

De derde weg in governance

Marktwerking is inmiddels niet meer weg te denken uit de gezondheidszorg. Sterker nog, de logica van 'de markt' is steeds dominanter geworden. In dit artikel wordt deze denkwijze niet afgezworen, maar een pleidooi gehouden voor een derde weg: de combinatie van de positieve kanten van het marktdenken en een visie op het besturen van maatschappelijke organisaties.¹

In de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam er een einde aan een lange periode van economische groei en kwamen de grenzen van de zich ontwikkelende verzorgingsstaat in beeld. De idee dat ook organisaties in de publieke sector meer aandacht moesten gaan besteden aan een efficiënte bedrijfsvoering kreeg vaste grond onder de voeten. Publieke organisaties, zeker in de gezondheidszorg, werden steeds meer gezien als 'bedrijven'. Met name het financiële management en de daaraan gekoppelde bedrijfsvoeringaspecten kregen steeds meer aandacht. Deze ontwikkeling kwam op haar hoogtepunt aan het begin van deze eeuw. Naarmate echter een trend langer duurt, komen er ook steeds meer schaduwzijden naar voren. Inmiddels wordt de discussie over marktwerking dan ook gelukkig weer een stuk genuanceerder, in die zin dat het steeds gebruikelijker is om te spreken over 'gereguleerde marktwerking' en er aandacht komt voor de bijzondere kenmerken van de zorgmarkt.

De toenemende nuance ten aanzien van het marktdenken in de zorg is op het terrein van governance nog ver te zoeken. Daar lijkt de hang om het bedrijfsleven te volgen eerder krachtiger te worden dan af te vlakken. Een voorbeeld hiervan is het feit dat steeds meer raden van toezicht zich raad van commissarissen gaan noemen. De reden waarom zij dit doen is overigens onduidelijk. Waarschijnlijk heeft het te maken met de omvang van de organisatie - exploitatie omgang groter dan 100 miljoen euro - en de visie dat de organisatie zichzelf als een bedrijf ziet. Zeker dit laatste punt is mijns inziens een slechte ontwikkeling, omdat de gezondheidszorg in de kern een publieke voorziening is én het bieden van adequate gezondheidszorg nog steeds een van de kerntaken van de overheid is. Dat betekent dat opvattingen over besturen en toezichthouden in de gezondheidszorg meer moeten zijn gebaseerd op een visie op het openbaar bestuur en het in stand houden van publieke voorzieningen dan op principes van adequate bedrijfsvoering of 'het bedrijfsleven'.

Voor of tegen marktwerking?

Het is niet zo dat je voor of tegen marktwerking in de zorg bent of moet zijn. Marktprikkels kunnen prima werken, maar gezien de rol en positionering van de zorg in de samenleving mag het primaat niet bij marktwerking komen te liggen. We moeten echter ook niet het kind met het badwater weggooien. De discussie over marktwerking en het introduceren van marktprikkels heeft namelijk wel bijgedragen aan het 'tussen de oren krijgen' van het belang van kostenefficiëntie in de zorg. We moeten leren van het bedrijfsleven als het gaat om het inrichten van onze bedrijfsvoering, het belang van logistiek en de doorgaande automatisering. Het zou aldus zonde zijn om de positieve effecten van marktwerking in de zorg overboord te gooien om tegemoet te kunnen komen aan een beter doordachte visie op het besturen van 'publieke organisaties'. Bovendien moet de zoektocht naar meer efficiëntie doorgaan om de zorgsector nog enigszins betaalbaar te houden. Ik pleit daarom voor 'een derde weg'. Laten we stoppen met de richtingstrijd, erkennen dat de discussie over marktwerking positieve effecten heeft gehad, maar dat we de zorgmarkt ook duidelijk moeten afbakenen.

Derde weg in governance

Deze derde weg wordt in de wetenschap ook wel 'quasi-market governance' genoemd, en de organisaties die in een dergelijke markt opereren noemen we hybride-organisaties². Langzaam aan begint steeds duidelijker te worden dat het in dit kader niet gaat om een gelegenheddiscussie, maar dat we waarschijnlijk te maken hebben met een af te bakenen categorie in het midden tussen publieke en private organisaties. Men zou deze redenering kunnen opvatten als een pleidooi voor de Wet op de maatschappelijke onderneming. Dat is in zoverre juist dat ik voor aparte wetgeving ben voor deze categorie organisaties, maar het is de vraag of daar de tijd al voldoende rijp voor is. In ieder geval is de voorliggende concept-wetgeving niet adequaat omdat deze te veel een werkstuk is van knippen en plakken uit het bestaande privaats- en publiekrecht en te weinig gebaseerd



Marc van Ooijen

is op een visie en een doordacht begrippenkader over min of meer private organisaties die en voor een groot deel afhankelijk zijn van publieke middelen en een elementaire publieke taak uitvoeren.

De hierboven bedoelde visie op het bestuur van private-organisaties met een publieke doelstelling moet uiteraard in eerste instantie iets zeggen over de inrichting van het bestuur van dergelijke organisaties: de governance-structuur. In dit kader is van groot belang dat zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan het maatschappelijke karakter van de betreffende organisaties. Dat betekent dat bij zowel de samenstelling van de raad van bestuur als de raad van toezicht goed gekeken moet worden naar de borging van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de bestuurders en toezichthouders én naar een goede afbakening van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organen - met name ook ten opzichte van elkaar. De raad van toezicht moet echt goed tegenwicht kunnen bieden aan een raad van bestuur, die op dit moment niet alleen een informatievoorsprong heeft, maar ten aanzien van de informatievoorziening vanuit de organisatie feitelijk een informatiemonopolie. Kortom, de verhoudingen tussen de raad van toezicht en de raad van bestuur zijn nu doorgaans te losjes (in de statuten) geregeld.

Organisaties in de zorg lijken op dit moment voorop te lopen als ze aan maatschappelijk verantwoord ondernemen doen. De maatschappelijke verantwoording moet echter de kern zijn. In dit kader zijn redeneringen dat het wenselijk is om naar een zogenaamde one-tier board te gaan natuurlijk een doorn in het oog. Dit om het simpele feit dat machtscheiding een fundamentele eigenschap van ons maatschappelijk bestel is en vooral ook moet blijven³.

Machtscheiding is cruciaal

De Nederlandse overheid is gelukkig gebaseerd op principes van machtscheiding: de trias politica. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is dat je niet verschillende 'machten' in één hand moet leggen, omdat deze persoon - actor dan te machtig wordt en het corruptie in de hand werkt⁴. Bij de inrichting van het bestuur van de steeds groter wordende zorgorganisaties - tot voor ongeveer vijf jaar geleden was een budget van 100 miljoen veel, nu ben je dan nauwelijks nog een subtopper - wordt nauwelijks aandacht besteed aan deze machtscheiding. Sterker nog, met discussies zoals die over de one-tier board gaan we juist meer richting minder scheiding der machten. De argumentatie die in dit kader vaak wordt gebruikt, betreft

de slagvaardigheid van het bestuur. Daar zit natuurlijk een punt, maar dit kan op ten minste twee manieren worden voorkomen. De eerste manier is door af te spreken, en in de wet vast te leggen, dat de raad van bestuur bestuurt en ook de mogelijkheden heeft, krijgt of kan nemen om te besturen. Met andere woorden: alleen als het gaat om richtinggevende of kaderstellende besluiten, dan speelt de toezichthouder een cruciale rol. De tweede manier is om ervoor te zorgen dat ook in de raad van bestuur niet één persoon het voor het zeggen heeft, in ieder geval bij organisaties met een exploitatiebudget van meer dan 100 miljoen euro. Dit laatste is overigens een omstreden punt. Ik hoor steeds vaker een pleidooi voor een eenhoofdige raad van bestuur, om mogelijke conflicten in de raad van bestuur te voorkomen en aldus kordaat en eenduidig bestuur mogelijk te maken. Persoonlijk zie ik liever een meerhoofdige raad van bestuur, waarbij de voorzitter wel een doorslaggevende stem heeft. De twee belangrijkste redenen hiervoor zijn dat voorkomen moet worden dat één persoon te machtig wordt en zonnekoninggedrag gaat of kan gaan vertonen en dat de continuïteit van de organisaties zo goed mogelijk wordt gewaarborgd.

Een alternatief kan zijn een eenhoofdige raad van bestuur met een meerhoofdige directie wier bevoegdheden in een directiereglement worden vastgelegd. In dit geval zou dan ten minste in de statuten moeten worden opgenomen dat een dergelijk reglement er moet zijn en dat de raad van toezicht dit reglement moet goedkeuren. Dit alles dus met het oogmerk van 'machtscheiding'.

Voor wat betreft de samenstelling van de raad van toezicht stel ik voor om een aantal discussies uit de jaren zeventig van de vorige eeuw opnieuw te voeren, maar dan uiteraard binnen de huidige maatschappelijke context⁵. Ik doel dan op de discussie over de democratisering van het bestuur. In dit kader is destijds gesproken over een bindende voordracht van het bestuur, in dit geval de raad van toezicht, door diverse partijen, ieder voor eenzelfde percentage (bij voorbeeld 33 procent door de Ondernemingsraad, 33 procent door de Cliëntenraad en 33 procent door de financierders). Ik vind dat een interessante gedachte, als er ten minste sprake is van vastgestelde profielen. Hoe dan ook, waar het mij om gaat is dat en het principe van coöptatie ter discussie moet worden gesteld en de raad van toezicht een duidelijker maatschappelijke legitimering moet krijgen dan hij nu heeft. Ten slotte is in dit kader ook van belang om de rol en positie van de raad van bestuur bij de bemensing van de raad van toezicht vast te leggen, namelijk dat

de raad van bestuur hier geen rol in speelt. Nu heeft de raad van bestuur vaak informeel een belangrijke rol bij de werving en selectie van kandidaten van de raad van toezicht en dat is vanuit het oogpunt van machtenscheiding onwenselijk. Uiteraard moet een raad van bestuur wel zijn visie kunnen geven op de profielen van de raad van toezicht.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Naast de samenstelling van de raad van bestuur en de raad van toezicht moet ook bij de invulling van het beleid en de verantwoording daarvan de maatschappelijke verantwoording een onlosmakelijke eenheid vormen met andere vormen van verantwoording, zoals het jaarverslag en de jaarrekening. Tevens moeten organisaties verplicht worden een stakeholderbeleid te voeren, waarin wordt vastgelegd op welke manieren en op welke terreinen met diverse stakeholders wordt gesproken en hoe deze stakeholders bij strategische beleidsonderwerpen worden betrokken. De hierboven geschetste wenselijke invulling van het intern toezicht binnen organisaties vraagt veel van de individuele toezichthouders. Dat impliceert dat er veel meer geïnvesteerd moet worden in de kennis en kunde van individuele toezichthouders en dat deze kwaliteiten ook getoetst en geborgd moeten worden. Het hoe en wat hieromtrent heb ik in een eerder artikel voor dit blad beschreven⁶.

Beste les bedrijfsleven

Ik kan me voorstellen dat bovenstaande voorstellen voor 'marktdenkers' een stap terug betekenen. Bovendien kan een en ander ook van tafel worden geveegd onder de noemer van 'bureaucratisering'. Voor beide is iets te zeggen. Echter, ten aanzien van de marktwerking denk ik dat juist het borgen van het publieke belang ertoe kan leiden dat de kans op grote financiële en organisatorische drama's, die altijd weer aanleiding zijn voor extra controle en andere maatregelen, kleiner wordt. Anders gezegd: volgens mij wordt de kans op een goede en gestage doorontwikkeling van de sterke punten van marktwerking alleen maar groter als we de publieke belangen beter borgen. Vervolgens kan de bureaucratie in de hand worden gehouden door van tevoren goed af te spreken wat wel en wat niet met diverse stakeholders wordt overlegd. Bovendien is het zo dat er inmiddels ook aardig wat organisaties in het bedrijfsleven zijn die heel serieus werk maken van stakeholdermanagement en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Kortom, misschien is de beste les die we van het moderne bedrijfsleven kunnen leren, dat naarmate de publieke belangen groter worden, organisaties zich meer op die terreinen moeten ver-

antwoorden en de betreffende stakeholders in hun beleid een plek moeten geven. ●

Drs. M. van Ooijen MBA-H is senior adviseur bij CC Zorgadviseurs in Woerden

- 1 De gedachte van de derde weg is inhoudelijk met name uitgewerkt door A. Giddens (2000) in zijn boek Paars. De derde weg, Antwerpen, Houtekiet: "De nieuwe gemengde economie daarentegen streeft naar samenwerking tussen de publieke en de private sector door gebruik te maken van de dynamiek van markten, maar zonder het publieke belang uit het oog te verliezen. Dat houdt in dat er evenwicht moet zijn tussen regulering en deregulering, [...]" p.112.
- 2 Zie in dit kader bij voorbeeld het boek van Taco Brandsen (2004), Quasi-market Governance, Utrecht: Lemma of het boek Meervoudig Bestuur, onder redactie van Brandsen, Van de Donk en Kenis in 2006 verschenen bij Lemma.
- 3 Dit ligt voor het bedrijfsleven iets anders dan voor de gezondheidszorg. Het is goed verdedigbaar dat deze one-tier constructie in Nederland mogelijk wordt gemaakt, omdat het niet voorzien in deze constructie een reden kan zijn voor multinationals om zich niet hier te vestigen. Dat neemt niet weg dat ook in dit kader een discussie over 'het beste model' moet blijven worden gevoerd. Het argument dat het in de Angelsaksische wereld gebruikelijk en onomstreden is, kan natuurlijk niet als inhoudelijk argument worden gebruikt. De waterscheiding ligt bij publieke voorzieningen, vanwege de aard daarvan én omdat wij juist op verschillende terreinen 'Amerikaanse toestanden' willen vermijden (denk aan jury-rechtspraak; gekozen rechters; gekozen president). Overigens is het in dit geval opmerkelijk dat uit een recent onderzoek is gebleken dat 75 procent van de Nederlandse CEO's het two-tier model wil handhaven (zie De Bos, A. en L. Quadackers, 'One-tier versus two tier boards: een descriptief onderzoek'. In Goed Bestuur, 2008, nr. 2, Lenthe publishers).
- 4 In juni 2008 is er veel ophef ontstaan over mogelijke fraude door een voormalig bestuurder van Icare thuiszorg; een interessante vraag die in dit kader weinig aandacht heeft gehad is de rol van de raad van toezicht (een aantal zaken rondom verkoop van bedrijfsonderdelen had gemeld moeten worden aan de raad van toezicht; hetzelfde geldt over nevenfuncties –activiteiten van de bestuurder). Ook deze affaire demonstreert het belang van goede machtenscheiding en een stevige raad van toezicht als tegenwicht tegen bestuurders.
- 5 In dit geval verwijs ik graag naar het proefschrift van Van Wersch (1979), Democratisering van het bestuur van non-profit instellingen, Alphen aan den Rijn: Samsom en naar Gitmans en Van Wersch (1976), 'Knelpunten in de bestuursstructuur van het algemene ziekenhuis', Deventer: Kluwer.
- 6 Ooijen, M. van (2007), 'Toezichthouders langs de meetlat', in: ZM Magazine, Media Business Press, jaargang 23, nr. 6: pp. 22-24.