook een handje van..'

De bestuurders die dit opmerkten, legden een verband met de capaciteit van de afdeling Gehandicaptenzorg.

'Die governancegesprekken zijn de meest intensieve vorm van toezicht houden. Dus als je de mensen niet hebt, ga je naar een minder intensieve vorm terug en kom je weer in de oude systemen terecht.'

Verder gaven de bestuurders aan dat ze het fijn vinden om van de IGJ feedback te krijgen op hun besturing en dat ze behoefte hebben aan tips en inzichten in hoe andere besturen zaken aanpakken. Dat ze in het gesprek tekst en uitleg kunnen geven over de cijfers die de IGJ ziet, helpt volgens de bestuurders om een completer beeld te geven van de organisatie. Ze hechten er bovendien waarde aan om een band op te kunnen bouwen met een inspecteur, zodat wederzijds vertrouwen ontstaat, wat vereist dat eenzelfde inspecteur een aantal keren achter elkaar op gesprek komt.

Wat de bestuurders betreft mogen inspecteurs zich minder vanuit afvinklijstjes een oordeel vormen en meer vanuit hun intuïtie en het gevoel van vertrouwen dat onderling ontstaat. In dat kader werd het wel van belang geacht dat inspecteurs zich bewust zijn van de mogelijkheden en de onmogelijkheden van een bestuurder en dat een bestuurder niet altijd en overal 'in control' kan zijn.

'Vanuit het afvinklijstje moesten ze toch een strenge brief schrijven op een paar punten en dat is jammer.'

En:

'Wij moeten het hebben van die lerende cultuur en die soft controls en dat gevoel. En een inspecteur die ergens binnenloopt en direct bij binnenkomst al aanvoelt van dit is niet helemaal oké.. dat is een heel belangrijk signaal. En ik zou echt hopen dat ze die intuïtieve aanpak willen uitbreiden.'

De bestuurders waren van mening dat er voor gedrag en cultuur geen goede meetinstrumenten ontwikkeld kunnen worden. Volgens hen doen lijstjes ook geen recht aan de werkelijkheid. Transparantie en een lerende cultuur zijn volgens hen het belangrijkste voor de governance.

'Mijn ervaring als bestuurder is dat ik hier [transparantie en een lerende cultuur] het meeste mee bereik.'

De bestuurders hadden de indruk dat inspecteurs zich met het governancegesprek een goed beeld kunnen vormen over de besturing en specifiek ook van het gedrag en de cultuur in de organisatie. Ze zien weinig risico dat inspecteurs zich een verkeerd beeld vormen, mits dit beeld gebaseerd is op een jarenlange band of er triangulatie heeft plaatsgevonden.

Doel en bedoeling van het gesprek waren niet altijd duidelijk voor de bestuurders of werden pas later duidelijk. Dit leidde tot vragen over wat de IGJ van de bestuurders en eventuele andere stakeholders verwachtte en tot onzekerheid over het vervolg van het toezicht. Een aantal bestuurders vond het bijvoorbeeld onduidelijk waarom de RvT bij het gesprek aanwezig moest zijn, nu de inspecteurs de RvT vervolgens geen vragen stelden. Daarom zou het volgens de bestuurders goed zijn om vooraf het Kader Goed bestuur toegestuurd te krijgen en daarbij de informatie te ontvangen dat de wijze van besturing het onderwerp van gesprek is.

4 Ervaringen met het toezicht: perspectief van inspecteurs

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews en evaluatiegesprekken met inspecteurs van de afdeling Gehandicaptenzorg weergegeven, voor zover deze betrekking hadden op hun ervaringen met het toezicht op goed bestuur.

De inspecteurs die wij hebben gesproken (n=6), ervoeren het als positief om het gesprek over goed bestuur te voeren en hadden het idee dat ze met dit gesprek een goed beeld kregen van de besturing binnen een organisatie. Ze gaven aan vertrouwd te zijn met het hanteren van een intuïtieve aanpak, waarin het gevoel van vertrouwen in de besturing van de organisatie bepalend is.

'Ik heb heel veel ervaring en ik heb geleerd dat mijn professionele intuïtie de juiste is. Ik kan daar handen en voeten aan geven. Ik kan daar woorden aan geven. Ik durf dat ook.'

Het merendeel van de inspecteurs zei om deze reden geen behoefte te hebben aan meer of andere instrumenten of hulpmiddelen om toezicht te houden op goed bestuur. Deze inspecteurs vonden het weliswaar goed dat werkprocessen vastgelegd werden, zoals ten tijde van het onderzoek gebeurde in het kader van de nieuw gedefinieerde gesprekken over besturen, maar benadrukten daarbij dat er wel ruimte moet blijven om in de context van de organisatie en op basis van de eigen professionaliteit invulling te geven aan het toezicht.

Een aantal inspecteurs zei er behoefte aan te hebben om meer te leren van elkaar, zowel binnen als buiten de eigen afdeling. Dit had vooral betrekking op het interpreteren en duiden van signalen over gedrag en cultuur, omdat het lastig kan zijn om deze signalen te valideren. De inspecteurs benoemden in dat verband ook dat de manier waarop inspecteurs het onderdeel gedrag en cultuur toetsen niet eenduidig is; de een focust op achterliggende motivaties ('de vraag achter de vraag'), terwijl de ander expliciet naar de zachte signalen vraagt en nagaat hoe een bestuurder met die zachte signalen omgaat.

Het valideren van gedrag- en cultuursignalen is belangrijk voor de legitimiteit van het toezicht, maar de inspecteurs kunnen daarbij naar eigen zeggen hun gevoel van vertrouwen niet altijd goed kwijt. Ze proberen dan dit gevoel bespreekbaar te maken en te toetsen bij het bestuur. Wanneer het theoretische geval wordt voorgelegd dat een zorgaanbieder een ongewenste cultuur en ongewenst gedrag laat zien, maar wel goede resultaten heeft, zijn de inspecteurs het erover eens dat ingrijpen niet gepast is. Het kan wel aanleiding zijn om de vinger aan de pols te houden en weegt dus mee bij het bepalen van de toezichtstrategie.

De inspecteurs achten het van belang om in het toezicht op goed bestuur objectief en kritisch te blijven. Ze benoemen in dit kader een aantal valkuilen, zoals onevenredig veel gewicht hangen aan gedrag en cultuur, de opgebouwde relatie met de bestuurder een objectieve blik in de weg laten staan, en het niet voldoende in het oog houden van de context van de organisatie.

'Als iemand echt heel narcistisch is, dan ga je zelf in jezelf aan het knokken om toch te overtuigen.. of denk je van oké, een narcist, wat heeft die nodig?'

Het merendeel van de inspecteurs gaf aan soms een tweestrijd te voelen: het is van oudsher niet de bedoeling om het bestuur advies te geven, want dit is niet de rol van een inspecteur, maar dat lijkt wel waar een bestuurder soms behoefte aan heeft. Bij de observaties van de governancegesprekken zagen we dat de inspecteurs op verzoek van het bestuur advies gaven of ervaringen van andere zorgaanbieders deelden. De inspecteurs gaven in dat kader ook aan voldoening te ervaren wanneer ze het idee hebben dat een bestuurder groeit door het gesprek met de IGJ.

5 Discussie en aanbevelingen

5.1 Zoektocht naar effectief en doelmatig toezicht

In het toezicht door publieke toezichthouders worden vier uitgangspunten gehanteerd: vertrouwen in bestuur als basis (1); zelfregulering door veldnormen (2); extern toezicht als sluitstuk (3); en geen vermenging van verantwoordelijkheden van intern en extern toezicht (4). Deze uitgangspunten impliceren een zekere terughoudendheid in het toezicht dat een publieke toezichthouder uitoefent. Daarbij past dat pas wordt ingegrepen wanneer daartoe aanleiding bestaat. De inbedding van het toezicht op goed bestuur in het risicotoezicht van de IGJ moet vooral in die context begrepen worden. In het Meerjarenbeleidsplan 2016-2019 (IGZ, 2016) heeft de IGJ het als volgt geformuleerd:

‘De IGZ zet vanaf 2016 een nieuw toezichtinstrument in om de kwaliteit van bestuur en besturing van instellingen te toetsen in die situaties waarin gereede twijfel bestaat over de kwaliteit ervan. Tegen (dreigend) falende bestuurders treedt de IGZ eenduidig en scherp op en zij legt sancties op waar grenzen worden overschreden.’

Goed bestuur is hiermee doel van het risicogestuurd toezicht geworden, waarbij vertrouwen in het bestuur als uitgangspunt geldt. Bestuurders die zich in gesprekken met de IGJ toetsbaar opstellen en die lerend vermogen of verbeterkracht tonen, kunnen rekenen op meer vertrouwen dan zij die zich niet of minder toetsbaar opstellen en dat lerend vermogen of die verbeterkracht niet of minder tonen. Een schending van het vertrouwen zal leiden tot strengere handhaving. Toezicht op goed bestuur gaat daarmee nadrukkelijk niet over toezicht met behulp van afvinklijstjes. Het gaat volgens de literatuur over responsief toezicht en het vormen van een integraal beeld waarbij de expertise van de toezichthouder (‘fingerspitzengefühl’) belangrijk is en waarvoor ook speciale vaardigheden nodig zijn (Stoopendaal, 2016). Het onderzoek bevestigt deze inzichten uit de literatuur, waar het de intuïtieve aanpak en de kennis en ervaring van inspecteurs identificeert als sterke punten in het toezicht.

Het operationaliseren van een werkwijze voor toezicht op goed bestuur waarin responsief toezicht kan gedijen, blijkt evenwel geen gemakkelijke opgave. In het onderzoek is dit het meest duidelijk naar voren gekomen in de gesprekken met bestuurders waarbij een sterke nadruk werd gelegd op incidenten die in de organisatie hadden plaatsgevonden. In deze gesprekken bestond minder ruimte voor het aangaan van de dialoog met het bestuur dan in gesprekken die meer gericht waren op trends en ontwikkelingen binnen de organisatie. Het waren ook de meer incidentgebaseerde gesprekken waarover de respondenten zeiden dat daarin nog het oude denken merkbaar was in de zin dat ze zich gecontroleerd voelden. Het is aannemelijk dat wanneer bestuurders zich gecontroleerd voelen er minder ruimte is voor de responsiviteit waar de IGJ in haar toezicht naar streeft. Zoals een van de respondenten aangaf, kun je dan als bestuurder ‘in de verdediging schieten’ en minder open staan voor leren en verbeteren.

Het is deze spanning tussen dialoog en controle die kenmerkend is voor de complexiteit van toezicht houden op de besturing van organisaties. Hoe als inspecteur om te gaan met die complexiteit, op een manier dat bestuurders worden aangezet tot goed bestuur zonder hen de vrijheid te ontnemen om

in de context van de eigen organisatie te sturen op kwaliteit en veiligheid, is de kernvraag. Het verdient daarom aanbeveling dat inspecteurs verder ervaring opdoen met de intuïtieve aanpak in het toezicht op goed bestuur. Daarbij moet bedacht worden dat toezicht op goed bestuur in de praktijk van de afdeling Gehandicaptenzorg meer is dan alleen een doel op zich. Het is daarnaast een middel om op de meest effectieve en doelmatige wijze toezicht te houden op de sector. Meer vertrouwen in een zorgaanbieder houdt dan in dat de IGJ meer op afstand toezicht houdt en de beschikbare capaciteit gebruikt voor het toezicht op zorgaanbieders waar minder zicht of vertrouwen in bestaat. Dit verklaart mede de rol en functie die het gesprek met het bestuur om een indruk te krijgen van de governance bij grote organisaties (het 'governancegesprek'), naast en in aanvulling op andersoortige gesprekken over besturen, is gaan vervullen in het toezicht van de afdeling Gehandicaptenzorg. Onderzoek naar de voorwaarden waaronder het gesprek over goed bestuur kan bijdragen aan effectief en doelmatig toezicht lijkt daarom aangewezen.

5.2 Over doel en bedoeling van het gesprek over goed bestuur

De afdeling Gehandicaptenzorg heeft sinds de inwerkingtreding van het Kader Goed Bestuur op uiteenlopende manieren invulling gegeven aan het toezicht op goed bestuur. Het gesprek over goed bestuur heeft daarin een prominente plaats gekregen. Inspecteurs blijken dit gesprek zowel preventief als reactief in te zetten. Een zuiver preventief gesprek vindt plaats aan de voorkant en is gericht op het verzamelen van informatie over de besturingsprocessen binnen de organisatie en heeft geen aanleiding anders dan dat de IGJ daarover onvoldoende informatie heeft. Een zuiver reactief gesprek wordt gevoerd naar aanleiding van een risicosignaal uit de toezichtpraktijk. Dit signaal kan betrekking hebben op de zorg maar ook op de organisatie daarvan. Getoetst wordt of de bestuurder: het signaal (h)erkent; besef heeft van urgentie; handelt (niet alleen intentioneel gedrag toont); en open en transparant is richting interne stakeholders (RvT, CR/VR, OR) en de IGJ. De gesprekken die wij bij de afdeling Gehandicaptenzorg geobserveerd hebben, waarbij inspecteurs naar aanleiding van het kwaliteitsrapport met het bestuur in gesprek gingen, zijn dan te duiden als een mengvorm. Risicosignalen uit het rapport of andere bronnen wogen immers mee in de selectie voor een gesprek, terwijl het gesprek toch open en onderzoekend bedoeld was.

Het gesprek met het bestuur is aldus als instrument sterk bepalend geworden, zo laat het onderzoek zien, voor het interpreteren en duiden van signalen die uit het kwaliteitsrapport van een zorgaanbieder of andere bronnen naar voren komen en de daaropvolgende strategievorming. Uit het onderzoek is echter ook naar voren gekomen dat gesprekken met verschillende doelen gevoerd worden en dat inspecteurs die doelen niet altijd duidelijk onderscheiden in de werkwijze die zij volgen. Helderheid over doel en bedoeling van een gesprek met het bestuur is uitermate belangrijk, omdat het risico bestaat dat anders effectiviteit en doelmatigheid wordt verspeeld. Ook de ervaringen van bestuurders lijken in deze richting te wijzen, waar zij aangeven dat onduidelijkheid over doel en bedoeling van het toezicht vragen en onzekerheid kan meebrengen. Dat de afdeling Gehandicaptenzorg samen met de afdeling Verpleging & Verzorging een onderverdeling heeft gemaakt van gesprekken over besturen, valt in dat kader toe te juichen. Het onderscheid tussen het nieuw gedefinieerde 'gesprek bestuurlijke keuzes' en het nieuw gedefinieerde 'gesprek goed bestuur' lijkt ook aan te sluiten bij de onderverdeling in preventieve en reactieve governancegesprekken zoals hiervoor omschreven. Daarbij is het wel zaak ook in de uitvoering de verschillende soorten gesprekken goed te blijven onderscheiden en bij het verder ervaring opdoen

zoals hiervoor aanbevolen ook op gecontroleerde en systematische wijze te onderzoeken onder welke voorwaarden het gesprek over goed bestuur kan bijdragen aan effectief en doelmatig toezicht. Omdat goede governance meer is dan alleen goed bestuur en bestuurder en interne toezichthouder beiden verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de governance, verdient het aanbeveling daarbij specifiek te overdenken hoe inspecteurs zich in het toezicht dienen te verhouden tot de interne toezichthouder. Hoewel de IGJ zich ten doel stelt ook meer de verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder aan te spreken, lijkt de rol van de interne toezichthouder in het gesprek over goed bestuur vooralsnog beperkt.

5.3 Gedrag en cultuur als indicator in het toezicht

Aansluitend bij de bredere beweging in denken over kwaliteit en veiligheid, namelijk dat verbetering meer gezocht moet worden in cultuur en omgang dan louter in vormen van controle, wordt in het toezicht ook aandacht besteed aan de cultuur in een organisatie (NVTZ & Broosz, 2017). In de literatuur worden verschillende typen organisatiecultuur onderscheiden en worden ook verschillende modellen beschreven die organisatiecultuur verklaren (Straathof, 2009). Wat alle modellen wel gemeen hebben, is dat cultuur wordt gezien als een product van overtuigingen, waarden of mindset, dat interacteert met de omgeving, arena of praktijk en resulteert in gedrag. Toezicht op gedrag en cultuur is in andere sectoren een waardevolle aanvulling gebleken op de meer traditionele vormen van toezicht omdat het de gedragsoorzaken aan de orde stelt die de prestaties en het risicoprofiel van de instelling beïnvloeden en dus van belang zijn voor de stabiliteit c.q. continuïteit van de organisatie. Zo besteedt De Nederlandsche Bank (DNB) sinds 2010 in zijn toezicht specifiek aandacht aan gedrag en cultuur en voert daartoe zogenoemde gedrag en cultuur-onderzoeken uit (DNB, 2013). In gedrag en cultuur-onderzoeken wordt bij de financiële instelling een besluitvormingsproces geanalyseerd op basis van documentanalyse en beoordelen de bestuurders van de instelling zichzelf op besluitvorming, leiderschap en communicatie. Vervolgens worden de bestuurders geïnterviewd, gericht op gedrag, drijfveren en gedachtegang, en wordt de dynamiek in een bestuursoverleg geobserveerd. De cultuur binnen de organisatie wordt gemeten middels een vragenlijst aan de werknemers. In een evaluatie van het toezicht liet DNB enkele jaren geleden weten dat de effecten van de gedrag en cultuur-onderzoeken positief waren (DNB, 2015a). De waarde van het inzichtelijk maken van de cultuur in een organisatie ligt erin dat het voorspelt hoe een organisatie zich in voorkomende gevallen zal gedragen; bij een goede cultuur reageert de organisatie adequaat op ontwikkelingen en kun je daar ook op vertrouwen.

In de literatuur worden niettemin vraagtekens gezet bij de plaats die gedrag en cultuur lijken te krijgen in het toezicht (Stoopendaal & Van de Bovenkamp, 2018). Het gaat dan vooral om de aandacht die daarbij uit lijkt te gaan naar het gedrag van bestuurders. Een risico ligt inderdaad op de loer. Onevenredig veel gewicht toekennen aan het gedrag van bestuurders zou de legitimiteit van het toezicht kunnen aantasten omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met weeffouten in de sector en feilbaarheid van menselijk handelen in het algemeen. In de literatuur wordt daarom van belang geacht om individueel bestuurlijk gedrag altijd te bezien in relatie tot de bestuurlijke ordening, besturingsmechanismen en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen een organisatie en dit gedrag ook te plaatsen binnen de context van maatschappelijke verwachtingen en professionele verplichtingen (Halsema, Februari, Van Kalleveen, & Terpstra, 2013). 'Goed bestuur is het geheel en niet alleen gedrag en cultuur', zoals een van de respondenten in het onderhavige onderzoek het

typeerde. Er zit bovendien nog een heel gat tussen goed gedrag en een goede cultuur aan de ene kant en goede zorg aan de andere kant. Omdat de kwaliteit en veiligheid van zorg afhankelijk is van vele factoren, waaronder contextfactoren, is de voorspellende waarde van gedrag en cultuur beperkt.

Een methodiek die zich specifiek richt op het inzichtelijk maken van gedrag en cultuur zoals in de financiële sector, hanteert de IGJ niet. Het onderzoek laat zien dat in het risicotoezicht van de afdeling Gehandicaptenzorg gedrag en cultuur een onderdeel is waarover inspecteurs signalen ophalen die vertrouwen geven (of juist niet). Zij halen die signalen op uit het kwaliteitsrapport, uit signalen en meldingen die de IGJ ontvangt en uit de contacten met de organisatie tijdens toezichtbezoeken of gesprekken over goed bestuur. Het gaat hierbij om zachte signalen, die moeten worden geduid (Wallenburg, Kok, & Bal, 2019). Inspecteurs doen dit door hun bevindingen rondom gedrag en cultuur te relateren aan informatie uit andere bronnen. Inspecteurs (h)erkennen dat het lastig kan zijn om de cultuur van een organisatie inzichtelijk te maken (op een manier dat zij daarover uitspraken kunnen doen). Zowel inspecteurs als bestuurders benadrukken evenwel dat het niet de taak is van de IGJ om de organisatiecultuur te meten. Zij achten het belangrijk dat inspecteurs een gevoel krijgen bij de cultuur (door signalen op te pikken) en dat gevoel gebruiken als uitgangspunt voor het gesprek over de besturing van de organisatie (intuïtieve aanpak). Bestuurders motiveren om te leren en te verbeteren blijkt een sterk oogmerk van het gesprek, naast onderzoeken en toetsen of de kwaliteit van de besturing voldoet. Het duiden van gedrag en cultuur is echter niet gemakkelijk. Er zijn valkuilen. Zo bevestigt het onderzoek dat waarneming en interpretatie van gedrag nooit helemaal objectief zijn en dat in de contacten tussen bestuurder en inspecteur altijd sprake is van wisselwerking binnen de inter-persoonlijke communicatie. Ook kunnen bestuurders wenselijk gedrag vertonen in de contacten met de IGJ en is het mogelijk dat inspecteurs een blinde vlek ontwikkelen voor een organisatie of bestuurder. Het is in dat kader in ieder geval aan te bevelen dat de afdeling Gehandicaptenzorg haar bevindingen ten aanzien van goed bestuur en specifiek gedrag en cultuur na afloop van een gesprek in teamverband bespreekt en de uitkomsten hiervan (bevindingen, conclusies, afspraken) vastlegt. Dit kan gezamenlijke normvinding bevorderen.

5.4 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek kent een aantal beperkingen die nauw met elkaar samenhangen. Ten eerste beperkte het onderzoek zich tot de afdeling Gehandicaptenzorg en hebben vooral inspecteurs van het team risicotoezicht geparticipeerd in het onderzoek. De resultaten zijn daarom moeilijk extrapoleerbaar naar andere afdelingen van de IGJ respectievelijk het incidententoezicht. Het discussiepunt over de spanning tussen dialoog en controle lijkt wel te worden herkend in het project Just Culture (2017-2019). Ook zijn de resultaten over het duiden van gedrag en cultuur te vergelijken met de resultaten van het project Soft Signals (2018). Niettemin verdient het aanbeveling om in breder verband dan wel op een hoger abstractieniveau te onderzoeken hoe gedrag en cultuur als onderdeel van het toezicht op goed bestuur zodanig in het toezicht van de IGJ geïmplementeerd kunnen worden dat inspecteurs in staat zijn om op een legitieme en effectieve wijze toezicht hierop te houden.

Een tweede beperking ligt in de selectie van inspecteurs en bestuurders om te participeren in het onderzoek en in het aantal observaties dat uiteindelijk kon plaatsvinden. Inspecteurs en bestuurders voor de interviews zijn benaderd via de teamcoördinator risicogestuurd toezicht van de afdeling

Gehandicaptenzorg. Hoewel er behoudens de ruime ervaring van de participerende inspecteurs geen concrete aanwijzingen zijn van een selectiebias, valt deze ook niet uit te sluiten. Dat slechts drie gesprekken over goed bestuur geobserveerd zijn, die bovendien varieerden want het betrof twee 'groene' en een 'oranje' organisatie, tast op zich de betrouwbaarheid van de resultaten aan. Door te kiezen voor een getrianguleerde onderzoeksopzet, bestaande in verschillende methoden van onderzoek, waarbij de resultaten van de documentanalyse, interviews, observaties en evaluatiegesprekken voortdurend in onderlinge relatie gezien zijn, is deze aantasting zoveel als mogelijk beperkt.

Verder geldt als een beperking dat het toezicht op goed bestuur zich gedurende de looptijd van het project is blijven ontwikkelen. Ook de afdeling Gehandicaptenzorg is hun werkwijze tijdens het onderzoek gaan overdenken en heeft daarin aanpassingen gedaan. Het is voorstelbaar dat dit de meningen en ervaringen van de respondenten heeft beïnvloed. In dat verband merken wij tevens op dat het project zowel in de oorspronkelijke als in de herziene vorm gestart is vanuit de vooronderstelling dat toezicht houden op goed bestuur en in het bijzonder gedrag en cultuur een ingewikkelde opgave is voor de inspecteurs van de afdeling Gehandicaptenzorg. De inspecteurs die wij gesproken hebben, konden naar eigen zeggen goed uit de voeten met het toezicht en met de instrumenten en aanvullende hulpmiddelen die beschikbaar zijn. Wel hadden zij behoefte om meer van elkaar te leren waar het gaat om het duiden en interpreteren van signalen over gedrag en cultuur. De mogelijkheid bestaat dat door de verdere ontwikkeling van het toezicht een discrepantie is ontstaan tussen opdracht en actuele behoefte.

Tot slot, hebben ook wij als onderzoekers een ontwikkeling doorgemaakt. Wij waren nieuw in de AWT en hadden tijd nodig om inzicht te krijgen in het thema en in de uitdagingen die onderzoek doen naar toezicht meebrengt. Iets vergelijkbaars gold voor de afdeling Gehandicaptenzorg die tot dan toe geen ervaring had met participeren in een onderzoek binnen de AWT en wat dit vraagt van een afdeling en de inspecteurs. Het is aannemelijk dat dit van invloed is geweest op het verloop van het project en de diepgang die daarin bereikt kon worden. Het verdient aanbeveling de leerpunten uit de samenwerking tussen de onderzoekers en de IGJ te gebruiken om de organisatie van onderzoeken binnen de AWT waar nodig te verbeteren.

Gelet op voornoemde beperkingen moeten de resultaten van het onderzoek voorzichtig behandeld worden.

5.5 Concluderend

Ondanks de beperkingen van het onderzoek, kan geconcludeerd worden dat toezicht op goed bestuur een weg is die partijen willen blijven volgen. Wel heeft het onderzoek een aantal uitdagingen daarin blootgelegd. Het vinden van de juiste balans tussen dialoog en controle verdient in dat kader bijzondere aandacht. Dat geldt ook voor het duiden en interpreteren van signalen over gedrag en cultuur en, in het verlengde hiervan, het bepalen van de plaats die gedrag en cultuur kan en mag hebben in de oordeels- en strategievorming. De flexibiliteit die de afdeling Gehandicaptenzorg bij de inzet en de inrichting van gesprekken met bestuurders beoogt, vraagt van inspecteurs bovendien om richting bestuurders duidelijk te zijn over het doel en de bedoeling van een gesprek over goed

bestuur. Effectiviteit en doelmatigheid van het toezicht kunnen anders verloren gaan. In dat licht adviseren wij de afdeling Gehandicaptenzorg het volgende:

1. Blijf ervaring opdoen met de intuïtieve aanpak in het toezicht op goed bestuur en onderzoek op gecontroleerde en systematische wijze onder welke voorwaarden het gesprek over goed bestuur kan bijdragen aan effectief en doelmatig toezicht.
2. Bevorder de onderzoekende dialoog in het gesprek over goed bestuur en verschaf bestuurders in dat kader meer duidelijkheid over het doel en de bedoeling van het gesprek over goed bestuur, richt het werkproces hierop in en bepaal ook hoe de IGJ zich daarbij verhoudt tot de interne toezichthouder.
3. Bespreek de bevindingen van een gesprek over goed bestuur, in het bijzonder ten aanzien van gedrag en cultuur, in teamverband en leg de uitkomsten hiervan (bevindingen, conclusies, afspraken) vast. Daarbij zijn ook feedback en evaluatie waarbij inspecteurs ervaringen met elkaar kunnen delen belangrijk.

Literatuur

AFM (2016). *Onderzoek naar gedrag en cultuur: Hoe gaat het in zijn werk?* Amsterdam.

Bekkers, V., Steijn, B., de Kool, D., Siep, P., Straathof, A., & Jansen, M. (2015). *Behoorlijk bestuur van onderwijsinstellingen: Eindrapportage*. Rotterdam.

Bijloos, S., van der Scheer, W., & van Veen-Berkx, L. (2017). *Bestuurders in beeld: Vijftien jaar onderzoek naar het besturen van zorgorganisaties*. Utrecht: De Tijdstroom.

Bokhorst, M., van Genugten, M., Oude Vrielink, M., & Schillemans, Th. (2018). Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur: Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren. *Bestuurskunde*, 27(4), 3-29.

Bökkerink, M.J., & Veldhuis, I. (2011). Toezicht op gedrag en cultuur. In *Jaarboek Compliance 2011* (p. 151-164).

Brancheorganisaties Zorg (2017). *Governancecode Zorg*. Utrecht.

Centraal Planbureau (2013). *De governance van semi-publieke instellingen*. Den Haag.

Commissie Governance NVZD (2015). *Governance in de zorg: Over besturing en bestuurders in de zorg anno 2015*. Zeist: NVZD.

van Dijk, F. (2017). De nieuwe Governancecode Zorg toegelicht. *de Compliance Officer, ...*, 14-17.

DNB (2013). *Toezicht-methodeken gedrag en cultuur*. Amsterdam.

DNB (2015a). *Gedrag en cultuur in de Nederlandse financiële sector*. Amsterdam.

DNB (2015b). *Supervision of behaviour and culture: Foundations, practice and future developments*. Amsterdam.

van Ees, H., Gabrielsson, J., & Huse, M. (2009). Toward a behavioral theory of boards and corporate governance. *Corporate Governance*, 17(3), 307-19.

Grit, K., Bal, R., Bomhoff, M., & Friele, R. (2016). *Toezicht in onzekere situaties: Op zoek naar een passend toezichtkader in een veranderende gezondheidszorg*. Rotterdam: Marketing & Communicatie iBMG.

de Haan, J., & Jansen, D.-J. (2011). *Corporate culture and behaviour: A study*. DNB Working Paper No. 334.

Halsema, F., Februari, M., van Kalleveen, M., & Terpstra, D. (2013). *Een lastig gesprek: Advies Commissie Behoorlijk Bestuur*.

- IGJ (2018a). *Werkplan IGJ 2019: Gezond vertrouwen*. Utrecht.
- IGJ (2018b). *Vertellen telt: Rapportage over het vernieuwde Kwaliteitskader Gehandicaptenzorg en het Kwaliteitsrapport*. Utrecht.
- IGJ i.o. (2017). *Werkplan 2018: Kijken met andere ogen*. Utrecht.
- IGZ (2009). *Staat van de Gezondheidszorg 2009: De vrijblijvendheid voorbij*. Den Haag.
- IGZ (2011). *Toezichtkader Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid*. Utrecht.
- IGZ (2015). *Werkplan 2015*. Utrecht.
- IGZ (2016a). *Meerjarenbeleidsplan 2016-2019: Gezond vertrouwen*. Utrecht.
- IGZ (2016b). *Werkplan 2016*. Utrecht.
- IGZ (2017a). *Goed bestuur en veilige cultuur; vereisten voor goede zorg: Raad van bestuur UMC Utrecht teveel op afstand*. Utrecht.
- IGZ (2017b). *Werkplan IGZ 2017*. Utrecht.
- IGZ & NZa (2016). *Toezicht op Goed Bestuur: Voor bestuurders en toezichthouders in de zorg*. Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Verantwoording over goed bestuur in het funderend onderwijs: Verkennend onderzoek naar verantwoording over wettelijke vereisten voor goed bestuur in jaarverslagen in het funderend onderwijs*. Utrecht.
- de Kam, D., van Bochove, M., & Bal, R. (2017). *Toezicht houden op veranderingen in governance: Ziekenhuisfusies en het medisch specialistisch bedrijf*. Rotterdam: Marketing & Communicatie ESHPM.
- Landelijke stuurgroep kwaliteitskader gehandicaptenzorg (2017). *Kwaliteitskader gehandicaptenzorg: Landelijk kader voor zorg onder de Wlz ('Kerndocument Kwaliteitskader GHZ: 2017-2022')*. Utrecht.
- Legemaate, J., et al. (2013). *Thematische Wetsevaluatie bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van zorg*. Den Haag: ZonMw.
- Ministerie van BZK (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Breda: Koninklijke Broese en Peereboom.
- NVTZ (2014). *Zienderogen Beter: Gids voor intern toezicht op kwaliteit van zorg*. Utrecht.
- NVTZ (2016). *Zienderogen Beter II: Veiligheid in perspectief*. Utrecht.

NVTZ & Broosz (2017). *Van controle naar dialoog: Pionieren voor nieuw toezicht in zorg en welzijn*. Utrecht/Arnhem.

Piena, J., & Christensen, C. (2013). Gedrag & Cultuurtoezicht: DNB en AFM boeken resultaat met toezicht op Gedrag & Cultuur. In *Jaarboek Compliance 2013* (p. 241-255).

Poortvliet, P., & Lameris, P. (2016). *Evaluatie van de proeftuinen vernieuwing kwaliteitskader gehandicaptenzorg*. Rijswijk: Bosman & Vos.

RVZ (2009). *Governance en kwaliteit van zorg*. Den Haag.

Rutz, S.I. (2017). *Practicing reflexive regulation*. Rotterdam: EUR.

van der Scheer, W., & Stoopendaal, A. (2018). *Kleurrijke zorg: Sectorbeeld Gehandicaptenzorg 2017*. Rotterdam: Erasmus Centrum voor Zorgbestuur.

Sørensen, J.B. (2002). The strength of corporate culture and the reliability of firm performance. *Administrative Science Quarterly*, 47(1), 70-91.

Spronk, S., Buijze, H., Zwietering, P., Friele, R., & Robben, P. (2017). Ontwikkeling van een afwegingskader vertrouwen voor toezichthouders: Lessen uit de praktijk van de IGJ. *Tijdschrift voor Toezicht*, 8(3), 16-25.

Steffes, J., & Pelzer, H. (2011). Behavioural governance - een noodzakelijke aanvulling: Gedrag bepaalt effectiviteit van codes. *Goed Bestuur, ...*(2), 38-44.

Stoopendaal, A. (2016). *Al doende leren: Een essay over de experimentele zoektocht naar toezicht op zorgbesturing door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Rotterdam: Marketing & Communicatie iBMG.

Stoopendaal, A., & van de Bovenkamp, H. (2018). Naar bestuursgericht toezicht in de zorg: Een zoektocht naar passendheid. *Bestuurskunde*, 27(4), 30-41.

Stoopendaal, A., & de Bree, M. (2014). *Evaluatieonderzoek Systeemtoezicht op kwaliteit en veiligheid in de zorg: Fase 1. Ontwikkeling van het instrumentarium en eerste ervaringen*. Rotterdam: iBMG/EUR.

Stoopendaal, A., de Bree, M., Keuter, F., & Robben, P. (2014). Systeemtoezicht in de Nederlandse gezondheidszorg: Een experimentele innovatie van toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 5(2), 27-46.

Straathof, A. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering: Inzicht, meten, sturen*. Delft: Uitgeverij Eburon.

VTOI (2016). *Beter toezien: Over de maatschappelijke waarde van het onderwijs en het belang van toezicht daarop*. Zoetermeer.

Wallenburg, I., Kok, J., & Bal, R. (2019). *Omgaan met soft signals in het toezicht: Signaleren, interpreteren en duiden van risico's in de zorg door de IGJ*. Rotterdam: Erasmus School of Health Policy & Management.

Weinzimmer, L.G., Franczak, J.L., & Michel, E.J. (2008). Culture performance research: Challenges and future directions. *Journal of Academy of Business and Economics*, 8(4), 152-163.

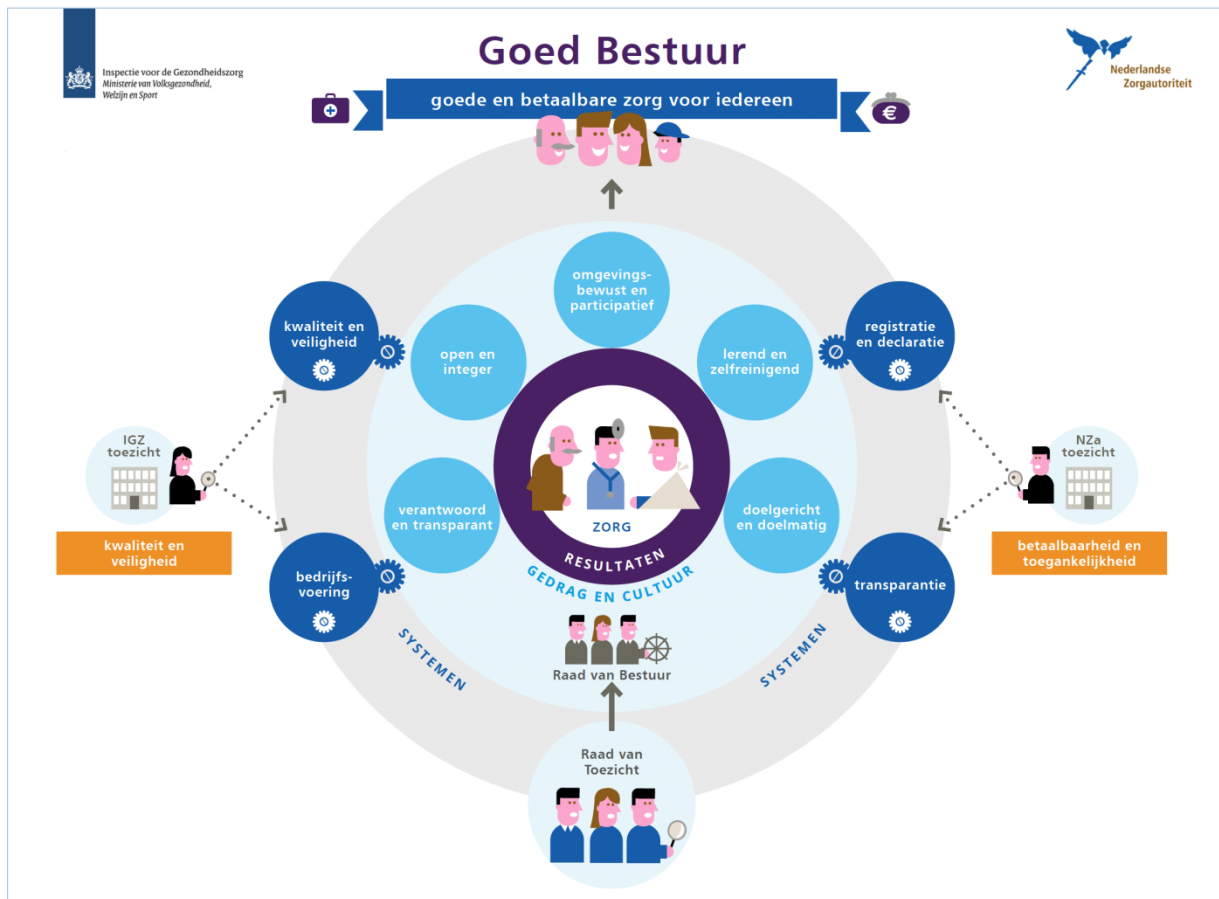
WAR NVTZ (2014). *Tussen besturing en samenleving: Aanzet tot kritische reflectie op de rol van de raad van toezicht in zorg- en welzijnsorganisaties*. Utrecht.

WAR NVTZ (2018). *Versterken en beperken: Relatie intern-extern toezicht*. Utrecht.

WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken: Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 1 Infographic Goed Bestuur



Bron: IGZ & NZa (2016). Toezicht op Goed Bestuur: Voor bestuurders en toezichthouders in de zorg. Utrecht, p. 4.

Bijlage 2 Samenstelling van de begeleidingscommissie

Prof. dr. Roland Bal, hoogleraar Health care governance ESHPM (EUR)

Mr. Marius Buiting, directeur NVTZ

Prof. dr. Richard Janssen, hoogleraar Economie en organisatie van de gezondheidszorg Tranzo (Tilburg University) en bijzonder hoogleraar Sturing en management van instellingen in de zorg ESHPM (EUR)

Prof. dr. Ian Leistikow, senior inspecteur/adviseur IGJ en bijzonder hoogleraar Overheidstoezicht op kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg ESHPM (EUR)

Prof. dr. Cordula Wagner, hoogleraar Patiëntveiligheid APH (Amsterdam UMC - Locatie VUmc)

Missie	<i>Waardevolle zorg voor iedereen</i> Onze missie is het met kennis en kunde ondersteunen van beleid en praktijk bij het streven naar goede, veilige en verantwoorde gezondheid(szorg).
Organisatie	IQ healthcare is één van de 50 afdelingen binnen het Radboudumc en onderdeel van het Radboud Institute for Health Sciences. De leiding van IQ healthcare is in handen van prof. dr. Gert P. Westert (directeur) en dr. Mariëlle Ouwens, MBA (bedrijfsleider). IQ healthcare is een projectenorganisatie waarbinnen de projecten leidend zijn. Deze projecten hebben betrekking op onze drie kerntaken Onderzoek, Onderwijs en Dienstverlening. Alle projecten staan in onderlinge verbinding binnen de kennisgebieden van de thema's en de leerstoelen.
Thema's	Persoonsgerichte zorg Professionele ontwikkeling en samenwerking Duurzame organisatie van zorgsystemen Verantwoord innoveren en ethiek Implementeren & evalueren van verbeteringen en innovaties
Leerstoelen	Gezondheidszorgonderzoek Betaalbaarheid en doelmatigheid Kwaliteit van zorg voor infectie- en ontstekingsziekten Integrale zorg voor kwetsbare ouderen Patiëntgerichte innovatie Paramedische zorg Verplegingswetenschap Ethiek van zorg Farmaceutische zorg in de eerstelijnszorg
Contact	IQ healthcare Postbus 9101, huispost 114 6500 HB Nijmegen Telefoon: +31 (0)24 3615305 E-mail: iqhealthcare@radboudumc.nl Bezoekadres: Geert Groteplein 21, looproute 114 6525 EZ Nijmegen www.iqhealthcare.nl