

De toezichthouder als hoeder van de dialoog (2)

In de vorige editie van *Goed Bestuur & Toezicht* (nr. 4-2022) schetsten **Marius Buiting** en **Sieraadj Orie** een aantal actuele uitdagingen voor bestuurders in een veranderende samenleving. De wetenschappelijke adviesraad van de NVTZ (2021) roept toezichthouders op te reflecteren op dergelijke ontwikkelingen, mede op basis van het thema '*De toezichthouder als hoeder van de dialoog*'.

Aan de hand van een systeembenadering van toezicht startten Buiting en Orie een tweedelige verkenning van dit thema. In deel 1 stonden zij stil bij de historische ontwikkelingen met betrekking tot governance en de Nederlandse zorg. In dit deel gaan zij in op de vraag wat deze benadering betekent voor het intern toezicht.

En centrale gedachte binnen het systeemdenken is dat ontwikkeling niet lineair is. Onder systeem wordt hierbij verstaan: een geheel dat zich ontwikkelt door de interactie tussen de delen (subsystemen). Dergelijke benaderingen worden toegepast in onder meer de bedrijfs-, organisatie- en veranderkunde (e.g., Kessener & van Oss, 2019; Leeuw, 2000). Maar bijvoorbeeld ook voor de evaluatie van de sociale impact van de coronacrisis (e.g., Veldhuis et al., 2021). Het model dat geschetst is in Figuur 1 (zie pag. 37) veronderstelt dat de subsystemen met elkaar verbonden zijn en opereren binnen de context van tijd. Overigens streven wij daarmee voor nu geen wetenschappelijke of conceptuele precisie na. Wel menen we dat de ontwikkeling en invulling van toezicht zo bezien een complex proces is, onder invloed van context. Daarbij vragen wij specifiek aandacht voor de dialoog in samenhang met deze context.

Dialoog

Het begrip ‘dialoog’ is bekend in de literatuur over governance, evenals de noodzaak daartoe. Toch is het onduidelijk wat daarmee precies wordt bedoeld, hoe dat moet en wat het doel daarvan is of moet zijn. Goodijk (2017) heeft het naar aanleiding van falend toezicht bijvoorbeeld over het weer in verbinding komen met de organisatie, stakeholders en de samenleving, mede door ‘horen, zien en ruiken’. Smit et al. (2017) zien het toezicht zelf als dialoog, wat kan leiden tot een verdieping van de waarden waarop keuzes worden gemaakt en beter inzicht in bestuurlijke dilemma’s. Kieft en Winkelhorst (2016) zien dialoog als de enige manier om te veranderen, door bewust zijn van onze aannames en het samen betekenis geven aan vraagstukken. Voor Habermas is de dialoog, het uitwisselen van voorstellen, ideeën en argumenten op voet van vrijheid en gelijkheid in de publieke sfeer, essentiëler voor democratie dan een volksverte-



Marius Buiting is opgeleid als arts en jurist. In het eerste deel van zijn carrière was hij betrokken bij het samenspel tussen overheid en veld op het gebied van kwaliteit en zorg, waarin hij een nationaal en internationaal expert werd. Vanaf 2010 is hij directeur van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn.



Sieraadj Orie is lid van de RvT van Stichting Nieuw Woelwijk, Zorgbelang Groningen en OOG TV. Hij heeft een MSc in bedrijfseconomie, psychologie en managementwetenschappen, alsmede een MBA van de RuG en Open Universiteit.

genwoordiging (Habermas, 2020). Habermas (1981) ontwikkelde daarvoor de methode van communicatieve rationaliteit en wel in de leefwereld, ter onderscheid van de systeemwereld waar doel-rationeel handelen voorop staat. Met het schetsen van een systeembenadering van toezicht houden wij overigens geen pleidooi voor meer doel-rationaliteit.

Ten slotte zet Van Loon (2015) uiteen hoe de dialoog zich verhoudt tot een gesprek alsmede tot leiderschap. Goed leiderschap vraagt om in contact te zijn met jezelf en anderen. Dialogisch leiderschap maakt daarbij onderscheid tussen ‘instructie’, ‘discussie’ en ‘dialoog’, al naar gelang van de complexiteit van het vraagstuk, zoals dit bijvoorbeeld tijdens de coronacrisis werd toegepast door het Jeroen Bosch Ziekenhuis in ’s-Hertogenbosch (Van Loon, 2020).

Voor een generatieve dialoog waarbij nieuwe betekenisgeving ontstaat, is meer nodig dan alleen de socratische kunst van goede vragen

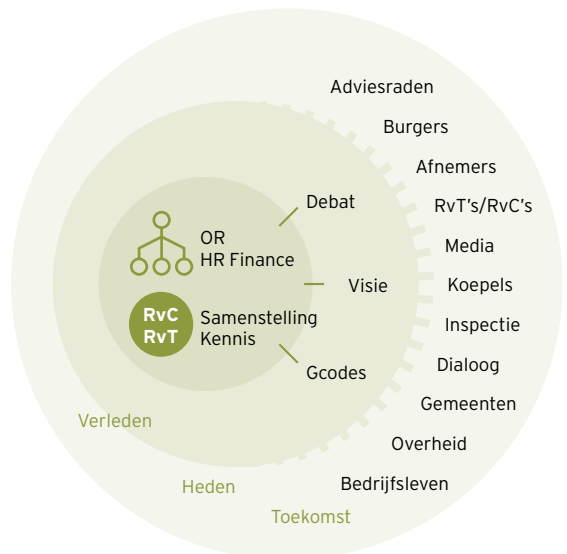
stellen. Voor de daarvoor benodigde vrije ruimte is je durven uit te spreken een van de vier voorwaarden. Toezichthouders zeggen echter niet alles tegen elkaar, wat de kwaliteit van de besluitvorming negatief kan beïnvloeden (Engbers, 2021). Medewerkers laten vanwege gepercipieerde risico's veel ongezegd door de (ervaren) hiërarchische relatie met hun leidinggevende (CEO-disease). Het is dan ook van belang dat de toezichthouders onderzoeken in welke mate er sprake is van het ongezegde (Engbers, 2021).

Omgevingssensitiviteit

In het verleden heeft intern toezicht te weinig ingezet op verbinding binnen en buiten de organisatie. Daarom is het pleidooi voor dialoog met de omgeving geen nieuw gegeven (zie e.g., Goodijk, 2017). Wel verbinden wij een specifiek doel daaraan, namelijk het vergroten van de sensitiviteit voor de omgeving, in enge en ruime zin. De dialoog kan zo bijdragen aan versterking en vernieuwing van governance, die daardoor bij de tijd is (Buiting, 2021; Goodijk, 2017). In enge zin, oftewel in het hier en nu, hebben we in het onderwijs gezien dat door corona de thuisomgeving van de leerling letterlijk, en vaak voor het eerst, in beeld komt bij de docent. Dat zou kunnen bijdragen aan het terugdringen van de grote uitval onder scholieren. Het bedrijfsleven wordt aangespoord op het sturen op brede welvaart (Putters, 2021), wat tot kernpunt is gemaakt door werkgeversorganisatie VNO-NCW en MKB Nederland (Thijssen & Vonhof, 2021). Tegelijkertijd is er verzet bij bedrijven tegen een maatschappelijke zorgplicht die wordt vastgelegd in de governance code (Couwenbergh, 2021). Institutionele beleggers kijken echter steeds meer naar scores van ondernemingen op milieu, sociale en governance (ESG) aspecten, mede als nieuw disciplineringsmechanisme (Frentrop, 2013). In de gezondheidszorg wordt positieve gezondheid (PG) opgepakt door gemeenten, ziekenhuizen, gehandicaptenzorg, huisartsencoöperaties et

cetera. Dit omdat het een verbindend model is, waar domeinoverstijgende zorg in past, evenals welzijn en preventie. Daarnaast plaatst PG de cliënt in zijn of haar context van alle levensperspectieven (Buiting, 2021). Ook vinden behandelaars hun passie terug te midden van de verdergaande doel-rationaliteit van het zorgsysteem (Bijlsma, 2018). Ten slotte zijn er al langere tijd samenwerkingsverbanden van hulpverlenings-, welzijns- en zorginstellingen die naar elkaar toe groeien vanuit de eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid (ketenbenadering) (Salemans, 2004).

Manieren voor het vergroten van de sensitiviteit voor de omgeving zijn het binnenhalen van de omgeving (context) in het interne toezicht en/of het op zoek gaan naar deze context in onszelf. Bijvoorbeeld door te praten met vertegenwoordigers van cliënten/patiënten en medewerkers/professionals in de organisatie. Vaak wordt echter afzonderlijk gesproken met bijvoorbeeld de cliëntenraad, de ondernemingsraad en de professionele adviesorganen. Zeker waar het om de toekomst van de organisatie gaat, zou deze



Figuur 1 Verbinding subsystemen, opererend binnen de context van de tijd

dialogoog veel meer een samenspraak moeten zijn. Waarbij vanuit ieders perspectief naar een gezamenlijke visie kan worden gewerkt. Hierbij valt ook te denken aan verbinding met de lokale of regionale omgevingen, hun inwoners en de opgaven in dat gebied. Tevens kan de dialoog tussen professioneel deskundigen, ervaringsdeskundigen, mantelzorgers en burgers bijdragen aan preventie, samenredzaamheid en toekomstbestendigheid (Buiting, 2021). Een andere wijze is het bevorderen van de participatie van doelgroepen en belanghebbenden als toezichthouder. Bijvoorbeeld door laagdrempelige gremia, waar inwoners kunnen 'proeven' aan bestuur, zoals de adviesraad sociaal domein in Groningen. Tevens valt te denken aan de inzet van *serious gaming* voor kennismaking met het werk van toezichthouders (zie Oprins et al., 2013). Ondanks dat er veel geschreven wordt over het belang van culturele diversiteit en inclusiviteit, onder meer ter reductie van *groupthink* (van Sollinge, 2022), constateren Gielen et al. (2021) dat er minder zicht bestaat op welk beleid hier effectief is. Voor zover er sprake is van eventuele barrières voor het worden van toezichthouder, kan worden gedacht aan de NVTZ cursus voor aankomende toezichthouders met een focus op (etnische) diversiteit. Ook is er de onlangs gelanceerde zoekmachine Zoek + Vind van het NVTZ en zijn er gespecialiseerde bureaus.

Makelaarskarakter

In ruime zin valt te denken aan de toekomst op lange termijn. In het verleden hebben zowel idealisme als eigenbelang vormgegeven aan een centraal geleide eenheidstaat, met daarbij institutionalisering, bureaucratisering, groei van taken en voortdurende uitbouw naar een verzorgingsstaat. De strijd tussen autonome gewesten en centrale overheid is beslist in het voordeel van de laatste, gegeven de sociaaleconomische en politieke omstandigheden. Wagenaar, Rutgers en Kerkhoff (2011) zien evenwel een

'In een waarborgstaat zou de overheid enkel de randvoorwaarden moeten scheppen voor publieke dienstverlening, waarbij men de daadwerkelijke uitvoering zo veel mogelijk aan derden overlaat'

mogelijke terugkeer naar een makelaarskarakter van de republiek, vanwege een uit de klauwen gegroeide overheid. In een waarborgstaat zou de overheid enkel de randvoorwaarden moeten scheppen voor publieke dienstverlening, waarbij men de daadwerkelijke uitvoering zo veel mogelijk aan derden overlaat. Volgens Willink (2021) heeft de overheid belangrijke overheidstaken verloederd, met verlies van vertrouwen in die overheid tot gevolg. In het Groningse Krewerd willen de bewoners graag zelf de aardbevingschade oplossen maar loopt men tegen overheidsbureaucratie aan – een botsing tussen leefwereld en systeemwereld (Reijman, 2021). Anderzijds namen in het eveneens Groningse Kloosterburen op een bepaald moment vele zorgvoorzieningen af. De inwoners vroegen zich af of zij dat voor lief moesten nemen, of de zorg eventueel zelf gaan organiseren. Uit een inventarisatie van sociaal kapitaal bleek veel talent in de gemeenschap aanwezig te zijn, waardoor de Coöperatie Klooster & Buren inmiddels zorgt voor ouderen, kleine kinderen en mensen met een beperking (Keuchenius, 2020). Een waarborgstaat zou moeten leiden tot een grotere rol voor de *civil society* (burgers, private sector en maatschappelijk middenveld). Bijvoorbeeld in het kader van brede welvaart, het welzijn van inwoners, dat steeds vaker beschouwd als een richtinggevend concept voor (gemeentelijk) beleid. Uit recent onderzoek blijkt dat dit in belangrijke mate bepaald wordt door de samen-

hang en verdeling van brede welvaart in de regio (Planbureau & Leefomgeving, 2022). Overigens zijn zorgstelsels niet altijd nationaal georganiseerd, zoals in Nederland. In Italië bijvoorbeeld bestaan van oudsher economische en sociale verschillen tussen het noorden en het zuiden, waardoor er regionale verschillen zijn in gezondheidsindicatoren. Mede daardoor is de zorg regionaal georganiseerd, wat gefinancierd wordt uit nationale en regionale belastingopbrengsten, aangevuld door farmaceuten (Ferre et al., 2014).

Volgens Vermeij en Den Ridder (2016) lijkt het in de toekomst plausibel dat Nederlanders meer relaties en connecties krijgen met anderen en dat zij zich met veel van die relaties afstandelijker gaan verhouden. Anderzijds is het aannemelijk dat degenen met wie we in contact komen, nauwgezet aansluiten bij wat we zoeken (*networked individualism*). In de afgelopen jaren heeft pessimisme over de civil society mede daarom plaatsgemaakt voor optimisme. Vermeij en Den Ridder (2016) menen in ieder geval dat collectieve acties tot stand zullen komen in een veranderende sociale structuur die bedreigingen en kansen biedt, zoals lokale oplossingen voor energietransitie, zorg en verdwijnende sociale zekerheden. Wel zal de voedingsbodem voor spanningen tussen de groepen in de toekomst groter worden, ondanks de toegenomen connectiviteit. Uit het verleden blijkt evenwel dat de opstelling van de elites de escalatie van spanningen heeft kunnen voorkomen, zoals tijdens de verzuiling. Daarmee is het volgens ons niet vanzelfsprekend dat er in de toekomst ook per definitie sprake zal zijn van de huidige splijtende identiteitspolitiek.

Betekenis voor toezichthouders

De organisatie van de zorg in Nederland is complex door een veelheid van partijen, waar steeds meer spelers bijkomen. Daarbij is de verhouding tussen private partijen, overheid en zorgverzekeraars niet helder. Mede gezien de

veranderende samenleving en de uitdagingen in de zorg, is het de vraag of de huidige vorm nog haalbaar is in de toekomst. Bij een andere vorm, zoals een regiobenadering, hoort ook een andere governance. Die regionale focus zit overigens ook al in het integraal zorgakkoord. De raad van commissarissen dient dan domeinoverstijgend te werken. Voor decentralisatie is samenwerking nodig, dat wil zeggen: de samenleving hierbij uitnodigen. Dat wordt zeker in de zorg lastig gevonden.

Binnen de klassieke rollen van de raad van toezicht dient er geschakeld te worden naar een ander repertoire. Hun oude rol heeft vooral betrekking op de vraag of de organisatie in control is. In de nieuwe rol staat de burger centraal. De nieuwe rol dient betrekking te hebben op de vraag of men in control is in de omgeving van de *burger*, en hoe daaraan een bijdrage kan worden geleverd. Het adagium dat de raad van toezicht ‘niet op de stoel van de bestuurder moet gaan zitten’ is voortgekomen uit de professionalisering van het management (van Wijck, 2015). Het huidige toezichtsmodel bestaat een jaar of dertig en staat in de weg. Bestuurders moeten anders gaan besturen en toezichthouders anders gaan toezichthouden, met andere onderlinge verhoudingen. Raden van toezicht gaan dan van klankbord naar strategisch partnerschap en zitten samen met de bestuurder aan de tekentafel. Daarbij is niet alleen de bestuurder van belang, maar de hele werkge-meenschap. Een beginstap kan zijn om de dialoog aan te gaan met andere raden van toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een training. Wellicht praten wij in de toekomst niet meer van een raad van toezicht, maar van een raad van verbinding of samenleving. Wij zien de raad van toezicht daarbij niet meer als ambassadeur maar als hoeder van de dialoog, als scharnier tussen het toezicht van het verleden en dat van de toekomst. 

Referenties

Het literatuuroverzicht dat bij dit artikel hoort, is helaas te lang om het hierbij te kunnen plaatsen. U kunt het overzicht online inzien op www.goedbestuurentoezicht.nl.