

# Mandaat en moeras

*Over het maatschappelijk mandaat als  
grondbeginsel voor intern toezicht in de zorg*

Commissie Legemaate

Mandaat en moeras


Govert Buijs  
Johan Legemaate  
Marianne Luyer  
Mark van Twist  
Diana de Wolff

Henk den Uijl (Ambtelijk secretaris)

Ontwerp: Hans Roenhorst - [www.h2rplus.nl](http://www.h2rplus.nl)

# Inhoudsopgave

Voorwoord	5
<b>Inleiding: mandaat en moeras</b>	6
<b>Waarden van hoge veilige gronden</b>	10
<b>Het maatschappelijk mandaat</b>	13
<b>Moeras of kompas?</b>	21
<b>Illustratieve voorbeelden</b>	26
<b>Drie toezichtparadoxen</b>	29
<b>Tot besluit</b>	33
Gebruikte literatuur	35
Andere soorten publicaties	36
Bijlage	37

A misty landscape with a field of white flowers and a stream, with a forest in the background. The scene is captured in a soft, hazy light, suggesting early morning or late evening. The foreground is dominated by tall grasses and white flowers, with a stream winding through the middle ground. In the background, a dense forest of evergreen trees is visible under a pale sky. The overall mood is serene and contemplative.

**Het punt is dat een wet nooit de beste instructie kan geven: ze omvat niet precies wat voor iedereen samen het wenselijkste en het rechtvaardigste is. Wat zijn de verschillen tussen mensen en tussen omstandigheden groot! Zelfs kun je zeggen dat de menselijke verhoudingen nooit rust of duur kennen. Daarom is het onmogelijk dat er ook maar één vakgebied bestaat waarbinnen je voor een bepaald geval eenvoudige regels kunt maken die alom en altijd opgaan.**

Plato, De Staatsman



# Voorwoord

Deze commissie is ingesteld door het bestuur van de NVTZ. Als opdracht gaven zij ons mee kernwaarden van het toezicht te formuleren. Wij hebben deze opdracht zo ingevuld dat we op zoek zijn gegaan naar de werking van algemene waarden in de toezichtpraktijk. Daarmee hebben we getracht om de kern van het toezicht houden op het spoor te komen.

We hebben gekozen voor een explorerende benadering, waarin we al zoekend en tastend greep proberen te krijgen op de grondbeginselen en grondhouding van intern toezicht in de zorg. Het gaat ons niet om pasklare antwoorden, voor zover die er al zijn. Immers, de praktijk van het intern toezicht is veel weerbarstiger dan allerlei theorieën daarover suggereren.

We hopen met de door ons gekozen aanpak discussie op te roepen onder de leden van de NVTZ, en allen die geïnteresseerd zijn in toezicht in maatschappelijke organisaties. En tegelijkertijd een visie neer te leggen waarmee toezichthouders zich gesteund en gekend achten en die hen inspireert.

Namens de commissie,

Johan Legemaate

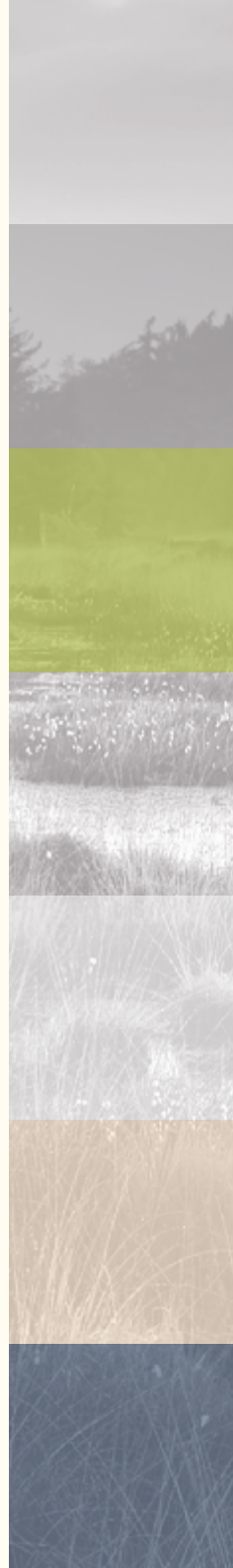
# Inleiding: mandaat en moeras

Sinds enkele jaren doet de publieke opinie (zoals politiek Den Haag, klassieke en sociale media, maar ook vakmedia zoals Skipr en Zorgvisie) een sterk appel op het ‘moreel kompas’ van publieke leiders, waaronder ook toezichhouders en bestuurders in de zorg. We zien tal van sectoren en bedrijven die *codes of conduct*, morele kompassen en beroepseden ontwikkelen.<sup>1</sup> Ook in sectoren zoals zorg, onderwijs en de woningcorporaties leeft deze vraag, en wordt er, al dan niet vrijwillig, van alles ontwikkeld op dit gebied. Wat sterk meespeelt in deze discussie is de vraag naar wat eigenlijk de relevantie is van een Raad van Toezicht; doet deze er wel toe? Dit heeft op zijn beurt te maken met een veranderend zorgveld, waarin netwerken en samenwerken een steeds dominantere plaats opeisen. De Raad van Toezicht, die op één instelling toezicht houdt, lijkt in dit complex welhaast overbodig te worden.

De “toegevoegde waarde” van de Raad van Toezicht wordt daarom steeds meer gezocht in de bescherming van waarden, en hierin speelt het moreel kompas een belangrijke rol. Een uitgewerkt moreel kompas als opsomming van algemene en universele waarden (al dan niet geconcretiseerd in een gedragscode) helpt u niet verder, *zo menen wij*, hoe *wenkend* dat perspectief ook moge zijn. Uiteindelijk zal dit een *wijkend* perspectief blijken; in de concreet ervaren werkelijkheid van toezichhouden bent u vooral geholpen met reflectie en dialoog over spanningen en conflicten die zich onvermijdelijk voordoen, waarin verschillende op zichzelf legitieme (morele) waarden lijnrecht tegenover elkaar kunnen staan. Toezicht houden is in essentie niet het toepassen van algemene (morele) waarden of principes, maar juist (gezamenlijke) morele oordeelsvorming in de

---

1 Zie bijvoorbeeld de bankierseed, de verschillende ethische codes bij beursgenoteerde bedrijven en accountantsbureaus en de accreditatie van bestuurders en toezichhouders in de zorg. Ook bij andere toezichhoudende verenigingen is men met dergelijke codes bezig.



*afwezigheid* van dergelijke universele waarden, en in de *aanwezigheid* van verschillende morele referentiekaders, persoonlijkheden, machtsverhoudingen, expliciete en impliciete normen. Toezichthouden is een moerassige aangelegenheid, waarbij onzekerheid over de vraag: “werkt het, deugt het, en doet het deugd?” altijd aanwezig is.

We denken daarbij aan bijvoorbeeld de volgende praktijksituaties:

- Een Raad van Toezicht heeft twijfels bij de legitimatie van het bestuur in de organisatie, maar is zelf wel erg overtuigd van de kwaliteit van het bestuur.
- De Raad van Toezicht moet een grote reorganisatie al dan niet goedkeuren (zelfsturende teams worden ingevoerd).
- De Raad van Toezicht moet een samenwerking of fusie met een andere instelling al dan niet gaan goedkeuren.
- Tijdens een werkbezoek bleek uit een gesprek dat in sommige teams van zorgmedewerkers het er wat minder rooskleurig aan toe gaat dan de Raad van Toezicht tot nu toe geloofde.
- Een kritische toezichthouder, die niet al te goed in de groep ligt, vraagt zich af of zij zich moet uitspreken over iets waar hij het niet mee eens is, of dat ze dit laat lopen ten gunste van collegialiteit of in het kader van *choose your battles*.
- Bij een stevig veiligheidsincident is er onenigheid in de bestuurskamer over de rol van de Raad van Toezicht in de media en voor het personeel – hoewel hier een protocol voor is opgesteld.
- De Raad van Toezicht is ontevreden over het MT, maar het bestuur is er lovend over.
- Het bestuur lijkt de Raad van Toezicht te beschouwen als verplicht nummertje.
- Het bestuur wil niet dat een afvaardiging van de Raad van Toezicht meegaat naar het jaargesprek met de Inspectie van de Gezondheidszorg.
- Informele contacten tussen Raad van Toezicht en MT worden verhinderd en veroordeeld door het bestuur.



Veel keuzes en besluiten hebben niet het heldere en eenduidige karakter van een keuze tussen goed en kwaad, maar veel meer tussen kwaad en kwaad, of juist goed en goed. Besluiten zijn in dit soort situaties fundamenteel onzeker. Het ligt niet voor de hand welk besluit het juiste is, en ook als het besluit eenmaal is genomen, blijft deze onzekerheid bestaan. Toch *moeten* er besluiten worden genomen, men moet verder door het moeras.

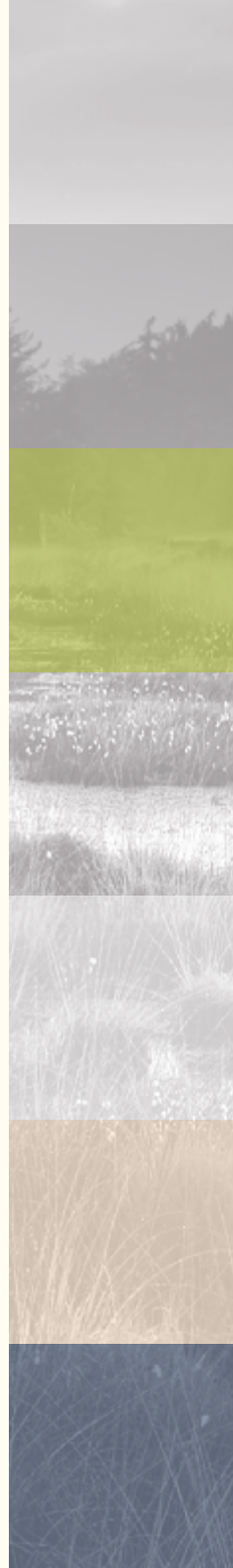
We stellen daarom de vraag naar het *grondbeginsel* en de *grondhouding* van een toezichthouder in de zorg. Als we toezicht vanaf de grond zouden opbouwen – of optuigen, zoals men vaak in toezichtjargon spreekt – waar willen we dan dat het bouwwerk op rust? We betogen enerzijds, als grondbeginsel, dat dit rust het op het idee van het verstrekken van het maatschappelijk mandaat. Anderzijds, als grondhouding, laten we zien dat toezichthouden een moerassige aangelegenheid is, waar prudentie vaak van even groot zo niet groter belang is dan compliance.

Het grondbeginsel en de grondhouding – mandaat en moeras – functioneren voor de toezichthouder “slechts” als merksteen. We kunnen toezichthouders juist vanwege deze aard onmogelijk voorschrijven hoe ze zouden moeten werken of hoe ze precies zouden moeten handelen. Wel hopen we bij te dragen aan het zelfbegrip en zelfinzicht van de toezichthouder.

Een grondbeginsel en grondhouding betekent ook: op de grond staan, met beide benen. Het begint allemaal op de werkvloer; in de relatie tussen professional en patiënt of cliënt, en niet in de bestuurskamer. Om dit te verhelderen gebruiken we de klassieke metafoer van Donald A. Schön uit *The Reflective Practitioner* van de *hoge veilige gronden* en de *moerassige laaglanden*.<sup>2</sup> We geven een korte schets.

---

2 Ontleend aan het werk van Donald A. Schön. In Nederland is deze metafoer ook wel gebruikt door Prof. Dr. Harry Kunneman.



De hoge veilige grond is een plek waar, stereotyperend geformuleerd, wetenschappers, adviseurs, managers en misschien ook toezichthouders zich verzamelen om uitspraken te doen over hoe men 'op de grond' (in het moeras) moet werken of reflecteren. Op de hoge veilige grond lijkt alles duidelijk en overzichtelijk, en bovendien instrumenteel. Met instrumenteel bedoelen we: ook voor de meest ingewikkelde doelstellingen of problemen is wel een (technisch) stappenplan of methode beschikbaar waarmee je het doel kunt bereiken of het probleem kunt oplossen. Op de hoge veilige grond is men dan ook dol op *evidence* en bijbehorende interventies die een nieuwe regel of protocol voorschrijven, als er ergens een probleem opduikt.

Ook kan men vanaf de hoge veilige grond allerlei morele waarden, kompassen en deugden bedenken die goed lijken voor de mens in het algemeen, en zorginstellingen in het bijzonder. Op de hoge veilige gronden denkt men voor de ander, zonder echt een poging te doen zich in die ander en haar situatie te verplaatsen. Zo kan het al snel gaan over abstracties die concreet aandoen, zoals *de patiënt*, *de burger* en *de professional*, maar het in wezen niet zijn.

De moerassige laaglanden – de grond – is de plek waar die concrete ander zich bevindt. Waar men, ondanks en dankzij alle waarden, regels en beleid een vorm moet vinden om het werk te volbrengen. Men loopt aan tegen spanningen binnen het beleid of binnen de professie. Men loopt aan tegen onvolkomenheid of middelmatigheid – van jezelf of van een ander. Vaak zijn hier geen universele waarheden hapklaar beschikbaar, maar moet men varen op eigen verstandigheid of (moreel) oordeelsvermogen. Dit is iets waar professionals juist ook heel goed in zijn.<sup>3</sup> Op de hoge veilige grond echter vertrouwt men niet op dit oordeelsvermogen. Dit is immers niet hard te maken, niet goed objectiveerbaar, en daarom hebben we liever dat ze protocollen, regels of waarden volgen die weliswaar minder adequaat zijn, maar tenminste wel objectiveerbaar – zo denkt men. De kunst van de lerende professional, en wat wij voor het gemak aanduiden als de toezichthouder, is om het wenkende perspectief van de hoge veilige grond – duidelijkheid, objectiveerbaarheid – te weerstaan, en de essentie van het werk te begrijpen vanuit *doormodderen*. Doormodderen wil zeggen: in de praktijk blijken stapsgewijze methodieken vaak irrelevant, of zelfs belemmerend. Er is een gebrek aan kennis en tijd, en toch moet men besluiten nemen.<sup>4</sup>

---

3 Zie bijvoorbeeld: Timmerman, G. & Baart, A. (2016) Ongeregeld Goed: de huisarts aan het ziek- en sterfbed van de eigen patiënt. Utrecht: Stichting Presentie.

4 Zie bijvoorbeeld Lindblom, C. (1959)

Dit essay is als volgt opgebouwd. We starten op de hoge veilige gronden. Op basis van verschillende recente rapporten en publicaties destilleren we een aantal waarden die vaak in verband worden gebracht met goed toezicht.

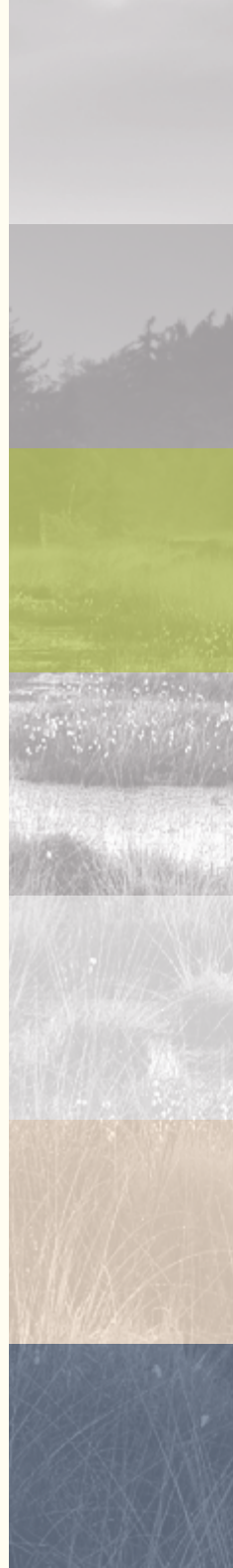
Vervolgens gaan we in op het idee van het maatschappelijk mandaat, dat de Raad van Toezicht verschaft aan het bestuur. Juist dit idee, dat hier wordt genoemd als grondbeginsel, komt in de literatuur over toezicht weinig voor.


Daarna gaan we in op de essentie van de praktijk van toezicht houden; wat betekent het eigenlijk als we zeggen dat toezicht houden een moerassige praktijk is? We gebruiken de metafoor van het “moreel kompas” als afzetpunt voor onze metafoor van het moeras.

Aan de hand van een aantal illustratieve voorbeelden laten we deze moerassigheid zien, om daarmee ook direct het idee van het mandaat in het licht te zetten. We sluiten af door een aantal ‘toezichtparadoxen’ te benoemen. Inzicht in deze paradoxen kan helpen om valkuilen te vermijden.

## Waarden van de hoge veilige gronden

Een veel genoemd rapport in de afgelopen jaren over governance in het maatschappelijk veld is *Een lastig gesprek*, van de Commissie-Halsema. Er werd hen gevraagd een code te schrijven, maar ze gaven het antwoord dat ‘het’ niet in een code zit, maar in het lastige gesprek. Tegelijkertijd spreekt dit rapport wel over een moreel kompas dat benodigd is voor bestuurders en toezichthouders. In dezelfde periode verschenen andere stukken, met name van de NVTZ, zoals *Tussen Besturing en Samenleving*, *Profiel Toezichthouder 2.0.2.0*. In al deze publicaties, die in de literatuurlijst terug te vinden zijn, worden steeds een aantal algemene waarden of gedragshoudingen benoemd die van belang geacht worden bij het houden van toezicht, meestal in





relatie tot het huidige tijdsgewricht.<sup>5</sup> We vatten deze waarden en gedragshoudingen samen door ze te clusteren. In bijlage 1 is een overzicht te zien van verschillende algemene toezichtwaarden, en hoe die al dan niet vertegenwoordigd zijn in de verschillende publicaties. Het gaat om waarden zoals: dialoog, transparantie, professionaliteit, verantwoording, reflectie, onafhankelijkheid, moed en vertrouwen.

Al deze genoemde waarden zijn van (conceptuele) betekenis vanaf de hoge veilige gronden, maar helpt dat de toezichthouder nu in de praktijk? Deze waarden lijken stuk voor stuk zo waar als een koe, maar bieden ze nu ook daadwerkelijk houvast? De vraag is wat men bedoelt met “houvast”. Als men op zoek is naar uitgestippelde routes in onoplosbare dilemma’s, naar kant en klare antwoorden op moeilijke vragen, dan bieden ze geen houvast, want dit is simpelweg niet mogelijk. Deze waarden bieden alleen “houvast” als ze worden gebruikt als oriëntatiepunten in telkens weer situationele afwegingen rondom spanningen en dilemma’s.

‘Oriëntatiepunten’: we zullen hieronder hier nog verder op in gaan maar willen hier alvast dit beklemtonen. De ‘hoge waarden’ geven een zoekrichting aan, sterker nog: ze kunnen ons aantrekken als lichtpunt aan het eind van de tunnel of inspireren als wind in de zeilen (om maar even de ene metafoor op de andere te stapelen), maar hoe je daar komt, hoe het schip te sturen met die wind, dat geven ze niet aan. Hoe je het roer moet bedienen, hoe de zeilen, de concrete stuurmanskunst, die kennis en kunde verschaffen ze niet. De toezichthouder zal dus altijd een dubbele beweging maken, ook in zijn of haar eigen afweging: wat zijn mijn eigen oriëntatiepunten (en de oriëntatiepunten van de toezichthoudende professie) enerzijds, wat is de concrete situatie, de concrete blokkades, krach-

---

5 Er zijn natuurlijk veel meer publicaties beschikbaar van wetenschappers, adviesbureaus, overheden en andere schrijvers. We hebben hier gekozen voor met name publicaties die voortkomen uit beleidsorganisaties, zoals de NVTZ en (overheids)adviesorganen.

ten en tegenkrachten anderzijds – en dan tot een (soms finale, meestal) voorlopige afweging moeten komen, die een ‘beste’, veel vaker nog ‘minst slechte’ is, voor dit moment.

En als een toezichhouder een knip voor de neus waard is, zal hij of zij de mogelijkheid onder ogen zien dat er een gewetensconflict op kan treden – juist omdat men de ‘hoge waarden’ niet op wil geven maar tegelijk de concrete situatie de ruimte wil geven, of omgekeerd omdat men de concrete situatie niet plat wil walsen met ‘hoge waarden’ maar sommige zaken toch echt niet wil laten passeren.

Het zou dan ook veel te ver gaan waarden helemaal als irrelevant af te doen. Integendeel, waarden spelen een belangrijke rol in het dagelijks leven, zowel op individueel als op sociaal niveau. Waarden zijn een soort startpunt, en geven een bepaalde mentaal-psychologische en morele oriëntatie. Ze hoeven niet per se uitgesproken of gearticuleerd te zijn om te bestaan; waarden hebben dikwijls een sluimerende zijswijze. Op individueel niveau kan dit bijvoorbeeld het belang van het gezin of juist de carrière zijn, zonder dat dit wordt uitgesproken. Op sociaal niveau kan het bijvoorbeeld zijn dat men als impliciete waarde economisch nut hanteert. Het punt is alleen dat het onhelder is hoe waarden worden vormgegeven in concrete situaties. Dit moet in de praktijk worden ontdekt en ontwikkeld. In concrete situaties spelen bovendien allerlei andere zaken een rol die de loop van een praktijk mede bepalen: macht/politiek, sociale verwachtingen, tijdsgebrek, de ruimtelijke omgeving, et cetera. Anders gezegd: *wat in een concrete situatie het goede is om te doen, wordt niet volledig bepaald door de vooraf geformuleerde waarden.*

# Het maatschappelijk mandaat

Wat is toezicht houden eigenlijk? Hier wordt veel over gesproken en geschreven. Allerlei vragen spelen hierin een rol. Gaat het nu over publieke belangen of organisatiebelangen? Zitten ze er wel dicht genoeg bovenop? Zijn ze verantwoordelijk als het mis gaat? Zijn ze transparant genoeg? Zijn ze wel vakbekwaam? Er is één aspect van het toezicht houden dat vaak niet goed naar voren komt, maar dat we toch graag willen belichten, namelijk het verstrekken van een *mandaat* aan de bestuurder. Dit is op de keper beschouwt de *allereerste* activiteit van de Raad van Toezicht, die om de maatschappelijke opdracht (geformuleerd in bijvoorbeeld de statuten) gestalte te geven een bestuurder aanstelt. Hier is sprake van het ter beschikking stellen van een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit is een grote *vertrouwensdaad* en het begin van de relatie tussen samenleving, toezicht, bestuur en organisatie. Daarmee is de Raad van Toezicht inderdaad het scharnierpunt tussen de organisatie en de samenleving.

Dat de Raad van Toezicht het mandaat verstrekt is iets wat in de ontwikkeling van het interne toezicht de laatste jaren onderbelicht is gebleven. Dit werd als het ware voor gegeven aangenomen, zonder dat de betekenis hiervan precies werd onderzocht. Dit komt onder andere door de juridische verwarring die hier op kan treden. Men zou juridisch kunnen betogen dat niet de Raad van Toezicht, maar de wet (Burgerlijk Wetboek) het bestuurlijk mandaat aan de bestuurder verschaft. Dat er een Raad van Toezicht is, is geen wettelijke vereiste, maar alleen een statutaire inperking van de autonomie van het bestuur. Op deze redenering valt evenwel juridisch van alles af te dingen: zowel het Uitvoeringsbesluit WTZI<sup>6</sup>, waarin een toezichthoudend orgaan wordt voorgeschreven, als de statuten van de organisatie, zijn geldende regelgeving. Verder ligt er het historische punt dat Raden van Toezicht vroeger de besturen waren en het man-

---

6 Wet Toelating Zorginstellingen

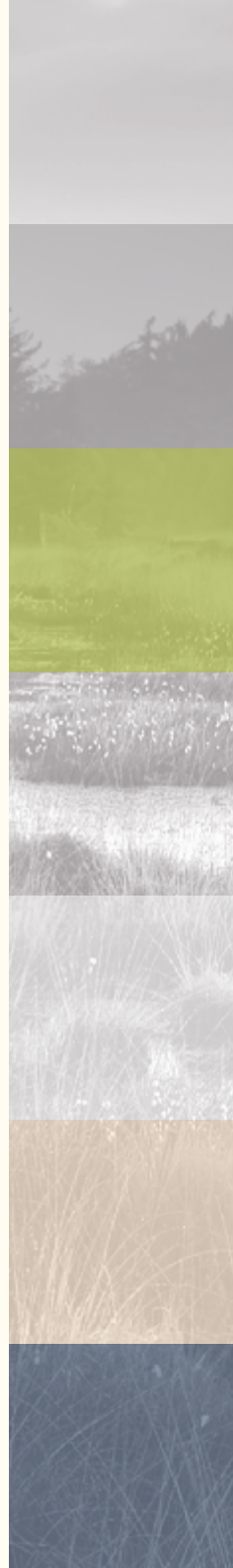
daat verschaffen aan de directie. De vraag is of in de omvorming van het directiemodel naar het *two-tier* model ook iets is verschoven in deze mandaatverstrekking. Ook speelt er iets als gewoonterecht: de praktijk van governance heeft zich op een bepaalde wijze ontwikkeld, die wel degelijk de schijn vertoont van mandaatverstrekking van de Raad van Toezicht. Maar in wezen is dit hier helemaal niet interessant. Wij gebruiken het woord mandaat niet in een juridische, maar in een sociale betekenis – het maatschappelijk mandaat. Het gaat evenwel niet zozeer om het ‘uit handen geven’ als wel om het ‘in handen geven’.


Want, inderdaad, etymologisch betekent het woord mandaat, *in manum dare*, ‘in de hand geven’. Het staat voor volmacht, iemand iets toevertrouwen, opdragen of bevelen. Het is daarmee wat anders dan zeggen: “red het er maar mee”. De Raad van Toezicht is door de regelgeving en de statuten belast toe te zien in welke mate en op welke wijze het doel van de organisatie wordt waargemaakt. Hiertoe stelt hij een bestuur aan. Omdat de statuten van een zorgorganisatie altijd een maatschappelijke oriëntatie hebben, verstrekt de Raad van Toezicht, informeel of in zingevende zin, een maatschappelijk mandaat aan het bestuur (en meer in het bijzonder de patiënten- of cliënten-groep die men wil dienen, en de burgers die direct te maken hebben met de zorgorganisatie<sup>7</sup>) Het mandaat wordt in Nederland dus *niet* verstrekt door de overheid.

Dit is een belangrijk gegeven. Nederlandse zorgorganisaties zijn onderdeel van de *civil society*, en vormen daarmee een hoeksteen van onze samenleving. De betekenis van zorgorganisaties is daarmee groter dan alleen maar het zorgen voor patiënten of cliënten (hoewel dit op elkaar inhaakt); er is ook maatschappelijke en democratische betekenis: de broedplaats van moreel kapitaal in de samenleving, zoals Harry Kunneman dat uitdrukt.<sup>8</sup> Het mandaat dat de Raad van Toezicht verstrekt overstijgt daar-

---

7 Zie voor dit debat ook *Zorg voor Toezicht – De maatschappelijke betekenis van governance in de zorg*, door Henk den Uijl en Ton van Zonneveld (red.), 2015, Amsterdam: Mediawerf.





mee het organisatiebelang. Dit is ook te verwachten, aangezien de missie die in de statuten wordt geformuleerd altijd een maatschappelijke oriëntatie heeft. De Raad van Toezicht zit wellicht juridisch namens niemand in het bijzonder op de stoel van de toezichthouder, maar heeft toch als enig referentiepunt voor het verstrekken van het mandaat de maatschappelijke context. Op de één of andere wijze moet de Raad van Toezicht stemmen in de bestuurskamer brengen die het verdienen gehoord te worden.<sup>8</sup> We stuiten hier op een fundamentele problematiek! Van wie is een organisatie? Van wie is een zorgorganisatie? Net als bij alle andere organisaties is een zorgorganisatie van zichzelf, en dus van geen enkele belanghouder of betrokkene: niet van de bestuurder, niet van de cliënt, niet van de samenleving. Alle betrokkenen staan in dienst van de organisatie, en de organisatie staat in dienst van de idee 'goede zorg'. Wat is dan precies dat idee? Juist hierover moet de dialoog met alle belanghouders en de samenleving in brede zin over gaan. Hoe komen we op het spoor van de 'bedoeling', het eigenlijke doel van de organisatie, in wier dienst de betrokkenen staan? Het mandaat dat de Raad van Toezicht in de handen van het bestuur geeft, heeft daarom zijn oorsprong in deze 'bedoeling' van de organisatie. In ons geval is dit: goede zorg.

Belangrijk aspect van het Raad-van-Toezicht-model is dat de Raad van Toezicht geen mogelijkheid heeft om zelf te besturen. De enige verantwoordelijkheid die ze hebben ten opzichte van het maatschappelijke mandaat is dit aan iemand verstrekken. In zekere zin lijkt het verstrekken van het mandaat op de werkgeversrol die wordt uitgevoerd door de Raad van Toezicht. Dit is ook helemaal waar. Echter, deze rol louter opvatten als werkgeverschap is een veel te smalle en technische benadering om de betekenis en de omvang van deze verantwoordelijkheid met betrekking tot het mandaat te duiden.

---

8 Zie hiervoor bijvoorbeeld Kunneman, H., (2012) Het belang van moreel kapitaal in zorg en welzijn, Paul Cremers Lezing


9 Zie hiervoor ook de recent gepubliceerde gids van de NVTZ: Samen van Waarden.



Dat de Raad van Bestuur wordt gemandateerd door de Raad van Toezicht betekent daarmee dat het bestuur ruimte krijgt en verantwoordelijkheid kan nemen. Het verstrekken van een mandaat onthefte de Raad van Toezicht echter niet van de eigen verantwoordelijkheid: een mandaat is niet iets dat je over de schutting gooit; je blijft op een meer passieve wijze altijd medeverantwoordelijk. De Raad van Toezicht houdt de mogelijkheid het mandaat weer in te trekken. Hierin ontstaat de vertrouwensspanning van het toezicht houden: het mandaat verstrekken is een grote daad van vertrouwen, waarbij de Raad van Toezicht tegelijkertijd de mogelijkheid houdt dit mandaat terug te nemen, omdat het vertrouwen in het bestuur – in morele of in doelmatige zin – is ondermijnd. Zolang dat niet gebeurt, speelt zich een kritische dialoog af tussen toezicht en bestuur over de uitvoering van het mandaat. Het voeren van die dialoog is de kernactiviteit van de Raad van Toezicht.

Het verstrekken van het maatschappelijk mandaat is dus intrinsiek verbonden met vertrouwen en wantrouwen. Hierbij dient worden opgemerkt dat het mandaat een governance aspect is, terwijl vertrouwen meer een gedrags- en waardenaspect is. Anders gezegd, zolang het mandaat niet wordt teruggenomen, is de bestuurder gemandateerd, zelfs als het vertrouwen niet (meer) bijster groot is (ongeacht of dit uitgesproken is of niet). Het mandaat is hard, en vertrouwen zacht. Het mandaat maakt iets heel expliciet, namelijk de gegeven verantwoordelijkheid aan het bestuur. Tegelijkertijd blijf je als Raad van Toezicht de verstrekker van het mandaat, en word je daar ook als zodanig op aangesproken. Dit levert allerlei ongemakken op: twijfel over de te bewandelen weg, twijfel over hoe het gaat met de zorg, twijfel over de maatschappelijke legitimatie, et cetera. Deze twijfel en dit ongemak is niet iets dat kan worden weggenomen door allerlei (professionaliserings) instrumenten van de hoge veilige gronden, maar vormt juist de kern van het toezicht houden. Dit betekent niet dat professionalisering er niet toe doet. Het betekent alleen dat dit het ongemak niet wegneemt, en daarmee de essentie van het vak niet bepaalt. Het aspect van het mandaat en het aspect van





het moeras zijn onherroepelijk met elkaar verbonden: de alledaagsheid van mensen die samenleven, voor elkaar zorgen, de mate waarin dat wel of (nog) niet lukt, en ook de rafelrandjes die dat met zich mee brengt, is door en door moerassig. Het mandaat gaat juist over *dit* alledaagse samenleven.

We noemen drie *governanceaspecten*, als grondbeginsel, van het mandaat voor de Raad van Toezicht:

### 1. Maatschappelijk mandaat verstrekken

Het verstrekken van het mandaat is het aanstellen van de bestuurder, en deze een opdracht meegeven. Het betekent ook dat de raad achter de bestuurder staat. Enerzijds betekent dit dat de rollen scherp onderscheiden moeten zijn. Anderzijds betekent het ook dat de raad het bestuur niet bij het minste of geringste kan laten vallen, of zijn eigen zin door kan drukken. Echte verantwoordelijkheid gedijt bij heldere rollen. Het mandaat verstrekken houdt ook een *hitteschild* in voor het bestuur, het uit de wind houden als dat nodig is.

### 2. Maatschappelijk mandaat beschermen

Dit gaat niet zozeer over het beschermen van de bestuurder, maar om het beschermen van de maatschappelijke opdracht en legitimatie (wat wel het beschermen van de bestuurder in kan houden). Het gaat met andere woorden om het in acht nemen van *checks & balances*, weerwerk en tegenspraak, dialoog en discussie, om de maatschappelijke betekenis van de zorgorganisatie en de democratische legitimatie die daarbij hoort gestalte te geven. De WRR spreekt in dit verband over “driehoeksrelaties” tussen Raad van Bestuur, Raad van Toezicht en interne of externe belanghouders.<sup>10</sup> Toezicht kan zich vanwege het mandaat qua gesprekspartner niet beperken tot het bestuur (hoewel hier allerlei inhoudelijke en praktische bezwaren een rol kunnen spelen).

### 3. Maatschappelijk mandaat terugnemen

De uiteindelijke consequentie van de verantwoordelijk-

---

10 WRR, Van Tweeluis naar Driehoeken. Zie ook NVTZ, 2017, Samen van Waarde

heid het mandaat te verstrekken, betekent ook dat dit weer kan worden teruggenomen. In eerste instantie denkt men aan schorsing of ontslag van het bestuur, maar het kan ook op een meer glijdende schaal, door gebruik te maken van voorbehouden bevoegdheden van de Raad van Toezicht, zoals het afkeuren van jaarverslagen, begrotingen, strategische plannen of fusies. Het mandaat is op deze wijze het belangrijkste machtsmiddel van de Raad van Toezicht.

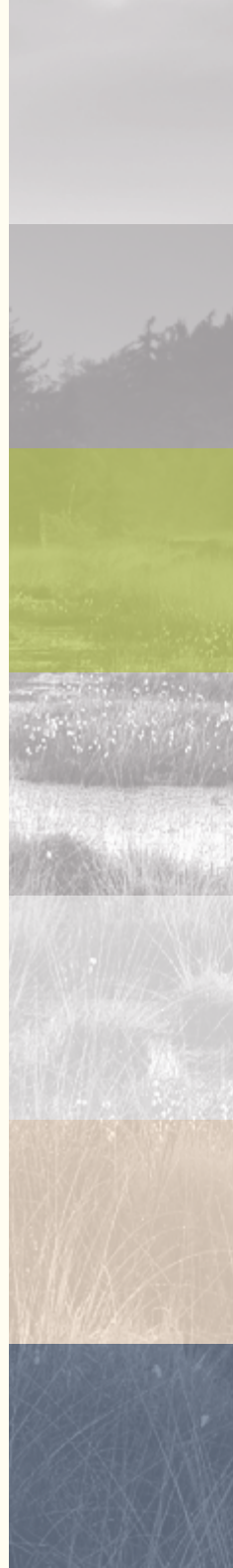
Naast deze, meer formele governanceaspecten, zijn er ook een aantal waarden- en gedragsaspecten te benoemen met betrekking tot het mandaat, de grondhouding:


### **1. Vertrouwen schenken**

Bij het geven van een mandaat hoort een vertrouwensrelatie; anders lijkt het niet verstandig het mandaat te verstrekken. Tegelijkertijd kan het vertrouwen veranderen – worden versterkt of juist aangetast raken. In de loop van de tijd bouwt de Raad van Toezicht een soort mentaal dossier op met betrekking tot vertrouwen en wantrouwen. Dit kan per toezichthouder binnen de raad verschillen, en afhankelijk van de situatie wordt dit al dan niet uitgesproken. Het is van belang te onderkennen dat de eerste daad van de toezichthouder, het mandaat verstrekken, er een van vertrouwen is, maar dat dit vertrouwen zich dan nog moet waarmaken. De relatie begint, net als in een huwelijk, dan pas.

### **2. Dialoog zoeken**

Vragenderwijs, onderzoekend en kritisch deze in handen gegeven verantwoordelijkheid volgen. Dit betekent dat zaken die ertoe doen voor wat er in de organisatie gebeurt, en die te maken hebben met de maatschappelijke opdracht, op tafel moeten liggen bij de Raad van Toezicht. Niet dat hij aan incidentmanagement moeten doen, maar wel dat hij een dossier kan opbouwen om op de lange termijn zorg te kunnen dragen voor duurzaamheid van zorg en organisatie. Tevens is het van belang om geluiden van buiten, zoals de publieke opinie of een veranderende opvatting over wat goede zorg of samenleven is, binnen te brengen in de be-





stuurskamer. Niet om dit klakkeloos over te nemen (de publieke opinie is wellicht een slechte raadgever), maar om zich ertoe te verhouden. Bij dialoog hoort enerzijds vertrouwen en openheid: als men zich niet kan uitspreken, kunnen er ook geen argumenten worden uitgewisseld. Dit is echter gemakkelijk te zeggen vanaf de hoge veilige grond: in de praktijk van raden van toezicht blijkt dit om allerlei redenen (macht, politiek, voorzichtigheid, gevoeligheid, kantjes ervan af lopen) vaak niet zo eenvoudig. Dit soort aspecten zijn niet zomaar weg te denken uit het toezicht, en men moet zich dan ook hiertoe leren verhouden.

### 3. Verantwoording afleggen

Eerder is gesteld dat zorgorganisaties een hoeksteen vormen van onze democratie. Hoe kan het dan zijn dat het “hoogste” orgaan in deze organisaties zich vaak voor een groot deel in de schaduwen bevindt? De Raad van Toezicht moet aanspreekbaar zijn, men moet de weg naar de raad kunnen vinden, en de Raad van Toezicht kan niet zomaar alles doorschuiven naar de bestuurder. De Raad van Toezicht is weliswaar geen klachtenlijn, maar toch ook zeker geen nachtwaker. De terughoudendheid van Raden van Toezicht om zich aanspreekbaar op te stellen - en daarmee verantwoording af te kunnen leggen - heeft dikwijls te maken met de rollendiscussie, strategische gevoeligheid of soms gewoon tijdgebrek. Maar het punt is dat als de Raad van Toezicht wordt aangesproken op het mandaat en de maatschappelijke betekenis van de zorgorganisatie, hij dan juist volledig haar rol kan waarmaken.

In dit licht is het van belang een onderscheid te maken tussen afgedwongen verantwoording en *authentieke* verantwoording. Het stukje over de Raad van Toezicht in het jaarverslag is een mooi voorbeeld van afgedwongen verantwoording. Er is bijna niemand die het leest, en de inhoud van de verantwoording is dikwijls oppervlakkig. Authentieke verantwoording gaat over aanspreekbaar zijn voor hen die de Raad van Toezicht (denken) nodig (te) hebben. Dit kan inhouden dat men regelmatig informele en formele gesprekken voert met medewerkers en patiën-

ten of cliënten, het kan ook inhouden dat de Raad van Toezicht meer inhoud geeft aan een jaarverslag, en dit niet alleen op de website van het ministerie plaatst, maar dat ook aan belanghouders voorlegt.<sup>11</sup>

Ook hier speelt vertrouwen een rol, en wel het vertrouwen van de samenleving, van patiënten, medewerkers, burgers, politici, inspectie - noem maar op - in de mate waarin de raad zich laat aanspreken, verantwoordelijk is. Als iets niet goed is voor democratische legitimatie, dan is het onzichtbaarheid. Anderzijds betekent dit niet eenvoudigweg dat alles dan maar open gegooid moet worden. Sommige zaken wil je misschien terecht bespreken met de luiken gesloten. Ook hiervoor is geen blauwdruk beschikbaar.

Grondbeginsel	Grondhouding
Mandaat verstrekken	Vertrouwen geven
Mandaat beschermen	Dialogo zoeken
Mandaat terugnemen	Verantwoording afleggen

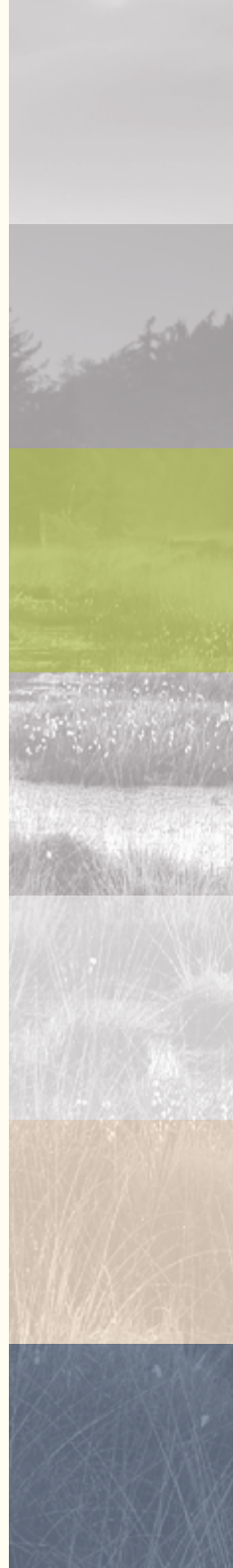
Tabel 1 **Grondbeginsel en grondhouding**


Deze twee rijtjes geven in algemene zin het *grondbeginsel* en de *grondhouding* van het toezicht weer. Er moet echter onmiddellijk een behoorlijke slag om de arm worden gehouden. Want zijn dit soort opsommingen niet juist typisch “praatjes” van de hoge veilige grond?

Want hoe weeg je vertrouwen en wantrouwen tegen elkaar af? Wanneer grijp je in, en wanneer kijk je het aan? Hoe ver ga je in de dialoog, en hoeveel afstand betracht je? Wie laat ik mee-

---

11 In de NVTZ-gids Samen van Waarde kunt u meer praktijkvoorbeelden vinden over maatschappelijke verantwoording van de Raad van Toezicht.





praten en wie niet? Wanneer treed je naar buiten, en wanneer juist niet? Wanneer neem je het bestuur in bescherming, en wanneer degenen die het bestuur bevragen? Stuk voor stuk spanningen of dilemma's waar een toezichthouder individueel en een raad als collectief onherroepelijk tegenaan loopt, en iedere specifieke situatie kan weer wat anders vragen van een Raad van Toezicht. Het grondbeginsel en de grondhouding gaan daarom niet alleen over deze algemene waarden, maar juist over hoe men vanaf de grond, in de moerassige laaglanden, het toezicht waarmaakt. Hier is geen blauwdruk van te geven. Het gaat met andere woorden niet om het grondbeginsel en de grondhouding als zodanig, die men toe kan passen, maar om de onderlinge spanningen tussen deze algemeenheden die men in de praktijk tegenkomt. Het zijn "slechts" oriëntatiepunten, merkstenen.

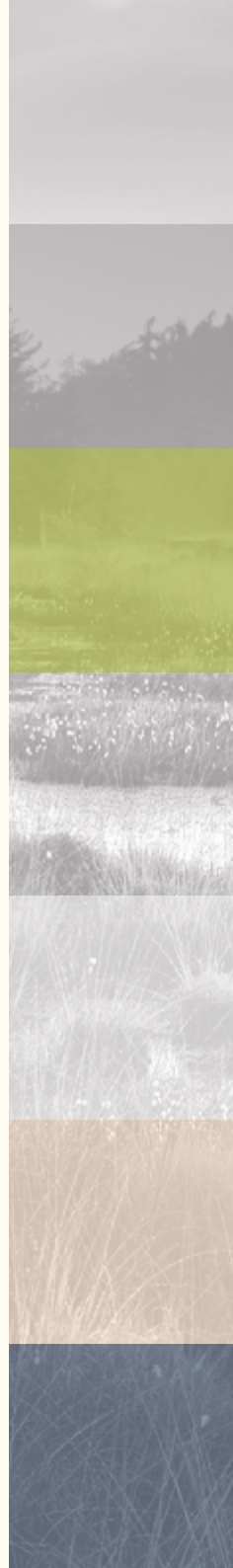
## Moeras of kompas?


Het "kompas" is een belangrijke metafoor geworden in de Nederlandse beleids- en bestuurswereld. Heel vlug wordt dit type metaforen uitgehold doordat de betekenis en toepassing ervan oneindig wordt uitgerekt, of dat de metafoor dusdanig is ingeburgerd, men niet meer nadenkt over de betekenis ervan, en men zelfs niet meer ziet dat het om een metafoor gaat. Neem bijvoorbeeld het verschil tussen een kompas en een kaart. Een (route)kaart suggereert dat er een weg te vinden is door een bepaald gebied, door van tevoren en tot in detail routes uit te stippelen en die nauwkeurig te volgen. Het idee dat je een sociale praktijk (zoals toezichthouden) in kaart kunt brengen zoals je een gebied in kaart brengt is misleidend: daar liggen routes immers nooit vast, omdat sociale praktijken wisselvallig – menselijk – zijn. De poging een route uit te stippelen gebeurt aan de hand van (relatief) vaststaande ideeën, bestemmingen of waarden die men zou moeten volgen. In concrete dilemma's in sociale praktijken blijken dit soort voorschriften echter onbruikbaar.

In dat opzicht werkt de metafoor van het kompas beter dan die van de kaart (mits goed toegepast). Er zijn weldegelijk richtingwijzers, oriëntatiepunten of merkstenen beschikbaar, ook al ligt de route niet vast, en is de bestemming slechts gedeeltelijk kenbaar. Een veelgemaakte vergissing is om de metaforen van het kompas en de route door elkaar te halen: ook in de praktijk. Een oriëntatiepunt laat zich niet uitwerken in een uitgestippelde route. Om je bestemming te vinden moet je niet de wijzer van het kompas volgen, maar je steeds opnieuw oriënteren op je omgeving aan de hand van het kompas. In het moeras moet een route steeds opnieuw worden bepaald. Het kompas is evenwel niet waar het om draait. Dat is slechts een hulpmiddel voor positiebepaling in telkens wisselende omstandigheden. Het kompas gaat dan ook niet over waarden (want die zijn wel doel in zichzelf), en vormt ook geen universele vervanging van eigen ambities of doelen.

De vraag is dan ook waar we het precies over hebben als we het over een “moreel kompas” hebben. Is het kompas zelf moreel? Of moet het kompas ons naar het morele leiden? Het eerste is onmogelijk, omdat het kompas dan geen hulpmiddel meer is, maar doel; het is zelf een ideaalbeeld. Dat zou verwarrend zijn. Leidt het kompas ons dan naar het morele? Maar wat is het morele? Is dat de poolster of het Noorden? Nee, want mensen hebben vele verschillende bestemmingen (en zelden staan die vast). En *hoe* leidt het kompas ons naar het morele? Het doet dit niet als een lijnbus; het geeft slechts een suggestie van een punt in de verte – waar je vaak niet heen wilt. Het kompas biedt oriëntatie, maar om het goede te doen moet je zelf de weg zoeken. Het lijkt er daarom sterk op dat het kompas niet een metafoor wil zijn voor het verwijzen naar een *moreel doel*, maar naar *de deugd*.

Een deugd is het oefenen van een basishouding, die in een concrete praktijk steeds tot heel verschillende keuzes kan leiden, maar toch binnen een min of meer coherent verhaal past: ‘gegeven deze en deze omstandigheden, leek dit de moedige, wijze, liefdevolle, rechtvaardige (of welke deugd dan ook) keuze’. De deugd gaat tevens over het balanceren tussen





extremen. Moed bevindt zich ergens (onbepaald) tussen lafheid en roekeloosheid. Rechtvaardigheid bevindt zich ergens tussen relativisme en moralisme. Het bepalen van “het juiste midden” is evenwel een oefening waar men nooit mee klaar is. Niet alleen verschuift dit midden constant, en is het midden inherent verbonden met geldende maatschappelijke conventies, het midden is eveneens een punt dat zich niet eenvoudig laat vinden. Tastenderwijs komen we dat op het spoor, maar omdat de omstandigheden steeds wisselen, blijft de zoektocht naar de deugd altijd aanwezig. De deugden zijn weldegelijk van belang voor toezichthouders. We hebben al gezien dat bijvoorbeeld de deugd “moed” regelmatig wordt genoemd in een toezichtcontext. Als men dus zegt dat het toezichthouders ontbreekt aan een moreel kompas, bedoelt men in feite dat het ze ontbreekt aan deugden, of in ieder geval een deugdelijke oriëntatie.

## Waarden en deugden

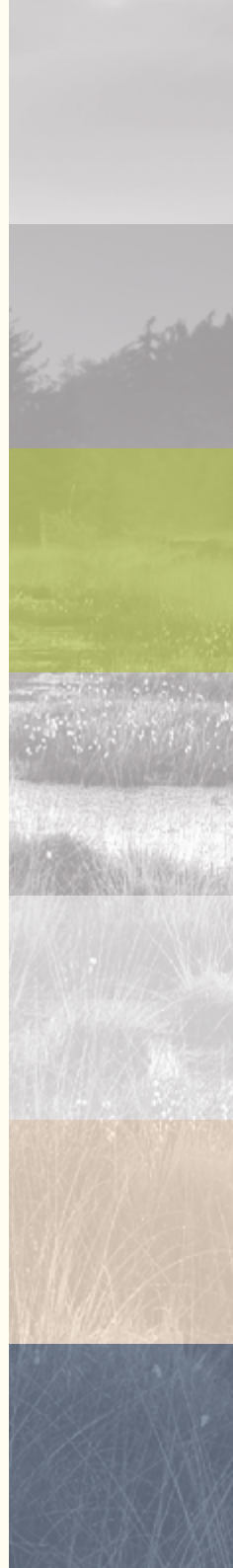
Men kan zich afvragen wat het verschil is tussen een deugd en een waarde. Dit onderscheid is niet eenvoudig. Veel zorginstellingen hanteren bijvoorbeeld de kernwaarde “gastvrijheid”. Dit houdt in dat men het van belang acht dat men zich welkom voelt in de zorgorganisatie. Het kan echter ook als een deugd worden beschouwd. Gastvrijheid is dan een midden tussen net doen of de gast er niet is enerzijds en te veel bemoeizucht met de gast anderzijds. Gastvrijheid is een subtiel spel. Men zou als stelregel kunnen hanteren dat een deugd altijd gaat over een *houding* van een individu, en een waarde altijd gaat over wat men beschouwt als ‘bedoeling’ of bestemming. Dit kan zowel voor een individu zijn (zorg voor het gezin, een carrière bouwen, steentje bijdragen aan samenleving, een God dienen), als voor een groep – zoals een zorgorganisatie. Tegelijkertijd is het zo dat de deugd niet alleen maar een middel is, maar ook een doel in zichzelf. Aristoteles koppelt de zoektocht naar het juiste midden in specifieke situaties aan de hand van deugden als de zoektocht naar “het goede leven”. Deugden en waarden zijn derhalve niet gemakkelijk te onderscheiden, hoewel ze toch niet hetzelfde zijn. Van belang is in ieder geval dat een deugd een individuele eigenschap is, en een waarde ook een groepeigenschap kan zijn.




Het lijkt daarom evident dat goed toezicht en een “voortreffelijk karakter”, om met Aristoteles te spreken, van de individuele toezichthouder van belang zijn. Het voortreffelijke karakter is echter niet een synoniem voor morele superheld, maar voor iemand die altijd en steeds weer zoekt naar en leert over “het juiste midden” in steeds wisselende omstandigheden.

We willen juist hierom niet de metafoor van het kompas (het hulpmiddel), maar juist van het moeras (de situatie zelf) centraal stellen. Daar hebben we geen morele superhelden nodig, die het van een afstandje beter weten, maar mensen die het praktisch uithouden en begrip kunnen tonen voor complexiteit en dagelijkse beslommingen. Zoekend naar een bestemming, maar met aandacht voor de verraderlijke omgeving, telkens wisselende ongebaande paden die voetje voor voetje en tastenderwijs gevonden moet worden. Er is risico op verstriking en verdrinking, zeker als men het oordeelsvermogen uitschakelt en dit (volledig) vervangt door kaarten en routes. Een kompas is behulpzaam, maar de vraag wat een specifieke situatie vraagt dringt zich steeds opnieuw aan, en kan ook alleen beantwoord worden *in* de situatie – er is geen helicopterview beschikbaar.

In de concrete praktijk van het toezicht houden is sprake van contingentie (onberekenbaarheid, toeval, noodlot, historie) waardoor spanningen tussen algemene waarden ontstaan. Er moeten beslissingen worden genomen, zonder dat daar een zuiver rationele weg naartoe is. Zo is er een gegroeide praktijk binnen een Raad van Toezicht, de wijze waarop men werkt en vergadert, de wijze waarop de hazen lopen, de wijze waarop nieuwe toezichthouders worden ingewerkt, et cetera. Bovendien is er een gegroeide praktijk in het toezicht op het bestuur. Sommige bestuurders zijn erg dominant in de vergaderingen, en zijn vooral veel aan het vertellen aan de Raad van Toezicht. Andere bestuurders zijn meer vragend naar advies. Sommige zijn heel erg open en sturen werkelijk alles wat los en vast zit naar de raad toe. Anderen zijn voorzichtiger in wat ze delen. Bovendien is het vaak zo dat een bestuurder wordt aangesteld door





een bepaalde samenstelling van de Raad van Toezicht, terwijl in de loop van de tijd deze samenstelling verandert. De nieuw toegetroten toezichthouders hebben niet expliciet hun steun verleend voor het aanstellen van deze bestuurder (en daarmee niet expliciet het mandaat verstrekt). Verder spelen allerlei impliciete en expliciete normen een rol in het toezicht, zijn er emoties aanwezig of juist onderdrukt. Er is druk van buiten (politiek, media, NVTZ). De omgeving waarin men vergadert, de tools en technieken die men toepast (zoals de dominantie van de e-mail in het toezichtproces), alle zijn ze van invloed op het reilen en zeilen van een Raad van Toezicht. Toezicht houden is, anders gezegd, ondanks deze vrij heldere algemene beginselen, vaak een moerassige aangelegenheid. Hoewel deze algemene beginselen van belang zijn om het verhaal over toezicht houden en waar we voor staan te kunnen vertellen, zijn deze beginselen of waarden voor de concrete praktijk maar beperkt relevant, juist omdat ze van de hoge veilige gronden komen.

Omdat je vaak niet terug kunt vallen op algemene waarden, stellen we dat toezicht houden aankomt op *praktische wijsheid*. Praktische wijsheid wil zeggen: weten wat het goede is om te doen in een concrete situatie, in afwezigheid van eenduidige en eensluidende waarden of normen vooraf of achteraf die je vertellen hoe je moet handelen. Deze praktische wijsheid is niet een wetenschappelijk (objectief) weten of een technische vaardigheid, maar een op basis van (levens)ervaring<sup>12</sup>, gestoeld op *common sense*, weten of interpreteren wat nodig is, wat het goede is, in *deze* situatie op *dit* moment. Het is daarmee een combinatie van strategisch, politiek en moreel bewustzijn. Voor de Griekse filosoof Aristoteles is praktische wijsheid ook (*phronèsis*) een deugd. Dat betekent dat het een houding is die je moet oefenen, jezelf eigen moet maken, zonder ooit echt te kunnen zeggen dat je het hebt bereikt. In ieder nieuw dilem-

---

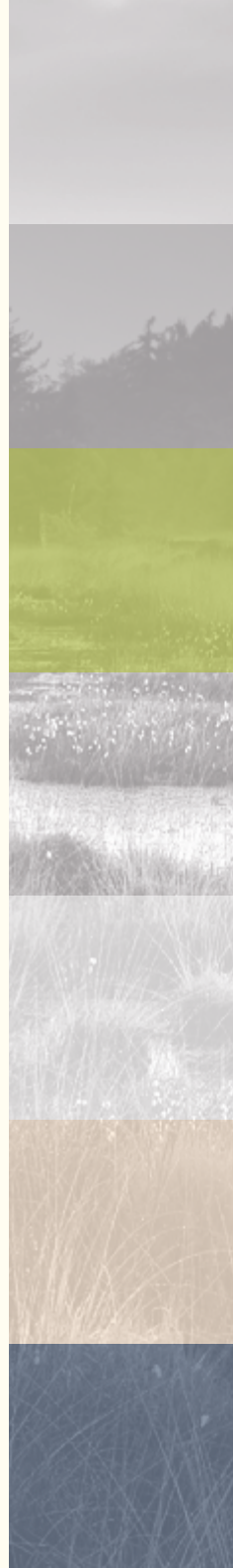
12 Dit betekent echter niet per se hoe ouder hoe beter, of hoe meer ervaring hoe beter. Het is bekend dat een toename in ervaring kan leiden tot gemakzucht of zelfoverschatting. Ook voor dit soort zaken is geen blauwdruk beschikbaar.

ma of bij iedere spanning die zich voordoet moet deze deugd zich opnieuw tonen. Dit markeert bij uitstek de ervaring van veel toezichthouders: je weet nooit of je het goed(e) doet, terwijl men zich daar tegelijkertijd wel naar uitstrekt. Het komt er dus op aan deze onzekerheid te accepteren, zelfs te hantieren, in plaats van te zoeken naar schijnhouvast op de hoge veilige grond. In de reflectie of beoordeling *achteraf* kun je wellicht zeggen of iets goed is gegaan, maar middenin een situatie waarin deze spanning zich manifesteert is dit veel lastiger. De kunst is dan ook reflectie in de praktijk mogelijk te maken.

Die reflectie, zoals wij die bepleiten, is een heel spannende aangelegenheid juist omdat ze de spanning opzoekt: de 'hoge waarden' worden wat ons betreft niet afgeschreven maar in spanning met de concrete situatie gebracht, en daartussenin bevindt zich de toezichthouder die graag het goede wil doen en zijn onderscheidingsvermogen en beoordelingsvermogen voortdurend oefent, maar altijd weer zal moeten erkennen dat er geen voorgekookte, kookboek-conforme situaties zijn. Juist de wil om het goede te doen maakt de moerassige situatie een spannende, weerbarstige situatie.

## Illustratieve voorbeelden

Om te illustreren dat in de moerassige laaglanden van de concrete situatie praktische wijsheid geboden is, laten we een aantal praktijkvoorbeelden voorbijkomen die wat hierboven is geschetst illustratief tonen. We beogen daarbij niet de suggestie van simpel houvast te bieden, door antwoorden te geven op hoe men zou moeten handelen – dat is immers niet mogelijk. Wel is ons oogmerk duidelijk te maken tegen welke dilemma's toezichthouders zoal aanlopen en hoe ingewikkeld het is om via een enkelvoudig idee van grondbeginsel en grondhouding de juiste oriëntatiepunten te bieden.



### *Voorbeeld 1: Mandaat terugnemen?*

Het kan voorkomen dat de raad een bestuur een mandaat heeft verstrekt, en na verloop van tijd vindt dat het niet bijzonder goed gaat, maar ook niet bijzonder slecht – voor zover dat van een afstand goed te beoordelen is. In eerste instantie lijkt er niet meteen reden om het mandaat terug te nemen, maar tegelijkertijd lijkt het niet gemakkelijk de impasse van middelmatigheid te doorbreken. De bestuurder loopt al een aantal jaren mee, heeft een goede reputatie in de organisatie, maar breekt weinig potten. De zorg lijkt van voldoende niveau, maar de vraag is of er voldoende *schwung* en levendigheid is. Het is niet helemaal duidelijk of het bestuur de oorzaak is van deze middelmatigheid, of een jarenlange bestendigde organisatiecultuur, of wellicht door andere elkaar overlappende oorzaken. Omdat het bestuur goede relaties onderhoudt met ondernemingsraad en cliëntenraad, kan een ontslag de nodige onrust veroorzaken. Bovendien kan een ontslag allerlei juridische procedures in gang zetten waar je niet op zit te wachten. Het is bovendien zo dat iedere oplossing ook meteen een nieuw probleem opwekt. Het mandaat kan wel ingetrokken worden, en dat is wellicht geen heldendaad, maar er moet ook een nieuw bestuur komen. Verschillende leden van de raad kunnen ook nog verschillend in zo'n dossier zitten. Bovendien kan het door de WNT-perikelen lastig zijn om een nieuwe bestuurder te vinden. Ook is het niet duidelijk in welke mate het bestuur dit zal accepteren, en welke staartjes eruit volgen (zoals ontslagvergoedingen en media-aandacht).

### *Voorbeeld 2: Kritiek via de wandelgangen?*

Volgens alle rapporten, accreditaties, tevredenheidsonderzoeken, feedback van het bestuur, en wat dies meer zij heeft de raad een behoorlijk positief beeld van de kwaliteit van de zorg in de organisatie. Men is weliswaar geen schoolvoorbeeld, maar de raad is ervan overtuigd dat er goed, menswaardig en meer dan voldoende voor mensen wordt gezorgd. Er is zelfs een bepaalde zelfgenoegzaamheid hierover in de raad, en in de bestuurskamer is deze tevredenheid meermalen bevestigd. Via wandelgangen en achterkamers echter krijgt de raad te ho-

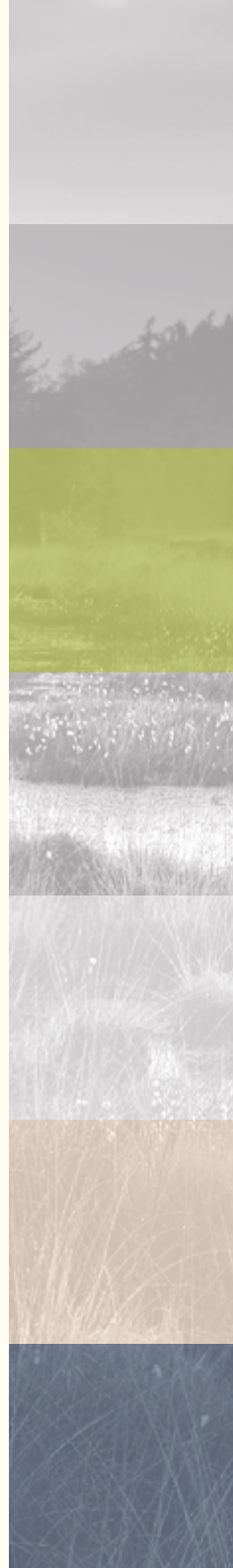
ren dat op meerdere plekken de zorg behoorlijk onder de maat is. Veel personeelsleden praten hier met elkaar over, in de pauzes, tijdens teamoverleggen of op de parkeerplaats, maar het blijft bij gemopper onderling. De raad heeft het nu te horen gekregen naar aanleiding van een werkbezoek, waar een van de leden aan zijn jasje werd getrokken aan het einde van de bijeenkomst. Het blijkt te gaan om een vermeend togedekt incident door het managementteam van een locatie. De betrouwbaarheid van deze informatie is echter onzeker. Moet de raad zelf op onderzoek uitgaan? Is er sprake van een fragment of van een breed aanwezig probleem? Moet de 'klokkenluider' in bescherming genomen worden? De relatie met het bestuur is dusdanig dat een zelfstandig onderzoek als aanstootgevend zal worden ervaren door de bestuurder, en de vertrouwensrelatie mogelijk onder druk zal zetten. De vraag is met andere woorden of het bestuur in bescherming moet worden genomen, of het mandaat.


#### *Voorbeeld 3: Groei of krimp?*

Het bestuur van een regionaal ziekenhuis zet ieder jaar opnieuw bij de onderhandelingen met de verzekeraars in op groei. Dit is niet alleen goed voor de duurzaamheid van het huishoudboekje, ook de verschillende specialismen sturen hier onomwonden op aan. Als de verzekeraars moeilijk doen, wordt het spelen via de pers niet geschuwd door het bestuur. De Raad van Toezicht is natuurlijk blij met een 'goede concurrentiepositie' en een deugdelijke huishouding, maar vraagt zich in het huidige maatschappelijk gewricht af of groei wel een goede zaak is. Moeten we als ziekenhuis niet eerder inzetten op krimp en ons richten op slechts een paar specialismen en overbehandeling te lijf gaan? Het bestuur vindt deze houding buitengewoon naïef van de raad: "zo werkt het nu eenmaal".

#### *Voorbeeld 4: Disfunctionerende professional?*

In een zorgorganisatie is een disfunctionerende specialist, met name doordat hij de werksfeer verziekt op de afdeling. Dit is niet alleen onprettig, maar blijkt ook tot onveilige situaties te leiden. Het bestuur wil de specialist wel op straat zetten, maar





de specialist dreigt de media en de rechtbank op te zoeken als dat gebeurt. De patiënten lopen met hem weg. Een publieke toestand zou de reputatie van het ziekenhuis ernstig kunnen schaden. Anderzijds, als men “in der minne” wil schikken met de specialist, bijvoorbeeld door hem over te plaatsen naar een ander ziekenhuis, is het geweten ook niet helemaal schoon. Zal deze arts op zijn nieuwe plek niet ook disfunctioneren?

### **Onbeslisbaarheid**

Wat deze illustratieve voorbeelden kenmerkt, is dat ze in principe *onbeslisbaar* zijn. Dat wil zeggen, het ligt niet voor de hand wat de goede of juiste keuze is of was. Een keuze is alleen een echte keuze als kiezen in wezen onmogelijk is. Als dat wel mogelijk zou zijn, kan men überhaupt niet spreken over een keuze; dan volgt men gewoon de ‘rationele’ weg. Deze ‘rationaliteit’ (een helicopterview bijvoorbeeld) is echter niet beschikbaar door de moerassige condities van dergelijke situaties. Er is daarom sprake van onbeslisbaarheid, terwijl men toch altijd een keuze *moet* maken. Juist omdat deze keuze niet rationeel is voorgegeven, moet men in de situatie een besluit nemen. Veel situaties in het toezicht houden laten zich herkennen door deze onbeslisbaarheid: van het al dan niet ontslaan en aanstellen van een bepaalde bestuurder, tot het afwegen om je uit te spreken of te zwijgen.

## **Drie toezichtparadoxen**

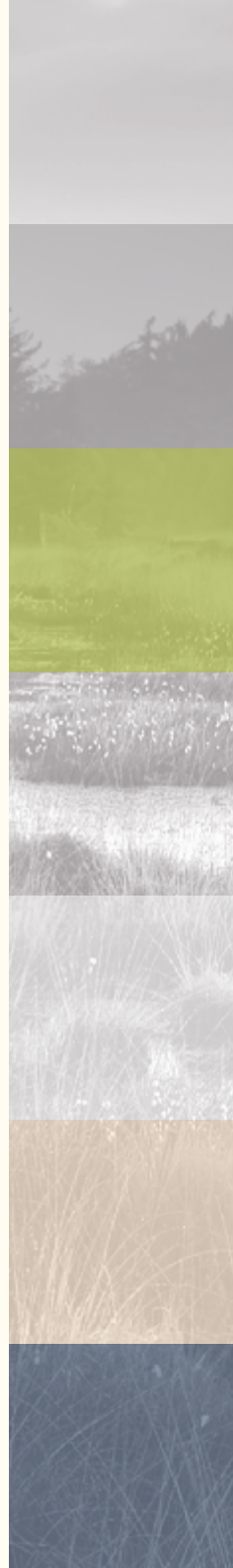
We benoemen een drietal paradoxen die zich voor kunnen doen in het toezichtproces – en in organisaties in het algemeen. Een paradox is een uitspraak die het tegenovergestelde beweert van wat men normaal gesproken gelooft of verwacht; een uitspraak die ogenschijnlijk met zichzelf in tegenspraak is, maar toch niet per se onwaar is. We benoemen deze paradoxen, omdat inzicht hierin ook kan helpen om de dynamieken waarin men terecht komt een wending te geven. We doen


hiervoor ook suggesties. Naar de organisatiewerkelijkheid kijken in termen van paradoxen doet recht aan de complexiteit van een sociaal systeem. Een paradox ontstaat vaak uit de beste bedoelingen, maar die een tegenovergesteld effect hebben. Toezichhouders, en ook bestuurders en managers, zijn gevoelig voor dit soort “terreur van goede bedoelingen” omdat de terugkoppeling van de organisatie vaak indirect verloopt – of soms gewoon afwezig is. We noemen drie paradoxen. Dit is geen uitputtende lijst, er zijn er mogelijk meer te ontwikkelen. Deze zijn hier gekozen als eerste merkstenen.

- Implementatieparadox
- Begripsparadox
- Deel-geheelparadox

### **Implementatieparadox**

Implementatie is het proces van het formuleren van een ambitie op hoofdlijnen, deze omzetten in subdoelen en die vertalen in concrete meetbare doelen. Het kan ook gaan over het invoeren van een nieuw protocol of voorgeschreven werkwijze. Als bijvoorbeeld, als ergens sprake is van een voorbeeldpraktijk, duurt het niet lang voordat iemand roept dat dit gekopieerd moet worden en overal moet worden geïmplementeerd (denk aan de hype rondom zelfsturende teams). Deze haast onbeheersbare drang of drift van managers en beleidsmakers is wel begrijpelijk, maar kan het tegenovergestelde bewerkstelligen van dat wat het beoogt – de implementatieparadox. Zeker als de voorbeeldpraktijk zichzelf heeft uitgevonden, dat wil zeggen, als ze van binnenuit deze leerprocessen is doorgestaan en heeft doorstaan. Van bovenaf, als een kermishaak, dit idee eruit trekken en ergens anders neer laten ploffen (inclusief targets) ontkent niet alleen de waarde van de leerprocessen waar deze mensen doorheen zijn gegaan, maar doet ook alsof dit er helemaal niet toe doet. De reden waarom “cultuurveranderingen” en “implementatietrajecten” vaak niet werken, en men bedrogen uitkomt, is juist vanwege deze reden: de overdraagbaarheid van doorleefde leerprocessen is gering. Dit komt op zijn beurt weer door het primaat van de context en de geringe





toepasbaarheid van algemene principes in concrete situaties. Hiertegenover staat het beeld van het moeras, waarin men in steeds weer onvoorzienbare en onvoorspelbare situaties zich moet oriënteren – niet door een vertaling in een doelenhiërarchie, maar door praktische wijsheid in het moment; niet door het “uitrollen” van een programma, maar door een reflectieve dialoog. Leren en beter worden geschiedt door het mogelijk maken van oordeelsvermogen en reflectie (en dit kost tijd, en daarmee geld). Mensen moeten zelf het wiel (opnieuw) uitvinden om te kunnen leren. Wel kan men natuurlijk leren van andere praktijken, maar leren is heel wat anders dan kopiëren. Als u als toezichthouder een implementatieplan krijgt voorgeschoteld, met name als het gaat om hele menselijke zaken zoals een cultuur, zorginhoud, misschien zelfs een bepaald protocol, lijkt het van belang om deze paradox in het achterhoofd te houden.

### **Begripsparadox**

Mensen die niet goed geïnformeerd zijn over bepaalde situaties en omstandigheden kunnen zich verleid voelen om er een vrij stellig oordeel op na te houden: “dat ligt voor de hand”; “het moet gewoon zus of zo”. We kunnen dit populisme noemen. Naarmate iemand zich meer gaat verdiepen in een bepaalde context is het vaak ingewikkelder om stellig te zijn en hard te oordelen. Dan ontdekt men bijvoorbeeld allerlei verzachtende omstandigheden, of aspecten die van een afstand niet relevant lijken. Men zou kunnen zeggen dat men een situatie in dit laatste geval beter begrijpt. Echter, vaak gaat beter begrijpen over in “begrip tonen”: “Tja, dit had ons allemaal kunnen overkomen.” Dit is – op zijn beurt begrijpelijk, maar ook lastig vanuit het perspectief van de toezichthouder – de begripsparadox. Hier mag begrip voor de bestuurder en de lastige situatie waarin hij of zij verkeert niet zomaar leiden tot een mild oordeel.<sup>13</sup> De opgave voor de toezichthouder is te weten (praktische wijsheid) wanneer stevig en streng te zijn,

---

13 Dit wordt ook wel collusion en capture genoemd. Zie bijvoorbeeld Van Twist e.a., 2015.



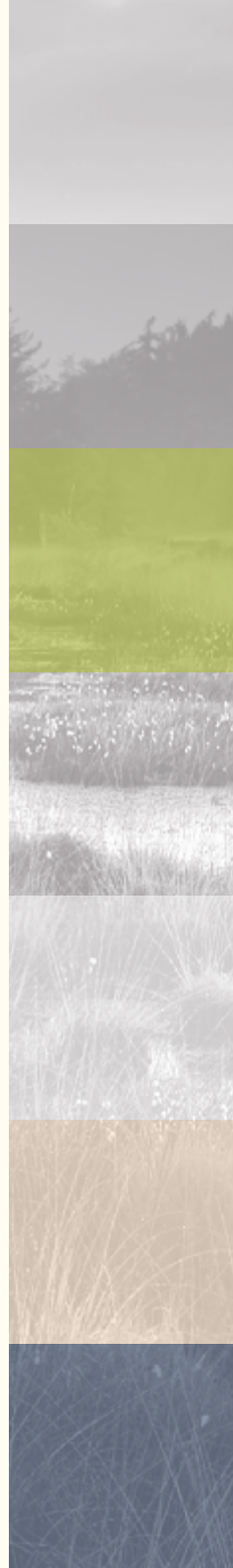
en te blijven, en wanneer mild – en ook dit laat zich wederom niet voorschrijven.

## **Deel-geheelparadox**

Toezichthouders hebben als taak de zorg en haar organisatie als geheel te begrijpen. Het geheel kan echter alleen begrepen worden in termen van de delen, en de delen op hun beurt kunnen alleen begrepen worden in termen van het geheel. Dit leidt tot een cirkelredenering, of in ieder geval tot een cirkelbeweging. Als een toezichthouder zijn rol op afstand opvat als “het overzicht houden”, leidt dit tot een paradox: dit kan immers alleen in de heen-en-weer beweging tussen deel en geheel.

In het beoordelen van kwesties in zorg en samenleving speelt dit een belangrijke rol. Wat zegt bijvoorbeeld geaggregeerde patiëntinformatie over een uniek geval? En hoe moet je een individueel incident bezien in het licht van de hele organisatie?

Een zorgorganisatie moet in al zijn complexiteit begrepen worden. Simpele schema's van oorzaak en gevolg, schurk en slachtoffer, zijn vaak niet adequaat. Tegelijkertijd kan het weer niet zo zijn dat een perspectief in samenhang leidt tot handelingsverlegenheid, omdat men “begrip kan tonen”. Complexiteit kan werkelijk overweldigend en verlamvend werken, juist bij toezichthouders, omdat zij met de beschikbare tijd en middelen maar moeilijk overzicht kunnen houden – voor zover dit werkelijk mogelijk is. Complexiteit gedijt paradoxaal genoeg juist in een omgeving waar wordt geëxperimenteerd en geprobeerd. Paradoxaal, omdat men de neiging heeft te denken dat complexiteit gereduceerd kan worden door blauwdrukken en routekaarten. De vraag blijft open in welke mate we in Nederland bereid zijn om op governanceniveau te experimenteren.



## Tot besluit

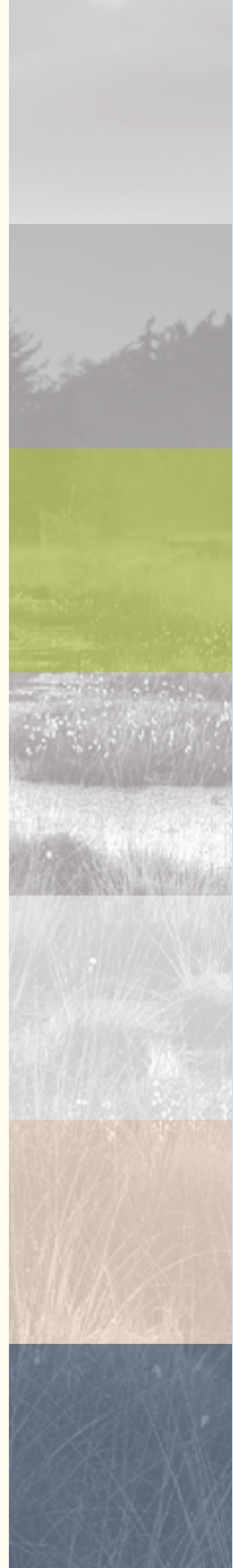
In toezichtland en in de zorg hebben we het veel over morele kompassen en algemene waarden (al dan niet vertaald in *codes of conduct* en andere regels en richtlijnen), terwijl dit in de moerassige praktijk van het toezicht niet zomaar toepasbaar is. Zaken als een governancecode, een toezichtvisie of een training over uw morele kompas kunnen wel behulpzaam zijn als merksteen, maar kunnen ook, wanneer het als routekaart gaat fungeren, de praktijk juist uithollen door te verdoezelen waar de dilemma's en schuurpunten zitten. Algemene waarden of "bordjes bij het moeras" kunnen tegelijkertijd behulpzaam zijn én in de weg staan.

Eenzijds betekent dit voor opinie- en beleidsmakers (de *chattering class*, waar ook wij toe behoren): wees niet al te gemakzuchtig of al te rechtvaardig door vanaf de zijlijn te roepen hoe toezichthouders het moeten doen, of achteraf, hoe ze het hadden moeten doen. Aan de andere kant lijkt het voor toezichthouders van belang om de inherente onzekerheid van toezicht houden te (h)erkennen, en de verleiding te weerstaan denken te kunnen bouwen op simpele methodieken of algemeenheden. Schijnzekerheid is in deze misschien wel de grootste valkuil voor de toezichthouder.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit pleidooi een bredere oriëntatie heeft dan slechts het toezicht. We pleiten er in wezen voor om het schijnbaar onstuitbare optimisme van perfectie en volmaaktheid in de zorg een halt toe te roepen. Niet dat wij de mogelijkheid om te leren willen relativiseren of bagatelliseren, maar juist omdat deze drang tot volmaaktheid zoveel onheil met zich meebrengt op de werkvloer. Het leven zit vol met scheurtjes, en dit is juist in de zorg niet anders. Onderzoeken hoe dat moeras van zorg eigenlijk werkt en hoe je daarin voortmoddert, hoe professionals dat dagelijks doen en hoe toezichthouders in het maatschappelijk krachtenveld daar een weg in moeten zoeken, weerstaat iedere vorm van gemakzuchtig optimisme over 'verbetering' of 'excellentie'.

Toezicht wordt steeds vaker een vak genoemd: er is scholing, accreditatie, een vereniging, men spreekt over professionalisering. Hoewel dit (mogelijk) belangrijke randvoorwaarden zijn, betogen we dat niet allereerst het *professionele* aspect het toezicht markeert, maar juist het *maatschappelijke* aspect: het feit dat de Raad van Toezicht het maatschappelijke mandaat verstrekt. Omdat toezichthouden een moerassige bezigheid is, is er geen enkele reden om stoer te doen over dat mandaat. Toezicht als mandaat en als moeras is volop deemoedig en bescheiden. Een goede toezichthouder loopt eigenlijk constant aan tegen zijn eigen onvolmaaktheid, en de onvolmaaktheid van zorg, bestuur en samenleven. Deze onzekerheid moet niet leiden tot murwheid of een ironische mens, maar juist tot een zelfbewuste, reflectieve en bescheiden houding.

Over goed toezicht praten (en schrijven) is heel makkelijk, het goed doen is heel moeilijk.



## Gebruikte literatuur

- Bouwmeester, J., & Luyer, M. (2012). *Waardengedreven Leiderschap. Varen op het morele kompas*. Otterlo: Mets&Mets Uitgevers.
- Bouwmeester, J., & Luyer, M. (2017). *Waardengedreven Leiderschap. Dansen met licht en duisternis*. Soesterberg: Aspekt
- Buijs, G. (2016). Een vertrouwenwekkend vocabulaire voor managers. In G. Buijs & J. Hoogland (Eds.), *Ontzuilde Bezieling*. Amsterdam: Boom bestuurskunde.
- Den Uijl, H., & Van Zonneveld, T. (Eds.). (2015). *Zorg voor Toezicht. De Maatschappelijke Betekenis van Governance in de Zorg*. Amsterdam: Mediawerf.
- Hoogland, J., & Buijs, G. (2016). *Ontzuilde bezieling. Transformatie van burgers en maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kunneman, H. (2013). Slotbeschouwing: De tweede postmoderniteit als politieke context van normatieve professionalisering. In H. Van Ewijk & H. Kunneman (Eds.), *Praktijken van normatieve professionalisering*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Schön, D. A. (2003). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Aldershot: Ashgate.
- Twist, M. v., Scherpenisse, J., Chin-A-Fat, N. H. M., & Steen, M. v. d. (2016). *Leren van Amarantis: Naar anticyclisch toezicht*. In E. Muller, A. E. v. Almelo, B. Hoogenboom, & M. Pheijffer (Eds.), *Fraude. Fraude en fraudebestrijding in Nederland*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Twist, M. v., Steen, M. v.d., De Korte, R., Nuijten, A. (2015). *Advisering & Auditing. Over complementaire competenties op basis van botsende logica's*. Instituut van Internal Auditors Nederland & ESAA
- Widdershoven, G., & Legemaate, J. (2016). *Basisboek ethiek & recht in de gezondheidszorg*. Amsterdam: Boom.

## Andere soorten publicaties

NVTZ, 2011, Profiel Toezichthouder 2.0.2.0

NVTZ, 2014, Tussen Besturing en Samenleving

NVTZ, 2015, De vrijblijvendheid voorbij

NVTZ, 2016, *To do or not to do*

NVTZ, 2017, Samen van Waarde

VTOL, 2017, Beter Toezien (door Hans Boutellier)

BOZ, 2016, Zorgbrede Governancecode 2017

Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013, Een lastig gesprek

WRR, 2016, Van Tweeluik naar Driehoeken

[www.nvtz.nl](http://www.nvtz.nl)

## Bijlage

	Lastig gesprek	Profiel 2.0.2.0	Tussen Besturing en Samenleving	Zorg voor Toezicht	Zorgbrede Governancecode	Vrijblijvendheid Voorbij	To do or notto do
Dialogoog	X			X			X
Doorvragen	X						
Voelspriet in de samenleving	X	X	X	X	X		
Professionalisering	X	X			X	X	
Transparantie	X	X		X	X	X	
Verantwoording	X	X	X	X	X		
Reflectie	X	X		X		X	X
Tegenspraak	X	X		X			
Bewaken van bedoeling	X	X		X		X	
Onafhankelijk	X	X	X	X	X		
Betrokken	X	X		X	X		
Moedig	X	X					
Innovatie				X			X
Vertrouwen				X			
Maatschappelijke inbedding en zeggenschap				X	X		X

Tabel 2 **Toezichtwaarden en haar publicaties**



Postbus 30512  
3503 AH Utrecht  
bureau@nvtz.nl  
www.nvtz.nl