

Wat is wijs toezicht?

Weten wat het goede is om te doen. Dat was volgens de Griekse wijsgeer Aristoteles de betekenis van praktische wijsheid. En die wijsheid moet blijken uit de context waarbinnen iets plaatsvindt, en zich tegelijkertijd uitstrekken naar ‘het goede leven’ in het algemeen. Het draait hier om morele en politieke kennis. *Moreel* omdat het gaat over de vraag wat in deze situatie het goede is, en *politiek* omdat het gaat over de vraag hoe dat goede in deze situatie bereikt kan worden. Daarbij geldt: in een politieke gemeenschap kan er onenigheid zijn over de vraag wat het goede is. Op enig moment moet er een besluit genomen worden, en wordt er macht ingezet.

Het begrip praktische wijsheid was enerzijds de lens waardoor **Henk den Uijl** voor zijn promotie-onderzoek naar de praktijk van bestuur, toezicht en zorg keek. Het zwaartepunt van zijn onderzoek lag echter bij theoretische verdieping op het snijvlak van politieke filosofie en organisatiekunde.

Ik neem u mee naar een fictief verpleeghuis, genaamd 'Meerzicht'. Een organisatie zoals er zoveel van zijn in Nederland. Ooit voortgekomen uit een protestantse vereniging, maar na vele fusies en naamsveranderingen nu een zelfstandige stichting met meerdere locaties. De topstructuur van de organisatie is voor een deel nagebootst van het bedrijfsleven. Er is een raad van bestuur en een raad van toezicht. De raad van toezicht stelt de bestuurder én zichzelf aan, keurt grote besluiten, zoals fusies, reorganisaties of grote investeringen al dan niet goed. Ze vergaderen een keer of zes per jaar met de raad van bestuur. Ze doen ook af en toe werkbezoeken, om 'een gevoel met de organisatie te krijgen'.

De meeste mensen in Meerzicht, of ze er nu werken of wonen, hadden tot voor kort geen idee wie deze mensen waren of wat ze deden, terwijl zij toch, indirect, een grote invloed op de organisatie hebben. Maar dat is nu veranderd, want er is gedoe in Meerzicht. De cliëntenraad en de ondernemingsraad hebben formeel het vertrouwen in de raad van toezicht opgezegd. Ze vinden dat de raad van toezicht te veel zelf heeft besloten wat er met de organisatie moet gebeuren en zijn het niet eens met de koers. Zo vindt de raad van toezicht dat er een 'heroriëntatie op de waarden' moet komen nu de zittende bestuurder met pensioen gaat. De meesten vinden dat helemaal niet nodig. De afzwaaiende bestuurder is al twintig jaar de bestuurder, zeer geliefd en wordt op handen gedragen door medewerkers en bewoners. Hij had ambitieuze nieuwbouwplannen. De raad van toezicht vond deze investering te riskant, en keurde de plannen af. Volgens de raad van toezicht zette de bestuurder, uit rancune of opportunisme, de medewerkers, cliënten en verwanten op tegen de raad van toezicht. De raad van toezicht van Meerzicht had dit conflict niet aan zien komen.

Wat is, of was, in zo'n situatie wijs toezicht? Mijn promotieonderzoek gaat over de algemene vraag wat wijs toezicht is. Ik gebruik daarvoor het begrip praktische wijsheid, gemunt door de oude Griekse wijsgeer Aristoteles (1999). Praktische wijsheid betekent weten wat het goede is om te doen. Dit moet blijken in de context waarbinnen dat plaatsvindt, en zich tegelijkertijd uitstrekken naar 'het goede leven' in het algemeen. Het is geen wetenschappelijke of een technische kennis, maar morele en politieke kennis. Aristoteles noemt het ook wel een 'houding' en een intellectuele deugd. Het is morele kennis omdat het gaat over de vraag wat in deze



Henk den Uijl is filosoof en als onderzoeker en docent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij promoveerde op 12 januari 2022 op het proefschrift *Practical Wisdom in Governance*. Hij is lid van de raad van toezicht van de JP van den Bent stichting en zit in de redactie van dit tijdschrift.

situatie het goede is, en het is een politieke vraag omdat het gaat over de vraag hoe dat goede in deze situatie bereikt kan worden. Daarbij geldt: in een politieke gemeenschap kan er onenigheid zijn over de vraag wat het goede is. Op enig moment moet er een besluit genomen worden, en wordt er macht ingezet. Enerzijds is dit begrip praktische wijsheid de 'input' van mijn onderzoek, de lens waardoor ik kijk naar bestuur en toezicht, maar anderzijds is het ook de 'output', namelijk een filosofische verdieping van dit begrip in de context van toezicht en bestuur in de zorg, maar met een bredere relevantie voor organisaties en openbaar bestuur. Ik heb me hiertoe verdiept in de praktijk van het toezicht, bestuur en zorg, maar het zwaartepunt van mijn onderzoek ligt bij theoretische verdieping op het snijvlak van politieke filosofie en organisatiekunde.

Het koesteren van perfectie-illusies

Het spel tussen bestuur, toezicht en medezeggenschap wordt governance genoemd. Dat is geen noviteit, maar toch is er grote moeite in het vakgebied om governance te definiëren. Er zit een zekere dubbelzinnigheid in het begrip, en ik hecht er dan ook aan die onbepaaldheid en tweezijdigheid in het begrip te houden: *governance is het tegelijkertijd mogelijk maken én beperken van macht*. Deze altijd mogelijke tweezijdigheid, dat betekenis en uitkomst niet vaststaat, wordt contingentie genoemd. In de praktijk van governance, zo was en is mijn zorg, lijkt er een behoefte aan zekerheid en eenduidigheid te zijn. We willen ondubbelzinnig vast kunnen stellen dat

'Governance is het tegelijkertijd mogelijk maken én beperken van macht'

er sprake is van goed toezicht, goed bestuur of goede zorg. Onzekerheid moet geabsorbeerd, opgezoegen worden in technieken. Denk aan een spons die water absorbeert en het water ogenschijnlijk doet verdwijnen. Voor deze onzekerheidsabsorptie worden verschillende bestuurstechnieken gebruikt. Bijvoorbeeld meten en verantwoorden: een hoog clienttevredenheidscijfer geeft houvast en stelt gerust. Of door verantwoordelijkheden te splitsen: jij bent daarvan, ik ben hiervan. Dat schept duidelijkheid. Of door bezweringsformules die rondgaan in de sector te omarmen: denk aan eigen regie, persoonsgerichte zorg, cocreatie of zelfsturing. Het zorgparadijs is dan binnen handbereik. Je hebt bestuurstechnieken wel nodig. Ze reduceren de werkelijkheid tot behapbare eenheden. Je kunt niet besturen en besluiten nemen zonder deze abstracties. Het zijn dus noodzakelijke reducties. De kunst is te doorzien dat het om reducties, en niet om de werkelijkheid zelf gaat.

De Duitse theoloog en bedrijfskundige Thomas Schmidt heeft in zijn boek *Nie Wieder Qualität* beschreven hoe deze technieken of waardenbenaderingen vaak in hun tegendeel omslaan, neveneffecten produceren, en ambivalent zijn in hun uitwerking: het controleren of verbeteren van kwaliteit kan kwaliteit onmogelijk of kapot maken (2017). Hij neemt daarom de stelling in dat 'niets zonder zijn tegendeel goed is'. Het verbeteren van het één, gaat ten koste van iets anders. Dit is een ervaring die veel zorgwerkers zullen beamen. Omdat bestuurs-technieken vaak gepaard gaan met een zeker optimisme, wordt de keerzijde of het alternatief lang niet altijd expliciet overwogen of in beeld gebracht. Schmidt wil naar een kwaliteitsdenken toe dat óók kan zeggen: zo is het goed, ondanks dat het niet perfect is. Een denken dat 'rekent' met afwijkingen en het vermogen van mensen om in een situatie te beoordelen wat goed is.

Onzekerheidsabsorptie vindt ook plaats door het toezicht en bestuur te 'professionaliseren'. Dat we kunnen zeggen dat we goed toezicht houden als we aan een aantal criteria voldoen. Of dat de toezichthouder zichzelf in de spiegel aan moet kunnen kijken en moedig en waardengedreven dient te zijn. Dit kan een vorm van zelfrechtvaardiging worden, of een strohalm om je aan vast te houden in een verder ambigue praktijk (want hoe bepaal je nu eigenlijk wat een goede bestuurder of een goede toezichthouder is?). De professionaliseringstenden-
dens is wel zeer begrijpelijk in het licht van de discussies die er de afgelopen tien à twintig jaar zijn geweest. Toch vraag ik me af of die discussie zich niet eenzijdig richt op de bedrijfskundige kant van de zaak. Het maatschappelijke perspectief wordt weliswaar met de mond beleden in deze professionalisering (denk aan de Zorgbrede Governancecode), maar dit maatschappelijke belang wordt dikwijls, voor zover het helder wordt omschreven, als eenduidig voorgesteld – niet als een domein van contingentie, potentieel conflict en ambivalentie. Al deze absorpties zijn op zichzelf niet verkeerd, kunnen zelfs goed uitpakken, maar garanderen dat allerm minst en kunnen ook slecht uitpakken, in de weg zitten, of juist het tegenovergestelde bewerkstelligen.

Omgaan met ambiguïteit

Voortbouwend op inzichten uit de zorgethiek stel ik dat zorg, en de organisatie daarvan, ambigu is. Goede zorg is heel vaak juist het niet volgen van de norm. Er is vaak goede zorg ondanks de organisatie ervan. Zorg schuurt, is niet alleen maar lief en mooi, maar zorg gaat ook om machtsuitoefening, ongelijkheid, afhankelijkheid en lichamelijk ongemak.

De zorgethiek is een stroming in de ethiek die niet rationaliteit, maar relationaliteit centraal stelt in de vraag hoe we moeten handelen. In Nederland wordt de zorgethiek meestal gebruikt om te spreken over de zorgsector – maar in wezen is de discipline veel breder en is zij vooral een politieke theorie (Tronto, 1993). In de zorgsector gaat de vraag naar zorg vaak over de kwaliteit van zorg (Baart, 2018). Er is een grote behoefte in organisaties om kwaliteit van bijvoorbeeld zorg of onderwijs vast te stellen en dus ondubbelzinnig te

maken. Dat leidt ertoe dat zodra de vraag van kwaliteit wordt gesteld, er onmiddellijk afstand wordt genomen van de inhoud van de zorg: het gaat dan over kwaliteitssystemen, kwaliteitsborging, metingen en verbeteringen en de mogelijke perverse effecten of verborgen kosten daarvan (Van der Kolk, 2022). Deze kwaliteitsinstrumenten zijn afkomstig uit de productie-industrie, wat aangeeft dat de specifieke inhoud van het georganiseerde niet van belang wordt geacht bij het vaststellen wat kwaliteit dan is. Zorgethiek is een van de weinige benaderingen van zorg – en in het verlengde daarvan van organiseren en kwaliteit – die de specifieke context en inhoud centraal houdt. Dat lukt door ambiguïteit een plek te geven, door te (h)erkennen dat normativiteit van buitenaf riskant is, maar dat tegelijkertijd een specifieke praktijk niet zonder meer het goede voortbrengt. Ik beschrijf vier kritische inzichten uit de zorgethiek voor ons begrip van zorg en de organisatie daarvan, en hoe ambiguïteit daarin een plaats heeft.

- **Relationaliteit** Zorg voltrekt zich in en door relaties. Alle mensen zijn afhankelijk van elkaar in de vormgeving van hun leven, maar de een is meer kwetsbaar ingebed dan de ander. Relaties zijn daarom ook uitdrukkingen van bepaalde machtsverhoudingen. Er is geen morele euforie over relaties mogelijk, omdat ze ambigu zijn: ze kunnen bevrijden en opsluiten of opbouwen en afbreken, ondanks (of dankzij) goede bedoelingen.
- **Verantwoordelijkheid** Zorg veronderstelt een verantwoordelijkheid om te zorgen voor de ander. Deze verantwoordelijkheid is dubbelzinnig, omdat de verantwoordelijkheid die ik op me neem voor de een ten koste kan gaan van de verantwoordelijkheid die ik op me neem voor de ander. Verantwoordelijkheden moeten dus op de een of andere manier verdeeld worden. Formele verantwoordelijkheden en de noodzaak om te antwoorden op een hulpvraag lopen vaak niet samen op. Degene die zorg verleent moet daarom ook altijd zichzelf in de hand houden. Met verantwoordelijkheid komt ook onmacht: je kunt niet altijd zoveel doen als je zou willen, terwijl je tegelijkertijd soms meer zou kunnen doen dan je feitelijk doet.
- **Contextualiteit** Uitvogelen wat goede zorg is, is een contextuele vraag. Deze kan niet worden beantwoord

buiten de praktijk waarbinnen het plaatsvindt.

Omdat die context moerassig, drassig en complex is, is het riskant om het te simplificeren tot vaardigheden en technieken (bijvoorbeeld in competenties).

- **Politiek** Alledaagse zorgpraktijken zijn genesteld in politieke contexten. Bepalen wat goede zorg is, is niet alleen een morele vraag, maar veronderstelt ook een politiek onderzoek. Noties van macht, bestuur, potentieel conflict en pluraliteit zijn net zo inherent aan zorg als de morele kant van het verhaal. Vragen over hoe bepaalde maatschappelijke ordeningen levens vormgeven en bepalen moeten daarbij niet geschuwd worden. Er moet dan niet alleen gewezen worden naar ‘politiek Den Haag’, maar ook naar het eigen politieke handelen: welke morele overwegingen prevaleren boven de anderen. Voorbeelden zoals de uithuisplaatsingen van kinderen of het sluiten van de verpleeghuizen in coronatijd laten dit bij uitstek zien.

Verstoringen in het management

Het is dan ook geen verrassing dat toezichthouders en bestuurders permanent verstoringen in deze bestuurs-technieken ervaren: er worden strategieën uitgetekend, projecten gestart en organisatieveranderingen doorgevoerd. De organisatiecultuur wordt daarbij vooral gezien als een object van verandering, niet als een bron van conflict en tegenspraak die betekenis geven aan het politieke karakter van de organisatie. Bestuurstechnieken hebben dikwijls als doel te uniformeren, de neuzen dezelfde kant op te krijgen, terwijl er in organisaties juist sprake is van pluraliteit en verschil. In (maatschappelijke) organisaties is het van belang dat dit verschil er mag en kan zijn, omdat mensen in zulke organisaties

‘Het verbeteren van het één, gaat ten koste van iets anders. Dit is een ervaring die veel zorgwerkers zullen beamen’

daarmee uitdrukking geven aan hun mens-zijn (Van Diest & Dankbaar, 2008).

In het geval van Meerzicht was het opzeggen van het vertrouwen zo'n verstoring. Ze hadden het besluit immers goed onderbouwd. Ze dachten dat ze in goed contact met de organisatie stonden. Ze voldeden aan alle criteria. Ze praatten over waarden. Er is hier, in deze lijn van denken, niet allereerst behoefte aan meer expertise, aan nog betere managementinstrumenten of meer waardenpraat die de raad van toezicht in het eigen gelijk stellen.

Allereerst is er hier behoefte aan een raad van toezicht die het 'politieke' karakter van de zorgorganisatie begrijpt. Dat betekent: het is een plek waar we, zo goed en zo kwaad als dat gaat, pogingen doen met elkaar samen te leven, en waar mensen zich in hun verschil tonen en moeten kunnen uitdrukken – en waar er desondanks toch besluiten genomen moeten worden. Die besluiten zijn niet rationeel, maar symbolisch: ze moeten passen in een min of meer coherent narratief dat de organisatie van onder en van boven produceert. 'Politiek' vat ik dan, in navolging van filosofen zoals Castoriadis, Lefort, Ricoeur en Marchart, dus op als de kunst het met elkaar uit te houden, elkaar niet los te laten, gezamenlijkheid van bestemming te zoeken, maar toch verschil en mogelijk conflict te laten bestaan. Waar burgers, of dat nu bewoners, verwanten of medewerkers zijn, betrokken kunnen zijn bij of invloed kunnen uitoefenen op hun positie in de zorgorganisatie.

Governance voorbij de technocratie

De governancepraktijk zoals we die kennen riskeert een technocratie te worden, omdat het toezicht zichzelf en de bestuurder aanstelt, en omdat er veel nadruk ligt op expertise en professionalisering. Politiek staat voor mij dus tegenover technocratie, de macht van de experts. Technocratie ontkent de mogelijkheid van conflict door een zogenaamd rationele, objectieve oplossing op te leggen. Het argument 'we kunnen niet anders' wordt vaak gebruikt, maar ontkent de contingentie van de werkelijkheid. Er is altijd een alternatief. Daarom, zo

betoog ik in mijn onderzoek, en ik volg daarin Machiavelli, komt praktische wijsheid vooral tot bloei daar waar conflict mogelijk is en de contingentie wordt herkend. Dit kunnen we niet alleen maar laten hangen van de goede bedoelingen, expertise of de waardengedrevenheid van de bestuurder of de toezichthouder. Alle bestuurders en toezichthouders zeggen dat ze graag tegengesproken worden. En waardenpraat maakt nog geen goede governance. Dat is een te dunne en een naïeve basis voor samenleven.

Het komt er meer op aan hoe tegenspraak, of de mogelijkheid daarvan, is georganiseerd, gestructureerd en gecultiveerd. Institutioneel wordt gemaakt. Niet alleen individuele toezichthouders kunnen wijs zijn, ook praktijken en instituties kunnen wijs zijn. Praktische wijsheid is leren omgaan, ja zelfs het in stand houden, van de spanning tussen enerzijds contingentie en conflict en anderzijds dat er altijd toch besluiten genomen moeten worden. Het is in het geheel geen pleidooi voor een *anything goes* benadering of een *carte blanche* om ruzie te maken: er valt wel degelijk veel te leren over hoe besluitvormingsprocessen werken. Met dien verstande dat goede besluitvorming niet hetzelfde is als rationele besluitvorming.

Voor de raad van toezicht van Meerzicht heb ik helaas geen handleiding die ze uit de problemen helpt. Het hele punt is nu juist dat een handleiding misleidend kan zijn. Meer zicht ontstaat niet in het wegstoppen, maar in het openvouwen van twijfel en ambiguïteit. 

Literatuur

- Aristoteles. (1999). *Ethica*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Baart, A.J. (2018). *De ontdekking van kwaliteit: theorie en praktijk van relationeel zorg geven*. Utrecht: SWP.
- Diest, J. van, & Dankbaar, B. (2008). Managing Freely Acting People: Hannah Arendt's Theory of Action and Modern Management and Organisation Theory. *Philosophy of Management*, 6(3), 97–113.
- Kolk, B. van der (2022). *De meetmaatschappij. Waarom we alles meten en wat dat met ons doet*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Schmidt, T. (2017). *Nie wieder Qualität. Strategien des Paradoxie-Managements*. Weilerwist: Velbrück.
- Tronto, J.C. (1993). *Moral boundaries: a political argument for an ethic of care*. Londen: Routledge.
- Uijl, H. den (2022). *Practical Wisdom in Governance. Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions*. Den Haag: NSOB.