

E-mail
bureau@nvtz.nl

Postadres
Postbus 30512
3503 AH Utrecht

Telefoon
(030) 737 00 85

www.nvtz.nl



Voorbij het toezien

**Over de taak- en rolopvatting van
de raad van toezicht
van zorg- en welzijnsorganisaties
in een veranderende tijd**

Dit rapport is geschreven onder auspiciën van de Wetenschappelijke Adviesraad (WAR):

prof.dr.ir. Gerda van Dijk (voorzitter)

prof.dr. Richard Janssen

prof.dr. Mirella Minkman

prof.dr. Floor Rink

prof.dr. Evelien Tonkens

prof.dr. Gert Westert

Tekst

Jan Hoogland

Ontwerp

Albert Retel, ar-gitect

Voorbij het toezien

**Over de taak- en rolopvatting van
de raad van toezicht
van zorg- en welzijnsorganisaties
in een veranderende tijd**

Inhoud

Voorwoord	7	4. Veranderingen in het zorglandschap	53
Samenvatting	11	4.1. Wat voorafging	53
1. Inleiding: de raad van toezicht nu	13	4.2. Reflexieve moderniteit en de wereld van de zorg: raakvlakken	59
2. Een tijdperk van verandering	15	5. Wat vragen deze veranderingen van zorgorganisaties?	63
2.1. De moderniteit als een tijdperk van verandering	15	5.1. Zin en nut in balans	63
2.2. Actuele trends in het zorglandschap	17	5.2. 'De juiste zorg op de juiste plek'	67
3. Een verandering van tijdperk	21	5.3. Ketens, samenwerking, interprofessionaliteit, kortom: integrale zorg	69
3.1. Metaverandering	21	5.4. Voorlopige conclusie	71
3.2. Eerste en tweede moderniteit	24	6. Consequenties voor het toezicht: handvatten in plaats van	73
3.3. Uitleg van het begrip 'reflexieve moderniteit'	27	6.1. Inleiding	73
3.4. Verandering van benadering	32	6.2. Wijsheid en beoordelingsvermogen	80
3.5. Safety-1 en Safety-2	34	6.3. Conclusies: Balans tussen benaderingen	81
3.6. Arendt over 'maken' en 'handelen'	37	6.4. Slotoverweging	85
3.7. De improvisatiemaatschappij	40	7. Literatuur	87
3.8. De organisatiekundige verwerking	45	Bijlage: casuïstiek	92

Voorwoord

Dit advies is geschreven voordat iemand ook maar van het Covid-19 virus had gehoord. Zouden wij nu midden in de 'intelligente lockdown' nog dezelfde tekst schrijven?

In dit advies geven wij een schets van spanningsvelden in de samenleving en de zorg, in de hoop daarmee reflectie hierover onder toezichthouders te stimuleren en ook wellicht nieuwe denkrichtingen te laten ontstaan.

Tijdens het schrijven van dit advies dachten wij aan allerlei ontwikkelingen: toenemende deskundigheid en specialisatie, toenemende complexiteit van ketens en samenwerking, toenemende kennis op basis van big-data, toenemende uitwisseling op globale schaal. Maar ook: toenemende afhankelijkheid en kwetsbaarheid van cybersystemen, rechtvaardigheidsvragen in de internationale verhoudingen, schaarste aan medicijnen of beschermende middelen, toenemende vraagstukken die slechts door internationale samenwerking kunnen worden opgelost.

Wij zouden ook gedacht kunnen hebben aan onze toegenomen kwetsbaarheid voor pandemieën. Eerlijk gezegd hebben wij daar niet aan gedacht. Dat is nu wel veranderd.

De Corona-crisis zal ons met veel nieuwe vragen opzadelen; ook

met ongemakkelijke vragen. Door het bestrijden van de ene ramp, een exponentiële uitbraak van een pandemie, hebben we een andere ramp, het ingrijpend stilzetten van de economie, veroorzaakt. Op enig moment zal ons dat voor de vraag plaatsen of ons vermogen om in te grijpen en beheersmatig te handelen niet tot nog grotere rampen heeft geleid dan die we ermee voorkomen hebben. Of we daarin wel de juiste afwegingen hebben gemaakt.

Eenvoudige oplossingen voor deze vragen zijn niet voorhanden. Dat is dan ook één van de centrale conclusies van dit advies. Waar onze kennis en controle in toenemende mate tekort dreigen te schieten, zal een steeds groter beroep gedaan worden op ons vermogen om de juiste keuzes te maken in situaties waar kant en klare kennis en een gevalideerde aanpak ontbreekt. Situaties dus waarin wij in onderling vertrouwen, tot meervoudige waardenafwegingen moeten komen al improviserend, zoals in deze Corona-crisis veelvuldig is gebleken. Dit doet een zwaar beroep op toezichthouders om voorbij de dagelijkse praktijk van het toezien te denken. Wij hopen dat dit advies als een bron van inspiratie daar aan kan bijdragen.

Gerda van Dijk, voorzitter WAR



Samenvatting

Wij leven in een tijd waarin veranderingen gewoon zijn. De moderne tijd wordt gekenmerkt door voortdurende vernieuwing, verbetering, uitbreiding van mogelijkheden en groei. In één woord: vooruitgang.

Toch lijkt er in onze tijd iets bijzonders aan de hand. Zijn de veranderingen die zich tegenwoordig voltrekken nog wel simpelweg te beschouwen als veranderingen in de hierboven genoemde zin? Of is er sprake van een ingrijpender soort veranderingen? Is er misschien zelfs sprake van een 'veranderende tijd'?

In dit rapport wordt die problematiek verkend en wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee typen van verandering: veranderingen die inherent zijn aan het tijdperk van de eerste of vroege moderniteit en veranderingen die kenmerkend zijn voor de overgang van deze periode naar de tweede of laat-moderniteit. Die laatste periode wordt in dit rapport ook wel aangeduid met de term 'reflexieve moderniteit'.

In dit rapport wordt betoogd dat de benaderingswijze van *controle en beheersing* in hoge mate kenmerkend is voor de modernisering zoals die in de eerste moderniteit plaatsvond. Tevens wordt beweerd dat het huidige tijdperk van 'reflexieve modernisering' meer vraagt om een benadering van *vertrouwen en improvisatie*.

De centrale vraagstelling van dit rapport luidt:
wat zijn de consequenties van de huidige veranderingen in de samenleving en het zorglandschap voor de taak- en rolopvatting en voor het functioneren van raden van toezicht binnen zorg en welzijnsorganisaties?

Het antwoord op deze vraagstelling wordt gezocht in een verschuiving van een benadering van *controle en beheersing* naar een benadering van *vertrouwen en improvisatie*. Er wordt een rol- en taakopvatting van de toezichthouder bepleit waarin deze zich vooral met de balans tussen beide sturingsbenaderingen bezighoudt. De toezichthouder moet minder controlerend en beheersend opereren en zich meer opstellen als een klankbord voor de bestuurder in het zoeken naar een goede manier van omgaan met de strategische, professioneel-inhoudelijke en morele vraagstukken, knelpunten en dilemma's.

Dit vraagt van de raad van toezicht en zijn leden tact, moreel leiderschap en doet een appel op een andersoortig beoordelingsvermogen. Indien de raad van toezicht een dergelijke taakopvatting tot de zijne maakt, kan dat de bestuurders enorm helpen hun organisaties adequaat te besturen op een manier die vertrouwen wekt bij medewerkers, cliënten en belanghouders.

Inleiding: de raad van toezicht nu

Met de maatschappelijke veranderingen, zoals de transities in het sociale domein: de WMO, de Jeugdwet en de Participatiewet, veranderen onvermijdelijk ook de verhoudingen binnen organisaties en tussen de verschillende geledingen van het bestuur, intern toezicht en medezeggenschapsorganen. Om die reden wordt de laatste tijd steeds meer gepleit voor verandering van focus van de raad van toezicht. In plaats van zich primair te richten op het bestuur (toezicht op de raad van bestuur) wordt gepleit om de besturing (toezicht op de *governance* van de organisatie) veel meer centraal te stellen. Ook wordt ervoor gepleit om de focus te verleggen van de primaire gerichtheid op de interne organisatie naar een gerichtheid op de organisatie zoals die functioneert binnen de maatschappelijke context. Een derde pleidooi betreft een verschuiving van focus van een primaire gerichtheid op het verleden (beoordeling van de verantwoording achteraf) naar een sterkere gerichtheid op de toekomst (strategie). Zo bepleit Janssen een 'tweebenig bestuur', enerzijds erop gericht "het huis op orde te hebben", maar anderzijds ook "de kunst van het vernieuwen" binnen de sterk veranderde en in complexiteit toegenomen maatschappelijke omgeving (Janssen 2017, 41). Daarbij gaat het in eerste instantie om het bestuur van de organisatie, maar zijn zienswijze heeft ook consequenties voor het functioneren van de toezichthouders. Daarmee gepaard gaat ook een steviger pleidooi voor de verplichting van de raad van toezicht om zelf informatie