



Interne toezichthouders kunnen onder externe druk een afweging moeten maken tussen tegengestelde belangen.

door



Harry
Woldendorp



Sharon van de
Veerdonk

VOORTBESTAAN ZORGORGANISATIE OP HET SPEL

Toeziethouder worstelt met dilemma's

Als het voortbestaan van de zorginstelling in het geding is, blijkt vaak dat onder zware externe druk de raad van toezicht in een beslissende rol terecht dreigt te komen. Niet alleen staat dan het bestaan van de zorginstelling (cliënten/medewerkers) op het spel, maar ook het eigen bestaan als toezichthouder in financiële (secundaire aansprakelijkheidsstelling) en in morele zin (onafhankelijke oordeelsvorming) ligt onder vuur. Regelgeving schiet tekort bij de dilemma's die interne toezichthouders onder die omstandigheden ervaren.

We beschrijven een concrete casus die laat zien dat de werkelijkheid zich niet zwart-wit volgens bestaande governanceregels laat indelen en dat juist in extreme omstandigheden het intern toezicht onder druk afwegingen van tegengestelde belangen moet maken die dilemma's opwerpen (Sonnenfeld,



2004). De casus is overigens in veel opzichten uitzonderlijk, maar bevat zeker ook algemene kenmerken. Op basis van een besluit van de Nederlandse Zorgautoriteit was een marktplaatsprocedure uitgeschreven voor de verkoop van de zorgactiviteit en de goodwill verbonden aan de activa en zorgactiviteiten van een bepaalde zorginstelling. Aan externe stakeholders was dus geen gebrek. De hoofdfactoren in deze waren:

- _ VWS: heeft middelen voor de zorgcontinuering ter beschikking gesteld;
- _ zorgverzekeraar: financiert de tekorten op het zorgproces;
- _ curatoren: willen een goede verkoopprijs voor de schuldeisers.

Instemmen

De bestuurder had overeenstemming bereikt met een koper en de

curatoren waren het eens over een koopovereenkomst met een externe partij. De zorgverzekeraar schreef een brief aan de raad van toezicht dat er nu wel verkocht moest worden, anders kon niet meer worden gegarandeerd dat het zorgcontract stand zou houden. De curatoren sommeerden de raad van toezicht om in te stemmen met de koopovereenkomst voor een bepaalde deadline onder persoonlijke aansprakelijkheidstelling van de leden van de raad van toezicht voor een enorm bedrag per lid.

Bij de curatoren lag weliswaar de formele verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg, maar curatoren hebben ook tot taak om de belangen van de schuldeisers zo goed mogelijk te behartigen. Vandaar dat ze de raad van toezicht wilden dwingen akkoord te gaan met de voorliggende koopovereenkomst.

Onafhankelijk

De raad van toezicht heeft zich vervolgens gericht op het verantwoord en onafhankelijk besluiten over het verlenen van de goedkeuring aan het afsluiten van de koopovereenkomst. In lijn met de Governancecode Zorg lag voor de interne toezichthouder de nadruk op de garantie om continuïteit van zorg voor de cliënten te realiseren. Toen op alle punten de gevraagde borging voor cliënten, medewerkers en het toezicht gegeven was, is de goedkeuring gegeven.

Fluide

Onder druk van de externe stakeholders in deze casus kwamen verantwoordelijkheden van bestuur en toezicht op elkaars terrein terecht. De formele grenzen tussen beide gremia werden steeds meer fluïde, terwijl iedereen toch naar eer en geweten probeerde te handelen. Externe partijen manoeuvreerden

de raad van toezicht in de positie van bestuurlijke verantwoordelijkheid. De ontstane spanning zat vooral in de dubbele rol van de toezichthouder: partij zijn in de gesprekken met externe belanghebbenden en toezicht houden op het handelen van en adviseren van de bestuurder in een dergelijke situatie. Met als sluitstuk dat de gewenste goedkeuring van de koopovereenkomst door de externe partij voorbij de bestuurder aan de raad van toezicht werd voorgelegd.

De curatoren sommeerden de raad van toezicht in te stemmen met de overeenkomst

Overheid

In een Kamerbrief (2013), en inmiddels wetsvoorstel, van de minister van Veiligheid en Justitie wordt voorgesteld 'de wettelijke positie en taakvervulling van interne toezichthouders in stichtingen en verenigingen te verduidelijken'. Hij beoogt 'zo de drempel tot aansprakelijkheid of ontslag van wanpresterende bestuurders en toezichthouders [te] verlagen' (Kamerbrief, 2013, p. 1). De maatregelen die het kabinet voorstelt om de kwaliteit van het

MANAGEMENT SUMMARY

- _ De auteurs beschrijven een uitzonderlijke casus met algemene kenmerken waarin de toezichthouder voor een dilemma komt te staan.
- _ Als het voortbestaan van de zorginstelling in het geding is, blijkt vaak dat onder zware externe druk de raad van toezicht in een beslissende rol dreigt te komen.
- _ Het spanningsveld laat zich niet alleen oplossen door aanscherping van regels of aansprakelijkheid.

De lijn tussen toezichhouden en adviseren is diffuus

intern toezicht te verbeteren teneinde de publieke belangen beter te borgen, gaan uit van een strikte en splitsbare werkelijkheid tussen toezicht en bestuur, die ook reeds is verwoord in de Governancecode Zorg met de hoofddoelstelling van de zorgorganisatie – het bieden van verantwoorde zorg – als bindend element.

Vertrouwen

Bij gebrek aan een wettelijke taakomschrijving zijn de taken en bevoegdheden van raden van toezicht vastgelegd in statuten en reglementen. Governancecodes geven richting en sturing aan wat maatschappij en instituties belangrijk vinden en bieden richtlijnen, ervan uitgaande dat ze tot het gewenste gedrag leiden. Voor een raad van toezicht gelden onder meer de volgende normen: evenwichtig samengesteld, continuïteit van integraal toezicht, voorzien in adequate informatie en adequaat risicomanagement (BoZ, 2010). Het voldoen aan de governancecode moet de buitenwereld het vertrouwen geven dat het intern toezicht dit kan en doet (Putters en Van de Veerdonk, 2012).

Diffuus

Governance is dus sterk beïnvloed door de opvatting dat het bij het inrichten van de boardroomstructuur gaat over verantwoording afleggen. Vanuit dit perspectief is toezicht toetsend, zowel vooraf als achteraf. Achteraf door nadrukkelijk te kijken naar de afgesproken te behalen resultaten in de verantwoording van de raad van bestuur aan de raad van toezicht. Vooraf door het toetsend kader helder te hebben. In toetsing (toezichhouden) – en in goedkeuring van besluiten – staat de lijn Beoordelen, Oordelen, Besluiten centraal.

Naast toetsing is advisering van het bestuur een belangrijke taak van de interne toezichhouder. Advisering betreft het analyseren van een onderhavige kwestie en het benoemen van risico's en uitgangspunten voor mogelijke scenario's. De lijn tussen toezichhouden en adviseren is diffuus en laat zich makkelijk overschrijden.

Halsema

De verantwoording van de organisatie naar buiten heeft zich verbreed naar meerdere belanghebbenden, de stakeholders. Daarnaast heeft de verantwoording zich verbreed van financiële verantwoording naar maatschappelijke verantwoordelijkheid (Schraven, 2014). De gezondheidszorg kent onder invloed van deze verbreding nu verschillende

(interne en externe) niveaus van verantwoording en toezicht en een scala aan instanties en instrumenten om toezicht en verantwoording uit te oefenen. En er zijn meer regels in aantocht. Toch blijkt uit de praktijk, onder meer in de beschreven casus, dat al deze instrumenten bij een dreigend faillissement van een zorgorganisatie niet altijd kunnen voorkomen dat de taakverdeling tussen bestuur en toezicht diffuser wordt dan gewenst is.

Ook de Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) die onder leiding van Femke Halsema is ingesteld mede naar aanleiding van ernstige bestuursincidenten in de semipublieke sector, is kritisch over extra regelgeving. Halsema ziet een spanningsveld dat zich niet laat oplossen door (alleen) een aanscherping van regels of aansprakelijkheid. |

Sharon van de Veerdonk is governance- en businessconsultant bij Governance Evolution en externe promovenda bij de Erasmus Universiteit waar zij onderzoek doet naar de werking van het intern toezicht in zorgorganisaties.

Harry Woldendorp is partner van Virtuuous en werkzaam als organisatieadviseur en interim-manager in de gezondheidszorg. Hij werkt aan een proefschrift over systeeminterventies in de gezondheidszorg.

Referenties

- _ Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013, Rapport, *Een Lastig Gesprek*.
- _ Kamerbrief Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichhouders in semipublieke sectoren, 2013, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 12 november.
- _ Putters, K., & Van de Veerdonk, S. (2012). *Voorbij de code. Inzicht in de handelingen en afwegingen van toezichhouders*. In G. Minderman, R. Goodijk, S. van den Berg (red.), *Waar is de Raad van Toezicht?* Deel II. Den Haag, Boom Lemma uitgevers.
- _ Sonnenfeld, J.A., 2004, *Good Governance and the Misleading Myths of Bad Metrics*, Academy of Management Executive 18:1, 108-113.
- _ Schraven, Th.P.M., 2014, *Over governance in de Zorg en de medisch specialist als eigenaar van het ziekenhuis*. In *Jaarboek Medisch Specialistische Zorg, 2014*, geactualiseerde editie 2014, Mediforum.