

# Toezicht houden wordt er niet saaier op

De Wetenschappelijke Advies Raad (WAR) van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ) publiceerde onlangs *Toe zien op samenwerken: naar een verantwoord samenspel*. Dit boek biedt inzicht in de uitdagingen van toezichthouden op netwerkorganisaties.

Aan de hand van zes succesvolle casussen reflecteren de diverse auteurs vanuit verschillende perspectieven. Zij gaan in op de vraag in hoeverre onderliggende waarden als rechtmatigheid, doelmatigheid, kwaliteit van zorg, toegankelijkheid en responsiviteit kunnen doorwerken en een verantwoord samenspel kunnen bevorderen.

**Bas Baanders** onderwierp het boek aan een nadere beschouwing. ‘Een publicatie vol zinvolle en bruikbare handvatten.’

**W**etenschappelijke Advies Raad (WAR) van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ) heeft *Toezen op samenwerken: naar een verantwoord samenspel*<sup>1</sup> gepubliceerd, dat op een heel geschikt moment uitkomt. Want we staan op een kantelpunt in de zorg, één die onder andere gekenmerkt wordt door minder concurrentie en meer samenwerking. Toezicht op die samenwerking is een nieuwe activiteit van raden van toezicht en het is goed als de WAR reflecteert op de eerste ervaringen die daarmee zijn opgedaan. Het heeft geleid tot een publicatie vol zinvolle en bruikbare handvatten.

## Toezen op samenwerking?

Tot voor kort leidde de vraag tijdens evaluaties van raden van toezicht hoe ze toezicht houden op het functioneren van hun organisatie in organisatienetwerken, tot een intensieve studie van de schoenpunten. Ik trof één keer een toezichthouder met een gevat antwoord: ‘We kunnen daarop helemaal geen toezicht houden want daar is geen model voor!’

Dat kan zo zijn, maar de opkomst van organisatienetwerken in en rondom zorg en welzijn vraagt om passende vormen van toezicht.

## Complexe maatschappelijke problematiek

De achtergrond van netwerkvorming is in hoofdlijnen tweeledig. Complexe maatschappelijke problematiek behoeft vormen van zorg en ondersteuning die uitstijgen boven



**Bas Baanders** is een van de auteurs van de *Atlas van het toezicht*. Hij begeleidt raden van toezicht bij hun zelfevaluaties en wordt ingeschakeld voor advies, onderzoek of bemiddeling van complexere governance-vraagstukken. Hij is als docent onder meer verbonden aan de NVTZ Academie.

verschillende professionaliteiten, organisaties en domeinen. Aan de organisatiekant betekent het dat er samengewerkt wordt met soms nieuwe partners en dat het succes van een organisatie mede afhangt van hoe collega's uit het organisatienetwerk hun werk doen. De zorg en ondersteuning zouden zoveel mogelijk moeten passen bij wat burgers daadwerkelijk nodig hebben: burgers hebben hierin onmiskenbaar een belangrijke *say*. De systeemwereld zou zich dan plooiën rondom maatschappelijke problematiek en het is de bedoeling dat dat in samenspraak gebeurt met de mensen voor wie ondersteuning en zorg bedoeld zijn: de burgers. In de samenleving zelf nemen burgers overigens het heft in eigen hand en organiseren als ‘zorgzame gemeenschappen’ zorg en ondersteuning die mensen uit hun gemeenschap nodig hebben. De kracht van deze burgerinitiatieven is dat ze door én voor burgers zijn, dat het gaat over problemen rond zorg en/of welzijn, dat ze een lokaal karakter hebben én gebaseerd zijn op betrokkenheid en wederkerigheid.

In een telling van de Monitor Zorgzame Gemeenschappen in 2020 werden rond 1500 zorgzame gemeenschappen geïnventari-

seerd. De telling is uitgevoerd door Nederland Zorgt Voor Elkaar (NLZVE), het landelijk netwerk van bewonersinitiatieven in welzijn, wonen en zorg<sup>2</sup>. De whitepaper *Een houdbare samenleving in 2040. Het onontbeerlijke samenspel met zorgzame gemeenschappen*<sup>3</sup> van de NVTZ en NLZVE laat zien welke meerwaarde zorgzame gemeenschappen kunnen hebben voor passende zorg en ondersteuning in de buurt van de burger. 'In bredere zin is aangetoond dat een hoog sociaal kapitaal en ontwikkelde buurtnetwerken bijdragen aan de welvaart en het welzijn in de buurt.'<sup>4</sup>

In tegenstelling tot wat je wellicht zou verwachten, zijn het niet financiële tekorten of bezuinigingen die ten grondslag liggen aan dergelijke initiatieven. De opkomst ervan is te verklaren uit ontevredenheid over, of ontoereikendheid van, wat aanbieders van zorg en welzijn te bieden hebben.

## Marktwerking loopt op zijn laatste benen

Daar komt nog bij dat de bestaande werkwijze tegen zijn grenzen aan loopt. Ze kan onvoldoende mouw passen aan complexe maatschappelijke problematiek. Financiering, personeelsproblematiek en vergrijzing zijn dammen die het neoliberale schip van de marktwerking keren. Hoe je het ook wendt of keert: voor meer van hetzelfde zijn meer geld en meer personeel nodig, en die zijn er eenvoudigweg niet.

## Terug naar de leefwereld van mensen en gemeenschappen

Van gezamenlijk met burgers optrekken vanuit organisatienetwerken wordt veel verwacht. Het Integrale Zorg Akkoord<sup>5</sup> zet er

onomwonden op in, het programma Juiste Zorg op de Juiste Plek<sup>6</sup> werkt er concreet aan om gezamenlijk op te trekken bij het realiseren van passende zorg en welzijn. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving voert in de recente publicatie *Met de stroom mee*<sup>7</sup> een pleidooi voor ontkokering van organisaties en financieringsbronnen, en meer betrokkenheid van burgers.

## Geen blauwdruk: goede zaak

Lokale situaties hebben elk hun eigen karakteristieken. Dat daarvoor geen model is, is waar, en tot op zekere hoogte is dat ook de bedoeling. Voor de ontwikkeling van organisatienetwerken is flexibiliteit vereist: inhoudelijk, organisatorisch en qua tijd. Cor van Montfort, Patrick Kenis en Berit Lindemann verwoorden het fraai: 'De organisatienetwerken ontwikkelen zich vaak niet lineair, maar *ontvouwen* zich langzaam, dingen staan niet op voorhand vast. (...) Toezichthouders moeten in dat soort netwerken bereid en in staat zijn mee te bewegen'<sup>8</sup>.

## Praktijk en theorie

Op allerlei plekken in het land wordt actief gewerkt aan de inrichting van toezicht op organisatienetwerken. Die ervaringen worden gedeeld in praktische publicaties, zoals *Ik zie, ik zie wat jij (nog) niet ziet. Inzicht in de factoren die bijdragen aan de invloed van intern toezicht op de meerwaarde van netwerken in zorg en welzijn* van Barbara Geurtsen<sup>9</sup> en *De betekenis van meer samenwerken in netwerken voor raden van toezicht*<sup>10</sup> van Barbara Geurtsen, Vilans en Common Eye.

In wisselwerking hiermee is het zinvol als op al deze ervaringen ook gereflecteerd wordt.

## **'Burgers nemen het heft in eigen hand en organiseren als 'zorgzame gemeenschappen' zorg en ondersteuning die mensen uit hun gemeenschap nodig hebben'**

Dergelijke reflectie te bieden is de bedoeling achter de recente publicatie van de WAR van de NVTZ. De leden van de WAR reflecteren – in samenwerking met enkele externe deskundigen, hoe kan het ook anders bij dit onderwerp – vanuit verschillende invalshoeken op de ontwikkelingen van organisatienetwerken en de rollen van raden van toezicht daarin.

De WAR heeft een zestal succesvolle en leerzame casussen als uitgangspunt genomen, waarop dan in de artikelen vanuit verschillende perspectieven gereflecteerd wordt. Een mooie werkwijze. Het leidt tot een gefocuste waaier aan beschouwingen vanuit verschillende perspectieven. Daardoor bevat de publicatie naast reflectie veel praktische overwegingen waarmee raden van toezicht hun voordeel kunnen doen. Te veel om hier op te noemen, ik volsta met een rode draad.

## **Van ego- naar ecogerichte samenwerking**

Mirella Minkman loopt de ontwikkelingen van organisatienetwerken en de daarbij passende governance na. Zij benoemt vier puzzelstukken voor netwerken die veel aandacht vergen: schaalgrootte, inrichting

en besluitvorming, de vraag vanuit welke waarden er samengewerkt wordt en in noodzaak van voldoende vertrouwen tussen de betrokken organisaties

Richard Jansen benoemt dat gezondheidsverschillen niet meer (veel) kleiner gemaakt kunnen worden door meer gezondheidszorg. Er moet eerder in de keten ingegrepen worden. Hij pleit er daarom voor het public health perspectief als een van de uitgangspunten voor samenwerken in organisatienetwerken te hanteren.

Cor van Montfort, Patrick Kenis en Berit Lindemann laten zien dat veel raden van toezicht van oudsher egocentrisch toezicht houden (uitsluitend of overwegend vanuit het belang van de organisatie), terwijl in deze tijd een breder ecocentrisch toezicht nodig is: toezicht vanuit de maatschappelijke context.

## **De relationele dynamiek en het 'gedoe' van organisatienetwerken**

Floor Rink onderkent dat voor toezicht op het extern opereren van organisaties een klassieke rule-based werkwijze niet meer geschikt is. Zij onderzoekt op principes gebaseerd toezicht (PBT) als veelbelovende optie. Zij stelt vast dat het in dat model belangrijk is dat toezichthouders de dynamiek in een netwerk (h)erkennen, dat ze oog hebben voor doel en ontwikkelingsfase en dat ze oog hebben voor een heel andere context waarin medewerkers hun werk in een organisatienetwerk uitvoeren. De relationele dynamiek is groot en ze laat zien hoe belangrijk onderling vertrouwen en integriteit zijn. Sandra Schruijer en Frans Grobbe beamen dat in hun artikel.

## Verkokerd of integraal?

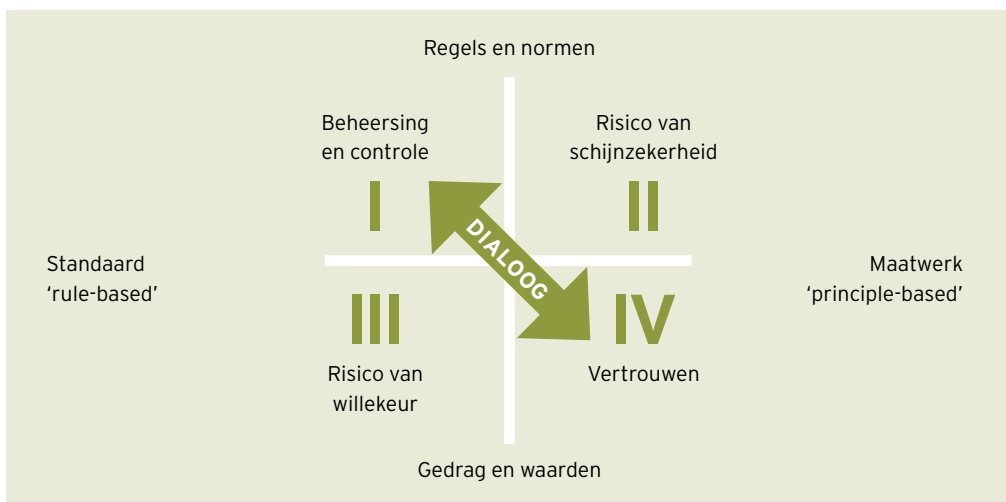
Gerda van Dijk beschrijft het kruispunt waarop zorg en welzijn zich bevinden: tegenover een complexe problematiek staan nu verkokerde organisaties. Dat leidt tot suboptimale kwaliteit en dat is op termijn onhoudbaar. Ten aanzien van het functioneren en de inrichting van organisaties en hun netwerken stelt ze: ‘(...) om goed te kunnen omgaan met de verscheidenheid aan problemen die de wereld je voorschotelt, moet je een repertoire van antwoorden hebben dat (minstens) net zo genuanceerd is als de problemen waarmee je wordt geconfronteerd.’<sup>11</sup> Dit is een mooi uitgangspunt voor een goed gesprek van raden van toezicht en hun besturen.

Dit impliceert dat ook raden van toezicht hun toezicht differentiëren en ze presenteert daarvoor onderstaande weergave<sup>12</sup>. Standaardprocessen zijn *rule-based* als antwoord op een lage verscheidenheid; ze lenen zich voor gestandaardiseerde wijze van besturen en verantwoorden ‘beheersing en controle’ met behulp van KPI’s.

Processen die maatwerk behoeven zijn *principle-based* en vergen een andere aanpak: sturing en verantwoording op basis van gedrag en waarden. De professional krijgt professionele regelruimte, gedraagt zich daarnaar en werkt daarbij met de principes van de organisatie. Een raad van toezicht houdt dan dus ook toezicht op hoe gedifferentieerd een organisatie kan inspelen op een variatie aan vragen én wat voor resultaten (*outcome*) er worden bereikt.

## Eerst inhoud en daarna pas de formaliteiten

Louis Houwen en Ben Kokx verkennen vanuit een juridische invalshoek de voetangels en klemmen voor succesvolle regionale samenwerking. Interessant is dat zij signaleren dat er bij de opzet van organisatienetwerken te snel wordt overgegaan tot discussies van juridische en financieringstechnische aard: ‘(...) terwijl prealabele vragen veel belangrijker zijn om tot een succesvolle samenwerking te komen. Deze gaan over de aard van de taak of opgaaf, waarom, waarop en met wie



samenwerking gewenst is, wat het gemeenschappelijke doel is en hoe het gezamenlijk handelingsperspectief eruit kan zien.<sup>213</sup> Het zijn bij uitstek vragen die raden van toezicht en bestuur, uitstijgend boven vandaag en morgen, met elkaar hebben te bespreken.

## Waar is de burger?

Evelien Tonkens en Wouter Keijser vragen aandacht voor de mensen om wie het in zorg en welzijn echt gaat: burgers en professionals.

Evelien Tonkens haalt de nog altijd ontnuchterende conclusie van het proefschrift van René van Kuijk aan, dat de meeste organisatienetwerken het werk van de organisaties vergemakkelijken terwijl burgers die ‘oplossingen’ vaak ervaren als een extra bureaucratische hobbel. Dit soort netwerken noemt ze ‘abstract’.

Daarnaast ziet Tonkens ‘praktische netwerken’ die heel effectief zijn met praktische en concrete doelen, die goed aansluiten bij wat burgers en hun omgeving nodig hebben voor een goed en gezond leven. Tonkens noemt het tragisch dat ‘praktische netwerken’ voor burgers heel waardevol kunnen zijn, maar dat ze niet kunnen rekenen op (structurele) financiering, wat ‘abstracte’ netwerken vaak wél kunnen.

**‘Financiering, personeelsproblematiek en vergrijzing zijn dammen die het neo-liberale schip van de marktwerking keren’**

Voor raden van toezicht betekent dit dat het ervaringsdeskundig perspectief verankerd behoort te zijn in hun toezicht. Zijn burgers betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid? Hoe zorgen organisaties en hun netwerken ervoor dat hun positie geborgd is? Een belangrijk aandachtspunt voor raden van toezicht als ‘hoeders van de dialoog’.

## En waar is de professional?

Het artikel van Wouter Keijser, *Transformatie naar een regionaal zorgnetwerk en de rol van e-health*, laat zien dat dat het perspectief van de professional de andere pijler is onder de noodzakelijke transformatie. Zijn artikel bevat veel behartenswaardigs over de opzet van organisatienetwerken. Alsof hij wil zeggen: ga het pas over e-health hebben als je weet wat je wilt en er goede fundamenten zijn gelegd. Hij noemt onder andere hoe belangrijk het is dat professionals zich identificeren met de inhoudelijke afspraken die zij bij voorkeur zelf maken.

Deze gedachte om professionals de ruimte te geven is in mijn ervaring hoogst relevant. De vraag hoe de inbreng van professionals gegarandeerd en geborgd is, is dan een belangrijk aandachtspunt voor raden van toezicht in hun hoedanigheid als ‘hoeder van de dialoog’. Willen trajecten als Integraal Zorgakkoord (IZA) of Juiste Zorg op de Juiste Plek (JZOJP) slagen, dan hebben professionals professionele regelruimte nodig om inhoudelijk gezien de plannen om te zetten in concrete acties. Het is belangrijk dat raden van toezicht als ‘hoeders van de dialoog’ ook toezien op hoe professionals in verschillende geledingen van organisaties meedenken bij het maken van beleid en de inhoudelijke consequenties uitwerken voor de dagelijkse praktijk.

## Vooruit naar de meenten?

In het algemeen is er een zekere dialectiek in de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Van minder naar meer marktwerking. Van organisatieperspectief naar de wereld van burgers en professionals. Van systeemwereld naar leefwereld. Van centraal naar decentraal. Van globaal naar lokaal. Van geld naar kwaliteit. En dat alles vice versa. De omschreven ontwikkelingen *kunnen* opgevat worden als verschijnselen van de reguliere dialectiek. Maar er is meer aan de hand. Want om de samenleving draaiende te houden en betaal- en haalbare zorg en ondersteuning te bieden, is een transformatie nodig. Een die niet teruggedraaid kan worden en waarvoor ‘terug naar hoe het was’ geen optie is.

In dit verband zijn de beschouwingen van Thijs Lijster in zijn recent verschenen *Wat we gemeen hebben. Een filosofie van de meenten*<sup>14</sup> interessant.

Aan de reikwijdte en de diepgang van dit boek kan in het bestek van deze beschouwing slechts beperkt aandacht worden gegeven, maar zijn analyses van de meenten en de staat van het neoliberalisme zijn leerzaam. De meent was oorspronkelijk ‘het gebied waarvan mensen die in de omgeving wonden gemeenschappelijk gebruik konden maken, zonder dat ze iemands exclusieve eigendom waren. (...) In de middeleeuwen een cruciale voorwaarde voor een groot deel van de (armere) bevolking om te kunnen voorzien in hun levensonderhoud.’<sup>15</sup>

Deel uitmaken van die meenten was niet vrijblijvend. Om de meenten vitaal te houden waren er een aantal voorwaarden<sup>16</sup>:

- ze werden beheerd door een duidelijk omschreven gemeenschap,

- iedereen kende zijn verantwoordelijkheden,
- er waren heldere basisregels,
- er waren afspraken over sancties bij overtreding of misbruik (bijvoorbeeld *free-riding*),
- over die regels en de sancties werd gemeenschappelijk besloten.

Tot medio de 16de eeuw werd het belang van de meenten voor de samenleving ook in wetgeving zin onderschreven. Echter: sindsdien veranderde dat. In de loop van de tijd werden de meenten onteigend en kwamen ze in het bezit van politieke macht-hebbers, vermogende individuen, de staat en de markt. Treffend voorbeeld is dat in 1217 nog een kwart tot een derde van het oppervlak in Engeland en Wales ‘gemene grond’ was, eind 20ste eeuw was dat 5 procent, nu nog maar 3 procent<sup>17</sup>.

Gaandeweg heeft de politiek de meenten naar zich toegetrokken, waardoor de directe verbinding tussen burgers en hun meenten kwam te vervallen. Zo heeft de politiek zorg en ondersteuning ‘losgeweekt’ van de maatschappelijke inbedding en de verzorgingsstaat ingericht. Burgers verloren een gevoel van eigendom van bijvoorbeeld de kruisverenigingen en ze verloren er de zeggenschap over.

Ingrijpend is dat de politiek de publieke sector uiteindelijk zelfs heeft overgeheveld naar de markt. In de neoliberale politiek van de laatste decennia zijn óók sectoren onder marktwerking gebracht die ten principale geen markt zijn: het zijn nutsvoorzieningen die het fundament vormen onder de samenleving, zoals zorg, scholing, huisvesting, wonen en welzijn. In de coronatijd zijn we als samenleving met de neus op het feit gedrukt wie van wezenlijk belang zijn voor de kwaliteit van het maatschappelijk leven,


zoals (para) medische beroepsprofessionals en hun organisaties, leerkrachten, politie.

De op de burger gebaseerde en gerichte aanpak en de voorkeur voor een lokale aanpak lijken me gezien te kunnen worden als revitalisering van de meent-gedachte. Steekwoorden zijn: samen, verbondenheid, betrokkenheid, solidariteit, dichtbij en lokaal, primaat voor de leefwereld, en positieve gezondheid. Wellicht betekent de ontwikkeling richting meer gezamenlijkheid een transformatie waarin de samenleving terugvordert wat basaal nodig is voor haar functioneren.

Die oplossingsrichtingen zijn overigens niet alleen rozengeur en zonneschijn, want er moeten harde keuzes worden gemaakt: wat neemt de samenleving voor haar rekening, welke rollen hebben burgers in hun zorg voor hun gezondheid en op welke zorg en ondersteuning kan de burger nog wel rekenen? Het zijn zware keuzes waarbij samenleving en burgers actief betrokken moeten zijn. De beweging dat burgers en de samenleving meer grip op zorg en ondersteuning terugnemen, kan dus gezien worden als het antwoord op te ver doorgesloten marktwerking. Interessant is de vraag of en hoe deze ontwikkeling zich op macroniveau voortzet. Dit zou een mooi onderwerp van reflectie voor de WAR kunnen in een volgende publicatie.

## Het wordt steeds spannender om toezichthouder te zijn

Organisatienetwerken hebben als doel zorg en ondersteuning dicht bij burgers en lokale samenleving te brengen. Burgers en samenleving die zich – inhoudelijk en moreel – eigenaar voelen van gezamenlijke maat-

schappelijke problematiek. Toezichthouders staan voor de uitdaging daarop ecogericht toezicht te houden. Uitdagend en interessant, mede omdat ze daarbij bovenop ontwikkelingen zitten die van wezenlijk belang zijn voor de kwaliteit van de samenleving. Toezichthouden wordt er bepaald niet saaier op. 

### Noten

1. Mediawerf Uitgevers, 2023. In dit artikel wordt naar de publicatie verwezen met de afkorting WAR.
2. <https://nlzorgtvoorelkaar.nl>
3. Te downloaden via <https://nlzorgtvoorelkaar.nl/nieuws/2456312.aspx>
4. NVTZ en NLZVE: “Een houdbare samenleving in 2040. Het onontbeerlijke samenspel met zorgzame gemeenschappen” p8. Zie ook: Vilans, Movisie en NLZVE de bundel “Zorgzame buurten” <https://www.vilans.nl/kennis/zorgzame-buurten>
5. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/09/16/integraal-zorgakkoord-samenwerken-aan-gezonde-zorg>
6. <https://www.dejuistezorgopdejuistepiek.nl>
7. <https://www.raadrsv.nl/documenten/publicaties/2023/06/20/met-de-stroom-mee>
8. WAR p 131-132
9. Onder andere te downloaden via: [https://www.levinasinstituut.nl/een-goed-gesprek-over-toezicht-op-netwerken-interview-vilans-met-barbara-geurtsen/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=een-goed-gesprek-over-toezicht-op-netwerken-interview-vilans-met-barbara-geurtsen](https://www.levinasinstituut.nl/een-goed-gesprek-over-toezicht-op-netwerken-interview-vilans-met-barbara-geurtsen/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=een-goed-gesprek-over-toezicht-op-netwerken-interview-vilans-met-barbara-geurtsen)
10. Onder andere te downloaden via: <https://commoneye.nl/nl/de-betekenis-van-meer-samenwerken-in-netwerken-voor-raden-van-toezicht/>
11. WAR 42.
12. WAR 45.
13. WAR 108.
14. De Bezige Bij, Amsterdam, 2022
15. Lijster 62
16. Lijster 68
17. Lijster 63