



TOEZICHTHOUDER BLIJF BIJ JE LEEST

DE TOEZICHT-OBESITAS IS AL GROOT GENOEG

Marc van Ooijen

Door diverse schandalen in het bestuur en of het toezicht van zorgorganisaties lijkt in de samenleving het gevoel te zijn ontstaan dat er te weinig toezicht is. Daarom wordt wel eens de suggestie gedaan dat de raad van toezicht nadrukkelijker een rol als vertegenwoordiger van het publieke belang moet gaan spelen. Dit is echter vooral een legitimatie voor de toch al toenemende toezicht-obesitas. Toezichthouders moeten bij hun leest blijven: geen ander bestuursmodel (zoals de one-tier-board) en/of nieuwe bevoegdheden. Om het bestaande toezicht te verbeteren en de kans op schandalen te verkleinen, zullen zij wel vaker ander gedrag moeten laten zien.

In mijn proefschrift Toezichtdynamica heb ik geconcludeerd dat raden van toezicht in de gezondheidszorg op dit moment op te veel afstand staan van de raad van bestuur (p. 259). Dat is verklaarbaar door het feit dat het huidige raad-van-toezicht-model voortkomt uit het bestuur-model. In dit model had een vrijwilligersbestuur het voor het zeggen (de eindverantwoordelijkheid) en was de dagelijkse leiding in handen van een (professionele) directie. Met de komst van het raad-van-toezicht-model zijn de bordjes verhangen: de oude directie werd raad van bestuur (eindverantwoordelijk) en het oude bestuur werd raad van toezicht, die toeziet op de raad van bestuur. Gezien deze ontwikkeling is het niet vreemd dat toezichthouders zich vooral realiseren dat zij afstand moeten houden tot de bestuurdersstoel. Het grootste risico van de conclusie dat deze afstand op dit moment te groot is, is de slingerbeweging terug naar de oude situatie. Dit artikel beargumenteert dat we niet zozeer moeten denken aan een ander model van toezicht of aan een andere scope, maar dat toezichthouders beter hun gedrag moeten aanpassen aan de omstandigheden. De raad van toezicht moet de afstand tot het bestuur verkleinen op de momenten dat het nodig is, maar altijd op gepaste afstand blijven. Dit is juist in tijden van verandering nodig, zodat bestuurders voldoende in staat worden gesteld hun eindverantwoordelijkheid te nemen.

Alvorens de gewenste taakinvulling van raden van toezicht te formuleren, zal ik eerst ingaan op hét publieke belang dat zorgorganisaties zouden moeten dienen, met de raad van toezicht voorop. Mijn stelling hierbij is dat er niet één publiek belang is én dat het bovendien niet aan de raad van toezicht is om namens de zorgorganisatie te formuleren op welke manier zij invulling geeft aan haar publieke functie. Ook hier moet de raad van toezicht vooral een beperkte taakopvatting houden,

in dit geval als klankbord van het bestuur. Overigens is mijn stelling dat het publieke belang het meest gebaat is bij een grote diversiteit aan zorgorganisaties, ieder met een eigen invulling van het publiek belang. Ik realiseer me hierbij dat deze discussie anders is als het gaat om één of twee ziekenhuizen in de regio, dan wanneer het diverse organisaties in de langdurende zorg betreft.

Geen hoeder van het publiek belang

Hét publieke belang bestaat niet. Ieder mens, ieder college van B&W en iedere regering geeft een eigen invulling aan het publieke belang. Natuurlijk, je zou kunnen zeggen dat het hier gaat om de waarde van een organisatie voor het publiek. Maar die ‘waarde’ wordt ingevuld op basis van opvattingen en denkbeelden. Dat is ook een goede zaak. Sterker, het is een van de verworvenheden van onze democratische rechtsstaat die we juist moeten koesteren. Aldus moeten zorgorganisaties vooral zelf een eigen duidelijke positie kiezen in het publieke domein en dat communiceren. Iedere zorgorganisatie moet dus een eigen invulling geven aan ‘het’ publieke belang. De eindverantwoordelijkheid voor deze invulling ligt bij de raad van bestuur van de zorgorganisatie. Dat is duidelijk en goed, omdat het dan ook bekend is wie aangesproken kan worden als het mis gaat. De raad van toezicht moet vooral erop toezien dat het bestuur een invulling geeft aan de publieke functie en hierover contact heeft met interne en externe stakeholders. Tevens kunnen interne toezichthouders op dit punt heel goed fungeren als klankbord van de raad van bestuur. Interne toezichthouders staan immers iets verder van de organisatie af en hebben hun eigen netwerk en voelsprieten in de maatschappij. De informatie die dit oplevert, kan de bestuurder helpen bij de invulling van zijn verantwoordelijkheid.

Toezichthouders zijn geen (in)direct verkozen vertegenwoordigers van het publieke belang. Als je dat wel vindt, dan moet dat leiden tot een discussie over de inrichting en samenstelling van de raad van toezicht. Dit is in de jaren zeventig gebeurd. Zo heeft Paul van Wersch in 1979 een proefschrift geschreven over de democratisering van het bestuur van non-profitinstellingen, dat is gebaseerd op de gedachte dat vertegenwoordigers van het personeel en de gebruikers - cliënten zitting krijgen in het bestuur. Later is dit verworden tot al dan niet bindende voordrachten voor zetels in de raad van toezicht. De meningen hierover variëren al lange tijd. Zo stelde de commissie Meurs in 1999 dat het voordrachtsrecht zich niet verhoudt tot de onafhankelijkheid van de raad van toezicht. In de meest recente versie van de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen (WMCZ) en in het wetsvoorstel Cliëntenrechten zorg staat echter dat cliëntenraden een recht op bindende voordracht hebben. Een andere manier om te proberen dit belang van stakeholders in de besturing te verankeren was de zogenaamde 'belanghebbendenvertegenwoordiging', waarvan sprake was in de wet op de maatschappelijke onderneming. Deze wet is nooit aangenomen, niet in de laatste plaats omdat in de discussie over de concept-wet heel duidelijk werd dat er altijd sprake is van diverse belangen bij verschillende stakeholders. Dit impliceert dat het nauwelijks mogelijk is om in een belangenhebbendenvertegenwoordiging tot eenduidige adviezen te komen. Wat mij betreft een goede les om niet te proberen één orgaan de verpersoonlijking te laten worden van het algemeen of publieke belang. Dat zijn beleidskeuzes waarvoor door het bestuur verantwoording moet worden afgelegd, zowel intern als extern. Daar waar de zorgorganisatie op dit punt keuzes

maakt die door 'het publiek' niet worden geaccepteerd, zal dat blijken uit protesten, het niet verkrijgen van vergunningen of het niet dan wel minder gecontracteerd worden voor bepaalde zorg of dienstverlening. En dat is prima. Kortom, de wijze waarop een zorgorganisatie denkt bij te dragen aan het publieke belang, moet onderdeel zijn van de visie en strategie van een zorgorganisatie en valt daarmee onder de eindverantwoordelijkheid van de raad van bestuur. Het zou daarom onwenselijk zijn als de raad van toezicht in dit kader een andere positie krijgt.

Niet de besturing, maar het bestuur!

In de discussie over de zich ontwikkelende positie van de raad van toezicht stelt de Wetenschappelijke adviesraad van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en welzijn (NVTZ) in haar rapport *Tussen Besturing en Samenleving* dat de raad van toezicht niet alleen moet toezien op het bestuur, maar ook op de besturing. Mijns inziens leidt dit standpunt eerder tot een vertroebeling dan een verrijking van het toezicht. Als de raad van toezicht namelijk expliciet gaat toezien op de besturing van een zorgorganisatie, dan zal dat in de praktijk leiden tot onduidelijkheid over de afbakening tussen bestuur en toezicht. Tevens zou het kunnen worden opgevat als een uitnodiging voor toezichthouders om hun bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken in de organisatie te vergroten. Dat de raad van toezicht zicht moet hebben op en aldus informatie nodig heeft over 'de besturing' om het functioneren van het bestuur te kunnen beoordelen, is iets anders. Dat gaat om adequate informatievoorziening, waarover hieronder meer.

RADEN VAN TOEZICHT MOETEN NAAST TOEZICHT HOUDEN VAKER TOETSEN, BEÏNVLOEDEN EN ADVISEREN, AFHANKELIJK VAN DE CONTEXT

Op zichzelf is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en toezicht glashelder en goed. De raad van bestuur is eindverantwoordelijk voor het functioneren van de zorgorganisatie en de raad van toezicht ziet toe op de wijze waarop het bestuur dit doet. Daartoe heeft de raad van toezicht ook een aantal bevoegdheden ten opzichte van de raad van bestuur; om hieraan invulling te kunnen geven, behoeft zij informatie. Dat die informatie onafhankelijker moet van de bestuurder dan nu het geval is, betreft iets anders dan een verschuiving van het object van toezicht, wat de NVTZ voorstaat.

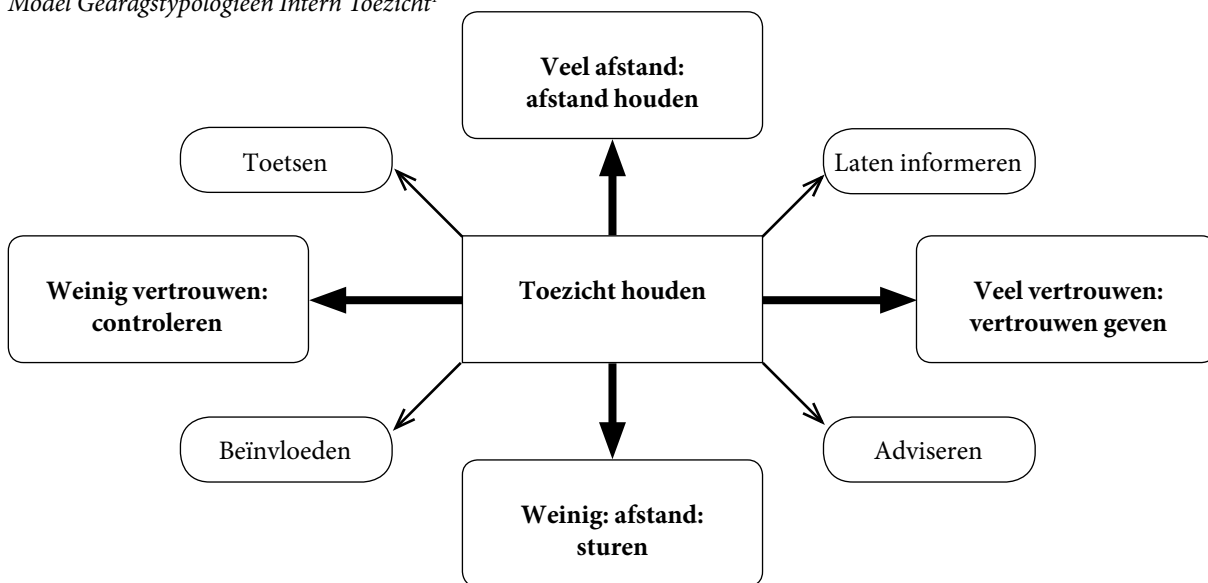
Wouter Hart heeft een prachtig boek geschreven over Verdraaide organisaties. De belangrijkste boodschap staat in de ondertitel: terug naar de bedoeling. Volgens mij is de bedoeling van het interne toezicht dat wordt bekeken of de raad van bestuur de goede dingen doet en de dingen goed doet. Dit standpunt ligt op één lijn met de kritische reflectie die enkele toezichthouders, onder penvoering van governance-deskundigen Theo Schraven en Steven de Waal, hebben geschreven op het bovengenoemde NVTZ-rapport. Zij stellen dat het grootste gevaar van een taakinvulling van de raad van toezicht die de NVTZ voorstaat, is dat dit leidt tot extra

bestuurlijke drukte. Bovendien stellen zij dat de huidige tijd vooral vraagt om de juiste mensen aan de top (leiderschap) en dat dit juist toezicht op de bestuurder impliceert. Ik zie dat ook zo. We moeten het niet hebben over een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en toezicht of over een andere scope van het toezicht dan wel een andere rolopvatting van de raad van toezicht. Waar het meer om moet gaan, is hoe de raad van toezicht in zijn gedrag naar het bestuur 'steviger' kan worden, opdat de zo gewenste checks-and-balances meer vorm en inhoud gaan krijgen.

Passend gedrag

In mijn proefschrift heb ik een model ontwikkeld over het gedrag van toezichthouders, gebaseerd op twee variabelen: vertrouwen en afstand. Als deze variabelen in een assenstelsel worden gezet, krijg je vier kwadranten. Ieder kwadrant impliceert een 'gedragstypologie', waarbij ik op basis van empirisch onderzoek heb geconstateerd dat 'laten informeren' de natuurlijke toestand van een raad van toezicht is. Dit betekent dat de meeste raden van toezicht vooral dit type gedrag laten zien.

Model Gedragstypologieën Intern Toezicht¹



Model Gedragstypologieën Intern Toezicht

Als ik het heb over de wenselijkheid van ‘ander’ gedrag, dan bedoel ik dat raden van toezicht vaker het gedrag uit de andere kwadranten (toetsen, beïnvloeden en adviseren) moeten laten zien. Welk gedrag passend is, hangt af van de context. Het gaat dan om de algehele gang van zaken, maar ook om de situatie rondom een bepaald thema of agenda-onderwerp. Het probleem hierbij is dat als alles redelijk goed gaat in een organisatie, het functioneren van de organisatie en de raad van bestuur doorgaans geen aanleiding geven tot ander gedrag dan ‘laten informeren’ (vandaar dat ik deze situatie typeer als ‘de natuurlijke toestand’). Toch zijn die andere gedragstypen nodig om het bestuur scherp te houden en om met elkaar voorbereid te zijn op omstandigheden waarin de raad van bestuur onder druk komt te staan. In die situaties geeft ‘het systeem’ namelijk wel de prikkels tot andere gedragstypen dan ‘laten informeren’. Het is dus de kunst om als het systeem onder druk komt te staan, op tijd te schakelen, maar ook om in tijden van relatieve luwte in de dynamiek tussen bestuur en toezicht verschillende gedragstypen te gebruiken. Van belang hierbij is dat bestuur en toezicht het hierover hebben en hun gedrag en de interactie evalueren (samen de scherpte opzoeken daar waar gewenst of nodig).

Toezichtdynamica

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is de kern van de opdracht van een raad van toezicht nog steeds dat zij toeziet op het functioneren van de raad van bestuur. Dat is ‘de bedoeling’, niet meer, maar zeker ook niet minder. De vervolgvraag is dan wat een raad van toezicht nodig heeft om dat functioneren van de raad van bestuur goed te kunnen beoordelen. Het antwoord op deze vraag is in de eerste plaats dat de raad van toezicht tot op zekere hoogte een onafhankelijke informatiepositie nodig heeft en dus niet alleen afhankelijk moet zijn van informatie van of door de raad van bestuur. Overigens zal een goede bestuurder dit alleen maar toejuichen. Zolang de toezichthouders goed in hun rol blijven, kan ‘onafhankelijke’ informatie het bestuur namelijk alleen

maar verder helpen bij het realiseren van de organisatie-doelen. Deze verhouding tussen bestuur en toezicht kan alleen goed zijn en blijven door wederzijds vertrouwen. Over zowel de informatie voorziening als het belang van (wederzijds) vertrouwen en de samenhang daartussen, zal ik tot slot van dit artikel nog een en ander uitwerken.

Goede informatie is elementair

Om toezicht te houden heeft de toezichthouder informatie nodig. In belangrijke mate komt deze informatie van de raad van bestuur. Dit is in zoverre goed dat het bij informatievoorziening niet alleen gaat om de feiten, maar zeker ook om de manier waarop het bestuur daarmee omgaat. Kortom, goed toezicht impliceert dat de raad van bestuur de voornaamste informatiebron is en kleuring geeft aan de informatie. Dat dit niet meer genoeg is om adequaat toezicht te houden, is inmiddels gemeengoed, zowel in theorie als in de praktijk. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van Blokdijk en Goodijk (2011) dat 68% van de onderzochte toezichthouders regelmatig informatie krijgt van het management, 53% krijgt regelmatig informatie van de Cliëntenraad en 57% van de OR (p.67).

Een raad van toezicht kan alleen maar goed toezien op de raad van bestuur als zij voldoende informatie krijgt met betrekking tot de besturing van een organisatie. Toezichthouders kunnen namelijk alleen maar beoordelen of de organisatie met de goede dingen bezig is en de dingen goed doet, als zij hieromtrent breed wordt geïnformeerd en zich laat informeren door diverse belanghebbenden. Dit laat onverlet dat zij deze informatie alleen kunnen gebruiken in hun dialoog met de raad van bestuur. De bestuurders zijn namelijk hun subject / object van toezicht en hun gesprekspartner.

De noodzaak van informatievoorziening buiten het bestuur heeft overigens niets te maken met een poging om de zogenaamde informatie-asymmetrie tussen bestuur en toezicht op te heffen. Dat moeten we niet willen en volgens mij willen de meeste toezichthouders dat ook helemaal niet. Het zou immers geen goede zaak zijn als bestuurders niet over het algemeen beter geïnformeerd zijn dan toezichthouders. Het gaat

ALS ER VOLDOENDE WEDERZIJD'S VERTROUWEN IS, DAN IS HET GEEN ENKEL PROBLEEM ALS DE RAAD VAN TOEZICHT AF EN TOE DICHTER NAAR DE BESTUURDERSSTOEL KRIJPT

★★

er om dat de toezichthouders die informatie krijgen die nodig is om hun taak afdoende te kunnen uitvoeren. In mijn proefschrift heb ik hieromtrent geconcludeerd dat bestuurders doorgaans erg kien zijn op het voldoende informeren van de raad van toezicht en dat de raad van toezicht meestal vindt dat zij eerder te veel dan te weinig informatie krijgt.² Tevens is het zo dat ook binnen de raad van toezicht informatie-asymmetrie is: toezichthouders hebben verschillende achtergronden en beroepen die hun meer of minder relevante informatie verschaft over de zorgorganisatie of de diverse beleidsterreinen die worden bestreken. Het lidmaatschap van een commissie, zoals de audit-commissie, leidt ook tot asymmetrie binnen de raad van toezicht. Kortom, informatie-asymmetrie is mijns inziens geen issue.

Zonder bestuurder de organisatie in

Hoewel het geen punt van discussie hoeft te zijn dat de Raad van Toezicht breed geïnformeerd wordt, hangt het er wel van af hoe hier invulling aan wordt gegeven. Zeker als toezichthouders zonder de bestuurder de organisatie in gaan en nog meer als ze uit hoofde van hun toezichthouderschap met externe stakeholders gaan praten, kan dit alleen in overleg met de bestuurder. De reden hiervan is dat de bestuurder eindverantwoordelijk is voor 'alles' en hij ook voldoende in staat gesteld moet worden om zijn organisatie en diens belangen te managen. Een en ander hangt daarbij erg af van de situatie, de taakvolwassenheid van het bestuur en het toezicht, en de onderlinge overeenstemming over de (invulling van de) toezichtvisie. Ik noem één voorbeeld. Ik kreeg van een collega bestuurder de vraag wat ik ervan vond dat haar Raad van Toezicht

zonder haar en ook zonder haar medeweten werkbezoeken wilde gaan afleggen in haar organisatie. Werkbezoeken afleggen zonder de bestuurder vind ik in principe geen probleem. Ik vind het echter wel bijzonder als dit zonder medeweten van de bestuurder zou moeten. Waarom? Als de toezichthouders langs komen, kan dit immers tot vragen leiden bij medewerkers of cliënten. Een andere mogelijkheid is dat mensen hun kans schoon zien om een appèl te doen op de toezichthouders om iets voor elkaar te krijgen. Dan is het toch handig als hier afstemming over is tussen bestuur en toezicht. In het geval van dit voorbeeld speelde er ook nog iets anders. De bestuurder was namelijk nog niet zo lang in de organisatie; bij haar binnenkomst was er veel onrust; de raad van toezicht had zich eerder nooit laten zien in de organisatie en er waren dus ook nog nooit gezamenlijke werkbezoeken afgelegd. Ten slotte was er nog geen overleg of afstemming geweest over de toezichtvisie of het informatieprotocol RvB-RvT. Gelukkig zijn mijn collega en haar toezichthouders na een goed gesprek eruit gekomen dat eigen werkbezoeken moeten kunnen, maar dat ze eerst een paar andere zaken gaan regelen én ook eerst een paar keer samen de organisatie ingaan en hierover met de interne stakeholders communiceren. Kortom, ook hier blijkt dat de invulling van 'passend' gedrag, niet altijd eenduidig kan worden geformuleerd en vooral een onderwerp van gesprek tussen bestuur en toezichthouders moet zijn.

Een laatste punt dat in dit kader genoemd moet worden betreft de informatie-voorziening en het gesprek over de invulling van het publieke belang door de raad van bestuur. Net als bij alle andere onderwerpen is het aan de bestuurder om de toezichthouder te voeden en zich te verantwoorden, met notities en discussiestuk-

ken, maar ook met voordrachten door diverse stakeholders, best-practices et cetera. Omgekeerd is het aan de toezichthouders hiernaar te vragen en zelf ideeën te opperen en initiatieven te nemen om goed geïnformeerd te raken. Als het maar in onderlinge afstemming gebeurt, met oog voor elkaars positie en op basis van wederzijds vertrouwen.

Wederzijds vertrouwen is cruciaal

‘Vertrouwen is een *conditio sine qua non* voor goed bestuur en toezicht’.³ Hierbij is cruciaal dat het vertrouwen wederzijds is: als het bestuur er voldoende op kan vertrouwen dat de raad van toezicht te allen tijde zijn rol zuiver houdt, dan kan het bestuur het alleen maar toejuichten dat toezichthouders zich zowel in de organisatie als in de directe omgeving oriënteren en informatie ophalen. Anders gezegd: als er voldoende wederzijds vertrouwen is, dan is het geen enkel probleem als de raad van toezicht zo af en toe dichter naar de bestuurdersstoel kruipt. Hoe dan ook, het is belangrijk te realiseren dat er een relatie bestaat tussen vertrouwen en afstand als het gaat om gedragsuitingen van toezichthouders. Kernbegrippen hierbij zijn ‘balanceren’ en ‘evenwicht’ (Van Ooijen, 2013, p.252): “Veel vertrouwen mag niet leiden tot het ontbreken van kritische vragen; het mag niet leiden tot ‘blind vertrouwen’. Anderzijds moet ‘weinig vertrouwen’ en zeker ‘wantrouwen’ zo snel mogelijk onderwerp van gesprek worden, omdat dit leidt tot overdreven toezicht en soms tot haast onmogelijke eisen aan de informatievoorziening.”

De crux van mijn verhaal is de vertrouwensrelatie tussen bestuur en toezicht. Als die goed is, de rollen duidelijk en uitgekristalliseerd zijn en iedereen elkaar hierop aanspreekt, dan is het alleen maar goed dat toezichthouders zich een eigen beeld vormen van het functioneren van de besturing van een organisatie. Als het maar gericht is op de bedoeling en niet op de eigen positie. Dit is het gezamenlijke belang van toezichthouders en bestuurders. Dat was zo en is zo. Vandaar ook de titel van dit artikel: toezichthouder blijf bij je leest. Er zou hooguit aan kunnen worden toegevoegd: maar poets hem wel op!

Literatuur

- ★ Blokdijk T.M.M. en R. Goodijk (2011), *Zorgtoezicht in ontwikkeling: naar een betere balans tussen controle en strategisch partnerschap? Onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in de zorg*. TiasNimbas / Nationaal Register.
- ★ Hart, W. en M. Buiting (2012), *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer.
- ★ Ooijen, M. van (2013), *Toezichtdynamica. Een exploratief kwalitatief onderzoek naar het functioneren van Raden van Toezicht in de gezondheidszorg*. Houten: Bohn Stafleu VanLoghum.
- ★ WAR NVTZ (2014), *Tussen Besturing en Samenleving. Aanzet tot kritische reflectie op de rol van de raad van toezicht in zorg- en welzijnsorganisaties*.
- ★ Wersch, P.J.M. van (1979), *Democratisering van het bestuur van non-profit instellingen*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Noten

1. Voor een verdere uitleg en definiëring van begrippen, zie Van Ooijen, 2013, hoofdstuk 9: Modelleren van gedragstypologieën.
2. Zie Van Ooijen (2013), p. 200 en Blokdijk en Goodijk (2011), p. 64.
3. Wetenschappelijke adviesraad NVZT, 2014, p.18.

Over de auteur

Dr. M. van Ooijen MBA-H, bestuurder in de zorg en toezichthouder van een woningcorporatie

