

Essay over diversiteit en dynamiek in de PGO-sector

Goed Bestuur bij patiënten-,
cliënten- en ouderenorganisaties

Cor van Montfort

Mirjam Oude Vrielink

Ineke Boers

Universiteit van Tilburg

Tilburgse School voor politiek en bestuur



Overname van teksten uit deze uitgave is voor intern gebruik in de organisatie toegestaan, mits de bron wordt vermeld.

Hoewel de schrijvers zorgvuldig te werk zijn gegaan bij het samenstellen van deze uitgave, kunnen zowel de auteurs, het Fonds PGO en Nationaal Register Commissarissen en Toezicht-houders geen aansprakelijkheid aanvaarden voor de gevolgen van het gebruik van de teksten uit deze uitgave.

Den Haag, februari 2009

Diversiteit en dynamiek in de PGO-sector

Goed bestuur bij patiënten-, cliënten- en ouderenorganisaties

Cor van Montfort

Mirjam Oude Vrielink

Ineke Boers

m.m.v. Bram Boluijt

Universiteit van Tilburg

Tilburgse School voor politiek en bestuur

Tilburg/Den Haag, oktober 2008

Voorwoord

Het Fonds PGO, fonds voor patiënten-, gehandicaptenorganisaties en ouderenbonden, hechtte veel belang aan goed bestuur. In dit verband is de afgelopen jaren een toolkit rond dit thema ontwikkeld en is onderzoek verricht naar de bestuurlijke agenda van de door het fonds gesubsidieerde organisaties. Verder is een aantal studiemiddagen over goed bestuur georganiseerd.

Als vervolg op deze activiteiten heeft het fonds de heer prof. dr. C.J. van Montfort, bijzonder hoogleraar publiek-private arrangementen aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur en projectleider Publiek Private Samenwerking bij de Algemene Rekenkamer in Den Haag bereid gevonden onderzoek te doen naar de betekenis van goed bestuur voor patiënten-, gehandicaptenorganisaties en ouderenbonden. De heer Van Montfort heeft de resultaten van zijn onderzoek gepresenteerd op de vierde besturenmiddag op 12 juni 2008.

De discussies op 12 juni en een rondetafelgesprek met mevrouw J. Verhoeven, voorzitter NPCF, mevrouw M. W. Knuttel, directeur Pandora, C.J. Gillissen, directeur Reumapatiëntenbond, M. Kaarsgaren, adviseur CSO, J. Terlouw, directeur KansPlus en R.A.L. Rijksschroeff, directeur Verwey-Jonker Instituut zijn voor de heer Van Montfort aanleiding geweest zijn onderzoek te bewerken tot een essay.

In dit essay besteedt hij aandacht aan:

- De mogelijke spanning tussen derde partijrol en lotgenotenrol en hoe de organisatie daarmee omgaat.
- Is goed bestuur het voldoen aan de formele rollen die de wetgever in gedachten heeft, of vooral doen wat de leden, achterban vragen (goede dienstverlening dus)?
- Wat betekent het idee van goed bestuur eigenlijk bij organisaties die drijven op vrijwilligers?
- Goed bestuur als het op een slimme manier vinden en binden van vrijwilligers.

Wij hopen en verwachten dat dit essay zal bijdragen aan de verdere discussie over goed bestuur door patiënten-, gehandicaptenorganisaties en ouderenbonden en wensen u veel leesplezier.

Tot slot danken wij de onderzoeker en auteur de heer C. van Montfort, bijzonder hoogleraar publiek-private arrangementen aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur voor het verrichten van het onderzoek. Onze dank gaat tevens uit naar zijn team bestaande uit mevrouw I. Boers, onderzoeker Algemene Rekenkamer, mevrouw M. Oude Vrielink, onderzoeker en de heer B. Boluijt, beiden werkzaam bij de Universiteit van Tilburg alsmede de heer H. van Woudenberg Hamstra, adviseur Nationaal Register Commissarissen en Toezichhouders verantwoordelijk voor de algehele organisatie en coördinatie van dit project.

Ties Bos
Beleidsadviseur
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Agentschap CIBG / Unit Fonds PGO

Meer informatie over de Unit Fonds PGO: www.fondspgo.nl

Inhoudsopgave

- 5** Inhoud
- 7** Inleiding
- 9** Goed bestuur als 'Hoera begrip'
- 11** De vier P's van goed bestuur: prestaties, principes, personen en processen
- 17** Goed bestuur en de PGO-sector
- 25** Agenda

Inleiding

Patiënten-, consumenten- en ouderenorganisaties (PGO-organisaties) spelen een belangrijke rol op het gebied van zorg en welzijn. Ze geven voorlichting, organiseren ontmoetingen tussen lotgenoten, behartigen de belangen van hun leden en spelen als derde partij (naast verzekeraars en zorgaanbieders) mee in het zorgstelsel. Het zijn onmisbare duizendpoten in ons bestel.

Omdat ze zo'n belangrijke maatschappelijke functie vervullen en de financiële belangen die met deze organisaties zijn gemoeid aanzienlijk zijn, is het ook van belang dat deze organisaties goed worden geleid, de goede dingen doen en dat publieke middelen goed worden besteed. Kortom, de vraag naar 'goed bestuur' dient zich als vanzelf aan.

In opdracht van het Fonds PGO hebben wij een klein onderzoek – een quick scan – uitgevoerd naar de betekenis van 'goed bestuur' voor de door het Fonds PGO gesubsidieerde instellingen. In deze quick scan stond de diversiteit van de sector centraal. We stonden stil bij de verschillen in organiseren en besturen tussen beginnende en gevestigde organisaties, grote en kleine organisaties, organisaties met een professioneel en met een niet-professioneel bestuur, en de verschillen tussen organisaties met een uitvoerend bestuur dan wel een besturend bestuur. Wat betekent goed bestuur in deze sector met zeer uiteenlopende organisaties en zeer uiteenlopende verwachtingspatronen vanuit de belanghebbenden?

Voor het onderzoek zijn vijf interviews gehouden met mensen uit de PGO-sector. Daarna is een ronde tafel gesprek georganiseerd naar aanleiding van deze gesprekken. De uitkomsten en de resultaten van het ronde tafel gesprek waren input voor een lezing tijdens het besturencongres in Slot Zeist op 12 juni 2008. Tijdens dat congres werden ook twee workshops gehouden. De resultaten van de workshops plus de uitkomsten van de interviews en het ronde tafel gesprek vormden belangrijke input voor dit essay. Daarnaast is voor dit essay goed gekeken naar de manier waarop in andere sectoren invulling wordt gegeven aan principes van goed bestuur en zijn we nagegaan welke ervaringen uit andere sectoren van belang kunnen zijn voor de PGO-sector.

1 Goed bestuur als 'Hoera begrip'

Goed bestuur is een hoera begrip. Wie kan er tegen goed bestuur zijn? Maar hoe verleidelijk het begrip ook is, het blijft ook een begrip dat bij nadere doordinking tot veel verwarring leidt.

Want wat is 'goed'? En voor wie 'goed'? Wat voor de een goed is, kan voor de ander slecht zijn. Goed op lange termijn hoeft niet goed op korte termijn te zijn etc.

Ook het begrip 'bestuur' leidt bij nadere bestudering tot wezenlijke vragen: gaat het om de bestuurder, om het besturen of om de organisatie van het bestuur? Kortom, dat wat op het eerste gezicht een vanzelfsprekend iets lijkt waar we niet op tegen kunnen zijn, blijkt bij nader beschouwing veel complexer te zijn waarbij er wel degelijk voor- en tegenstanders van bepaalde invullingen van goed bestuur bestaan.

Laten we eens een korte rondgang maken langs het begrip goed bestuur en kijken of het een begrip is dat ook bruikbaar kan zijn in de PGO-sector. En zo ja wat dat dan vraagt van bestuurders, directeuren en vrijwilligers in deze sector.

Er zijn vele definities en omschrijvingen van goed bestuur in omloop die vaak op heel verschillende objecten betrekking hebben. Soms wordt van goed bestuur gesproken op het niveau van het bestuur van een land als geheel. Zo speelt bijvoorbeeld de mate waarin een land voldoet aan de criteria voor goed bestuur een rol bij het verlenen van ontwikkelingshulp. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om criteria die met integriteit of het ontbreken van corruptie te maken hebben of om de mate waarin een land voldoet aan de criteria voor een democratische rechtsstaat. Dit niveau om naar goed bestuur te kijken is minder relevant voor de PGO-sector omdat de criteria niet op specifieke organisaties betrekking hebben, maar op het democratisch systeem als geheel.

Interessanter zijn die omschrijvingen van goed bestuur die toegespitst zijn op het organisatieniveau. Bij die omschrijvingen staan criteria voor goed bestuur van een instelling centraal. We komen dan uit bij de discussies over 'corporate governance' waar het bedrijfsleven betreft en 'public governance' als het om organisaties in de publieke sector gaat.

Concreet gaat het in deze opvattingen van goed bestuur bijvoorbeeld om de relatie tussen bestuur en toezicht, om de mate waarin een organisatie publieke verantwoording aflegt, of om de manier waarop met belanghebbers (klanten, burgers, patiënten etc.) wordt omgegaan.

2. De vier P's van goed bestuur: prestaties, principes, personen en processen

2.1 Goed bestuur in codes

Goed bestuur bij organisaties is een actueel thema in de publieke sector én in het bedrijfsleven. Voor het bedrijfsleven betekende de code Tabaksblat in 2004 een doorbraak. Deze code regelde onder andere de positie van de aandeelhouders en van de interne toezichthouders (de raden van commissarissen). Een belangrijk discussiepunt in het bedrijfsleven is op het moment de vraag of de raad van commissarissen er alleen is om de aandeelhoudersbelangen te behartigen, of dat de raad van commissarissen breder zou moeten kijken. Alleen luisteren naar de aandeelhouders kan immers betekenen dat vooral de korte termijn successen voorop staan ('snel cashen').

Ook in de publieke sector is goed bestuur een hot item. In de publieke sector trekt goed bestuur als thema vooral de aandacht via de vele 'governance codes', vaak (losjes) gebaseerd op de code Tabaksblat in het bedrijfsleven. Elke sector kent onderhand zijn eigen code voor goed bestuur. Zo zijn er bijvoorbeeld codes voor woningcorporaties, zorginstellingen, omroepen, goede doelen organisaties en onderwijsinstellingen. In deze governance codes leggen brancheorganisaties namens hun leden afspraken vast die betrekking hebben op onder andere de positie en taken van het bestuur en van de raad van toezicht en op de verantwoording aan en de relatie met belanghebbenden. Ook is in de meeste codes vastgelegd dat er transparantie moet bestaan over de honorering van bestuurders en toezichthouders. Verder zijn in vrijwel alle codes afspraken vastgelegd over het voorkómen van belangenverstremgeling. Tot slot zijn meestal bepalingen opgenomen met betrekking tot publieke verantwoording:

instellingen dienen zich naar de buitenwereld te verantwoorden over hun handelen.

Met deze codes willen de brancheverenigingen laten zien dat ze zelf in staat zijn te zorgen voor goed bestuur in hun sector en dat ze in staat zijn elkaar te corrigeren waar nodig. Daarmee worden niet alleen misstanden voorkómen, maar de onderlinge afspraken over goed bestuur zouden ook moeten bijdragen aan meer vertrouwen in de publieke sector. Tot slot zou – niet onbelangrijk – de overheid met haar toezicht en de regelgeving wat meer op afstand kunnen blijven als de instellingen via deze vorm van zelf-regulering al het nodige regelen.

2.2 Goed bestuur in de praktijk

In de praktijk blijkt echter dat aan de uitvoering van afspraken die in codes voor goed bestuur zijn vastgelegd nog het een en ander schort: de theorie is mooier dan de praktijk. De Algemene Rekenkamer heeft onlangs onderzoek gedaan naar de praktijk van goed bestuur. De conclusies staan beschreven in het rapport *Goed bestuur in uitvoering* dat in september 2008 is gepubliceerd. Hieronder lichten we een paar onderzoeksresultaten uit dit rapport toe die van belang kunnen zijn voor de PGO-sector.

2.2.1 Scheiding van bestuur en toezicht

Ten eerste zien we dat het model voor goed bestuur uit het bedrijfsleven vrij klakkeloos is vertaald naar de publieke sector. Bij beursgenoteerde bedrijven kennen we een scheiding tussen raad van bestuur die bestuurt en een raad van commissarissen die toezicht houdt. Daarnaast zijn er de aandeelhouders namens wie en voor wie het bestuur en de toezichthouder handelen¹.

Het raad van toezichtmodel dat nu overal in het publieke domein wordt ingevoerd is een kopie van het raad van commissarissen model uit het bedrijfsleven, op een belangrijk punt na: de aandeelhouder ontbreekt. Of beter gezegd: een visie op wie de aandeelhouder is ontbreekt.

Wie is bijvoorbeeld de aandeelhouder bij een ziekenhuis: zijn dat de patiënten, de specialisten, de overheid, de gemeente? Hetzelfde geldt voor een universiteit of woningcorporatie, ook daar leven verschillende opvattingen over wie de 'aandeelhouder' is of zou moeten zijn.

1 Dit model is overigens een zeldzaamheid in de wereld. In de meeste andere landen zitten bestuurders en toezichthouders samen in een corporate board. De toezichthoudende leden zijn dan de 'non executives' en de besturende leden de 'executives'.

Het ontbreken van een duidelijke aandeelhouder maakt ook dat niet duidelijk is voor wie en namens wie een toezichthouder toezicht houdt of een bestuurder bestuurt. En het betekent ook dat er geen duidelijke partij is die de toezichthouder ‘scherp houdt’.

2.2.2 Intern toezicht

Een ander punt waarop de theorie en de praktijk van goed bestuur wat uit elkaar lopen is het interne toezicht. Er bestaan hoge verwachtingen ten aanzien van het interne toezicht.

De Algemene Rekenkamer constateert dat bijvoorbeeld onder andere door beleidsmakers wordt verwacht dat de interne toezichthouders toezien op de kwaliteit van het geleverde product of de geleverde dienst en dat zij een rol spelen in de realisatie van bredere maatschappelijke belangen als toegankelijkheid of betaalbaarheid van diensten. In de praktijk blijkt het voor raden van toezicht echter bijna niet mogelijk om aan die hoge verwachtingen te voldoen.

Dat heeft op de eerste plaats te maken met de *verschillende rollen* die interne toezichthouders vervullen. Het is een reëel risico dat deze rollen conflicteren. Zo kan een toezichthouder in de positie komen dat hij moet oordelen over zijn eigen adviezen. In de praktijk wordt deze spanning die er in principe wel is echter niet altijd als zodanig ervaren, constateert de Algemene Rekenkamer.

De tweede reden die het moeilijk maakt aan de hooggespannen verwachtingen te voldoen is de zogeheten *onafhankelijkheidsparadox*:

“Hoewel raden van toezicht onafhankelijk zijn, zijn ze in belangrijke mate afhankelijk van het bestuur voor hun informatievoorziening. Interne toezichthouders gaan zelden zelf actief op zoek naar andere informatiebronnen. Ze lopen daardoor het risico onvolledig of eenzijdig geïnformeerd te zijn.”

Een derde reden ligt in het *verantwoordingsvacuüm*, dat wil zeggen dat er geen orgaan is dat de interne toezichthouder ‘bij de les houdt’:

“Er zijn wel mogelijkheden om het functioneren van de interne toezichthouder te beïnvloeden, zoals de zelfevaluatie, het enquêterecht en de wettelijke aansprakelijkheid, maar daar wordt zelden gebruik van gemaakt. Zo maakt slechts een marginaal deel van de interne toezichthouders de resultaten van de zelfevaluatie bekend.”

2.2.3 Belanghebbenden

Een belangrijk onderdeel van goed bestuur is het goed luisteren naar de wensen en grieven van belanghebbenden. Omgang met belanghebbenden omvat zowel de verantwoording aan belanghebbenden als het gesprek met belanghebbenden. Belanghebbenden kunnen de directe afnemers van de diensten van de instelling zijn: patiënten, ouders van leerlingen, studenten en huurders. Maar ook andere partijen die geraakt worden door het beleid van de instelling kunnen belanghebbenden zijn. Ook van de omgang met belanghebbenden wordt veel verwacht. Uit het eerder genoemde onderzoek van de rekenkamer komt naar voren dat beleidsmakers en instellingen verwachten dat een goede omgang met belanghebbenden bij kan dragen aan:

- betere dienstverlening;
- vroegtijdige signalering van problemen;
- meer draagvlak voor besluiten;
- meer vertrouwen in de instelling.

Maar ook hier geldt dat de praktijk afwijkt van de theorie. De Algemene Rekenkamer constateert dat het in de praktijk heel moeilijk blijkt te zijn om de relevante belanghebbenden te identificeren: naar wie luister je wel en naar wie niet, wie mag meepraten en wie niet, aan wie leg je verantwoording af en aan wie niet en waarom... etc. De Algemene Rekenkamer wijst er op dat op verschillende niveaus in de organisatie (bestuur of uitvoering, directie of afdeling) ook verschillende belanghebbenden in beeld zijn, met verschillende perspectieven en dus met uiteenlopende behoeften:

“Zo heeft de ene groep meer behoefte aan geschreven informatie en de andere groep aan een voorlichtingsavond. En voor bepaalde groepen zal de financiële informatie het meest relevant zijn, terwijl andere groepen vooral geïnteresseerd zijn in de kwaliteit van de dienstverlening.

Om de dialoog en de verantwoording zo goed mogelijk te kunnen toetsen op de verschillende behoeften van de belanghebbenden is het van belang dat organisaties systematisch nadenken over wie hun belanghebbenden zijn (en dus ook over de vraag wie ze nadrukkelijk niet tot hun belanghebbenden rekenen). Alleen dan zal de omgang met belanghebbenden kunnen voldoen aan de verwachtingen die instellingen ervan hebben.”

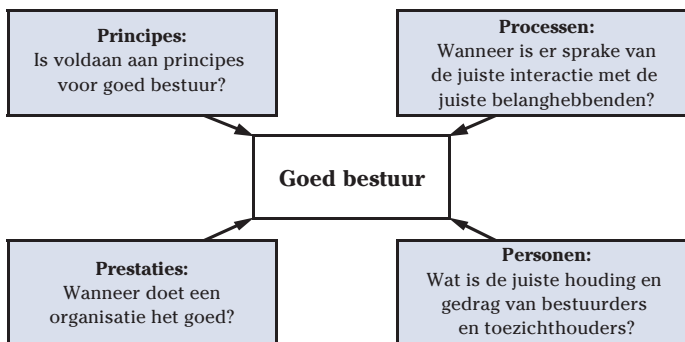
Een ander punt waar de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de omgang met belanghebbenden op wijst is het 'managen van de verwachtingen':

"Instellingen slagen er vaak niet in belanghebbenden vooraf duidelijk te maken wat er precies met hun inbreng gebeurt. Het bestuur van een instelling weegt de inbreng van belanghebbenden en kiest welke signalen het laat doorwerken in beleid. Maar dat proces is niet altijd even transparant voor de omgeving. Dat kan leiden tot teleurstelling bij de belanghebbenden. Als er minder met hun inbreng is gebeurd dan ze hadden verwacht, zullen belanghebbenden in de toekomst minder bereid zijn hun medewerking te verlenen. Het is daarom van belang dat instellingen aan verwachtingenmanagement doen: vooraf transparant zijn over het afwegingskader dat zij hanteren om de inbreng van bepaalde groepen belanghebbenden wel of niet te honoreren."

2.2.4 Kwaliteiten van bestuurders

In de vierde plaats is het opvallend dat in de codes eigenlijk nauwelijks aandacht wordt besteed aan de kwaliteiten van bestuurders. Goed bestuur is ondenkbaar zonder goede bestuurders. Maar in de codes ligt het accent sterk op taak- en rolverdelingen, op het regelen van verantwoordelijkheden en afspraken over bijvoorbeeld transparantie of beloningen. De discussies over goed bestuur in de publieke sector gaan hoofdzakelijk over formele afspraken en regelingen, over verantwoordelijkheden en verantwoording. Dat is belangrijk, maar doet niet volledig recht aan de meervoudigheid van het begrip goed bestuur.

De rekenkamer gaat in het eerder genoemde rapport *Goed bestuur in uitvoering* een stap verder en onderscheidt **de 4P's van goed bestuur** (zie figuur 1).



Figuur 1

Bron: Algemene Rekenkamer, Goed bestuur in uitvoering, Den Haag, 2008

Goed bestuur is volgens dit model een optelsom van het leveren van prestaties, het juist handelen van bestuurders en toezichthouders, het op een goede manier omgaan met belanghebbenden (bijvoorbeeld een achterban, leden of klanten) en het voldoen aan bepaalde principes (bijvoorbeeld ten aanzien van integriteit of het scheiden van bestuur en toezicht).

Als we deze brede opvatting van goed bestuur hanteren kan goed bestuur bijdragen aan meer:

- Legitimiteit: door rekening te houden met de wensen van belanghebbenden en transparant te zijn over het gevoerde beleid kan de organisatie de steun van politiek en samenleving vergroten;
- Effectiviteit: het presteren is een element van goed bestuur;
- Responsiviteit: door wensen van de belanghebbenden te honoreren, of eventueel uit te leggen waarom andere keuzes worden gemaakt vergroot een organisatie haar responsiviteit
- Integriteit: via het vastleggen én controleren van ethische principes worden belangenverstrengeling en vriendjes-politiek voorkómen;
- Vertrouwen: het goede wordt gedaan (zie de P van prestaties en processen) en wat gedaan wordt goed gedaan (zie de P van personen en principes).

3. Goed bestuur in de PGO-sector

3.1 Goed bestuur in de PGO-sector

De discussies over corporate governance en goed bestuur in de publieke sector lijken misschien voor de PGO-sector in eerste instantie een *ver van mijn bed show*, maar toch zijn veel vragen dezelfde: doen de organisaties wat ze moeten doen, doen de bestuurders en directeuren wat van hen wordt verwacht, houdt men zich aan de regels en heeft de top van de organisatie voldoende aansluiting bij de wensen en behoeften van de achterban?

Om er achter te komen of en hoe het idee van goed bestuur is te vertalen naar de PGO-sector is het goed even stil te staan bij de eigen-aardigheden van deze sector. Het is een sector die drijft op subsidies, fondsen en contributies. Het is ook een sector waarin veel vrijwilligers werkzaam zijn. Vrijwilligers die cruciaal zijn voor het functioneren en voortbestaan van PGO-organisaties. Tijdens de ronde tafelbijeenkomst die vooraf ging aan het schrijven van dit essay kwam de vraag aan de orde of sprake van goed bestuur “wanneer je leden tevreden zijn, als ze krijgen waarvoor ze lid geworden zijn.” Leden tevreden stellen, is dat het, of is er meer? Men was het er wel over eens dat goed bestuur bij PGO-organisaties meer is dan ‘u vraagt wij draaien’. Zo is ook het tevreden stellen en houden van vrijwilligers ofwel het *‘het vinden en binden van vrijwilligers’* een heel specifiek en belangrijk element van goed bestuur bij PGO-organisaties.

Ook kent de PGO-sector een andere invulling van de relatie tussen bestuur en directeur dan in het raad van toezicht-model dat hierboven werd beschreven. Dat betekent in de praktijk dat er geen duidelijke verwachtingen bestaan over wat goed bestuur op dit punt inhoudt. Aan de andere kant is voor PGO-organisaties veel duidelijker wie hun belanghebbenden zijn (de leden) dan voor veel andere organisaties in het publieke domein.

Maar het meest in het oogspringend is toch de grote diversiteit in de sector. Die diversiteit komt tot uitdrukking in:

- rollen: voorlichten, lotgenotencontact, derde partij/belangenbehartiging;
- doelgroep: patiënten, gehandicapten, ouderen;
- de grote verschillen in professionaliteit van bestuur en management;
- de verhouding tussen betaalde en onbetaalde krachten;
- de omvang van PGO-organisaties.

Die diversiteit is een gegeven en bij het denken en spreken over goed bestuur in de PGO-sector moet men rekening houden met die diversiteit. Ondanks de grote variatie is het toch zinvol om het begrip goed bestuur te hanteren. Het eerder genoemde 4P-model kan daarbij als inspiratie dienen.

Goed bestuur in de PGO-sector zouden we dan kunnen zien als het goede doen (dat wil zeggen de goede prestaties leveren en goed luis-teren naar de achterban) en het goed doen (dat wil zeggen bepaalde principes in acht nemen en de goede persoon op de goede plek). En dat werkt vervolgens door in de ‘eisen’ die we aan de structuur, de bestuurder, de vrijwilliger en de verantwoording van PGO-organisaties stellen.

Goed bestuur in de zin van ‘het goede doen’ betekent in de PGO-sector ook en vooral het schipperen tussen de verschillende rollen: voorlichten, het behartigen van belangen en lotgenotencontact. De valkuil daarbij is om alles tegelijk te willen doen. Goed bestuur is daarom ook kiezen om sommige dingen juist niet te doen. Voor koepels is bijvoorbeeld de belangenbehartiging een vanzelfsprekende rol. Dat geldt niet voor afdelingen. Daarom kan het voor de afdelingen verstandig zijn deze rol even naast zich neer te leggen of uit te besteden en zich te concentreren op bijvoorbeeld voorlichting of lotgenotencontact en de belangenbehartiging aan anderen over te laten.

3.2 De structuur

De PGO-sector kent veel 'gelaagde organisaties': bonden van bonden met lidorganisaties met leden (het 'Matroesjikamodel').

Uit de interviews: Voorbeeld CSO

CSO is een vereniging van organisaties, niet van mensen. Zo zijn bijvoorbeeld verschillende pensioenverenigingen onderdeel van de koepelorganisatie NVOG. NVOG is vervolgens lid van de CSO. De essentie van onze koepelfunctie is de landelijke belangenbehartiging. De lidorganisaties komen hier namelijk minder aan toe en willen ook graag dat de CSO dat ook voor hun doet. Niet namens hen, maar met ons. Dus de term ontkoepeling is eerder aan de orde dan de overkoepeling. We baseren ons op de kracht en toewijding van de lidorganisaties. Ons mandaat is daarbij beperkt en we moeten altijd oppassen dat de inbreng van de lidorganisaties in de lobbyacties geborgd is. We vragen altijd: kunnen wij met de boodschap naar Den Haag?

Deze gelaagdheid roept de vraag op waar we het goede bestuur in de structuur van PGO-organisaties een plaats kunnen geven: bij de koepel, bij de leden, op lokaal, regionaal of nationaal niveau. Bij het beantwoorden van die vraag is het belangrijk om in de gaten te houden dat de PGO-sector *het geheel* is van lokale vrijwilliger tot nationale koepel. Iedereen heeft daarbij zijn eigen rol en verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. Goed bestuur (de vier P's) gelden voor de sector als geheel en daarmee voor alle geledingen in die sector: voor de koepels, de bonden en de lokale afdelingen.

Wel vereist het antwoord op de vraag naar 'het goede doen' dat de verschillende rollen goed worden verdeeld. Zo zal de lokale afdeling bijvoorbeeld meer aan voorlichting doen en de nationale koepel meer aan belangenbehartiging.

Door een van de deelnemers aan de ronde tafel bijeenkomst werd in dit verband geopperd dat het verstandig kan zijn om vanuit een centrale organisatie (belangenbehartiging) te werken met lokale activiteiten-groepen (voorlichting, lotgenotencontact) in plaats ook lokaal allemaal aparte rechtspersonen te hebben. Lastige vragen over de formele juridische vastlegging van de taken en verantwoordelijkheden van alle afzonderlijke organisatieonderdelen hoeven hierdoor niet steeds opnieuw beantwoord te worden. Zo'n model kan het bovendien eenvoudiger maken om

je lokaal beter te concentreren op de hoofdtak én toch ook aan belangenbehartiging te kunnen doen (zie ook het voorbeeld in het kader).

De gelaagdheid van de PGO-sector maakt een spanning tussen landelijk en lokaal niveau onvermijdelijk. Het landelijke beleid (de koepel) zal nooit helemaal aansluiten bij de lokale en regionale prioriteiten en wensen (de leden of afdelingen). Vanuit goed bestuur bezien is de uitdaging ook niet om lokaal en nationaal helemaal in een lijn te laten functioneren, maar om op een verstandige manier om te gaan met die spanning. Dat kan bijvoorbeeld door op landelijk niveau meer als spreekbuis van het lokale niveau ('dit is wat de achterban wil') op te treden dan andersom ('dit is de koers die wij als koepel hebben uitgezet'), of door op landelijk niveau vooral dienstverlenend te willen zijn en niet zo zeer richtinggevend. De gelaagdheid van de sector betekent in de praktijk ook dat het voor bonden vaak lastig is om met één mond te spreken. Maar is die ene stem is eigenlijk wel nodig om in Den Haag dingen voor elkaar te krijgen. Soms kan het juist heel productief zijn om Den Haag te laten horen dat er over een bepaalde zaak in het land heel verschillend wordt gedacht.

3.3 De bestuurder

Zoals hierboven aan de orde kwam is de goede bestuurder een noodzakelijke voorwaarde voor goed bestuur. De bestuurder of directeur heeft ook in de PGO-sector natuurlijk zijn kerntaken zoals het zorgen voor goede organisatorische randvoorwaarden, o.a. financiële continuïteit, integriteit en een duidelijke positionering van de organisatie. Maar goed besturen is meer.

Wie bepaalt wat het goede is, wie bepaalt of we de goede route volgen en is wat nu goed is morgen ook nog goed? Hoe gaan we om met verschillende opvattingen van het goede?

Allemaal vragen die zowel voor het bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen als voor PGO-organisaties relevant zijn. Uit de voorbereidingsbijeenkomsten kwam heel duidelijk naar voren dat deze vragen alleen in de interactie tussen bestuur, directie en achterban kunnen worden beantwoord. Telkens weer moet er een precieze balans tussen luisteren, knopen doorhakken, lange termijn visie en korte termijn probleemoplossing worden gevonden. Daarom ook is goed bestuur niet statisch, maar ligt een belangrijk element juist in het op tijd opvangen van signalen door bestuur en directie en het vervolgens goed meebewegen.

Een ander aspect dat in het kader van 'het goede doen' naar voren kwam was de 'lotsverbondenheid' van de bestuurder met de achterban. Je moet als bestuurder in de PGO-sector met je plannen en ambities niet loszingen van de achterban namens wie en voor wie je het doet. Dat betekent ook voeling houden en communiceren met de achterban.

Lotsverbondenheid is overigens iets anders dan 'u vraagt wij draaien'. De bestuurder moet soms durven af te wijken van wat de achterban vraagt. Maar: de achterban moet zich wel blijven herkennen in besluiten die het bestuur of de directie neemt. Daarom is het uitleggen wat je doet en waarom je als bestuurder soms afwijkt van wat de achterban vraagt zo belangrijk. Transparantie en uitleg zijn voor goed bestuur belangrijker dan 'u vraagt wij draaien'.

Ook op een ander punt wordt behoorlijk wat balanceerkunst van de leiding van de PGO-organisatie verlangd: hij of zij moet een lange termijnvisie hebben ('waarheen, waartoe met de organisatie') maar tegelijkertijd oppassen om niet voor de troepen uit te lopen: *"Professionals mogen niet aan de haal gaan met de beleving van de doelgroep"*. Goed bestuur is meer dan goed management ('de tent goed runnen') maar draait ook om inlevingsvermogen, meevoelen met de doelgroep en ervaringsdeskundigheid. Een dat gaat verder dan het hier en nu. Goed bestuur is daarom ook 'toekomstbestendig' bestuur, dat wil zeggen dat er vanuit de kennis en ervaring van het heden alvast wordt geanticipeerd op de vragen en behoeften van toekomstige groepen patiënten. Zo weten we bijvoorbeeld nu al dat het aantal mensen met artrose zal toenemen en daarmee ook de vraag naar voorlichting en zorg rond deze aandoening.

3.4 De verantwoording

Net als in andere sectoren is ook in de PGO-sector een goede verantwoording een belangrijk onderdeel van goed bestuur. Dat kan verantwoording zijn over de wijze waarop subsidies worden besteed, maar ook verantwoording over de geleverde prestaties of verantwoording over de manier waarop met risico's wordt omgegaan. Daar waar het gaat om gesubsidieerde organisaties is in de subsidievoorwaarden vastgelegd waarover en wanneer de organisatie zich moet verantwoorden. Met de verantwoording van PGO-organisaties richting Fonds PGO, heeft verantwoording in deze sector al een belangrijke plaats gekregen.

Toch kan het verantwoordingselement wel op een andere manier problematisch zijn. Veel organisaties in de PGO-sector zijn een vereniging.

En het karakter van de algemene ledenvergaderingen kan zeer uiteenlopen. Zo'n ledenvergadering kan ontaarden in een ideologisch strijd-toneel of niet productieve Poolse landdag, maar kan ook een toonbeeld zijn van democratie waar de leden hun inbreng leveren en het bestuur voldoende mandaat en vertrouwen van de leden heeft om gezaghebbend besluiten te kunnen nemen en knopen door te hakken. Hier komen dus voorwaarden voor goed bestuur om de hoek kijken die niet rechtstreeks op structuren of regels zijn terug te voeren: zelfbeheersing bij de leden, het gevoel delen er 'samen uit te moeten komen' (een gedeeld belang voelen), lange termijn belangen laten prevaleren boven korte termijn successen en het wederzijds vertrouwen tussen bestuur en leden. Hier liggen opmerkelijke parallellen tussen de ledenvergaderingen in de PGO-sector en de aandeelhoudersvergaderingen bij beursgenoteerde ondernemingen.

Vertrouwen en respect zijn niet alleen belangrijk in de relatie tussen leden en bestuur, maar ook in de relatie tussen bestuur en directie/directeur. Net als bij andere organisaties in de publieke sector waar de raad van toezicht niet te dicht op de raad van bestuur moet gaan zitten, moet in gelaagde PGO-organisaties het bestuur niet te dicht op de directie gaan zitten. Open communicatie en een goede (interne) verantwoording van directie naar bestuur is hierbij belangrijk.

Ook hier is het belangrijk ruimte te laten voor *dynamiek en diversiteit*. Zo kan het bij beginnende organisaties heel verstandig zijn dat bestuurders veel zelf doen, dus als het ware besturen én toezichhouden, terwijl bij een meer geprofessionaliseerde organisatie het bestuur een meer toezicht-houdende rol op zich kan nemen. Met name door de diversiteit in omvang en professionaliteit geldt sterker dan in veel andere sectoren dat – ook bij interne en externe verantwoordingsvraagstukken – het 'one size fits all' principe niet opgaat. Daarvoor zijn de verschillen in professionaliteit, omvang en ontwikkelingsstadium te groot.

3.5 De vrijwilliger

De PGO-sector kan niet bestaan zonder de vele vrijwilligers die energie, tijd en passie stoppen in het ondersteunen van medemensen en lotgenoten. De vrijwilliger maakt het werk van de beroepskracht (het bureauwerk) mogelijk én andersom. Beiden hebben elkaar nodig.

De variatie onder deze vrijwilligers is groot. Er zijn: 'halers en brengers', de zakelijke of ideële gemotiveerden, vrijwilligers voor wie het vrijwilligerswerk deel van de therapie is of vrijwilligers voor wie het een zinvolle

invulling van hun vrije tijd is etc. Die variatie is niet goed of slecht, het is een gegeven.

Vanuit het idee van goed bestuur, en dan met name goed bestuur als 'het goed doen' werden tijdens de ronde tafel bijeenkomst een paar aanbevelingen gedaan die de inbreng van vrijwilligers nog nuttiger kunnen maken. Zo is het belangrijk dat de vrijwilliger betrokken is bij het doel van de organisatie waar hij (zij) vrijwilliger is. Zelfontplooiing of eigen belang (bouwen aan een goed CV) zijn hele legitieme drijfveren, maar zijn niet voldoende. Om echt het goede te kunnen doen is ook een reëel gevoelde betrokkenheid bij het organisatiedoel belangrijk. Overigens geldt dat natuurlijk ook voor betaalde krachten.

Daarnaast is het belangrijk om duidelijk de wederzijdse verwachtingen en taken vast te leggen. Dat verkleint de kans dat op een heel enthousiaste manier de energie in de verkeerde dingen gaat zitten.

4. Agenda

Uit de discussies tijdens de workshops op de besturenmiddag in Slot Zeist kwamen drie thema's naar voren die de komende jaren om een uitwerking vragen:

- 1) Het vinden en binden van goede bestuurders én vrijwilligers;
- 2) Nieuwe manieren van communiceren en de rol van internet daarbij;
- 3) Nieuwe manieren van organiseren.

ad 1) Het vinden en binden van goede bestuurders én vrijwilligers

Het 'goede doen' en het 'goed doen' is onmogelijk zonder bestuursleden (en/of directieleden) en vrijwilligers. Een aantal deelnemers gaf aan dat het moeilijk is om nieuwe bestuurders te vinden. Een oorzaak daarvoor zou kunnen liggen in de geringe financiële beloning die er tegenover staat. In het bedrijfsleven is veel meer te verdienen en dat trekt mensen dus veel sterker aan. Daar komt nog bij dat potentiële bestuurders in de ogen van de PGO-organisaties het liefst ervaringsdeskundige moeten zijn en dat beperkt de vijver waaruit gevist kan worden. Andersom geldt eigenlijk hetzelfde: potentiële bestuurders nemen toch het liefste zitting in een bestuur van een patiëntenvereniging van een ziekte waar zij ervaring mee hebben.

De meningen over de vraag of bestuurders altijd ervaringsdeskundige moeten zijn waren overigens verdeeld tijdens de workshop. Voordeel van mensen die geen ervaringsdeskundigen zijn is simpelweg het feit dat ze niet ziek zijn² en dus minder kwetsbaar zijn. Een nadeel is natuurlijk een mogelijk gebrek aan inlevingsvermogen in de levens van de leden. Een tip die werd meegegeven was: wees niet te streng in het eisen stellen aan de ervaringsdeskundigheid van bestuurders. Het hangt sterk af van de organisatie en ook van de persoon of ervaringsdeskundigheid wel of niet van belang is. Het kan bijvoorbeeld in de praktijk goed werken wanneer een niet-ervaringsdeskundige alleen 'technisch' voorzitter is. De inhoudelijke zaken kunnen dan opgevangen worden door andere – ervaringsdeskundige – bestuursleden.

2 Uiteraard geldt dit niet voor alle ervaringsdeskundigen (denk aan ouderenorganisaties, of ziektes die zijn overwonnen).

Het vinden van mensen die actief willen zijn is al lastig, het vinden van de *juiste* mensen is nog lastiger. Bij een grote vereniging is een verenigingsblad met een oproep vaak al genoeg. In theorie is het ook wel mogelijk dat er oproepen voor bestuursfuncties van andere verenigingen geplaatst worden in het verenigingsblad. Hoewel dat nog geen gemeengoed is, denken wij dat organisaties elkaar op dit punt meer zouden kunnen ondersteunen. Het plaatsen van een oproep in elkaars tijdschriften, zou kunnen helpen om de vijver waarin men vist om goede bestuursleden te krijgen toch iets groter te maken.

Aan de andere kant werd ook opgemerkt dat een persoonlijke aanpak vaak de beste methode blijkt om mensen te werven. Door mensen persoonlijk te benaderen, bijvoorbeeld via een telefoontje, help je mensen toch sneller over de drempel. Bovendien geeft dit sneller inzicht in de kwaliteiten van de betreffende persoon. En ook met een proefperiode kan worden bekeken of het de betreffende persoon geschikt is voor de functie.

Niet alleen bestuursleden, ook vrijwilligers zijn vaak moeilijk te vinden en te binden. Veel leden zijn passief. Veel verenigingen ervaren op dit punt een kwetsbaarheid. En als leden dan actief worden is het zaak om er voor te zorgen dat niet alleen 'het eigen CV', maar ook de organisatie als geheel er beter van wordt. In dat verband werd van verschillende kanten opgemerkt dat het goed is om in overeenkomsten vrij zakelijk eisen en gedragsregels (wat kan en mag wel en niet?) voor vrijwilligers vast te leggen. Dat voorkomt aan beide zijden teleurstellingen.

Ook werd geopperd dat het wervend kan werken om vrijwilligers op projectbasis in te zetten. Een kortlopend project met relatief snel resultaat werkt meer motiverend voor jonge vrijwilligers en stimuleert ze ook om in de toekomst meer te doen.

Een manier om mensen betrokken te houden bij de vereniging is verder om gezamenlijk iets leuks te doen, iets niet-ziekte-gerelateerd. Bij die activiteit praat je en passant wel met elkaar over de ziekte. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dit wel goed kan werken voor het lotgenotencontact, maar geen geschikte methode is om actieve leden te strikken.

[Ad 2\) Nieuwe manieren van communiceren en de rol van internet daarbij](#)

Een zorg die gedeeld wordt is die van het toenemende aantal consumerende (passieve) leden. Daarmee dreigt een belangrijk onderdeel van goed bestuur, namelijk de dialoog met de leden, verloren te gaan.

Het groeiende aantal passieve leden is voor een deel terug te voeren op het toegenomen gebruik van internet door leden. Internet wordt gezien

als kans, voor zowel de patiënt (lotgenotencontact, informatievoorziening) als de verenigingen (leden informatie verschaffen, contact met en tussen leden). Toch vormt internet tegelijkertijd een bedreiging voor de verenigingen: door internet is een kernfunctie (lotgenotencontact) van de verenigingen afgenomen: patiënten gaan zelf op zoek naar lotgenoten via internet. Daarnaast is ook de informatie-verstrekkende functie van verenigingen aan het afnemen, vanwege de grote hoeveelheden informatie die op internet te vinden zijn. Veel informatie is vandaag de dag gewoon vrij op internet te vinden. Dit werpt de vraag op waar de legitimiteit van patiëntenverenigingen op gebaseerd is: waarom eigenlijk nog een vereniging met leden?

Daar staat tegenover dat internet voor bestaande en nieuwe verenigingen juist ook een heel goed aanvullend medium kan zijn om met de achterban te communiceren, bijvoorbeeld via het instellen van (tijdelijke) meldpunten, het opzetten van snelle enquêtes of het vergaren en ordenen van kennis rondom een specifieke vraag of aandoening. Daarbij doemt wel meteen de vraag op of alle informatie van de vereniging ook voor niet-leden toegankelijk moet zijn. Zo ja, wat is dan de meerwaarde van het lid zijn dan nog?

ad 3) Nieuwe manieren van organiseren

Er werden verschillende suggesties gedaan om tot een productieve en moderne manier van organiseren en werken te komen. Rode draad daarin was: als je iets voor elkaar wilt krijgen, zeker in een tijd waarin mensen zich minder binden aan een vereniging en minder actief zijn, moet je strategisch samenwerken: zoek je medestanders en trek samen op. Trek je niet terug in je eigen 'uniek zijn'.

Het begint met niet de onderlinge verschillen en het uniek zijn van de eigen organisatie te benadrukken, maar juist op zoek te gaan naar wat je bindt met andere organisaties, dat is meestal veel meer dan wat je scheidt. En de volgende stap is om gezamenlijk acties op te zetten of personele unies sluiten op die punten. Zoek de juiste mensen bij elkaar en ga op zoek naar 'bestuurlijke wil' om problemen aan te pakken. Een manier om dat te doen is het organiseren van acties rondom thema's, bijvoorbeeld met een gemeente of een bedrijf.

Een tweede tip die op de besturenmiddag werd gegeven is om niet alleen aandoeningsgericht samen te werken, maar ook aandoeningsoverstijgend rondom bepaalde thema's (coping, bejegening, empowerment etc.). Dat zijn thema's die hele verschillende verenigingen toch met elkaar delen.

Als laatste werd geopperd dat de verenigingsvorm in PGO-land misschien wel minder geschikt is geworden in deze tijd van losvastverbanden en internet. Aan de andere kant zijn het bij een vereniging wel de leden waar het om gaat, net zoals het bij stichtingen om donateurs en vrijwilligers gaat, en vormen de leden de kern van een vereniging. De les is om een passende organisatievorm te kiezen bij wat je wilt bereiken. Soms is dat een tijdelijk verband, soms een vaste vereniging. Het gaat er om een organisatievorm te kiezen die voldoet aan de context waarin gehandeld moet worden en aan het doel dat de organisatie zichzelf stelt. Daarbij kan het soms nuttig te zijn om heel nadrukkelijk voor tijdelijke themagerichte verbanden te zoeken. En soms kan het nuttig zijn om hierbij te kiezen voor een betrokken bestuur, terwijl bij andere organisatievormen een meer afstandelijk, toezichhoudend bestuur op zijn plaats is.

Deze drie thema's geven een beeld van vraagstukken en mogelijke oplossingsrichtingen rondom goed bestuur die de komende tijd op de agenda zullen komen of blijven bij de PGO-organisaties: hoe vind ik de goede bestuurders, hoe geef ik de interactie met belanghebbenden – een essentieel onderdeel van goed bestuur – vorm, en hoe pas ik de organisatievorm aan de moderne tijd.

Colofon

Uitgave Essay over diversiteit en dynamiek
in de PGO-sector

Deze uitgave is in opdracht van het Fonds
PGO samengesteld door
Nationaal Register Commissarissen en
Toezichthouders.

Jan van Nassastraat 93

2596 BR Den Haag

Telefoon: 070 324 30 91

Email: info@nationaalregister.com

Internet: www.nationaalregister.com

Vormgeving en druk

RS Drukkerij BV, Den Haag



Fonds PGO

fonds voor patiënten-, gehandicaptenorganisaties en ouderenbonden.

Het Fonds PGO is per 1 januari 2009 een unit van het agentschap CIBG, een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Fonds PGO

Postbus 5318

2000 GH Haarlem

telefoon: (023) 5 120 120

fax: (023) 5 120 123

e-mail: secretariaat@fondspgo.nl

www.fondspgo.nl