

# De toezichthouder en het publieke belang

Als het publieke belang in het geding is, wordt vaak direct met de vinger naar de overheid gewezen. De overheid is echter niet de enige hoeder van het publieke ofwel algemene belang. Dat te denken miskent de kracht van het oer-Hollandse maatschappelijke middenveld. Tot deze 'civil society' behoren ook de toezichthouders. Zij moeten zich op dit vlak meer profileren, vooral in het belang van de cliënten die aan de zorg en de dienstverlening van organisaties zijn toevertrouwd.

**D**e Public Health beweging heeft er eind negentiende eeuw al op gewezen dat de betere gezondheid en de gemiddeld langere levensduur van de bevolking maar beperkt te maken hebben met verbeteringen in de medische zorg. Goede huisvesting, riolering, groen, voeding, onderwijs, werk, beweging/sport en ontplooiingsmogelijkheden boden meer levenswinst dan alleen de gezondheidszorg. Deze integrale visie op gezondheid is nog steeds actueel.

## Publiek belang

Wikipedia omschrijft publiek belang als een niet eenvoudig te definiëren begrip, maar onmisbaar in de maatschappelijke en politieke discussie in democratieën. De term duidt op wat het volk kennelijk wil en is synoniem aan 'algemeen belang'.

Om samenhang te bevorderen worden maar al te gauw de woorden *keten* en *samenwerking* in de mond genomen: (keten-)samenwerking als panacee voor alle problemen. In de praktijk blijkt het lang niet eenvoudig om door samenwerking meer samenhang te realiseren. De voornaamste reden waarom dit niet lukt is dat organisaties die voor een bepaald doel in het leven zijn geroepen, zich hebben gespecialiseerd in het optimaliseren van hun eigen doel op inhoudelijk, organisatorisch en vooral ook financieel gebied. De organisaties zijn daartoe aangemoedigd en/of voelen zich gedwongen door de overheid, die regelgeving en financiering

met schotten en protocollen oplegt. Zo ontstaat vanzelf verkokering en die staat samenwerking in de weg.

## Eigenwaarde en plezier

Een voorbeeld uit onze persoonlijke omgeving kan dat verhelderen. Een verstandelijk gehandicapte jongvolwassene krijgt in het voorjaar een hersenbloeding. Hij woont in een kleinschalige woonvorm en ging voordien overdag naar zijn werk, zoals hij de dagbesteding noemt. Tijdens zijn ziekenhuisopname en het revalidatieproces gaat er van alles mis. De curatieve gezondheidszorg is niet ingericht op verstandelijk gehandicapten, en de verstandelijk gehandicaptenzorg heeft onvoldoende flexibiliteit om specifieke zorg en aandacht aan cliënten in het ziekenhuis te bieden.

Na de zomer geeft de jongen aan weer naar de dagbesteding te willen. Hij is overdag - naast een medewerker die dan administratieve taken verricht - alleen in de kleinschalige woonvorm en verveelt zich. Maar hij kan niet terug naar de dagbesteding, want hij is er meer dan zes weken weg en dan vervalt de financiering: er moet een nieuwe indicatie komen, een nieuw zorgplan etc. Er zijn eindeloze mails tussen managers en medewerkers over dit probleem verzonden. Ondertussen blijft de jongen verstoken van datgene waar hij zijn eigenwaarde en plezier aan ontleende. Kunt u het zich in onze gewone mensenwereld voorstellen? U bent ziek geweest en wilt weer aan het werk. Uw werkgever zegt: jammer, maar er is geen plek meer voor u.

Kunnen bestuurders of directieleden van een organisatie anders handelen? Primair zijn zij aangesteld om de organi-

Hetti Willemse, Directeur/eigenaar Publicarea en toezichthouder  
Tineke van den Klinkenberg, Associé Publicarea en toezichthouder  
www.publicarea.nl



satie goed te managen en de condities te creëren voor (financiële) continuïteit en stabiliteit, (juridische) aansprakelijkheid en (misschien wel doorgeslagen?) veiligheid. Als je ervan afwijkt, ook al is dat vanuit de beste bedoelingen en zelfs 'politiek' of door je cliënten gewenst, dan krijgen bestuurders te maken met de vele wet- en regelcontroleurs (inspectie, indicatieorgaan, mededingingsorgaan, centraal administratiekantoor, beoordelingscollege etc.) die hen ter verantwoording kunnen roepen en terugfluiten. Je moet als bestuurder uit het goede hout gesneden zijn om daaraan weerstand te bieden of de taaie, vaak bureaucratische strijd aan te gaan.

### Groei interne bureaucratie

Naast wet- en regelgeving is de enorme schaalvergroting debet aan meer interne beheersingsmechanismen. Dat ging gepaard met een verveelvoudiging van interne aanwijzingen waarop de vele managers zich beroepen. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS bleek onlangs dat 80% van de administratieve lasten bij de zorginstellingen zelf ligt. De overhead is in de zorgsector in de jaren 2006 tot 2008 met maar liefst 10% toegenomen, wat te vertalen is naar 470 miljoen euro. Dit alles om je als organisatie 'in te dekken' tegenover aansprakelijkheden en het creëren van (schijn)veiligheid. Ook dat gaat ten koste van creativiteit en flexibiliteit bij het zoeken naar oplossingen, en beperkt de ruimte; niet alleen van de bestuurders, die zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen regels, maar zeker ook van de toezichthouders. Zo worden in het voorbeeld dat we hiervoor aanhaalden alle regels goed geïnterpreteerd, maar wordt het belang van de cliënt intussen ondergesneeuwd. Daar helpt geen toezichthouder meer aan.

Er ontstaat aldus een spanningsveld tussen organisatiebelang en persoonlijk- of publiek belang. Deze Gordiaanse knoop dient doorbroken te worden. Maar hoe en door wie?

### Hoeder van de bijeengebrachte middelen

De overheid moet zorgen voor eigen betrouwbaar en adequaat toezicht op en handhaving van de wet- en regelgeving. En de overheid - landelijk, provinciaal of gemeentelijk - moet krachtig haar rol op zich nemen als hoeder van de collectief (publiek) bijeengebrachte middelen. Maar is dat voldoende om het publieke belang, een integrale visie op gezondheid in een eigentijds 21e-eeuws jasje, echt wortel te laten schieten? Wij menen van niet.

Het is de hoogste tijd dat de overheid in overleg treedt met de brancheorganisaties en de cliëntenorganisaties om het thema van het publieke belang handen en voeten te geven. Er moet

gezorgd worden voor concreet beleid en aanwijzingen. De publieke belangen dienen veel beter omschreven te worden zodat burgers, cliënten en uitvoeringsorganisaties in de zorg - maar ook in bv. onderwijs en woningcorporatieland - weten waar ze aan toe zijn. En houvast hebben voor wat betreft het aanbod, de wijze van werken en de verantwoording. In het NMA-toetsingskader voor marktwerking en mededinging kan de overheid ruimte creëren voor maatschappelijk verantwoorde concurrentie, waarbij waarde wordt gehecht aan de (publieke) bijdrage die een organisatie levert aan de maatschappij en haar individuele burgers. In het relatietijdschrift *Zorg Verzekerd* van de Nederlandse verzekeraars (april 2010) en in het *Financieel Dagblad* (3 april 2010) pleiten respectievelijk Tom Ottenvanger, hoogleraar Europees recht en mededingingsrecht en Enno Masurel, hoogleraar Duurzaam ondernemen, hiervoor.



foto poppap.nl

In de aanbestedingscriteria kunnen maatschappelijke doelen worden opgenomen, zoals Aleid Spaargaren en Hetti Willemse in het artikel *Leerpunten aanbesteden* (ZM Magazine 2, 2008) aangeven. Of in de casus van onze verstandelijk gehandicapte jongen moet de organisatie niet gaan marchanderen en het systeem de regie laten voeren, maar zelf koste wat kost de jongen naar zijn oude vertrouwde dagbestedingsplek terug brengen. De organisatie moet voor hem op de bres gaan staan en de kwestie - eventueel samen met de landelijke brancheorganisatie - desnoods tot aan het Europees hof uitvechten. In het kader van gelijke rechten van de mens kan zo de overheid tot aanpassing worden gedwongen, inclusief het regelen van de benodigde financiële middelen.

Politiek filosoof Govert Buijs schreef in januari 2010 in *Trouw* dat de morele discussie moet gaan over deugden waarover je in maatschappelijke organisaties moet beschik-



## Daar helpt geen toezichthouder meer aan

ken. Door het steeds maar weer invoeren van een grens, een code of een regel voor je doen en laten worden eigen morele oordeelsvorming en eigen verantwoording (inclusief afleggen) de kop ingedrukt. Het hart van goed besturen en van een goed bestuurder wordt ermee tenietgedaan, terwijl dat juist voorop dient te staan. Wij vinden dat dit evenzeer geldt voor het hart van goed toezicht houden en van goede toezichthouders.

Toezichthouders moeten uit de coulissen treden. Er zijn heel veel RvT-leden, veel meer dan er Tweede Kamerleden en Gemeenteraadsleden zijn. Zij zouden naast hun toezicht op de financieel-economische kant van de beleidscyclus veel meer aandacht moeten hebben voor de inhoud en het maatschappelijke belang en hoe dat in de uitvoering wordt geborgd. Wij pleiten ervoor dat de agenda's van toezichthoudende vergaderingen veel meer door inhoudelijke thema's gedomineerd worden, waaronder imago, cultuur en innovatie. Natuurlijk moet je periodiek bedrijfseconomische kerngegevens gepresenteerd krijgen en erop kunnen toezien, maar de bestaansbasis van de zorgorganisatie is afhankelijk van de beleving van je cliënten en de opinie van het brede publiek. Natuurlijk valt er op lijstjes zoals die van Volkskrant, AD en Elsevier van alles af te dingen, maar op hoeveel agenda's van Raden van Toezicht staat de rangordeplaats die de eigen instelling inneemt? En in hoeveel Raden worden ambities daarover afgesproken en nagekomen; wie treedt erover naar buiten?

Toezichthouders worden zonder last- of ruggespraak benoemd en hun functie wordt meestal als eervol gezien. Maar wie kent de toezichthouder en weet wat zich in de boezem van de RvT-vergaderingen afspeelt? Een kleine steekproef op websites van zorgorganisaties bracht ons niet verder dan, onder de tab Organisatie, een kale opsomming van de namen en functies van toezichthouders. Geen achtergrond, wie wie is, vanuit welke drive iemand deelneemt; laat staan berichten over de thema's en de wijze van toezicht houden. Waarom zou je RvT-leden niet veel meer de ogen en oren van het publieke belang laten zijn? Zij zijn immers over het algemeen geïnvolveerde, betrokken, erva-

ren en deskundige personen met een staat van dienst buiten de organisatie en vaak ook buiten de zorg. Het past uitstekend bij hun positie om een actieve rol te spelen tegenover stakeholders, ook cliëntenorganisaties. Het is nu ook vaak zo geregeld dat er geen gesprek met een stakeholder kan plaatsvinden zonder de aanwezigheid van een bestuurder. Deze krampachtige houding verhindert toezichthouders zich zelfstandig breder te oriënteren op hoe de organisatie wordt beoordeeld door cliënten, personeel en de buitenwacht; terwijl het helemaal niet zo moeilijk is om tegenover de bestuurder zorgvuldig met die informatie om te gaan.

Een enkele bestuurder heeft geen last van die kramp. Zo kwamen wij een bestuurder tegen die zelf een interne, onafhankelijke toezichthouder heeft aangesteld die zich - buiten hem om - rechtstreeks tot de Raad van Toezicht kan wenden wanneer hij daartoe aanleiding ziet.

Een aanleiding om de trom te roeren is dat je als toezichthouder de zorg en dienstverlening van de organisatie onder de maat vindt. De maat van wat je goed vindt voor jezelf, je ouders of je kinderen. ●

### Management Summary

- Toezichthouders moeten zich meer als medehoeders van het publiek belang profileren.
- Zij aanvaarden de functie vanwege de maatschappelijke kenmerken van de sector.
- Toezichthouders staan voor de continuïteit van missie en visie van de organisatie.
- Zij doen dat op basis van ervaring (ook van buiten de zorg), deskundigheid en gezag, zonder last, ruggespraak of persoonlijk belang.
- Binnen de vigerende, door schotten gedomineerde en verkokering veroorzakende wet- en regelgeving zijn bestuurders en directieleden te zeer gedwongen zich te richten op het eigen doel van de organisatie.
- Er zijn veel meer toezichthouders dan politici.
- In de agenda van de Raad van Toezicht komt meer evenwicht tussen organisatorische planning, financiën en planning en control enerzijds, en inhoudelijke, innovatieve en maatschappelijke onderwerpen anderzijds.
- Leden van Raden van Toezicht zijn zichtbaar, herkenbaar en bereikbaar; ze oriënteren zich proactief hoe cliënten, personeel en buitenwacht de organisatie ervaren.