

Een relationeel perspectief op intern toezicht in de zorg: een praktijktheoretische benadering

Ans Verstraeten



Een relationeel perspectief op intern toezicht in de zorg: een praktijktheoretische benadering

Ans Verstraeten

**Een relationeel perspectief op intern toezicht in de zorg:
een praktijktheoretische benadering**

Ans Verstraeten

Radboud Dissertation Series

ISSN: 2950-2772 (Online); 2950-2780 (Print)

Published by RADBOUD UNIVERSITY PRESS

Postbus 9100, 6500 HA Nijmegen, The Netherlands

www.radbouduniversitypress.nl

Design: Proefschrift AIO | Annelies Lips

Cover ontwerp: Guntra Laivacuma

Druk: DPN Rikken/Pumbo

ISBN: 9789465152295

DOI: 10.54195/9789465152295

Free download at: <https://doi.org/10.54195/9789465152295>

© 2026 Ans Verstraeten

**RADBOUD
UNIVERSITY
PRESS**

This is an Open Access book published under the terms of Creative Commons Attribution-Noncommercial-NoDerivatives International license (CC BY-NC-ND 4.0). This license allows reusers to copy and distribute the material in any medium or format in unadapted form only, for noncommercial purposes only, and only so long as attribution is given to the creator, see <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Een relationeel perspectief op intern toezicht in de zorg: een praktijktheoretische benadering

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Radboud Universiteit Nijmegen
op gezag van de rector magnificus prof. dr. J.M. Sanders,
volgens besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen op

woensdag 18 maart 2026
om 14.30 uur precies

door

Antje Nicole Tamara Verstraeten

geboren op 3 april 1971
te Heerlen

Promotoren:

Prof. dr. E.G.J. Vosselman

Prof. dr. I.G.M. de Loo (Nyenrode Business Universiteit)

Copromotor:

Dr. R.A. Minnaar (Nyenrode Business Universiteit)

Manuscriptcommissie:

Prof. dr. J.K. Helderman (voorzitter)

Prof. dr. ir. P.M.G. Dirks (Rijksuniversiteit Groningen)

Prof. dr. A.C.N. van de Ven (Tilburg University)

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
1. Inleiding	13
1.1 Onderzoeksprobleem	15
1.2 Doel en centrale onderzoeksvraag	17
1.3 Onderzoekstrategie	18
1.4 Wetenschappelijke en praktische relevantie	20
1.5 Structuur van het proefschrift	21
2. New Public Management: een dominante beweging in de Nederlandse gezondheidszorg	23
2.1 New Public Management: de invloed van de economische ‘contracting theory’ en principaal-agenttheorie	24
2.1.1 New Public Management	25
2.1.2 Theoretische uitgangspunten: ‘contracting’ theorie en principaal-agenttheorie	27
2.2 NPM in de Nederlandse gezondheidszorg	29
2.2.1 De beweging naar NPM in de Nederlandse gezondheidszorg	30
2.3 Een kritische beschouwing van de implicaties van NPM voor de Nederlandse gezondheidszorg	34
2.3.1 Marktwerving en decentralisatie	34
2.3.2 Contracten, resultaten en prestatiemetingen	36
2.4 Public Value Management: Een alternatief voor NPM in de zorg?	39
2.4.1 Implicaties en kritische beschouwing voor zorgpraktijk en besturing	41
2.5 Samenvatting	42
3. Intern toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg: de noodzaak voor een nieuw begrip van intern toezicht	45
3.1 Ontstaan raad van toezichtmodel	46
3.1.1 Van vrijwilligersbestuur naar raad van toezicht	46
3.1.2 One-tier of two-tier governance model?	47
3.1.3 De ontwikkeling van het raad van toezichtmodel in de praktijk	48
3.1.4 Taken en bevoegdheden raad van toezicht	49
3.2 Van vrijblijvend naar formeel: de ontwikkeling van intern toezicht	50
3.2.1 Onderzoek naar raden van toezicht	51
3.2.2 Incidenten	53

3.2.3 Reflectie op de ontwikkeling van het intern toezicht in de zorg; een samenvatting en aandachtspunten	54
3.3 Het krachtenveld van intern toezicht in de zorg	55
3.3.1 Overheid en intern toezicht	55
3.3.2 Extern toezicht en intern toezicht	56
3.3.3 Brancheorganisaties en Governancecodes zorg	58
3.3.4 Nederlandse Vereniging voor Toezichthouders in Zorg & Welzijn: NVTZ	61
3.3.5 Richtinggevende trends en een toekomstbeeld van het intern toezicht	64
3.4 Afsluitende opmerkingen	66
4. Praktijken, materiële objecten en het sociale: Schatzki's praktijktheorie	69
4.1 Praktijktheorie: een ontologische verschuiving	71
4.1.1 Praktijktheorie: een middenweg tussen individualisme en collectivisme	72
4.2 Generaties van praktijktheorieën	74
4.2.1 Eerste generatie praktijktheorieën	74
4.2.2 Tweede generatie praktijktheorieën	76
4.2.3 Derde generatie praktijktheorieën	77
4.3 Schatzki's bijdrage: sites, praktijken en arrangementen	79
4.3.1 Schatzki en de 'site'	79
4.3.2 Praktijken	80
4.3.3 'Material arrangements'	85
4.3.4 'Practice-arrangement bundles' en relaties daarbinnen	87
4.3.5 Verandering van praktijken	92
4.4 Schatzki's positie binnen de generaties van praktijktheorieën	93
4.5 De impact en de beperkingen van Schatzki's 'site ontology'	94
4.5.1 De impact van Schatzki's 'site ontology'	94
4.5.2 Kritiek op en beperkingen van Schatzki's 'site ontology'	95
4.6 Conclusies en discussie	96
5. Methodologie en introductie van de casus	99
5.1 Het begin van de reis: het onderzoeksprobleem en de initiële onderzoeksvraag	100
5.2. Casestudie	102
5.2.1. Introductie	102
5.2.2. Westland: context en ontwikkelingen in het toezicht	102
5.2.3. Aangepaste centrale onderzoeksvraag	105
5.3. Naar een relationele benadering	107

5.3.1 Van een functionele benadering naar een relationele benadering	107
5.3.2 Van netwerken naar praktijken: een nadere theoretische positionering van het onderzoek	110
5.3.3 Een innovatieve kijk op onderzoek	112
5.4 Onderzoeksstrategie en methoden	112
5.4.1 Informatiebronnen: methoden van informatieverzameling	113
5.4.2 Betekenis geven aan veldmateriaal: een iteratief analyseproces	118
5.4.3 Schrijven als een praktijk	121
5.5 Een terugblik en reflectie op de reis	122
5.5.1. Reflectie op de selectie en beschrijving van verhalen en voorbeelden	123
5.5.2. Reflectie op de keuze voor Schatzki's 'site ontology'	123
5.5.3. Reflectie op het onderzoekstraject en de samenwerking in het onderzoeksteam	124
5.6 Afsluitende opmerking	124
6. De ontwikkeling van een 'site ontology' van intern toezicht	127
Samenvatting	128
6.1 Inleiding	129
6.2 Schatzki's 'site ontology'	132
6.3 Herziening van de concepten functionaliteit, accountability en responsibility	134
6.3.1 Situationele functionaliteit	134
6.3.2 Responsibility en accountability	136
6.4 De onderzoeksstrategie	137
6.4.1 'Thinking with'	137
6.4.2 De empirische setting	138
6.4.3 Methode	139
6.5 Intern toezicht bij Westland	140
6.5.1 De verwevenheid (meshwork) van zorgpraktijken, toezichtpraktijken en materiële arrangementen	141
6.5.2 Ontwikkelingen in het functioneren van de raad van toezicht bij Westland: naar een relationele verankering?	144
6.5.3. Slotopmerkingen	146
6.6 Concluderende discussie	147
6.6.1 NPM: 'agency' in een nexus van contracten	147
6.6.2 Een 'site ontology': 'agency' in een nexus van 'practice- arrangement bundles'	148
6.6.3 Accountability	149
6.6.4 Beperkingen	151

7. Discussie en conclusie	153
7.1 Praktisch-maatschappelijke betekenis	154
7.2 Wetenschappelijke betekenis	157
7.2.1 Performativiteit van accounting	157
7.2.2 Accounting en control onderzoek gebaseerd op Schatzki's 'site ontology'	158
7.2.3 Herconceptualisering van accountability	159
7.3 Methodologische reflectie	160
7.4 Afsluitende discussie en vervolgonderzoek	162
Referenties	167
Bijlagen	181
Bijlage A. Overzicht NVTZ - publicaties per periode	182
Bijlage B. Overzicht van de interviews	185
Bijlage C. Overzicht ontvangen documenten	186
Bijlage D. Beschrijving datamanagement van het onderzoek	187
Lijst van tabellen en figuren	189
Afkortingenlijst met betekenissen	190
Summary	193
Samenvatting	207
Over de auteur	221

Voorwoord

Mijn fascinatie voor wat er gebeurt tussen de lagen van organisaties loopt als een rode draad door mijn loopbaan. Hoe mensen, ieder met hun eigen taal en werkelijkheid, proberen samen te werken; hoe cijfers en rapportages bedoeld zijn om overzicht te bieden, maar soms juist afstand scheppen tussen bestuur en werkvloer. Ik raakte gefascineerd door hoe besluiten met de beste bedoelingen toch anders kunnen uitpakken, simpelweg omdat mensen elkaar niet goed verstaan. Die verwondering over hoe organisaties werken, waarom ze soms niet werken, en hoe verschillende werkelijkheden elkaar raken is in de loop der jaren alleen maar groter geworden.

Tijdens de Executive Master aan TIAS, in 2010, werd mijn belangstelling voor wetenschap en onderzoek opnieuw gewekt. De combinatie van theorie en praktijk riep de vraag op hoe beide elkaar kunnen versterken om organisatorische werkelijkheden beter te begrijpen. Tegelijkertijd groeide mijn interesse in governance, in hoe organisaties bestuurd worden, hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn en hoe intern toezicht daarin een rol speelt. Als parttime onderzoeker bij het Zijlstra Center for Public Control and Governance maakte ik kennis met relationele benaderingen en praktijktheorie. Vanuit die kennismaking ontstond het idee om te verkennen hoe intern toezicht in de dagelijkse werkelijkheid, in verbinding met andere praktijken en contexten, gestalte krijgt.

Bij de NVTZ ervoer ik dat de meeste vragen over governance en intern toezicht gaan over hoe het moet of zou moeten. Maar toezicht voltrekt zich in een complexe, voortdurend veranderende werkelijkheid, waarin er niet altijd één antwoord is. De werkelijkheid laat zich niet eenvoudig vangen in regels en procedures; wie blijft doen wat altijd gedaan is, komt zelden ergens anders uit. Of zoals Lao Tse zei: *“Als je niet van richting verandert, kom je misschien terecht op de plek waar je naartoe gaat.”* Deze gedachte herinnert eraan dat werkelijk veranderen begint bij anders kijken, bij het in twijfel trekken van de vanzelfsprekendheden waarop handelen en besluitvorming rusten.

De maatschappelijke vraagstukken waarmee (semi)-publieke organisaties geconfronteerd worden, vragen om een nieuwe blik op governance en daarmee ook op intern toezicht. Veel raden van toezicht zijn al met die zoektocht bezig: zij proberen hun rol betekenisvol vorm te geven in de spanning tussen afstand en nabijheid. Het relationele perspectief dat in dit proefschrift wordt uitgewerkt, wil aan die zoektocht bijdragen door nieuwe woorden en beelden te bieden om intern toezicht in zijn context beter te begrijpen en te verdiepen. Ik nodig lezers uit om stil te staan bij de vanzelfsprekendheden van hun eigen praktijk en te onderzoeken hoe hun acties en taal verweven zijn met de context waarin zij werken.

Het promotietraject is voor mij niet alleen een intellectuele, maar ook een persoonlijke leerweg geweest. Ik wilde alles begrijpen en vastleggen, maar dat streven naar volledigheid stond soms het zicht op de grote lijn in de weg. Het proces bewoog zich in een ritme van zoeken, schrijven, herschrijven en herzien, waardoor het onderzoek en het proefschrift nooit ‘af’ voelden. Toch is het gelukt, want er ligt nu een proefschrift dat deze zoektocht zichtbaar maakt.

In de loop van dit traject hebben veel mensen, soms zonder het zelf te beseffen, bijgedragen aan de totstandkoming van dit proefschrift. Een aantal van hen wil ik hier speciaal bedanken.

Allereerst mijn promotoren, Ed Vosselman, Ivo de Loo en Reinald Minnaar. De uitspraak van Marcel Proust, *“The real voyage of discovery consists not in seeking new landscapes but in having new eyes”*, verwoordt treffend wat deze reis voor mij betekend heeft. Ed, jij liet me zien wat relationele benaderingen en praktijktheorie konden betekenen. En nadat velen me al op een promotietraject hadden gewezen, gaf jij in Stellenbosch het laatste zetje. Onze gesprekken, voorafgaand aan en tijdens dit traject, waren van grote betekenis. Ik heb veel geleerd van je filosofische beschouwingen, je recalcitrante gedachten en ik weet nu ook hoe fijn het moet zijn om een pensionado te zijn. Ivo, jouw kennis van Schatzki en methodologie was van onschatbare waarde. Je scherpe en tegelijk belangstellende vragen (“how is it hanging?”) hielpen me richting te kiezen en mijn eigen pad te volgen. Je hield de lijn en de breedte van het onderzoek scherp in het oog en zei soms al ‘nee’ voordat ik weer iets nieuws kon toevoegen. Reinald, je vulde ons reisgezelschap aan met prikkelende vragen over het doel van het onderzoek en met praktische tips voor het onderzoekswerk. In ons gezamenlijke proces leerde ik dat dwalen soms nodig is om te ontdekken. Zoals Tolkien schreef: *“Not all those who wander are lost.”* Dank dat we deze reis samen hebben gemaakt. Ik denk met plezier terug aan de conferenties die we bezochten en de gesprekken die daaruit voortkwamen. De tweewekelijkse contactmomenten zal ik missen: momenten waarin niet alleen het onderzoek, de papers en het proefschrift centraal stonden, maar ook de grote vraagstukken en het leven daar omheen. Ook Ria wil ik bedanken voor haar interesse en betrokkenheid, daarnaast maakte je, als reisgenoot, van de conferenties in Göteborg en Athene kleine vakanties.

De leden van de manuscriptcommissie, Jan-Kees Helderman, Paula Dirks en Arco van de Ven, dank ik voor hun tijd en constructieve opmerkingen bij het beoordelen van mijn proefschrift.

Mijn dank gaat ook uit naar de casusorganisatie: de raad van toezicht, de raad van bestuur, de bestuurssecretaris en iedereen die ik mocht interviewen. Tijdens de periode waarin ik met jullie mocht meelopen, heb ik veel geleerd en gezien. Ik heb jullie openheid, tijd en bereidheid om mee te denken enorm gewaardeerd. Dank dat ik bij zoveel overleggen aanwezig mocht zijn en een tijdlang deel mocht uitmaken van jullie verhaal. Het was bijzonder dat er niet alleen ruimte was om het onderzoek te bespreken, maar ook de 'sleutelroman' een plek kreeg in onze gesprekken.

Mijn collega's, het bestuur en anderen die nauw betrokken zijn bij de NVTZ wil ik bedanken voor hun voortdurende belangstelling en betrokkenheid. In het bijzonder wil ik stilstaan bij Marius. Onze gesprekken over intern toezicht, de zorg en je visie op de thema's die ik onderzocht hebben veel voor me betekend. Helaas mag je het einde van deze reis niet meer meemaken. Ik had je kritische reflecties graag gehoord.

Vanaf de eerste presentatie over mijn onderzoek in 2019 tot aan de laatste fase van dit traject hebben mijn collega's en het bestuur van de NVTZ steeds interesse getoond, niet alleen in de theorie die ik gebruikte, maar vooral in de reis die ik doormaakte. Dank voor jullie luisterend oor en de ruimte om dit onderzoek te combineren met mijn werk.

Ook Henk en Iris wil ik in het bijzonder bedanken. Henk, we hebben een groot deel van het proces samen doorlopen. Onze gesprekken over Schatzki hielpen me zijn theorie beter te doorgronden. Iris, jouw terugkerende vragen over het doel en de betekenis van mijn onderzoek stimuleerden me om scherper te verwoorden wat ik eigenlijk wilde zeggen.

Vrienden en familie dank ik voor hun belangstelling en meeleven, ook als er aarzeling was om te vragen hoe het met 'het proefschrift' stond. Jullie steun, in welke vorm dan ook, heeft veel betekend.

En dan tenslotte, John. Zonder jouw steun was dit niet gelukt. Je gaf me de ruimte en het vertrouwen om door te zetten. Eeuwige dank daarvoor. Ik heb genoten van het proces dat tot dit proefschrift heeft geleid, maar nu is het ook weer tijd om samen andere leuke dingen te ondernemen.

Ans



1.

Inleiding

De besturing van zorgorganisaties in Nederland heeft de afgelopen decennia ingrijpende veranderingen doorgemaakt. Deze ontwikkeling kan niet los worden gezien van de wereldwijde opkomst van de New Public Management (NPM) beweging (Hood, 1991). De veronderstelling in de context van NPM is dat managementmethoden uit de private sector ook in zorgorganisaties tot efficiëntieverbeteringen en effectievere uitkomsten en prestaties leiden (Arnaboldi, Lapsley & Steccolini, 2015; Diefenbach, 2009; Gruening, 2001; Hood, 1991; Lapsley, 2009; Lindemann, 2014; Van Thiel & Leeuw, 2002). Kenmerken van NPM, zoals marktwerking, prestatiemeting, contractmanagement en decentralisatie (Diefenbach, 2009; Lapsley, 2009) hebben ook het interne toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg beïnvloed. Daar heeft dit geleid tot een sterke nadruk op prestatiemeting en contractmanagement, waarbij formele structuren en verantwoordingssystemen rond zorgverlening dominant zijn geworden (Diefenbach, 2009; Speklé & Verbeeten, 2014; Van Thiel & Leeuw, 2002; Vosselman, 2016). In de literatuur en in de praktijk is kritiek geuit op de effectiviteit van NPM in de context van de zorg. In de dagelijkse zorgpraktijk blijkt dat de complexiteit en onvoorspelbaarheid van zorg zich niet laten vereenvoudigen tot indicatoren en dashboards (Commissie Health Care Governance (CHCG), 1999; Joosse, 2020). Daarmee komt ook de vraag op of het intern toezicht, wanneer het in NPM-termen wordt geconceptualiseerd, voldoende recht doet aan de zorgpraktijk zoals die plaatsvindt.

De introductie van het raad-van-toezichtmodel in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw viel samen met de opkomst van de NPM-beweging en is hierdoor beïnvloed (Hartley, 2005; Lapsley, 2008, 2009; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006). De

scheiding tussen bestuur en toezicht werd in die tijd als een expliciet uitgangspunt beschouwd van goede governance: de raad van bestuur bestuurt, de raad van toezicht controleert. Deze verantwoordelijkheidsverdeling sluit nauw aan bij de logica van de principaal-agenttheorie, waarin bestuurders als 'agenten' mogelijk handelen vanuit eigen belang en daarom door toezichthouders, de 'principalen', op afstand bestuurd moeten worden (Jensen & Meckling, 1976). De veronderstelling van potentieel opportunisme leidt ertoe dat de principaal de agent op voorhand wantrouwt. Daarom werden beheersingsmechanismen ingericht om het gedrag van de agent te beïnvloeden zodat de kans op opportunistisch handelen (naar verwachting) verkleind werd. Daarbij werd in toenemende mate gebruikgemaakt van accountingcijfers, die fungeerden als (imperfecte) representaties van de werkelijkheid (Vosselman, 2011).

Vanuit het NPM-perspectief is de relatie tussen raad van toezicht en raad van bestuur vooral contractueel van aard; zij berust op afspraken en verantwoordelijkheidstelling (Alford & Hughes, 2008; Jensen & Meckling, 1976). De partijen verhouden zich overwegend tot elkaar op basis van representaties (zoals cijfers, figuren, tekeningen) van prestaties (dienstverlening, zorginspanningen) (Mulgan, 2000; O'Flynn, 2007; Van Erp, Roozen & Vosselman, 2019; Vosselman & De Loo, 2023).

De nadruk op resultaatgerichtheid brengt binnen de zorg een cultuur van meten en registreren met zich mee. Zorgverleners besteden steeds meer tijd aan verslaglegging en verantwoording, wat ten koste gaat van de directe zorg (Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS), 2019; Van Thiel & Leeuw, 2002). Wanneer alleen datgene wat meetbaar is aandacht krijgt, ontstaat het risico dat organisaties sturen op indicatoren en de kwaliteit van zorg slechts ten dele zichtbaar wordt (Noordegraaf, 2006; Roberts, 2009). De kwaliteit van zorg ontstaat echter in de dagelijkse interactie tussen zorgverlener en cliënt en is afhankelijk van de context en het oordeel van de cliënt (Minkman, Zonneveld & Nies, 2017). Zorg is vaak onvoorspelbaar; zo kunnen mensen bijvoorbeeld tegelijkertijd met meerdere zorgvragen kampen. Bovendien werken zorgprofessionals steeds vaker organisatie overstijgend samen in ketens en netwerken. Kortom, de zorgsector wordt in toenemende mate gekenmerkt door complexiteit (RVS, 2019).

In de uitgangspunten en kenmerken van de NPM-beweging ligt besloten dat intern toezicht en de zorgpraktijk strikt te scheiden zijn, alsof zorg zich via cijfers eenduidig laat representeren en onafhankelijk van toezicht bestaat (Power, 1997; RVS, 2019). Toezichthouders komen, in lijn met NPM, zelden of nooit direct in aanraking met zorgverlening (Stoopendaal, 2008). Hun oordeel berust vaak in hoge mate op informatie van de bestuurder, veelal in de vorm van cijfers, rapportages en indicatoren (Van Erp, et al., 2019; Vosselman & De Loo, 2023). Maar dergelijke

representaties vereenvoudigen de werkelijkheid, laten de sociale en lokale context van zorg grotendeels buiten beschouwing en verdringen complexiteit (Esposito & Stark, 2019). Zij miskennen daarmee de dynamiek en onvoorspelbaarheid van de zorg.

Door sturing op basis van representaties van de dagelijkse zorg kunnen belangrijke aspecten van zorgverlening zoals cliëntgerichtheid en impliciete professionele kennis uit beeld raken, terwijl besluitvorming en toezicht dat op dergelijke imperfecte informatie gebaseerd is wel vergaande consequenties kunnen hebben voor cliënten en professionals.

Daarmee tekent zich een spanning af die het vertrekpunt vormt voor dit onderzoek. De raad van toezicht kan zijn taak onvoldoende effectief vervullen wanneer hij uitsluitend op afstand en via representaties functioneert, hoe overtuigend dit op papier ook oogt. Ter verbetering van de effectiviteit van het toezicht is het van belang dat de raad niet alleen vertrouwt op rapportages die de dagelijkse zorgpraktijk op afstand zetten, maar ook in contact staat met de zorgpraktijk.

In dit proefschrift wordt een begrip (een ontologie) van intern toezicht ontwikkeld dat die afstand overbruggt en dat de raad van toezicht in een betekenisvolle nabijheid van de dagelijkse zorgpraktijk plaatst. Intern toezicht is dan niet meer het op plaats- en tijdafstand interveniëren in de zorg op basis van representaties, maar komt in een wisselwerking van bestuurspraktijk en zorgpraktijk te staan. Via die wisselwerking heeft het intern toezicht invloed op ontwikkelingen in de zorg, en vice versa.

1.1 Onderzoeksprobleem

Sinds de introductie van het raad-van-toezichtmodel in de jaren negentig is het interne toezicht onderwerp geweest van diverse onderzoeken. Deze studies hebben belangrijke inzichten opgeleverd over de professionalisering van raden van toezicht, de naleving van governance codes en de effectiviteit van toezicht in termen van rolverdeling, competenties en relatie tot bestuurders (Blokdijk & Goodijk, 2011; Goodijk, 2012, 2014; Meurs & Schraven, 2002, 2006; Minderman, 2012; Minderman, Van den Berg, Bikker-Trouwborst, Van Marle, Simons, Somers & Spetter, 2013).

Doorgaans zijn deze onderzoeken functionalistisch van aard. In een functionalistisch perspectief wordt intern toezicht primair instrumenteel opgevat. Toezicht sluit dan aan bij inzichten van rationele besturing en beheersing (Van Ees, Gabriëlsson & Huse, 2009; Van Erp & Van der Steen, 2018; Van Loenen, Schouteten, Visser, Vosselman & Van de Water, 2021; Viader & Espina, 2013).

Vanuit een functionalistisch perspectief wordt onder andere onderzocht in welke mate raden van toezicht functioneren in overeenstemming met vooraf gedefinieerde governance normen en voorschriften en worden aanbevelingen gedaan om het toezicht verder te verbeteren (Bezemer, Peij, de Kruijs & Maassen, 2013; Goodijk, 2014; Meurs & Schraven, 2002, 2006; Peij, Bezemer & Maassen, 2012). Voorts blijkt uit die onderzoeken dat interne toezichthouders doorgaans op afstand staan van het primaire proces en dat zij informatieasymmetrie ten opzichte van bestuurders ervaren (Goodijk, 2014; Ooijen, 2013). Een andere belangrijke conclusie uit deze onderzoeken is dat een verbetering van de effectiviteit van de raad van toezicht niet primair in regelgeving of in verandering in de samenstelling van de raad ligt, maar in beter inzicht in toezichtprocessen en in een zorgvuldig management van relaties binnen en buiten de 'boardroom' (Bezemer et al., 2013; Peij et al., 2012). Toch is er in de praktijk van het toezicht onvoldoende aandacht voor dergelijke vormen van proces- en relatiemanagement (Ooijen, 2013) en blijft de blik overwegend gericht op de raad van toezicht als afzonderlijke entiteit en op de formele taken en verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in codes en statuten.

De werkelijkheid van toezicht 'in actie' blijft in het huidige onderzoek echter grotendeels verborgen (Engbers 2020; Ooijen, 2013). Hierdoor blijven wezenlijke vragen onbeantwoord. Wat er daadwerkelijk gebeurt in de alledaagse praktijk van intern toezicht, hoe toezichthouders in wisselwerking met bestuurders, zorgprofessionals en andere actoren hun rol vormgeven en welk effect dit direct of indirect heeft op de zorgpraktijk, is nauwelijks onderzocht (Engbers, 2020; Stoopendaal, 2008). Dit proefschrift beoogt een bijdrage te leveren aan het opvullen van deze lacune door de focus in het onderzoek naar intern toezicht te verleggen van instrumentaliteit en functionaliteit naar *relationaliteit*. Daarmee sluit dit onderzoek ook aan bij ontwikkelingen in de 'management control' discipline. In die discipline is aandacht voor de gebrekkige representatieve kwaliteiten van accountinginformatie (o.a. Power, 1997; Roberts, 2009). Accountinginformatie wordt vaak gezien als objectief en neutraal, maar is in werkelijkheid het resultaat van classificaties en keuzes die altijd onvolledig zijn en die onzekerheid nooit geheel kunnen wegnemen (Quattrone, 2016). Kritische literatuur wijst op de gevaren van deze functionalistische benadering waarin het begrip representatie centraal staat. De met deze benadering gepaard gaande 'instrumentele accountability' kan verworden tot een ritueel dat afstand creëert en relationele dynamiek buiten beschouwing laat (Roberts, 2009; Vosselman, 2016). Quattrone (2016) wijst erop dat cijfers en rapportages niet vanzelf spreken: zij vereisen discussie en context om betekenisvol te zijn. Daarmee wordt zichtbaar dat de waarde van accountinginformatie niet ligt in het leveren van eenduidige waarheden, maar in het voeren van dialoog en reflectie over datgene wat zich niet

volledig laat representeren. Kortom, om tot betekenisvolle accountinginformatie te komen is het overbruggen van de afstand tussen de diverse geledingen zoals de raad van toezicht, de raad van bestuur en zorgteams van groot belang.

1.2 Doel en centrale onderzoeksvraag

De bestaande literatuur over intern toezicht richt zich voornamelijk op het functioneren en de effectiviteit van raden van toezicht in relatie tot bestuurders, terwijl de onderliggende processen en de verbinding met de zorgpraktijk grotendeels buiten beeld blijven (Stoopendaal, 2008; Van Dijk, Eibergen & Goodijk, 2019). Daarmee ontstaat een beperkt perspectief, alsof toezicht zich uitsluitend afspeelt tussen de raad van toezicht en de raad van bestuur, binnen de bestuurskamer. In werkelijkheid oefent de raad van toezicht, door het goed- of afkeuren van besluiten en het stellen van vragen, ook invloed uit op de zorgpraktijk. Tegelijkertijd ontvangt de raad van toezicht signalen uit diezelfde praktijk, die het toezichthouden mede vorm geven. Toezicht en zorg zijn daarmee geen losstaande entiteiten, maar maken deel uit van een voortdurend wederkerige relatie (Van Dijk et al., 2019). Deze relatie is vaak niet direct zichtbaar. Voor de zorgprofessional is de raad van toezicht doorgaans onbekend, terwijl deze wel invloed heeft op de invulling en uitvoering van haar werkzaamheden. Omgekeerd is de raad van toezicht zich niet altijd bewust van de effecten die zijn handelen heeft op de zorgpraktijk (Van Dijk et al., 2019).

Het doel van dit onderzoek is om deze wisselwerking zichtbaar te maken en te verkennen hoe intern toezicht 'in actie' betekenis krijgt in relatie tot de zorgpraktijk. Dit doel vraagt om een verschuiving van focus op entiteiten (raad van toezicht, raad van bestuur, zorgprofessionals) naar processen en relaties. In dit proefschrift wordt een zogenaamde praktijktheoretische benadering gehanteerd, waarbij in het bijzonder met het theoretische raamwerk van Schatzki (Schatzki, 2002, 2005a, 2006) wordt gewerkt. Een praktijktheoretische benadering verbindt alledaagse activiteiten en sociale structuren en biedt zo een genuanceerd kader om complexe sociale dynamieken zichtbaar te maken (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2005a). Praktijken worden daarin opgevat als activiteiten die verweven zijn met materiële arrangementen, die in hun onderlinge wisselwerking de werkelijkheid tot stand brengen (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002). Deze benadering maakt het daardoor mogelijk om te verkennen hoe interne toezichtpraktijken en zorgpraktijken geen gescheiden werelden zijn, maar elkaar mede (her)vormen (Nicolini, 2012; Vosselman & De Loo, 2018).

In dit onderzoek wordt *wisselwerking* opgevat als de voortdurende onderlinge zichtbare en onzichtbare beïnvloeding in en tussen praktijken, een beïnvloeding die zich uitstrekt over tijd en plaats heen (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002). Het gaat hierbij niet alleen om direct contact en interactie, maar ook om subtiele, vaak onzichtbare processen waarin toezicht-praktijken doorwerken in de zorgpraktijk en omgekeerd (Vosselman & De Loo, 2018).

In relatie tot het bovenstaande luidt de centrale onderzoeksvraag als volgt:

Hoe kan het intern toezicht in de zorgsector vanuit een praktijktheoretisch perspectief worden ingericht en uitgevoerd in wisselwerking met de zorgpraktijk?

Deze vraag staat tegen de achtergrond van de tekortkomingen in de huidige inrichting van toezicht, die zoals gezegd sterk zijn verbonden met principes van NPM. Daarom wordt eerst het op NPM gebaseerde toezicht kritisch geëvalueerd. Deze kritische evaluatie vormt een basis voor het verkennen van een alternatief. Dit alternatief wordt ontwikkeld door intern toezicht, zowel in algemene zin als op het niveau van een concrete organisatie (zie hieronder), te ‘doordenken’ met de praktijktheorie van Schatzki (Schatzki, 2002, 2005a, 2006). Binnen deze theorie staat niet de actor centraal, maar een samenstel van gestructureerde activiteiten. Vanuit een praktijktheoretisch perspectief is intern toezicht dan geen interactie tussen entiteiten zoals de raad van toezicht, de raad van bestuur of de zorgprofessional, maar is het een relationele constellatie (Bailey, Faraj, Hinds, Leonardi, & Von Krogh, 2022). Een wezenlijk kenmerk van Schatzki’s benadering is de focus op relaties in en tussen praktijken: de interne toezichtpraktijk en de zorgpraktijk.

1.3 Onderzoekstrategie

De onderzoeksstrategie van dit proefschrift past bij een relationele benadering. Intern toezicht wordt onderzocht als een fenomeen dat zich ontpopt in een relationeel web van praktijken. Deze ontologische benadering sluit aan bij Schatzki’s ‘site ontology’, waarin praktijken als primaire analyse eenheid centraal staan en waarin betekenis *in situ* ontstaat, in de voortdurende wisselwerking tussen actoren en context (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002). Een praktijktheoretisch perspectief maakt het mogelijk om de wisselwerking tussen interne toezicht- en zorgpraktijken te onderzoeken in hun alledaagse manifestaties, waarbij zowel mensen als niet-mensen betrokken zijn (Chapman, Chua & Mahama, 2015; Nicolini, 2012). Voorts wordt duidelijk hoe intern toezicht en zorgpraktijken niet los van elkaar bestaan, maar elkaar voortdurend (her)vormen (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002).

Vanuit een relationele benadering krijgt het begrip ‘onderzoek’ een specifieke betekenis. Waar positivistisch onderzoek uitgaat van het waarheidsgetrouw vastleggen van een objectieve werkelijkheid en interpretatief onderzoek aansluit bij de subjectieve betekenisgeving van individuen (Chua, 1986; Denzin & Lincoln, 2011), gaat een relationele benadering verder: zij ziet onderzoek als een inmenging in de dynamiek van de organisatie, waarin ook de onderzoeker zelf een rol speelt (Hansen, 2011). De onderzoeker is daarbij geen afstandelijke, neutrale buitenstaander (Vosselman, 2016), maar een betrokken deelnemer die mede invloed uitoefent op wat er in het veld gebeurt. In dit onderzoek wordt daarom niet alleen geobserveerd, maar ook geparticipeerd in vergaderingen en gesprekken. De interpretaties zijn daarmee onlosmakelijk verbonden met de achtergrond en ervaringen van de onderzoeker (Ahrens & Chapman, 2006).

Het veldonderzoek in dit proefschrift heeft van september 2017 tot en met maart 2019 plaatsgevonden bij een grote zorgorganisatie in Nederland: Westland (een pseudoniem). Deze organisatie is actief op het gebied van verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT) en positioneert zich nadrukkelijk in het sociaal-maatschappelijke domein door zorg te combineren met aandacht voor welzijn, gezondheid en het dagelijks leven van cliënten. Het centrale uitgangspunt in de dienstverlening is dat elke persoon uniek en waardevol is en regie over het eigen leven moet kunnen behouden.

Westland heeft een lange geschiedenis waarin sector-brede ontwikkelingen herkenbaar zijn, zoals fusies, een bestuurscrisis en een toenemende reflectie op de rol van het intern toezicht (Stoopendaal, 2008). De raad van toezicht van Westland was zich bewust van het onvolledige karakter van de financiële rapportages en vroeg zich af hoe het toezicht verbeterd kon worden, passend bij de ontwikkelingen bij Westland. Hoe konden de toegankelijkheid en het contact met de alledaagse zorgpraktijk worden verbeterd?. Een belangrijke vraag was: ‘Hoe weet je wat je niet weet?’. Daarmee bood deze organisatie een goede mogelijkheid voor aansluiting bij de onderzoeksvraag. De toegang tot de organisatie werd sterk vergemakkelijkt door mijn toenmalige functie als adjunct-directeur van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (NVTZ), een organisatie die raden van toezicht ondersteunt. Hoewel dit onderzoek onafhankelijk van de NVTZ is uitgevoerd, zorgde deze achtergrond voor (h)erkenning in de casusorganisatie. Dit leverde toegang op tot vergaderingen, interne documenten en zelfevaluatiesessies en maakte het mogelijk om rijk en genuanceerd materiaal te verzamelen.

1.4 Wetenschappelijke en praktische relevantie

Wetenschappelijk draagt dit onderzoek in een aantal opzichten bij. Ten eerste levert het een bijdrage aan de ‘management control’- en governance-literatuur door vanuit praktijktheorie tot een ander begrip van intern toezicht te komen. Het gaat hierbij met name om literatuur waarin het begrip ‘performativiteit’ een centrale plek inneemt en waarin wordt onderzocht hoe ideeën (in dit geval over governance), technologieën en (accounting)informatie een mobiliserende en constituerende werking hebben binnen een netwerk van relaties (zie Vosselman, 2022; Yu & Huber, 2023 voor reviews).

Voorts draagt dit onderzoek bij aan studies die Schatzki’s praktijktheoretisch raamwerk mobiliseren bij het adresseren van vraagstukken rond accounting en control (Bui, Cordery & Wang, 2019; Ligonie, 2021; Nama & Lowe, 2014). Waar bestaand onderzoek zich vooral richt op inherente organisatiestructuren (zoals doelen, regels en gedeelde inzichten) binnen een specifieke praktijk, richt dit onderzoek zich op het dynamische geheel van verweven praktijken, in casu zorgpraktijken en toezichtpraktijken.

Ook sluit dit onderzoek aan bij recente herconceptualisering van accountability (bijv. Dillard & Vinnari, 2019; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2017, 2018). Een verschuiving van de focus op individuen en hun interacties naar de onderlinge verbinding van en wisselwerking tussen praktijken verruimt het denken over accountability en biedt een relationeel perspectief dat recht doet aan de complexiteit van de zorgpraktijk.

Naast wetenschappelijke relevantie heeft het onderzoek ook praktische relevantie. Door de wisselwerking tussen intern toezicht en zorgpraktijk centraal te stellen, wordt zichtbaar hoe intern toezicht niet alleen ‘van buitenaf’ functioneert, maar zich ook verbindt met zorgpraktijken en vice versa. Dit inzicht stelt raden van toezicht, bestuurders en zorgprofessionals in staat te reflecteren op hun eigen praktijk en op de complexiteit en dynamiek die anders vaak onzichtbaar blijft achter cijfers en rapportages. Daardoor kan dit onderzoek handvatten bieden voor vormen van intern toezicht die minder afstandelijk zijn, maar juist meer relationeel en contextgevoelig. Dit kan de positieve bijdrage van het intern toezicht aan de kwaliteit van zorg en de maatschappelijke opdracht verbeteren.

1.5 Structuur van het proefschrift

Het vervolg van dit proefschrift is als volgt opgebouwd.

In het tweede hoofdstuk wordt NPM als dominante beweging voor het denken en handelen binnen de Nederlandse gezondheidszorg beschreven en komen de effecten van NPM op de zorgpraktijk aan bod. In het derde hoofdstuk wordt de ontwikkeling van het intern toezicht in Nederland en de invloed van de NPM-beweging op de inrichting van het intern toezicht uiteengezet. Tevens komen toekomstige ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor het intern toezicht aan bod.

De beschreven ontwikkelingen in de hoofdstukken 2 en 3 vormen de aanleiding om tot een ander begrip van intern toezicht te komen. In hoofdstuk 4 wordt de praktijktheoretische benadering, waarmee een nieuw begrip van toezicht wordt doordacht, ingeleid, verantwoord en beschreven. Schatzki's praktijktheorie wordt gepositioneerd ten opzichte van andere praktijktheoretische benaderingen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 gereflecteerd op de methodologie van het onderzoek en wordt de zorgorganisatie 'Westland' geïntroduceerd. In dit hoofdstuk is ook uitgebreid aandacht voor de rol van de onderzoeker en het onderzoeksteam.

In hoofdstuk 6 wordt tegen de achtergrond van de Westland-situatie een relationeel begrip van toezicht ontwikkeld en geconcretiseerd. Voorts wordt onderzocht in welke mate het toezicht in Westland al stoelt op relationele principes en wat de effectiviteit van dat toezicht is. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 7) worden de belangrijkste bevindingen en conclusies van het onderzoek beschreven. Er is aandacht voor de beperkingen en bijdragen van dit onderzoek. Tenslotte worden suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.



2.

New Public Management: een dominante beweging in de Nederlandse gezondheidszorg

De inrichting en besturing van de Nederlandse gezondheidszorg is in de afgelopen decennia sterk beïnvloed door de principes van New Public Management (NPM). Deze beweging, ontstaan in de jaren '80 van de vorige eeuw als reactie op de vermeende inefficiëntie van bureaucratische overheden, introduceerde marktmechanismen en managementtechnieken uit de private sector in de (semi)-publieke dienstverlening (Gruening, 2001; Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). De kernideeën van NPM, zoals marktwerking, prestatiemeting, contractmanagement en decentralisatie, hebben geleid tot ingrijpende hervormingen in de Nederlandse gezondheidszorg (Diefenbach, 2009; Lapsley, 2009).

Hoewel de introductie van marktwerking en prestatiesturing werd gepresenteerd als een oplossing voor de uitdagingen in de zorg, zoals kostenbeheersing, efficiëntieverbetering en resultaatgericht werken, heeft NPM ook geleid tot ongewenste neveneffecten. Kritiek richt zich onder andere op de toename van bureaucratische lasten, de complexiteit van prestatiemetingen en de spanning tussen bedrijfsmatige efficiëntie en zorginhoudelijke kwaliteit (Speklé & Verbeeten, 2014; Van Thiel & Leeuw, 2002). Daarnaast heeft de nadruk op financiële prikkels en contractmanagement geleid tot verschuivingen in de governance-structuren van zorgorganisaties, waarbij

het balanceren tussen maatschappelijke doelen en economische efficiëntie steeds lastiger wordt (Christensen, 2012; Moore, 1995; O'Flynn, 2007).

Het doel van dit hoofdstuk is om de NPM-beweging te beschrijven die de hedendaagse zorg gevormd heeft. Het hoofdstuk claimt niet een uitputtend literatuuronderzoek naar NPM in de Nederlandse gezondheidszorg te zijn. Het voorziet in een algemeen begrip van NPM en de implicaties daarvan voor de organisatie en besturing van zorgorganisaties.

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van het ontstaan van NPM, de belangrijkste kenmerken en uitgangspunten ervan en de daarmee samenhangende economische theorieën, zoals de 'contracting theory' en de principaal-agenttheorie [2.1]. Vervolgens wordt beschreven hoe de NPM-beweging in de Nederlandse gezondheidszorg zichtbaar is geworden [2.2]. In het derde deel van dit hoofdstuk worden de effecten van marktwerking, decentralisatie, contracten en prestatiemeetsystemen kritisch beschouwd [2.3]. Alternatieven voor de NPM-beweging die een economische rationaliteit verbinden met sociale waarden komen in het vierde deel van dit hoofdstuk aan bod [2.4]. Het hoofdstuk eindigt met de belangrijkste bevindingen en conclusies [2.5].

De centrale boodschap van dit hoofdstuk is dat NPM de besturing van de Nederlandse gezondheidszorg fundamenteel heeft veranderd, maar dat de beoogde efficiëntie en kwaliteitsverbetering niet onomstotelijk zijn gerealiseerd. Integendeel, de complexiteit van de zorg en de onvoorziene gevolgen van prestatiesturing en marktwerking pleiten voor besturingsmechanismen die aandacht hebben voor de maatschappelijke waarden en samenwerking.

2.1 New Public Management: de invloed van de economische 'contracting theory' en principaal-agenttheorie

Aan het eind van de jaren '70 en het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw worstelden overheden wereldwijd met grote economische en maatschappelijke uitdagingen, zoals economische stagnatie, inflatie, toenemende internationale concurrentie en zorgen over de betaalbaarheid van (semi)-publieke dienstverlening (Gruening, 2001; Kickert, 1997).

Als reactie daarop zetten de Verenigde Staten, onder het presidentschap van Ronald Reagan, en het Verenigd Koninkrijk, onder leiding van Margaret Thatcher, in op privatisering, decentralisatie en marktwerking (Groot & Budding, 2008; Gruening,

2001; Kickert, 1997; Hyndman & Lapsley, 2016). De achterliggende gedachte was dat de overheid zich meer zou moeten richten op haar kerntaken: het ontwikkelen van nieuw beleid om politieke doelstellingen te realiseren (Osborne & Gaebler, 1992). Door decentralisatie en privatisering werd de uitvoering van overheidsbeleid steeds vaker overgelaten aan de 'markt'. (Semi)-publieke dienstverleningsorganisaties, zoals scholen, zorginstellingen en woningcorporaties, moesten efficiënter gaan werken en daarmee een bijdrage leveren aan een toegankelijke en betaalbare (semi)-publieke sector. Dit zou worden bereikt door marktwerking en de implementatie van universele managementtechnieken uit het bedrijfsleven (Arnaboldi et al., 2015; Diefenbach, 2009; Gruening, 2001; Hood, 1991; Lapsley, 2009; Lindemann, 2014; Van Thiel & Leeuw, 2002).

In Nederland namen, in diezelfde tijd, de zorgen over de betaalbaarheid van de gezondheidszorg toe. De overheid werd als een log bureaucratisch apparaat gezien dat onvoldoende efficiënt en flexibel leek om de overwegend economische problemen uit de jaren '80 van de vorige eeuw effectief aan te pakken. Deze situatie stimuleerde de zoektocht naar efficiëntere alternatieven, zoals marktwerking en ondernemerschap in de gezondheidszorg, om kosten te verlagen (Kickert, 1997; Van Klaveren, 2015).

In 1991 reflecteerde Hood op de ontwikkelingen in internationaal verband. Hij typeerde de gecombineerde invoering van marktwerking en bedrijfsmatige managementtechnieken in de (semi)-publieke sector als *New Public Management* (Hood, 1991; Lapsley, 2009).

2.1.1 New Public Management

In de kern bestaat NPM uit een bepaalde wijze van structureren van overheidsinstellingen en processen. Daarbij wordt vaak een nadruk gelegd op de implementatie van managementideeën en -technieken uit de private sector in de (semi)-publieke sector. Voorts vertrekt NPM vanuit een bepaald mensbeeld: mensen worden beschouwd als zelfzuchtige individuen die actief zijn in een omgeving gekenmerkt door informatieasymmetrie en opportunisme, hetgeen bestreden moet worden (Groot & Budding, 2008). NPM is echter geen vastomlijnde hervormingsstrategie en wordt door verschillende theorieën beïnvloed (Groot & Budding, 2008; Gruening, 2001; Hood, 1991; Lapsley, 2009; Speklé & Verbeeten, 2014).

Ondanks de variatie per land en situatie streven hervormingen in de geest van NPM naar twee dezelfde doelen: het terugbrengen van publieke uitgaven en het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit van de (semi)-publieke sector (Diefenbach, 2009; Gruening, 2001; Hood, 1991; Lapsley, 2009; Van Thiel & Leeuw, 2002). Ook delen deze op NPM gebaseerde hervormingen een aantal gemeenschappelijke kenmerken, zoals de

introductie van een economische realiteit gebaseerd op marktwerking en de overname van managementpraktijken en instrumenten uit de private sector (Groot & Budding, 2008; Gruening, 2001; Hood, 1995; Hyndman & Lapsley, 2016; Speklé & Verbeeten, 2014).

In dit onderzoek wordt NPM gezien als een beweging die in een tijdspanne van neoliberale hervormingen in gang is gezet (Ruding, 2020). De verschillende ideeën en theorieën waarmee NPM is verbonden en de variatie in uitgevoerde hervormingsstrategieën maken het niet gemakkelijk om NPM eenduidig te omschrijven. Het is doorspekt met doctrines (Hood, 1995), overtuigingen en ervaringen (Verbeeten & Speklé, 2015) en een diversiteit aan theoretische inzichten (Groot & Budding, 2008; Gruening, 2001). Sommige auteurs noemen NPM een diffuus concept (Lapuente & Van de Walle, 2020) of spreken van een NPM-discours (Verbeeten & Speklé, 2015). Met het begrip ‘discours’ wordt in dit onderzoek niet alleen naar taalgebruik en communicatie verwezen, maar ook naar bredere systemen van kennispraktijken, regels en macht die de taal vormgeven en erdoor gevormd worden¹. In een dergelijk begrip van discours (zie tevens Foucault, 1972) heeft NPM de perceptie van bestuur en beleid veranderd van een hiërarchische sturing door de overheid naar een meer concurrerende vorm van (semi)-publieke dienstverlening. Een min of meer uniforme (semi)-publieke bureaucratische dienstverlening veranderde naar dienstverlening op basis van contracten.

De twee basisideeën van NPM, marktwerking en de overname van management-technieken uit de private sector, hebben in ieder geval geleid tot grote veranderingen in de inrichting en besturing van organisaties in de (semi)-publieke sector (Groot & Budding, 2008; Hood, 1995; Speklé & Verbeeten, 2014). De introductie van (meer) managementtechnieken veroorzaakte een beweging van input- en procesgerichtheid naar resultaatgerichtheid binnen (semi)-publieke organisaties (Hood, 1995). De nadruk op efficiëntie en effectiviteit leidde tot een toename van prestatie-metingen binnen zorginstellingen om de naleving van contractuele afspraken te kunnen monitoren (Van Thiel & Leeuw, 2002). Het NPM-discours is door de tijd heen geïnstitutionaliseerd en breed omarmd door managers en organisaties. En de bijbehorende taal is dominant geworden in hoe (semi)-publieke organisaties zichzelf zien en functioneren. Zo worden binnen het NPM-discours burgers bijvoorbeeld gezien als ‘klanten’, wat hun rol en gedrag beïnvloedt (Alford & Hughes, 2008; Bertens & Palamar, 2021; Commissie Behoorlijk Bestuur (CBB), 2013; Diefenbach, 2009; Van Erp et al., 2019; Hartley, 2005; Stoopendaal, 2008; Van de Walle & Bouckaert, 2003).

¹ <https://english-studies.net/the-order-of-discourse-by-michel-foucault-summary-and-critique/>
bezoekt op 17-02-2025

2.1.2 Theoretische uitgangspunten: ‘contracting’ theorie en principaal-agenttheorie

Om een effectieve en efficiënte (semi)-publieke sector te bevorderen, pleiten voorstanders van NPM voor contracten waarin expliciete, meetbare en vooraf vastgestelde prestatiedoelen zijn vastgelegd om doelstellingen van (semi)-publieke organisaties te bereiken. Contracten en prestatiemeetsystemen zouden in deze visie prikkels creëren die helpen om individuele doelen af te stemmen op de doelstellingen van de organisatie (Speklé & Verbeeten, 2014). Dergelijk contractmanagement is in de NPM-beweging sterk verbonden met de performativiteit van de economische organisatietheorie, in het bijzonder de ‘contracting theory’ en principaal-agenttheorie (Groot & Budding 2008; Hood, 1991; O’Flynn, 2007; Speklé & Verbeeten, 2014; Vosselman, 2016). Performativiteit verwijst naar het idee dat theorieën niet alleen analytische tools zijn, maar ook actief de werkelijkheid bewerkstelligen die ze willen blootleggen. De manier waarop over organisatorische structuren nagedacht wordt en de modellen die gebruikt worden om deze te beschrijven dragen bij aan het creëren of veranderen van die structuren in de echte wereld. Dit betekent niet dat de theoretici die de theorieën en modellen hebben ontwikkeld zelf de bedoeling hebben gehad om normatieve theorieën of toepasbare modellen te ontwikkelen. Het betekent wel dat die theorieën en modellen zich via allerlei subtiele processen in de samenleving op een of andere verbinden met actoren in die samenleving (Vosselman, 2016).

2.1.2.1 Contracting theory

Het ontwerp en beheer van contracten, waarbij nadrukkelijk gekeken wordt naar de afstemming van belangen tussen de betrokken partijen, staat centraal in de ‘contracting theory’. De focus ligt op afspraken, prikkels en beloningen om gewenst gedrag van eenheden te stimuleren. Daarmee speelt deze theorie een belangrijke rol in het realiseren van NPM-doelstellingen zoals effectiviteit en efficiëntie (Speklé & Verbeeten, 2014; Vosselman, 2016).

Duidelijke doelen en meetbare verwachte uitkomsten worden vastgelegd in prestatiecontracten, waarbij de contractuele relatie tussen de opdrachtgever, zoals de overheid, en de uitvoerder, bijvoorbeeld een zorgorganisatie, centraal staat. Prestatiecontracten maken vaak gebruik van KPI's ('Key Performance Indicators'), beloningsstructuren en monitoringmechanismen om te verzekeren dat de uitvoerders de gewenste prestaties leveren (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Binnen de NPM-beweging is het uitgangspunt dat een contractuele besturingsvorm ertoe leidt dat de effectiviteit en efficiëntie van de dienstverlening steeds voorop

staan (Eisenhardt, 1989; O'Flynn, 2007). Deze vorm van contractuele governance is in feite afgeleid van de besturingsvorm op een markt, waar een focus op contractuele relaties tussen leveranciers en klanten, een focus op resultaten die op korte termijn meetbaar zijn en de gedachte dat 'er een prijs voor alles is' overheersen (Ferguson, Paulin & Bergeron, 2005; Wilkessman, 2013). Een dergelijke governance zou moeten leiden tot 'governable persons' (Eisenhardt, 1989; Miller & O'Leary, 1987) in de vorm van rationele, economische mensen (zie ook Vosselman, 2016). Toch is geleidelijk ook het inzicht ontstaan dat deze vorm van contractuele governance ook een negatief effect kan hebben, omdat zij ook opportunisme kan aanjagen dat niet in het belang is van de maatschappelijke organisatie (Gruening, 2001; O'Flynn, 2007).

Het centrale probleem in de 'contracting theory' is het zogenaamde 'agency problem' (Vosselman, 2016). Dit probleem benadrukt de informatieasymmetrie tussen de uitvoerder en de opdrachtgever en mogelijk opportunisme door belangenverschillen. Omdat de uitvoerder meer informatie heeft over zijn acties en intenties dan de opdrachtgever kan hij vanuit eigen belang en bij tijd en wijle vanuit opportunisme handelen. Informatieasymmetrie wordt dan ingezet om zijn prestaties beter te doen voorkomen (O'Flynn, 2007; Vosselman, 2011, 2016; Wilkesmann, 2013). Om dergelijk opportunisme te voorkomen of te bestrijden, richten prestatiecontracten zich op het specificeren van taken en de daaraan gekoppelde beloningen, in een poging om optimale resultaten te bereiken en de efficiëntie te maximaliseren. De principaal-agenttheorie, als belangrijke loot in de stam van de 'contracting theory', biedt inzichten in hoe contracten kunnen worden ontworpen om de agent te motiveren in het belang van de principaal te handelen (Frey, Homberg, & Osterloh, 2013).

2.1.2.2 Principaal-agenttheorie

De principaal-agenttheorie richt zich specifiek op de dynamiek in de relatie tussen een principaal (opdrachtgever) en een agent (uitvoerende partij), waarbij de principaal afhankelijk is van de acties van een andere partij (de agent) om bepaalde doelen te bereiken. Binnen de principaal-agenttheorie worden mensen beschouwd als zelfzuchtige en calculerende individuen (Homo Economicus) die alleen extrinsiek gemotiveerd zijn en het niet schuwen om de aanwezige informatieasymmetrie in te zetten om eigen belangen na te streven (Groot & Budding, 2008; Jensen & Meckling, 1976; Vosselman, 2016).

De principaal heeft belang bij een zo goed mogelijk resultaat van het werk van de 'agent', terwijl de 'agent' er belang bij heeft om zijn inspanningen om het resultaat te bereiken, te minimaliseren. De belangrijke vraag is dan: hoe kan de relatie zodanig worden bestuurd dat een overmaat aan het nastreven van eigen belang (dat kan ook het belang van een afdeling zijn) wordt voorkomen en zo nodig wordt bestreden? Dat

kan door het uitonderhandelen van contractuele maatregelen; van bindende afspraken. Tot die maatregelen behoren toezicht en controle (monitoring), zekerheidstellingen en beloningsstructuren. Door beloningen (van financiële of niet-financiële aard) in het verschiets te stellen probeert de principaal het handelen in eigen belang in plaats van het organisatiebelang en mogelijk opportunisme te voorkomen (Eisenhardt, 1989; O'Flynn, 2007; Vosselman, 2016). Deze vorm van disciplineren, het gebruik van contracten en de veronderstelling van mogelijk opportunisme wijzen op wantrouwen in de relatie tussen principaal en agent (O'Flynn, 2007; Vosselman, 2014, 2016). Prestatie-indicatoren spelen een belangrijke rol in deze op wantrouwen gebaseerde relatie.

In steeds groter wordende organisaties is een directe vorm van 'control' door de principaal vrijwel niet mogelijk. Met prestatiemetingen kunnen de prestaties van de agent op afstand in kaart gebracht en beoordeeld worden aan de hand van vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren. Deze indirecte vorm van 'control' staat tegenover een vorm van directe 'control', waarbij de principaal kan zien wat er door de 'agent' gedaan is (Roberts, 2017). De focus op meetbare resultaten en 'management by the numbers' komt voort uit de inzichten van de principaal-agenttheorie en is zichtbaar in zowel het bedrijfsleven als in de maatschappelijke dienstverlening (Helle & Roberts, 2024; Vosselman, 2016).

2.2 NPM in de Nederlandse gezondheidszorg

Alhoewel Nederland zeker niet tot de 'early adopters' van NPM heeft behoord, wordt de NPM-beweging ook in Nederland aan het eind van de jaren 80 en vroege jaren 90 van de twintigste eeuw zichtbaar in de hervormingen van het (semi)-publieke domein (Bossert, 2002; Bossert & Vosselman, 2014; Lapuente & van de Walle, 2020; Ruding, 2020; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2004a).

Marktwerving en decentralisatie

Om marktwerving te realiseren, was het noodzakelijk om (semi)-publieke diensten te beschouwen als producten. Dienstverleners in onder andere de zorgsector werden gezien als aanbieders, terwijl burgers getransformeerd werden tot klanten. Ook was het belangrijk om concurrentie te introduceren door monopolies te doorbreken. Dit leidde tot een geleidelijke commercialisering van (semi)-publieke diensten. Patiënten, huurders en studenten werden gezien als 'klanten' die deze diensten konden aanschaffen voor persoonlijk gebruik. Het streven naar klantgerichtheid en concurrentie moest resulteren in meer keuzevrijheid voor deze klanten en een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening (Diefenbach, 2009; Hartley, 2005; Hood, 1991).

Decentralisatie verplaatst de uitvoering van centraal overheidsbeleid naar lagere overheden, of naar (semi)-publieke dienstverleningsorganisaties. Het zou de efficiëntie van overheidsorganisaties verbeteren. Het vermindert de hiërarchische structuren en de traagheid van bureaucratieën door verantwoordelijkheden naar lagere niveaus te verschuiven. Dit zou moeten leiden tot flexibelere organisatiestructuren en -processen en, dus, uiteindelijk tot efficiëntere en effectievere (semi)-publieke dienstverlening (Diefenbach, 2009). In dit kader functioneren de (semi)-publieke organisaties, waaronder zorgorganisaties, of lagere overheden als agenten die het beleid van de centrale overheid (de principaal) uitvoeren.

Managementtechnieken uit de private sector

Binnen de NPM-beweging heeft een sterk geloof in de meetbaarheid van prestaties de nadruk op de resultaatgerichtheid van (semi)-publieke dienstverleningsorganisaties gevoed (Arnaboldi et al., 2015; Van Thiel & Leeuw, 2002). Prestatiemeetsystemen zijn ingevoerd om de prestaties van deze organisaties aan de hand van prestatie-indicatoren, zowel van organisatorische eenheden als individuen, te kwantificeren en onderling vergelijkbaar te maken (Arnaboldi et al., 2015; Van Dalen, 2012; Diefenbach, 2009; Eisenhardt, 1989; Steccolini, 2019; WRR, 2004a).

Het traditionele beheer van (semi)-publieke organisaties, dat vooral gericht was op input en processen, werd in de op NPM gebaseerde hervormingen vervangen door een resultaatgerichte benadering. Dit gebeurde door contractuele besturing gebaseerd op taakstellende afspraken, ondersteund door principes van de principaal-agenttheorie (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Kortom, de NPM-beweging heeft geleid tot een focus op efficiëntie, resultaatgerichtheid en een toenemende nadruk op meetbare prestaties die gemonitord moeten worden.

2.2.1 De beweging naar NPM in de Nederlandse gezondheidszorg

De meeste zorgorganisaties in Nederland zijn ontstaan uit particuliere initiatieven. Zij waren gericht op specifieke politieke of levensbeschouwelijke doelgroepen en kenden geen overheidsinvloed (Ooijen, 2013). Na de Tweede Wereldoorlog werden deze zorgorganisaties (deels) gefinancierd door de overheid om de toegankelijkheid tot de gezondheidszorg te verruimen en de kwaliteit van de dienstverlening te uniformeren. De particuliere zorgorganisaties werden (semi)-publieke organisaties die door de overheid verantwoordelijk werden gehouden voor hun activiteiten (CBB, 2013; Goodijk, 2014). Gezondheidsrichtlijnen werden ontwikkeld en gecontroleerd door inspecties om gelijke toegang tot diensten te garanderen. Deze standaardisering heeft geleid tot een toename van regels en bureaucratie. In de jaren 70 van de vorige

eeuw werd de beheersing van de zorguitgaven een urgent vraagstuk en nam de overheidsbemoeienis toe (Kickert, 1997).

In de jaren 80 van de vorige eeuw nam de Nederlandse overheid evenals veel andere overheden, mede door de economische crisis, het standpunt in dat de (semi)-publieke activiteiten gedereguleerd en gedecentraliseerd moesten worden; 'minder staat en meer markt' (Goodijk, 2014). Marktwerking, contracten en economische belangen zijn vanaf die tijd gaan prevaleren om zorgkosten beheersbaar te houden, toegankelijkheid van de zorg te waarborgen en de prestaties van zorgorganisaties te verbeteren (Goodijk, 2014; Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (NVTZ), 2020a; Van Dalen, 2012).

In de periode tussen 1968 en 1987 lag de focus van het landelijke zorgbeleid in Nederland voornamelijk op het beheersen van de zorgkosten (Bertens & Palamar, 2021). Ook in het bestuurlijk denken binnen zorgorganisaties trad een verschuiving op, waarbij financiële aspecten zoals omzet en bezettingsgraad prominenter werden. Om efficiëntie te bevorderen, kozen veel organisaties voor fusies, wat leidde tot schaalvergroting en de noodzaak voor een meer geprofessionaliseerd management. Dit management werd vaak extern geworven, waardoor zorgprofessionals minder vertegenwoordigd waren in de managementlagen (In 't Veld, Van Twist & Luursema, 2002). Deze ontwikkeling resulteerde in een ontkoppeling tussen het professionele management en het zorgverlenende werk, waardoor de kennis van het dagelijks functioneren binnen de managementlagen afnam en het overzicht over gemeenschappelijke doelen verloren ging (CBB, 2013; NVTZ, 2014a). De nadruk verschoof vervolgens naar monitoring en 'control' van processen en prestaties.

In het begin van de 21e eeuw onderging het Nederlandse zorgstelsel ingrijpende veranderingen door een reeks van systeemwijzigingen en wetsaanpassingen, gericht op de verdere ontwikkeling van marktwerking en decentralisatie als centrale elementen van de NPM-beweging. In 2006 werd een landelijke basisverzekering ingevoerd, verplicht voor alle burgers, om toegankelijkheid tot zorg te garanderen. Deze zorgverzekering en de aanvullende verzekeringen creëerden een gereguleerde marktwerking binnen de zorgsector. Verzekeraars speelden een centrale rol in dit systeem door hun verantwoordelijkheid om in het belang van de cliënt te handelen via contractonderhandelingen met zorgaanbieders. Dit moest niet alleen de zorgefficiëntie verhogen, maar ook leiden tot kostenreductie (Jeurissen & Maarse, 2021; Ooijen, 2013; Van Klaveren, 2015).

De introductie van een financieringssysteem categoriseerde de zorg in bijvoorbeeld zorgzwaartepakketten (ZZP's) voor de langdurige zorg, waarbij tarieven scherp werden vastgesteld om efficiëntie te bevorderen (Bertens & Palamar, 2021; Van Erp et al., 2019). Deze marktgerichte hervormingen, bedoeld om zorgaanbieders en verzekeraars meer onderhandelingsvrijheid te geven binnen de staatsregulering, hadden als doel om door middel van gereguleerde concurrentie en financiële prikkels een efficiënter systeem te creëren dat niet alleen kostenefficiëntie bevorderde, maar ook de keuzevrijheid voor consumenten vergrootte. Deze benadering behield de kernwaarden van toegankelijkheid, kwaliteit en solidariteit binnen het zorgsysteem (Bertens & Palamar, 2021).

In het kader van 'gereguleerde' marktwerking werd de contractering tussen zorgkantoren, zorgverzekeraars en zorgaanbieders intensiever. Contracten werden gesloten op basis van vooraf bepaalde en verwachte prestatiedoelen. Deze doelen, gekoppeld aan financiële vergoedingen, moesten zorgen voor een efficiëntere dienstverlening (Dunleavy & Hood, 1994; Oomkens, Hoogenboom & Knijn, 2016). Dit systeem van prestatiegebaseerde contractering vereist dat zorgaanbieders hun activiteiten en resultaten nauwkeurig registreren en rapporteren, gebruikmakend van prestatimanagementsystemen en tijdregistratiesystemen. Tijd besteedt aan registraties wordt niet aan directe patiënten-zorg besteed (Diefenbach, 2009; Van Thiel & Leeuw, 2002).

Zorgaanbieders (producenten) leveren hun diensten aan patiënten/cliënten en worden voor hun diensten betaald door zorgverzekeraars (private organisaties) (WRR, 2004b). Dit illustreert dat binnen de Nederlandse gezondheidszorg marktwerking is ingericht met een combinatie van overheidssturing en zelfregulering. De afweging tussen de belangen van patiënten/cliënten en die van zorgaanbieders die doorgaans in een markt in de vorm van vraag en aanbod ontstaat ontbreekt (WRR, 2004a).

In 2015 is door een aantal wetswijzigingen een verdere decentralisatie van de overheid naar gemeenten en zorgorganisaties in gang gezet. De invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet waren bedoeld om zorg dichterbij de burger te organiseren, waardoor de zorg beter zou aansluiten bij de individuele zorgbehoefte. Dit werd door gemeenten en zorgorganisaties vooral gezien als een bezuinigingsmaatregel (Sociaal Economische Raad (SER), 2012). De verdere decentralisatie heeft een verschuiving van verantwoordelijkheden in gang gezet; van overheid naar gemeenten (Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugdwet) en van overheid naar zorgorganisaties (Zorgverzekeringswet, Wet Langdurige Zorg). Ondanks deze verschoven verantwoordelijkheden nam de nadruk op metingen en verantwoording toe omdat de overheid grip wilde houden op de kwaliteit en betaalbaarheid van de zorg

(Putters, 2009; RVS, 2019, 2023; Speklé & Verbeeten, 2014; Van Thiel & Leeuw, 202). De onderliggende wens is efficiëntieverbetering en effectiviteitsverbetering.

Een ander effect van deze verschuiving van verantwoordelijkheden is dat zorgorganisaties nu met verschillende wetten en bijgevolg meerdere financieringsstromen te maken hebben binnen de eigen organisatie. Zorgorganisaties moeten met meerdere zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten contracten afsluiten. Daardoor is de noodzaak voor geavanceerdere administratieve systemen binnen zorgorganisaties vergroot ter ondersteuning van een efficiëntere en effectievere zorglevering (Jeurissen en Maarse, 2021; Ooijen, 2013).

Het resultaat van al deze hervormingen is een complex zorglandschap voor alle betrokken partijen (Hoek, 2007; Jeurissen en Maarse, 2021; Ooijen, 2013). Volgens de Commissie Health Care Governance (1999) is de gezondheidszorg complex door de vele afhankelijkheden tussen publieke, private en professionele actoren. De zorgsector kenmerkt zich door een grote mate van eigen verantwoordelijkheden van zorgorganisaties en zorgverleners voor de manier waarop zij hun werk inrichten en uitvoeren. De overheid stelt kaders voor toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit. De financiering via verzekeringspremies, die als collectieve middelen worden beschouwd, leidt tot intensieve overheidsbemoeienis bij de regulering en verdeling van deze middelen. De zorg wordt verleend door private organisaties en zelfstandige zorgverleners met een publieke taak met collectieve financiering. In dit zorglandschap spelen zowel marktwerking als overheidssturing een rol. Al deze wederzijdse afhankelijkheden dragen bij aan de bestuurlijke complexiteit (CHCG, 1999).

Samengevat heeft de NPM-beweging een diepgaande invloed gehad op de Nederlandse zorgsector. De introductie van marktwerking en decentralisatie resulteerde in een verschuiving van overheidssturing naar gereguleerde marktwerking, waarbij zorgverzekeraars een centrale rol kregen in de outputgerichte financiering en contractering van zorgaanbieders (Jeurissen & Maarse, 2021; Ooijen, 2013; Van Klaveren, 2015). Door decentralisatie kregen zorgaanbieders meer autonomie, maar aan de andere kant ook een grotere verantwoordelijkheid in het realiseren van de publieke doelstellingen van toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg, drie kernwaarden waar de overheid verantwoordelijk voor bleef. Decentralisatie leidde ook tot toegenomen administratieve lasten en complexiteit in financieringsstromen (Goodijk, 2012, 2014; Hoek, 2007; Ooijen, 2013; Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ), 2009).

De nadruk op prestatiemeting en resultaatgerichtheid stimuleerde de invoering van contractgestuurde zorg en het toepassen van managementtechnieken uit het bedrijfsleven, zoals prestatimanagementsystemen. In deze systemen moeten prestaties meetbaar vastgelegd worden om vergoedingen te ontvangen.

Zorgorganisaties moeten verantwoording afleggen over hun prestaties bij zorginkopers, zoals zorgkantoren en zorgverzekeraars, om hun kosten te declareren. Het is in hun eigen belang om dit goed te doen omdat hun inkomsten en daarmee de bedrijfscontinuïteit ervan afhangen. Het hierdoor verplaatste financiële risico zette zorgorganisaties over het algemeen aan tot efficiëntieverbeteringen en bracht een focus op efficiëntie en kostenbeheersing, maar leidde ook tot een bureaucratische last (Goodijk, 2014; Lapsley, 2009; NVTZ, 2020; Van Erp et al., 2019; Van der Kolk, 2022; Van Thiel & Leeuw, 2002).

2.3 Een kritische beschouwing van de implicaties van NPM voor de Nederlandse gezondheidszorg

Sinds de implementatie van NPM in de (semi)-publieke sector, waaronder de zorg, is er uitgebreid onderzoek gedaan naar de effecten van deze hervormingen. Het blijft onduidelijk in welke mate specifieke NPM-hervormingen daadwerkelijk de prestaties in de (semi)-publieke sector veranderd hebben (Groot & Budding, 2008). De onderzoeksbevindingen zijn gemengd en vaak contextafhankelijk, omdat volledige marktwerking niet overal heeft plaatsvonden (Funck & Karlsson 2020; Lapuente & Van de Walle, 2020; Speklé & Verbeeten, 2014; Steccolini, 2019). Enerzijds wordt in onderzoek bij gemeenten en provincies waargenomen dat NPM enigszins bijgedragen heeft aan verbeteringen in financieel management, efficiëntie en klantgerichtheid (Groot & Budding, 2008). Anderzijds constateren Speklé & Verbeeten (2014) dat de impact in de (semi)-publieke sector discutabel blijft en dat de NPM-agenda heroverweging behoeft.

In de volgende paragrafen worden de implicaties van NPM voor de (semi)-publieke sector en de Nederlandse gezondheidszorg in het bijzonder met een specifieke focus op de gevolgen van marktwerking en de toepassing van managementtechnieken uit de private sector beschreven.

2.3.1 Marktwerking en decentralisatie

De op NPM gebaseerde hervormingen introduceerden gereguleerde marktwerking in de Nederlandse gezondheidszorg, met als doel de efficiëntie en effectiviteit van

zorgaanbieders te verbeteren. Echter, (semi)-publieke organisaties, zoals die in de gezondheidszorg, gaan verder dan louter efficiënte dienstverlening. Ze behelzen fundamentele waarden zoals toegankelijkheid, uniciteit en solidariteit die zich niet eenvoudig laten kwantificeren of vertalen naar financiële maatstaven (Diefenbach, 2009; O'Flynn, 2005; Stoker, 2006; Van Thiel & Leeuw, 2002).

Critici zoals Roberts (2017) en Diefenbach (2009) stellen dat de transformatie van patiënten naar 'klanten' in een marktgestuurde omgeving de bredere maatschappelijke waarden zoals gelijkheid en rechtvaardigheid ondermijnt. De nadruk op kwantificeerbare prestaties en het voldoen aan normen kan leiden tot strategisch gedrag dat niet altijd in het beste belang van de patiënt is of van de samenleving als geheel, zoals het selecteren van 'gemakkelijke' patiënten of het onnodig uitvoeren van verrichtingen om financiële doelstellingen te halen (Van Dalen, 2012; WRR, 2004a).

Een fundamentele kritiek op de toepassing van marktwerking is dat zorgaanbieders en zorgontvangers niet zonder meer kunnen worden beschouwd als verkopers en kopers binnen een marktsysteem. In de gezondheidszorg zijn patiënten geen passieve consumenten; zij zijn intrinsiek betrokken bij en beïnvloeden de uitkomsten van hun zorg, wat de traditionele vraag en aanboddynamiek verstoort (Hartley, 2005; O'Flynn, 2005; Stoker, 2006). Daarnaast ontbreken in de zorgsector vaak een aantal essentiële marktmechanismen die in commerciële markten functioneren om gedrag te reguleren, zoals concurrentie, prijssignalen en afstemming van vraag en aanbod. De afwezigheid van deze regulerende prikkels kan leiden tot ongewenste neveneffecten, zoals het sturen op kwantitatieve in plaats van kwalitatieve prestaties, bijvoorbeeld door een focus op het maximaliseren van geslaagde studenten of medische handelingen, zonder dat dit noodzakelijk leidt tot betere zorg of onderwijs (CBB, 2013). Het toepassen van marktmechanismen in de gezondheidszorg is niet zo eenvoudig, omdat een markt ontworpen moet worden en de prestaties van zorgorganisaties van nature niet transparant zijn (Lapsley, 2008).

Hoewel de introductie van decentralisatie beoogde de bureaucratie binnen de (semi)-publieke sector te verminderen, wijst Diefenbach (2009) erop dat deze hervormingen juist hebben geleid tot een toename van administratieve lasten. De sterke nadruk op verantwoording op overheidsniveau heeft geresulteerd in een complexer bestuurlijk kader, waarin zorgorganisaties gedetailleerd moeten rapporteren over hun prestaties. Daarnaast leidde de drang naar kostenbesparing en een betere concurrentiepositie tot een golf van fusies in de zorgsector. Dit resulteerde in een uitbreiding van managementlagen, hogere administratieve kosten en een afname van de middelen die direct aan zorgverlening konden worden besteed (Diefenbach, 2009).

De nadruk op marktwerking en decentralisatie binnen de Nederlandse zorgsector heeft geleid tot een fundamentele verandering in de manier waarop zorg wordt georganiseerd. De NPM-terminologie van de markt is diep doorgedrongen in de zorgpraktijk, waarbij patiënten als consumenten worden gezien en zorgprofessionals als leveranciers van diensten (Stoopendaal, 2008; Van Dalen, 2012). NPM heeft binnen de gezondheidszorg mogelijk gezorgd voor betere kostenbeheersing, maar de impact op kwaliteit, toegankelijkheid en patiëntkeuze blijft onderwerp van debat (Jeurissen & Maarse, 2021; Van Dalen, 2012). De toegenomen autonomie van zorgorganisaties als gevolg van decentralisatie betekent niet dat het organisatiebelang voorop mag staan. Zorginstellingen blijven gehouden aan de behartiging van publieke belangen, waaronder de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van zorg. De combinatie van enerzijds een grotere verantwoordelijkheid voor doelmatige en efficiënte bedrijfsvoering en anderzijds de verplichting publieke belangen te realiseren, leidt in de praktijk frequent tot spanningen tussen private organisatiebelangen en maatschappelijke doelstellingen (CBB, 2013; Putters, 2009).

2.3.2 Contracten, resultaten en prestatiemetingen

Een kernaspect van de NPM-beweging is de invoering van prestatiecontractering, waarbij expliciete en meetbare vooraf vastgestelde doelen de prestaties van (semi)-publieke organisaties moeten sturen. Echter, zowel in de gedrags- als economische literatuur wordt gesuggereerd dat de effectiviteit van deze vorm van contractering sterk afhangt van de mate waarin doelen ondubbelzinnig geformuleerd kunnen worden, meetbare output beschikbaar is en interventies voorspelbare effecten hebben (Hofstede, 1981), oftewel de mate van contractibiliteit (Speklé & Verbeeten, 2014).

2.3.2.1 De beperkingen van prestatiecontractering in de Nederlandse gezondheidszorg

Speklé & Verbeeten (2014) constateren dat effectiviteit van een op prikkels gerichte prestatiecontractering in de Nederlandse gezondheidszorg sterk afhankelijk is van contextuele, individuele en organisatorische factoren, waaronder concurrentie, de contractibiliteit van taken en financiële druk (Speklé & Verbeeten, 2014; Van der Kolk, 2022). In de gezondheidszorg zijn resultaten moeilijk te kwantificeren en niet volledig voorspelbaar. De prestaties zijn sterk afhankelijk van interacties tussen zorgverleners en zorgvragers, besluiten die elders binnen de organisatie worden genomen, samenwerking met externe partijen en andere externe factoren zoals sociaal-economische omstandigheden en de beschikbaarheid van zorgcapaciteit. Prestatiecontractering blijkt in de gezondheidszorg dan ook beperkt effectief toepasbaar, concluderen Speklé & Verbeeten (2014). De inzet van prikkels en prestatie-meetsystemen kan leiden tot een eenzijdige focus op meetbare indicatoren, terwijl de aandacht voor zorgkwaliteit kan vervagen en de manier waarop de diensten

tot stand komen ondergewaardeerd kan raken (Speklé & Verbeeten, 2014; Van der Kolk, 2022; Van Thiel & Leeuw, 2002). Dit benadrukt dat prestatimanagementsystemen geen universele succesinstrumenten zijn en dat de context en implementatie bepalend is voor de uiteindelijke effectiviteit (Van der Kolk, 2022).

Een focus op kwantificeerbare output, zoals het aantal behandelde patiënten of verrichtte handelingen, kan leiden tot ongewenst strategisch gedrag om doelen te halen en inkomsten te realiseren. Voorbeelden van dergelijk gedrag zijn het stimuleren van overbehandeling, het weren van hoog-risicopatiënten omdat hun behandeling complexer is en mogelijk minder goed scoort op de gekozen indicatoren of administratieve manipulatie (CEG, 2006; RVS, 2019; Stoopendaal & Bouwman, 2018; Van Dalen, 2012; Van Thiel & Leeuw, 2002; WRR, 2004a). Dergelijk strategisch gedrag leidt mogelijk tot een paradox binnen het prestatie-management: de 'performance paradox'. Dit fenomeen houdt in dat de instrumentele inzet van contracten en prestatiemeetsystemen bedoeld om de prestaties van een zorgorganisatie te verbeteren, in werkelijkheid een negatief effect heeft op de organisatorische prestaties (Van Thiel & Leeuw, 2002; Vosselman, 2016).

2.3.2.2 De effecten van resultaatgerichtheid en prestatie-management op medewerkers in de zorgpraktijk

De op NPM gebaseerde hervormingen gericht op efficiëntie en kwaliteitsverbeteringen in de zorgsector roepen de vraag op of medewerkers in (semi)-publieke organisaties daadwerkelijk beter zijn gaan presteren. Bovendien komt de vraag op welke gevolgen, zowel positief als negatief, de invoering van prestatie-management heeft gehad op zorgprofessionals.

Een aanzienlijk deel van de literatuur is kritisch over de veronderstelde voordelen en benadrukt dat het kwantificeren van prestaties in de (semi)-publieke sector en dus ook de gezondheidszorg kan leiden tot ongewenste neveneffecten, zoals strategisch gedrag, verhoogde werkdruk en perverse prikkels (Frey et al., 2013; Lapsley, 2009; Van der Kolk, 2022). Sommige studies tonen positieve effecten aan, zoals een toename in medewerkers-tevredenheid en betrokkenheid (Van der Kolk, 2022), terwijl andere onderzoeken aantonen dat een beloning gestuurde inzet van prestatimanagementsystemen geen direct positief effect op (individuele) prestaties heeft en zelfs negatieve gevolgen kan hebben (Speklé & Verbeeten, 2014; Verbeeten & Speklé, 2015). Oomkens et al. (2016) constateren dat de toename in administratief werk kan leiden tot een verminderd werkplezier en een toename van het stressniveau van de zorgmedewerker, die papierwerk ziet als een belemmering voor goede zorg (Oomkens et al., 2016).

De nadruk op kosten-efficiëntie en kwantificeerbare prestaties heeft invloed op de professionele autonomie en werktevredenheid van zorgverleners. Doordat prestatie-indicatoren vooral gericht zijn op objectief meetbare uitkomsten, dreigt de vraag ‘Leveren we goede zorg?’ te worden vervangen door ‘Leveren we zorg binnen de gestelde kaders?’ (NVTZ, 2014c; Stoopendaal, 2008; Van Dalen, 2012). Het spanningsveld tussen managementvereisten, zoals vooraf vastgestelde prestatiecriteria, en professioneel handelen waarbij kwalitatieve aspecten niet altijd kwantitatief te vatten zijn, heeft effect op zorgmedewerkers (Oomkens et al., 2016; Van Dalen, 2012). Meerdere auteurs nemen indicaties waar dat de confrontatie met tegenstrijdige eisen van efficiëntie en professioneel handelen niet alleen gevolgen heeft voor de intrinsieke motivatie en gedrevenheid van professionals, maar ook kan bijdragen aan toenemende stress, hoge werkdruk, ziekteverzuim en personeelsverloop (Arnaboldi et al., 2015; Diefenbach, 2009).

Ondanks de intentie om door meet- en evaluatiesystemen een continue prestatieverbetering te stimuleren, waarschuwen Kärreman & Alvesson (2004) dat het creëren van een omgeving van voortdurende prestatiebeoordeling kan leiden tot een vermindering van innovatie en een toename van tunnelvisie. Zorgverleners kunnen zich immers gedwongen voelen zich te richten op prestatie-indicatoren in plaats van op patiëntgerichte zorg (Engbers, 2020; Kärreman & Alvesson, 2004; RVS, 2019).

Bovendien impliceert het principaal-agent perspectief, dat sterk verbonden is met NPM, een negatief mensbeeld, waarin zorgprofessionals worden gezien als agenten die gecontroleerd moeten worden om opportunistisch gedrag te voorkomen. De nadruk op controle impliceert wantrouwen in de ‘agent’ (Van Dalen, 2012). Dit wantrouwen leidt tot een werkomgeving waarin de vrijheid om zorg te leveren op basis van ‘tacit knowledge’ en professionele expertise wordt beperkt, waardoor zorgverleners zich minder betrokken voelen bij hun werk (Diefenbach, 2009; Stoopendaal & Bouwman, 2018). In meer fundamentele zin, wordt geconstateerd dat het ‘geinstitutionaliseerde wantrouwen’ dat met contractuele sturing en het agentschap probleem is verbonden niet passend is in de zorg, waarin maatschappelijke waarde centraal zou moeten staan (Hoek, 2007; Van Dalen, 2012; WRR, 2004a).

2.3.2.3 Reflectie op de Nederlandse gezondheidszorg

Hoewel de NPM-beweging de intentie had om de efficiëntie en effectiviteit van de zorg te verbeteren, blijkt steeds duidelijker dat de theoretische uitgangspunten onvoldoende passen bij de complexiteit van de zorg (Speklé & Verbeeten, 2014). De zorgkosten blijven in Nederland hoog en zullen naar verwachting verder toenemen. De beoogde toegankelijke en goede zorg komt meer en meer onder druk te staan door

vraagstukken over personeelstekorten en maatschappelijke houdbaarheid van de zorg (CBB, 2013; RVS, 2019, 2022; SER, 2020; WRR, 2021).

Op het niveau van zorgorganisaties is door dominantie van meetbare en kwantitatieve resultaten de kwaliteit van zorg volgens de Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) ondergeschikt geraakt aan de financiële continuïteit van de zorginstelling. Echter, het bestaansrecht van zorgaanbieders is de kwaliteit van zorg (RVZ, 2009). Kwalitatieve zorg is geen standaardproduct dat eenvoudig gekwantificeerd en gemonetariseerd kan worden, zoals in een marktmechanisme het geval is (O'Flynn, 2005; Stoker, 2006).

In plaats van een nadruk op resultaatgerichte prestatie-indicatoren, die veelal slechts meetbare kenmerken van zorg vastleggen, zou meer aandacht moeten worden besteed aan maatschappelijke waarden, zoals toegankelijkheid (sociale gelijkheid), solidariteit (betaalbaarheid) en rechtvaardigheid (kwaliteit van zorg afhankelijk van de behoefte) (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Ook binnen de Nederlandse gezondheidszorg wordt steeds vaker betoogd dat het huidige systeem van gereguleerde marktwerking en contractgebaseerde sturing heroverwogen moet worden om beter aan te sluiten bij de realiteit van zorgverlening (Jeurissen & Maarse, 2021; Van Dalen, 2012). De zorgsector functioneert in een domein tussen overheid, markt en burger en dat vereist een bredere benadering dan enkel marktlogica en resultaatgericht management afgeleid van de private sector (Wassink, 2024).

2.4 Public Value Management: Een alternatief voor NPM in de zorg?

De nadruk op decentralisatie, marktwerking en prestatie management heeft bijgedragen aan efficiëntie, maar heeft ook geleid tot fragmentatie. Daarmee is het (semi)-publieke domein opgedeeld in op zichzelf staande en gespecialiseerde organisaties en is er te weinig aandacht voor de bredere maatschappelijke opdracht (Christensen, 2012; Hartley, 2005; Moore, 1995; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006).

Hoewel NPM nog altijd invloedrijk is en volgens velen dat ook nog blijft (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014; Christensen, 2012; Hyndman & Lapsley, 2016; Lapsley, 2008, 2009; Pollitt, 2016; Steccolini, 2019), is ook de kritiek op de eenzijdige nadruk op efficiëntie en financiële prikkels gegroeid.

Binnen de post-NPM stromingen neemt 'Public Value Management' (PVM) een bijzondere positie in. Waar varianten als 'digital era governance' of 'network governance' zich vooral richten op respectievelijk technologie en netwerken, is PVM vooral ontstaan als reactie op de geringe aandacht voor de maatschappelijke waarde door NPM (Bryson et al., 2014; Hartley, 2005; Moore, 1995; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006).

'Public Value' werd geïntroduceerd door Mark Moore (1995) en benadrukt dat (semi)-publieke organisaties niet alleen efficiëntie moeten nastreven, maar ook publieke waarde moeten creëren die door de samenleving wordt erkend en gewaardeerd (Moore, 1995). Het verwerpt de NPM-beweging niet, maar benadrukt het bredere doel en de maatschappelijke impact van de (semi)-publieke dienstverlening door een niet-bedrijfsmatige dimensie van samenwerking en maatschappelijke betrokkenheid aan het managen en besturen van deze organisaties toe te voegen (Alford & Hughes, 2008; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006). Efficiëntie en kostenreductie blijven relevant, maar worden niet langer als einddoel gezien; in plaats daarvan draait het om het realiseren van maatschappelijke waarden zoals inclusiviteit, rechtvaardigheid en publieke betrokkenheid (Moore, 1995).

De legitimiteit en het bestaansrecht van (semi)-publieke dienstverleningsorganisaties, zoals zorgorganisaties, berust op het vervullen van maatschappelijke behoeften, die tot uiting komen in de kwaliteit van zorg (Alford & Hughes, 2008; Stoker, 2006). De kwaliteit van zorg, gezien als een prestatie, is sterk afhankelijk van interacties tussen zorgverleners en zorgvragers (Speklé & Verbeeten 2014).

Hoewel Public Value afstand neemt van de strikt zakelijke en marktgerichte aanpak van NPM, blijven bepaalde concepten, zoals 'contracting theory' en de principaal-agenttheorie, relevant. Ze worden echter ingezet in een bredere context van maatschappelijke waardecreatie, in plaats van enkel efficiëntie of kostenbeheersing als doel te hebben (Alford & Hughes, 2008; Bryson et al., 2014).

Moore (1995) benadrukt dat publieke organisaties zich niet uitsluitend moeten richten op klanten, zoals in NPM, maar op burgers als actieve deelnemers in het creëren van waarde. In een context van samenwerking worden burgers nadrukkelijk betrokken bij het beleidsproces en (semi)-publieke organisaties moeten handelen in lijn met collectieve waarden van de gemeenschap (Alford & Hughes, 2008). De 'waarde' die hierbij centraal staat, gaat verder dan efficiëntie of klanttevredenheid en omvat ook immateriële aspecten zoals rechtvaardigheid en sociale cohesie. Waar NPM veelal de nadruk legt op competitie en prestatiemeting als sturingsinstrumenten, richt Public Value zich op samenwerking, netwerk governance en een gedeelde verantwoordelijkheid voor maatschappelijke vraagstukken (O'Flynn, 2007; Stoker, 2006).

2.4.1 Implicaties en kritische beschouwing voor zorgpraktijk en besturing

Het creëren van maatschappelijke waarde volgens het Public Value gedachtegoed heeft belangrijke implicaties voor de besturing van (semi)-publieke organisaties (O'Flynn, 2007). Waar NPM zich richt op contracten en meetbare output, verschuift de aandacht binnen Public Value naar maatschappelijke behoeften en kwalitatieve zorgverlening. Publieke waarde komt overeen met wat door burgers gewaardeerd wordt. Burgers hebben verschillende en vaak conflicterende voorkeuren die afhankelijk zijn van specifieke omstandigheden in een bepaalde plaats- en tijdsgelateerde context (Alford & Hughes, 2008; Moore, 1995; O'Flynn, 2007). Hierdoor is op voorhand niet duidelijk wat de publieke waarde is die gecreëerd moet worden; deze kan doorgaans niet in absolute termen worden vastgelegd. Publieke waarde is meer dan het realiseren van vooraf vastgestelde kwantitatieve resultaten. Bovendien is het creëren van publieke waarde ook afhankelijk van kwalitatieve dimensies zoals solidariteit (betaalbaarheid, vertrouwen), rechtvaardigheid (kwaliteit van zorg afhankelijk van behoefte) en inclusiviteit (sociale gelijkheid, toegankelijkheid) (Stoker, 2006; Van Thiel & Leeuw, 2002).

Public Value benadrukt dat het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, niet alleen voorbehouden is aan individuele organisaties, maar een samenspel van meerdere organisaties is, zowel private organisaties als overheidsorganen, vrijwilligersorganisaties etc. Het nastreven van publieke waarde vraagt dus om netwerk governance en publieke private partnerships (Alford & Hughes, 2008; Goodijk, 2017). Public Value biedt daarmee een alternatieve vorm van organisatie-overstijgende governance waarin de maatschappelijke opdracht centraal staat. In deze vorm bepalen burgers, zorgorganisaties en andere belanghebbenden gezamenlijk de waarde van zorg (Alford & Hughes, 2008; Moore, 1995; O'Flynn, 2007). Een dergelijke vorm heeft implicaties voor de huidige besturing van individuele zorgorganisaties die gericht is op de eigen continuïteit, maar meer gericht zou moeten zijn op de maatschappelijke opdracht door middel van samenwerking en betrokkenheid van burgers. De aanname is dat samenwerking tussen verschillende organisaties kan leiden tot een efficiëntere en effectievere (semi)-publieke dienstverlening (Christensen, 2012).

Hoewel Public Value een belangrijk alternatief biedt voor NPM, brengt het ook uitdagingen met zich mee. De praktische toepasbaarheid van Public Value en in het bijzonder de meetbaarheid van publieke waarde is problematisch; de maatschappelijke impact van zorginterventies laat zich niet altijd eenvoudig kwantificeren en meten, waardoor verantwoordingsmechanismen lastig vorm te geven zijn. De wens om publieke waarde te meten botst met de realiteit dat veel maatschappelijke effecten niet direct aan specifieke beleidsinterventies toe te schrijven zijn (Steccolini, 2019).

NPM en PVM sluiten elkaar niet uit. Toch kan in een individuele organisatie het naast elkaar bestaan van NPM en PVM spanningen creëren of doen toenemen, omdat marktlogica en bedrijfsmatige waarden, en maatschappelijke waarden soms moeilijk te verenigen zijn (Bryson et al., 2014; Alford & Hughes, 2008). De spanning tussen deze doelstellingen kan de praktische toepasbaarheid van PVM inperken en de effectiviteit ervan in de zorgsector bemoeilijken. Dit vraagt om hybride sturingsmodellen, waarin zorgorganisaties enerzijds worden afgerekend op efficiëntie en kostenbeheersing, maar anderzijds worden geacht bij te dragen aan sociale rechtvaardigheid en publieke waarden.

Gegeven de complexiteit van het zorglandschap met de diverse onderlinge afhankelijkheden (Jeurissen & Maarse, 2021; Meurs, 1999; Speklé & Verbeeten, 2014; Van Thiel & Leeuw, 2002) zou de manier waarop maatschappelijke vraagstukken opgelost worden centraal moeten staan. ‘Public Value Pragmatism’ benadrukt dat de manier waarop problemen worden opgelost, moet afhangen van de context en specifieke situationele factoren. In de zorgsector betekent dit dat organisaties moeten kunnen afwegen welke middelen en strategieën het meest geschikt zijn op basis van de omstandigheden, de aard van de taak en de maatschappelijke doelen die nagestreefd worden (Alford & Hughes, 2008). In plaats van een rigide toepassing van marktdynamieken of uniforme prestatiesturing, kan een flexibele, contextafhankelijke benadering beter aansluiten bij de dynamiek van zorgverlening en de bredere publieke waardecreatie.

Samengevat bouwen post-NPM benaderingen voort op NPM. Ze bekritiseren marktwerking en financiële prikkels als dominante sturingsmechanismen. PVM, een belangrijke post-NPM-benadering, benadrukt dat (semi)-publieke organisaties niet alleen efficiëntie moeten nastreven, maar ook publieke waarde moeten creëren, met nadruk op samenwerking en maatschappelijke betrokkenheid. Dit heeft implicaties voor de besturing van zorgorganisaties, die minder gericht zou moeten zijn op interne efficiëntie en meer op onderlinge samenwerking. Tegelijkertijd brengt PVM uitdagingen met zich mee, zoals de meetbaarheid van publieke waarde en de spanning tussen bedrijfsmatige en publieke waarden. Een rigide toepassing van NPM of PVM is daarom onwenselijk; in de zorgsector is een flexibele, contextafhankelijke benadering nodig die rekening houdt met specifieke situaties en maatschappelijke doelen.

2.5 Samenvatting

Mede onder invloed van NPM is de governance van de Nederlandse gezondheidszorg veranderd door marktwerking, decentralisatie en prestatiemeetsystemen als sturingsmechanismen te introduceren. Deze hervormingen waren bedoeld om efficiëntie,

effectiviteit en kostenbeheersing te verbeteren, maar hebben ook geleid tot complexere bestuurlijke structuren, een toename van prestatie-meetsystemen en een verhoogde administratieve last (Diefenbach, 2009; Goodijk, 2012, 2014; Hoek, 2007; Jeurissen en Maarse, 2021; Ooijen, 2013; Van Thiel & Leeuw, 2002).

Alhoewel de hervormingen mogelijk een positief effect hebben gehad op kostenbeheersing, heeft de nadruk op contracten en prestatie-indicatoren zorginstellingen er ook toe aangezet meetbare resultaten te prioriteren, met vormen van strategisch gedrag tot gevolg. In de zorgpraktijk zijn voorts onverwachte en negatieve gevolgen, zoals hoge werkdruk en gedemotiveerd personeel, zichtbaar geworden (Diefenbach, 2009; Speklé & Verbeeten, 2014; Van Thiel & Leeuw, 2002). Daarnaast bracht de verschuiving naar gereguleerde marktwerking nieuwe uitdagingen met zich mee, zoals de balans tussen bedrijfsmatig handelen en het borgen van publieke waarden als toegankelijkheid, solidariteit en rechtvaardigheid (Moore, 1995; O'Flynn, 2007).

Hoewel NPM belangrijke inzichten en instrumenten heeft gebracht, blijkt steeds duidelijker dat een strikt markt- en prestatiegericht model niet altijd goed aansluit bij de complexiteit van de zorg (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2006; Lapsley, 2008; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006). Zorgverlening draait niet alleen om meetbare efficiëntie, maar ook om maatschappelijke waarde en professionele autonomie (Bryson et al., 2014; Stoker, 2006). Hierdoor is er toenemende kritiek op de beperkingen van NPM en is het de vraag in hoeverre deze benadering houdbaar is voor de toekomst van de Nederlandse zorgsector. Ook binnen de Nederlandse gezondheidszorg wordt steeds vaker betoogd dat het huidige systeem van gereguleerde marktwerking en contractgebaseerde sturing heroverwogen moet worden om beter aan te sluiten bij de realiteit van zorgverlening (Jeurissen & Maarse, 2021).

Alternatieve bestuursmodellen binnen de post-NPM-beweging, zoals Public Value Management, leggen meer nadruk op samenwerking, maatschappelijke betrokkenheid en bredere publieke doelstellingen (Alford & Hughes, 2008; Moore, 1995; Stoker, 2006). Deze benaderingen proberen een balans te vinden tussen de bedrijfsmatige focus van NPM en de noodzaak om (semi)-publieke diensten te verankeren in bredere maatschappelijke waarden.

In dit hoofdstuk is NPM als dominante beweging in de Nederlandse gezondheidszorg en het effect daarvan op de besturing van zorgorganisaties en zorgmedewerkers beschreven. Een belangrijk fenomeen in de besturing van zorgorganisaties is het intern toezicht. Het intern toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg en de ontwikkeling ervan wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.



3.

Intern toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg: de noodzaak voor een nieuw begrip van intern toezicht

De governance binnen de Nederlandse zorgsector heeft sinds de jaren '70 van de vorige eeuw een ingrijpende ontwikkeling doorgemaakt. Het traditionele vrijwilligersbestuur is geëvolueerd naar een professioneler model, met als belangrijkste mijlpaal de introductie van het raad van toezichtmodel.

Het huidige governancemodel is ontstaan aan het eind van de 20e eeuw en kenmerkt zich voornamelijk door een scheiding van de raad van toezicht en de raad van bestuur. De scheiding reflecteert de behoefte aan een onafhankelijke controle op het bestuur van zorginstellingen. Onder invloed van het nog altijd dominante NPM is de toezichtrol van het intern toezicht sterk gericht op 'management control' en prestatiebeoordeling (Alford & Hughes, 2008; Lapsley & Miller, 2024) en daarmee op risicobeheersing en controle. Deze gerichtheid op zekerheid sluit steeds minder aan bij de complexe en onvoorspelbare realiteit waarin zorgorganisaties opereren (Den Uijl, 2022).

Een heroriëntatie op intern toezicht vraagt om het nemen van afstand van de ideeën van zekerheid en maakbaarheid. Daarvoor is het belangrijk om te begrijpen waar het huidige toezichtmodel vandaan komt, hoe het zich heeft ontwikkeld en welke uitdagingen het vandaag de dag kent, juist omdat elke interventie ook onbedoelde en onverwachte effecten kan hebben (Woldendorp & Jeninga, 2023).

In dit hoofdstuk wordt daarom eerst vanuit een historisch perspectief het ontstaan van het raad van toezichtmodel geschetst, inclusief de bijbehorende governanceprincipes en -structuren [3.1]. Een tweede paragraaf reflecteert op de introductie en de werking van het raad van toezichtmodel en beschrijft de spanningen en uitdagingen. Deze hebben met name betrekking op informatieasymmetrie tussen raad van bestuur en raad van toezicht, de afstand van de raad van toezicht tot het primaire proces en de afwegingen tussen organisatiebelang, publieke en maatschappelijke belangen [3.2]. Hoe het discours rondom intern toezicht zich verder heeft ontwikkeld, komt in de derde paragraaf van dit hoofdstuk aan bod. In deze paragraaf wordt ook aandacht besteed aan een aantal actuele maatschappelijke ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor het intern toezicht [3.3]. Het hoofdstuk eindigt met de bevinding dat een ander begrip van intern toezicht nodig is om te begrijpen hoe intern toezicht in de dagelijkse werkelijkheid van zorgorganisatie vorm krijgt [3.4].

3.1 Ontstaan raad van toezichtmodel

Het huidige raad van toezichtmodel, met een scheiding tussen de raad van toezicht en de raad van bestuur, heeft haar oorsprong in de jaren 90 van de vorige eeuw.

3.1.1 Van vrijwilligersbestuur naar raad van toezicht

Tot de jaren 70 van de vorige eeuw werden de meeste zorginstellingen, voortgekomen uit particuliere initiatieven, bestuurd door een bestuur van vrijwilligers en een directie die afkomstig was uit de organisatie; professionals zoals de geneesheer-directeur en de verpleegkundig directeur. Het vrijwilligersbestuur dat betrokken was bij de inhoudelijke besturing was veelal samengesteld uit notabelen uit de regio, zoals de huisarts, de burgemeester en de notaris. De dagelijkse leiding lag in handen van een directie, die verantwoording aflegde aan het vrijwilligersbestuur (Ooijen, 2013).

In de loop van de tweede helft van de 20e eeuw namen zorginstellingen door schaalvergroting in omvang toe, onder andere ten gevolge van fusies. Geprofessionaliseerd management nam zijn intrede en het zwaartepunt van kennis en kunde kwam bij de directie te liggen. Het klassieke besturingsmodel van een vrijwilligersbestuur was niet meer toereikend om grote geprofessionaliseerde zorginstellingen te besturen (CHCG, 1999; In 't Veld et al., 2002; Ooijen, 2013; Van Uchelen-Schipper, 2016). De onvrede van de vrijwilligersbesturen over het niet meer kunnen waarmaken van hun eindverantwoordelijkheid leidde bij een aantal zorginstellingen tot een andere governance structuur. Het vrijwilligersbestuur werd een raad van beheer die geautoriseerd was om verplichte instructies te geven (In 't Veld et al., 2002). Meer in het algemeen ontwikkelde

zich het zogenaamde raad van beheermodel, waarin vrijwel alle bevoegdheden van het vrijwilligersbestuur werden overgedragen aan de directie. De raad van beheer “bleef verantwoordelijk voor de vervulling van de bestuurstaken” en had dus “een meer bestuurlijke dan een toezichthoudende taak” (Uchelen van - Schipper, 2016, p. 5; In ’t Veld et al., 2002).

De aanhoudende beweging van schaalvergroting leidde ertoe dat geleidelijk meer zorginstellingen een omvang bereikten die vergelijkbaar was met ondernemingen die moesten voldoen aan wettelijke regels, waaronder de inrichting van een raad van commissarissen in structuurvennootschappen. Daarmee groeide ook de behoefte om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de directie en het traditionele vrijwilligersbestuur of raad van beheer te wijzigen. De Nederlandse Vereniging van Ziekenhuisdirecteuren (NVZD) pleitte in het rapport van de commissie Raad van Toezicht-model (1981) voor de introductie van een nieuwe bestuurlijke structuur in de zorg die afgeleid was van de wettelijke regels voor raden van commissarissen. Dit rapport legde de basis voor het duale bestuursmodel waarin de raad van toezicht een controlerende, adviserende en werkgeversrol vervult ten opzichte van het bestuur (Stoopendaal, 2008). Dit raad-van-toezicht-model werd vanaf ongeveer 1992 in de zorg ingevoerd². Destijds werd dat als een grote verbetering voor de professionalisering van de topstructuur van zorginstellingen gezien (NVTZ, 2014a).

3.1.2 One-tier of two-tier governance model?

De voorkeur voor de scheiding van bestuur en intern toezicht betekende dat er voor een ‘two-tier’ en niet voor een ‘one-tier’ governance model gekozen werd. In een ‘one-tier’ governance model, dat voornamelijk in Angelsaksische landen toegepast wordt, zitten de bestuurders (uitvoerenden) en de toezichthouders (niet-uitvoerenden) in één raad. In het ‘two-tier’ governance model zijn de raad van toezicht en de raad van bestuur twee eigenstandige organen die vanuit wezenlijk verschillende verantwoordelijkheden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het reilen en zeilen van de organisatie. Het ‘two-tier’ governance model past meer bij de Rijnlandse visie op besturen. In deze visie die met name in Nederland en Duitsland opgeld doet, wordt meer belang gehecht aan de continuïteit van de organisatie en invloed van diverse belanghebbenden. Het Angelsaksische model daarentegen richt zich meer op het aandeelhoudersbelang en het volgen van wet- en regelgeving (Hoek, 2007).

In beide modellen zijn de bestuurders (uitvoerenden) verantwoordelijk voor de operatie van de organisatie en voor het opstellen en uitvoeren van het organisatiebeleid. De toezichthouders (niet-uitvoerenden) hebben een toezicht- en adviesrol. Zij staan

². (<https://c3am.nl/canon-33-jaar-gezondheidszorg-en-welzijn-in-nederland/> bezocht op 12-04-2025; <https://www.nvtz.nl/kennisbank/toezichthouden-is-volwassen-geworden/> bezocht op 12-04-2025)

de bestuurders met raad terzijde en zien toe op hun functioneren (Hooghiemstra & Van Manen, 2004).

Het 'two-tier' model verschilt in een aantal opzichten van het 'one-tier' model. Een belangrijk verschil is de tijdbesteding van de niet-uitvoerenden, die in een 'two-tier' situatie lager is dan in een 'one-tier' situatie. In een 'two-tier' model komen de bestuurders en de toezichthouders een paar keer per jaar bij elkaar. Daardoor hebben de toezichthouders (niet-uitvoerenden) in vergelijking met de niet-uitvoerende in een 'one-tier' situatie weinig tot geen contact met leden van de organisatie en zijn zij, over het algemeen, voor informatie meer afhankelijk van de bestuurder (uitvoerende). Een mogelijk gevolg daarvan is informatieasymmetrie tussen bestuurders en toezichthouders waardoor issues genegeerd worden of weinig aandacht krijgen. Dit wordt als een nadeel van het 'two-tier' model gezien (Hooghiemstra & Van Manen, 2004; Peij et al., 2012; Stiles & Taylor, 2001). Toezichthouders in een 'two-tier' model oefenen doorgaans bij diverse andere organisaties uitvoerende of toezichthoudende functies uit, waardoor zij veel alternatieve kennis en ervaring en een breed netwerk van externe belanghebbenden in kunnen brengen. Dit brede perspectief levert een voordeel op ten opzichte van het 'one-tier'-model (Peij et al., 2012).

3.1.3 De ontwikkeling van het raad van toezichtmodel in de praktijk

De implementatie van het raad-van-toezichtmodel, vanaf de jaren 80/90 van de vorige eeuw, vond geleidelijk plaats; omdat zij daartoe niet verplicht waren stapten niet alle zorginstellingen over naar het raad-van-toezichtmodel. In een overgangsperiode werd het uitvoeringsmandaat van het vrijwilligersbestuur of de mogelijkheid om instructies te geven van de raad van beheer overgedragen aan de directie, die daarmee een raad van bestuur met formele bestuursverantwoordelijkheden werd. Het vrijwilligersbestuur of de raad van beheer werd de raad van toezicht (Ooijen, 2013). Deze startfase van het raad van toezichtmodel, waar nog weinig regels golden, wordt ook wel de fase van informeel toezicht genoemd (Schraven, 2012).

In eerste instantie veranderde er in de praktijk niet zoveel omdat de veranderingen vaak met dezelfde mensen vorm kregen. Daarmee was de transformatie van (be) sturen naar toezicht op de besturing door anderen niet zomaar een feit (Ooijen, 2013). Toch had het verhangen van de naambordjes een aantal belangrijke gevolgen. De organisatie werd voortaan vooral vanuit de bestuurskamer geleid met een dominante focus op de financiële continuïteit van de organisatie. Raden van toezicht en de nieuwe bestuurders raakten, mede door de schaalvergroting, steeds meer los van de primaire processen van de organisatie (CBB, 2013; Stoopendaal, 2008). Het belangrijkste adagium was dat de 'raad van toezicht op afstand staat'. En voor raden

van toezicht waren bevoegdheden ('wat mogen we') de belangrijkste oriëntatie om hun rol in te vullen (Schraven, 2012). In het nieuwe raad van toezichtmodel werd de bestuurder eindverantwoordelijk voor de organisatie en 'bestuurde' de zorginstelling.

In lijn met de NPM-beweging werden taken en verantwoordelijkheden van de 'raden' afgeleid van het raad van commissarissenmodel uit de 'corporate governance' (CHCG, 1999; Goodijk, 2017; RVZ, 2009) zoals vastgelegd in het Nederlands Burgerlijk Wetboek (2:140BW):

“De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming” (Burgerlijk Wetboek boek 2, artikel 140).

3.1.4 Taken en bevoegdheden raad van toezicht

De beschrijving van de verantwoordelijkheden en taken van de raad van toezicht in het Burgerlijk Wetboek komt overeen met de beschrijving van de verantwoordelijkheden van de niet-uitvoerende bestuurders in een 'one-tier' governance-model (Hooghiemstra & Van Manen, 2004). Alhoewel het artikel uit het burgerlijk wetboek gericht is op vennootschappen ('corporate governance') heeft het richting gegeven aan de ook nu nog geldende rolopvattingen in de zorgsector, met een onderscheid tussen de toezichtrol en adviesrol.

De toezichtrol is traditioneel de belangrijkste taak. Het gaat om het controleren van het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de zorginstelling. Raden van toezicht richtten zich in eerste instantie op het monitoren van de financiën, de verantwoording in de jaarrekening en de begroting om vast te stellen of de organisatie 'in control' is (Bezemer, Peij, Maassen & Van Halder, 2012; Buiting & Orie, 2022; Hooghiemstra & Van Manen, 2004; In 't Veld et al., 2002; Van Montfort & Boers, 2009). De rol is daardoor sterk verbonden met 'management control' en de planning & control cyclus (Alford & Hughes, 2008; Lapsley & Miller, 2024). Het met raad terzijde staan van het bestuur is de kern van de adviesrol, ook wel klankbordrol genoemd. De adviesrol kan door de kennis en ervaring die toezichthouders van buiten meebrengen op een positieve manier bijdragen aan de besluitvorming (Peij et al., 2012).

Tenslotte is bij zorgorganisaties, die traditioneel veelal de vorm van een stichting hebben, de raad van toezicht ook verantwoordelijk voor de benoeming, evaluatie en

beloning van de bestuurder(s), waarmee zij ook een werkgeversrol vervult (Van Montfort & Boers, 2009). Deze werkgeversrol wordt niet in het Burgerlijk Wetboek genoemd.

Het raad van toezichtmodel werd zonder wettelijke verankering geïmplementeerd bij stichtingen, de in die tijd meest voorkomende rechtspersoon in de zorg. Taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder in relatie met die van de bestuurder moesten in statuten en reglementen van zorgorganisaties vastgelegd worden (CHCG, 1999; Goodijk, 2022).

3.2 Van vrijblijvend naar formeel: de ontwikkeling van intern toezicht

Het ontbreken van wettelijke kaders en het maatschappelijk belang van de gezondheidszorg waren een aantal overwegingen om te reflecteren op de eerste ontwikkelingen van het nog informele toezicht in de praktijk (CHCG, 1999).

De commissie 'Health Care governance', in 1999 ingesteld, kreeg de opdracht om het concept van 'corporate governance' voor de gezondheidszorg te concretiseren en met aanbevelingen bij te dragen aan de ontwikkeling ervan. Met de individuele zorginstellingen als vertrekpunt stelde de commissie dertig aanbevelingen op die richting moesten geven aan het zo goed mogelijk organiseren van bestuur en intern toezicht van deze zorginstellingen (CHCG, 1999). In haar rapport omschreef deze commissie 'healthcare governance' als

“een stelsel van spelregels en omgangsvormen voor goed bestuur van en goed toezicht op zorgorganisaties, en van adequate verantwoording aan en beïnvloeding door belanghebbenden van de wijze waarop de zorgorganisatie haar doelen realiseert en kwalitatief verantwoorde en doelmatige zorg levert.”
(Commissie Health Care Governance, 1999, p. 11).

Volgens de commissie betekent goed toezicht dat de raad van toezicht 'niet op de stoel van de raad van bestuur zit'. Vanuit zijn verantwoordelijkheid neemt de raad van toezicht de belangen van de organisatie, het belang van alle betrokkenen en het maatschappelijke belang in ogenschouw (CHCG, 1999).

Twintig van de dertig aanbevelingen concretiseerden de spelregels en omgangsvormen van bestuur en intern toezicht door nader in te gaan op onder andere de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, belangenverstrengeling en transparantie over

honorering en bezoldiging. Voor het interne toezicht beschrijft de commissie een aantal specifieke aanbevelingen zoals de samenstelling van de raad, profielschetsen voor de leden van de raad, zittingstermijnen en herbenoemingen (CHCG, 1999).

De commissie hanteerde drie uitgangspunten bij het formuleren van haar aanbevelingen: goede zorg vereist goed bestuur, goed bestuur verdient goed toezicht en goede zorg is verantwoorde zorg. Het verstrekken van betrouwbare informatie en verantwoording afleggen verbindt deze drie uitgangspunten. 'Goede zorg is verantwoorde zorg' heeft zowel betrekking op de verantwoording die door de raad van bestuur aan de raad van toezicht wordt afgelegd als op de zorgverlener die verantwoording aflegt aan de cliënt en aan de raad van bestuur. De raad van toezicht kan zijn toezicht- en adviesrol alleen goed vervullen als hij goed geïnformeerd is. Door betrouwbare informatie kan de raad van toezicht goed toezicht houden op het organisatiebelang, belang van alle betrokkenen en het maatschappelijke belang (CHCG, 1999).

Het rapport van de Commissie Healthcare Governance heeft een impuls gegeven aan de verduidelijking van taken en verantwoordelijkheden van bestuur en toezicht in zorginstellingen (Blokdijk & Goodijk, 2011). In deze beweging naar geformaliseerd toezicht werd het adagium 'de raad van toezicht moet niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten' belangrijk (Goodijk, 2017; Schraven, 2012). De scheiding tussen bestuur en toezicht maakte duidelijk dat het intern toezicht moest voorkomen dat het besluiten in uitvoerende zin nam of directe aanwijzingen gaf aan het bestuur (NVTZ, 2014a). De Raad voor Volksgezondheid & Zorg (RVZ) stelde dat toezichthouden in de kern het verzamelen van informatie, het vormen van een oordeel en het op basis daarvan interveniëren omvatte. De interventie vindt plaats in de vorm van het stellen van vragen en het adviseren. De RVZ was van mening dat het intern toezicht moest professionaliseren (RVZ, 2009).

3.2.1 Onderzoek naar raden van toezicht

Tegen de achtergrond van de aanbevelingen van de Commissie Health Care Governance is in het eerste decennium van deze eeuw met enige regelmaat de ontwikkeling van het raad van toezichtmodel en het functioneren van raden van toezicht onderzocht (Goodijk, 2012; Meurs & Schraven, 2002, 2006).

Meurs & Schraven (2002, 2006) hebben onderzocht hoe raden van toezicht de aanbevelingen van de Commissie Health Care Governance implementeerden en welke ontwikkelingen zij doormaakten. Uit deze onderzoeken bleek dat hoewel zorgorganisaties geleidelijk stappen ondernamen om de principes van 'goed bestuur'

concreet te maken, een aantal van de cruciale aanbevelingen van de commissie na vijf jaar nog niet volledig was omarmd (Meurs & Schraven, 2006). De bevindingen van Meurs & Schraven wezen op een aanzienlijke interne focus van raden van toezicht. De meeste raden van toezicht richtten zich vooral op het vastleggen en formaliseren van taken en verantwoordelijkheden door toezichthoudersprofielen op te stellen, de zittingsduur van toezichthouders, het aantal raadsvergaderingen per jaar en benoemingsprocedures vast te leggen (Meurs & Schraven, 2002; RVZ, 2009). De nadruk op formalisering had een onbedoeld neveneffect: het ging ten koste van de inhoudelijke diepgang van het toezicht en belemmerde verdere ontwikkeling en professionalisering van het intern toezicht (Meurs & Schraven, 2002).

Voor wat betreft de verhoudingen tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht, bleek vooral de voorzitter van de raad van toezicht contact te hebben met de raad van bestuur. De overige leden van de raad fungeerden vooral als een klankbord voor de voorzitter, waardoor er geen discussie of dialoog tussen bestuur en gehele raad van toezicht ontstond. Zo'n debat werd van belang gevonden om de bestuurder tegenwicht te bieden. Bovendien zijn de raadsleden gezamenlijk verantwoordelijk voor de invulling van goed toezicht (Goodijk, 2014; Meurs & Schraven, 2002).

Een referentiekader met ijkpunten en normen, zoals de Commissie Healthcare Governance aanbevalde, om te beoordelen of de bestuurder met het beleid de diverse belangen goed heeft afgewogen, werd nog maar weinig gebruikt (Meurs & Schraven, 2002). Aan de andere kant, maken de normen het voor de bestuurder inzichtelijk waar hij/zij op beoordeeld wordt (Meurs & Schraven, 2002).

De statuten van een stichting en reglementen moesten houvast bieden voor de precieze invulling van taken van de raad van toezicht en bestuurders, maar omdat raden van toezicht dat verschillend verwoordden bleek er 'overall' onvoldoende duidelijkheid over de rol en het functioneren van de raad van toezicht (CBB, 2013; CHCG, 1999; Goodijk, 2022).

Uit onderzoeken door onder andere Blokdijk & Goodijk (2011), van Ooijen (2013) en Bezemer et al. (2013) blijkt dat toezichthouders zich zeer bewust zijn van hun positie ten opzichte van de bestuurder. Het adagium 'niet op de stoel van de bestuurder zitten', kan er in de praktijk toe leiden dat raden van toezicht op (te) grote afstand van het primaire proces staan en niet altijd kritisch genoeg doorvragen. Daarnaast wordt geconstateerd dat de aandacht voor de professionalisering van het intern toezicht toeneemt. In deze onderzoeken wordt echter ook gewezen op diverse tekortkomingen zoals het ontbreken van een toezichtvisie, een gebrek aan diversiteit en een gesloten systeem van werving en selectie (coöptatie en 'old boys network').

Codes en richtlijnen kunnen ook een risico met zich mee brengen. Een gerichtheid op compliance en verantwoordingscultuur waarin een schijnzekerheid wordt gecreëerd door het afvinken van lijstjes garandeert nog niet altijd een goed functionerend intern toezicht in inhoudelijke zin (Blokdijk & Goodijk, 2011; CHCG, 1999; Ooijen, 2013). In het onderzoek van Bezemer et al. (2013) worden drie grote uitdagingen voor raden van toezicht beschreven. Deze omvatten de informatieasymmetrie tussen de raad van bestuur (RvB) en de raad van toezicht (RvT), het onvoldoende stellen van kritische vragen en de interactie en samenwerking binnen de raad van toezicht en met de raad van bestuur (Bezemer et al., 2013; Ooijen, 2013). De laatste twee betreffen de toezichtrelatie. Genoemde tekortkomingen en uitdagingen hangen eerder samen met processen en relaties dan met de functionele inrichting van de governance-structuur volgens een two-tier model (Peij et al., 2012).

3.2.2 Incidenten

In het eerste decennium van deze eeuw deden zich ook in de zorg een aantal bestuurlijke en zorginhoudelijke incidenten voor. De meest bekende zijn Zuiderzee ziekenhuizen, Meavita-Nederland, Espria, Philadelphia, Maasstad, Orbis en VU-medisch centrum (CBB, 2013; NVTZ, 2014a; Van Ooijen, 2013). De (publieke) reactie 'Waar was de raad van toezicht?' op deze incidenten geeft weer dat het intern toezicht in toenemende mate werd gezien als een mechanisme dat een rol speelt om misstanden te voorkomen. Daarmee worden hoge verwachtingen aan de raad van toezicht gesteld (Minderman, 2012; RVZ, 2009).

Alhoewel de casussen niet allemaal hetzelfde zijn, laat het merendeel ervan zien dat de raad van toezicht onvoldoende op de hoogte was van waar de bestuurder mee bezig was, van wat er speelde in de zorgorganisatie en van welke risico's daarbij genomen werden (Goodijk, 2012; Minderman, 2012; NVTZ, 2014a). De raad van toezicht bleek voor de benodigde informatie afhankelijk te zijn van de bestuurder en niet zelfstandig andere informatie te verzamelen (NVTZ, 2014a; RVZ, 2009). De ongelijke verdeling van informatie, de informatieasymmetrie, tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht was niet per se de oorzaak van de incidenten, maar heeft wel een belangrijke rol gespeeld (Goodijk, 2017; NVTZ, 2014a). Zo constateerde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd bijvoorbeeld in de casus van het VU medisch centrum in 2012-2013 dat de raad van toezicht te weinig zicht had op wat er in het ziekenhuis speelde en dat hij te weinig contact had gehad met andere betrokkenen dan de raad van bestuur (NVTZ, 2014a). *"Het risico voor commissarissen en toezichthouders om op 'de stoel van het bestuur' te gaan zitten, is in de praktijk veel minder groot dan het risico dat hen achteraf wordt verweten te veel 'op de achterbank' te zijn blijven zitten"* (Olden & Raaijmakers, 2017, p. 68).

Deze incidenten hebben er mede toe bijgedragen dat de aandacht voor governance is toegenomen en hebben onder andere tot wetgeving en de aanpassing van governance codes geleid. Toch bewijst elk nieuw incident dat nieuwe regels incidenten niet kunnen voorkomen (Goodijk 2017; NVTZ, 2014a).

3.2.3 Reflectie op de ontwikkeling van het intern toezicht in de zorg; een samenvatting en aandachtspunten

De introductie van de gereguleerde marktwerking in 2006 heeft het Nederlandse zorgveld ingrijpend veranderd, niet alleen voor de raden van bestuur, maar nadrukkelijk ook voor de raden van toezicht (Goodijk, 2014; RVZ, 2009). Door decentralisatie en marktwerking nam de autonomie van zorginstellingen toe, evenals de bijbehorende risico's en het aantal belanghebbenden waarmee moest worden afgestemd (Goodijk, 2014; Minderman, 2012). Hierdoor werd de bestuurlijke context complexer en het intern toezicht ingewikkelder (Goodijk, 2012, 2014; Meurs & Schraven, 2006). De invloed van NPM versterkte deze ontwikkeling door de nadruk op efficiëntie en effectiviteit, waardoor vooral de interne economische prestaties centraal kwamen te staan (Goodijk, 2012; RVZ, 2009).

In deze context ontwikkelde het intern toezicht zich sterk rondom de formele verdeling van taken en verantwoordelijkheden, waarbij het uitgangspunt was dat de raad van toezicht niet op de stoel van de bestuurder mocht gaan zitten. Hierdoor lag de nadruk vooral op de verhouding met de bestuurder en minder op het bredere krachtenveld, zoals het primaire zorgproces en de belangen van cliënten, medewerkers en de maatschappij (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), 2011). De beperkte externe oriëntatie en afhankelijkheid van informatievoorziening via de raad van bestuur beperkten het zicht op deze belangen structureel (Hoek, 2007; In 't Veld, et al., 2002; Maassen, 1999; Minderman, 2012; RVZ, 2009; Stoopendaal, 2008; Van Montfort & Boers, 2009). Informatieasymmetrie kan leiden tot blinde vlekken, gebrek aan 'checks and balances' en het ontbreken van 'het goede gesprek' tussen toezicht en bestuur (Blokdijs & Goodijk, 2011; Goodijk, 2012, 2014; NVTZ, 2014a; Wassink, 2024).

Daarnaast bleek de adviesrol op gespannen voet te staan met de toezichtrol. Waar toezicht onafhankelijkheid en kritische distantie vereist, vraagt advisering juist om interactie en samenwerking (In 't Veld et al., 2002; Peij et al., 2012). In de praktijk waren raden van toezicht sterk gericht op financiële en kwantitatieve indicatoren als basis voor oordeelsvorming (Wassink, 2024). Kwaliteit van zorg, veiligheid en het perspectief van medewerkers en cliënten speelden in de informatievoorziening aanvankelijk nauwelijks een rol (NVTZ, 2014a). Dit leidde tot een reductie van de vaak complexe zorgrealiteit tot vereenvoudigde cijfermatige informatie.

Raden van toezicht moeten om hun rollen goed in te vullen meer aandacht hebben voor het primaire proces en de kwaliteit van zorg, bovenop financiën en bedrijfsvoering (Goodijk, 2012; Meurs & Schraven 2002; RVZ, 2009; Schraven, 2012). Voor effectief goed intern toezicht is het essentieel dat de raad van toezicht niet uitsluitend leunt op door het bestuur aangeleverde informatie. De ervaring leert evenwel dat er altijd een ongelijke verdeling van informatie tussen bestuurder en toezichthouder zal blijven bestaan (Blokdijs & Goodijk, 2011; Goodijk, 2012, 2014). Toch kunnen raden van toezicht hun verantwoordelijkheid om de maatschappelijke opdracht en kwaliteit van zorg te bewaken alleen goed invullen door zelf verantwoordelijkheid te nemen voor informatievergaring en actief verbinding te zoeken met het primaire proces, medewerkers en cliënten (CHCG, 1999; NVTZ, 2014a; Stoopendaal, 2008; WRR, 2013). Hierdoor wordt de afstand tussen toezicht en werkvloer minder en verbetert de informatiepositie van de raad van toezicht. Dit maakt het mogelijk om vraagstukken vanuit meerdere perspectieven te benaderen, om kritischer tegenwicht te bieden aan het bestuur en om de maatschappelijke oriëntatie van het intern toezicht te versterken (NVTZ, 2014a).

De reflectie aan het begin van deze eeuw op het ontstane raad van toezichtmodel en de aandachtspunten hebben aangezet tot een verdere ontwikkeling van het intern toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg.

3.3 Het krachtenveld van intern toezicht in de zorg

Het intern toezicht in de zorg staat niet op zichzelf. Het ontwikkelt zich in voortdurende wisselwerking met zijn omgeving. In deze bredere context geven de overheid, het externe toezicht, governancecodes en brancheorganisaties in samenhang richting aan het handelen van het intern toezicht. Ook de rol van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (NVTZ) speelt hierin een belangrijke rol. Samen vormen zij een krachtenveld waarin verwachtingen en kaders ontstaan die het intern toezicht beïnvloeden. Aan het einde van deze paragraaf komt ook een aantal richtinggevende trends en toekomstbeelden aan bod.

3.3.1 Overheid en intern toezicht

In 2006 werd de aanbeveling van de Commissie Health Care Governance uit 1999 opgevolgd door het raad van toezichtmodel op te nemen in sectorspecifieke wet- en regelgeving. De Wet toelating zorginstellingen (Wtzi) uit 2006 stelde specifieke eisen aan de inrichting van het intern toezicht bij zorginstellingen. Deze wet vereiste dat de governance van zorgorganisaties volgens een two-tier model werd ingericht, zodat de raad van toezicht onafhankelijk en effectief toezicht kon houden op het

bestuur van de zorginstelling. Dit was om belangenverstrengeling te voorkomen en te zorgen voor objectief toezicht. Vergelijkbaar met het BW omvatte de Wtzi regels over de taken van het intern toezicht.

De Wtzi is inmiddels vervangen door de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza), die vanaf januari 2022 van kracht is. De wet codificeert een aantal van de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur, die in 2013 werd ingesteld om te onderzoeken hoe het bestuur en toezicht binnen (semi)-publieke instellingen verbeterd konden worden. In het rapport 'Een lastig gesprek' presenteerde de commissie een aantal aanbevelingen voor een duidelijkere beschrijving van verantwoordelijkheden, competentie-eisen en een aanscherping van de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders (CBB, 2013).

Met de invoering van de Wtza is het toepassingsgebied van de wet uitgebreid naar meer zorgorganisaties, inclusief kleinere aanbieders en zelfstandige professionals. Er worden ten opzichte van de Wtzi meer gedetailleerde eisen aan de samenstelling, onafhankelijkheid en informatiepositie van het intern toezichthoudende orgaan gesteld. Met de wet benadrukt de overheid het belang van een meer uniform intern toezicht voor het borgen van de publieke belangen, in het bijzonder de kwaliteit van de zorg (Houwen & Burm, 2025). Evenals in de Wtzi wordt in de Wtza bepaald dat bestuur en toezicht door gescheiden organen uitgeoefend moeten worden; dat betekent dat ook voor kleine organisaties en zelfstandige professionals een one-tier model uitgesloten is (Houwen & Burm, 2025). De taken van de interne toezichthouder zijn in de Wtza ten opzichte van de Wtzi verstevigd. Het intern toezicht moet zich niet slechts richten op toezicht op en advies aan bestuurders, maar op het belang van de instelling, het belang van de betrokken belanghebbenden en het maatschappelijke ofwel publieke belang. Om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren moet de raad van toezicht over de benodigde informatie beschikken die door het bestuur verstrekt moet worden (Houwen & Burm, 2025).

De overheid heeft een blijvende invloed op de ontwikkeling van het intern toezicht in de zorg. Wet- en regelgeving scheppen niet alleen randvoorwaarden, maar sturen ook mee in de verwachtingen en verantwoordelijkheden van raden van toezicht.

3.3.2 Extern toezicht en intern toezicht

Hoewel dit hoofdstuk zich primair richt op de ontwikkeling van intern toezicht, kan de ontwikkeling daarvan niet los worden gezien van de bredere context waarin ook extern toezicht een prominente rol speelt.

In de Nederlandse gezondheidszorg zijn met name de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) als externe toezichthouders belast met het borgen van publieke belangen zoals kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van zorg. Deze publieke belangen vormen het vertrekpunt van hun wettelijke taak om zorgorganisaties te toetsen op naleving van wet- en regelgeving en op de wijze waarop instellingen zijn ingericht om publieke belangen te realiseren (IGJ & NZa, 2016, 2020).

De IGJ richt zich primair op de kwaliteit en veiligheid van de zorg. Zij onderzoekt of zorgverleners en bestuurders professioneel en verantwoord handelen binnen het juridische en normatieve kader en of de organisatie-inrichting daaraan ondersteunend is (IGJ & NZa, 2020; NVTZ, 2018a). De NZa daarentegen houdt toezicht op de bedrijfsvoering van zorgaanbieders en beoordeelt of deze doelmatig en rechtmatig is ingericht, met het oog op betaalbaarheid en toegankelijkheid van zorg (IGJ & NZa, 2020).

In toezichtkaders, ook Kaders Goed Bestuur (2011, 2016, 2020) genoemd, worden wettelijke vereisten verbonden met veldnormen, zoals opgenomen in de Governance-code Zorg en in handreikingen en richtlijnen van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (IGJ & NZa, 2020). Sinds 2015 maakt de IGJ in haar toezicht expliciet gebruik van de Governancecode Zorg (NVTZ, 2018a). In de Kaders Goed Bestuur (2016, 2020) beschrijven de IGJ en de NZa hun concrete verwachtingen van raden van toezicht en bestuurders van zorgorganisaties.

De afgelopen jaren is de taakopvatting van het extern toezicht verbreed. Waar de IGJ zich aanvankelijk vooral richtte op de kwaliteit van zorgverlening, is in de toezichtkaders een duidelijke verschuiving zichtbaar naar het toezicht op bestuur en governance. In het toezichtkader van 2011 werd geschreven over 'bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid', in het Kader Goed Bestuur van 2016 is deze lijn verder doorgetrokken naar 'toezicht op goed bestuur' (IGJ & NZa, 2016, 2020; NVTZ, 2018a; Schakel & Stoopendaal, 2017). De NZa volgt een vergelijkbare ontwikkeling, met een focus op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de bedrijfsvoering, mede in relatie tot governance (IGJ & NZa, 2020). Deze verbreding van het externe toezicht heeft directe implicaties voor wat onder goed toezicht wordt verstaan. Raden van toezicht worden nadrukkelijker aangesproken op hun verantwoordelijkheid in het waarborgen van goed bestuur en toezicht. In risicovolle situaties benadert de IGJ niet alleen de raad van bestuur, maar ook de raad van toezicht als gesprekspartner (Schakel & Stoopendaal, 2017). Het is onduidelijk in hoeverre interne toezichthouders actief moeten communiceren met externe toezichthouders, interne toezichthouders zijn daartoe niet verplicht (Schakel & Stoopendaal, 2017).

In de praktijk blijft de interactie tussen beide vormen van toezicht beperkt. Externe toezichthouders weten niet altijd op welk moment het zinvol is om contact te leggen met de raad van toezicht en interne toezichthouders ervaren drempels om in gesprek te gaan met voor hen vaak onbekende externe toezichthouders (Schakel & Stoopendaal, 2017). De relatie tussen het extern en intern toezicht is gecompliceerd omdat de raad van toezicht tegelijk gesprekspartner én object van extern toezicht kan zijn (NVTZ, 2018a).

Alhoewel de WRR benadrukt dat intern en extern toezicht meer in elkaars vaarwater terecht zijn gekomen, hebben ze verschillende taken en verantwoordelijkheden (NVTZ, 2018a; WRR, 2013). In de praktijk zijn raden van toezicht zich actiever gaan richten op kwaliteit van zorg, terwijl het externe toezicht ook de interne governance in haar oordeel betreft. Een positieve ontwikkeling zou kunnen zijn dat de IGJ en de NZa beperkter toezicht kunnen houden, als het interne toezicht goed geregeld is (NVTZ, 2018a; Schakel en Stoopendaal, 2017). Er wordt echter ook gewaarschuwd voor rolvermenging bij een nauwere relatie tussen intern en extern toezicht, waarbij het risico bestaat dat intern toezicht zich gaat gedragen als verlengstuk van extern toezicht, of omgekeerd (Schakel & Stoopendaal, 2017; WRR, 2013).

De Governancecode Zorg (2017) benadrukt terughoudendheid in de versterking van de relatie tussen het externe en interne toezicht: de raad van toezicht is geen verlengstuk van het extern toezicht. De raad van toezicht draagt zorg voor een kwaliteitsvisie en laat zich over de bevindingen van het extern toezicht informeren door de raad van bestuur (BoZ, 2017; NVTZ, 2018a). Ook het Kader Goed Bestuur bevat geen beleid dat gericht is op het wederzijds versterken van extern en intern toezicht (Schakel & Stoopendaal, 2017).

Externe toezichthouders, zoals de IGJ en NZa, richten zich niet alleen op de naleving van wettelijke regels, maar observeren ook hoe zorgorganisaties omgaan met de Governancecode Zorg. Daarmee proberen zij het spanningsveld tussen formele regelgeving en bredere opvattingen over goed bestuur met elkaar te verbinden. In dit bredere toezichtkader krijgt de raad van toezicht een belangrijke positie toebedeeld: niet alleen als beoordelaar van behaalde resultaten, maar ook als een actor die vooruitkijkt naar risico's, kansen en de duurzame organisatie van zorg (IGJ & NZa, 2020).

3.3.3 Brancheorganisaties en Governancecodes zorg

Brancheorganisaties in de zorg³ hebben een belangrijke rol gespeeld in het ontwikkelen van governancecodes.

De Governancecode Zorg omvat richtlijnen voor goed bestuur en toezicht. Het is een vorm van zelfregulering om zorgorganisaties zelf verantwoordelijk te laten zijn voor het opstellen en naleven van goed bestuur en toezicht. Naleving van de code wordt door externe toezichthouders en zorgverzekeraars als essentieel beschouwd voor alle soorten zorgorganisaties. Ook voor kleine zorgorganisaties en Universitaire Medische Centra die in de code apart genoemd worden.

Governancecodes spelen een belangrijke rol in het normeren van intern toezicht. Ze geven richting aan wat in een bepaalde periode als ‘goed bestuur en toezicht’ wordt beschouwd. Ze zijn zowel een uitwerking van wettelijke kaders als een richtlijn voor gedrag dat maatschappelijk verwacht wordt (CBB, 2013; Goodijk, 2014; Houwen & Burm, 2025). De onderliggende aanname is dat naleving van de code bijdraagt aan het gewenste gedrag en vertrouwen wekt bij de buitenwereld (Putters & Van de Veerdonk, 2012).

De eerste Zorgbrede Governancecode trad op 1 januari 2006 in werking. Deze versie bevatte vooral bepalingen over de taak en samenstelling van bestuur en toezicht, het voorkomen van belangenverstrengeling en de betrokkenheid van belanghebbenden (Brancheorganisaties Zorg (BoZ)³, 2005; Goodijk, 2014). In de jaren die volgden werd de code herhaaldelijk geactualiseerd, telkens in reactie op maatschappelijke ontwikkelingen of verwachtingen, zoals het bevorderen van professionaliteit van bestuur en toezicht als reactie op incidenten in de zorg en de verdere invoering van geregleerde marktwerking als gevolg van de verdergaande decentralisatie in 2015 (BoZ, 2010, 2017, 2022).

De eerste codes waren sterk ‘rule-based’: ze bestonden uit concrete gedragsregels waaraan moest worden voldaan. In de praktijk leidde dit echter vaak tot afvinkgedrag, waarbij aan de letter van de code werd voldaan, maar niet aan de geest ervan. Als reactie hierop werd in 2017 de koers verlegd: de code werd ‘principle-based’ en het principe van ‘pas toe of leg uit’ werd vervangen door ‘pas toe en leg uit’. Daarmee werd de nadruk gelegd op verantwoording over het toepassen van de principes en volstond het niet meer om alleen verantwoording af te leggen over de afwijkingen (Blokdijs & Goodijk, 2011; BoZ, 2010, 2017; Goodijk, 2014).

De versie van 2017 introduceerde zeven kernprincipes: goede zorg, waarden en normen, invloed van belanghebbenden, inrichting van governance, goed bestuur, verantwoord toezicht en continue ontwikkeling. Deze leidende principes moesten

³ ActiZ, de Nederlandse ggZ, NFU, NVZ en VGN werken samen in de vereniging Brancheorganisaties Zorg (BoZ).

bestuurders en toezichthouders uitnodigen tot een inhoudelijk gesprek over hun functioneren en onderlinge samenwerking. De code verwees expliciet naar de maatschappelijke opdracht van zorgorganisaties, al werd deze slechts beperkt uitgewerkt. Voorts benadrukte de code het belang van goede informatievoorziening: de raad van bestuur moet de raad van toezicht tijdig, volledig en op eigen initiatief informeren (BoZ, 2017, 2022; NVTZ, 2018b).

De verantwoordelijkheid van de raad van toezicht, zoals vastgelegd in de code, sluit aan bij het wetsvoorstel Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) uit 2016. Daarin staat dat de raad van toezicht verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken in de zorginstelling. De raad dient zich daarbij te richten op het belang van de zorgorganisatie, vanuit het perspectief van het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de zorginstelling en de centrale positie van de cliënt daarin (Tweede Kamer, 2016). Ook werd in dit wetsvoorstel een algemene informatieplicht voor bestuurders geïntroduceerd, waarvan de uitwerking terug te vinden is in de Zorgbrede Governance-code van 2017. De Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen is op 1 juli 2021 in werking getreden.

Uit een, op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), uitgevoerde evaluatie van de Zorgbrede Governancecode 2017 in 2020 blijkt dat zorgorganisaties de code grotendeels naleven, vooral de meer instrumentele onderdelen zoals functieverdeling en procedures (Governance Support, 2020). Wel is er ruimte voor verdere verbetering in het omgaan met meer ‘zachte’ aspecten zoals cultuur en gedrag⁴. De meest recente versie van de Governancecode (2022) speelt in op nieuwe ontwikkelingen zoals digitalisering, e-health, samenwerking in netwerken en duurzaamheid. De code biedt ruimte voor nieuwe vormen van governance omdat er steeds meer andere vormen van organisaties en samenwerkingsverbanden komen (BoZ, 2022; Houwen & Burm, 2025).

Door de verbinding van wettelijke kaders en maatschappelijke verwachtingen en ontwikkelingen spelen governancecodes, als veldnorm, een belangrijke rol in de totstandkoming van het discours rondom intern toezicht. De opeenvolgende governancecodes maken een verschuiving in het discours rondom intern toezicht zichtbaar: van het toepassen van regels naar eigen verantwoordelijkheid en reflectie op het toepassen van principes.

⁴ https://www.brancheorganisatieszorg.nl/nieuws_list/governancecode-zorg-stevige-impuls-voor-goed-bestuur/ pagina bezocht op 12-04-2025

3.3.4 Nederlandse Vereniging voor Toezichthouders in Zorg & Welzijn: NVTZ

In de ontwikkelingen rondom intern toezicht spelen naast wetgeving en governance-codes ook brancheorganisaties een belangrijke rol. In het bijzonder heeft de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (NVTZ) zich ontwikkeld tot een invloedrijke speler in het toezichtdiscours, door bij te dragen aan de professionalisering van intern toezicht en richtinggevend ontwikkelingen te adresseren.

In de overgangsfase van vrijwilligersbestuur naar het raad van toezichtmodel ontstond binnen de sector behoefte aan een platform voor uitwisseling van kennis en ervaring rond goed bestuur. Deze behoefte leidde in 1993 tot de oprichting van de Nederlandse Vereniging van Bestuurders in de Gezondheidszorg (NVBG), de voorloper van de NVTZ (NVTZ, 2018b). In die tijd bevond het vak van intern toezicht zich nog in een beginfase. Het aantal toezichthouders was beperkt en het traditionele bestuursmodel bestond vooral uit een vrijwilligersbestuur dat de directie en professionele managers aanstuurden (Ooijen, 2013).

Naarmate meer zorgorganisaties overstapten op het raad-van-toezichtmodel, groeide het besef dat toezichthouden een vak is dat specifieke competenties vereist en dat anders is dan het besturen van een zorgorganisatie⁵ (NVTZ, 2018b). De NVBG richtte zich meer en meer op interne toezichthouders en werd in 2007 de NVTZ, een brancheorganisatie met een expliciete focus op het ondersteunen van raden van toezicht. Dit gebeurde via publicaties, leergangen, netwerkbijeenkomsten en instrumenten ter versterking van de toezichtpraktijk⁵ (NVBG, 1993; NVTZ, 2007).

De bijdrage van de NVTZ aan het discours over intern toezicht kan verdeeld worden over verschillende perioden waarin de ontwikkeling van het intern toezicht door de tijd zich weerspiegelt. Hieronder worden deze perioden verkend aan de hand van diverse publicaties die door de NVTZ en haar voorloper de NVBG zijn opgesteld. Hoewel de indeling in periodes enigszins arbitrair is, liggen kenmerkende maatschappelijke wendingen of invloedrijke publicaties die richting gaven aan het denken over toezicht eraan ten grondslag. In elke periode is zichtbaar hoe de NVTZ maatschappelijke en zorginhoudelijke ontwikkelingen vertaalt naar interne toezichtpraktijken en hoe zij inkleuring geeft aan wetgeving en governancecodes zodat raden van toezicht hun toezichthoudende rol verantwoordelijk kunnen invullen (NVTZ, 2020b). Een overzicht van de publicaties per periode is opgenomen in bijlage A.

⁵ <https://www.nvtz.nl/kennisbank/toezichthouden-is-volwassen-geworden/> bezocht op 12-04-2025

3.3.4.1 Inrichting intern toezicht en positionering (1993 - 2011) - van informeel naar geformaliseerd toezicht

In de beginjaren van de NVTZ groeide zowel binnen de maatschappij als bij de overheid het besef dat raden van toezicht een essentieel onderdeel vormen van de governance van zorgorganisaties. Deze ontwikkeling ging gepaard met toenemende verwachtingen ten aanzien van het functioneren van toezichthouders. Er dreigde een kloof te ontstaan tussen enerzijds de verwachtingen van raden van toezicht en anderzijds de werkelijkheid van hun functioneren en onduidelijkheid over hun taken en verantwoordelijkheden (Goodijk & Blokdijk 2011, 2012; Minderman, 2012).

De NVTZ (toen nog NVBG) koos er daarom bewust voor om sterk in te zetten op deskundigheidsbevordering, door aandacht te besteden aan de inrichting en kaders van het intern toezicht met behulp van praktische hulpmiddelen, zoals voorbeeld-reglementen, modelstatuten, evaluatie-instrumenten en checklists. Tegelijkertijd werd inhoudelijk aandacht besteed aan thema's zoals werkgeverschap, honorering van bestuurders en informatievoorziening. Daarmee leverde de NVTZ een concrete bijdrage aan de formalisering van taken en verantwoordelijkheden van intern toezicht in de zorg (NVTZ, 2018b).

In het eerste decennium van deze eeuw namen de verwachtingen die aan toezichthouders werden gesteld sterk toe, onder andere door de introductie van gereguleerde marktwerking in 2006 en de eerste onderzoeken naar de werking van intern toezicht (Goodijk, 2012; Meurs & Schraven 2002, 2006). Een duidelijk profiel voor de interne toezichthouder dat richting kon geven aan de vele facetten van het intern toezicht in de zorg ontbrak. Het door de NVTZ opgestelde profiel 'Toezichthouder 2.0.2.0' beoogde een toekomstgericht en samenhangend beeld te schetsen van de rol en verantwoordelijkheden van interne toezichthouders in een veranderende zorgcontext. Opvallend in deze visie op de toekomst van het interne toezicht was dat toezicht niet langer primair als controle-functie werd gezien, maar als een verantwoordelijkheid in relaties tussen bestuurders, professionals en cliënten. Daarmee markeerde het profiel het einde van een periode gericht op taken en verantwoordelijkheden van het intern toezicht en het begin van een meer geprofessionaliseerde benadering van intern toezicht in de zorg (NVTZ, 2011).

3.3.4.2 Verdieping en verbreding (2012 - 2015) - resultaatgericht toezicht

Incidenten in de zorg en kritische rapporten van onder andere de Raad voor Volksgezondheid & Zorg (2009), de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) en de Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) waren de aanleiding om de focus op structuren en regels te verschuiven naar gedrag en reflectie. Daarnaast ontstond het besef dat effectief

intern toezicht meer moest omvatten dan financiële beheersing en een evaluatie van de gerealiseerde plannen. De aandacht werd verbreed naar de kwaliteit van zorg, gevolgd door thema's als calamiteiten en werkgeverschap⁵ (NVTZ, 2014b, 2018b).

In het rapport 'Tussen besturing en samenleving' (2014) riep de Wetenschappelijke Adviesraad van de NVTZ op om het intern toezicht niet enkel te richten op de raad van bestuur, maar ook op besturingsprocessen, de wisselwerking en interacties binnen de organisatie en op betrokkenheid van cliënten en andere belanghebbenden (NVTZ, 2014a). De interne toezichthouder werd aangesproken op zijn rol als kritische en betrokken gesprekspartner. In het rapport werd het intern toezicht geherdefinieerd en zette daarmee aan tot een verdere professionalisering van het intern toezicht.

3.3.4.3 Intern toezicht met dubbele oriëntatie (2016 - heden) - waardengericht toezicht

Waar intern toezicht in het begin van deze eeuw vooral in het teken stond van controle achteraf en toezicht op afstand, tekende zich meer en meer een praktijk af waarin de maatschappelijke opgave en betrokkenheid centraal stonden (NVTZ, 2016, 2018b). Die beweging valt te duiden als een antwoord op een snel veranderende samenleving, waarin wet- en regelgeving, nieuwe organisatievormen en maatschappelijke verwachtingen in beweging zijn. Deze context vroeg om heroriëntatie. Zo kreeg toezicht gaandeweg een dubbele oriëntatie: enerzijds op de continuïteit en kwaliteit van de eigen organisatie, anderzijds op de bredere maatschappelijke opdracht om zorg in-, voor- en met de samenleving te realiseren (NVTZ, 2014a; 2018b). Deze dubbele oriëntatie maakte het interne toezicht complexer.

In lijn met de Agenda Goed Bestuur van VWS (Tweede Kamer, 2015) benadrukte de NVTZ het belang van zelfregulering en de ontwikkeling van professionele standaarden voor intern toezicht in plaats van extra regelgeving en overheidsinterventies. In dit kader formuleerde de NVTZ drie kernwaarden van goed toezicht als leidraad voor permanente ontwikkeling van raden van toezicht. De drie kernwaarden omvatten 'goed beslagen ten ijs', 'transparantie' en 'evaluatie en reflectie' (NVTZ, 2017, 2018a). Deze benadering sloot aan bij de *Governancecode Zorg*, waarin onder meer is opgenomen dat toezichthouders hun deskundigheid en professionaliteit blijvend moeten ontwikkelen (BoZ, 2022: principe 7).

Aandacht voor het maatschappelijk belang heeft geleid tot een vierde rol boven op de drie traditionele rollen van de raad van toezicht: de 'hoeder van de dialoog'. Het doel van deze vierde rol is dat de raad van toezicht de maatschappelijke opdracht van de zorgorganisatie

in zijn toezicht meeneemt, door zijn samenstelling de maatschappij naar binnen brengt en de belangen van diverse belanghebbenden overweegt⁶ (NVTZ, 2024).

De NVTZ speelt een actieve rol in het vormgeven van het discours over intern toezicht in de zorg- en welzijnssector. Door ontwikkelingen in het veld en bredere maatschappelijke trends systematisch te volgen en te vertalen naar de context van toezichthoudende raden, draagt de vereniging bij aan het (her)definiëren van wat intern toezicht inhoudt en kan zijn. Deze vertaling krijgt gestalte via signalelementen, modelstatuten, handreikingen en bijeenkomsten die gericht zijn op betekenisgeving en positionering binnen veranderende contexten (NVTZ, 2020a, 2021). Daarmee fungeert de NVTZ niet alleen als kennisinstituut, maar verandert het de perceptie van intern toezicht. De beweging die hierin zichtbaar wordt, is echter nog geen algemene werkelijkheid. Veel raden van toezicht bevinden zich in een zoekproces, waarbij behoefte bestaat aan concrete voorbeelden, praktische richtlijnen en ruimte voor reflectie (NVTZ, 2019).

3.3.5 Richtinggevende trends en een toekomstbeeld van het intern toezicht

In publicaties van de Wetenschappelijke Adviesraad van de NVTZ in de periode van 2018-2025 wordt beschreven hoe maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in de zorgpraktijk gevolgen kunnen hebben voor het intern toezicht. Daarbij worden trends geschetst die haaks staan op het denken vanuit controle en risicobeheersing zoals dat gebruikelijk is in het op principaal-agent denken gebaseerde NPM. Door deze trends en de gevolgen ervan voor het intern toezicht te verkennen, wordt een beweging zichtbaar naar een interne toezichtpraktijk die niet langer primair is gericht op controle en beheersing, maar naar een benadering van vertrouwen en improvisatie (NVTZ, 2020a). Een aantal opvallende veranderingen wordt hieronder beschreven. Een eerste verandering betreft de manier van verantwoorden. De nadruk op meetbare prestaties in cijfers blijkt onvoldoende om recht te doen aan de complexiteit van zorgpraktijken, waarin relaties en professionele afwegingen minstens zo bepalend zijn voor de kwaliteit van zorg (Stoopendaal, 2008; Van Dalen, 2012). Het loslaten van de nadruk op meetbare prestaties, een kenmerk van NPM, blijkt in de praktijk niet eenvoudig. Wie wil breken met de logica van NPM, moet niet alleen anders gaan verantwoorden, maar ook een verandering teweegbrengen bij degene die om die verantwoording vraagt (Steccolini, 2019). Wat nodig is, is een herbezinning op verantwoording, waarin meer aandacht is voor vormen van verantwoording waarin niet alleen meetbare kwaliteit, maar ook de beleving van kwaliteit ('merkbare' kwaliteit) een plaats krijgt. De zogenaamde merkbare

⁶ <https://www.zorgvisie.nl/trends-in-rvt-land-van-ambassadeur-naar-hoeder-van-de-dialoog/bezocht-op-30-07-2025>

kwaliteit laat zich moeilijk in cijfers vangen. Voor intern toezicht betekent dit een fundamentele verschuiving van controleren naar het voeren van een betekenisvolle dialoog over wat in de gegeven context ‘goede zorg’ is (NVTZ, 2019). Toezichthouders zullen moeten leren omgaan met onzekerheid en onvoorspelbaarheid (NVTZ, 2019).

De toename van het aantal mensen met complexe, langdurige zorgvragen leidt tot een toenemende noodzaak voor zorgorganisaties om over de grenzen van domeinen samen te werken. Deze tweede verandering richting organisatienetwerken of interorganisationale samenwerkingsverbanden vraagt om een heroriëntatie op wat en op wie toezicht wordt gehouden. Organisaties opereren steeds vaker in netwerken waarin het realiseren van maatschappelijke belangen afhankelijk is van samenwerking. Intern toezicht kan zich dan niet beperken tot de interne prestaties van één organisatie, maar moet ook oog hebben voor de bijdrage aan maatschappelijke vraagstukken van de eigen organisatie in het netwerk (Minkman et al., 2017). Deze beweging naar samenwerking vraagt om een meer situationele en adaptieve vorm van intern toezicht waarbij de maatschappelijke opgave als leidraad dient in plaats van een hiërarchisch en op controle gebaseerd intern toezicht (Minkman et al., 2017; NVTZ 2019, 2021).

In dit licht wint het idee van *opgavegericht werken* aan betekenis. Daarbij is het vertrekpunt niet langer het organisatiebelang, maar verschuift het perspectief naar het gezamenlijk realiseren van maatschappelijke waarde, zowel binnen als over organisaties heen (NVTZ, 2019, 2020b, 2021). Deze ontwikkeling vraagt ook om een herpositionering van de relatie tussen bestuur en toezicht. Deze relatie verschuift van een relatie tussen twee losse entiteiten naar een relatie die opgevat kan worden als een strategisch partnerschap. In een dergelijke relatie is de raad van toezicht niet slechts controlerend, maar ook verbindend en reflectief (Goodijk, 2017; NVTZ, 2020b; Van Dijk et al., 2019). Binnen dat partnerschap blijft de raad van toezicht onafhankelijk en kritisch, maar verschuift het accent naar meedenken over de richting en de koers van de organisatie (Van Dijk et al., 2019).

In haar visie op intern toezicht ‘Toezien in een veranderende samenleving’ (NVTZ, 2025) vertaalt de NVTZ de bovenstaande veranderingen als een oproep aan het intern toezicht om los te komen van de op compliance en beheersing gerichte logica van NPM en zich te ontwikkelen tot een toekomstgerichte praktijk met oog voor complexiteit (NVTZ, 2025).

De genoemde veranderingen hebben een grote invloed op het discours van het interne toezicht. De ontwikkeling van een dergelijk discours is het resultaat van een complex spel tussen instituties, kennispraktijken en ideeën, waarin gevestigde opvattingen worden gereproduceerd én uitgedaagd.

Tegelijkertijd blijkt het niet eenvoudig om los te komen van verankerde denkkaders, die hun wortels hebben in theoretische besturingsbenaderingen zoals de principaal-agenttheorie. Een werkelijk ander begrip van intern toezicht vraagt dan ook om afstand te nemen van vanzelfsprekendheden uit de NPM-beweging. De overgang naar een ander begrippenkader is echter geen simpele kwestie van keuze. Het raakt aan diep ingesleten overtuigingen en theoretische voorkeuren (Steccolini, 2019). In het licht van deze paradigmaverkleving (Engbers, 2020) dringt zich de vraag op of in bestaande of alternatieve theoretische benaderingen aanknopingspunten liggen om intern toezicht anders te begrijpen en vorm te geven.

3.4 Afsluitende opmerkingen

De ontwikkeling van het intern toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg laat een verandering zien. Waar de nadruk lange tijd vooral lag op controle op afstand en risicobeheersing, ontstaat geleidelijk meer aandacht voor dialoog, strategisch partnerschap en maatschappelijke betrokkenheid (Goodijk, 2017; NVTZ & NVZD, 2024; Van Dijk et al., 2019). Het toezicht is daarmee aan het verschuiven van een smalle, functionele taakopvatting naar een bredere maatschappelijke rol, waarin ook toekomstgerichtheid en maatschappelijke waarde centraal staan (Goodijk, 2017; Van Dijk et al., 2019). Toch wordt in de praktijk door raden van toezicht maar ook door belanghebbenden nog vaak vastgehouden aan een toezichtrol die sterk beïnvloed is door het NPM-denken, waarin toezicht gehouden wordt op representaties van werkelijkheid en de interne gerichtheid centraal staat (Steccolini, 2019; Vosselman, 2011). Daarmee ontstaat een spanning: intern toezicht moet zich verhouden tot een steeds bredere waaier aan maatschappelijke thema's, maar blijft veelal gegrondvest in een beperkte logica die de complexiteit van de zorgpraktijk onvoldoende recht doet (BoZ, 2017, 2022; NVTZ, 2025). Dit voedt de gedachte dat de huidige inrichting van het intern toezicht ontoereikend is. Het toezicht is niet alleen intensiever en complexer geworden omdat het aantal thema's toeneemt, maar ook omdat deze in hun onderlinge samenhang beoordeeld moeten worden. Bovendien kan het intern toezicht zich niet meer beperken tot de eigen organisatie, maar moet het bijdragen aan bredere maatschappelijke opgaven die in samenwerkingsverbanden of netwerken worden opgepakt (Buiting & Orie, 2023; Lapsley & Miller, 2024). Dat vraagt niet alleen om een ander handelingsrepertoire, maar ook om een fundamenteel ander denkkader dat leidt tot een ander begrip van wat toezicht is en zou kunnen zijn (Steccolini, 2019). Daarbij rijst de vraag welk theoretisch perspectief wél recht kan doen aan de dynamiek en de verwevenheid van intern toezicht en zorg. Het gaat erom voorbij te gaan aan het idee van toezicht als een vaststaande functie die buiten of boven de praktijk staat.

Raden van toezicht hebben niet alleen effect op het primaire proces via het bestuur van een zorgorganisatie. Ook door minder zichtbare relaties en processen is er een wederzijdse beïnvloeding tussen de interne toezichtpraktijk en de zorgpraktijk. Een dergelijke wisselwerking bestaat uit meer dan contact en communicatie alleen.

Daarom staat in het volgende hoofdstuk een alternatieve theoretische benadering op intern toezicht centraal: praktijktheorie. Praktijktheorie maakt het mogelijk de relatie tussen interne toezichtpraktijken en zorgpraktijken te begrijpen als een dynamisch en wederkerig proces, waarin toezicht niet alleen invloed uitoefent op de zorg, maar er ook mede door wordt gevormd (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002, 2005a).



4.

Praktijken, materiële objecten en het sociale: Schatzki's praktijktheorie

In de literatuur over intern toezicht worden drie theoretische perspectieven vaak aangehaald: de principaal-agenttheorie, de stewardshiptheorie en het stakeholderperspectief. Van deze drie lijkt vooral de principaal-agenttheorie dominant te zijn in de inrichting van het intern toezicht (Van Ees et al., 2009; Wassink, 2024). Gesuggereerd wordt dat de aannames uit de principaal-agenttheorie niet op alle managers (mensen) van toepassing zijn (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Daarom zijn aanvullende perspectieven zoals stewardshiptheorie en het stakeholderperspectief geïntroduceerd (Van Ees et al., 2009; Wassink, 2024).

Belangrijk daarbij is dat geen van deze drie theorieën een normatief kader biedt voor de inrichting en werking van intern toezicht, noch een verklaring geeft voor wat er in de feitelijke ontwikkeling van intern toezicht is gebeurd. Met andere woorden; het gaat niet specifiek om verklaring of toepassing. Waar het wel om gaat is dat elk van deze theorieën in zekere zin performatief is. Met name inzichten uit de principaal-agenttheorie (afspraken, monitoring, systeemprikkels en informatieasymmetrie) zijn erin geslaagd zich met het fenomeen toezicht te verbinden (Van Ees et al., 2009; Wassink, 2024); zie ook hoofdstuk 2. Maar ook inzichten uit de 'stewardship'-theorie (vertrouwen, belang van intrinsieke motivatie) en het 'stakeholders' perspectief (afweging van diverse belangen) hebben zich geleidelijk in het intern toezicht genesteld. Wat deze theoretische perspectieven gemeen hebben, is dat zij intern toezicht begrijpen vanuit vooraf betekenisvol gepositioneerde entiteiten,

zoals de raad van toezicht en de raad van bestuur, en hun relaties. De nadruk ligt daarbij vooral op onderlinge menselijke verhoudingen, en op beïnvloeding van het gedrag van bestuurders en toezichthouders. In deze perspectieven staat de formele rolverdeling centraal, maar de processen en praktijken waarin intern toezicht feitelijk gestalte krijgt blijven grotendeels buiten beeld (Bezemer et al., 2012; Davis et al., 1997; Goodijk, 2022; Vosselman, 2011; Wassink, 2024). Zo wordt bijvoorbeeld wel verondersteld dat een raad van toezicht controle uitoefent op basis van informatie die door de raad van bestuur wordt aangeleverd, maar wordt niet zichtbaar gemaakt hoe dat in de praktijk gebeurt: welke documenten daadwerkelijk worden besproken, hoe vragen worden gesteld, welke interacties in vergaderingen plaatsvinden, of hoe informele gesprekken bijdragen aan toezicht. Juist die alledaagse activiteiten blijven in de drie genoemde perspectieven onderbelicht.

In vergelijking met de eerder besproken perspectieven, die vooral uitgaan van entiteiten (actoren) en hun onderlinge relaties, richt een praktijktheoretisch perspectief zich op praktijken als primaire analyse eenheid. Een praktijk kan worden opgevat als een geheel van alledaagse activiteiten in samenhang met regels, gewoonten en objecten. Het gaat in een praktijktheoretisch perspectief niet om het beschrijven van activiteiten die een individu onderneemt, maar om hoe activiteiten tot stand komen in wisselwerking met elkaar en met hun bredere sociale context. Praktijktheorie verbindt zo het niveau van dagelijkse activiteiten met bredere sociale structuren. Dagelijkse activiteiten brengen structuren voort zoals een gedeeld begrip van wat belangrijk is om te doen, gewoonten en regels. Die structuren beïnvloeden op hun beurt activiteiten (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002). In een praktijktheoretisch perspectief verschuift de benadering van formele rolverdelingen en directe gedragsbeïnvloeding naar de manier waarop intern toezicht als praktijk verbonden is met andere praktijken. Daarmee kan zichtbaar worden gemaakt hoe intern toezicht verweven is met zorgpraktijken en hoe diverse objecten en subjecten zich in het samenstel ('meshwork') manifesteren.

Het doel van dit hoofdstuk is om de fundamentele uitgangspunten van praktijktheorie, in het bijzonder van Schatzki's 'site ontology', te verduidelijken en de keuze voor deze specifieke praktijktheorie te beargumenteren. Dit hoofdstuk begint met de ontstaansgeschiedenis van praktijktheorieën in de sociale wetenschappen. Een praktijktheoretische benadering wordt gepositioneerd als het midden tussen individualistische en collectivistische (ontologische) benaderingen in de sociale wetenschappen [4.1]. Vervolgens wordt de ontwikkeling van praktijktheorieën beschreven met behulp van een indeling in drie generaties van praktijktheorieën [4.2]. In het derde deel van dit hoofdstuk wordt Schatzki's 'site ontology' beschreven

[4.3], waarna in het vierde deel Schatzki's positie binnen de drie generaties wordt toegelicht [4.4]. Schatzki's aanpak is niet zonder kritiek; het vijfde deel van dit hoofdstuk gaat daarop in [4.5]. Tenslotte worden de belangrijkste kernpunten uit dit hoofdstuk samengevat en wordt beschreven hoe de praktijktheoretische benadering van Schatzki leidt tot een beter begrip van de interne toezichtpraktijk [4.6].

4.1 Praktijktheorie: een ontologische verschuiving

Het ontstaan en de ontwikkeling van praktijktheorieën kan historisch gezien worden geplaatst in twee belangrijke intellectuele bewegingen. In de eerste beweging die in de loop van de 20e eeuw ontstond, werd 'praktijk' in de zin van menselijk handelen in het dagelijks leven het vertrekpunt van veel studies in de sociale wetenschappen. Praktische kennis werd meer en meer geherwaardeerd als essentieel voor het begrijpen van menselijke activiteiten en sociale interacties (Feldman & Orlikowski, 2011; Lammi, 2018). Voordien werd praktische kennis voornamelijk gezien als een toepassing van theoretische inzichten (Nicolini, 2012). De tweede beweging, die bekend staat als de 're-turn to practice', is ontstaan uit kritiek op de strikte scheiding tussen individualistische en collectivistische benaderingen in de sociale wetenschappen. Beide benaderingen neigen ernaar om de complexiteit van menselijke interacties en de verwevenheid van het individu met zijn sociale context te vereenvoudigen (Lammi, 2018; Reckwitz, 2002). De individualistische benadering verklaart sociale fenomenen uit het handelen van en de interactie tussen autonome, rationele individuen, terwijl de collectivistische benadering sociale fenomenen verklaart uit structurele of culturele normen.

Een vroege poging om deze tweedeling te overstijgen vinden we bij Giddens (1984), die met zijn structuratietheorie betoogt dat structuur en handelen niet los van elkaar kunnen worden begrepen. Volgens Giddens zijn structuren zowel het medium als het resultaat van menselijk handelen: individuen handelen binnen bestaande regels en hulpbronnen, maar reproduceren of transformeren die structuren tegelijkertijd. Daarmee levert hij een belangrijke bijdrage aan het denken over de wederkerige relatie tussen individu en maatschappij, die later ook centraal komt te staan in praktijktheorieën. Tegelijkertijd is er kritiek op Giddens' benadering: zijn theorie wordt vaak gezien als te abstract en moeilijk toepasbaar in empirisch onderzoek. Hierdoor bleef de kloof tussen theorie en analyse grotendeels bestaan, wat ruimte liet voor de eerste generatie praktijktheoretici om het concept van 'praktijk' concreter te positioneren als brug tussen individueel gedrag en sociale structuren (Englund, Gerdin en Burns, 2011; Roberts & Scapens, 1985; Schatzki, 2002, 2003, 2005b; Vaara

en Whittington, 2012). Daarmee werden de grondslagen gelegd voor de ontwikkeling van allerlei praktijktheorieën.

4.1.1 Praktijktheorie: een middenweg tussen individualisme en collectivisme

In een *individualistische benadering* zijn de eigenschappen, het gedrag van het individu en de interacties tussen individuen het vertrekpunt om de sociale werkelijkheid te begrijpen en te analyseren. Individen worden gezien als autonome, rationele entiteiten (de mens wordt daarbij vaak beschouwd als 'Homo Economicus') die veelal hun eigen doelen en belangen nastreven (Reckwitz, 2002). De sociale context voor de individuele gedragingen bestaat in het individualisme uit de relatie tot andere individuen (Schatzki, 2002, 2003, 2005a). Individen zijn afhankelijk van elkaar, maar zijn zelden onlosmakelijk met elkaar verbonden. Individualistische benaderingen beschouwen sociale fenomenen (bijv. intern toezicht) als resultaten van individuele handelingen en interacties, vaak met weinig aandacht voor de bredere historische, structurele en culturele contexten waartegen die handelingen en interacties plaatsvinden. Dit perspectief kan de verklaring van sociale veranderingen belemmeren, omdat deze vaak voortkomen uit collectieve processen (Lammi, 2018; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002, 2005a). In de zorgcontext kan dit betekenen dat intern toezicht wordt gezien als het resultaat van keuzes en handelingen van afzonderlijke toezichthouders of bestuurders. Het functioneren van het intern toezicht zou dan volledig bepaald kunnen worden door de persoonlijke stijl of inzet van een intern toezichthouder. Daarbij zou echter buiten beeld blijven dat dit intern toezicht ook wordt gevormd door factoren als landelijke governancecodes, de rol van de IGJ, maatschappelijke discussies over verantwoording in de zorg en de interne dynamiek van zorgteams.

Collectivistische benaderingen verklaren sociale fenomenen uitsluitend vanuit sociale structuren, normen en waarden (Reckwitz, 2002). Het individu (de mens [nu gezien] als 'Homo Sociologicus') wordt geacht te handelen in overeenstemming met de collectieve normen en voert bepaalde rollen uit binnen zijn sociale structuur en context (Reckwitz, 2002; Schatzki, 2003, 2005a). Een collectivistische benadering kan leiden tot stereotypering, doordat groepen of instituties worden beschreven in algemene termen zonder oog voor de diversiteit van situaties en handelingswijzen (Lammi, 2018; Schatzki, 2003, 2005a). Daarmee wordt bijvoorbeeld gesproken over de raad van toezicht of de zorginstelling alsof deze overal op dezelfde manier functioneren, terwijl lokale omstandigheden en dagelijkse interacties sterk kunnen verschillen. Zo kan men stellen dat raden van toezicht in de zorg altijd afstandelijk opereren, terwijl er in de praktijk grote variatie bestaat: sommige raden zoeken actief contact met

zorgteams, andere blijven vooral bij (financiële) rapportages. Zoals individualistische benaderingen tekortschieten door sociale fenomenen te reduceren tot keuzes en gedragingen van individuen, reduceren collectivistische benaderingen door hele groepen in één profiel te vangen. In beide gevallen blijven de lokale, alledaagse praktijken waarin intern toezicht en zorg feitelijk vorm krijgen buiten beeld.

Alhoewel specifieke sociale structuren zoals maatschappijen, klassen of sociale systemen belangrijk zijn, zijn zij volgens praktijktheoretici onlosmakelijk verbonden met praktijken. Het zijn juist de praktijken waarin sociale structuren tot ontwikkeling komen (Cox 2012; Schatzki, 1996, 2002, 2005a).

Praktijktheorieën bieden een middenweg tussen individualisme en collectivisme. Waar individualistische benaderingen sociale fenomenen terugbrengen tot individuen en hun interacties en collectivistische benaderingen de nadruk leggen op structuren en instituties, neemt praktijktheorie praktijken als uitgangspunt. Een praktijk kan worden opgevat als een samenhang van handelingen, gewoonten, regels en objecten die tot stand komen in een context van bredere structuren, zoals normen, waarden en culturele verwachtingen (Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002, 2005a).

Praktijktheorieën zien individuen en hun activiteiten en sociale structuren als onderling verbonden elementen. Structuren hangen niet los boven mensen. Individuele handelingen komen tot stand door sociale structuren en tegelijkertijd hebben individuele handelingen het vermogen om sociale structuren te reproduceren en te transformeren. Praktijken spelen een sleutelrol in deze dynamische wederzijdse relatie tussen individuen en sociale structuren (Nicolini, 2012; Nicolini & Monteiro, 2017; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002, 2005a, 2018). Daarmee maakt praktijktheorie het mogelijk om zowel alledaagse activiteiten als sociale structuren en de relatie tussen beiden te begrijpen (Gherardi & Laasch, 2022; Loscher, Splitter & Seidl, 2019; Nicolini & Monteiro, 2017; Reckwitz, 2002, 2017; Schatzki, 2003, 2005a, 2006, 2018).

Door praktijken het ontologische primaat te geven verschuift het perspectief. De sociale werkelijkheid verschijnt niet als een optelsom van eigenschappen van en interacties tussen individuen, of als een abstracte structuur die boven mensen hangt, maar als een samenhang van praktijken die zich voortdurend ontvouwt (Gherardi & Laasch, 2022; Loscher et al., 2019; Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002, 2017; Schatzki, 2018; Vaara & Whittington, 2012). Zo wordt bijvoorbeeld de sociale werkelijkheid van het intern toezicht niet begrepen als een formele 'contractuele' rolverdeling tussen bestuurders en interne toezichthouders (de structurele kant), maar als een web van zorgpraktijken en toezichtpraktijken, een web waarin subjecten zoals

zorgverleners en toezichthouders, maar ook allerlei objecten (hardware en software) in betekenisvolle posities worden geplaatst. Deze verwevenheid zal later, in de casuspraktijken van intern toezicht en zorg, verder worden verduidelijkt.

Praktijktheoretici gebruiken het concept praktijken om recht te doen aan de complexiteit van de sociale werkelijkheid door zichtbaar te maken hoe individuele activiteiten, structuren en objecten onlosmakelijk met elkaar verweven zijn (Loscher et al., 2019; Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002, 2017; Schatzki, 2018; Vaara & Whittington, 2012).

4.2 Generaties van praktijktheorieën

Er zijn verschillende praktijktheorieën. Er kan gesproken worden over een familie van praktijktheorieën met diverse generaties. Alhoewel de verschillende praktijktheoretici uiteenlopende opvattingen hebben met betrekking tot de definitie van het concept 'praktijk', de samenstellende elementen ervan en de manier waarop een praktijk georganiseerd is, is er een aantal algemene kenmerken dat door alle generaties praktijktheorieën gedeeld wordt (Miettinen, Samra-Fredericks & Yanow, 2009; Nicolini 2012; Schatzki, 2005b, 2018):

- Praktijken zijn de primaire eenheid van analyse;
- Interactie tussen individuen en structuren: erkenning van de wederzijdse beïnvloeding van individueel handelingsvermogen en sociale structuren;
- Overbrugging van dualismen: praktijktheorieën willen bestaande dualismen overbruggen, zoals individualisme-collectivisme, materie-cultuur en natuur-cultuur;
- Aandacht voor menselijke activiteiten in het dagelijks leven, maar die menselijke activiteiten zijn onlosmakelijk verbonden met structuren en objecten (Nicolini 2012; Nicolini & Monteiro, 2017; Reckwitz, 2002).

Onderstaande indeling in generaties illustreert de ontwikkeling van praktijktheorieën. Elke generatie bouwt voort op de inzichten van voorgaande generaties, terwijl zij nieuwe dimensies introduceert die de begripsvorming van sociale praktijken verrijken.

4.2.1 Eerste generatie praktijktheorieën

De eerste generatie van praktijktheorieën, ontstaan in de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw, heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de sociale wetenschappen door zich te richten op het overbruggen van het dualisme tussen individualisme en collectivisme. In plaats van te focussen op individuele acties of sociale structuren als afzonderlijke en tegenstrijdige entiteiten, benadrukken

deze praktijktheorieën de verbondenheid tussen beide. De focus op de complexe wederzijdse relatie waarin individuen sociale structuren zowel activeren als (re) produceren levert een belangrijke bijdrage aan het zogenaamde 'structure-agency' debat (Nicolini, 2012; Schatzki, 2005b, 2012).

Een belangrijke theoretische bijdrage van deze eerste generatie is de structuratie-theorie ('structuration theory') van Giddens, waaraan ik al eerder refereerde. In deze theorie zijn individueel handelingsvermogen ('human agency') en sociale structuren twee kanten van dezelfde medaille; in wisselwerking met elkaar vormen zij een twee-eenheid van structuur, een 'duality of structure' (Englund et al., 2011; Giddens, 1984; Schatzki, 2005b). Structuren zijn tegelijkertijd de 'input' en de 'output' van praktijken; zij maken individuele handelingen mogelijk maar zijn tegelijkertijd beperkingen voor die handelingen (Roberts & Scapens, 1985). Sociale structuren zijn volgens Giddens niet zozeer expliciete instructies, maar vormen eerder een praktisch inzicht waarop mensen terugvallen in hun handelen, waardoor ze lastig eenduidig te formuleren zijn (Lammi, 2018). Het gaat dus om structuren die zich nestelen in de 'human mind'. Individuen steunen op deze structuren in hun interacties, waardoor deze structuren de interactie organiseren. Tegelijkertijd reproduceren of transformeren individuen de structuren door hun handelingen, hetgeen resulteert in een cyclisch proces van structurering ofwel 'structuration' (Englund et al., 2011; Roberts & Scapens, 1985; Schatzki 2005b; Vaara en Whittington, 2012). In de structuratietheorie wordt het reflexieve potentieel van het individu benadrukt: een individu kan zijn acties overwegen en aanpassen. Hierdoor is het individuele handelen niet volledig voorspelbaar en kunnen sociale systemen zowel stabiel blijven als veranderen (Englund et al., 2011).

Parallel aan de structuratietheorie heeft Bourdieu (onder andere) het concept 'habitus' geïntroduceerd. 'Habitus' (zoals het 'gevoel voor het spel' zoals dat ervaren wordt in sport) verwijst naar diepgewortelde onbewuste gewoonten, houdingen en gedragspatronen van individuen die gevormd zijn door eerdere ervaringen en bestaande sociale en culturele contexten. 'Habitus' fungeert als een soort 'tweede natuur', die onbewust gedrag en percepties stuurt, waardoor individuen op specifieke manieren reageren en interacteren binnen verschillende sociale settings (Bourdieu, 1990; Nicolini, 2012; Schatzki, 1997). In de regulering van het dagelijks leven en de beïnvloeding van de sociale positie van individuen werkt 'habitus' samen met wat Bourdieu 'capital' noemt (materiële, sociale, culturele en symbolische bronnen, zoals eigendommen, status of geloofwaardigheid) en 'field' (de sociale arena's waarin individuen navigeren zoals hoger onderwijs, kunst, religie, politiek). De interactie tussen 'habitus', 'capital' en 'field' maakt dat individueel handelen niet alleen tot stand komt door sociale structuren. De

actieve deelname van individuen door binnen de beperkingen van deze structuren naar praktische oplossingen te zoeken draagt bij aan de totstandkoming van die sociale structuren (Bourdieu, 1990; Nicolini, 2012; Schatzki 1997).

Hoewel de structuratietheorie en het concept 'habitus' beide de wederzijdse afhankelijkheid tussen individueel handelingsvermogen en structuren benadrukken, leggen ze de nadruk op verschillende aspecten van deze afhankelijkheid (Lammi, 2018; Nicolini, 2012). De structuratietheorie benadrukt de mogelijkheid van reflexiviteit en van het veranderingspotentieel van het individu, terwijl 'habitus' de onbewuste, diepgewortelde patronen van denken, voelen en handelen belicht, die minder vatbaar zijn voor verandering.

4.2.2 Tweede generatie praktijktheorieën

De tweede generatie praktijktheoretici is actief sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw. Evenals de eerste generatie theoretici legt zij het ontologisch primaat bij praktijken en overbrugt zij het dualisme tussen 'structure' (sociale structuur) en 'agency' (individueel handelingsvermogen) (Lammi, 2018; Reckwitz, 2017; Schatzki 2005b). Daarenboven streeft de tweede generatie praktijktheoretici naar een overbrugging van het dualisme tussen materie en cultuur (Reckwitz, 2017). De visie op het individu verandert, ook in vergelijking tot de eerste generatie praktijktheorieën. Het individu wordt gezien als een geheel van lichamelijke en mentale activiteiten, kennis en intenties. Handelingen komen niet vooral voort uit persoonlijke doelen in the 'human mind', het hoofd van het individu (zoals individualistische benaderingen stellen) en ook niet vooral uit sociale normen (zoals collectivistische benaderingen benadrukken), maar uit gezamenlijk gedeelde manieren van handelen (Reckwitz, 2002). Individueel gedrag is voornamelijk gebaseerd op routinematige gedragingen die uit praktijken (sociaal gedeelde manieren) voortvloeien. Reckwitz (2002) definieert een praktijk in dit verband als volgt:

“a routinized type of behaviour which consists of several elements, interconnected to one other: forms of bodily activities, forms of mental activities, ‘things’ and their use, a background knowledge in the form of understanding, know-how, states of emotion and motivational knowledge” (Reckwitz, 2002, p. 249).

Veranderingen in routines kunnen optreden wanneer individuen geconfronteerd worden met situaties die een tekort in hun kennis onthullen (Reckwitz, 2002). Hoewel het individu ten opzichte van eerste generatie praktijktheorieën minder centraal staat in de wederzijdse relatie tussen dagelijkse activiteiten en sociale structuren, blijft het individu belangrijk vanwege zijn vermogen om specifieke handelingen uit

te voeren. Individuen zijn evenwel niet autonoom. Zij zijn dragers van praktijken en functioneren als een soort 'kruispunt' van meerdere praktijken, die zij uitvoeren en die hen typeren (Reckwitz, 2002).

Binnen deze generatie wordt Theodore Schatzki vaak gezien als een van de belangrijkste denkers, omdat hij met zijn 'site ontology' praktijken verbindt met de materiële en sociale context ('sites') waarin zij plaatsvinden en daarmee een theoretisch raamwerk biedt voor het begrijpen van sociale complexiteit (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002). In deze ontologie worden praktijken gedefinieerd als "*organized, open-ended spatial-temporal manifolds of actions*" (Schatzki, 2005a, p. 471). Voorbeelden van praktijken die Schatzki aanhaalt zijn koken, online handelen of het beoordelen van essays. Praktijken omvatten georganiseerde activiteiten van individuen (Nicolini, 2012; Schatzki, 2006). Terwijl praktijken tot stand komen door activiteiten van individuen, worden ze tegelijkertijd georganiseerd door (onzichtbare) structuren. Die structuren zijn een gedeeld begrip van wat passend is binnen een specifieke praktijk (Schatzki, 2006).

In de tweede generatie praktijktheoretici is de fysieke wereld (materie) niet alleen een passieve achtergrond voor (inter)acties. Zij is in meer of mindere mate verwickeld met praktijken. Materie en cultuur zijn onderling afhankelijk en zijn essentieel voor de totstandkoming van sociale praktijken (Reckwitz, 2017; Schatzki 2005b). Iedere tweede generatie praktijktheoreticus tracht op zijn of haar eigen wijze de materiële dimensie van praktijken te benaderen (Reckwitz, 2017; Schatzki, 2005b) door ofwel materiële objecten en hun gebruik als een essentieel element van praktijken te beschouwen (Gherardi, 2021; Orlikowski, 2007, 2009; Orlikowski & Scott, 2008, 2014; Reckwitz, 2002, 2017) ofwel materie buiten praktijken te plaatsen, zij het wel onlosmakelijk verbonden met die praktijken (Schatzki, 2002, 2005a, 2010a, 2012).

Echter, alhoewel materie essentieel is in de uitvoering van praktijken, ligt de kern van het handelingsvermogen ('agency') bij het menselijk individu. Materiële objecten hebben geen handelingsvermogen zoals individuen dat wel hebben (Schatzki, 2002, 2005a, 2010, 2012).

4.2.3 Derde generatie praktijktheorieën

De derde generatie praktijktheoretici beargumenteert dat individuen én materie actieve deelnemers zijn in de totstandkoming van de sociale werkelijkheid, zonder primaat toe te kennen aan één van beide. In de totstandkoming van sociale praktijken zijn materiële objecten, zoals artefacten en technologieën, even invloedrijk als individuen (Gherardi, 2021; Schatzki 2005b; Vosselman & de Loo, 2023). Hierdoor verschuift materie als element dat bemiddelt naar een element dat constitutief

is en verstrengeld is binnen praktijken (Gherardi, 2021). De introductie van het begrip ‘sociomaterialiteit’, zonder verbindingsstreepje, door derde generatie praktijktheoretici benadrukt deze verschuiving. Sociomaterialiteit suggereert de verstrengeling van subjecten (mensen) en objecten (materiële elementen) (Orlikowski, 2007, 2009; Orlikowski & Scott 2008, 2014) en impliceert dat het sociale en het materiële niet te scheiden zijn (Gherardi, 2021).

Een ander belangrijk concept van de derde generatie praktijktheoretici is het concept van *intra-actie*. Intra-actie verwijst naar de voortdurende wisselwerking tussen subjecten en objecten die met elkaar verstrengeld zijn en die voortdurend in ontwikkeling zijn. Intra-actie moet goed worden onderscheiden van interactie. Van het laatste is sprake als de subjecten en objecten met elkaar in verbinding treden als compleet gescheiden en onafhankelijke entiteiten (Barad, 2007). *Verstrengeling* impliceert een fundamentele wederzijdse afhankelijkheid waarbij entiteiten, inclusief mensen en materie, niet vooraf gedefinieerd zijn, maar vorm en betekenis krijgen in een voortdurend relationeel proces (Barad 2003, 2007; Gherardi & Laasch, 2022; Vosselman & de Loo, 2023).

De derde generatie praktijktheoretici wil het dualisme natuur-cultuur overbruggen. Praktijktheoretici van de derde generatie erkennen dat praktijken verweven zijn in een complex web van relaties die zowel natuurlijke als culturele elementen omvatten, waarbij natuur en cultuur elkaar wederzijds vormgeven in dagelijkse praktijken (Gherardi & Laasch, 2022; Schatzki, 2005a).

Derde generatie praktijktheoretici geven ontologisch primaat aan relaties en niet aan entiteiten. Zij zien praktijken als procesmatig, relationeel en emergent (Gherardi, 2021). De inhoud van het begrip ‘agency’, het vermogen om te handelen, wordt nu gerelateerd aan intra-actie in praktijken, niet aan (menselijke) entiteiten zoals in eerdere generaties. ‘Agency’ is gelokaliseerd in de verwevenheid van mensen en materiële elementen (Gherardi & Laasch, 2022).

Schatzki’s ‘site ontology’ is één van de meest uitgebreid beschreven praktijktheorieën in accountingonderzoek (Ahrens, 2022; Ahrens & Chapman, 2007; Ahrens and Ferry, 2018; Jørgensen & Messner, 2010; Ligonie, 2021; Nama & Lowe, 2014; Tekathen, 2019). De diepgaande en gedetailleerde beschrijving van de kernconcepten, hun onderlinge samenhang en de verwevenheid met materiële objecten geven richting aan de manier waarop sociale fenomenen zoals intern toezicht op een andere manier onderzocht kunnen worden. Daarom wordt deze praktijktheorie in de volgende paragraaf uitgebreider beschreven.

4.3 Schatzki's bijdrage: sites, praktijken en arrangementen

Rond het jaar 2000 presenteert Theodore Schatzki, een filosoof en socioloog, zijn 'site ontology' (Schatzki, 1996, 2002, 2003). Schatzki beschrijft uitvoerig hoe praktijken georganiseerd zijn en hoe praktijken in relatie staan tot materie. Configuraties van praktijken en materie komen samen in zogenaamde 'sites', de plek waar sociale fenomenen tot uiting komen (Schatzki, 2002, 2003, 2005a, 2016, 2018). De samenhang van de kernconcepten site, praktijk en materie maakt het voor Schatzki mogelijk om recht te doen aan de complexiteit van de sociale werkelijkheid.

4.3.1 Schatzki en de 'site'

Schatzki stelt dat het sociale leven plaatsvindt in een netwerk van georganiseerde menselijke activiteiten, dat wil zeggen in praktijken, die zijn verweven met materiële arrangementen binnen een 'site' (Nicolini, 2011; Schatzki, 2010a; Tekathen, 2019). Dit gebeurt op 'sites', die Schatzki als volgt omschrijft:

"Sites are arena's, broader sets of phenomena as part of which something exists or occurs." (Schatzki, 2005a pp. 467-468)

"A site is a particularly interesting sort of context where entities and activities are intrinsically part of their own context; context and contextualized constitute one another. For site ontology, the social site is the place where human coexistence takes place" (Schatzki, 2002 p. 147, 2005a, p. 468).

De 'site' is een bijzondere vorm van context. Het is een context waar sociale fenomenen zich openbaren. De 'site' heeft een ruime betekenis. Ten eerste kan de 'site' van een sociaal fenomeen (zoals bijvoorbeeld koken, lesgeven of intern toezicht) een fysieke of geografische locatie of plek zijn, maar het kan ook een niet-ruimtelijke locatie zijn, zoals een periode in de geschiedenis (historische locatie, zoals de Tweede Wereldoorlog), of een tijdsgebonden locatie zoals gedurende iemands levensloop (toen iemand bijvoorbeeld een gebroken been opliep) (Loscher et al., 2019; Schatzki, 2002, 2003, 2005a; Tekathen, 2019). Ten tweede is de 'site' het bredere toneel waarin een sociaal fenomeen zich manifesteert - de context waarbinnen het fenomeen beschouwd wordt. Zo kan bijvoorbeeld het sociaal fenomeen thuiszorg gezien worden als een onderdeel van de zorgsector in Nederland. Ten derde is de 'site' een 'clearing', een 'open', waar relevante actoren betekenisvol verschijnen op enige manier (Nicolini, 2012; Schatzki, 2005a). De 'site' als 'open' is een plek waar materiële objecten betekenis

krijgen, gebeurtenissen plaatsvinden en acties worden uitgevoerd die in de ogen van de mensen begrijpelijk zijn voor henzelf en voor anderen (Schatzki, 2002; Tekathen, 2019).

Sites veranderen en evolueren door de tijd. De 'site' is geen passieve of statische context waarbinnen mensen samenleven of sociale fenomeen vorm krijgen. Sociale fenomenen, zoals intern toezicht, spelen zich af als onderdeel van de 'site' door de verwevenheid van praktijken en materiële objecten, zogenaamde 'practice-arrangement bundles' (Tekathen, 2019). Deze bundels bewerkstelligen sociale fenomenen. De site, de context in ruime zin, heeft op zijn beurt invloed op de voortdurende totstandkoming van bundels van praktijken en materiële objecten (Schatzki, 2002, 2003).

Een voorbeeld van een sociaal fenomeen dat ter illustratie gebruikt kan worden, is voetbal. Om voetbal als sociaal fenomeen te begrijpen, moeten de fysieke activiteiten (aftrappen, rennen, bal in de goal schieten, bal tegenhouden of afpakken) die erbij betrokken zijn, de materiële objecten (bal, strepen op het veld, goal), culturele betekenis (bredere setting in de samenleving, uitspraken als 'voetbal is oorlog') en historische betekenis (van elitesport naar sport voor iedereen, gesitueerd sociaal fenomeen) in ogenschouw genomen worden.

Alvorens nader in te gaan op de verwevenheid van praktijken en materiële objecten in 'practice-arrangement bundles' worden eerst de kernconcepten praktijken en 'material arrangements' beschreven.

4.3.2 Praktijken

In Schatzki's 'site ontology' worden praktijken gedefinieerd als "*organized, open-ended spatial-temporal manifolds of actions*" (Schatzki, 2005a, p. 471). Het concept praktijk bestaat uit een verzameling van menselijke acties waarvan het aantal onbegrensd is (Schatzki, 2012). Praktijken omvatten bijvoorbeeld koken, fietsen, lesgeven of politieke praktijken als lobbyen. Zij bestaan uit een reeks van activiteiten, zoals het voorbereiden van lessen of het nakijken van proefwerken (Nicolini & Monteiro, 2017; Schatzki, 2016). Het bereiden van een maaltijd omvat bijvoorbeeld allerlei taken die op zichzelf geen praktijk zijn, zoals het opendoen van de koelkast om een ingrediënt te pakken. Anderzijds is boodschappen doen een praktijk die op zichzelf weer verbonden is met de praktijk van het bereiden van een maaltijd (Reckwitz, 2002; Schatzki 2018). De scheidslijn tussen praktijken is daarmee niet altijd even duidelijk. In een onderzoeksetting is de keuze wat dit betreft vaak aan de onderzoeker.

Volgens Schatzki is een praktijk: "*a temporally evolving, open-ended set of doings and sayings linked by practical understandings, rules, teleoaffective structure, and general*

understandings" (Schatzki, 2002, p. 87). Het 'open-ended' zijn van praktijken duidt op het niet-definitieve en onvoorspelbare karakter van praktijken. Praktijken hebben geen vastgesteld begin of einde en kunnen zich op verschillende manieren ontwikkelen (Schatzki, 2012). Praktijken hebben geen scherp afgebakende grenzen en kunnen elkaar overlappen of met elkaar verbonden zijn (Lammi, 2018).

'Spatial-temporal' verwijst naar het idee dat praktijken zich ontvouwen in ruimte en tijd, ze zijn niet gebonden aan een enkel moment of plaats (Schatzki, 2012). Dit suggereert dat praktijken dynamisch zijn. Ze beperken zich niet tot eenvoudige routines. Het gaat om een geheel van menselijke activiteiten (dingen die gedaan of gezegd worden: 'doings and sayings'), waarin individuen handelen op basis van wat in de situatie voor hén het meest voor de hand ligt ('practical intelligibility'). Voor Schatzki is 'practical intelligibility' een op het individu gericht begrip, een individueel oriëntatiekader waardoor het voor iemand vanzelfsprekend is om een bepaalde handeling uit te voeren ('waarom ik dit nu doe'). Wat in een praktijk voor de hand ligt om te doen, de 'practical intelligibility', volgt uit gedeelde praktische en algemene kennis en vaardigheden ('practical and general understandings') en uit waarden, doelen en emoties ('teleoaffective structures'). De activiteiten zijn daarmee niet altijd rationeel, maar ook niet ondoordacht. Het gaat om handelingen die in de praktijk als passend worden ervaren, omdat ze voortkomen uit ervaring, vaardigheden en gedeelde doelen. Ze spelen zich af binnen de specifieke context waarin mensen handelen (Schatzki, 2002, 2005b). Zo kan een docent bijvoorbeeld besluiten om een stilte in de klas te doorbreken met een grapje: niet omdat daar een regel voor is, maar omdat dit in die situatie het meest passend aanvoelt en aansluit bij zijn ervaring en inzicht.

Met zijn definitie van praktijken uit Schatzki kritiek op het werk van Reckwitz (2002), die zich met name richt op het routinematige van gedrag (Nicolini, 2012). Voor Schatzki is het ontplooiën van activiteiten meer dan routinematig gedrag, omdat ze altijd worden begeleid door gedachten, emoties en sociale interacties.

4.3.2.1 Uitvoering en organisatie van praktijken

Praktijken bestaan uit twee basiscomponenten: acties (uitvoering) en structuren (organisatie). Terwijl de praktijken tot uiting komen door menselijke acties, worden zij tegelijkertijd georganiseerd door (onzichtbare) structuren (Schatzki, 2006).

Activiteiten worden altijd uitgevoerd door meerdere dagelijks betrokken individuen die ook bij andere praktijken betrokken zijn. Praktijken zijn dus nadrukkelijk niet de optelsom van de eigenschappen van individuen en ook niet zomaar een verzameling van menselijke acties (Reckwitz, 2002; Schatzki, 2018). Acties (activiteiten) vinden

niet geïsoleerd plaats, maar hangen samen of volgen elkaar op in ‘chains of action’ (Schatzki, 2012).

Individueen zijn onlosmakelijk verbonden met de praktijken en worden niet gezien als zelfstandige, onafhankelijke entiteiten. Ze worden beschouwd als dragers van praktijken. Hun handelingen reproduceren en veranderen praktijken, terwijl diezelfde praktijken via de structuren richting geven aan de menselijke activiteiten, zonder dit volledig vast te leggen of te bepalen (Nicolini, 2012; Nicolini & Monteiro, 2017; Reckwitz, 2002; Schatzki, 1996). Bijvoorbeeld op tafels springen is niet gepast en niet begrijpelijk als onderdeel van een onderwijspraktijk, maar het kan wel passend zijn binnen een praktijk gericht op entertainment. Toch kan niet worden uitgesloten dat iemand in een klaslokaal wel eens op tafels springt. De uitvoering van een praktijk ligt niet vast, omdat er altijd een aanpassing aan nieuwe omstandigheden kan ontstaan. Het niet-definitieve en onvoorspelbare karakter van praktijken betekent ook dat de menselijke activiteiten binnen een praktijk onbepaald zijn, zoals hierboven aangegeven. Voorafgaand aan het handelen staat niet vast wat een persoon gaat doen en waarom. Pas met de uitvoering van de actie wordt duidelijk wat zij doet, waarvoor en waarom. Deze ‘indeterminacy of action’ betekent niet dat acties willekeurig zijn; wat een persoon doet wordt altijd door een aantal organiserende basisprincipes van praktijken bepaald (Schatzki, 2012). Er zijn vier van dergelijke principes of structuren: ‘practical understandings’, ‘rules’, ‘teleoaffective structures’ en ‘general understandings’ (Schatzki, 2002, p. 77, 2006).

‘Practical understandings refer to certain abilities that govern a site and that help to understand a practice: “... knowing how to X, knowing how to identify X-ings, and knowing how to prompt as well respond to X-ings” (Schatzki, 2002, p. 77). In de uitvoering van een praktijk worden acties aan elkaar verbonden door ‘practical understandings’ als de meeste deelnemers aan een praktijk overeenstemming hebben over wat begrijpelijk is om te doen, of wanneer zij impliciet begrijpen dat er een specifieke manier is om verder te gaan (Nicolini, 2012). ‘Practical understandings’ in de interne toezichtpraktijk hebben bijvoorbeeld betrekking op het gedrag tijdens een vergadering, de houding ten opzichte van de raad van bestuur, de inrichting van de informatieverzameling en de aard van de vragen die gesteld kunnen worden.

“Rules are explicit formulations, principles, precepts, and instructions that enjoin, direct, or demonstrate people to perform specific actions” (Schatzki, 2002, p. 79). Voorbeelden van regels in de interne toezichtpraktijk zijn verschillende wetten, zoals de wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen die het aantal toezichthoudende functies voorschrijft die iemand mag hebben, de Wet Toegelaten Zorgaanbieders die de criteria omschrijft waaraan het

intern toezicht moet voldoen, en de Governancecode Zorg die een gedragscode voor onder andere het interne toezicht bevat. Andere expliciete regels worden beschreven in statuten, bijvoorbeeld over de zittingstermijnen en een toezichtkader of toezichtvisie.

“A teleoaffective structure is a range of normativized and hierarchically ordered ends, projects, and tasks, to varying degrees allied with normativized emotions and even moods” (Schatzki, 2002, p. 80). ‘Teleoaffective structures’ verbinden doelen en gepaste emoties met elkaar omdat het (bereiken) van een doel een emotie kan veroorzaken. Omgekeerd kan een emotie ook een gemoedstoestand veroorzaken die aanspoort tot het realiseren van een bepaald doel. Aan de basis van het begrip ‘teleoaffective structures’ ligt dus het inzicht dat mensen niet pure rationele wezens zijn, maar dat emoties een rol spelen bij de activiteiten van een praktijk (Schatzki 2002, 2005a). In brede zin is het doel van een zorginstelling om bij te dragen aan een maatschappelijk opgave door het leveren van kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg. Emotionele betrokkenheid bij dit doel is een belangrijke aanjager voor leden van de raad van toezicht als dragers van de interne toezichtpraktijk. Zij kenmerken zich vaak door een sterke intrinsieke motivatie, in dit geval rond zorg en/of intern toezicht.

‘General understandings’ weerspiegelen de houding van mensen ten opzichte van het uitvoeren van een handeling en worden door de meeste mensen binnen een praktijk gedeeld (Bui, et al., 2019; Nama & Lowe, 2014). Het zijn de elementen van praktijken *“that are tied to the site of which the practice is a part; they are thus common to several practices within the site”* (Jørgensen and Messner, 2010, p. 186). Een voorbeeld van een ‘general understanding’ in de interne toezichtpraktijk is het gedeelde inzicht dat interne toezichthouders de verantwoordelijkheid van de bestuurder moeten respecteren en dus geen taken van het bestuur mogen overnemen.

4.3.2.2 Samenhang organiserende principes

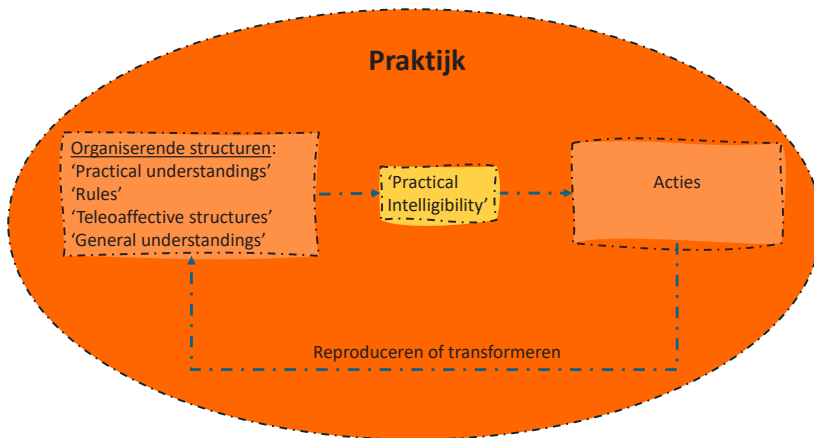
De vier organiserende principes bepalen in onderlinge samenhang de structuur en het verloop van praktijken. Ze beïnvloeden elkaar voortdurend. Zoals Schatzki benadrukt (2019, p. 32): *“These connections come out when people reflect on, formulate, and argue about the understandings, rules, and teleoaffectivities that do or should govern their lives”*.

Gezamenlijk vormen de vier organiserende principes zogenaamde ‘structures of intentionality’. Deze ‘structures of intentionality’ maken duidelijk welke activiteiten in een praktijk als logisch en passend worden gezien en welke juist niet (Ahrens & Chapman, 2007).

In de onderlinge samenhang betekent dit dat deelname aan een praktijk plaatsvindt op basis van ‘practical understandings’, expliciete richtlijnen en voorschriften (‘rules’) en

doelen en emoties ('teleoaffective structures'), die op hun beurt weer worden gekleurd door gedeelde waarden en normen ('general understandings') (Schatzki, 2002, 2005a).

De organiserende principes staan niet los van elkaar, ze beïnvloeden elkaar. 'Practical understandings' vormen bijvoorbeeld de basis voor het interpreteren van regels, terwijl zij zich tegelijkertijd aanpassen aan veranderende omstandigheden. Tegelijk worden 'practical understandings' vaak gestuurd door doelen en emoties ('teleoaffective structures') en door gedeelde waarden en normen van correct en passend gedrag ('general understandings'). Doelen en emoties (teleos) zijn verbonden met 'rules' en 'understandings', terwijl 'rules' en 'general understandings' ook aangeven welke doelen en emoties passend zijn. Zo beïnvloeden de 'teleoaffectieve structuren' en 'general understandings' op hun beurt de interpretatie en toepassing van regels. Het resultaat is een dynamische wisselwerking waarin de 'structures of intentionality' de acties of activiteiten via 'practical intelligibility' organiseren en in beweging houden (Schatzki, 2002, 2005a, 2019).



Afbeelding 4.1 Praktijken: structuren van intentionaliteit, 'practical intelligibility' en acties

Afbeelding 4.1 laat zien hoe handelen (actie) binnen een praktijk voortkomt uit 'practical intelligibility', het vermogen van mensen om te weten wat in een specifieke situatie begrijpelijk, passend of nodig is om te doen. Deze 'practical intelligibility' wordt gevormd door vier onderling samenhangende organiserende structuren: 'rules', 'teleoaffective structures', 'practical understandings' en 'general understandings'. Samen bepalen zij niet wat mensen doen, maar wat als betekenisvol handelen wordt herkend.

Handelingen worden dus altijd gemedieerd door 'practical intelligibility': structuren maken handelen begrijpelijk, maar bepalen het niet. Tegelijkertijd werken handelingen (acties) terug op de structuren van intentionaliteit: door te doen of te spreken worden ze gereproduceerd of juist getransformeerd. Zo vormt 'practical intelligibility' de centrale schakel tussen structuur en actie in het voortdurende proces van sociale praktijkvorming.

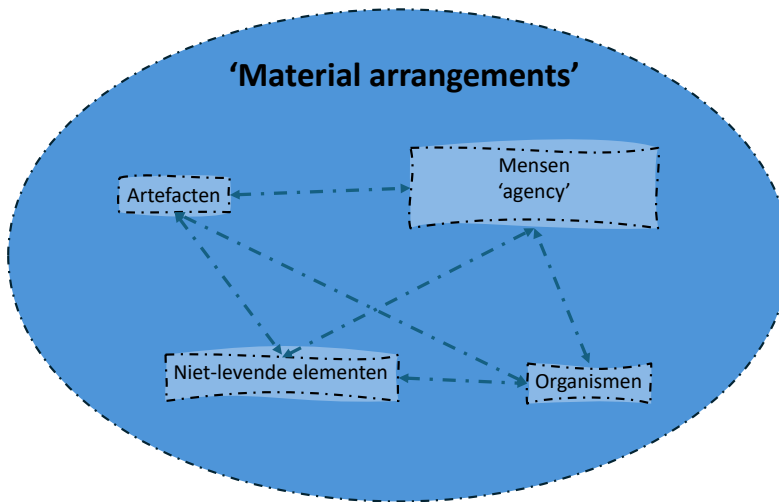
4.3.3 'Material arrangements'

Praktijken zijn verweven met materiële objecten, tussen beide bestaat een wederzijdse afhankelijkheid. Veel praktijken zouden niet bestaan zonder materiële objecten terwijl praktijken op hun beurt bepalend kunnen zijn voor materiële objecten (Schatzki, 2010a, 2012). Bijvoorbeeld koken zou niet kunnen plaatsvinden als er geen warmte, kookmateriaal of voedsel op een 'site' aanwezig zou zijn. Materiële objecten vormen dus een onmisbaar onderdeel van de context, de 'site', waarin praktijken plaatsvinden. Schatzki (2002, 2005a) onderscheidt daarbij vier soorten materiële objecten: mensen, artefacten (door menselijke activiteit gemaakte dingen), organismen zoals planten en dieren, en niet-levende elementen van de natuur zoals rivieren en bergen (dingen).

Mensen worden door Schatzki als materiële objecten gezien, daarmee geeft Schatzki aan dat hij de mens als minder autonoom ziet dan de eerste generatie praktijktheoretici. Hoewel mensen dus onder materiële objecten kunnen worden gerangschikt, is er wel een essentieel verschil met andere elementen. Het verschil zit in de mate van actieve deelname in de totstandkoming van praktijken; handelingsvermogen ligt bij de mens ('agency') en in mindere mate bij de andere entiteiten. Mensen richten praktijken in en zijn de dragers van praktijken binnen de 'material arrangements' (Schatzki, 2005, 2010a; Whittington, 2006). Zij brengen praktijken tot leven door hun acties, kennis, vaardigheden, emoties en hun begrip van de context waarin zij opereren (Schatzki, 2002). Weliswaar erkent Schatzki dat ook niet-menselijke entiteiten invloed hebben (er is 'material agency' naast 'human agency'), maar hij plaatst die invloed binnen de 'material arrangements' en niet binnen praktijken zelf (Schatzki, 2002). Artefacten, organismen en dingen zijn nadrukkelijk geen uitvoerders of dragers van praktijken, maar zijn wel essentieel voor de totstandkoming ervan (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002, 2006). De rol van materie blijkt uit de volgende definitie die Schatzki in 'The practice turn of contemporary theory' (2005b) gebruikt:

"Practices are generally construed as materially mediated nexuses of activity' of embodied, materially mediated arrays of human activity centrally organized around shared 'practical understanding" (Schatzki, 2005b, pp. 11, 20).

Niet de ‘material arrangements’, maar de praktijken staan in Schatzki’s denken voorop omdat die betekenis geven aan zowel acties als objecten (Schatzki, 2002). Zo bepaalt de praktijk van lesgeven dat een ruimte betekenis krijgt als leslokaal, terwijl diezelfde ruimte in de context van een andere praktijk functioneert als een vergaderruimte. Tegelijkertijd zijn praktijken afhankelijk van de aanwezigheid en configuratie van ‘material arrangements’, zoals zichtbaar werd tijdens de coronaperiode waarin lesgeven verschoof naar digitale omgevingen.



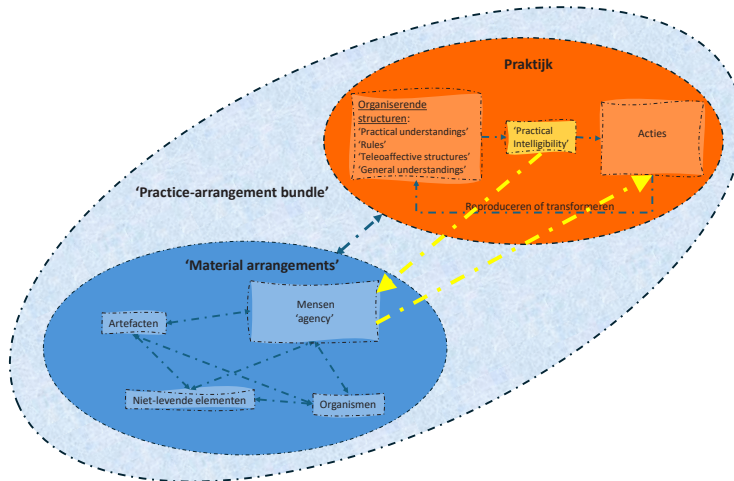
Afbeelding 4.2 ‘Material arrangements’

Afbeelding 4.2 laat zien hoe de verschillende entiteiten samenhangen in wat Schatzki ‘material arrangements’ noemt. Binnen ‘material arrangements’ beïnvloeden entiteiten elkaar. Een virus kan een paard ziek maken, of het instorten van een dam kan een veld doen overstromen (Schatzki, 2002, 2010a). Hoewel ook niet-mensen volgens Schatzki een zekere mate van ‘agency’ (een capaciteit om te handelen) hebben, ligt de kern daarvan toch bij mensen. Zij nemen meer dan de andere entiteiten actief deel in de totstandkoming van praktijken (Schatzki, 2005a). Zij zijn niet slechts één object onder velen, maar de drager van ‘practical intelligibility’: het vermogen om te begrijpen wat in een specifieke context zinvol of passend handelen is. De pijlen tussen de verschillende elementen tonen dat mensen in voortdurende wisselwerking staan met hun materiële omgeving. Artefacten, levende organismen en niet-levende elementen beïnvloeden wat mensen doen, terwijl menselijke handelingen op hun beurt deze materiële omgeving vormgeven en betekenis geven.

'Material arrangements' geven dus vorm aan menselijke activiteiten (Schatzki, 2006). Door bijvoorbeeld een ruimtelijke relatie met activiteiten bepalen materiële entiteiten mede het verloop en de ontwikkeling van praktijken (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002, 2010a; Tekathen, 2019).

4.3.4 'Practice-arrangement bundles' en relaties daarbinnen

In zogenaamde 'practice-arrangement bundles' kunnen praktijken en 'material arrangements' met elkaar verbonden zijn via verbindingen tussen praktijken, door verbindingen tussen 'material arrangements' of door verbindingen die praktijken en 'material arrangements' verenigen. Wanneer praktijken en arrangementen in een 'bundle' samenkomen, ontstaat een complex geheel waarin menselijke acties, organiserende structuren, 'material arrangements' en 'practical intelligibility' voortdurend op elkaar inwerken. In afbeelding 4.3 wordt deze verwevenheid gevisualiseerd.



Afbeelding 4.3. 'Practice-arrangement bundle'

Zoals gezegd geven 'material arrangements' (blauw) vorm aan menselijke activiteiten in praktijken en kunnen praktijken bepalend zijn voor 'material arrangements'. Deze wederzijdse afhankelijkheid is in afbeelding 4.3 weergegeven met een tweerichtingspijl tussen 'material arrangements' en 'praktijk' (oranje).

Binnen praktijken vormen acties het centrale punt. Het handelen (actie) binnen een praktijk wordt gestuurd door 'practical intelligibility'. Dit vermogen van mensen om te weten wat in een specifieke situatie zinvol handelen is, krijgt richting door de vier

organiserende structuren. ‘Practical intelligibility’ is geen organiserende structuur van de praktijk zelf of determinerende factor voor acties, maar een conditionerende factor van handelen. Er is dus altijd de mogelijkheid dat mensen andere keuzes maken in de acties die ze uitvoeren (Schatzki, 2002, 2005b). Alhoewel ‘practical intelligibility’ een individueel fenomeen is (Schatzki, 2002), is het in afbeelding 4.1 en 4.3 in de praktijk gepositioneerd omdat het bemiddelt tussen organiserende structuren en acties. Het is geen kenmerk of eigenschap van mensen of deel van menselijk handelen. ‘Practical intelligibility’ verbindt de mens met de praktijk. Het hoort bij de actoren die handelen binnen praktijken, het activeert handelingen in concrete situaties. Deze verbinding is in afbeelding 4.3 weergegeven met de gele pijlen.

De verschillende pijlen in afbeelding 4.3 laten zien dat geen enkel element op zichzelf staat: acties worden geconditioneerd door ‘practical intelligibility’ die op haar beurt richting krijgt door organiserende structuren (‘structures of intentionality’) en beïnvloed wordt door ‘material arrangements’, terwijl diezelfde acties op hun beurt praktijken en ‘material arrangements’ telkens opnieuw vormgeven of beïnvloeden.

De afbeeldingen 4.1 tot en met 4.3 zouden de indruk kunnen wekken dat Schatzki’s ‘site ontology’ prescriptief is (Nicolini, 2012) en dat alle elementen en verbindingen afzonderlijk geïnventariseerd en in kaart gebracht kunnen of zelfs moeten worden. Dat is echter niet het geval. De afbeeldingen zijn bedoeld als aanvulling op de tekst en vormen een poging om de essentie van het uitgebreide praktijktheoretisch raamwerk weer te geven. Het grote aantal relaties, weergegeven door pijlen, is door Schatzki uitvoerig beschreven (Schatzki, 2002, 2010a, 2019) en lijkt op het eerste gezicht moeilijk te overzien. Toch maakt de afbeelding zichtbaar dat juist deze veelheid aan verbindingen essentieel is om het sociale leven te begrijpen.

Een sociaal fenomeen krijgt vooral gestalte door de verbindingen tussen ‘structures of intentionality’, ‘material arrangements’ en acties. *“The relationship between practices and material entities is so intimate, that the notion of a bundle of practices and material arrangements is fundamental to analyzing human life”* (Schatzki, 2012, p. 4). Wat precies de betekenis is van een materieel arrangement wordt pas zichtbaar wanneer mensen daadwerkelijk handelen (Schatzki, 2002, 2012, 2018). Zo kan een klaslokaal alle materiële voorwaarden bieden voor lesgeven (ruimte, stoelen, digibord), maar pas wanneer een docent begint te doceren en leerlingen reageren, krijgt het lokaal betekenis als materiële component in een onderwijspraktijk. Een andere handeling, zoals het gebruik van dezelfde ruimte voor een ouderavond, maakt zichtbaar hoe eenzelfde ‘material arrangement’ in een andere praktijk een andere betekenis en

functie krijgt. In het navolgende wordt nader ingegaan op de relaties tussen de kernconcepten van Schatzki's 'site ontology'.

4.3.4.1 Relaties

Schatzki onderscheidt vijf soorten van relaties waarin praktijken effect hebben op, gebruik maken van of onscheidbaar zijn van 'material arrangements' (Schatzki, 2002, 2010a, 2011, 2012, 2019). Het gaat hier in het bijzonder om relaties van causaliteit, prefiguratie, constitutie, intentionaliteit en betekenis (Schatzki, 2010a, 2012). Via deze relaties worden praktijken en 'material arrangements' verbonden in bundels, die op hun beurt weer samenkomen in een 'site' (Lammi, 2018; Schatzki, 2018).

Hoewel deze relaties later in dit proefschrift niet meer afzonderlijk terugkomen, is het toch belangrijk ze hier te benoemen. Ze maken zichtbaar dat in Schatzki's 'site ontology' alles draait om de verwevenheid tussen 'practice-arrangement bundles' op een site. Voor dit proefschrift betekent dit dat interne toezichtpraktijken en zorgpraktijken alleen in hun onderlinge verwevenheid begrepen moeten worden als het gaat over 'the site' van intern toezicht.

Causale relaties tussen praktijken en 'material arrangements' laten zien hoe acties (praktijken) en materiële entiteiten elkaar beïnvloeden. In de thuiszorg is dat zichtbaar wanneer een verpleegkundige een wond verzorgt: de beschikbaarheid van steriele gazen, desinfectiemiddel en verband bepaalt welke handelingen mogelijk zijn en hoe de zorg wordt uitgevoerd. Tegelijk beïnvloedt het gebruikte materiaal het verdere handelen, bijvoorbeeld wanneer een bepaald type verband vraagt om vaker te wisselen. In de interne toezichtpraktijk kan een digitaal dashboard met kwaliteitsindicatoren ertoe leiden dat toezichthouders vragen stellen over bijvoorbeeld stijgende verzuimpercentages in de thuiszorg: het materiële object (dashboard) zet de praktijk van bevragen en rapporteren in gang. Een causale relatie leidt er dus toe dat bepaalde handelingen in praktijken verricht worden. Het is geen relatie die iets teweegbrengt zoals dat het geval is bij een *constitutionele relatie* (Schatzki, 2011, 2012). In een constitutionele relatie zijn 'material arrangements' essentieel voor de bewerkstelling van praktijken; de praktijken zouden niet kunnen plaatsvinden zonder de arrangementen (Schatzki, 2002, 2010a). Zonder hulpmiddelen zouden veel handelingen in de thuiszorg onmogelijk zijn. Voor intern toezicht geldt hetzelfde: zonder vergaderruimten of digitaal vergaderen en notulen is de praktijk van toezichtvergaderingen niet voorstelbaar. Praktijken en 'material arrangements' zijn dus wederzijds constitutief en vormen daardoor 'practice-arrangement bundles' (Schatzki, 2002, 2012).

Een derde soort relatie tussen ‘material arrangements’ en praktijken is *prefiguratie*. Het is een concept dat door Schatzki gebruikt wordt om mogelijke richtingen van actie te beschrijven die bepaalde toekomstige handelingen als gemakkelijk of moeilijk, vanzelfsprekend of onduidelijk, vermoeiend of verkwikkend, kwalificeren. Prefiguratie duidt op het verschil dat het heden maakt voor de toekomst (Lammi, 2018; Schatzki, 2002, 2012). Het is een proces waarin bestaande ‘material arrangements’ de mogelijkheden voor toekomstige handelingen in praktijken conditioneren of bepalen (Schatzki, 2002, 2010a, 2012). De prefiguratie komt tot stand in de relatie tussen praktijken en ‘material arrangements’ en betreft de voortzetting, de herhaling en ook de veranderingen in praktijken en arrangementen (Schatzki, 2012). In de thuiszorg kan een kleine woonkamer de mogelijkheden voor het inzetten van hulpmiddelen beperken, terwijl een aangepaste woning juist zorginterventies faciliteert. Binnen intern toezicht kan de manier waarop vergaderstukken geordend en samengevat zijn, sturen of het gesprek zich richt op details of op strategische thema’s. Het arrangement maakt dus sommige interventies vanzelfsprekend en andere omslachtiger.

Een vierde soort relatie is de *intentionele relatie*. Deze relatie betreft vooral de intenties van de ontwerper van ‘material arrangements’ met betrekking tot het toekomstige gedrag van individuen. Die intenties worden in het ontwerp verankerd (Schatzki, 2002, 2012). Een voorbeeld in de thuiszorg is de inzet van een slimme medicijn dispenser of digitaal medicatiebeheersysteem dat cliënten eraan herinnert wanneer ze hun medicatie moeten innemen en dat signalen afgeeft aan de thuiszorg als een inname wordt gemist. De intentie van het ontwerp - het bevorderen van therapietrouw en veiligheid - is zichtbaar in de technische functies van het systeem. In de interne toezichtpraktijk kan de opmaak van een digitaal dashboard of risicorapportage zó ingericht zijn dat toezichthouders vooral hun aandacht richten op afwijkingen of rode risicogebieden. In beide gevallen is de intentie zichtbaar in het ontwerp en de structuur van de gebruikte middelen.

Een laatste soort relatie tussen praktijken en ‘material arrangements’ is de *betekenis* die de laatste hebben voor deelnemers aan praktijken. De ‘material arrangements’ krijgen betekenis doordat ze deel uitmaken van praktijken (Lammi, 2018; Schatzki, 2010a). Voor zorgverleners zijn sleutelkastjes, elektronische dossiers en bloeddrukmeters betekenisvol omdat zij onlosmakelijk verbonden zijn met de uitvoering van zorg. Voor toezichthouders geldt hetzelfde voor notulen, vergaderstukken en zelfs de vergadertafel: deze arrangementen zijn geladen met betekenis, omdat ze symbool staan voor de manier waarop intern toezicht plaatsvindt.

'Practice-arrangement bundles' hangen samen met andere 'practice-arrangement bundles' op een site door verbindingen of overlappingen met praktijken of 'material arrangements' van andere 'practice-arrangement bundles' (Loscher et al., 2019; Schatzki, 2005a, 2016). De 'practice-arrangement bundle' van boodschappen doen is verbonden met de praktijk van kletsen met een buurvrouw uit de 'practice-arrangement bundle' een vriendelijke gemeenschap vormen (Schatzki, 2005a, 2016). De verbinding kan ook ontstaan door het delen van een materieel object. De praktijk van een 'vergadering houden' overlapt met de praktijk van een 'afscheidsfeest hebben' als ze gebruik maken van dezelfde ruimte, waarbij het de ene keer een vergaderruimte is en de andere keer een feestruimte. Dat kan niet op hetzelfde moment zijn (Schatzki, 2005a).

Het complexe samenspel van de kernconcepten van Schatzki's 'site ontology' kan in het kort als volgt omschreven worden. Activiteiten en 'organizing structures' ('structures of intentionality') zijn de kernelementen in een praktijk. Die structuren omvatten 'practical understandings', 'rules', 'teleoaffective structures' en 'general understandings'. De activiteiten worden door de 'organizing structures' aangestuurd via de ontwikkeling van 'practical intelligibility' bij de mensen die de praktijken dragen. Praktijken zijn verweven met de arrangementen van mensen, artefacten, organismen en dingen, die onderling ook in relatie tot elkaar staan. De door diverse relaties verweven praktijken en 'material arrangements' brengen 'practice-arrangement bundles' voort. En tenslotte vormen meerdere met elkaar verbonden 'practice-arrangement bundles' een site.

Het is van belang om te benadrukken dat de 'structures of intentionality' niet de concrete acties bepalen. Er is altijd ruimte voor afwijking van wat de structuren verstandig maken om te doen. Met andere woorden, er is in een praktijk altijd 'indeterminacy of action' (Schatzki, 2002, 2018). De keuze voor een actie blijft dus onbepaald tot de activiteit zich voordoet. Deze 'indeterminacy of action' benadrukt de complexiteit en dynamische aard van de sociale werkelijkheid en de veranderlijkheid van de grenzen van praktijken (Jørgensen & Messner, 2010; Lammi, 2018; Nicolini, 2012; Schatzki, 2002; Tekathen, 2019). Deze onbepaaldheid impliceert ook dat menselijke activiteiten niet volledig beheerst kunnen worden (Bui et al., 2019; Schatzki, 2002, 2018).

Praktijken worden voortdurend op sites tot stand gebracht, evolueren in tijd en ruimte en kunnen sociale structuren transformeren (Nicolini, 2012; Nicolini & Monteiro, 2017; Schatzki, 2013; Tekathen, 2019).

4.3.5 Verandering van praktijken

Praktijken veranderen volgens Schatzki als gevolg van de reorganisatie van de vier organiserende basisprincipes. Veranderingen in 'rules' en 'teleoaffective structures' zijn doorgaans incidenteel, grotendeels intentioneel en grootschalig. Een verschuiving in 'practical understandings' vindt meer continu en grotendeels onbedoeld plaats (Schatzki, 2005a). 'General understandings' ondergaan daarentegen doorgaans veranderingen als ze een onderwerp van aandacht worden. De expliciete formulering van de 'general understandings' verandert dan de situatie. Praktijken kunnen uitgebreid of samengevoegd worden door bijvoorbeeld een fusie tussen organisaties waardoor er een nieuwe bundel ontstaat. Praktijken kunnen ook gesplitst worden waarna de 'practice-arrangement bundles' zich verschillend door de tijd ontwikkelen omdat ze zich aan lokale situatie moeten aanpassen (Loscher et al., 2019; Schatzki, 2013).

Veranderingen in praktijken ontstaan als gevolg van het samenspel van de vier organiserende principes. Het is om die reden dat een nieuwe praktijk niet zomaar van buitenaf geïmplementeerd kan worden. Een gewenste verandering van een praktijk vraagt om een aanpassing van de 'organizing structures' en/of van de 'material arrangements' (Bui et al., 2019; Schatzki, 2002, 2018).

Veranderingen in 'practice-arrangement bundles' komen voort uit veranderingen of verschuivingen in praktijken of 'material arrangements' en hun onderlinge relaties, vaak getriggerd door veranderende omstandigheden of externe gebeurtenissen (Loscher et al., 2019; Nicolini, 2012; Schatzki, 2002, 2005a, 2013, 2019). Een verandering in een 'practice-arrangement bundle' kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer er een nieuwe entiteit aan de bundel wordt toegevoegd of verwijderd. Bijvoorbeeld: het toevoegen van een nieuwe technologie aan de 'material arrangements' kan een bundel veranderen. Zo heeft de technologie van online vergaderen de vergaderpraktijk veranderd. Succes is evenwel niet verzekerd. Een daadwerkelijke verandering veronderstelt dat er een consolidatie plaatsvindt door een aanpassing van 'practical understandings' (Loscher et al., 2019; Schatzki, 2013).

In het vervolg wordt de keuze voor Schatzki's 'site ontology' verder verduidelijkt door deze ontologie te positioneren ten opzichte van de specifieke kenmerken en bijdragen binnen de familie van praktijktheorieën.

4.4 Schatzki's positie binnen de generaties van praktijktheorieën

Schatzki's positie binnen de generaties van praktijktheoretici kan beschreven worden als een cruciale brug tussen de eerste en derde generatie (Tekathen, 2019). Hij bouwt voort op het werk van de eerste generatie, die voornamelijk gericht was op de wederzijdse relatie tussen 'agency' (individueel handelingsvermogen) en structuur (sociale systemen). Met zijn 'site ontology' heeft Schatzki karakteristieken uit de eerste generatie verder verfijnd en verdiept. Zijn theorie hoort daarmee tot de tweede generatie praktijktheorieën.

Zowel de eerste generatie praktijktheoretici als Schatzki stellen dat het individu de belangrijkste bron van handelingsvermogen is (er is 'human agency'). In de 'site ontology' zijn het op de eerste plaats praktijken die de sociale werkelijkheid tot stand laten komen, maar het is nadrukkelijk het individu (en niet een object) dat beschikt over handelingsvermogen (Ahrens & Chapman, 2007; Gherardi & Laasch, 2022; Schatzki, 2005a).

Een belangrijk verschil tussen de eerste generatie praktijktheorieën en Schatzki's 'site ontology' ligt in de manier waarop praktijken georganiseerd zijn. De eerste generatie stelt dat praktijken voornamelijk worden gestuurd door praktisch inzicht (Lammi, 2018; Schatzki, 1997), dat verankerd is in habitus of in impliciete regels als onderdeel van 'structure'. Hierdoor wordt nauwelijks ruimte gelaten voor expliciete regels, doelen en emoties als organiserende principes van praktijken (Lammi, 2018; Nicolini, 2012). Schatzki onderscheidt zich daarnaast van de eerste generatie praktijktheorieën door materiële objecten in de analyse te betrekken. Materiële objecten zijn voor de eerste generatie slechts een achtergrond van een sociale orde. Hoewel Schatzki de objecten (inclusief mensen) buiten de praktijk plaatst, zijn ze wel verbonden met de uitvoering van een praktijk. Zij kunnen anderzijds ook door de praktijk veranderen (Schatzki, 2003, 2005a). Toch overbrugt Schatzki het dualisme tussen het materiële en het sociale, tussen het materiële en het culturele, niet volledig. Zijn ontologie is socio-materieel (met een liggend streepje), niet sociomaterieel (zonder liggend streepje) zoals andere praktijktheorieën uit de derde generatie (bijvoorbeeld de post-humanistische theorie van Barad (2003, 2007), zie ook Gherardi, 2021). In het laatste geval zijn mensen en niet-mensen ontologisch met elkaar verstrengeld. De verstrengeling constitueert de praktijk. Daarmee verschuift de betekenis van materiële objecten ten opzichte van de 'site ontology' van Schatzki verder van bemiddelend naar constituerend. In de filosofie van Barad is er geen sprake van interactie tussen bestaande entiteiten, maar van intra-actie, dat wil

zeggen: een wisselwerking tussen entiteiten in wording (Barad 2003, 2007; Gherardi, 2021; Vosselman & de Loo, 2023).

Schatzki's werk is vooral waardevol door zijn nadruk op de 'site', waarin materiële arrangementen en praktijken samen het sociale landschap vormen. Hierdoor wordt het mogelijk om de wederzijdse beïnvloeding van materie en menselijke activiteit op een gedetailleerde wijze te onderzoeken. Toch is er ook kritiek en zijn er beperkingen.

4.5 De impact en de beperkingen van Schatzki's 'site ontology'

Praktijktheorie, in het bijzonder Schatzki's 'site ontology', biedt een theoretisch kader dat niet alleen alledaagse activiteiten blootlegt, maar ook de relationele en historische dimensies benadrukt die essentieel zijn voor een grondig begrip van de complexe sociale realiteit. Aldus kan met behulp van een 'site ontology' een beter begrip worden verkregen van het sociale fenomeen 'intern toezicht'.

Onderzoek gebaseerd op een praktijktheoretische benadering brengt evenwel ook uitdagingen met zich mee. De focus op praktijken kan ertoe leiden dat bredere sociale structuren en processen (denk bijvoorbeeld aan geopolitieke ontwikkelingen) onderbelicht blijven of dat er te weinig aandacht is voor het individu (Lammi, 2018; Nicolini, 2012; Reckwitz, 2017; Vaara en Whittington, 2012).

4.5.1 De impact van Schatzki's 'site ontology'

In een 'site ontology' is intern toezicht een relationele constellatie van 'practice-arrangement bundles'. Een dergelijk begrip van intern toezicht als relationele constellatie maakt het mogelijk om de aandacht te verschuiven van de relatie tussen entiteiten die vooraf betekenis hebben naar hoe individuen betekenis krijgen en opereren binnen de kaders van de relaties tussen praktijken en materiële arrangementen. Enerzijds wordt duidelijk wat er zich op de werkvloer afspeelt, terwijl anderzijds verbindingen worden gelegd met bundels van praktijken en 'material arrangements' (Gherardi, 2015, 2021; Lammi, 2018; Loscher et al., 2019; Nicolini, 2012; Schatzki 2005a). Daarmee draagt Schatzki's 'site ontology' bij aan een dieper inzicht in de complexiteit en dynamiek van een sociaal fenomeen als intern toezicht zonder de aandacht voor de complexiteit van individueel handelingsvermogen te verliezen (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2017; Schatzki, 2002, 2018).

4.5.2 Kritiek op en beperkingen van Schatzki's 'site ontology'

Hoewel Schatzki's 'site ontology' als vernieuwend en betekenisvol wordt beschouwd, heeft deze tweede generatie praktijktheorie ook kritiek geoogst. Door de hoge mate van abstractie en de veelheid van kernconcepten en de relaties daartussen wordt de complexiteit als hoog ervaren. Daarnaast wordt bijvoorbeeld het begrip 'sociaal fenomeen' niet helder omschreven: in zijn voorbeelden variëren sociale fenomenen van heel klein en concreet tot abstract. Door kleine sociale fenomenen, zoals koken, lesgeven of voetbal en grote sociale fenomenen, zoals zorg, economie en politiek te benoemen wil hij duidelijk maken dat zijn 'site ontology' zowel inzicht biedt in kleine als in grootschalige maatschappelijke fenomenen (Schatzki, 2002, 2005a, 2010b).

In de literatuur zijn ook andere kritieken geuit op Schatzki's 'site ontology'. Een eerste lijn van kritiek betreft de toepasbaarheid, met name van de organiserende principes 'general understandings' en 'teleoaffective structures' (Bui et al., 2019; Lammi, 2018; Nama & Lowe, 2014). Beide concepten zouden te abstract blijven en daardoor moeilijk toepasbaar zijn in empirisch onderzoek (Lammi, 2018). Daardoor geven ze ook onvoldoende houvast om een concrete vertaalslag te kunnen maken naar hele specifieke onderzoeksvragen en methoden (Bui et al., 2019). Nama & Lowe (2014) zijn van mening dat het onderscheid tussen beide organiserende principes vaag is, waardoor hun onderlinge samenhang onduidelijk blijft. Wat precies een praktijk is en hoe deze kan worden afgebakend van andere praktijken is in Schatzki's 'site ontology', evenals bij andere praktijktheorieën, niet altijd helder (Lammi, 2018). Dat bemoeilijkt de toepassing van de fundamentele principes van Schatzki's 'site ontology' (Lammi, 2018; Nama & Lowe, 2014). Menig onderzoeker ervaart het als een uitdaging om de complexe theoretische concepten met concrete empirische gegevens te verbinden (Bui et al., 2019; Lammi, 2018; Nama & Lowe, 2014; Nicolini, 2012).

Opgemerkt dient te worden dat het raamwerk van Schatzki primair is bedoeld om de sociale werkelijkheid te beschrijven en te begrijpen en niet om deze te verklaren of te voorspellen. Het is primair een ontologie en niet een epistemologie. Zijn 'site ontology' moet bovenal worden gezien als een denkkader waarmee sociale fenomenen, praktijken en de onderlinge relaties kunnen worden begrepen, niet als een model waarmee ze kunnen worden verklaard (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2017; Schatzki, 2005b).

De ontologische positionering van Schatzki's raamwerk heeft evenwel op zichzelf ook kritiek opgeroepen. Door het primaat bij praktijken te leggen, raakt, volgens een aantal critici, het handelingsvermogen van individuen onderbelicht en wordt

hun invloed op de totstandkoming van praktijken geminimaliseerd (Lammi, 2018; Nicolini, 2012; Reckwitz, 2017; Vaara & Whittington, 2012).

In dit onderzoek streef ik er niet naar de werkelijkheid van intern toezicht te verklaren, maar deze te begrijpen op een wijze die afwijkt van een sterk door NPM beïnvloede benadering. Hoewel andere benaderingen, zoals ANT of derde generatie praktijktheorieën, denkbaar waren, maakt juist Schatzki's raamwerk het mogelijk om de wisselwerking tussen de interne toezichtpraktijk en de zorgpraktijk op een samenhangende manier inzichtelijk te maken. Een meer specifiek argument is dat dit relatief gedetailleerde raamwerk een uitdaging vormt voor het individualistische uitgangspunt, waarin intern toezicht primair draait om het beïnvloeden van individueel gedrag en output. Hierdoor daagt een 'site ontology' ook het dominante NPM-narratief uit, waarin hiërarchische posities en de mens als (semi)-rationele besluitvormer centraal staan. Met name de onbepaaldheid van menselijk gedrag, dat impliceert dat menselijke activiteiten niet beheerst kunnen worden, kan tot nieuwe inzichten leiden ten opzichte van het dominante top-down en hiërarchische denken.

Een andere belangrijke reden om voor Schatzki's 'site ontology' te kiezen is de rol van materiële objecten. In Schatzki's 'site ontology' is materie (inclusief het menselijk lichaam) verweven met de praktijk, maar voor analytische doeleinden gescheiden. Materiële objecten hebben betekenis omdat mensen erop reageren; het handelingsvermogen van de mensen ('human agency') staat dus niet volledig los van de materiële objecten. De materiële objecten hebben een minimale 'agency' (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002, 2005a).

4.6 Conclusies en discussie

Binnen de familie van praktijktheorieën heeft elke generatie een bestaand dualisme overbrugd, zoals individualisme-collectivisme, 'structure-agency', materie-cultuur en natuur-cultuur (Miettinen et al. 2009; Nicolini, 2012; Nicolini & Monteiro, 2017; Ortner 1984; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2003, 2005a, 2006, 2018).

De eerste generatie praktijktheoretici introduceerde een notie van het concept praktijk als brug tussen individueel gedrag en impliciete sociale structuren (Englund et al., 2011; Roberts & Scapens, 1985; Schatzki et al., 2001; Vaara en Whittington 2012). De tweede generatie praktijktheoretici positioneert een concept van 'praktijken' expliciet als de primaire eenheid van analyse om de complexe interacties tussen dagelijkse activiteiten van individuen en sociale structuren te verkennen (Lammi,

2018; Reckwitz, 2017; Schatzki, 2005b). Daarnaast onderscheidt de tweede generatie zich van de eerste generatie door materiële objecten in meer of mindere mate als essentieel te zien bij de totstandkoming van sociale praktijken en de materialisering van sociale fenomenen (Reckwitz, 2017; Schatzki, 2005b). Het individu blijft echter, omdat het anders dan materiële objecten handelingsvermogen heeft, centraal staan (Schatzki, 2005b). De derde generatie praktijktheoretici gaat verder door te stellen dat materiële objecten, zoals artefacten en technologieën, in de totstandkoming van sociale praktijken even invloedrijk zijn als individuen (Gherardi, 2015, 2021; Schatzki, 2005b; Vosselman & De Loo, 2023); het a priori onderscheid tussen subject en object wordt irrelevant.

Schatzki's werk is vooral waardevol door zijn nadruk op de 'site', waarin materiële entiteiten en activiteiten van individuen samen het sociale landschap vormen. Hierdoor is het mogelijk om de wederzijdse beïnvloeding van materie en menselijke activiteiten op een gedetailleerde en geïntegreerde wijze te analyseren. Door verbindingen te leggen met 'material arrangements' in bundels en in 'sites' biedt een 'site ontology' de mogelijkheid om de complexe manier waarop individuen en sociale structuren onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn te onderzoeken (Gherardi, 2021; Lammi, 2018; Nicolini, 2012; Schatzki, 2002, 2005a, 2010b). Zoals reeds eerder gezegd helpt Schatzki's raamwerk mij om de wisselwerking tussen interne toezichtpraktijken en zorgpraktijken zichtbaar te maken en biedt een alternatief voor het individualistische perspectief waarin toezicht draait om gedrags- en outputsturing. Het benadrukt de onvoorspelbaarheid van menselijk handelen en stelt zo het dominante, hiërarchische NPM-narratief ter discussie. Bovendien erkent het de rol van materiële objecten, die betekenis krijgen in relatie tot menselijk handelen en daarmee mede de praktijk vormgeven.

Schatzki heeft echter net als andere praktijktheoretici niet diepgaand beschreven wat zijn 'site ontology' voor het doen van empirisch onderzoek betekent. In het volgende hoofdstuk wordt daarom de methodologie van het op een 'site ontology' gebaseerd onderzoek beschreven, waarbij ik aansluit bij eerdere onderzoeken die hier invulling aan hebben gegeven en dit combineer met eigen inzichten die ik verder zal onderbouwen.

In hoofdstuk 6 worden de bevindingen van de onderzoeker van het doordenken van de empirie gebaseerd op Schatzki's 'site ontology' beschreven. In hoofdstuk 7 wordt een antwoord gegeven op de vraag hoe Schatzki's 'site ontology' tot een ander begrip van het fenomeen intern toezicht geleid heeft. Daaruit blijkt het potentieel van praktijktheorie voor zowel de literatuur als de praktijk.



5.

Methodologie en introductie van de casus

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de methodologische aspecten van de onderzoeksreis die ik heb ondernomen en hoe dit proefschrift tot stand is gekomen. Ik beschrijf mijn keuzes reflexief door te reflecteren op mijn positie in het veld (hoe ik gezien werd en de invloed die ik denk dat mijn aanwezigheid in het veld had) en hoe ik als onderzoeker zelf een ‘instrument’ ben waarmee en door wie kennis wordt geproduceerd (Schwartz-Shea & Yanow, 2009). In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke stappen in het onderzoeksproces zijn gezet om te komen tot een geloofwaardig en betrouwbaar verhaal, zowel in mijn ogen als in de ogen van degenen die bij mijn onderzoek betrokken zijn.

In het eerste deel beschrijf ik de aanleiding van mijn zoektocht, het begin van de reis en de totstandkoming van de initiële onderzoeksvraag (5.1). Vervolgens introduceer ik de context en aard van de casusorganisatie, Westland. Daarbij sta ik stil bij enkele ontwikkelingen binnen Westland en de ontwikkeling van de onderzoeksvraag (5.2). De route naar een relationele wetenschappelijke benadering komt in het derde deel aan bod (5.3). In het licht van de methodologische keuzes bespreek ik vervolgens de gebruikte methoden (5.4). In het vijfde deel van dit hoofdstuk geef ik een terugblik en reflectie op de wetenschappelijke reis. Omdat ik diverse rollen had gedurende het onderzoekstraject (onderzoeker, adjunct-directeur NVTZ) ga ik in op de samenhang tussen deze rollen. Ook reflecteer ik op de betekenis van het onderzoeksteam (5.5). Tenslotte eindig ik dit hoofdstuk met de essentie van de onderzoeksreis en leg ik een brug naar het volgende hoofdstuk waarin het ‘thinking with’ Schatzki gestalte krijgt (5.6).

5.1 Het begin van de reis: het onderzoeksprobleem en de initiële onderzoeksvraag

De aanleiding voor mijn onderzoek had zowel een theoretische als een praktische component. Vanuit theoretisch perspectief ontstonden de eerste ideeën in de periode 2016-2017, toen ik via het werk van o.a. Chua (1995), Latour (2005), Dambrin & Robson (2011) en Chapman et al. (2015) in aanraking kwam met Actor-Network Theory (ANT) en allerlei praktijktheorieën. Omdat tegelijkertijd vanuit een praktisch perspectief mijn interesse in 'governance' in de zorgsector toenam, vroeg ik mij af hoe deze theoretische inzichten toegepast konden worden op intern toezicht in de zorg. Geïnspireerd door het translatieproces als beschreven door Callon (1998) werkte ik, samen met mijn promotor en copromotor, een eerste conceptvoorstel uit waarin informatiestromen tussen zorgpraktijk en intern toezicht centraal stonden. In meer algemene zin stond voor mij vanaf het begin de relatie tussen intern toezicht en de zorgpraktijk centraal: hoe krijgt intern toezicht betekenis in de zorgpraktijk en op welke wijze werkt de zorgpraktijk door in het intern toezicht?

Vanuit mijn rol als adjunct-directeur bij de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (NVTZ), vanaf mei 2017, had ik een zekere onvrede met het op NPM gebaseerde interne toezicht waarin de nadruk ligt op afspraakrelaties tussen principalen en agenten met een focus op controle, compliance en resultaten. In het verband van NPM werd in de nasleep van 'governance'-incidenten bij (semi)-publieke organisaties de oorzaak vaak gezocht in het functioneren van raden van toezicht (Goodijk, 2012; Minderman, 2012; NVTZ, 2014). In veel gevallen bleek dat de raad van toezicht (RvT) onvoldoende zicht had gehad op wat er zich in de organisatie afspeelde. Zij beschikte niet over tijdige, volledige of juiste informatie (Goodijk, 2012; Minderman, 2012; NVTZ, 2014). De afhankelijkheid van de raad van bestuur (RvB) als voornaamste informatiebron en informatieasymmetrie werden als structurele knelpunten benoemd (Hoek, 2007; Ooijen, 2013; Peij et al., 2012; Stiles & Taylor, 2001). Ik was het eens met Goodijk (2022) dat de introductie van het raad-van-toezichtmodel in de zorg problematisch was. Dit model werd vanaf de jaren negentig afgeleid van het raad-van-commissarissenmodel uit het bedrijfsleven en sloot daarmee aan bij de logica van NPM, waarin technieken en bestuursvormen uit de private sector werden overgenomen in de (semi)-publieke sector (zie hoofdstuk 2). Hoewel dit bijdroeg aan de professionalisering van de topstructuur, hield het onvoldoende rekening met de complexe en contextgebonden werkelijkheid van zorgorganisaties, waarin kwaliteit van zorg en professionaliteit minstens zo belangrijk waren en zijn als efficiëntie en resultaten.

Onder invloed van NPM richtte de 'governance' in de zorgsector zich meer en meer op regels, verantwoordelijkheden en prestaties. Dit ging gepaard met een toenemend gevoel van wantrouwen en afstand tot bestuurder en de werkvloer (Goodijk, 2022). Hierdoor ontstond bij mij een eerste vermoeden dat relaties en processen een belangrijke ingang zouden kunnen zijn om de wederzijdse beïnvloeding tussen het intern toezicht en de zorgpraktijk zichtbaar te maken. Daarmee werd de eerste aanzet gegeven tot het verbinden van governance vraagstukken met relationele benaderingen.

Zoals gezegd, aan het begin van de reis stonden informatiestromen tussen intern toezicht en de zorgpraktijk centraal. Het oorspronkelijke doel van mijn onderzoek was om van binnenuit zicht te krijgen op hoe het intern toezicht in de praktijk werkt en welke rol (accounting) informatie daarin speelt. Deze informatie is cruciaal voor de raad van toezicht om zijn toezicht- en adviesrol goed uit te kunnen voeren. Het probleem is evenwel dat informatie altijd imperfect is. Informatie is nooit volledig of neutraal, maar altijd contextueel bepaald (Stiles & Taylor, 2001). Wanneer interne toezichthouders hun oordeel volledig baseren op de representaties die de informatie levert, bestaat het risico dat zij beslissingen nemen op basis van een versimpeld of vertekend beeld van de werkelijkheid. Zo kunnen bijvoorbeeld niet-meetbare aspecten van zorgverlening zoals kwaliteit van zorg, uit beeld raken, terwijl besluiten die op dergelijke imperfecte informatie gebaseerd zijn wel vergaande consequenties kunnen hebben voor cliënten en professionals. Informatie is in dit verband niet alleen een representatief instrument voor toezichthouders, maar is medebepalend voor wat er in de zorgpraktijk gebeurt; informatie is performatief en werpt zijn schaduw ook vooruit (Vosselman & De Loo, 2018). Dit effect van informatie leek, bij mijn weten, tot dan toe nauwelijks onderzocht te zijn in de accountingliteratuur. Ik vroeg mij af: wat betekent het eigenlijk om toezicht te houden in een context waarin je als interne toezichthouder nooit over alle relevante informatie kunt beschikken? En wat doet het met de zorgpraktijk als het intern toezicht geen goed zicht heeft en informatie alleen van de RvB ontvangt? Deze vragen leidden tot mijn initiële centrale onderzoeksvraag:

Hoe krijgt intern toezicht in de zorg vorm en hoe functioneert een raad van toezicht van een zorgorganisatie in een complexe en veranderende omgeving?

Om het intern toezicht werkelijk te begrijpen, moest ik het veld in en ervaren hoe toezicht werkt in de praktijk. Een casestudie was dan ook een logische keuze voor mijn promotieonderzoek.

5.2. Casestudie

5.2.1. Introductie

Een casestudie staat of valt met toegang tot een organisatie. Zoals Baxter & Chua (1998) en Hammersley & Atkinson (2007) stellen, is die toegang vaak afhankelijk van het benutten van bestaande netwerken, professionele relaties en toevallige ontmoetingen. Aan het begin van dit onderzoekstraject ervoer ik nog geen tijdsdruk om een casusorganisatie te vinden, ook omdat we in het onderzoeksteam nog geen besluit over de theoretische basis genomen hadden. Een toevallige ontmoeting in mijn professionele netwerk bleek toegang tot een organisatie te bieden.

In 2017, toen ik nog maar kort adjunct-directeur bij de NVTZ was en de eerste contouren van mijn onderzoeksvoorstel vorm begonnen te krijgen, stelde ik me voor bij een bijeenkomst met raden van toezicht en deelde ik mijn onderzoeksplannen. Enkele leden van een RvT benaderden mij daarop met de suggestie om mijn onderzoek bij hun organisatie uit te voeren. Deze organisatie, hier aangeduid als 'Westland', bevond zich in een transitiefase na een bestuurscrisis. De RvT reflecteerde actief op haar rol en was op zoek naar nieuwe vormen van toezicht. Hun centrale vraag - "hoe weet je wat je niet weet?" - sloot nauw aan bij mijn onderzoeksprobleem.

Tussen juni en september 2017 voerde ik verkennende gesprekken met de voorzitter en vicevoorzitter van de RvT, de bestuurssecretaris en de RvB. We spraken af dat ik een volledige planning- & control cyclus zou volgen, inclusief alle vergaderingen, en interviews zou afnemen met diverse medewerkers van de casusorganisatie en een aantal leden van de RvT. Hoewel het onderzoeksvoorstel pas in september 2018 formeel goedgekeurd zou worden, begon ik al in september 2017 met het veldwerk.

Toegang tot een organisatie is essentieel, maar ook toegang tot de RvT (in de specifieke context van mijn onderzoek) en informatievergaring over een langere periode is van belang voor diepgaand veldonderzoek (zie ook Hammersley & Atkinson, 2007).

5.2.2. Westland: context en ontwikkelingen in het toezicht

Tussen 2017 en 2019 bezocht ik de organisatie Westland frequent. Westland is een zorgorganisatie in Nederland die ouderen, chronisch zieken en mensen met een beperking ondersteunt op het gebied van huisvesting, welzijn en zorg, met als doel hun kwaliteit van leven zo goed mogelijk te behouden.

De organisatie streeft naar toegankelijke en kwalitatief goede zorg, in combinatie met goede arbeidsomstandigheden en financiële stabiliteit. Met ongeveer 4.000 medewerkers

verspreid over 22 zorglocaties en ongeveer 70 wijkteams biedt de organisatie zowel intramurale als extramurale zorg bij de cliënt thuis. De financiering vindt plaats via de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet Langdurige Zorg (WLZ), Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), Geriatrische revalidatiezorg (GRZ) en Eerstelijnsverblijf (ELV).

De thuiszorg bij Westland vindt plaats in de thuissituatie van cliënten. Belangrijke activiteiten in deze context zijn planning, roostering, registratie en het daadwerkelijk verlenen van zorg. Zorg omvat uiteenlopende handelingen, zoals het aantrekken van steunkousen, het toedienen van medicatie, wondverzorging, ondersteuning bij dagelijkse levensverrichtingen, het geven van persoonlijk advies en het regelen van zaken met bijvoorbeeld de huisarts of apotheek. Het doel van thuiszorg is om mensen zo goed en zo lang mogelijk thuis te laten wonen.

Na een aantal fusies groeide Westland uit tot een grotere, meer bureaucratische organisatie. In 2014-2015 ontstond een governance crisis: de organisatie was sterk naar binnen gekeerd geraakt, volledig gericht op financiële en outputindicatoren en werd gekenmerkt door een cultuur van angst en onzekerheid. Als reactie onderging Westland een reorganisatie die gericht was op cultuurverandering. Sinds 2016 streeft het nieuwe bestuur naar een cultuur waarin medewerkers trots kunnen zijn op hun werk en fouten mogen maken zonder angst voor verwijt of ontslag. Er zijn zelforganiserende zorgteams opgezet die specifieke taken uitvoeren en hierover periodiek rapporteren. Gedurende deze verandering waren niet alleen de RvB en de RvT richtinggevend, ook medewerkers zijn intensief betrokken geweest bij de ontwikkeling van de missie en visie van de organisatie.

Westland kent, zoals gebruikelijk in de Nederlandse zorgsector, een dualistisch bestuursmodel met een raad van bestuur (RvB) en een raad van toezicht (RvT). Tot 2015 opereerde de toenmalige RvT grotendeels op afstand en baseerde zich vooral op rapportages van de RvB of de concerncontroller en had nauwelijks direct contact met de zorgpraktijk. Tijdens een evaluatie met de oude RvT bleek dat de RvT op grote afstand van de dagelijkse werkelijkheid had gefunctioneerd en signalen uit de organisatie vaak te laat of onvolledig door kreeg. Met de komst van een nieuwe RvT, voornamelijk als gevolg van einde zittingstermijnen, in 2015 kwam hier verandering in. De bestaande interne toezichtpraktijk werd kritisch besproken en als problematisch beoordeeld. De nieuwe RvT wilde het intern toezicht dicht bij de organisatie brengen en actief in gesprek gaan met cliëntenraad, ondernemingsraad en medewerkers van de wijkteams. Daarmee ontstond een zoektocht naar een evenwicht tussen enerzijds het vasthouden aan control en verantwoording en anderzijds het opbouwen van wederzijds vertrouwen in de RvB en de medewerkers in de zorg.

In die zoektocht stelde de RvT expliciet vragen over haar informatiepositie: *hoe krijg je het gevoel in control te zijn zonder het primaire proces te verstoren?*, *hoe weet je wat je niet weet?* en *welke informatie is nodig om vertrouwen te kunnen geven aan de RvB?* Deze vragen laten zien dat (meer en andere) informatie niet alleen werd opgevat als middel om grip te krijgen, maar ook als oplossing naar meer onderling vertrouwen tussen de RvT en wijkteams.

De formele toezichtkaders, zoals statuten, codes, toezichtkader, taken en verantwoordelijkheden, boden weliswaar een basis, maar het daadwerkelijke intern toezicht kreeg pas vorm in de dagelijkse interacties en in de specifieke omstandigheden van Westland, bijvoorbeeld wanneer de formele rapportages uit de vergaderbundels een heel andere lading kregen tijdens de gesprekken en werkbezoeken op de afdelingen.

Het waarborgen van de financiële gezondheid en continuïteit van de organisatie met behulp van een begroting en het beheersen van financiële risico's vormt een kerntaak van de RvB van Westland, waarvoor zij verantwoording aflegt aan de raad van toezicht. Belangrijke actoren in de financiering van Nederlandse zorgorganisaties zijn de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), die periodiek maximale tarieven vaststelt voor specifieke zorgproducten, en de zorgverzekeraars, die doorgaans jaarlijks contracten afsluiten met zorgaanbieders. Hoewel de NZa maximale tarieven vastlegt, kunnen verzekeraars proberen lagere tarieven te onderhandelen, afhankelijk van de organisatie. Zorgverzekeraars zijn daarmee invloedrijke actoren die direct ingrijpen op de gang van zaken binnen Westland. Zo moet Westland onder meer onderhandelen over het maximaal te vergoeden bedrag dat verzekeraars bereid zijn uit te keren. Tegen deze achtergrond ziet de raad van toezicht het bewaken van productiviteitsniveaus als een belangrijke taak om de financiële gezondheid van de organisatie te waarborgen. Wanneer zorgprofessionals bijvoorbeeld relatief veel tijd besteden aan reistijd of administratieve werkzaamheden in plaats van aan directe cliëntenzorg, kan dit tot tekorten leiden.

De zoektocht van Westland naar een andere toezichtvorm sloot nauw aan bij bredere vragen die ik als onderzoeker stelde: zijn de aannames die ten grondslag liggen aan NPM, nog wel passend voor de complexe interne toezichtpraktijk van tegenwoordig? Wat als informatie niet alleen representatief, maar ook een performatieve werking heeft en daarmee actief bijdraagt aan de werkelijkheid die zij veronderstelt te beschrijven (Vosselman & De Loo, 2018). En hoe verhoudt intern toezicht zich tot de werkelijkheid van de zorgpraktijk? Daarnaast weerspiegelde de casus bredere ontwikkelingen in de sector, zoals fusies, prestatiegericht aansturen, systeem-perversies en het zoeken naar een nieuwe balans tussen beheersen en innovatie.

Daarmee is Westland exemplarisch voor de dilemma's waarmee veel raden van toezicht in de zorg worden geconfronteerd. De casus sloot ook aan bij de visie van de NVTZ, die pleitte (en pleit) voor een bredere informatiebasis, gericht op processen in plaats van enkel op het bestuur (NVTZ, 2014a, 2020a).

5.2.3. Aangepaste centrale onderzoeksvraag

Gedurende 18 maanden volgde ik de raad van toezicht van Westland, hield ik 21 interviews (zie bijlage B voor details) en bestudeerde ik diverse documenten (zie bijlage C voor details) van de casusorganisatie. Tegelijkertijd verdiepte ik me in literatuur over governance en praktijktheorie.

Tijdens het veldwerk bleek dat zorgmedewerkers zich primair richtten op het verlenen van zorg. En alhoewel de productiviteitsnormen en de nieuwe beheersingssystemen wel diep ingrepen op de administratieve en organisatorische werkzaamheden en emoties van de zorgverleners speelden ze tijdens de feitelijke zorgverlening geen rol. Dat bleek tijdens de interviews waarin duidelijk werd dat zorgverleners hun handelen afstemden op wat cliënten op dat moment nodig hadden en niet op het halen van productiviteitsnormen of het realiseren van financiële resultaten voor de organisatie.

In het eerste jaar van het veldwerk constateerde ik dat besluiten en interventies van zowel de RvB als de RvT, gebaseerd op meetbare representaties, zoals productiviteitscijfers en rapportages, vaak geen effect hadden of zelfs contraproductief uitpaktten. De productiviteitscijfers, die al langere tijd achterbleven, groeiden in de RvT echter uit tot een terugkerend agendapunt. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat de RvT de teams in de thuiszorg wilde bezoeken om van dichtbij te horen hoe de productiviteitsnorm leefde en hoe met de nieuwe systemen werd gewerkt. In die zin mobiliseerde informatie de RvT: het gevoelde gebrek hieraan werd een terugkerend onderwerp dat aanleiding gaf tot werkbezoeken. Tegelijkertijd stond, zoals gezegd, voor de wijkteams de behoefte van de cliënt voorop. Men probeerde wel te laten zien dat de productiviteitsnorm gehaald werd, maar zonder dit nadrukkelijk te verbinden met de financiële continuïteit. Deze observaties maakten voor mij duidelijk dat informatie op zichzelf onvoldoende zicht gaf op de wederzijdse beïnvloeding tussen intern toezicht en de zorgpraktijk. Ze brachten mij langzaamaan tot de kern van mijn onderzoek: de relaties en processen waarmee intern toezicht en de zorgpraktijk zich in wisselwerking tot elkaar verhouden.

Theoretisch verschoof mijn aandacht tegelijkertijd naar praktijktheorieën, waarover meer in paragraaf 5.3, en in het bijzonder naar Schatzki's 'site ontology' (1996, 2002, 2005a, 2006, 2012), waarin praktijken en materiële ordeningen ('material

arrangements') als onderling verweven worden begrepen. Hierdoor ontstond het idee om intern toezicht niet langer te beschouwen als een losstaande functie, maar als een sociaal-organisatorisch fenomeen dat tot stand komt in een wederzijdse afhankelijkheid en samenspel van meerdere praktijken (Nicolini, 2012). Mijn oorspronkelijke onderzoeksvraag richtte zich vooral op de raad van toezicht. Uit de eerste bevindingen tijdens het veldwerk en de theoretische inzichten bleek dat dit perspectief te smal was om de samenhang tussen intern toezicht en de zorgpraktijk zichtbaar te maken. Dit leidde tot een herformulering van mijn centrale onderzoeksvraag waar de relatie met de zorgpraktijk expliciet werd toegevoegd:

Wat is de wisselwerking tussen de interne toezichtpraktijk en de zorgpraktijk?

Toch bood ook deze formulering nog onvoldoende basis om tot een ander begrip van intern toezicht te komen, een begrip dat een alternatief kon vormen voor het op NPM gebaseerde intern toezicht. Mijn ambitie reikte verder dan alleen het onderzoeken van een wisselwerking. Tegen de achtergrond van de confrontatie met de beperkingen en negatieve gevolgen van NPM wilde ik bijdragen aan een begrip van toezicht dat niet op een hiërarchisch-contractueel, maar op een relationeel-praktisch fundament wordt ingericht. Of, in meer wetenschappelijke termen geformuleerd: ik wilde bijdragen aan een ontologische verandering in de theoretisering van intern toezicht. Dit leidde uiteindelijk tot de definitieve formulering van de onderzoeksvraag:

Hoe kan het intern toezicht in de zorgsector vanuit een praktijktheoretisch perspectief worden ingericht en uitgevoerd in wisselwerking met de zorgpraktijk?

Deze vraag nodigt uit tot een herbezinning op instrumenteel intern toezicht gebaseerd op (imperfecte) representaties. Hij inspireert niet slechts tot het vinden van aanknopingspunten voor het omgaan met de beperkingen en negatieve gevolgen van NPM (Goodijk, 2017; WRR, 2014), maar daagt de fundamentele uitgangspunten van NPM uit.

Al met al kreeg het onderzoek meer en meer vorm in een iteratief proces waarin veldwerk en theorie elkaar beïnvloedden. De definitieve onderzoeksvraag, methodologie en theoretische insteek ontwikkelden zich geleidelijk en in samenhang met de praktijkervaringen in het veld. Het onderzoek zelf werd zo een reflexieve reis waarin theorie en empirie in voortdurende onderlinge wisselwerking stonden.

In de volgende paragrafen worden de (uiteindelijke) methodologische uitgangspunten en gekozen methoden verder toegelicht.

5.3. Naar een relationele benadering

In de bestaande literatuur over intern toezicht in de Nederlandse zorgsector domineren vooral functionele en representationalistische benaderingen. Veel studies richten zich op vragen over de effectiviteit van raden van toezicht (RvT's), hun relatie met de raad van bestuur (RvB), de invulling van hun rol en de mate waarin zij voldoen aan vooraf vastgestelde normen voor 'goed bestuur' (Goodijk, 2014). Deze benaderingen beschouwen toezicht veelal als een rationeel te benaderen systeem waarin toezichthouders via informatie, op afstand, controle proberen uit te oefenen om risico's te beperken, prestaties te beoordelen en verantwoording te waarborgen (Van Erp & Van der Steen, 2018; Van Loenen et al., 2021). Informatie wordt binnen deze kaders veelal gezien als een 'objectieve' weergave van een externe werkelijkheid die daarmee 'grijpbaar' en beïnvloedbaar wordt. Ook in de casus Westland veronderstelde de RvT dat (meer of andere) informatie een belangrijke rol zou spelen bij hun zoektocht naar een vorm van intern toezicht die minder afstandelijk zou zijn; een vorm waarbij zij met meer en andere informatie meer zicht zouden krijgen van wat er in de zorgorganisatie aan de hand is.

Wat in deze benaderingen onderbelicht blijft, is hoe intern toezicht daadwerkelijk vorm krijgt in de dagelijkse werkelijkheid van organisaties: in de relaties, interacties, routines en betekenistoekenningen tussen mensen en systemen. Hoewel vragen rond thema's als afstandelijkheid versus betrokkenheid bij het primaire proces en gebrekkig zicht op wat er in de zorgpraktijk gebeurt regelmatig terugkomen in de literatuur (Goodijk, 2012; NVTZ, 2014a), blijven structurele vernieuwingen goeddeels uit. De roep om meer nabijheid en verbinding, al uitgesproken door de Commissie Health Care Governance (1999), klinkt vijftientig jaar later nog steeds. Dit roept de vraag op in hoeverre de dominante onderzoeksperspectieven voldoende zijn toegerust om de complexiteit van interne toezichtpraktijken te doorgronden.

5.3.1 Van een functionele benadering naar een relationele benadering

Op basis van mijn ervaringen als adjunct-directeur bij de NVTZ werd ik mij ervan bewust dat toezichtpraktijken in de zorg in hoge mate contextgebonden en meervoudig zijn. Er is niet één objectieve werkelijkheid van intern toezicht. Toezichthouden wordt op verschillende manieren ingevuld, afhankelijk van de organisatiecontext en de betrokken actoren. Gedrag in organisaties laat zich bovendien niet eenvoudig sturen via informatie of prestatie-indicatoren. De interactie tussen mensen, procedures, regels en materiële objecten (zoals dashboards, formats of beleidsdocumenten) vormt een dynamisch geheel dat zich onttrekt aan puur instrumentele logica. Dit inzicht leidde tot mijn keuze om intern toezicht te onderzoeken vanuit een andere benadering dan het gangbare functionalisme of representationalisme. Ik zocht naar

theoretische perspectieven die recht doen aan de relationele en contextuele aard van toezicht. Benaderingen zoals Actor Network Theory (ANT) en praktijktheorieën boden mij nieuwe conceptuele ingangen. Deze relationele benaderingen erkennen dat informatie niet neutraal is, maar altijd wordt geproduceerd en geïnterpreteerd binnen relaties en praktijken - en zelf mede vormend is aan het intern toezicht.

De oorspronkelijke centrale vraag waarmee ik het onderzoek begon - hoe intern toezicht in de zorg vorm krijgt - verschoof in de loop van het veldwerk naar een meer precieze en relationeel georiënteerde formulering. In plaats van intern toezicht te benaderen als een op zichzelf staand systeem dat zich op een manier verhoudt tot andere systemen (Hoek, 2007), ging ik intern toezicht zien als een praktijk die ontstaat in wisselwerking met andere praktijken, met name de zorgpraktijk. Deze benadering impliceert dat toezicht niet alleen 'toeziet', maar ook beïnvloedt, hervormt en wordt hervormd in contact met andere praktijken en dat dit vaak op meerdere en soms onnavolgbare wijzen gebeurt.

De term 'wisselwerking' impliceert in zichzelf al een belangrijke ontologische positie. Ze veronderstelt dat toezichtpraktijken en zorgpraktijken niet los van elkaar bestudeerd kunnen worden, maar in hun onderlinge relatie betekenis krijgen. Die wisselwerking hoeft niet altijd direct zichtbaar te zijn, maar voltrekt zich ook indirect, via tijd en ruimte, via mensen en dingen. In dit onderzoek heb ik dan ook bewust gekozen voor een relationele benadering, waarin toezicht niet wordt gereduceerd tot een instrumentele handeling gericht op beheersing of verantwoording, maar wordt onderzocht als een praktijk die voortdurend mede tot stand komt door haar relationele positie in een samenstel van praktijken die in wisselwerking met elkaar staan. Deze insteek biedt ruimte om te begrijpen wat intern toezicht in de zorg daadwerkelijk is, doet en betekent in de praktijk van alledag.

De keuze voor een relationele benadering in dit onderzoek is geen kwestie van voorkeur voor een bepaalde theorie, methode of techniek. Het is het resultaat van een fundamentele ontologische keuze met epistemologische en methodologische consequenties. Zoals Ahrens & Chapman (2006) opmerken, blijven de diepere ontologische aannames in veel methodologische secties van wetenschappelijke publicaties vaak impliciet. Wanneer methodologie wordt teruggebracht tot het kiezen van methoden, gaat men voorbij aan de grondvragen over de aard van de werkelijkheid (ontologie) en het proces van kennisproductie (epistemologie) (Ahrens & Chapman, 2006).

Elke onderzoeksbenadering vertrekt vanuit bepaalde aannames over wat onderzocht wordt, hoe verschijnselen geïnterpreteerd moeten worden en welke aspecten van

de werkelijkheid wel of juist niet zichtbaar worden gemaakt (Boedker, 2010; Lukka, 2010). Om duidelijk te maken wat een relationele benadering kenmerkt, beschrijf ik hieronder op hoofdlijnen drie dominante onderzoeksbenaderingen: functionele, interpretatieve en relationele benaderingen.

Functionele onderzoeksbenaderingen richten zich op doelen, middelen en implementaties (Ahrens & Chapman, 2007). Zij vormen eigenlijk het spiegelbeeld van positivistische onderzoeksbenaderingen waarin wordt gepoogd om sociale fenomenen te verklaren met behulp van rationele en wetenschappelijke methoden. Die benaderingen gaan uit van het bestaan van één objectieve werkelijkheid (i.c. intern toezicht) die door een onderzoeker, als neutrale buitenstaander, ontdekt kan worden (Chua, 1986; Saunders, Lewis & Thornhill, 2019). Een functionele benadering van toezicht betekent dat toezicht wordt gezien als een rationeel te ontwerpen structuur, waarin informatie functioneert als neutrale spiegel van de werkelijkheid. Informatie, in de vorm van cijfers, rapportages of kengetallen, vormt in deze benadering de basis waarop toezichthouders hun taken uitvoeren. In mijn veldwerk bleek deze veronderstelling echter problematisch, zoals eerder aangegeven. De raad van toezicht ziet geen objectieve werkelijkheid, maar een geconstrueerde representatie ervan (Vosselman & De Loo, 2018).

Interpretatieve benaderingen nemen afstand van het idee van een objectieve werkelijkheid en leggen de nadruk op de betekenisgeving door actoren zelf. De werkelijkheid wordt hierbij opgevat als subjectief geïnitieerd en sociaal geconstrueerd via interacties en communicatie (Chua, 1986; Lukka & Modell, 2010). Reflecterende onderzoekers proberen via nabijheid tot individuen toegang te krijgen tot de betekenissen die zij toekennen aan hun ervaringen. Hoewel deze benadering afstand neemt van het functionalisme, blijft het individu centraal staan als betekenisgever. Intern toezicht wordt dan vooral begrepen vanuit de subjectieve interpretaties en sociale constructies van toezichthouders, bestuurders of andere betrokkenen (Lukka & Modell, 2010; Vosselman, 2012). Maar ook dit perspectief bleek voor mijn onderzoek niet toereikend. Interpretatieve benaderingen blijven vaak binnen de grenzen van individuele en via sociale interactie geobjectiveerde ervaringen, terwijl ik in de praktijk juist zag dat ook niet-menselijke elementen, zoals systemen en, rapportages, invloed uitoefenen op hoe toezicht tot stand komt.

Een relationele benadering zoals bijvoorbeeld uitgewerkt in Actor Network Theory (ANT) legt de nadruk op de relaties tussen mensen en niet-mensen, 'humans' en 'non-humans' (Callon, 1998; Vosselman, 2011). Intern toezicht wordt in deze benadering opgevat als een dynamisch netwerk van interacties waarin ook niet-menselijke actoren, zoals formats, dashboards en kengetallen, actief meedoen. Informatie is in

dit kader geen neutraal transportmiddel van ‘feiten’, maar een actor die praktijken mede vormgeeft, mobiliseert, begrenst of legitimeert, maar hier niet zonder meer van dominante betekenis in is (Vosselman & De Loo, 2023).

Een relationeel perspectief maakt zichtbaar hoe intern toezicht performatief gestalte krijgt: niet alleen in woorden en besluiten, maar ook in handelingen, routines, infrastructuren en interacties die in specifieke contexten betekenis krijgen (Van Erp & Van der Steen, 2018; Van Loenen et al., 2021). Waar interpretatief onderzoek individuen als centrale betekenisgevers ziet, beschouwt relationeel onderzoek deze individuen als onderdeel van een groter netwerk waarin betekenis ontstaat in en door relaties. Daarmee biedt het ruimte om de complexiteit, onvoorspelbaarheid en contextuele afhankelijkheid van intern toezicht recht te doen.

In het kader van dit onderzoek beschouw ik intern toezicht dus niet als een functionaliteit, noch als een optelsom of weerslag van subjectieve ervaringen. Kortom, mijn onderzoek heeft noch een functionalistisch, noch een interpretatief karakter. Mijn onderzoek heeft een relationeel karakter, waarin het primaat niet ligt bij relaties tussen vooraf gepositioneerde mensen en niet-mensen, zoals in ANT, maar bij relaties binnen en tussen praktijken. Intern toezicht wordt gezien als een praktijk die voortdurend in verandering is en pas betekenis krijgt binnen haar specifieke context en in wisselwerking met andere praktijken. Intern toezicht in de zorg is een complexe, dynamische praktijk die niet begrepen kan worden via lineaire modellen of eenduidige verklaringen. Dat vraagt om een benadering die ruimte laat voor die complexiteit en dat is precies wat een relationeel perspectief mogelijk maakt.

5.3.2 Van netwerken naar praktijken: een nadere theoretische positionering van het onderzoek

In een ANT-benadering wordt een sociaal fenomeen als intern toezicht opgevat als het resultaat van voortdurende interacties tussen diverse menselijke en niet-menselijke actoren binnen veranderende netwerken van relaties (Vosselman, 2022). In deze benadering wordt expliciet afstand genomen van de dominantie van menselijke actoren boven niet-menselijke actoren (Vosselman, 2022). ANT kent een zogenaamde ‘flat ontology’. Deze ontologie erkent dat alle entiteiten, zowel mensen als objecten, systemen en documenten, een gelijkwaardige rol spelen in de totstandkoming van sociale en organisatorische realiteit. Dit omvat ook de onderzoeker(s) (Baxter & Chua, 2020; Lukka, Modell & Vinnari, 2022). Individueen staan daarbij niet langer centraal als enige betekenisgevers (Hultin, Introna & Mähring, 2021; Østern, Jusslin, Nødtvedt, Maapalo, & Bjørkøy, 2023).

In de eerste fase van het onderzoek, geïnspireerd door het werk van Callon (1998) en Vosselman (2011) en gevoed door gesprekken met collega-onderzoekers bij onder meer het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit in Amsterdam, oriënteerde ik mij daarom op ANT. ANT bood een krachtig denkkader om informatie als actor te bestuderen: hoe informatie tot stand komt via vertaling in een netwerk en hoe zij strategisch door diverse actoren wordt ingezet, in een setting waarin ik zelf ook betrokken ben. Deze benadering vormde een belangrijk tegenwicht tegen functionalistische, representationalistische benaderingen, waarin informatie wordt gezien als een neutrale weergave van de werkelijkheid.

Gaandeweg het veldwerk groeide echter mijn behoefte aan een theoretisch kader dat niet alleen inzicht bood in mobilisatie en dynamiek van actoren, maar ook in hoe praktijken tot stand komen, betekenis krijgen en met elkaar verweven raken. ANT bleek hierin beperkt, omdat het zich voornamelijk richt op netwerken en actoren en hun effecten in netwerken en minder op praktijken als relatief samenhangende gehelen (Harman, 2016). Dit bracht mij bij praktijktheorieën en in het bijzonder bij Theodore Schatzki's 'site ontology' (Schatzki, 2002, 2005a, 2006).

De keuze voor Schatzki vloeide voort uit mijn empirische observaties. Wat toezichthouders doen, van het lezen van rapportages, tot het bevragen van bestuurders of het bezoeken van zorgafdelingen, bleek moeilijk te duiden vanuit een benadering die uitgaat van individuele intenties of louter netwerken. Tijdens een werkbezoek in de thuiszorg waren toezichthouders bijvoorbeeld al bekend met de productiviteitscijfers uit de voorbereiding op hun vergaderingen, maar in de gesprekken met een wijkteam kregen die cijfers opeens een andere betekenis. Medewerkers vertelden hoe zij hun handelen afstemden op de directe behoeften van cliënten, ook wanneer dit niet strookte met de productiviteitsnormen en planningssystemen. Voor de toezichthouders werd zo zichtbaar dat cijfers niet louter representaties zijn, maar in de praktijk van alledag op uiteenlopende manieren betekenis krijgen. Dit voorbeeld laat zien dat intern toezicht niet te begrijpen is door enkel te kijken naar individuele intenties van toezichthouders (bijvoorbeeld de wens om grip te krijgen op productiviteit, ik wil controleren of de cijfers kloppen). Relaties en informatie-uitwisseling in een netwerkbenadering konden ook niet zichtbaar maken waarom materiële objecten zoals rapportages en vergaderbundels zo'n doorslaggevende rol speelden.

In de praktijk zag ik dat intern toezicht veeleer ontstond uit een bundeling van praktijken waarin mensen, objecten, taal, emoties en regels met elkaar verweven zijn (Gherardi & Laasch, 2022; Schatzki, 2006).

5.3.3 Een innovatieve kijk op onderzoek

Vanuit een relationele benadering krijgt het begrip ‘onderzoek’ een wat andere inhoud dan vanuit functionalistische en interpretatieve benaderingen. Het traditionele begrip ‘onderzoek’ suggereert een gerichtheid op het waarheidsgetrouw vastleggen van een externe werkelijkheid (als in positivistische benaderingen), of een reflexief duiden van een sociaal geconstrueerde werkelijkheid (als in interpretatieve benaderingen). Mijn relationele onderzoek is evenwel niet gericht op een reflexieve en waarheidsgetrouwe weergave van een sociaal geconstrueerde werkelijkheid. Het richt zich primair op de ontwikkeling van de fundamenteën voor een alternatieve inrichting van intern toezicht, fundamenteën die een relationele ontwikkeling van intern toezicht mogelijk maken. In de casusorganisatie heb ik mij op enigerlei wijze gemengd in die ontwikkeling. Er was sprake van een inmenging in de dynamiek van de organisatie, een inmenging die ook een vernieuwende component had. Als onderzoeker was ik geen reflecterende buitenstaander, maar een betrokken deelnemer in de dynamiek van de organisatie. Er was dus geen sprake van onderzoek in de betekenis van ‘re-search’, van een opnieuw zoeken naar wat zich in de organisatie heeft afgespeeld, maar eerder van een soort betrokken verkenning, een ‘engaged inquiry’ (zie ook St. Pierre, 2019). Zo’n betrokken verkenning vraagt niet om de toepassing van een bepaalde onderzoeksprocedure, maar vraagt om een experimentele houding waarmee nieuwe en onverwachte inzichten kunnen worden gecreëerd.

5.4 Onderzoeksstrategie en methoden

Zoals Ahrens & Chapman (2006) benadrukken, is het belangrijk om methodologie en methode van elkaar te onderscheiden. Methodologie is meer dan methode. Het begrip methode verwijst naar min of meer technische instrumenten, zoals enquêtes en interviews. Het begrip methodologie verwijst naar de strategie waarmee en het denkkader van waaruit dit onderzoek is uitgevoerd. Mijn methodologie past bij de relationele benadering (zie boven). De methoden zijn de concrete technieken die ik daar bij heb ingezet. Het gaat in het bijzonder om semigestructureerde interviews, participerende observaties van vergaderingen, ‘thinking with theory’ en het schrijven en herschrijven van verhalen als analysetool.

De keuze voor het praktijktheoretische raamwerk van Schatzki is bepalend geweest voor de methodologie, en niet simpel voor de keuze van specifieke kwalitatieve onderzoekstechnieken. Het onderzoek is geen dataverzameling vanaf een afstand, maar een proces van langdurige betrokkenheid. Door middel van participerende observatie, documentanalyse en diepte-interviews probeerde ik zicht te krijgen op praktijken zoals ze zich ontvouwen (Hammersley & Atkinson, 2007). Intern

toezicht werd niet bestudeerd op één plek, zoals de RvT of een wijkteam, maar als een constellatie van praktijken en materiële condities die in wisselwerking met elkaar tot stand komen (Chua & Mahama, 2012). Het theoretisch raamwerk van Schatzki diende daarbij niet als objectieve bril, maar als een vehikel om een alternatief begrip van toezicht te ontwikkelen. De keuze voor het raamwerk van Schatzki had daarmee belangrijke methodologische consequenties.

In de volgende subparagraaf werk ik uit hoe de keuze voor het relationeel perspectief heeft doorgewerkt in de concrete onderzoeksstrategie, de gehanteerde methoden en het veldwerk zelf.

5.4.1 Informatiebronnen: methoden van informatieverzameling

In dit onderzoek vormen semigestructureerde interviews en participerende observaties de kern van de verkenning, aangevuld met documentanalyse. Deze combinatie van methoden, interviews, veldnotities, documentanalyse en participerende observaties, creëren een rijke verzameling aan informatiebronnen (Blumberg, Cooper & Schindler, 2008; Spradley, 1980).

In dit proefschrift gebruik ik bewust het begrip informatiebronnen in plaats van data. De term data wordt vaak geassocieerd met een representationalistische en positivistische benadering waarin gegevens worden beschouwd als objectieve weergaven van of verwijzingen naar een werkelijkheid (Ahrens, 2022). Dit onderzoek is echter niet-representationalistisch van aard: de informatie die werd verzameld, is mede gevormd door mijn theoretische achtergrond, onderzoeksvraag en interpretatiekaders. Uiteraard was ik mij ervan bewust dat dat ook geldt ook voor degenen bij wie ik informatie ophaal. In wat volgt worden de gebruikte informatiebronnen verder toegelicht, evenals de keuzes die zijn gemaakt rondom selectie, toegang en uitvoering van de informatieverzameling (Baxter & Chua, 1998).

5.4.1.1 Onderzoeksdagboek

Een belangrijk hulpmiddel tijdens het onderzoeksproces was het bijhouden van een onderzoeksdagboek. Gezien de lange looptijd van dit onderzoek was het cruciaal om mijn overwegingen, reflecties en verschuivende inzichten rondom de reikwijdte van het onderzoek zorgvuldig vast te leggen. Het onderzoeksdagboek stelde mij in staat om gedurende meerdere jaren terug te grijpen op eerdere denklijnen, deze te verdiepen of juist bewust af te sluiten. Het belang van een dergelijk onderzoeksdagboek als een essentieel instrument om reflexiviteit te bevorderen wordt door diverse auteurs benadrukt (Baxter & Chua, 1998; Saunders et al., 2019). Ik maakte notities op uiteenlopende momenten: na het lezen van literatuur, na interviews of

observaties, maar ook spontaan, bijvoorbeeld tijdens bijeenkomsten van of andere werkzaamheden voor de NVTZ, tijdens en na gesprekken met het onderzoeksteam of tijdens wandelingen waarin plots inzichten ontstonden. Ik gebruikte OneNote voor digitale vastlegging en fysieke notitieboeken om gesprekken, overleggen en reflecties te noteren. Het vastleggen van notities droeg op deze manier bij aan het ordenen en verdiepen van mijn denken.

5.4.1.2 Interviews

Een belangrijk onderdeel van de informatieverzameling in dit onderzoek bestond uit semigestructureerde interviews. Interviews vormen een van de meest gebruikte informatiebronnen in kwalitatief onderzoek (Hammersley & Atkinson, 2007), juist omdat ze de onderzoeker in staat stellen om diepgaande inzichten te verkrijgen in de belevingswereld en praktijken van betrokkenen. Aan het begin van het veldwerk was nog niet precies duidelijk wie de meest geschikte gesprekspartners zouden zijn. De selectie van de te interviewen personen moest aansluiten bij het doel van de interviews en de informatie waarnaar de verkenner op zoek is, die omstandigheden kunnen gedurende het onderzoeksproces veranderen op basis van ervaring in het veld (Hammersley & Atkinson, 2007).

De bestuurssecretaris van Westland fungeerde als belangrijke schakel in de selectie en de contacten met de te interviewen personen. Voor de eerste interviews deed hij suggesties voor de eerste twaalf gesprekspartners. Deze benadering leidde niet alleen tot een vlotte planning, maar ook tot spontane aanbevelingen vanuit geïnterviewden zelf, wat de relevantie en het bereik van het interviewmateriaal vergrootte. De interviews werden voorafgegaan door een korte, informele uitnodiging via e-mail, waarin het doel van het gesprek werd toegelicht en werd aangegeven dat er voor het gesprek geen voorbereiding nodig was. Daarbij koos ik ervoor om slechts globale thema's te benoemen en geen concrete vragenlijst mee te sturen. De interviewopzet bood dus ruimte aan deelnemers om eigen accenten te leggen, in lijn met een semigestructureerde benadering (Ahrens & Chapman, 2006; Nicolini, 2012; Saunders et al., 2019).

Direct na elk interview maakte ik korte notities van mijn observaties, bijvoorbeeld over lichaamstaal, setting, dynamiek, eventuele non-verbale signalen en eerste interpretaties: wat viel me op, wat was interessant of verrassend en wat wilde ik eventueel in een volgend interview verder uitdiepen. Alle interviews zijn, na mondelinge toelichting en toestemming, opgenomen en woordelijk getranscribeerd. Een verslag van het transcript werd voorgelegd aan de geïnterviewden, die konden aangeven of mijn weergave van het interview herkenbaar was. In enkele gevallen

leidde dit tot inhoudelijke aanvullingen of correcties. Deze terugkoppeling was daarmee geen toets van objectieve juistheid. Het ging er niet om of de weergave objectief of definitief juist was. Deze vorm van ‘member checking’ diende vooral om te onderzoeken of mijn interpretaties herkenbaar waren voor de betrokkenen, zonder de illusie dat er een eenduidige werkelijkheid vastgelegd kon worden (Riessman, 2008; Schwartz-Shea & Yanow, 2009).

Daarnaast kreeg ‘member-checking’ in dit onderzoek ook een meer dialogische vorm. Eén van de vignetten werd in de vorm van een sleutelroman besproken met de raad van toezicht, de raad van bestuur en de bestuurssecretaris van Westland (als een focusgroep). Het bespreken van dit vignet bood ruimte voor reflectie en dialoog over de interne toezichtpraktijk, waarbij het niet ging om het weergeven van feiten, maar om het gezamenlijk ontwikkelen van betekenis. In deze zin droeg ‘member-checking’ bij aan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek. Niet als een traditionele toets van validiteit (herinneringen en interpretaties veranderen), maar als een reflexieve manier om de geloofwaardigheid van bevindingen te versterken (Riessman, 2008).

De interviews bleken uiteindelijk momenten waar observaties, interpretaties en theorie steeds opnieuw met elkaar verbonden werden (Jackson & Mazzei, 2012, 2013). Daarmee kreeg het onderzoeksproces een continu iteratief karakter. Door herhaaldelijk fragmenten uit interviews naast theoretische concepten te leggen werden weer nieuwe vragen en betekenissen zichtbaar.

Ik heb twee interviewrondes uitgevoerd. In oktober 2017 werden twaalf semi-structureerde interviews afgenomen binnen verschillende lagen van zorgorganisatie Westland. Doel was een eerste indruk van de organisatie en de informatiestromen tussen toezicht en zorg. Actor-Network Theory bood hierbij richting, met aandacht voor ‘matters of concern’ van geïnterviewden. De interviews volgden een thematische leidraad (achtergrond, context, cultuur, toezicht, informatie, zorgen), maar lieten zoals gezegd ruimte voor dialoog. Afhankelijk van de functie lag de nadruk bijvoorbeeld op informatiesystemen (managers) of toezicht (RvT-voorzitter). Elk gesprek eindigde met de vraag: Wat houdt u nu het meest bezig?

De opbrengsten werden besproken met RvT, RvB en de bestuurssecretaris en supervisors. Zorgen over productiviteit in de thuiszorg leidden tot een focus op dit thema in het verdere onderzoek.

De tweede ronde bestond uit negen interviews met zorg- en stafmedewerkers, RvT-leden en wijkteams. Deze gesprekken van gemiddeld twee uur verdiepten de inzichten uit ronde één en richtten zich specifiek op productiviteit in de thuiszorg en de wisselwerking met intern toezicht. Ook hier werd een thematische leidraad gebruikt, met vragen over planningsprocessen, digitale systemen en veranderende werkpraktijken. Hoewel het begrip performativiteit niet letterlijk viel, werd verkend hoe toezicht en technologie werkprocessen hervormen. Deze specifieke ronde vervulde twee functies: verdieping van eerdere inzichten én een theoretische verschuiving van informatie-uitwisseling naar het bredere samenspel tussen toezicht- en zorgpraktijken, aansluitend bij Schatzki's 'site ontology'. Bijlage B biedt een overzicht van alle interviews uit de eerste en tweede ronde, uitgesplitst naar periode, functie en betrokkenheid bij het thema productiviteit in de wijkverpleging.

5.4.1.3 Participerende observaties

Vanaf september 2017 bezocht ik met regelmaat de zorgorganisatie Westland, waar ik gedurende 18 maanden veldwerk verrichtte. In deze periode volgde ik de RvT door alle reguliere vergaderingen (15) en de daaraan voorafgaande voorbereidende vergadering bij te wonen. Bij een aantal vergaderingen schoven medewerkers aan die ik ook geïnterviewd had. Daarnaast was ik bij een aantal commissievergaderingen aanwezig (waaronder de financiële commissie, kwaliteitscommissie en agendacommissie) en een zelfevaluatie van de RvT.

Het zo volgen van de RvT maakte het mogelijk om op betrokken wijze de praktijk van intern toezicht in zijn context te observeren. Tijdens en na elke vergadering of interview noteerde ik opvallende of betekenisvolle observaties. Door mijn aanwezigheid bij deze uiteenlopende bijeenkomsten kreeg ik inzicht in het functioneren van het intern toezicht en de raakvlakken met andere praktijken binnen de organisatie, zoals die van het bestuur, de controller, ICT en de zorg, met bijzondere aandacht voor de wijkverpleging. Deze vorm van participerende observatie stelde mij in staat om hetgeen in interviews en documenten naar voren kwam te contextualiseren en te verdiepen.

Bovendien bood het veldwerk gelegenheid tot spontane, informele interacties, bijvoorbeeld wanneer ik te vroeg arriveerde voor een afspraak. Zulke momenten, zoals gesprekken tussen medewerkers in de hal of reacties op mijn aanwezigheid, leverden aanvullende inzichten op in de informele omgangsvormen binnen de organisatie.

Observeren is echter geen neutrale handeling (hetgeen ook onmogelijk zou zijn in de door mij gekozen onderzoeksbenadering); ik ben mij bewust van het risico op het zogeheten Hawthorne-effect, waarbij betrokkenen hun gedrag aanpassen vanwege

mijn aanwezigheid als onderzoeker of juist als adjunct-directeur van de NVTZ (Flick, 2018). Dit werd zichtbaar in situaties waarin ik ook aangesproken werd in mijn rol als adjunct-directeur van de NVTZ, bijvoorbeeld tijdens discussies over de zorgbrede governancecode of wanneer NVTZ-gerelateerde agendapunten (publicatie of aanbod dat in de vergaderbundel zat) ter sprake kwamen. Opvallend was dat tijdens mijn eerste kennismaking met Westland tijdens een grote medewerkersbijeenkomst (100 medewerkers) over de nieuwe visie iedereen het heel normaal vond dat ik meedeed aan alle mini-sessies en niemand vroeg wie ik was en wat ik kwam doen.

5.4.1.4 Documentatie

Binnen het veldwerk speelde documentatie een belangrijke rol als aanvullende informatiebron naast observaties en interviews. Via de bestuurssecretaris en andere betrokken functionarissen, zoals de Risk & Compliance officer, ontving ik een breed scala aan documenten, waaronder jaarverslagen, visiedocumenten, evaluatierapporten, toezichtkaders en vergaderbundels. Sommige documenten boden algemene inzichten in de structuur en governancevisie van de organisatie; andere waren rijk aan gedetailleerde informatie over specifieke situaties of beleidsontwikkelingen (bijvoorbeeld de productiviteit in de wijkverpleging). Deze documenten vervulden meerdere functies binnen het onderzoeksproces. Ten eerste verschaften zij historische context over de ontwikkelingen bij Westland in de periode voorafgaand aan het veldwerk. Ten tweede boden zij zicht op de formele inrichting van het intern toezicht en de informatievoorziening richting de RvT. Ten derde dienden zij als voorbereiding op het bijwonen van vergaderingen: door agendabundels vooraf grondig te bestuderen, alsof ik actief deelnemer was, kon ik het verloop van de vergaderingen nauwgezet volgen en begrijpen.

De analyse van documenten vergrootte mijn inzicht in de wijze waarop toezicht zich in de praktijk ontvouwt, inclusief welke elementen zichtbaar of juist onzichtbaar blijven in formele terugkoppelingen, zoals bleek bij de vergelijking tussen commissie- en RvT-verslagen. Sommige documenten, zoals het toezichtskader of de begeleide zelfevaluaties uit 2017 en 2018, gaven bovendien expliciet inzicht in de manier waarop de RvT haar rol wilde ontwikkelen en welke accenten men leggen wilde in de beoordeling van de raad van bestuur. Deze dynamiek van aanvulling, bevestiging en soms tegenspraak maakte documentanalyse tot een waardevolle methode binnen het bredere veldwerk (Baxter & Chua, 1998; Flick, 2018). Zo kon ik bijvoorbeeld doordat ik bij een commissievergadering was geweest en het verslag daarvan (dat in de RvT-vergadering aan de orde kwam) goed zien wat wel en wat niet teruggekoppeld wordt en op welke manier. Bijlage C bevat een overzicht van de ontvangen documenten.

De omgang met de informatiebronnen, waaronder de opslag en de beveiliging, is afgestemd op de vertrouwelijke aard van de informatie verkregen uit onder andere interviews en participerende observaties. Een nadere toelichting op het datamanagement en de wijze waarop met deze informatiebronnen is omgegaan, is beschreven in bijlage D.

5.4.2 Betekenis geven aan veldmateriaal: een iteratief analyseproces

In deze paragraaf beschrijf ik het proces dat ik heb doorlopen om vanuit het verzamelde veldmateriaal tot inzichten en conclusies te komen. Het betreft een weergave van mijn leerproces, opgebouwd aan de hand van de enigszins gefragmenteerde literatuur over kwalitatieve data-analyse, en gevormd door persoonlijke keuzes, reflecties en ervaringen tijdens het analyseren van materiaal uit de casusorganisatie.

Als beginnend onderzoeker raadpleegde ik diverse handboeken en methodologische literatuur terwijl het onderzoek plaatsvond (zoals Ahrens, 2022; Hammersley & Atkinson, 2007; Jackson & Mazzei, 2012, 2013; Nicolini, 2012; Saunders et al., 2019; St. Pierre, 2019), maar ik merkte dat veel teksten over kwalitatief onderzoek zich vooral richten op het verzamelen van data en relatief weinig concrete handvatten bieden voor de analyse ervan. Juist het daadwerkelijk betekenis geven aan veldmateriaal bleek in de praktijk complex en zoekend van aard. Kwalitatieve analyse leerde ik dan ook vooral door te doen, in dialoog met het materiaal én met anderen. Het bespreken van voorlopige interpretaties en observaties in het onderzoeksteam en met collega-onderzoekers speelde hierin een cruciale rol. Niet alleen droegen deze gesprekken bij aan mijn leerproces, ze hielpen ook om inzichten aan te scherpen en blinde vlekken te onderkennen (vgl. Baxter & Chua, 1998).

Het resterende deel van deze paragraaf is opgebouwd rond coderen en informatie selectie, waarbij ik keuzes maakte over wat wel en niet centraal kwam te staan, en ‘thinking with theory’ als analysemethode om betekenis te geven aan het verzamelde veldmateriaal.

Het identificeren en interpreteren van verweven praktijken in een complexe context, zoals die van intern toezicht in de zorg, is een arbeidsintensieve uitdaging (vgl. Cox, 2012; Lammi, 2018; Loscher et al., 2019; Seidl & Whittington, 2014). Dit betekent dat het verbinden van theoretische concepten met concrete empirische fragmenten uit het veldwerk en het terugkoppelen van interpretaties aan zowel theorie als praktijk een essentieel, maar ook veeleisend onderdeel van de analyse vormt.

In mijn geval begon het betekenis geven aan het veldmateriaal pas echt vorm te krijgen nadat ik had gekozen voor Schatzki’s ‘site ontology’ als theoretisch denkkader. Pas

toen werd het mogelijk om intern toezicht te benaderen als een sociaal fenomeen dat tot stand komt door de wisselwerking ('meshwork') tussen de interne toezichtpraktijk en andere praktijken binnen de zorgorganisatie.

5.4.2.1 Coderen als tussenstap

In eerste instantie koos ik voor coderen als analysetechniek, omdat dit een veelgebruikte methode voor kwalitatief onderzoek is om materiaal te ordenen en systematisch te analyseren (Saunders et al., 2019). Met behulp van Atlas.ti maakte ik een start met het onderbrengen van teksten uit interviews, vergaderbundels en documenten in categorieën, gebaseerd op een initiële set 'krachtwoorden' en thema's die ik eerder uit mijn onderzoeksvoorstel had afgeleid. Hiermee hoopte ik over de verschillende informatiebronnen heen een beter beeld te krijgen van het intern toezicht, zoals het bij de casusorganisatie tot stand kwam (Vaivio, 2008).

Op dat moment, net na het afronden van het veldwerk in 2019, had ik nog geen expliciete keuze gemaakt voor Schatzki's 'site ontology'. En was ik mij de kritiek op traditioneel coderen in dit soort onderzoek nog niet ten volle bewust. Gaandeweg ervoer ik echter dat coderen mij wel hielp om zicht te krijgen op terugkerende thema's en patronen, maar dat het risico groot was dat de verhalen gefragmenteerd raakten en de nuance verloren ging. Het aantal codes nam toe, terwijl ik in werkelijkheid vooral hele alinea's wilde vasthouden om de nuance en context van het verhaal niet kwijt te raken.

In de kritiek op coderen als analysemethode zoals reductie van complexiteit en dat het eerder voorspelbare inzichten genereert dan vernieuwende interpretaties (Jackson & Mazzei, 2013; St. Pierre, 2019) herkende ik mijn ervaringen. Dit zette me aan om opnieuw over coderen na te denken. Een belangrijk reden was dat het, naar mijn idee, voor mijn onderzoek juist van belang was om de verhalen in hun geheel te behouden. Riessman (2008) benadrukt dat het opdelen van verhalen of teksten in thematische categorieën juist de structuur en betekenis van die verhalen en teksten kan aantasten. In mijn onderzoek betekende dit dat ik verhalen niet wilde reduceren tot losse fragmenten, maar wilde volgen hoe zij in samenhang betekenis kregen, zowel in de interviews als in de vergaderbundels van de raad van toezicht.

Dat betekent niet dat het eerste coderen vergeefs was. Het heeft mij geholpen om vertrouwd te raken met het materiaal en beter zicht te krijgen op de wijze waarop geïnterviewden hun ervaringen vertelden en hoe de raad van toezicht zichzelf positioneerde in gesprekken en documenten. Na mijn keuze voor Schatzki's praktijktheorie heb ik het materiaal opnieuw gelezen en herkend hoe praktijken van intern toezicht in verwevenheid met de zorgpraktijk betekenis kregen. Daarmee

kreeg analyseren een ander karakter: niet het reduceren van informatiebronnen tot categorieën, maar het relateren van empirische voorbeelden aan theoretische begrippen. Zoals St. Pierre (2019) benadrukt, vraagt dit om alternatieve strategieën zoals het schrijven van vignetten, waarin fragmenten in hun context blijven staan en in relatie tot theorie nieuwe perspectieven openen. Zo werd het belang zichtbaar van het compleet houden van verhalen, juist omdat daarin de complexiteit en dynamiek van intern toezicht en zorgpraktijk tot uitdrukking komt.

5.4.2.2 ‘Thinking with theory’ als analysemethode

Na de keuze om niet verder te coderen en in plaats daarvan te werken met vignetten, verschoof mijn analysemethode naar wat Jackson & Mazzei (2012, 2013) aanduiden als ‘thinking with theory’. Deze benadering is ontstaan als kritiek op traditionele kwalitatieve analysemethoden, bijvoorbeeld rond coderen (hetgeen ik zelf ook ervaren had). Jackson & Mazzei (2012, 2013) stellen dat dergelijke methoden tekortschieten in het blootleggen van complexe, relationele processen. In plaats daarvan pleiten zij voor een reflectieve en iteratieve analysewijze, waarin theorie wordt ingezet als een actieve denkpartner in dialoog met het veldmateriaal.

In deze benadering fungeert theorie niet als een vooraf vastgesteld kader dat op data wordt toegepast, maar als een dynamisch instrument dat het denken opent. Deze rol is wezenlijk anders dan bij aanvang van het onderzoeksproces. In mijn geval betekende dit dat ik de ‘site ontology’ van Schatzki niet langer gebruikte als rigide analytisch schema, maar juist als intellectuele ‘ingang’ om nieuw licht te werpen op het verzamelde veldmateriaal. Theorie werd daarmee *“gemobiliseerd als instrument voor ontsluiting”* (Alvesson & Kärreman, 2007, p. 1273), zoals ook St. Pierre (2019) aanbeveelt: niet om te reduceren, maar om te verrijken en te verschuiven.

Centraal in ‘thinking with theory’ staat het proces van ‘plugging in’ (Jackson & Mazzei, 2012; 2013), waarbij concepten, theorieën en opgehaalde informatie als gelijkwaardig en in onderlinge wisselwerking worden geplaatst en beschouwd. In deze vorm van analyseren worden tekstfragmenten (i.c. fragmenten uit de empirie van Westland) steeds opnieuw gelezen, bewerkt en geïnterpreteerd, met als doel om nieuwe inzichten te genereren en hun verwevenheid met theoretische concepten zichtbaar te maken. Dit proces past binnen wat St. Pierre (2019) aanduidt als ‘post-qualitative inquiry’: een onderzoekshouding waarin verbeeldingskracht, experiment en theoretische vernieuwing centraal staan. In feite staan hierbij begrippen als ‘zoektocht’ en ‘verkenning’ centraal.

Een bijkomende uitdaging in mijn onderzoek was dat de geïnterviewden hun verhalen vertelden vanuit hun eigen perspectief. Als onderzoeker moest ik daarom actief elementen uit Schatzki's 'site ontology' destilleren uit de informatie die ik had opgehaald uit de diverse bronnen die ik gebruikt heb. Om deze complexiteit te hanteren, maakte ik gebruik van het principe van 'zooming in' en 'zooming out' (Nicolini, 2012). Dit betekende dat ik enerzijds nauwkeurig inzoomde op praktijken zoals ik die waarnam in het veld (of dacht waar te nemen in bijvoorbeeld het interviewmateriaal), en anderzijds uitzoomde om deze te herinterpreteren vanuit theoretische perspectieven. Deze beweging herhaalde zich meerdere keren om materiaal te selecteren en waardoor inzichten steeds verder konden rijpen.

5.4.3 Schrijven als een praktijk

In dit onderzoek is schrijven niet louter opgevat als een afrondende fase, maar als een wezenlijk onderdeel van het onderzoeks- en analyseproces (Baxter & Chua, 1998). Naast het veldwerk vormden schrijven en lezen kernactiviteiten, die voortdurend met elkaar verweven waren. Tijdens het lezen van wetenschappelijke literatuur koppelde ik observaties en fragmenten uit interviews met de casusorganisatie aan theoretische begrippen. Omgekeerd riep het herlezen van veldnotities en interviewverslagen voortdurend nieuwe associaties op met theoretische perspectieven. Het werk van andere onderzoekers stimuleerde de vorming van 'sensitizing concepts' (Hammersley & Atkinson, 2007). Schrijven fungeerde daarbij als katalysator voor reflectie, theorievorming en herpositionering (Alvesson & Kärreman, 2007).

In de analyse ontwikkelden zich allengs korte verhalen, gebaseerd op mijn veldnotities, interviews, documenten en persoonlijke observaties, die als vehikel dienden om de verwevenheid tussen interne toezichtpraktijken en zorgpraktijken te verkennen en mijn bevindingen tot leven te brengen.

Het schrijven zelf was vaak moeizaam en frustrerend. Mijn schrijfstijl wekte eerst zowel bij mijzelf als bij anderen (onder wie mijn supervisors) de indruk dat ik de rol van een afstandelijk onderzoekster had aangenomen, hetgeen inderdaad geen recht deed aan mijn betrokkenheid bij de casusorganisatie en de mensen die ik tijdens het veldwerk goed had leren kennen. Het afleren van deze stijl en het leren schrijven op een wijze die recht doet aan de 'couleur locale', emoties en spanningen in het veld vergde oefening, feedback en talloze herschrijvingen. Feedback van begeleiders, collega-promovendi en collega's droeg bij aan het aanscherpen van mijn schrijfstijl, en leidde tot versies die onderling verschilden als dag en nacht. Toch beschouw ik deze worsteling als een essentieel onderdeel van mijn wetenschappelijke ontwikkeling. Schrijven dwingt immers tot precisie en explicitering van interpretaties, en

het confronteert de onderzoeker met eigen aannames en interpretatiekaders. Het uitgebreide gebruik van citaten uit het veld was voor mij een manier om de gebeurtenissen te verwoorden en de geloofwaardigheid van het verhaal te versterken (Nicolini, 2012; Schwartz-Shea & Yanow, 2009).

Het schrijven van een paper met het onderzoeksteam is een ander aspect in het onderzoeksproces. Het steeds weer kritisch met elkaar bespreken van de inhoud van het paper en de passende voorbeelden was niet alleen behulpzaam bij het reduceren van het aantal voorbeelden, maar gaf ook door het doordenken van de empirie met Schatzki's 'site ontology' nieuwe inzichten.

5.5 Een terugblik en reflectie op de reis

In dit onderzoek nam ik als onderzoeker noch een afstandelijke, neutrale positie in, noch een positie als subjectieve duider, maar vervulde ik de rol van betrokken deelnemer. Deze rol vroeg niet alleen om voortdurende reflectie op eigen aannames, interacties en invloeden op het veld (Ahrens & Chapman, 2006; Østern et al., 2023), maar ook om het besef dat ikzelf onderdeel was van het ontwikkelingsproces (zie ook Hultin, 2019). Ik observeerde niet alleen, maar door mijn betrokkenheid gaf ik mede vorm aan de werkelijkheid (Hansen, 2011).

Mijn achtergrond bij de NVTZ maakte dat ik een ontwikkelingsgerichte blik op toezicht meebracht. Hoewel het onderzoek nadrukkelijk niet namens de NVTZ werd uitgevoerd, zorgde deze positie wel voor herkenning en openheid bij de betrokkenen. Dat bood toegang tot vergaderingen, interne documenten, zelfevaluaties en informele gesprekken, rijk materiaal dat niet vanzelfsprekend beschikbaar is.

Pas na afronding van het veldwerk koos ik definitief voor Schatzki's 'site ontology'. Deze stap hielp me om met nieuwe theoretische begrippen en op enige afstand te reflecteren op de verwevenheid tussen toezicht- en zorgpraktijken.

Een illustratief moment was mijn aanwezigheid bij een RvT-vergadering waar ik probeerde 'een vlieg op de muur' te zijn. Toch bleek mijn aanwezigheid niet onzichtbaar: toen een vraag werd gesteld over de governancecode, herkende de bestuurssecretaris mijn non-verbale reactie als antwoord. Dit voorbeeld benadrukt dat zelfs ogenschijnlijke neutraliteit invloed uitoefent, en laat zien hoe verweven mijn positie van de onderzoeker is met de context van het onderzoek.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn dus mede het resultaat van deze verwevenheid tussen observatie en participatie. Niet ondanks, maar juist dankzij die positie werd het mogelijk om interne toezichtpraktijken van binnenuit te begrijpen en te helpen ontwikkelen.

5.5.1. Reflectie op de selectie en beschrijving van verhalen en voorbeelden

De analyse vroeg vervolgens om keuzes in het selecteren van verhalen en voorbeelden. In het onderzoeksteam voerden we talloze gesprekken over mogelijke invalshoeken en te gebruiken vignetten in het proefschrift en in papers. We discussieerden onder andere over toonzetting en de mate waarin een voorbeeld een theoretisch punt kon ondersteunen. Vanwege herkenbaarheid van de casus konden niet alle verhalen gebruikt worden. Deze denkprocessen waren essentieel: ze hielpen mij scherper te formuleren wat een voorbeeld liet zien en hoe het paste in de bredere lijn van het proefschrift. In het schrijfproces werd duidelijk dat schrijven zelf een vorm van analyse is. Het creëren van vignetten, het beoordelen van observaties in de ‘field notes’ en het teruglezen van interviews bracht steeds nieuwe inzichten aan het licht.

De uiteindelijke selectie van voorbeelden is gebaseerd op:

- het herhaaldelijk voorkomen in verschillende bronnen (vergaderingen, interviews, observaties);
- hun relatie met kernconcepten als productiviteit en informatiestromen;
- zichtbare beweging of spanning in de interne toezichtpraktijk;
- de nadruk op de verwevenheid van interne toezicht- en zorgpraktijken;
- de mogelijkheid om narratief en analytisch materiaal site-ontologisch uit te werken.

Zo werd duidelijk dat de beschreven situaties in dit proefschrift geen objectieve weergaven zijn, maar geconstrueerde vertellingen waarin mijn rol als onderzoeker, deelnemer en auteur onmiskenbaar meespeelt. Juist die verwevenheid van observatie en participatie maakte het mogelijk om intern toezicht van binnenuit te begrijpen en te duiden in de bredere sociale context.

5.5.2. Reflectie op de keuze voor Schatzki’s ‘site ontology’

De keuze voor Schatzki’s ‘site ontology’ ontwikkelde zich geleidelijk. Het denken met Schatzki bleek niet vanzelfsprekend. Aanvankelijk gebruikte ik zijn concepten nog instrumenteel, als labels op mijn veldmateriaal. Door studie en herlezing ontdekte ik echter de kracht van zijn benadering: praktijken als analytische eenheid, de verwevenheid met ‘material arrangements’ en de samenhang tussen alle elementen uit zijn praktijktheorie. Ik ging het veldmateriaal niet meer vanuit een vooraf geconstrueerd raster benaderen, maar met de conceptuele taal van Schatzki lezen en

bevragen. De 'site ontology' bood zo een taal om de dynamiek van intern toezicht en zorgpraktijk in samenhang te begrijpen.

5.5.3. Reflectie op het onderzoekstraject en de samenwerking in het onderzoeksteam

Het traject begon met een verkenning van meerdere kaders en groeide via intensieve gesprekken en literatuurstudie uit tot een gezamenlijke keuze voor Schatzki's 'site ontology'. Dit proces was niet lineair, maar bestond uit voortdurende heroriëntatie. De vraag wat is de site? keerde telkens terug, evenals de fundamentele discussies over waar een praktijk begint en eindigt, en hoe praktijken zich tot elkaar verhouden. Die voortdurende reflectie was alleen mogelijk door de hechte en open samenwerking binnen het onderzoeksteam. In het proces werden theorie en empirie in dialoog gebracht, waarbij zowel de complexiteit van het veld als de bruikbaarheid van concepten steeds ter discussie stonden. De persoonlijke dimensie van het traject was daarbij nooit afwezig. Vreugdevolle en verdrietige gebeurtenissen werden gedeeld tussen mijzelf en mijn supervisors. Tegelijkertijd bood de langdurige samenwerking ook ruimte voor onderlinge betrokkenheid, humor en erkenning van worstelingen en krachten. Zo groeide het traject uit tot een proces waarin professionaliteit en menselijkheid hand in hand gingen en waarin gezamenlijk zoeken leidde tot een vernieuwend begrip van intern toezicht.

5.6 Afsluitende opmerking

De 'site ontology' van Schatzki behelst een ontologische verschuiving en vormt een fundamentele uitdaging voor het dominante denkkader van NPM, waarin intern toezicht op grond van representatie gericht is op beheersing en het afleggen van rekenschap (accountability). Door deze verschuiving kan intern toezicht beschouwd worden als een dynamisch samenspel van praktijken en materiële arrangementen op een site; een productieve, relationele constellatie. Het menselijke handelingsvermogen (agency) wordt in dit kader dan ook niet verondersteld als een vooraf gegeven eigenschap van het individu. Het ontstaat in en door de verwevenheid van praktijken en materiële arrangementen. Het is daarmee eerder contextueel gevormd, dan het resultaat van autonome wil.

In het volgende hoofdstuk krijgt de 'thinking with' benadering die ik heb gevolgd (Jackson & Mazzei, 2013) concreet gestalte. Daarin wordt gedacht met Schatzki's 'site ontology' om te verkennen hoe de 'site' van intern toezicht tot stand komt in de verwevenheid van zorgpraktijken en interne toezichtpraktijken. Daardoor wordt

een ander begrip van intern toezicht mogelijk en komt ook de ontwikkeling van het intern toezicht bij Westland in een ander licht te staan, niet als een lineair of top-down proces, maar als een sociaal fenomeen dat situationeel functioneel is.



6.

De ontwikkeling van een ‘site ontology’ van intern toezicht

* dit hoofdstuk is een bewerking en vertaling van het artikel dat tijdens de EGOS conferentie in Athene op 3 juli 2025 gepresenteerd is. Het artikel is op 2 juni 2025 ingediend bij het tijdschrift Financial Accountability & Management. De auteurs zijn: A. Verstraeten, I. de Loo, R. Minnaar en E. Vosselman.

Samenvatting

De aanhoudende en hardnekkige zorgen over NPM vormen een aanleiding voor de ontwikkeling van een alternatief fundament voor intern toezicht in (semi)-publieke organisaties. Voor de ontwikkeling van een relationeel fundament als alternatief voor een individualistisch fundament van intern toezicht doordenken wij dat toezicht in een specifieke zorgorganisatie, Westland, met Schatzki's 'site ontology'. In dit doordenken ligt de nadruk op de situationele functionaliteit ('situated functionality') van intern toezicht binnen een verwevenheid van praktijken en materiële arrangementen ('practice-material arrangement bundles'). Dit verschilt fundamenteel van op NPM gebaseerd intern toezicht, waarin de nadruk ligt op het borgen en versterken van rationeel gedrag van individuen via een contractueel verband.

Het relationele alternatieve fundament heeft ingrijpende gevolgen voor ons conceptueel begrip van 'agency' (handelingsvermogen), 'responsibility' (verantwoordelijkheid) en verantwoording ('accountability'). 'Agency' is geen capaciteit van vooraf betekenisvol gepositioneerde menselijke actoren, maar krijgt in wisselwerking met structuren van intentionaliteit gestalte in praktijken. Verantwoordelijkheid ('responsibility') wordt in dit perspectief 'response-ability' en verantwoording ('accountability') vindt niet langer plaats tussen vooraf betekenisvol gepositioneerde individuen, maar wordt performatief in het ontwikkelen van een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid.

6.1 Inleiding

Dit artikel richt zich op de rol die praktijktheorie, in het bijzonder Schatzki's (1996, 2002, 2005a, 2006) variant daarvan gebaseerd op een 'site ontology', kan spelen bij het ontwikkelen van een alternatief begrip van en fundament voor intern toezicht in (semi)-publieke organisaties, en meer in het bijzonder in zorgorganisaties. Een 'site ontology' heeft de potentie om de fundamenteën van NPM uit te dagen, fundamenteën waarvan wordt aangenomen dat zij de efficiëntie in (semi)-publieke organisaties en de samenleving beschermen (Taylor & Williams, 2025). Kernprincipes en -mechanismen van NPM zijn decentralisatie, marktmechanismen, contractmanagement en prestatie-meting (Diefenbach, 2009; Lapsley, 2009). Er is overtuigend betoogd en aangetoond dat de economische organisatie-theorie, in het bijzonder de contracttheorie, performatief is geweest (Callon, 2007; Ferraro, Pfeffer, & Sutton, 2005; Ghoshal & Moran, 1996; Vosselman, 2014, 2016) in de ontwikkeling van de kernprincipes van NPM. Als belangrijke neoliberale institutie is NPM nog altijd veerkrachtig (Lapsley, 2022; Lapsley & Miller, 2024). Tegelijkertijd is het onderhevig aan zware maatschappelijke kritiek, kritiek die landsgrenzen overstijgt (Steccolini, 2019). Uitvoerig is gedocumenteerd dat NPM negatieve effecten heeft gehad op grote groepen mensen en gemeenschappen (Diefenbach, 2009; Lapsley, 2009; Steccolini, 2019). Het is een complexe 'matter of concern' en als zodanig kan worden gesteld dat NPM een 'grand challenge' (Danner-Schröder, Mahringer, Sele, Jarzabkowski, Rouleau, Feldman, Pentland, Huysman, Sergeeva, & Gherardi, 2025; Ferraro, Etzion, & Gehman, 2015; Gehman, Etzion, & Ferraro, 2022; Voegtlin, Scherer, Stahl, & Hawn, 2022) vormt; een uitdaging die vraagt om ingrijpende veranderingen in individueel, organisatorisch en maatschappelijk gedrag en handelen (George, Howard-Grenville, Joshi, & Tihanyi, 2016). In dit artikel dagen wij de fundamenteën waarop NPM rust uit op basis van Schatzki's 'site ontology'.

De aan NPM gerelateerde maatschappelijke en institutionele druk tot meer transparantie heeft in de zorgsector geleid tot een toename van 'management control' en intern toezicht. Ter verbetering van efficiëntie en ter betere realisatie van 'value for money' zouden zorgorganisaties ontvankelijker moeten zijn voor governance- en controlmechanismen uit de private sector (Conrad & Guven Uslu, 2012; Custers, Arah & Klazinga, 2007; Kurunmäki, 1999; Macinati & Anessi-Pessina, 2014; Malmrose, 2015, 2019; Van Erp et al., 2019). De introductie van dergelijke mechanismen gaat vaak gepaard met het inrichten van organen die ter verantwoording aan externe belanghebbenden zowel externe als interne verantwoordingsprocessen formaliseren en inrichten (Van Erp et al., 2019).

Een belangrijk orgaan in veel grote zorgorganisaties (qua omzet en aantal werknemers) in Nederland is de raad van toezicht (RvT), die doorgaans bestaat uit vijf tot zeven

interne toezichthouders. De RvT opereert afzonderlijk van de raad van bestuur (RvB), die meestal uit één of twee personen bestaat en de organisatie bestuurt. De RvB legt verantwoording af aan de RvT over de algehele prestaties van de zorgorganisatie. In lijn met NPM-denken is de algemene grondslag van de verantwoordingsrelatie tussen RvT en RvB *representationalistisch* (Vosselman & De Loo, 2023). Zo'n grondslag veronderstelt dat een 'accountor' (RvT) en een 'accountee' (RvB) op voorhand betekenisvol hiërarchisch zijn gepositioneerd. Ze verhouden zich tot elkaar op basis van representaties (in de vorm van woorden, schema's, cijfers en getallen) van de prestaties van de zorgorganisatie. Een op afstand opererende 'accountor', zoals de RvT, grijpt dus doorgaans niet rechtstreeks in op het feitelijke functioneren van de organisatie, maar doet dit vanuit een temporele en ruimtelijke afstand, op basis van representaties. In de woorden van Barad (2003) is er sprake van een drie-partijen arrangement ('a tripartite arrangement') tussen een 'gekende' (de 'known', in casu de RvB), een 'kenner' (de 'knower', in casu de RvT) en representaties. Periodiek worden inspanningen en resultaten in de zorgorganisatie getoetst aan vooraf vastgestelde standaarden en doelstellingen, die beide partijen vooraf kennen en mogelijk samen op voorhand hebben onderhandeld (Dillard & Vinnari, 2019; Mulgan, 2000).

Een belangrijke kwestie bij een representationalistische grondslag van intern toezicht is dat representaties vaak (zo niet altijd) onvolmaakt zijn (bijv. Jørgensen & Messner, 2010) en gepaard gaan met een mythe van transparantie met potentieel schadelijke gevolgen (bijv. Pentland, 2000; Power, 1997, 2021; Sauder & Espeland, 2009). In een extreem geval kan de mythe leiden tot 'ontkoppeling' (Meyer & Rowan, 1977) van beeld en werkelijkheid. Ook kan deze mythe leiden tot 'kolonisatie' van het handelen door beeldvorming (Power, 1997, 2021). De mythe van transparantie kan managers aanzetten tot het hanteren van een 'strategie van onwetendheid', waarbij zij de onvolmaaktheid van representaties negeren en zich richten op het creëren van de 'juiste' beelden die het hoger management gunstig stemmen (Roberts, 2018). Dit kan vervolgens op de werkvloer leiden tot wat Alvesson & Spicer (2012) *functionele stupiditeit* noemen, waarbij mensen hun eigen handelen zo sturen dat zij vooral bezig zijn met het produceren van gewenste beelden in plaats van met wat werkelijk van belang is voor de organisatie. De mythe van de transparantie onderstreept dus nog eens het belang van een alternatief niet-representationalistisch begrip van intern toezicht.

Een representationalistische grondslag van intern toezicht berust op een 'ontologie van substanties' (Cecez-Kecmanovic, 2016) of, in de termen van Schatzki (2005), een individualistische ontologie. Dat betekent dat zij uitgaat van betekenisvol vooraf gepositioneerde 'accountors' en 'accountees', toegerust met handelingsvermogen ('agency'). In dit artikel ontwikkelen wij een alternatieve grondslag voor intern toezicht, waarin relaties in plaats van individuen (substanties) vooropstaan. Zo'n

grondslag gaat gepaard met een relationeel begrip van intern toezicht: intern toezicht komt tot stand in een web van relaties. Individuen acteren op bepaalde manieren in dat web via de totstandkoming en vermenging van praktijken. In ontologische termen produceren wij een 'ontologie van wording' ('ontology of becoming', Cecez-Kecmanovic, 2016) van intern toezicht, een praktijkontologie die tevens een relationele ontologie is. Meer in het bijzonder ontwikkelen wij een 'site ontology' (Schatzki, 2002, 2005a) van intern toezicht. Zo'n ontologie heeft belangrijke gevolgen voor de betekenis van representaties, en voor de conceptie van menselijk handelingsvermogen ('agency'), verantwoording ('accountability') en verantwoordelijkheid ('responsibility'). In een 'site ontology' hebben niet mensen, maar praktijken het ontologisch primaat. Het zijn praktijken die menselijk handelingsvermogen voortbrengen en niet andersom. Als gevolg daarvan kan 'accountability' niet langer worden gesitueerd in een relatie tussen betekenisvol vooraf gepositioneerde mensen die zich tot elkaar verhouden op basis van representaties; het concept verantwoording behoeft dus herziening. Tegelijkertijd brengt de focus op het uitvoeren van praktijken in een web van relaties het concept verantwoordelijkheid ('responsibility') terug in de analyse: het afleggen van verantwoording ('accountability') komt in relatie te staan tot het nemen van verantwoordelijkheid ('responsibility') in een web van relaties.

Kortom, onze belangrijkste beoogde bijdrage is het ontwikkelen van een relationele grondslag en inrichtingsvorm van intern toezicht op basis van Schatzki's 'site ontology' (Schatzki, 2002, 2005a, 2006). We benutten het potentieel van Schatzki's praktijktheorie om het netwerk van interne toezichtpraktijken en zorgpraktijken in een zorgorganisatie te begrijpen en te duiden, daarmee impliciet ook gehoor gevend aan oproepen tot meer onderzoek naar contextueel verankerde ontwikkelingen in zorg governance (Kurunmäki, 1999; Macinati & Anessi-Pessina, 2014). We bediscussiëren de gevolgen van de 'site ontology' voor onze conceptie van functionaliteit van intern toezicht. In lijn met de aanname dat 'humans are the seat of agency' (Gherardi, 2025) is intern toezicht in een individualistische ontologie functioneel wanneer het effectief invloed uitoefent op (de output van) het handelen van individuen. In paragraaf 6.3.1 zullen we betogen dat in een 'site ontology' intern toezicht 'situated functionality' (Ahrens & Chapman, 2007) kan hebben: het is functioneel op een 'site' wanneer het invloed heeft op de praktische begrijpelijkheid en verstandigheid ('practical intelligibility') van bepaalde menselijke handelingen. We betogen dat praktijken van intern toezicht de praktische begrijpelijkheid van bepaalde handelingen kunnen beïnvloeden door hun invloed op structuren van intentionaliteit ('structures of intentionality') (Ahrens & Chapman, 2007; Goodwin, 1994) van zorgpraktijken. Intern toezicht is situationeel functioneel wanneer het

effectief invloed heeft op structuren van intentionaliteit (zoals doelen, emoties, gedeelde opvattingen en regels) van zorgpraktijken.

De rest van dit artikel is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf zetten we de essenties van Schatzki's 'site ontology' uiteen. Met het oog op een herziening van het concept functionaliteit bespreken we vervolgens in de derde paragraaf kort de bestaande literatuur in 'management accounting' en 'control' die zich met het concept 'situated functionality' associeert, gevolgd door een herziening van de concepten verantwoording ('accountability') en verantwoordelijkheid ('responsibility'). Paragraaf 6.4 beschrijft de strategie die is gevolgd om te komen tot een relationeel begrip van en grondslag voor intern toezicht. In paragraaf 6.5 presenteren we ons relationele begrip van intern toezicht en haar functionaliteit in de onderzochte zorgorganisatie, Westland. Daarna bespreken we in hoeverre recente ontwikkelingen in het interne toezicht van deze organisatie overeenkomen met de eerder ontwikkelde relationele grondslag en doen we enkele aanbevelingen voor verdere relationele verankering van intern toezicht. Tenslotte bespreken we in paragraaf 6.6 de fundamentele implicaties van een relationele verankering voor de concepten 'agency', 'accountability' en 'responsibility', en schetsen we enkele beperkingen van ons onderzoek.

6.2 Schatzki's 'site ontology'

Schatzki's 'site ontology' markeert een verschuiving van een individualistische ontologie naar een relationele ontologie. Dit betekent dat een sociaal-organisatorisch fenomeen, zoals intern toezicht, niet wordt gelokaliseerd in de relaties en interacties tussen vooraf betekenisvol gepositioneerde mensen, maar in een 'relationele constellatie' (Bailey et al., 2022) die bepaalt hoe mensen betekenisvol worden gepositioneerd binnen en tussen praktijken. Voor Schatzki is zo'n relationele constellatie een bijzondere vorm van context, die zowel het sociale fenomeen (in dit geval intern toezicht) constitueert als erdoor wordt geconstitueerd. Belangrijk hierbij is dat de context is verankerd in relaties, niet in entiteiten. Geïnspireerd door Heidegger (1978) noemt Schatzki deze context een 'site'. In een 'site ontology' richt het begrijpen zich dus niet op de relaties tussen vooraf betekenisvol gepositioneerde mensen. In een verwijzing naar Heidegger (bijv. 1978) beschouwt Schatzki de 'site' als een open ruimte, een 'Lichtung' ('clearing'), "*prior to all determinateness (things being such and such) and representation, in which anything that is, including human beings, shows up*" (Schatzki, 2005a, p. 469). Schatzki (ibid., p. 468) stelt:

"Sites, however, are a particularly interesting sort of context. What makes them interesting is that context and contextualized entity constitute one another: what the entity or event is, is tied to the context, just as the nature and identity of the context is tied to the entity or event (among others). [...] A site is inseparable from that of which it is - the site."

De 'site' van intern toezicht is dus een context waar het fenomeen toezicht zelf deel van uitmaakt. De context ('site') is zeker geen passieve achtergrond die het intern toezicht omringt, maar vormt een productieve relationele constellatie. Het is een ruimte waar intern toezicht tot stand komt in relatie tot andere fenomenen, zoals zorg. Op de 'site' dragen relaties en verbindingen (die historie en belangen lokaliseren) praktijken die het bredere relationele geheel (de 'site') voortbrengen waarvan intern toezicht deel uitmaakt. De daadwerkelijke 'site' van intern toezicht is dus niet één specifieke praktijk, maar een verwevenheid ('nexus') van onderling verbonden praktijken. In dit artikel komt dat neer op een 'nexus' van zorgpraktijken en praktijken van intern toezicht.

In Schatzki's denken zijn praktijken niet louter menselijke activiteiten, maar georganiseerde menselijke activiteiten. Zo'n praktijk staat dicht bij een institutie dan bij een verzameling microactiviteiten (Ahrens, 2022) omdat hij twee basiscomponenten omvat (Schatzki, 2006, p. 1864): handelingen (activiteiten) en (onzichtbare) structuren (de organisatie van die handelingen). De organiserende structuren zijn geen instrumenten die doelbewust door individuen zijn ontworpen en/of worden gebruikt, maar zijn *"in the first instance a result of the characteristics of practices as they are played out in action"* (Ahrens, 2022, p. 7). Zij sturen en organiseren handelingen en omvatten wat Schatzki (1996, p. 89) 'teleoffective structures' noemt, waarin doelen, projecten, taken, doeleinden, overtuigingen, emoties en stemmingen besloten liggen. Daarnaast bestaan structuren uit expliciete regels/instructies en gedeelde algemene ('general understandings') en praktische inzichten ('practical understandings'). Het laatste omvat *"tacit know-how and collective beliefs which help participants select and competently accomplish appropriate actions in a given situation"* (Ligonie, 2021, p. 3). Structuren in de zin van Schatzki zijn structuren van intentionaliteit ('structures of intentionality') (Ahrens & Chapman, 2007) die in praktijken tot uiting komen en die onderscheid maken tussen begrijpelijke en niet-begrijpelijke handelingspatronen.

Op een 'site' handelen mensen in een setting die bestaat uit materiële arrangementen, oftewel *"set-ups of material objects. Whenever someone acts and therewith carries on a practice, (s)he does so in a setting that is composed of material entities. The material arrangements amid*

which humans carry on embrace four types of entity: human beings, artefacts, other organisms, and things” (Schatzki, 2005a, p. 472).

Schatzki's 'site ontology' heeft belangrijke gevolgen voor de conceptie van menselijk handelingsvermogen ('human agency'). Menselijk handelingsvermogen is *niet* het vermogen van relatief autonome individuen die op voorhand doelbewust beslissen wat zij gaan zeggen of doen voordat zij (inter)acteren in praktijken. Kennis, inzichten en doeleinden (en ook emoties) worden verspreid over individuen via de organiserende structuren in praktijken. Menselijk handelingsvermogen is gekoppeld aan praktische begripelijkheid ('practical intelligibility'). Praktische begripelijkheid maakt bepaalde activiteiten voor individuen verstandig om te doen. Dit wordt bepaald door wat kan worden aangeduid als 'intelligibility-determining factors': doelen, emoties, ideeën (inclusief concepten en gedachten), kennis, regels, gebruiken en setting (Schatzki, 2005a).

6.3 Herziening van de concepten functionaliteit, accountability en responsibility

6.3.1 Situationele functionaliteit

Het werk van Schatzki (1996, 2002, 2005a, 2006) is van aanzienlijke invloed geweest op onderzoek naar 'management accounting' en 'control' (Ahrens, 2022). Zijn versie van praktijktheorie werd geïntroduceerd in de accounting- en control-discipline door Ahrens & Chapman (2007). Zij verbinden deze aan een andere relationele theorie die volgens hen een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de theorievorming over 'management control' en governance: 'actor-network theory' (ANT). Ahrens & Chapman stellen dat de ideeën van Schatzki voordelen hebben boven ANT, omdat Schatzki het bestaan accepteert van 'structures of intentionality' (Ahrens & Chapman, 2007; Goodwin, 1994) die tot uitdrukking komen in praktijken. Zijn raamwerk biedt de mogelijkheid om de aandacht te richten op de situationele functionaliteit van 'management control'. De situationele functionaliteit van 'management control' (in casu intern toezicht) hangt af van het functioneren en de dynamiek binnen een relationele constellatie. Dit verschilt fundamenteel van een traditioneel functionalistisch perspectief, waarin de focus ligt op gedragsmatige gevolgen van 'management control' als een systeem dat gericht is op het direct beïnvloeden van (de uitkomst van) individueel gedrag.

In de studie van Ahrens & Chapman (2007) wordt 'management control' als praktijk gevormd in verbinding met de alledaagse 'hospitality'-praktijken (hotellerie). Management control is functioneel wanneer het op zodanige wijze wordt uitgevoerd

dat het effectief in verband gebracht wordt met 'hospitality'-praktijken. In lijn met hun visie beschouwen wij de functionaliteit van intern toezicht als gesitueerd in een relationele constellatie van praktijken, in casu thuiszorgpraktijken en praktijken van intern toezicht. Een dergelijke situationele functionaliteit staat ook centraal in de studie van Ligonie (2021) over de beheersing van duurzaamheid ('sustainability control'). Het is de adequate *verbinding* tussen meerdere praktijken die effectieve beheersing van duurzaamheid oplevert. Opdat 'control' effectief is, probeert een duurzaamheidsmanager overlappingsen te creëren met andere praktijken via verschillende sets van 'control'-activiteiten. In Ligonies studie leidt dit tot veranderingen in teleoffectieve structuren, gedeelde inzichten en regels die verbonden zijn aan de manier waarop organisaties hun grenzen percipiëren en zich verhouden tot hun omgeving. *"For example, sustainability overlaps with the marketing practice when the marketing campaign of a new product has been designed so that its environmental footprint is minimized (shared teleology), when this campaign has complied with sustainability certification standards such as ISO 26000 (shared rules) and/or when the sustainability manager has participated in marketing meetings about this campaign (shared actions)"* (Ligonie, 2021, p. 3). Op vergelijkbare wijze hebben studies de situationele functionaliteit van risicomanagement onderzocht (Bui, et al., 2019; Tekathen, 2019) en, in meer algemene zin, van accounting (Jørgensen & Messner, 2010; Nama & Lowe, 2014). Een 'site' van risicomanagement kan mogelijke richtingen van actie vooraf prefigureren en praktisch begrijpelijke acties voortbrengen (Tekathen, 2019).

Accounting wordt, in lijn met Schatzki (2002), doorgaans behandeld als een 'dispersed practice', een verspreide praktijk die zich steeds in min of meer dezelfde vorm mengt met bijvoorbeeld 'private equity' praktijken (Nama & Lowe, 2014) of 'new product development'-praktijken (Jørgensen & Messner, 2010). Laatstgenoemde auteurs illustreren dat de situationele functionaliteit van een verspreide accountingpraktijk samenhangt met het voortbrengen van algemene inzichten in winstgevendheid, inzichten die strategische overwegingen van actoren in bijvoorbeeld product-ontwikkelingspraktijken beïnvloeden. Voor dat doel hoeven de accountingcijfers niet per se een (onvolmaakte) representatie te zijn van wat *is*, maar kunnen zij in samenhang met praktische inzichten en impliciete kennis van actoren worden gemobiliseerd om te creëren wat er *nog niet* is of beschikbaar is (Jørgensen & Messner, 2010).

Ook is aangetoond dat praktijken arena's van spanning en verandering kunnen zijn, en dat zij niet eenvoudigweg *bepalen* hoe individuen zullen of moeten handelen (Ahrens, Ferry & Khalifa, 2018).

Vanuit belangstelling voor de situationele functionaliteit van intern toezicht en de daaraan verbonden vraagstukken van verantwoordelijkheid en verantwoording, laat dit artikel zien hoe een raad van toezicht de situationele functionaliteit van intern toezicht kan beïnvloeden als hij zich richt op het beïnvloeden van ‘structures of intentionality’ om de besturing van de zorgorganisatie te veranderen. Dit vertoont overeenkomsten met Ahrens & Ferry (2018), die illustreren dat ‘structures of intentionality’ een doelwit kunnen zijn voor institutionele ondernemers in een lagere overheidsorganisatie die de machtsrelaties tussen henzelf en de centrale overheid willen veranderen.

6.3.2 Responsibility en accountability

Het adopteren van een ‘site ontology’ van intern toezicht heeft implicaties voor onze concepties van verantwoording (accountability) en verantwoordelijkheid (‘responsibility’). Een relationeel begrip van governance en control nodigt uit tot het afstand nemen van een hiërarchisch denkkader dat past bij een framing van governance en control in lijn met NPM.

Zoals eerder opgemerkt, zijn NPM en de daarmee samenhangende accountability-relaties gegrond in representationalisme. Die verantwoordingsrelaties kunnen instrumenteel of intelligent van aard zijn. In dit verband spreekt Roberts (2009, 2018) over ‘accountability as transparency’ versus ‘intelligent accountability’. ‘Intelligent accountability’ wordt gezien als een remedie voor de negatieve gevolgen van een exclusief vertrouwen op transparantie, een remedie voor onvolmaakte representaties. ‘Intelligent accountability’ verschilt van pure instrumentele verantwoording: het is een meer reflexieve vorm van verantwoording (Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009), waarbij representaties prikkelen tot een diepere verkenning en een dialoog. Helle & Roberts (2024) brengen enkele van de organisatorische voorwaarden in kaart die het mogelijk maken dat ‘accountability as transparency’ zich ontwikkelt tot ‘intelligent accountability’. Een overgang van instrumentele naar intelligente accountability blijft echter in lijn met een hiërarchische voorpositionering van ‘accountors’ en ‘accountees’. Dit erkent niet dat intern toezicht kan worden gezien als gesitueerd in een web van onderling verweven zorgpraktijken en interne toezichtpraktijken; het erkent niet dat governance en control worden uitgevoerd in een relationele constellatie van praktijken en materiële arrangementen. Het geeft nog steeds ontologisch primaat aan individuen en niet aan praktijken. Zoals eerder beargumenteerd: wanneer het ontologisch primaat wordt gegeven aan praktijken, zoals in een ‘site ontology’, wordt menselijk handelingsvermogen niet opgevat als een vermogen dat buiten praktijken wordt gevormd, maar als een vermogen *in* praktijken, een vermogen dat wordt voortgebracht door structuren voor intentioneel handelen (‘structures of intentionality’).

Een 'site ontology' opent de mogelijkheid voor een 'ethic of care' (Enang, Sminia, Gherardi & Zhang, 2023), in plaats van een ethiek van intelligente verantwoording. In een 'ethic of care' ligt de primaire focus van intern toezicht niet op verantwoording, maar op de vorming van 'response-able' bestuurders en zorgprofessionals. In het dagelijks werk bevinden bestuurders en verantwoordelijke professionals zich in een *ruimte van onbepaaldheid* (Pas et al., 2023) waarin zij moeten reageren op vele anderen (cliënten, collega's, financiers etc.). In lijn met een 'ethic of care' wordt de mythe van transparantie volledig verworpen en is een verschuiving van instrumentele verantwoordelijkheidstelling naar intelligente verantwoordelijkheidstelling onvoldoende. De focus van intern toezicht moet komen te liggen op het scheppen van de condities die 'response-able' gedrag van bestuurders en zorgprofessionals via 'structures of intentionality' mogelijk maken. Zo ontstaat een sfeer van vertrouwen waarin zeker plaats is voor 'accountability', maar waarin 'accountability' in dienst staat van 'response-ability'. 'Response-ability' verschilt van 'responsibility' in die zin dat het geen vooraf toegewezen ruimte is waarin mensen ter verantwoording worden geroepen, maar een kenmerk van professioneel handelen is: professionals hebben het vermogen om adequaat te reageren op de vele anderen waarmee zij in hun dagelijkse praktijk te maken hebben.

6.4 De onderzoeksstrategie

6.4.1 'Thinking with'

Dit kwalitatieve onderzoek is zowel empirisch als filosofisch van aard. Aan de filosofische kant adopteren wij een relationele ontologie, in het bijzonder Schatzki's 'site ontology'. Bij het herconceptualiseren van intern toezicht gebruiken wij zijn theoretisch kader als een "*vehicle for understanding and communication*" (Ahrens & Chapman, 2006, p. 836). In een empirische setting (thuiszorg) *denken wij met* ('thinking with') Schatzki om tot een nieuw fundament voor intern toezicht te komen en om de situationele functionaliteit van intern toezicht in de thuiszorg te verkennen.

Wij spreken nadrukkelijk over 'thinking with', omdat wij Schatzki's werk niet gebruiken als een theoretisch raamwerk waarmee intern toezicht kan worden gerepresenteerd, geïnterpreteerd of verklaard, maar als een denkkader waarmee vorm en betekenis kan worden gegeven (Chua & Mahama, 2012) aan een relationele conceptie van intern toezicht in een specifieke organisatie (in casu Westland). 'Thinking with' betekent dat de praktijktheorie als een actieve deelnemer in het hele onderzoeksproces wordt betrokken. Wij conceptualiseren intern toezicht bij Westland als een samenstel ('meshwork') van zorgpraktijken, praktijken van

intern toezicht en materiële arrangementen en wij onderzoeken de situationele functionaliteit van intern toezicht. Daarnaast bespreken wij in hoeverre ons relationele begrip overeenkomt met recente belangrijke ontwikkelingen in het interne toezicht binnen de onderzochte organisatie, en reiken wij enkele ideeën aan voor een verdere ontwikkeling van intern toezicht, gebaseerd op een ‘site ontology’.

6.4.2 De empirische setting

Wij richten ons op een organisatie genaamd Westland, die wij tussen 2017 en 2019 uitgebreid hebben bezocht. Westland is een zorgorganisatie in Nederland. Zij ondersteunt ouderen, chronisch zieken en mensen met een beperking met wonen en zorg. De organisatie streeft ernaar goede kwaliteit en toegankelijke dienstverlening en zorg te bieden, terwijl goede arbeidsomstandigheden en financiële stabiliteit verzekerd blijven. Dit gebeurt in intramurale woonvormen, verpleeghuizen of in extramurale thuissituaties. Bij deze laatste wordt de zorg en ondersteuning geboden door ongeveer zeventig wijkteams in de regio Westland.

Na enkele fusies ontwikkelde Westland zich in het begin van de jaren 2000 tot een grote, bureaucratische organisatie. De organisatie raakte sterk naar binnen gekeerd en richtte zich primair op outputbekostiging en het behalen van vooraf vastgestelde ‘resultaten’ tegen elke ‘prijs’. In de jaren 2014 en 2015 ontstond een bestuurlijke crisis. Bestuurders en directeuren communiceerden niet meer met elkaar en werden gedwongen de organisatie te verlaten als zij hun vooraf vastgestelde doelstellingen niet haalden. Dit leidde uiteindelijk ook tot spanningen onder zorgverleners, die zichtbaar werden in motivatieproblemen, aanzienlijk verzet van zowel zorgverleners als cliënten, en incidentele personeelstekorten.

Vanaf 2016 begon het nieuwe bestuur (RvB) te streven naar een andere cultuur, waarin medewerkers weer trots konden zijn op hun werk en fouten mochten maken zonder ontslag te riskeren. Er werden zelforganiserende zorgteams gevormd die specifieke taken moesten uitvoeren, waarover zij periodiek rapporteerden. Medewerkers werden intensief betrokken bij de ontwikkeling van de missie en visie van de organisatie.

Westland werkt momenteel met het in de Nederlandse zorgsector gangbare ‘two-tier’ bestuursmodel, met een afzonderlijke raad van bestuur (RvB) en raad van toezicht (RvT). Voor 2015 opereerde de RvT op aanzienlijke afstand van de wijkteams, uitsluitend op basis van informatie die door de RvB werd aangeleverd. Er was dus geen directe betrokkenheid van de RvT bij de zorgteams. Rond dezelfde tijd dat de nieuwe RvB werd aangesteld, trad ook een nieuwe RvT aan. Deze nieuwe RvT zocht

actief naar meer zichtbaarheid in de organisatie, onder meer door deel te nemen aan gesprekken met de cliëntenraad, de ondernemingsraad en medewerkers van Westland. Leden van de RvT bezochten af en toe wijkteams (hierover later meer) en gingen in gesprek over wat zorg en verpleging voor ouderen inhouden en welke uitdagingen zorgverleners in hun dagelijks werk tegenkomen.

Sommige bestaande praktijken van intern toezicht werden door de nieuwe RvT ter discussie gesteld. De beperkingen van besturen op afstand, gebaseerd op onvolmaakte representaties van wat er in de thuiszorg gebeurt, werden gaandeweg een belangrijk punt van zorg. Dit vormde de kern van onze analyse.

6.4.3 Methode

Net als veel andere veldonderzoekers ervoeren wij ons onderzoek als een rommelig proces (Steccolini, 2023; Vaivio, 2008). Onze ambitie om een relationeel begrip van intern toezicht bij Westland te ontwikkelen en om te bespreken in hoeverre belangrijke ontwikkelingen binnen Westland overeenkwamen met dat begrip, vroeg van ons dat wij diepgaand inzicht verwierven in zowel zorgpraktijken als praktijken van intern toezicht, evenals in belangrijke materiële arrangementen. Om deze inzichten te verkrijgen, hebben wij een mix van onderzoeksmethoden toegepast, waaronder participerende observatie, documentanalyse en interviews. Er zijn twaalf interviews gehouden met medewerkers in verschillende functies en op verschillende hiërarchische niveaus binnen Westland, waaronder een wijkverpleegkundige, een wijkmanager, de bestuurssecretaris, twee leden van de RvB, de voorzitter van de RvT en de voorzitter van de cliëntenraad (die de RvB vanuit cliëntenperspectief adviseert). De semigestructureerde interviews duurden gemiddeld iets langer dan een uur en vonden plaats in een vergaderruimte of in het eigen kantoor van de geïnterviewde. Alle geïnterviewden werd gevraagd naar hun belangrijkste zorgen over de zorgverlening. De resultaten van deze interviews werden besproken in het onderzoeksteam. Omdat de structuur en uitvoering van de interne sturing op de thuiszorgverlening vaak werd genoemd in relatie tot zorgen over het rendement, besloot het onderzoeksteam zich op dit vraagstuk te richten. Daarop volgden negen meer gerichte interviews met professionele zorgverleners en medewerkers van ondersteunende diensten. Ook werden meerdere leden van twee wijkteams geïnterviewd, en werden twee werkbezoeken gebracht, waarbij meerdere korte, informele gesprekken met zorgverleners plaatsvonden (meestal tussen de 5 en 10 minuten per gesprek). In deze gerichte interviews wilden wij zowel de bevindingen uit de eerste interviews bevestigen als meer gedetailleerd inzicht verkrijgen. Deze interviews duurden gemiddeld twee uur.

Alle interviews werden opgenomen en woordelijk getranscribeerd. Elke transcriptie werd ter finale controle naar de betreffende geïnterviewde gestuurd.

Wij kozen er in het bijzonder voor om ons te richten op de pogingen van de RvT om te verschuiven van een afstandelijke benadering van intern toezicht naar een meer betrokken aanpak, waaronder incidentele bezoeken aan lokale wijkteams.

6.5 Intern toezicht bij Westland

Zoals eerder benadrukt, is er in de verkenning van intern toezicht bij Westland voor gekozen om Schatzki's 'site ontology' niet toe te passen als een theoretische 'lens'. In plaats daarvan hebben wij de empirische setting doordacht met de 'site ontology' ('thinking with'). Dit is meer dan semantiek, omdat het een verschuiving markeert in de onderlinge verhouding tussen theorie en empirie. Het gebruik van Schatzki's praktijktheoretische raamwerk als 'lens' zou hebben betekend dat concepten zoals 'practice-arrangement bundles' of 'structures of intentionality' worden gezien als vooraf gedefinieerde categorieën ter interpretatie of duiding van het empirisch materiaal. 'Thinking with site ontology' betekent daarentegen dat Schatzki's raamwerk wordt gebruikt om een alternatief conceptueel begrip van intern toezicht in de empirische situatie te ontwikkelen, een begrip dat aan de basis kan liggen voor een herinrichting van intern toezicht. In 'thinking with' staan theorie en empirie op gelijk niveau. Het doordenken van intern toezicht met Schatzki in Westland prikkelt, verstoort en heroriënteert. Het gaat niet om de vraag hoe de data 'passen' bij het theoretische raamwerk, maar om hoe het doordenken met het theoretische raamwerk tot een nieuw fundament en een daarop gebaseerde inrichting van intern toezicht kan leiden. Een vereiste in deze benadering is een verschuiving in het ontologisch primaat van entiteiten naar relaties in en tussen praktijken. Het doordenken van de empirische situatie met het Schatzki-raamwerk leidt tot een aantal belangrijke vragen: hoe ziet de 'site' van intern toezicht eruit?; hoe verbinden zorgpraktijken, interne toezichtpraktijken en materiële arrangementen zich met elkaar?; wat valt er te zeggen over de situationele functionaliteit van intern toezicht?; wat betekent het doordenken met Schatzki's raamwerk voor verantwoordingsrelaties?; en hoe verhoudt dit alles zich tot de ontwikkelingen die bij Westland zijn waar te nemen?

In de volgende paragrafen presenteren wij ons begrip van de 'site' van intern toezicht.

6.5.1 De verwevenheid (meshwork) van zorgpraktijken, toezichtpraktijken en materiële arrangementen

6.5.1.1 *Zorgpraktijken en bekostiging en productiviteitssturing als interne toezichtpraktijken*

Thuiszorg bij Westland omvat een veelheid aan praktijken, dat wil zeggen een reeks gestructureerde activiteiten, met als belangrijkste plannen, roosteren, zorg verlenen en registreren. Door planning en roostering worden cliënten gekoppeld aan zorgprofessionals en tijdsloten. Zorgverlening vindt plaats in de woningen van cliënten en omvat het toedienen van medicatie, wondverzorging, ondersteuning bij algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL), medische handelingen, het geven van persoonlijk advies en het onderhouden van contact met o.a. huisartsen en apotheken. Registratie betreft de tijd die bij iedere cliënt wordt besteed, reistijd en overhead. Idealiter vindt registratie tijdens het cliëntbezoek plaats, maar vaak ook achteraf, op kantoor of als de zorgverlener thuis is.

Een essentiële interne toezichtpraktijk bij Westland is productiviteitsbeheersing. Die staat in nauwe relatie tot de bekostiging van Westland. De zogenoemde Nederlandse Zorgautoriteit stelt de maximumtarieven voor zorgdiensten vast, terwijl zorgverzekeraars jaarlijks contracten uitonderhandelen met zorgorganisaties over de te leveren diensten. Om financieel gezond te blijven, koppelt Westland zijn productiviteitssturing nauw aan de bekostigingsmechanismen. Overmatige tijdsbesteding aan niet-zorgtaken, zoals reistijd of zelforganisatie, kan de financiële houdbaarheid in gevaar brengen. De afdeling *Finance & Control* (F&C) speelt een centrale rol door te bewaken dat de tijd besteedt aan niet-essentiële taken binnen de perken blijft. Zo monitort en handhaaft zij productiviteitsnormen door cliëntgebonden uren te relateren aan het totaal aantal gewerkte uren, met als doel een productiviteitsgraad op wijkteam-niveau van 64%. Deze norm is al meerdere jaren ongewijzigd. F&C is daarmee belangrijk in de verbinding tussen zorgpraktijk en de praktijk van de productiviteitsbeheersing.

Naast de F&C-afdeling zijn ook planners (een rol die binnen een zorgteam door één van de teamleden wordt vervuld) van groot belang voor de afstemming tussen productiviteitsbeheersing en thuiszorgpraktijken. Zij hebben als taak reistijd en overhead te minimaliseren, beide zijn immers niet-declareerbaar bij verzekeraars. Zij moeten voorkomen dat niet-declareerbare tijd toch aan cliënten wordt toegerekend. Belangrijk hierbij is dat planners en zorgverleners overhead niet registreren als cliëntgebonden activiteit:

“Je moet oppassen dat je niet alles aan de cliënt toerekent. Bij een nieuwe cliënt ben je bijvoorbeeld druk met het aanmaken van het cliëntdossier, afspraken plannen, koppelen aan een eerstverantwoordelijke, enzovoort. In het begin registreerde je dat allemaal op de cliënt, omdat je denkt: ik doe het toch voor de cliënt. Maar de cliënt wil dat soort planningssysteem, dat detailniveau, niet. Op een gegeven moment kregen we op ons kop van de RvB en moesten we dat als overhead registreren.” - Planner wijkteam

Omdat productiviteitsregistraties de basis vormen voor de facturatie aan verzekeraars en door de teamleden zelf worden uitgevoerd, vond de RvB het essentieel dat de thuiszorgmedewerkers goed begrepen wat en hoe er geregistreerd moest worden. Hoewel F&C formele regels aanleverde, hing een daadwerkelijke inbedding in de zorgpraktijk af van gedeelde praktische inzichten, een proces vol onderhandeling en spanning:

“Formeel mag alleen de tijd die je in het huis van de cliënt bent, geregistreerd worden. Maar we werken vaak vanaf kantoor, bijvoorbeeld bellen met huisartsen, zorgplannen opstellen, dat is essentieel voor de zorg, maar technisch niet declareerbaar. Nu is eindelijk afgesproken dat dit kantoorwerk als cliënttijd mag gelden.” - Teammanager thuiszorg

6.5.1.2 Materiële arrangementen

Het tot stand brengen van een coherente koppeling tussen productiviteitsregistratie en zorgpraktijken was allerm minst eenvoudig. De zorgpraktijken werden ondersteund én beïnvloed door materiële arrangementen tussen meerdere personen en *YourCare*. *YourCare* is een digitaal registratiesysteem dat in 2015-2016 werd geïmplementeerd en fungeerde als centraal artefact dat thuiszorgpraktijken structureerde. Het veroorzaakte echter ook fricties (zie hieronder), omdat het niet volledig aansloot bij de bestaande werkwijzen en praktische kennis van zorgverleners.

Bovendien verschilden wijkteams in hun manier van registreren van randtaken, zoals bellen met een apotheek, en velen pasten geplande tijden in het digitale systeem niet aan om de daadwerkelijke tijd aan geleverde zorg te registreren. Deze inconsistenties benadrukten de noodzaak voor een interne governance die zowel structurele regels als ingebedde inzichten ondersteunde.

Dat gezegd hebbend, speelde het digitale zorgmanagementsysteem *YourCare* van Westland een belangrijke rol in de praktijk van productiviteitsbeheersing. Het systeem, geïnstalleerd op iPads van medewerkers, was bedoeld om registratie en planning van zorg te ondersteunen. Ondanks de mogelijkheden die *YourCare* bood

voor planning en registratie, bleek het echter slecht aan te sluiten bij de genuanceerde behoeften van zorgverlening aan huis. De raad van toezicht werd zich daarvan pas bewust tijdens een werkbezoek:

“Mensen in het veld hebben geen hulpmiddelen om te weten of ze productief genoeg zijn. Ze kunnen de voortgang niet volgen of zien waar ze kunnen verbeteren, tegen de tijd dat de rapportages komen, ben je twee maanden verder, ook met het nieuwe systeem.” - RvT-lid

Met YourCare kwamen ook nieuwe regels, zoals het voorschrift van de RvB dat zorgprofessionals hun dag vanuit huis moesten starten. Dit moest niet declareerbare tijd voor afstemming op kantoor verminderen, alsmede reistijd. De regel werd echter niet ingebed in de organiserende structuren van de zorgpraktijk:

“Toen YourCare kwam, zei de RvB dat we niet meer op kantoor mochten beginnen. We hadden onze routines, en dat systeem verstoorde die. Wij zagen het nut er niet van in en gingen door op onze manier. Wij weten wat zorg is.”
- Teamlid A

“Het voelde tegenstrijdig. We zijn een zelfsturend team, maar kregen te horen hoe we moesten beginnen. We vonden onze manier van werken prettig, maar moesten veranderen.” - Teamlid B

Als je van huis vertrekt, ga je ervan uit dat iedereen werkt. Maar je weet het niet zeker. In intramurale zorg zie je het — hier niet, dus waarom die regel?”
- Teamlid C

Deze citaten laten zien hoe de nieuwe regel de bestaande thuiszorgpraktijk verstoorde en op weerstand stuitte. Overleg in de ochtend op kantoor werd als essentieel gezien voor het uitwisselen van cliëntinformatie en informele coördinatie:

“Voor de dienst spreken we nog steeds op kantoor af. Het is onze eigen tijd, we krijgen er niet voor betaald, maar het is belangrijk. We praten bij en bespreken cliëntdetails. Zo gaat het hier.” - Teamlid B

“Je kunt alle rapporten thuis lezen, maar die vertellen niet alles. We weten wat er speelt als we elkaar spreken, dat helpt echt bij avond- en weekenddiensten als de bezetting krap is.” - Teamlid C

Door de tegenstelling tussen formele regels en bestaande praktische inzichten en gebruiken ('practical understandings') in thuiszorgpraktijken, konden zorgverleners de nieuwe voorschriften vaak niet omarmen en keerden zij terug naar vertrouwde routines (zoals een gezamenlijke start van de dag op kantoor). Uiteindelijk trok de RvB de regel in. Noch de RvB, noch de RvT besprak echter diepgaand *waarom* deze regel ooit werd ingevoerd en *wat* het betekende dat hij moest worden ingetrokken. Vanuit Schatzki's perspectief vraagt succesvol intern toezicht om het inbedden van nieuwe regels en systemen in bestaande praktijken op een manier die voor zorgverleners praktisch begrijpelijk is. Daarom had de RvT meer aandacht kunnen besteden aan het begrijpen van bestaande praktijken en deze als vertrekpunt kunnen nemen voor verandering.

6.5.1.3 De praktijk van benchmarking

Een andere belangrijke praktijk van intern toezicht is benchmarking. Westland neemt deel aan landelijke benchmarking en gebruikt interne vergelijkingsinstrumenten voor wijkteams. De prestaties van elk team worden maandelijks weergegeven in een rood-oranje-groene grafiek, vergelijkbaar met verkeerslichten. De RvB wilde hiermee competitie stimuleren en verbetering van onder andere de productiviteit stimuleren. Het initiatief stuitte evenwel op weerstand, vooral bij zorgprofessionals. Veel teammanagers zagen benchmarking als een instrument om schuld toe te wijzen en niet als een leer- en ontwikkelingsinstrument. Daarmee raakte dit NPM-instrument niet ingebed in de 'structures of intentionality' van de thuiszorgpraktijken. Teammanagers in de thuiszorg waren terughoudend om het benchmarkingssysteem te gebruiken en vermeden interventies die op dergelijke vergelijkingen waren gebaseerd. De competitieve aannames die aan benchmarking ten grondslag liggen, werden door zowel teammanagers als zorgverleners nauwelijks omarmd.

6.5.2 Ontwikkelingen in het functioneren van de raad van toezicht bij Westland: naar een relationele verankering?

In de vorige paragraaf is een beeld geschetst van aspecten van de situationele functionaliteit van intern toezicht als een verweven geheel van zorgpraktijken, interne toezichtpraktijken en materiële arrangementen. In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre recente ontwikkelingen in het functioneren van de RvT van Westland overeenkomen met een relationele invulling van intern toezicht. Bovendien worden enkele aanbevelingen gedaan voor een verdere relationele verankering van intern toezicht.

In 2017 waren de leden van de raad van toezicht nog steeds op zoek naar een passende invulling van hun rol. Zij hadden moeite om de afstand tot de zorgmedewerkers

te verkleinen. Een kwestie waarop de RvT het intern toezicht wilde herzien, was de 'productiviteitsbeheersing'. Een managementrapport van de controller van Westland liet zien dat de vastgestelde productiviteitsnorm van 64% in de meeste geografische districten (elk met meerdere teams) gedurende langere tijd niet was gehaald. Dit baarde de RvT grote zorgen. De leden van de raad van toezicht vonden echter dat de informatie die zij van de RvB ontvingen onvolledig was. Omdat alleen op districtsniveau werd gerapporteerd, bleven verschillen in prestaties tussen afzonderlijke teams buiten beeld:

"Ik wil betere maandinformatie om in één oogopslag te zien hoe het gaat... groen en rood... tien variabelen, op teamniveau. De informatievoorziening moet beter." - Voorzitter RvT

Er was sprake van een zekere 'hiërarchische bewustheid' ('*hierarchical consciousness*', Hopwood, 1996) binnen de RvT. Leden waren ontevreden over de informatie die zij ontvingen en vroegen zich af of de F&C-afdeling en de RvB wel werkelijk 'in control' waren. Zij wilden de hiërarchische druk opvoeren door meer door te vragen. Tegelijkertijd was er ook ongemak:

"Wat doe je als RvT wanneer je dit soort berekeningen wilt, maar het valt onder de verantwoordelijkheid van een van de bestuurders?" - Voorzitter RvT

Behalve het stellen van vragen in deze hiërarchische context dacht de RvT na over hoe de productiviteitsbeheersing werd ervaren door de wijkteams:

"We weten dat er in verschillende wijkteams spanning is tussen de productiviteitseisen en de administratieve taken die nodig zijn om goede zorg te leveren. Die spanning is onderwerp van gesprek in de teams." - Voorzitter commissie Kwaliteit, Veiligheid en Innovatie

Daarom bezochten twee RvT-leden twee wijkteams om beter te begrijpen hoe productiviteitsbeheersing het dagelijkse zorgwerk beïnvloedde. Hun bevindingen werden gedeeld in een RvT-vergadering en met de RvB. De bezoekende RvT-leden waren onder de indruk van de loyaliteit van zorgverleners aan hun organisatie en cliënten, ondanks de druk rond productiviteit. Ook zagen zij dat *YourCare* het dagelijks zorgwerk onvoldoende ondersteunde. Daarnaast merkten zij op:

"Teams weten niet hoe ze de week zo moeten inrichten dat ze een goede productiviteit halen. Ze kunnen niet inschatten of ze productief genoeg zijn..."

ze zien pas na twee maanden een rapportage... dan weet je niet meer wat er die weken is gebeurd.” - Bezoekend RvT-lid

Vanuit een sterk hiërarchisch bewustzijn deelde de raad van toezicht deze bevindingen met de raad van bestuur, die daarop direct maatregelen nam om de planning en registratie in alle teams te verbeteren. Hoewel de raad van toezicht probeerde de beperkingen van representationalistisch toezicht te doorbreken door intensiever te communiceren met betrokkenen, gebeurde dit vanuit een hiërarchisch bewustzijn. In de optiek van de raad van toezicht bleef toezicht vooral een kwestie van het afstemmen van verschillende entiteiten (RvT, RvB, zorgteams) op uiteenlopende hiërarchische niveaus. Daarbij was er voortdurend de zorg om niet in de verantwoordelijkheden van de raad van bestuur te treden:

“Als RvT moet je oppassen dat je geen sfeer creëert waarin je de raad van bestuur buitenspel zet. Het is echt een kwestie van uitvinden wat wel en niet kan.”
- Voorzitter RvT

“Ze [de RvT] zaten er een tijd bovenop... het is interessant om te zien dat ze nu weer wat meer afstand nemen, dus minder direct betrokken zijn.” - Risk & Compliance officer

Toch maakten de leden van de raad van toezicht bij Westland tijdelijk een beweging richting meer communicatie en betrokkenheid rond de productiviteitscijfers, waarbij zij hiërarchische grenzen overschreden maar tegelijk hun eigen positie bewaakten. Zij gingen in gesprek met zorgteams om te begrijpen wat er achter de productiviteitsgegevens schuilging; hoe ‘productiviteitsbeheersing’ de zorgpraktijken beïnvloedde. In het toezicht was sprake van een verschuiving van representatie naar communicatie. Toch was er van een relationele verankering van intern toezicht à la Schatzki zeker (nog) geen sprake. Fundamenteel bleef de raad van toezicht de thuiszorg zien als een verzameling individuele handelingen, en niet als praktijken ingebed in een relationeel geheel, georganiseerd door teleoffectieve structuren, regels en praktische en algemene inzichten.

6.5.3. Slotopmerkingen

De beweging bij de RvT kan worden getypeerd als een beweging van instrumentatie en representatie naar communicatie. Dit is echter geen overgang van een individualistische naar een relationele benadering van intern toezicht, zoals wij in dit onderzoek voorstellen. Representationalisme was en is stevig geworteld in Westland.

Het op het praktijktheoretische raamwerk van Schatzki gebaseerde relationele perspectief op toezicht gaat verder. Het verschuift de focus van intern toezicht van instrumenten en interacties binnen en tussen vooraf gedefinieerde rollen, naar verbindingen in een web van praktijken en materiële arrangementen. De kernvragen die de RvT zich dan zou moeten stellen, zijn: hoe verbinden interne toezichtpraktijken zich met thuiszorgpraktijken op een manier die de praktische begrijpelijkheid en zinvolheid van bepaalde handelingen in de thuiszorg versterkt? En welke fricties en spanningen ontstaan uit deze verbindingen?

Cruciaal is dat een relationele verankering er niet vanuit gaat dat 'agency' (in de betekenis van handelingsvermogen) direct gekoppeld is aan vooraf gedefinieerde rollen van individuen, maar aan de begrijpelijkheid ('practical intelligibility') van individuele handelingen op de 'site' van intern toezicht. 'Agency' wordt dus uitgespeeld in praktijken. Wanneer de raad van toezicht van Westland invloed wil uitoefenen op een dergelijke 'agency', dan kan hij de 'practical intelligibility' in de zorgpraktijk proberen te beïnvloeden via structuren van intentionaliteit ('structures of intentionality'). Daarbij moet worden onderkend dat deze structuren het handelen niet volledig bepalen, maar veeleer richting geven aan situationele afwegingen (zie ook Ahrens et al., 2018). Bij een dergelijk begrip van 'agency' hoort dan ook een anders omgaan met verantwoordelijkheid ('responsibility') en verantwoording ('accountability'). De belangrijke vraag voor de raad van toezicht wordt: hoe kan intern toezicht bijdragen aan het positioneren van verantwoordelijke zorgprofessionals die 'response-able' handelen in het contact met vele anderen, zoals cliënten, collega's en financiers?

6.6 Concluderende discussie

Een 'site ontology' stelt de individualistische en representationalistische grondslagen van op NPM gebaseerd intern toezicht fundamenteel ter discussie. Naast een herziening van het concept 'functionaliteit' in een concept 'situationele functionaliteit', dwingt zij ons ertoe om ten minste de impliciete concepten 'agency' en 'accountability' in NPM opnieuw te doordenken.

6.6.1 NPM: 'agency' in een nexus van contracten

In NPM wordt 'agency' doorgaans opgevat als een handelingsvermogen van vooraf betekenisvol gepositioneerde individuen. Meer specifiek gaat het om een handelingsvermogen dat verband houdt met rationaliteit en opportunisme. Van individuen wordt verondersteld dat zij bewust, doelgericht en doelmatig handelen in het nastreven van eigen belang. In de context van intern toezicht levert een

dergelijke ‘agency’ problemen op, omdat de belangen van de betrokken individuele actoren uiteen kunnen lopen. De belangen van de ‘principaal’ in de contractuele relatie (bijvoorbeeld de RvT in haar verhouding tot de RvB, of de RvB in haar verhouding tot de thuiszorgdistricten en -teams) verschillen van die van de ‘agent’ (bijvoorbeeld bestuurders of professionele zorgverleners). Het risico bestaat dat het nastreven van eigen belangen gepaard gaat met opportunistisch gedrag: het najagen van het eigen belang met vormen van list en bedrog (Williamson, 1979). ‘Agents’ kunnen informatieasymmetrie uitbuiten door te profiteren van verschillen in de toegankelijkheid van relevante informatie. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat onder het oude regime van intern toezicht bij Westland de nadruk lag op het ontwerp, de implementatie en het gebruik van contractuele en bureaucratische instrumenten, zoals het stellen van productiviteitsnormen, het monitoren van productiviteitsniveaus en het hanteren van prikkel- en sanctiemaatregelen. Die instrumenten moesten bestuurders en zorgprofessionals stimuleren om rationeel te handelen in het belang van de organisatie. Hoewel er niet expliciet werd gesproken over (potentiële) contractuele of bureaucratische instrumenten die direct waren gericht op het voorkomen of beperken van opportunistisch gedrag, was het interne toezicht bij Westland ingebed in een contractueel verband dat het gedrag van de diverse ‘agents’ zowel moest faciliteren als begrenzen uit naam van rationaliteit. Er bestonden contractuele kaders waarin de accountability-relatie tussen de RvT en de RvB werd gespecificeerd, evenals een informatieprotocol dat de informatiestroom tussen deze organen vastlegde. Om de bestaande informatieasymmetrie het hoofd te bieden, vroeg de RvT niet alleen om meer gedetailleerde informatie van de RvB, maar voegde zij aan contractueel toezicht ook ‘contactueel’ toezicht toe door verbinding en interactie te zoeken met zorgteams, zij het zelden en tijdelijk.

6.6.2 Een ‘site ontology’: ‘agency’ in een nexus van ‘practice-arrangement bundles’

Een ‘site’ in Schatzki’s ‘site ontology’ is geen contractueel verband, maar een verband van ‘practice-arrangement bundles’, waarin het conceptueel begrip van ‘agency’ wezenlijk verschilt van dat in een contractueel verband. In een ‘site ontology’ is ‘agency’ nog steeds grotendeels verbonden met mensen, en slechts gedeeltelijk met niet-mensen. Mensen zijn echter niet “*the central seat of agency*” (Gherardi, 2025, p. 3), zoals in de individualistische ontologie die ten grondslag ligt aan een contractueel verband (en NPM). In een ‘site ontology’ is ‘human agency’ niet die van een autonoom en rationeel (en mogelijk opportunistisch) handelend individu, maar een ‘agency’ die wordt voortgebracht en gevormd door structuren van intentionaliteit. Die structuren ontstaan en worden uitgespeeld in praktijken en worden door de participanten in die praktijken gedragen. Hun gedrag wordt erdoor beïnvloed, maar niet gedetermineerd.

Hoewel 'agency' in een 'site ontology' grotendeels betrekking heeft op menselijk handelingsvermogen (Schatzki, 2025), kunnen ook niet-mensen in zekere mate 'agency' hebben. Evenals bij mensen hangt de 'agency' van niet-mensen af van het verband waarvan zij deel uitmaken. Alle 'agency' moet relationeel worden begrepen (Schatzki, 2025). Zo hangt de 'agency' van professionele zorgverleners bij Westland af van het arrangement dat zij hebben met *YourCare*. Het is *YourCare* en het gebruik van iPads dat het mogelijk maakt dat zij rechtstreeks vanuit huis naar hun eerste cliënt reizen. Relationele 'agency' betreft dus niet alleen de zorgverleners, maar ook *YourCare*, dat de zorgverleners ertoe aanzet om zich te voegen naar danwel zich te verzetten tegen een bepaalde start van hun werkdag. *YourCare* maakt zo deel uit van een materieel arrangement dat op zijn beurt een verband vormt met zorgpraktijken en praktijken van intern toezicht. Omdat mensen in de meeste gevallen verantwoordelijk zijn voor de verbanden van de betrokken entiteiten, is de 'agency' van niet-mensen afgeleid van hoe mensen handelen binnen specifieke arrangementen (Schatzki, 2025). 'Agency' is dus onlosmakelijk verbonden met 'practice-arrangement bundles' (Schatzki, 2025). Dit betekent dat, naast het beïnvloeden van de 'practical intelligibility' van menselijk handelen (en daarmee indirect de menselijke 'agency'), een 'site ontology' suggereert dat intern toezicht ook gedeeltelijk bewerkstelligd wordt door de betekenis van de betrokken materiële arrangementen.

6.6.3 Accountability

Wat zijn de consequenties van een 'site ontology' voor het concept van accountability? In NPM (en bij Westland) werd accountability gezien als iets wat gericht is op het bewaken van een verantwoorde uitvoering van activiteiten vallend onder toegewezen functionele verantwoordelijkheden. Intern toezicht richt zich in een NPM-context vaak op het vergroten van iemands 'felt accountability' (Hall, Frink, & Buckley, 2017), op het versterken van de verwachting om ter verantwoording te worden geroepen. Als die verwachting is ingedaald, zo is de veronderstelling, dan kunnen 'rolverantwoordelijkheden' veilig worden toegewezen en gerealiseerd.

Zodra we intern toezicht opvatten als een verband van 'practice-arrangement bundles' in plaats van een contractueel verband (zoals in NPM), verschuift de nadruk van het beïnvloeden van 'felt accountability' naar het versterken van 'felt responsibility'. 'Felt responsibility' komt van binnenuit en is gebaseerd op wat individuen om zich heen waarnemen. Het raakt daarmee ook aan morele en ethische aspecten van handelen (Helle & Roberts, 2024). In een relationele constellatie, een web van relaties, worden zorgprofessionals geconfronteerd met vele anderen met wie zij verantwoordelijk moeten omgaan: cliënten, managers, collega's, familieleden, enzovoort. In plaats van zich te richten op het beheersen van een handelen van managers of professionals

dat in overeenstemming is met vooraf vastgestelde prestatiestandaarden, zou intern toezicht zich moeten richten op de ‘conditions of possibility’ die het die managers of professionals mogelijk maken om verantwoordelijk (‘response-able’) te handelen binnen het web van relaties, Tot die condities behoren in ieder geval de structuren van intentionaliteit en de materiële arrangementen.

Hoewel een verschuiving van ‘felt accountability’ naar ‘felt responsibility’ vertrouwen tussen betrokkenen vereist, gaat dit verder dan simpelweg het vervangen van verantwoordelijkheidstelling (‘accountability’) door vertrouwen, of van prestatie management door vertrouwen-gestuurd management, zoals soms wordt gesuggereerd in studies die de overgang van NPM naar ‘post-NPM’ beschrijven (bijvoorbeeld Funck, 2024). Ook vertrouwen-gestuurd management kan gebaseerd zijn op een individualistische ontologie. Bovendien gaat een meer relationeel doordachte opvatting van accountability verder dan de verschuiving van ‘accountability as transparency’ (instrumentele accountability) naar ‘intelligent accountability’. Beide adopteren geen relationele ontologie, beide baseren zich op het representationalisme. Een ‘ethic of intelligent accountability’ (Roberts, 2009, 2018) is bedoeld als remedie tegen de negatieve gevolgen van een exclusief vertrouwen op transparantie, een remedie tegen de onvolkomenheden van representaties. Het is een reflexieve vorm van accountability (Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009) waarbij representaties dienen als stimulans voor verdere actieve bevraging en dialoog. Deze stap naar een meer reflexieve accountability kenmerkte ook de ontwikkeling van accountability bij Westland. Omdat de aandacht verschoof naar het managen van onderlinge organisatorische afhankelijkheden is deze beweging ongetwijfeld een stap in de richting van een relationele benadering, maar leidt zij niet tot een relationele herconceptualisering van intern toezicht. De entiteiten blijven immers vooropstaan, het primaat ligt niet bij de relationele constellatie. In het laatste geval is accountability niet geplaatst in een hiërarchisch verband, maar ondersteunt het het cultiveren van collectief weten en doen (Haraway, 2016) en bevordert het de menselijke neiging tot ‘response-able’ handelen. ‘Response-ability’ is het vermogen om ethisch verantwoord te reageren op de velen die deel uitmaken van de relationele constellatie (Pas et al., 2023). Verantwoordelijkheid is geen vooraf toegewezen ruimte waarin mensen ter verantwoording worden geroepen, maar een kenmerk van professioneel handelen; het is inderdaad geen ‘responsibility’, maar ‘response-ability’. Het intern toezicht richt zich in een relationele constellatie niet op een versterking van ‘felt accountability’ (zoals in een contractueel verband), maar op het versterken van ‘felt responsibility’.

Geconcludeerd mag worden dat intern toezicht verankerd in een verband van ‘practice-material arrangement bundles’ fundamenteel verschilt van intern toezicht

in een contractueel verband. Beïnvloeding van de 'practical intelligibility' van menselijk handelen en de ontwikkeling van 'response-able' professionals en managers zijn in het eerste geval belangrijke ingrediënten.

6.6.4 Beperkingen

Dit onderzoek legt de basis voor een herinrichting van intern toezicht op basis van een 'site ontology'. Maar zoals elk onderzoek, kent ook deze studie haar beperkingen.

Ten eerste beperkt deze studie zich tot een herconceptualisering van intern toezicht als relationele constellatie, zonder de weg te effenen voor de verdere ontwikkeling van een toezicht gebaseerd op relationele fundamenteën in zorgorganisaties of, meer algemeen, in (semi)-publieke organisaties. Een ontwikkeling van relationeel intern toezicht vraagt om een voortschrijdend discours, niet alleen op het niveau van specifieke organisaties, maar juist ook op het niveau van de hele zorgsector, en op maatschappelijk niveau. Academische onderzoekers kunnen actief aan dit discours deelnemen, bijvoorbeeld door zitting te nemen in specifieke commissies of door op te treden als adviseur. Een verdere ontwikkeling van op een relationele grondslag gebaseerd intern toezicht zal op lange termijn ook institutionele consequenties hebben. Vervolgonderzoek kan organisaties die relationele principes expliciet in hun governance inbedden longitudinaal kritisch volgen.

Ten tweede richt deze studie zich voornamelijk op de veranderende rol van de RvT. Toekomstig onderzoek zou kunnen verkennen hoe andere relevante belanghebbenden, zoals cliënten, externe toezichthouders, financiers of samenwerkingspartners, vormgeven aan en gevormd worden door relationele constellaties van governance.



7.

Discussie en conclusie

De ontwikkelingen van het intern toezicht in de gezondheidszorg kunnen niet los worden gezien van de opkomst van NPM en de problemen die het met zich meegebracht heeft (Diefenbach, 2009; Goodijk, 2012; Hood, 1991; Lapsley, 2009; Van Thiel & Leeuw, 2002). Mede daardoor is intern toezicht op afstand van de zorgpraktijk geraakt, vooral gericht op 'management control' en risicobeheersing. Door de afhankelijkheid van representaties in de vorm van cijfers en rapportages kunnen belangrijke niet meetbare aspecten van de zorgverlening in het intern toezicht uit beeld raken. Een inrichting van intern toezicht gebaseerd op dergelijke imperfecte informatie kan vergaande consequenties hebben voor de zorgpraktijk (Lapsley & Miller, 2024; Roberts, 2009; Vosselman, 2011). De raad van toezicht kan zijn taak, als hij uitsluitend op afstand en via representaties functioneert, dus onvoldoende effectief vervullen.

Daarom is het van belang dat de raad van toezicht in wisselwerking staat met de zorgpraktijk. Dit vraagt om een ander begrip van toezicht waarin processen en relaties centraal staan. Dit proefschrift vertrekt met het doel een alternatief begrip van intern toezicht te ontwikkelen waarin de relationele verwevenheid van interne toezicht- en zorgpraktijken centraal staat. Het onderzoek hanteert een praktijktheoretische benadering en is niet functionalistisch, maar relationeel van aard. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

Hoe kan het intern toezicht in de zorgsector vanuit een praktijktheoretisch perspectief worden ingericht en uitgevoerd in wisselwerking met de zorgpraktijk?

In dit proefschrift is ter beantwoording van deze vraag gewerkt met Schatzki's 'site ontology' (Schatzki, 2002, 2005a). De 'site ontology' is doordacht in een casestudie. Kenmerkend is dat de casus niet is ingezet om theorie te ontwikkelen of een algemene waarheid bloot te leggen. Nadat de spanning tussen afstand en nabijheid van het toezicht in de casestudie is geïllustreerd zijn de interne toezicht- en zorgpraktijken uit deze Westland casus doordacht ('thinking with') met de praktijktheorie van Schatzki (Jackson & Mazzei, 2013; Schatzki, 2002, 2005a).

In het vervolg van dit afsluitende hoofdstuk wordt eerst de praktisch-maatschappelijke betekenis beschreven [7.1], om vervolgens de wetenschappelijke betekenis van dit proefschrift aan bod te laten komen in de tweede paragraaf [7.2]. Daarna wordt kritisch gereflecteerd op het onderzoek [7.3]. Dit hoofdstuk sluit af met enkele concluderende discussiepunten en suggesties voor vervolgonderzoek [7.4].

7.1 Praktisch-maatschappelijke betekenis

De praktisch-maatschappelijke betekenis van dit proefschrift ligt in de eerste plaats niet in het formuleren van aanbevelingen of het aandragen van concrete oplossingen, maar in het voorstel voor een andere inrichting van intern toezicht. In die inrichting staat niet de individuele toezichthouder centraal, maar de interne toezichtpraktijken in hun verwevenheid met zorgpraktijken. Zo verschuift de aandacht van beheersing op afstand naar relaties en wederzijdse afhankelijkheden. Intern toezicht wordt daarmee niet langer beschouwd als een functie die buiten de zorgpraktijk staat, maar als een samenspel van praktijken en 'material arrangements' die in wisselwerking met de zorgpraktijk betekenis krijgen en daarin situationeel functioneel zijn (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002; Vosselman & De Loo, 2018). Deze inzichten leiden tot een concreet antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

Hoe kan het intern toezicht in de zorgsector vanuit een praktijktheoretisch perspectief worden ingericht en uitgevoerd in wisselwerking met de zorgpraktijk?

Het antwoord op die vraag wordt samengevat in onderstaande tabel. Hierin zijn de belangrijkste kenmerken van een praktijktheoretische inrichting van intern toezicht weergegeven, in vergelijking met een op NPM gebaseerde inrichting van intern toezicht. De tabel maakt zichtbaar hoe de focus verschuift van hiërarchische beheersing en afstand naar verwevenheid en situationele functionaliteit.

	Op NPM gebaseerd toezicht	Een praktijktheoretische inrichting van toezicht
Context	Een 'contractueel' afsprakenstelsel	Een verband van praktijken en 'material arrangements'
Focus van het intern toezicht	Gedragbeïnvloeding van hiërarchisch gepositioneerde en 'contractueel gerelateerde' actoren (bestuurders)	'Structures of intentionality' in zorgpraktijken en verbindingen tussen praktijken en materiële arrangementen
Aard van het toezicht	Instrumenteel-contractueel (op afstand)	Relationeel (in nabijheid)
Functionaliteit van het intern toezicht	Effectieve gedragbeïnvloeding/ resultaat beïnvloeding	Gesitueerde functionaliteit (functionaliteit in context)
'Agency'	Intentioneel handelingsvermogen van hiërarchisch gepositioneerde toezichthouders, bestuurders/ managers en zorgverleners	Intentioneel handelingsvermogen van individuen binnen het verband van praktijken en materiële arrangementen; belang van 'practical intelligibility'
Rol van (accounting) informatie	(Imperfekte) representatie	Performativiteit
Accountability	Inwerken op 'felt accountability' in een context van contracten/ afspraken met 'role responsibilities'	Accountability plaatsen in een context van response-ability (van 'felt accountability' naar 'felt responsibility')

Tabel 7.1 Kenmerken van een praktijktheoretische inrichting van intern toezicht in de zorg

De casus Westland liet zien dat representaties imperfect zijn en dat communicatie weliswaar kan bijdragen aan het verkleinen van de afstand, maar niet vanzelf leidt tot een structureel andere vorm van toezicht. Zodra de resultaten verbeterden, nam de nabijheid van de raad van toezicht weer af en keerde de raad terug naar een meer afstandelijke positie. Ook buiten de raad leefde de verwachting dat men juist op afstand hoorde te opereren. Dit bevestigt hoe sterk een hiërarchisch bewustzijn in het denken over intern toezicht doorwerkt: intern toezicht werd opgevat als iets dat ‘van boven’ richting geeft en beoordeelt, en dit ook ‘gewoon’ moet doen.

Het zichtbaar maken van deze spanning tussen afstand en nabijheid vormt een belangrijk resultaat van dit onderzoek. Meer communicatie blijkt niet zomaar een meer centraal stellen van de relatie met de zorgpraktijk te bewerkstelligen. Het geeft interne toezichthouders echter wel de mogelijkheid om kritisch te reflecteren op hun eigen praktijk.

Het doordenken van de empirische bevindingen met Schatzki’s ‘site ontology’, waarin niet de mensen maar de praktijken centraal staan, doorbreekt het hiërarchisch bewustzijn dat intern toezicht traditioneel kenmerkt. Interne toezichthouders zijn in dit perspectief geen actoren die op afstand oordelen, maar deelnemers aan

een samenstel ('meshwork') van interne toezicht- en zorgpraktijken en 'material arrangements'. In een dergelijke relationele constellatie werken besluiten en vragen van interne toezichthouders performatief door in de zorgpraktijk, terwijl signalen en ervaringen uit de zorgpraktijk omgekeerd de oriëntatiekaders van toezichthouders mede bewerkstelligen (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002; Vosselman & De Loo, 2018). Intern toezicht is niet louter een controlerende functie op afstand, maar een verzameling van verweven praktijken die situationeel betekenis krijgen. De effectiviteit van intern toezicht ligt dan niet in naleving van afspraken, regels en codes, maar in de mate waarin interne toezichthouders 'structures of intentionality', zoals 'shared understandings', regels en teleoffectieve structuren die richting geven aan handelen, in de zorgpraktijk weten te beïnvloeden en te versterken (Ahrens & Chapman, 2007).

Een relationele inrichting van intern toezicht heeft ook implicaties voor gangbare begrippen van 'accountability': rekenschap afleggen (Vosselman, 2022). Waar verantwoording traditioneel vaak instrumenteel wordt opgevat en gebaseerd is op rapportages en cijfers, laat dit onderzoek zien dat 'accountability' een relationeel proces is waarin 'response-ability' centraal komt te staan: het vermogen om gezamenlijk en ethisch verantwoord te handelen. Dit vraagt om interne toezichthouders die sensitief zijn voor signalen en waarden uit de zorgpraktijk en condities scheppen waarin professionals hun werk betekenisvol kunnen uitvoeren (Enang et al., 2023; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2018). Zo krijgt intern toezicht een ondersteunende dimensie die bijdraagt aan kwalitatief goede zorg.

De praktisch-maatschappelijke betekenis van dit proefschrift ligt daarmee niet in kant-en-klare aanbevelingen, maar in het bieden van een fundamenteel ander inrichtingskader waarin relationele verwevenheid en situationele functionaliteit richtinggevend zijn. Dit proefschrift verschuift de aandacht van hiërarchische beheersing op afstand naar de 'structures of intentionality' die het handelen richting geven. De praktische waarde is dat het laat zien dat intern toezicht ook anders ingericht kán worden. Niet door invloed uit te oefenen via hiërarchische lijnen, maar door zich te richten op de organiserende structuren en de materiële arrangementen op de 'site' van intern toezicht.

Voor raden van toezicht is dit proefschrift dus een uitnodiging om kritisch te reflecteren op hun eigen praktijk en om bestaande interne toezichtpraktijken in twijfel te trekken en om ruimte te maken voor alternatieve vormen die juist in hun verwevenheid met de zorgpraktijk betekenis krijgen.

7.2 Wetenschappelijke betekenis

De wetenschappelijke betekenis van dit proefschrift ligt, in lijn met de praktisch-maatschappelijke betekenis, in het ontwikkelen van een nieuw begrip van intern toezicht op basis van een praktijktheoretische benadering. Daarmee levert het een bijdrage aan drie onderzoekslijnen: studies naar de performativiteit van accounting, accounting onderzoek dat Schatzki's 'site ontology' mobiliseert en recente herconceptualisering van accountability.

7.2.1 Performativiteit van accounting

Een eerste bijdrage van dit proefschrift ligt in de literatuur over accounting, control en governance, en met name aan studies naar de performativiteit van accounting (Vosselman, 2016, 2022; Yu & Huber, 2023). In deze literatuur wordt accounting niet opgevat als een neutraal representatiemiddel, maar als een praktijk die sociale en organisatorische werkelijkheden mede tot stand laat komen door te suggereren wat telt, welke vragen gesteld kunnen worden en welke normen richtinggevend zijn (Ahrens & Chapman, 2007; Chua, 2007; Nicolini, 2012; Roberts & Scapens, 1985). Performativiteit verwijst hier naar het vermogen van accounting om nieuwe manieren van werken en organisatorische werkelijkheden te laten ontstaan (Chua 2007; Nicolini, 2012). Vanuit dit perspectief verschuift de aandacht van representatie naar relaties: accounting wordt begrepen als een praktijk die voortdurend organisatorische werkelijkheden bewerkstelligt en herconfigureert (Chua, 2007; Nicolini, 2012). Dit proefschrift sluit hierbij aan door intern toezicht niet als afzonderlijke functie of structuur te beschouwen, maar als relationeel ingebed en performatief. De bijdrage ligt vooral in het zichtbaar maken dat performativiteit niet alleen tot uitdrukking komt in cijfers of instrumenten, maar ook in de verwevenheid van toezicht- en zorgpraktijken zelf.

Het begrip performativiteit wordt door Schatzki zelf niet expliciet gehanteerd (hij noemt het slechts een paar keer terloops in zijn werk). Als tweede-generatie praktijktheoreticus legt hij de nadruk op de 'indeterminacy of action': menselijk handelen is nooit volledig vooraf te bepalen, maar krijgt betekenis in en door praktijken, doordat structuren van intentionaliteit en 'material arrangements' richting geven aan mogelijke acties (Schatzki, 2002). Deze nadruk op onbepaaldheid sluit evenwel nauw aan bij een performativiteitsbegrip, waarin betekenis en identiteit niet vooraf vastliggen maar telkens opnieuw worden voortgebracht in handelingen (Schatzki, 2002). In die zin kan de 'indeterminacy of action' worden opgevat als een praktisch fundament voor performativiteit: handelen is altijd open en constitutief. Daarmee biedt Schatzki's benadering een brug naar derde-generatie

praktijktheoretici, die performativiteit explicieter centraal stellen om te laten zien hoe praktijken voortdurend nieuwe vormen, relaties en betekenissen voortbrengen (Barad, 2007; Nicolini, 2012; Orlikowski & Scott, 2014).

Door deze verbinding te maken laat dit proefschrift zien dat Schatzki's benadering een fundament biedt om intern toezicht relationeel en open te begrijpen, zonder het te reduceren tot vaste structuren of regels.

7.2.2 Accounting en control onderzoek gebaseerd op Schatzki's 'site ontology'

Daarnaast sluit dit proefschrift aan bij studies die Schatzki's 'site ontology' hebben ingezet om vraagstukken rond accounting en control te adresseren (Ahrens & Chapman, 2007; Bui, et al., 2019; Ligonie, 2021; Nama & Lowe, 2014; Tekathen, 2019). Zo laten Ahrens & Chapman (2007) zien hoe 'management control' situationeel functioneel wordt in verwevenheid met alledaagse 'hospitality'-praktijken en reconceptualiseert Tekathen (2019) risicomanagement door te laten zien hoe dit in een 'meshwork' van praktijken situationeel functioneert. Bui et al. (2019) suggereren eveneens hoe risicomanagement situationeel functioneel wordt. Nama & Lowe (2014) zien in dat kader accounting als 'dispersed practice': een eenvoudige, herhaalbare praktijk, die in min of meer dezelfde vorm door verschillende domeinen circuleert. In hun onderzoek gaat het om het domein van 'private equity'. Tenslotte laat Ligonie (2021) zien hoe de beheersing van duurzaamheid ('sustainability control') functioneert als verbindingsmechanisme tussen praktijken, waarbij overlappingen tussen praktijken nieuwe regels, teleoffectieve structuren en gedeelde inzichten in relatie tot duurzaamheid genereren. Gezamenlijk tonen deze studies aan dat praktijken zoals 'management control', risicomanagement of 'sustainability control' effectief worden wanneer zij verbonden raken met andere praktijken en zo nieuwe regels, teleoffectieve structuren en gedeelde inzichten voortbrengen.

Met de nadruk op de situationele functionaliteit van intern toezicht en de rol van 'structures of intentionality' sluit dit proefschrift aan bij onderzoek dat aantoonst dat dergelijke structuren aangrijpingspunten vormen voor verandering. Ahrens & Ferry (2018) laten bijvoorbeeld zien hoe institutionele ondernemers 'structures of intentionality' in lokale overheden benutten om machtsrelaties met de centrale overheid te herconfigureren. Op vergelijkbare wijze laat dit proefschrift (zie hoofdstuk 6) zien dat 'structures of intentionality' voor raden van toezicht een aangrijpingspunt kunnen vormen om de bestuurlijke verhoudingen in hun organisatie te veranderen.

Terwijl Nama & Lowe (2014) accounting opvatten als een ‘dispersed practice’, wordt in dit proefschrift intern toezicht opgevat als een ‘integrative practice’: een complex geheel van handelingen en ‘structures of intentionality’ (teleoffectieve structuren, regels en ‘shared understandings’) dat in verwevenheid met andere praktijken betekenis krijgt (Schatzki, 2002). Daarmee onderscheidt intern toezicht zich van ‘dispersed practices’ zoals accounting, die in min of meer dezelfde vorm door verschillende domeinen circuleren (Schatzki, 2002, 2005a). Door intern toezicht als ‘integrative practice’ te conceptualiseren, wordt zichtbaar hoe intern toezicht niet buiten of boven de zorg staat, maar ingebed is in een bredere constellatie van interne toezicht-, bestuurs- en zorgpraktijken en ‘material arrangements’ waarin ‘structures of intentionality’ voortdurend worden gevormd en hervormd (Schatzki, 2002).

Een belangrijke bijdrage van dit proefschrift ligt dus in het verder ontwikkelen van de lijn van eerdere onderzoeken. In het bijzonder ligt de focus in dit onderzoek op de ‘site’, en niet op een afzonderlijke praktijk. De ‘site’ is een ontologisch kader en vertrekpunt dat recht doet aan de verwevenheid van praktijken en ‘material arrangements’ (Schatzki, 2002, 2010b). Vanuit dit vertrekpunt ontwikkelt dit onderzoek een nieuw begrip van intern toezicht: een relationeel en situationeel ingebed fenomeen dat voorbijgaat aan representationalistisch en individualistisch denken en zo nieuwe wetenschappelijke perspectieven opent.

7.2.3 Herconceptualisering van accountability

Tenslotte draagt dit proefschrift bij aan recente herconceptualisering van accountability (Dillard & Vinnari, 2019; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2017, 2018). In plaats van accountability te beschouwen als een instrumentele relatie waarin individuen rekenschap afleggen over vooraf gedefinieerde verantwoordelijkheden, laat dit onderzoek zien dat accountability relationeel en performatief ingebed is in met elkaar verweven interne toezicht- en zorgpraktijken. Vanuit een ‘site ontology’ verschuift de aandacht van individuen naar praktijken, en wordt accountability opgevat als een proces dat gericht is op het vormen van ‘response-ability’: het vermogen van toezichthouders, bestuurders en zorgprofessionals om adequaat en ethisch te reageren op de velen waarmee zij in hun werk worden geconfronteerd (Enang et al., 2023; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2017, 2018).

Daarmee gaat dit onderzoek verder dan de veelbesproken overgang van ‘accountability as transparency’ naar ‘intelligent accountability’ (Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009). Hoewel deze laatste reflexieve accountability een stap vooruit is ten opzichte van louter transparantie, blijft ook daarin een hiërarchische veronderstelling bestaan waarin ‘accountors’ en ‘accountees’ centraal staan. Dit proefschrift doorbreekt dat kader door

accountability te positioneren als inherent relationeel en verweven met interne toezicht- en zorgpraktijken. Accountability wordt daarmee niet het opleggen van accountability vanuit een NPM-logica, maar veel meer het versterken van ‘felt responsibility’: een verantwoordelijkheid die van binnenuit wordt ervaren en die ook de morele en ethische dimensies van handelen raakt (Hall et al., 2017; Helle & Roberts, 2024). In dit perspectief wordt accountability opgevat als een praktijk die de voorwaarden schept voor collectief weten en handelen (Haraway, 2016), en die bijdraagt aan de ontwikkeling van individuen en collectieven die binnen zorgpraktijken in staat zijn tot verantwoordelijk (‘response-able’) handelen. Daarmee onderscheidt dit proefschrift zich van de dominante benaderingen in de accounting- en control-literatuur, waarin accountability vooral wordt opgevat als een instrumenteel of reflexief mechanisme.

Kortom, dit proefschrift laat zien dat een praktijktheoretische benadering van intern toezicht drie wetenschappelijke bijdragen oplevert. Het verrijkt de literatuur over de performativiteit van accounting en control door intern toezicht als relationeel en situationeel performatief te duiden. Voorts ontwikkelt het Schatzki’s ‘site ontology’ verder door intern toezicht als een geïntegreerde praktijk (‘integrative practice’) te conceptualiseren die betekenis krijgt in verwevenheid met andere praktijken. Tot slot draagt het bij aan de herconceptualisering van accountability door dit niet langer als een hiërarchisch of instrumenteel mechanisme te begrijpen, maar als een relationeel proces gericht op het versterken van response-ability.

7.3 Methodologische reflectie

In dit proefschrift is een nieuw, relationeel begrip van intern toezicht ontwikkeld, gebaseerd op Schatzki’s ‘site ontology’. In dit onderdeel wordt kritisch gereflecteerd op de rol van de casus, de verhouding tussen theorie en empirie en de gekozen methodologische benadering.

De filosofisch-empirische insteek betekende niet dat de empirie werd ingepast in een vooraf gegeven raamwerk, maar dat de casus in dialoog met theorie werd doordacht. Deze keuze voor ‘thinking with’ benadrukt dat theorie en empirie op hetzelfde niveau zijn gepositioneerd en gezamenlijk nieuwe concepten hebben voortgebracht (Jackson & Mazzei, 2012).

De rol van de casus in dit onderzoek is bijzonder. In veel studies wordt een casus gebruikt om theorie te illustreren, verklaringen te toetsen of generaliseerbare uitspraken te doen (Ryan, Scapens & Theobald, 2002; Saunders et al., 2019). De casus

Westland is daarentegen niet ingezet om een algemene waarheid te vinden, maar om zichtbaar te maken hoe in de praktijk wordt geworsteld met de beperkingen van een door NPM beïnvloede inrichting van intern toezicht en hoe deze problematisering kan worden doordacht met Schatzki's 'site ontology'. De casus bood daarmee niet alleen een illustratie van het probleem, maar fungeerde ook als context om in dialoog met theorie een alternatief begrip van intern toezicht te ontwikkelen. Daarmee kreeg zij een dubbele rol: enerzijds het zichtbaar maken van de spanning tussen afstand en nabijheid, anderzijds het doordenken van de empirie met het theoretisch raamwerk.

Theorie en empirie functioneerden daarbij niet op hiërarchisch verschillende niveaus, waarbij theorie meestal boven de empirie staat en de casus slechts een illustratie is, maar als gelijkwaardige gesprekspartners. Door gebruik te maken van 'thinking with' (Jackson & Mazzei, 2012) is de casus niet louter een illustratie, maar een bron om in wisselwerking met theorie conceptuele inzichten te ontwikkelen. Deze aanpak maakte het mogelijk om de spanning tussen afstand en nabijheid niet alleen empirisch zichtbaar te maken, maar ook conceptueel te herformuleren als relationele verwevenheid en situationele functionaliteit van intern toezicht (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002; Vosselman & De Loo, 2018).

De casus bood daarnaast de mogelijkheid om het abstracte redeneerproces over intern toezicht te concretiseren en te laten zien hoe lastig het is om alternatieven voor een door NPM gevormde inrichting van intern toezicht daadwerkelijk vorm te geven. Door te denken met Schatzki wordt zichtbaar hoe intern toezicht eruit kan zien wanneer praktijken, in plaats van posities of actoren, centraal staan (zie hoofdstuk 6). Dit levert geen aanvulling op Schatzki's 'site ontology' op, maar wel een theoretisering van intern toezicht met behulp van zijn denkkader.

Een methodologisch onderscheidende keuze van dit onderzoek is bovendien dat de 'site' het analytisch vertrekpunt vormt. Waar eerdere studies afzonderlijke praktijken centraal stelden, kiest dit onderzoek de 'site' als fundamenteel vertrekpunt (Schatzki, 2002). Door intern toezicht als 'site' te onderzoeken, wordt zichtbaar dat het altijd ingebed is in een netwerk van praktijken en materiële arrangementen en daarin situationeel betekenis krijgt.

De filosofische inslag van de praktijktheoretische benadering levert een waardevol denkkader op om voorbij het individualistische en representationalistische denken van NPM te kijken. Daarmee wordt een fundamentele verschuiving in het denken beoogd, maar kan het niet zonder meer worden vertaald naar praktische richtlijnen voor interne toezichthouders.

De gekozen onderzoeksopzet kent ook beperkingen. Dit onderzoek heeft zich primair gericht op de verwevenheid van interne toezichtpraktijken en zorgpraktijken. Daarmee zijn andere praktijken die deel uitmaken van de 'site' van intern toezicht, zoals bestuurspraktijken, samenwerkingspraktijken en ondersteunende dienstenpraktijken, buiten beschouwing gebleven. Hoewel deze niet in dit onderzoek zijn meegenomen, hadden zij zeker relevant kunnen zijn om de 'site' van intern toezicht breder zichtbaar te maken. Daarmee blijft onderbelicht hoe zulke praktijken in wisselwerking met de interne toezichtpraktijken tot stand komen en hoe 'accountability' en 'response-ability' daarin een rol spelen (Schatzki, 2016).

Ook kwam de historische continuïteit slechts beperkt aan bod, omdat oud-leden van de raad minder betrokken konden worden. De verlenging van het onderzoek van twaalf naar achttien maanden bood de kans om langzamere ontwikkelingen, zoals de komst van een nieuwe toezichthouder, te volgen, maar vergrootte ook de kans op vervagende herinneringen. De nabijheid van de onderzoeker, inherent aan de 'thinking with'-benadering, bracht risico's van blinde vlekken met zich mee, maar maakte het tegelijk mogelijk om dicht bij de betekenisgeving in de praktijk te blijven (Chua & Mahama, 2012).

Ook Schatzki's 'site ontology' kent beperkingen (zie hoofdstuk 4). Zijn 'site ontology' legt de nadruk op praktijken en materiële arrangementen, maar positioneert deze minder expliciet in bredere institutionele en maatschappelijke kaders. Daardoor blijft de doorwerking van relationeel intern toezicht op sectoraal of maatschappelijk niveau grotendeels buiten beeld (Schatzki, 2016).

Samenvattend laat dit onderzoek zien dat de methodologische keuze voor 'thinking with' Schatzki en de positionering van casus en theorie op hetzelfde niveau een alternatieve manier van onderzoeken mogelijk maakt. Niet gericht op generaliseerbare waarheden, maar op het problematiseren van bestaande toezichtpraktijken en het herconceptualiseren van intern toezicht als een relationeel en situationeel functioneel fenomeen.

7.4 Afsluitende discussie en vervolgonderzoek

De Westlandcasus liet zien dat pogingen van de raad van toezicht om meer nabijheid te organiseren niet vanzelfsprekend leiden tot intern toezicht zoals dat vanuit een praktijktheoretisch perspectief denkbaar zou zijn. Initiatieven om verder te kijken dan representaties werden vaak ingehaald door een terugval op prestatie-indicatoren en intern toezicht op afstand, mede omdat ook de organisatie dit verwachtte. Dit

roept de vraag op waarom het zo moeilijk is om los te komen van de diep verankerde principes van NPM.

In dit verband zijn in dit onderzoek verschillende inzichten naar voren gekomen. Het veelgehoorde adagium *‘niet op de stoel van de bestuurder zitten’* is stevig verankerd in het intern toezichtdiscours, zoals dat tot op de dag van vandaag wordt gebezigd. Het is echter onduidelijk of dit voortkomt uit respect voor de scheiding van verantwoordelijkheden, of uit een diepgeworteld geloof dat intern toezicht per definitie op afstand moet staan om onafhankelijk te kunnen functioneren. Daarbij overheersen vragen als *‘wat mag wel en wat niet?’*, waarbij juridische aansprakelijkheid en verantwoordelijkheidsverdeling vaak leidend zijn.

Bovendien geldt dat niet alleen interne toezichthouders, maar ook andere actoren en instituties, zoals verzekeraars, externe toezichthouders, wetgeving, bestuurders en zorgprofessionals, mee moeten bewegen in een verandering van intern toezicht. Het denken in termen van taken en verantwoordelijkheden is niet eenvoudig te veranderen omdat structuren en verwachtingen steeds weer terugtrekken naar vertrouwde patronen (Steccolini, 2019). Het ontwikkelen van een ander handelingsrepertoire vraagt tijd en oefening, en gaat vaak gepaard met onzekerheid en weerstand.

Weerstand tegen verandering hangt vaak samen met de angst om status, invloed of hiërarchische positie te verliezen. In de Nederlandse zorgliteratuur is gewezen op de manier waarop gevestigde belangen hervormingen bemoeilijken (Maarse, Jeurissen & Ruwaard, 2016). Ook op organisatieniveau blijkt weerstand vaak samen te hangen met onzekerheid en de vrees om bestaande invloed of hiërarchische positie kwijt te raken, zoals zichtbaar wordt in studies die laten zien hoe medewerkers en bestuurders terughoudend reageren op veranderingen wanneer zij verwachten autonomie of status te verliezen (Wisse, Rus, Keller & Sleetbos, 2019). Dergelijke angsten blijken bovendien niet alleen individueel te zijn, maar ingebed in organisatorische verhoudingen en structuren (Alhezzani, 2021). Dit sluit aan bij het hiërarchisch bewustzijn dat in dit onderzoek zichtbaar werd. De raad van toezicht in organogrammen gerepresenteerd als hoogste orgaan, waardoor afstand en controle vanzelfsprekend lijken.

Een ander aanknopingspunt is dat veel interne toezichthouders bestuurlijke ervaring hebben, dit wordt immers expliciet in vacatures gevraagd. Dit kan ertoe leiden dat zij eerder als ‘superbestuurders’ gaan handelen, terwijl intern toezicht andere competenties en sensitiviteit vraagt (Wassink, 2024). Deze staande interne toezichtpraktijken kunnen inzicht geven waarom veranderingen in de samenstelling

van raden van toezicht, bijvoorbeeld in termen van leeftijd, perspectieven en culturele achtergronden, langzaam verlopen.

De methodische reflectie en de afsluitende discussie openen een agenda voor vervolgonderzoek. In algemene zin bepleit dit proefschrift vervolgonderzoek vanuit een praktijktheoretische benadering gericht op het mobiliseren van actoren naar een andere vorm van intern toezicht. Meer specifiek kan vervolgonderzoek zich richten op een aantal aanknopingspunten die in dit proefschrift naar voren gekomen zijn.

Toekomstige onderzoek kan verkennen hoe de 'site' van intern toezicht tot stand komt in andere zorgcontexten, of juist buiten de zorg. Daarbij is het ook zinvol de blik te verbreden naar praktijken die in dit onderzoek onderbelicht zijn gebleven, zoals bestuurspraktijken, samenwerkingspraktijken en ondersteunende dienstenpraktijken, en hoe daarin nieuwe vormen van accountability en 'response-ability' tot uiting komen (Dillard & Vinnari, 2019; Schatzki, 2016).

Een belangrijk aanknopingspunt voor vervolgonderzoek ligt in het loskomen van de diep verankerde principes van intern toezicht en de weerstand tegen verandering. Weerstand kan daarbij niet uitsluitend worden opgevat als individueel gedrag, maar als een relationeel verschijnsel dat ontstaat binnen verweven interne toezicht-, bestuurs- en zorgpraktijken. Verandering is vanuit een praktijktheoretische benadering geen lineair proces of een kwestie van een enkel besluit, maar een emergent gebeuren waarin praktijken en 'material arrangements' in wisselwerking worden hervormd en waarin voortdurend wordt geëxperimenteerd voordat er een nieuw normaal ontstaat. Vanuit dit relationele perspectief hoeft de neiging om terug te grijpen op vertrouwde representaties en controlemechanismen niet als falen te worden gezien, maar als kenmerk van hoe ideeën zich ontwikkelen: via experimenten, gedeeltelijke toepassingen en geleidelijke normalisering (Gherardi & Laasch, 2022; Schatzki, 2019). Door zo dicht mogelijk bij een praktijktheoretische benadering te blijven, kan vervolgonderzoek beter zichtbaar maken hoe relationele vormen van intern toezicht zich ontwikkelen. Een actuele ontwikkeling die hierbij aansluit is de groeiende aandacht voor zeggenschap in de zorg, in plaats van medezeggenschap, wat direct verbonden is met de verschuiving naar 'response-ability'.

Tenslotte kan vervolgonderzoek zich richten op een verdere praktijktheoretische verdieping. Daarbij bieden Schatzki's begrip 'indeterminacy of action' en de verwevenheid van praktijken met 'material arrangements' aanknopingspunten. Hoewel Schatzki mogelijke richtingen voor handelen benoemd en objecten als gescheiden van praktijken beschouwd, kan zijn 'site ontology' gezien worden als een brug naar de derde generatie

praktijktheorieën (Tekathen, 2019). Door Schatzki's begrip van 'indeterminacy of action' te verbinden met de notie van performativiteit uit derde-generatie praktijktheorieën kan beter worden begrepen hoe interne toezicht- en zorgpraktijken performatief zijn; elkaar voortdurend bewerkstelligen (Barad, 2007; Orlikowski & Scott, 2014).

Tegelijkertijd blijft er een spanning bestaan, materiële objecten zijn in Schatzki's 'site ontology' verweven met praktijken, maar maken er geen integraal onderdeel van uit. Derde generatie praktijktheorieën proberen die de scheidslijn te doorbreken. Toekomstige studies kunnen juist in dit grensgebied verkennen hoe interne toezichtpraktijken en materiële objecten niet alleen in verwevenheid samenhangen, maar elkaar wederzijds constitueren.

De inzichten uit dit proefschrift bieden geen kant-en-klare blauwdruk voor verandering, maar een alternatief denkkader waarin intern toezicht relationeel en situationeel functioneel wordt begrepen. De waarde ligt niet in praktische aanbevelingen, maar in de uitnodiging tot reflectie. Lezers en betrokkenen kunnen 'inpluggen' door de hier ontwikkelde concepten te spiegelen aan hun eigen context en uitdagingen. Zo fungeert dit proefschrift niet alleen als wetenschappelijke bijdrage, maar ook als inspiratiebron om bestaande toezichtpraktijken kritisch te heroverwegen en nieuwe handelingsmogelijkheden te verkennen. Voor een verdere maatschappelijke ontwikkeling is daarnaast een doorlopend discours nodig, niet alleen binnen afzonderlijke organisaties, maar ook op sectoraal en maatschappelijk niveau. Een dergelijk discours kan bijdragen aan het verankeren van relationele benaderingen van intern toezicht in bredere governancepraktijken en codes.



Referenties

- Ahrens, T. (2022). Paper development in qualitative accounting research: Bringing social contexts to life. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 19(1), 1-17. <https://doi.org/10.1108/QRAM-03-2021-0044>
- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2006). Doing qualitative field research in management accounting: Positioning data to contribute to theory. *Accounting, Organizations and Society*, 31, 819-841. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2006.03.007>
- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2007). Management accounting as practice. *Accounting, Organizations and Society*, 32, 1-27. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2006.09.013>
- Ahrens, T., & Ferry, L. (2018). Institutional entrepreneurship, practice memory, and cultural memory: Choice and creativity in the pursuit of endogenous change of local authority budgeting. *Management Accounting Research*, 38, 12-21.
- Ahrens, T., Ferry, L., & Khalifa, R. (2018). The hybridising of financial and service expertise in English local authority budget control: A practice perspective. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 15(3), 341-357. <https://doi.org/10.1108/QRAM-09-2017-0085>
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148. <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
- Alhezzani, Y. M.R. (2021). Change recipients' resistance and salience to organizational recreation: The effects of participation and coercion strategies on change derailment. *Organization Management Journal*, 18(1), 2-18. <https://doi.org/10.1108/OMJ-10-2018-0608>
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2007). Constructing mystery: Empirical matters in theory development. *Academy of Management Review*, 32(4), 1265-1281. <https://doi.org/10.5465/AMR.2007.26586822>
- Alvesson, M., & Spicer, A. (2012). A stupidity-based theory of organizations. *Journal of Management Studies*, 49(7), 1194-1220.
- Arnaboldi, M., Lapsley, I., & Steccolini, I. (2015). Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *Financial Accountability and Management*, 31(1), 1-22. <https://doi.org/10.1111/faam.12049>
- Bailey, D., Faraj, S., Hinds, P., Leonardi, P., & Von Krogh, G. (2022). We are all theorists of technology now: A relational perspective on emerging technology and organizing. *Organization Science*, 33(1), 1-18.
- Barad, K. (2003). Posthumanist performativity: Toward an understanding of how matter comes to matter. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28(3), 801-831.
- Barad, K. (2007). *Meeting the universe halfway: Quantum physics and the entanglement of matter and meaning*. Duke University Press.
- Baxter, J. A., & Chua, W. F. (1998). Doing field research: Practice and meta-theory in counterpoint. *Journal of Management Accounting Research*, 10, 69-87.

- Baxter, J. A., & Chua, W. F. (2020). Using critical realism in critical accounting research - a commentary by two ANTs. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 33(3), 655-665.
- Bertens, R., & Palamar, J. (2021). *Het Nederlandse zorgbeleid in historisch perspectief, 1941-2017*. (Working Paper; No. 45). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bezemer, P.-J., Peij, S. C., Maassen, G. F., & Van Halder, H. (2012). The changing role of the supervisory board chairman: The case of the Netherlands (1997-2007). *Journal of Management & Governance*, 16, 37-55. <https://doi.org/10.1007/s10997-010-9128-3>
- Bezemer, P.-J., Peij, S., De Kruijs, L., & Maassen, G. (2013). How two-tier boards can be more effective. *Corporate Governance*, 14(1), 15-31. <https://doi.org/10.1108/CG-02-2013-0018>
- Blokdijk, T. M. M., & Goodijk, R. (2011). *Zorgtoezicht in ontwikkeling: naar een betere balans tussen controle en strategisch partnerschap?* Nationaal Register.
- Blumberg, B., Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2008). *Business research methods* (2nd European ed.). McGraw-Hill.
- Boedker, C. (2010). Ostensive versus performative approaches for theorising accounting-strategy research. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 23(5), 595-625. <https://doi.org/10.1108/09513571011054909>
- Bossert, J. (2002). Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management. *Overheidsmanagement*, 9, 244-248.
- Bossert, H., & Vosselman, E. (2014). Controllershship in de publieke sector: naar sturen op waarden of 'hoe sterk is de eenzame controller?' *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 88(3), 92-98.
- Bourdieu, P. (1990). *The logic of practice*. Stanford University Press.
- Brancheorganisaties Zorg (2005). *Zorgbrede governancecode*.
- Brancheorganisaties Zorg (2010). *Zorgbrede Governancecode 2010*.
- Brancheorganisaties Zorg (2017). *Governancecode Zorg*.
- Brancheorganisaties Zorg (2022). *Governancecode Zorg*.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Bui, B., Cordery, C. J., & Wang, Z. (2019). Risk management in local authorities: An application of Schatzki's social site ontology. *The British Accounting Review*, 51(3), 299-315. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.01.001>
- Buiting, M., & Orie, S. (2022). De toezichthouder als hoeder van de dialoog (1). *Goed Bestuur & Toezicht*, 4, 48-54.
- Buiting, M., & Orie, S. (2023). De toezichthouder als hoeder van de dialoog (2). *Goed Bestuur & Toezicht*, 1, 36-40.
- Callon, M. (1998). An essay on framing and overflowing: Economic externalities revisited by sociology. *The Sociological Review*, 46(S1), 244-269.
- Callon, M. (2007). What does it mean to say that economics is performative. In D. MacKenzie, F. Muniesa, & L. Siu (Eds.), *Do economists make markets? On the performativity of economics* (pp. 311-357). Princeton University Press.
- Cecez-Kecmanovic, D. (2016). From substantialist to process metaphysics: Exploring shifts in IS research. In *Proceedings of the Working Conference on Information Systems and Organizations (ISO)* (pp. 35-57).
- Chapman, C. S., Chua, W. F., & Mahama, H. (2015). Actor-network theory and strategy as practice. In D. Golsorkhi, L. Rouleau, D. Seidl, & E. Vaara (Eds.), *The Cambridge handbook of strategy as practice* (pp. 265-280). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139681032.016>

- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Journal of Political Science and Economics*, 1, 1-11.
- Chua, W. F. (1986). Radical development in accounting thought. *The Accounting Review*, 61(4), 601-632. <http://www.jstor.org/stable/247360>
- Chua, W. F. (1995). Experts, networks and inscriptions in the fabrication of accounting images: A story of the representation of three public hospitals. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 111-145. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(95\)95744-H](https://doi.org/10.1016/0361-3682(95)95744-H)
- Chua, W. F. (2007). Accounting, measuring, reporting and strategizing - re-using verbs: A review essay. *Accounting, Organizations and Society*, 32(4-5), 487-494. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2006.03.010>
- Chua, W. F., & Mahama, H. (2012). On theory as a 'deliverable' and its relevance in 'policy' arenas. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(1), 78-82. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.05.001>
- Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). *Een lastig gesprek*.
- Commissie Health Care Governance (1999). *Health care governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*.
- Conrad, L., & Uslu, P. G. (2012). UK health sector performance management: Conflict, crisis and unintended consequences. *Accounting Forum*, 36(4), 231-245.
- Cox, A. M. (2012). An exploration of the practice approach and its place in information science. *Journal of Information Science*, 38(2), 176-188. <https://doi.org/10.1177/0165551511435881>
- Custers, T., Arah, O. A., & Klazinga, N. S. (2007). Is there a business case for quality in The Netherlands?: A critical analysis of the recent reforms of the health care system. *Health Policy*, 82(2), 226-239.
- Dambrin, C., & Robson, K. (2011). Tracing performance in the pharmaceutical industry: Ambivalence, opacity and the performativity of flawed measures. *Accounting, Organizations and Society*, 36(7), 428-455.
- Danner-Schröder, A., Mahringer, C., Sele, K., Jarzabkowski, P., Rouleau, L., Feldman, M., Pentland, B., Huysman, M., Sergeeva, A., & Gherardi, S. (2025). Tackling grand challenges: Insights and contributions from practice theories. *Journal of Management Inquiry*, 34(2), 143-166.
- Davis, J., Schoorman, F., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.
- Den Uijl, H. (2022). *Practical wisdom in governance. Ambiguity, politics and democratization in supervising care institutions* [Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam].
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). The discipline and practice of qualitative research. In N. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of qualitative research* (4th ed., pp. 1-32). Sage Publications, Inc.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>
- Dillard, J., & Vinnari, E. (2019). Critical dialogical accountability: From accounting-based accountability to accountability-based accounting. *Critical Perspectives on Accounting*, 62, 16-38. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2018.10.003>
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14(3), 9-16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead - long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

- Enang, E., Sminia, H., Gherardi, S., & Zhang, Y. (2023). Unpacking researchers' embodied sensemaking: A diffractive reading-writing of Mann Gulch disaster. *Scandinavian Journal of Management*, 39(4), 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2023.101299>
- Engbers, M. (2020). *How the unsaid shapes decision-making in boards: A reflexive exploration of paradigms in the boardroom* [Proefschrift, Vrije Universiteit, Amsterdam].
- Englund, H., Gerdin, J., & Burns, J. (2011). 25 Years of Giddens in accounting research: Achievements, limitations and the future. *Accounting, Organizations and Society*, 36, 494-513. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2011.10.001>
- Esposito, E., & Stark, D. (2019). What's observed in a rating? Rankings as orientation in the face of uncertainty. *Theory, Culture and Society*, 36(4), 3-26. <https://doi.org/10.1177/0263276419826276>
- Feldman, M. S., & Orlikowski, W. J. (2011). Theorizing practice and practicing theory. *Organization Science*, 22(5), 1240-1253. <https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0612>
- Ferguson, R. J., Paulin, M., & Bergeron, J. (2005). Contractual governance, relational governance, and the performance of interfirm service exchanges: The influence of boundary-spanner closeness. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 33(2), 217-234. <https://doi.org/10.1177/0092070304270729>
- Ferraro, F., Etzion, D., & Gehman, J. (2015). Tackling grand challenges pragmatically: Robust action revisited. *Organization Studies*, 36(3), 363-390.
- Ferraro, F., Pfeffer, J., & Sutton, R. I. (2005). Economics language and assumptions: How theories can become self-fulfilling. *Academy of Management Review*, 30(1), 8-24.
- Flick, U. (2018). *Designing qualitative research* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge and the discourse on language*. Pantheon Books.
- Frey, B. S., Homberg, F., & Osterloh, M. (2013). Organizational control systems and pay-for-performance in the public service. *Organization Studies*, 34(7), 949-972. <https://doi.org/10.1177/0170840613483655>
- Funck, E., & Karlsson, T. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36, 347-375.
- Funck, E. K. (2024). Management control under post-NPM: Replacing performance evaluation with trust-based management. *Financial Accountability & Management*, 41, 346-363.
- Gehman, J., Etzion, D., & Ferraro, F. (2022). Robust action: Advancing a distinctive approach to grand challenges. In A. Gumusay, E. Marti, H. Trittin-Ulbrich, & C. Wickert (Eds.), *Organizing for Societal Grand Challenges* (pp. 259-278). Emerald Publishing Limited.
- George, G., Howard-Grenville, J., Joshi, A., & Tihanyi, L. (2016). Understanding and tackling societal grand challenges through management research. *Academy of Management Journal*, 59(6), 1880-1895.
- Gherardi, S. (2015). To start practice theorizing anew: The contribution of the concepts of agencement and formativeness. *Organization*, 23(5), 680-698. <https://doi.org/10.1177/1350508415605174>
- Gherardi, S. (2021). A Posthumanist Epistemology of Practice. In C. Neesham (Ed.), *Handbook of Philosophy of Management* (pp. 1-22). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-48352-8_53-1
- Gherardi, S. (2025). What is the place of the human being in practice theories? An answer from a posthumanist position. *The Journal of Practice Theory*, 1, 1-15. <https://doi.org/10.71936/wkm2-9532>
- Gherardi, S., & Laasch, O. (2022). Responsible management as practice - mobilizing a posthumanist approach. *Journal of Business Ethics*, 181, 269-281. <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04945-7>
- Ghoshal, S., & Moran, P. (1996). Bad for practice: A critique of the transaction cost theory. *Academy of Management Review*, 21(1), 13-47.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Polity Press.
- Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*. Koninklijke van Gorcum.

- Goodijk, R. (2014). Governance van maatschappelijke organisaties. In M. Lückerath-Rovers, B. Bier, H. van Ees, & M. Kaptein (Eds.), *Jaarboek corporate governance 2013-2014* (pp. 47-61). Wolters Kluwer.
- Goodijk, R. (2017). *Strategisch partnerschap, wat is wijsheid? over bestuur en toezicht in het semi-publieke domein*. Koninklijke van Gorcum B.V.
- Goodijk, R. (2022). *Inclusief strategisch partnerschap. Met wijze toezichhouders*. Koninklijke van Gorcum B.V.
- Goodwin, C. (1994). Professional vision. *American Anthropologist*, 96(3), 606-633.
- Governance Support (2020). *Bouwen op een stevig fundament. Uitkomsten van onderzoek naar de bijdrage van de Governancecode Zorg 2017 aan goed bestuur en toezicht in de zorg in opdracht van BoZ*.
- Groot, T., & Budding, T. (2008). New public management's current issues and future prospects. *Financial Accountability and Management*, 24(1), 1-13. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00440.x>
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- Hall, A. T., Frink, D. D., & Buckley, M. R. (2017). An accountability account: A review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability. *Journal of Organizational Behavior*, 38(2), 204-224.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (2007). *Ethnography. Principles in practice* (3rd ed.). Taylor & Francis.
- Hansen, A. (2011). Relating performative and ostensive management accounting research: Reflections on case study methodology. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8(2), 108-138. <https://doi.org/10.1108/11766091111137546>
- Haraway, D. J. (2016). *Staying with the trouble. Making kin in Chthulucene*. Duke University Press.
- Harman, G. (2016). *Immaterialism: Objects and social theory*. Polity Press.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Heidegger, M. (1978). *Being and Time* (J. Macquarrie & E. Robinson, Trans.). Blackwell.
- Helle, G., & Roberts, J. (2024). Accountability for responsibility: a case study of a more intelligent enactment of accountability. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 37(3), 790-815. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2021-5369>
- Hoek, H. (2007). *Governance & gezondheidszorg. Private, publieke en professionele invloeden op zorgaanbieders in Nederland* [Proefschrift, Erasmus Universiteit].
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), 193-211.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Hooghiemstra, R., & Van Manen, J. (2004). The independence paradox: (im)possibilities facing non-executive directors in The Netherlands. *Corporate Governance*, 12(3), 314-324. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2004.00372.x>
- Hopwood, A. G. (1996). Looking across rather than up and down: On the need to explore the lateral processing of information. *Accounting, Organizations and Society*, 21(6), 589-590. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(96\)81805-8](https://doi.org/10.1016/0361-3682(96)81805-8)
- Houwen, L., & Burm, R. (2024). Inrichting van het intern toezicht van zorgaanbieders. *Tijdschrift voor Vennootschapsrecht, Rechtspersonenrecht en Ondernemingsbestuur*, 5(1), 122-134.
- Hultin, L. (2019). On becoming a sociomaterial researcher: Exploring epistemological practices grounded in a relational, performative ontology. *Information and Organization*, 29, 91-104.

- Hultin, L., Introna, L., & Mähring, M. (2020). The decentered translation of management ideas: Attending to the conditioning flow of everyday work practices. *Human Relations*, 74(4), 1-34. <https://doi.org/10.1177/0018726719897967>
- Hyndman, N., & Lapsley, I. (2016). New public management: The story continues. *Financial Accountability and Management*, 32(4), 385-408. <https://doi.org/10.1111/faam.12100>
- In 't Veld, R. J., Van Twist, M. J. W., & Luursema, M. A. (2002). Raden van toezicht in de not-for-profitsector. *Bedrijfskunde*, 74(2), 31-37.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, & Nederlandse Zorgautoriteit (2020). *Kader goed bestuur*. <https://www.igi.nl/documenten/2020/07/03/kader-goed-bestuur>
- Jackson, A. Y., & Mazzei, L. A. (2012). *Thinking with theory in qualitative research: Viewing data across multiple perspectives*. Routledge.
- Jackson, A. Y., & Mazzei, L. A. (2013). Plugging one text into another: Thinking with theory in qualitative research. *Qualitative Inquiry*, 19(4), 261-271. <https://doi.org/10.1177/1077800412471510>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Jeurissen, P., & Maarse, H. (2021). *The market reform in Dutch health care: Results, lessons and prospects*. World Health Organization, Regional Office for Europe.
- Josse, H. (2020). Tegendraads betrokken. *Bestuurskunde*, 29(1), 40-46. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872020029001005>
- Jørgensen, B., & Messner, M. (2010). Accounting and strategising: A case study from new product development. *Accounting, Organizations and Society*, 35(2), 184-204. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.04.001>
- Kärreman, D., & Alvesson, M. (2004). Resistance to managerial authority in knowledge-intensive firms. *Human Relations*, 57(2), 125-153.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public Administration*, 75(4), 731-752. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00084>
- Kurunmäki, L. (1999). Professional vs financial capital in the field of health care - struggles for the redistribution of power and control. *Accounting, Organizations and Society*, 24, 95-124.
- Lammi, I. (2018). *A practice theory in practice. Analytical consequences in the study of organization and socio-technical change* [Proefschrift, Uppsala Universitet].
- Lapsley, I. (2009). New public management: The cruellest invention of the human spirit? *Abacus*, 45(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2009.00275.x>
- Lapsley, I. (2022). Whatever happened to new public management? *Financial Accountability and Management*, 38(4), 471-482. <https://doi.org/10.1111/faam.12346>
- Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: Back to the future. *Financial Accountability and Management*, 24(1), 77-96. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00444.x>
- Lapsley, I., & Miller, P. (2024). *The resilience of new public management*. Oxford University Press.
- Lapiente, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461-475. <https://doi.org/10.1111/gove.12502>
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social. An introduction to actor-network theory*. Oxford University Press.
- Ligonie, M. (2021). Sharing sustainability through sustainability control activities. A practice based analysis. *Management Accounting Research*, 50, 100726. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2020.100726>
- Lindemann, B. (2014). Lost in translation [Proefschrift, Universiteit Utrecht].
- Loscher, G., Splitter, V., & Seidl, D. (2019). Theodore Schatzki's practice theory and its implications for organization studies. In S. Clegg & M. Pina e Cunha (Eds.), *Management, organizations and contemporary social theory* (pp. 115-134). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429279591-7>

- Lukka, K. (2010). The roles and effects of paradigms in accounting research. *Management Accounting Research*, 21(2), 110-115. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2010.02.002>
- Lukka, K., & Modell, S. (2010). Validation in interpretive management accounting research. *Accounting, Organizations and Society*, 35(4), 462-477. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.10.004>
- Maarse, H., Jeurissen, P., & Ruwaard, D. (2016). Results of the market-oriented reform in the Netherlands: a review. *Health Economics, Policy and Law*, 11, 161-178.
- Maassen, G. F. (1999). *An International Comparison of Corporate Governance Models*. SpencerStuart. http://repub.eur.nl/res/pub/8028/Maassen_9789090125916.pdf
- Macinati, M. S., & Anessi-Pessina, E. (2014). Management accounting use and financial performance in public health-care organisations: Evidence from the Italian National Health Service. *Health Policy*, 117(1), 98-111.
- Malmmoste, M. (2015). Management accounting versus medical profession discourse: Hegemony in a public health care debate - A case from Denmark. *Critical Perspectives on Accounting*, 27, 144-159.
- Malmmoste, M. (2019). Accounting research on health care - Trends and gaps. *Financial Accountability and Management*, 35(1), 90-114. <https://doi.org/10.1111/faam.12183>
- Meurs, P., & Schraven, T. (2002). *Langs de meetlat: Een onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht in de zorg*. Erasmus MC, Kenniscentrum Governance in de zorg.
- Meurs, P., & Schraven, T. (2006). Raden van Toezicht opnieuw langs de meetlat. In P. Meurs & T. Schraven (Eds.), *Naar stimulerend en slim toezicht* (pp. 11-23). Elsevier gezondheidszorg.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Miettinen, R., Samra-Fredericks, D., & Yanow, D. (2009). Re-turn to practice: An introductory essay. *Organization Studies*, 30(12), 1309-1327. <https://doi.org/10.1177/0170840609349860>
- Miller, P., & O'Leary, T. (1987). Accounting and the construction of the governable person. *Accounting, Organizations and Society*, 12(3), 235-265.
- Minderman, G. (2012). *Waar is de raad van toezicht? Het interne toezicht in Nederlandse non-profitorganisaties*. Boom Lemma.
- Minderman, G., Van den Berg, S., Bikker-Trouwborst, G., Van Marle, E., Simons, P., Somers, M., & Spetter, E. (2013). *Waar is de raad van toezicht? Deel III. De Zijlstraverklaring van ambitieus toezicht*. Boom Lemma.
- Minkman, M., Zonneveld, N., & Nies, H. (2017). Waardegedreven governance anno 2017. *Kwaliteit in Zorg*, 1, 8-12.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Harvard University Press.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Nama, Y., & Lowe, A. (2014). The 'situated functionality' of accounting in private equity practices: A social 'site' analysis. *Management Accounting Research*, 25(4), 284-303. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2014.06.001>
- Nederlandse Vereniging van Bestuurders in de Gezondheidszorg (1994). *Statuten Nederlandse Vereniging van Bestuurders in de Gezondheidszorg*.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (2007). *Statutenwijziging Nederlandse Vereniging van Bestuurders in de Gezondheidszorg naar Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn [Statuten]*.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (2011). *Profiel toezichthouder zorg 2.0.2.0*. NVTZ.

- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn, Wetenschappelijke Adviesraad, (2014a). *Tussen Besturing en Samenleving*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (2014b). *De vrijblijvendheid voorbij. Bouwstenen voor goed toezicht in zorg en welzijn*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (2014c). *Zienderogen Beter. Gids voor intern toezicht op kwaliteit van zorg*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (2016). *Zienderogen beter II Veiligheid in perspectief*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (2017). *Goed Toezicht wegwijzer*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn, Wetenschappelijke Adviesraad, (2018a). *Versterken en beperken. Relatie intern-extern toezicht*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (2018b). *Vijf momentopnamen bij vijftientig jaren NVTZ*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn, Wetenschappelijke Adviesraad, (2019). *Signalement 2018/2019: Waardevolle trends voor toezichthouders in zorg en welzijn*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn, Wetenschappelijke Adviesraad, (2020a). *Voorbij het toezien*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn, Wetenschappelijke Adviesraad, (2020b). *Signalement 2019/2020: Van verantwoorden naar beantwoorden*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn, Wetenschappelijke Adviesraad, (2021). *Signalement 2021: Blikverruimend toezicht*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (2024). *Inspiratiedocument Hoeder van de dialoog*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (2025). *Toezien in een veranderende samenleving. Een visie op het intern toezicht van 2030 en verder*. NVTZ.
- Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn & Nederlandse Vereniging van Bestuurders in de Zorg (2024). *Bestuurlijke horizon 2030*.
- Nicolini, D. (2012). *Practice theory, work, and organization: An introduction*. Oxford University Press.
- Nicolini, D., & Monteiro, P. (2017). The practice approach: For a praxeology of organisational and management studies. In A. Langley & H. Tsoukas (Eds.), *Handbook of process organization studies* (pp. 2–18). SAGE Publications.
- Noordegraaf, M. (2006). Vraaggestuurd organiseren. *Beleid en Maatschappij*, 33(3), 148–158.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Olden, P., & G. Raaijmakers (2017). Bonje in de board room. In M. Lückerrath-Rovers, B. Bier, H. van Ees & M. Kaptein (Eds.), *Jaarboek Corporate Governance 2016-2017* (pp. 63–77). Wolters Kluwer.
- Ooijen, M. (2013). *Toezichtdynamica Een exploratief kwalitatief onderzoek naar het functioneren van Raden van Toezicht in de gezondheidszorg* [Proefschrift, Tilburg University]. Bohn Stafleu van Loghum.
- Oomkens, R., Hoogenboom, M., & Knijn, T. (2016). Performance-based contracting in home-care work in The Netherlands: professionalism under pressure? *Health & Social Care in the Community*, 24(4), 399–410. <https://doi.org/10.1111/hsc.12218>
- Orlikowski, W. J. (2007). Sociomaterial practices: Exploring technology at work. *Organization Studies*, 28(9), 1435–1448. <https://doi.org/10.1177/0170840607081138>

- Orlikowski, W. J. (2009). The sociomateriality of organizational life: Considering technology in management research. *Cambridge Journal of Economics*, 34(1), 125–141. <https://doi.org/10.1093/cje/bep058>
- Orlikowski, W. J., & Scott, S. V. (2008). Sociomateriality: Challenging the Separation of Technology, Work and Organization. *The Academy of Management Annals*, 2(1), 433–474. <https://doi.org/10.1080/19416520802211644>
- Orlikowski, W. J., & Scott, S. V. (2014). What happens when evaluation goes online? Exploring apparatuses of valuation in the travel sector. *Organization Science*, 25(3), 868–891. <https://doi.org/10.1287/orsc.2013.0877>
- Ortner, S. B. (1984). Theory in Anthropology since the Sixties. *Comparative Studies in Society and History*, 26(1), 126–166. <https://doi.org/10.1017/S0010417500010811>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.
- Østern, T. P., Jusslin, S., Nødtvedt Knudsen, K., Maapalo, P., & Bjørkøy, I. (2023). A performative paradigm for post-qualitative inquiry. *Qualitative Research*. <https://doi.org/10.1177/14687941211027444>
- Pas, B. R., Introna, L. D., Wolters, R., & Vosselman, E. (2023). Professional responsibility in the borderlands: Facing irreconcilable accountability regimes in veterinary work. *Human Relations*, 76(12), 1904–1939. <https://doi.org/10.1177/00187267221120161>
- Peij, S. C., Bezemer, P.-J., & Maassen, G. F. (2012). The effectiveness of supervisory boards: an exploratory study of challenges in Dutch boardrooms. *International Journal of Business Governance and Ethics*, 7(3), 191–208. <https://doi.org/10.1504/IJBGE.2012.050041>
- Pentland, B. T. (2000). Will auditors take over the world? Program, technique and the verification of everything. *Accounting, Organizations and Society*, 25(3), 307–312.
- Pollitt, C. (2016). Managerialism Redux? *Financial Accountability and Management*, 32(4), 429–447. <https://doi.org/10.1111/faam.12094>
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.
- Power, M. (2021). Modelling the microfoundations of the audit society: Organizations and the logic of the audit trail. *Academy of Management Review*, 46(1), 6–32. <https://doi.org/10.5465/amr.2017.0212>
- Putters, K. (2009). *Besturen met duivelselastiek*. Erasmus Universiteit.
- Putters, K., & Veerdonk, S. (2012). Voorbij de governancecode: Inzicht in de handelingen en afwegingen van toezichthouders. In G. Minderman, R. Goodijk, & S. van Berg (Eds.), *Waar is de raad van toezicht? Deel II* (pp. 99–115). Boom Lemma.
- Quattrone, P. (2016). Management accounting goes digital: Will the move make it wiser? *Management Accounting Research*, 31, 118–122. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2016.01.003>
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2009). *Governance en kwaliteit van zorg*.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Toezien op publieke dienstverlening*.
- Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoord voor goede zorg*.
- Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Is dit wel verantwoord? Hoe de zorg betekenisvol rekenschap kan afleggen in tijden van transitie*.
- Reckwitz, A. (2002). Toward a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243–263. <https://doi.org/10.1177/13684310222225432>
- Reckwitz, A. (2017). Practices and their affects. In S. Hui, E. Shove, & T. Schatzki (Eds.), *The Nexus of Practices: Connections, constellations, practitioners* (pp. 90–98). Routledge.
- Riessman, C. K. (2008). *Narrative methods for the human sciences*. Sage Publications.

- Roberts, J. (1991). The possibilities of accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 16(4), 355-368. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90027-C](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90027-C)
- Roberts, J. (2009). No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for "intelligent" accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 957-970. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.04.005>
- Roberts, J. (2017). Accountability. In R. Roslender (Ed.), *The Routledge Companion to Critical Accounting* (pp. 225-239). Routledge.
- Roberts, J. (2018). Managing only with transparency: The strategic functions of ignorance. *Critical Perspectives on Accounting*, 55, 53-60. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2017.12.004>
- Roberts, J., & Scapens, R. (1985). Accounting systems and systems of accountability - understanding accounting practices in their organisational contexts. *Accounting, Organizations and Society*, 10(4), 443-456. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(85\)90005-4](https://doi.org/10.1016/0361-3682(85)90005-4)
- Ruding, O. (2020). *Balans. Het ging om meer dan geld alleen*. Boom.
- Ryan, B., Scapens, R., & Theobald, M. (2002). *Research method and methodology in finance and accounting* (2nd ed.). Thomson.
- Sauder, M., & Espeland, W. (2009). The discipline of rankings: tight coupling and organizational change. *American Sociological Review*, 74, 63-82. <https://doi.org/10.1177/000312240907400104>
- Saunders, M. N. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2019). *Research methods for business students (8th ed.)*. Pearson.
- Schakel, L., & Stoopendaal, A. (2017). De plaats van het interne toezicht in de praktijk van het externe toezicht. *Tijdschrift Voor Toezicht*, 3, 1-11. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052017008003003>
- Schatzki, T. (1996). *Social practices; A Wittgensteinian approach to human activity and the social*. Cambridge University Press.
- Schatzki, T. (1997). Practices and actions: A Wittgensteinian critique of Bourdieu and Giddens. *Philosophy of the Social Sciences*, 27(3), 283-308. <https://doi.org/10.1177/004839319702700301>
- Schatzki, T. (2001). On sociocultural evolution by social selection. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 31(4), 341-364. <https://doi.org/10.1111/1468-5914.00164>
- Schatzki, T. (2002). *The site of the social. A philosophical account of the constitution of social life and change*. Pennsylvania State University Press.
- Schatzki, T. (2003). A new societist social ontology. *Philosophy of the Social Sciences*, 33(2), 174-202. <https://doi.org/10.1177/0048393103033002002>
- Schatzki, T. R. (2005a). Peripheral vision: The sites of organizations. *Organization Studies*, 26(3), 465-484. <https://doi.org/10.1177/0170840605050876>
- Schatzki, T. (2005b). Introduction: Practice theory. In T. Schatzki, K. Knorr Cetina, & E. von Savigny (Eds.), *The practice turn in contemporary theory* (pp. 10-24). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203977453>
- Schatzki, T. R. (2006). On organizations as they happen. *Organization Studies*, 27(12), 1863-1873. <https://doi.org/10.1177/0170840606071942>
- Schatzki, T. R. (2011). *Where the action is: On large social phenomena such as sociotechnical regimes [Working Paper]*.
- Schatzki, T. (2012). A primer on practices: Theory and research. In J. Higgs, R. Barnett, S. Billett, M. Hutchings, & F. Trede (Eds.), *Practice-Based Education: Perspectives and strategies* (pp. 13-26). SensePublishers. https://doi.org/10.1007/978-94-6209-128-3_2
- Schatzki, T. (2013). The edge of change: On the emergence, persistence, and dissolution of practices. In E. Shove & N. Spurling (Eds.), *Sustainable Practices: Social theory and climate change*, (pp. 31-46). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203071052>
- Schatzki, T. (2016). Keeping track of large phenomena. *Geographische Zeitschrift*, 104(1), 4-24.

- Schatzki, T. (2018). On practice theory, or what's practices got to do (got to do) with it? In C. Edwards-Groves, J. Wilkinson, & P. Grootenboer (Eds.), *Education in an Era of Revolution. Critical perspectives of educational practice and action research*. (pp. 151-166). Springer.
- Schatzki, T. (2019). *Social change in a material world*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429032127>
- Schatzki, T. R. (2025). Agency. *Information and Organization*, 35(1), 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2024.100553>
- Schraven, T. (2012). Van informeel naar waardengericht toezicht. Een reflectie- en analysemodel over ontwikkelingsfasen van toezicht in de zorg. *Goed Bestuur*, 2, 58-59.
- Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2009). Reading and writing as method: In search of trustworthy texts. In S. B. Ybema, D. Yanow, H. Wels, & F. H. Kamsteeg (Eds.), *Organizational ethnography: Studying the complexities of everyday life* (pp. 56-82). Sage Publications.
- Seidl, D., & Whittington, R. (2014). Enlarging the strategy-as-practice research agenda: Towards taller and flatter ontologies. *Organization Studies*, 35(10), 1407-1421. <https://doi.org/10.1177/0170840614541886>
- Sociaal-Economische Raad (2012). *Naar een zorgvuldige zorg: Aanbevelingen voor toekomstige hervormingen in de langdurige zorg*.
- Sociaal-Economische Raad (2020). *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg*.
- Speklé, R. F., & Verbeeten, F. H. M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, 25, 131-146. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.07.004>
- Spradley, J. (1980). *Participant observation*. Holt, Rinehart, and Winston.
- St. Pierre, E. A. (2019). Post qualitative inquiry in an ontology of immanence. *Qualitative Inquiry*, 25(1), 3-16. <https://doi.org/10.1177/1077800418772634>
- Steccolini, I. (2019). Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 32(1), 255-279. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2018-3423>
- Steccolini, I. (2023). What counts as "good" qualitative accounting research? Researchers' perspectives on assessing and proving research quality. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 36(3), 1032-1057. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2022-5808>
- Stiles, P., & Taylor, B. (2001). *Boards at work: How directors view their roles and responsibilities*. Oxford University Press.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Stoopendaal, A. (2008). *Zorg met afstand: Betrokken bestuur in grootschalige zorginstellingen* [Proefschrift, Erasmus Universiteit].
- Stoopendaal, A., & Bouwman, R. (2018). *Ruimte voor vertrouwen*. Erasmus School of Health Policy & Management.
- Taylor, E. Z., & Williams, P. F. (2025). Addressing grand challenges: the problem of accountability for the corporate form. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 38(5), 1347-1374. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2024-6979>
- Tekathen, M. (2019). Unpacking the fluidity of management accounting concepts: An ethnographic social site analysis of enterprise risk management. *European Accounting Review*, 28(5), 977-1010. <https://doi.org/10.1080/09638180.2019.1575759>
- Tweede Kamer (2015). *Kamerstukken II 2014/15, 32012, nr. 23*.
- Tweede Kamer (2016). *Kamerstukken II 2015/16, 34491, nr. 3*.

- Vaara, E., & Whittington, R. (2012). Strategy-as-Practice: Taking social practices seriously. *Academy of Management Annals*, 6(1), 285-336. <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.672039>
- Vaivio, J. (2008). Qualitative management accounting research: rationale, pitfalls and potential. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 5(1), 64-86. <https://doi.org/10.1108/11766090810856787>
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: The problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8), 891 - 913. <https://doi.org/10.1081/PAD-120019352>
- Van der Kolk, B. (2022). Performance measurement in the public sector: Mapping 20 years of survey research. *Financial Accountability and Management*, 38(4), 703-729. <https://doi.org/10.1111/faam.12345>
- Van Dalen, A. (2012). *Zorgvernieuwing: Over anders besturen en organiseren* [Proefschrift, Tilburg University]. Boom Lemma.
- Van Dijk, G., Van Eijbergen, R., & Goodijk, R. (2019). Toezichthouden voorbij de codes. *Goed Bestuur & Toezicht*, 15(2), 40-46.
- Van Ees, H., Gabrielsson, J., & Huse, M. (2009). Toward a behavioral theory of boards and corporate governance. *Corporate Governance: An International Review*, 17(3), 307-319. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2009.00741.x>
- Van Erp, W., Roozen, F., & Vosselman, E. (2019). The performativity of a management accounting and control system: Exploring the dynamic relational consequences of a design. *Scandinavian Journal of Management*, 35(4), 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2019.101077>
- Van Erp, W., & Van der Steen, M. (2018). De performativiteit van accounting in de gezondheidszorg. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 92(1/2), 37-45. <https://doi.org/10.5117/mab.92.23740>
- Van Klaveren, C.J. (2015). *Het onafhankelijkheidssyndroom: Een cultuurgeschiedenis van het naoorlogse Nederlandse zorgstelsel* [Proefschrift, Universiteit van Amsterdam].
- Van Loenen, V., Schouteten, R., Visser, M., Vosselman, E., & Van de Water, M. (2021). Lean, een actieve speler in een netwerk: inzichten uit een relationeel-performatief perspectief. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 95(3/4), 117-125. <https://doi.org/10.5117/mab.95.59701>
- Van Montfort, C., & Boers, I. (2009). Raden van Toezicht. In T. Schillemans, & M. Bovens (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 143-160). Lemma.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281. <https://doi.org/10.2307/338123>
- Van Uchelen-Schipper, M. J. (2016). Toezicht op het bestuur. *Tijdschrift voor Vennootschapsrecht, Rechtspersonenrecht en Ondernemingsbestuur*, 1, 3-12.
- Verbeeten, F. H. M., & Speklé, R. F. (2015). Management control, results-oriented culture and public sector performance: Empirical evidence on New Public Management. *Organization Studies*, 36(7), 953-978. <https://doi.org/10.1177/0170840615580014>
- Viader, A. M., & Espina, M. I. (2013). Are not-for-profits learning from for-profit organizations? A look into governance. *Corporate Governance*, 14(1), 1-14. <https://doi.org/10.1108/CG-11-2012-0083>
- Voegtlin, C., Scherer, A. G., Stahl, G. K., & Hawn, O. (2022). Grand societal challenges and responsible innovation. *Journal of Management Studies*, 59(1), 1-28.
- Vosselman, E. (2011). *Rekenschap en management control in de publieke sector: hoofdweg, dwaalweg en uitweg* [Oratie bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar, Vrije Universiteit Amsterdam].
- Vosselman, E. (2012). Interpretatief management accounting-onderzoek. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 86(10), 393-400. <https://doi.org/10.5117/mab.86.11892>

- Vosselman, E. (2014). The performativity thesis and its critics: Towards a relational ontology of management accounting. *Accounting and Business Research*, 44(2), 181-203. <https://doi.org/10.1080/00014788.2013.856748>
- Vosselman, E. G. J. (2016). Accounting, accountability, and ethics in public sector organizations: Toward a duality between instrumental accountability and relational response-ability. *Administration & Society*, 48(5), 602-627. <https://doi.org/10.1177/0095399713514844>
- Vosselman, E. (2022). Rekenschap op zijn kop: prestatie management als performatieve en ethische praktijk. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 96(9/10), 329-336. <https://doi.org/10.5117/mab.96.86276>
- Vosselman, E., & De Loo, I. (2018). Performativiteit in netwerken: de Januskop van accounting. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 92(1/2), 21-25. <https://doi.org/10.5117/mab.92.24413>
- Vosselman, E., & De Loo, I. (2020). Performativiteit in wetenschap en accountancy. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 94(5/6), 181-182. <https://doi.org/10.5117/mab.94.54833>
- Vosselman, E., & De Loo, I. (2023). Turning performance measurement on its head: From the measurement of performance to the performativity of measuring. *Financial Accountability and Management*, 39(3), 554-568. <https://doi.org/10.1111/faam.12374>
- Wassink, H. (2024). *Goed bestuur voor iedereen. Naar maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht*. Kloosterhof Neer.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004a). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004b). *Maatschappelijke Dienstverlening: Een onderzoek naar vijf sectoren*. Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toe zien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijks toezicht*. Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014). *Van tweeluik naar driehoeken*. Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Kiezen voor houdbare zorg: Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak* (WRR-rapport nr. 104).
- Whittington, R. (2006). Completing the practice turn in strategy research. *Organization Studies*, 27(5), 613-634. <https://doi.org/10.1177/0170840606064101>
- Wilkesmann, U. (2013). Effects of transactional and transformational governance on academic teaching: Empirical evidence from two types of higher education institutions. *Tertiary Education and Management*, 19(4), 281-300. <https://doi.org/10.1080/13583883.2013.802008>
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.
- Wisse, B., Rus, D., Keller, A. C., & Sleebos, E. (2019). "Fear of losing power corrupts those who wield it": The combined effects of leader fear of losing power and competitive climate on leader self-serving behavior. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 28(6), 742-755. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2019.1635584>
- Woldendorp, H., & Jeninga, A. (2023). *Toe zichthouden in de 21e eeuw. Vertrouwen als basis voor goede governance*. SWP.
- Yu, L., & Huber, C. (2023). How accounting research understands performativity: effects and processes of a multi-faceted notion. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 20(5), 704-738. <https://doi.org/10.1108/QRAM-02-2023-0020>



Bijlagen

Bijlage A. Overzicht NVTZ - publicaties per periode

Periode: Inrichting intern toezicht en positionering (1993 - 2011) - van informeel naar geformaliseerd toezicht

Titel	Jaar
Positie taken en rollen van de raad van toezicht - discussie nota	1996
Staat het in de statuten? Regelgeving van de raad van toezicht	1997
Toezicht op financiën	1997
Profielschets voorzitter	1997
Profielenmix raad van toezicht	1997
Toezicht bij fusie	1997
Verantwoording: de raad van toezicht in het jaarverslag van de zorginstelling	1997
Aspecten van het functioneren als voorzitter van een raad van toezicht	1997
De raad van toezicht zoekt... werving, selectie, benoeming en introductie van toezichthouders	1998
Goed bestuurd, juridische vormgeving van bestuur en toezicht in de zorg	2000
Zorgzaam en verantwoord toezicht, goed toezicht eist kiezen, richting voor en inrichting van raden van toezicht van zorginstellingen	2000
Toetsing van toezicht, evaluatie instrument	2002 2005
Honorering van raden van toezicht	2002 2009
Advies raad van toezicht in zijn taak als werkgever van de bestuurder(s)	2003
Ontwerp adviesregeling beloning bestuurders	2005
Contractuele relatie, rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en honorering van bestuurders van zorginstellingen	2006 2009 2012
Toeziën op toezicht	2006
Toezicht vergt blijven	2006
Gedraglijnen voor verantwoord toezicht houden binnen zorginstellingen	2008
Methodische hulpmiddelen voor systematisch toezicht binnen zorginstellingen -2	2008
Profiel Toezichthouder 2.0 2.0	2011

Periode: Verdieping en verbreding (2012 - 2015) - resultaatgericht toezicht

Titel	Jaar
Evaluatie raden van toezicht van zorginstellingen	2012
Calamiteitengids	2013
Spiegelbeelden	2013
Tussen Besturing en Samenleving	2014
Zienderogen beter	2014
De Vrijblijvendheid voorbij. Bouwstenen voor goed toezicht in zorg en welzijn'	2014
Zorg voor Toezicht	2015
Werkgeverschap in beweging	2015
Goed toezicht verdient ondersteuning	2015

**Periode: Intern toezicht met dubbele oriëntatie (2016 - heden)
- waardengericht toezicht**

Titel	Jaar
Zienderogen beter II	2016
Mandaat en Moeras	2017
Atlas van het Toezicht	2017
Samen van waarde	2017
Reflectiegids	2017
Van controle naar dialoog	2017
Pamflet To do or not to do	2017
Versterken en beperken	2018
Signalement 2018/2019	2019
Tussen Wal en Schip	2020
Voorbij het toezien	2020
Signalement 2019/2020 drie maatschappelijke trends	2020
Zienderogen beter III	2020
Signalement 2021	2021
Toezicht ten tijde van corona - Vasthouden aan de maatschappelijke opdracht	2021
De rol van de RvT bij Innovatie	2021
Het ligt eigenlijk voor de hand	2021

Periode: Intern toezicht met dubbele oriëntatie (2016 - heden) Continued

Titel	Jaar
De rol van de raad van toezicht in zorg voor goed werk	2022
Toezen op samenwerken: een verantwoord samenspel	2023
Signalement 2023 - duurzaamheid	2023
Toezicht bij crises	2023
Toezicht in tijden van schaarste	2024
Toezichthouden en ethisch ondernemen in zorg en welzijn	2024
Innovatie van governance vraagt om governance van innovatie	2024
Signalement 2024/2025 - met de rug tegen de muur	

Bijlage B. Overzicht van de interviews

Interviews eerste ronde 'Vooronderzoek'

	Datum	Geïnterviewde	Locatie	Tijdsduur (uren)
1	09-10-2017	Manager expertise centrum	Bestuurskamer	1
2	09-10-2017	Manager HR	Bestuurskamer	1
3	09-10-2017	Wijkverpleegkundige 1	Bestuurskamer	1
4	09-10-2017	Risk- & compliance officer	Kantoor geïnterviewde	1
5	09-10-2017	Wijkmanager 1	Bestuurskamer	1
6	16-10-2017	Raad van Bestuur	Kantoor bestuurder	1
7	16-10-2017	Bestuurssecretaris	Kantoor geïnterviewde	1
8	16-10-2017	Manager I&A	Kantoor geïnterviewde	1
9	16-10-2017	Manager planning&control	Bestuurskamer	1
10	16-10-2017	Voorzitter CCR (a.i.)	Bestuurskamer	1
11	27-10-2017	Senior beleidsadviseur	Kantoor geïnterviewde	1
12	27-10-2017	Voorzitter raad van toezicht	Kantoor bestuurssecretaris	1

Interviews tweede ronde 'Verdieping productiviteit'

	Datum	Geïnterviewde	Locatie	Tijdsduur (uren)
1	23-04-2018	Risk- & compliance officer	Kantoor geïnterviewde	2
2	23-04-2018	Wijkmanager 2	Vergaderzaal	2
3	26-04-2018	Wijkverpleegkundige 2	Kantoor geïnterviewde	2
4	26-04-2018	Wijkmanager 3	Vergaderruimte locatie	2
5	03-05-2018	Manager I&A	Kantoor geïnterviewde	1,5
6	03-05-2018	Manager Planning & control	Kantoor geïnterviewde	2
7	12-06-2018	Wijkteam 1	Kantoor wijkteam	2
8	12-06-2018	Leden raad van toezicht (2)	Bestuurskamer	2
9	14-06-2018	Wijkteam 2	Kantoor wijkteam	2

Bijlage C. Overzicht ontvangen documenten

Documenten	Periode	Aantal
Agendabundel RvT-vergadering	2017 - 2020	15
Agendabundel kwaliteitscommissie	2018 - 2019	2
Agendabundel financiële commissie	2018	1
Agendabundel agenda commissie	2019	1
Informatieprotocol	2017	1
Reglement raad van toezicht	2017	1
Reglement raad van bestuur	2017	1
Statuten	2017	1
Besluitvorming- en overlegstructuur	2017	1
Toezichtkader	2017 - 2020	2
Risicomatrix	2018	1
Ambitienota	2017	1
Klachtenreglement	2017	1
Visie nota	2017	1
Kwaliteitsplan	2017	1
Kwaliteitsverslag	2021	1
Verslag zelfevaluatie	2015 - 2018	3
Jaarverslagen	2015 - 2018	4

Bijlage D. Beschrijving datamanagement van het onderzoek

In deze bijlage wordt kort toegelicht hoe in het onderzoek is omgegaan met datamanagement en met de opslag, verwerking en vertrouwelijkheid van de gebruikte informatiebronnen. In lijn met de methodologische en theoretische positionering in hoofdstuk 5 wordt in deze bijlage gesproken over informatiebronnen in plaats van data.

Opslag van informatiebronnen

Tijdens het onderzoek zijn privacygevoelige informatiebronnen, waaronder interviewtranscripten, veldnotities en niet-openbare documenten, digitaal opgeslagen in een beveiligde opslagomgeving. Reeds bestaande niet-openbare informatie die gedurende het onderzoek is gebruikt, is eveneens op deze wijze opgeslagen.

De informatiebronnen zijn opgeslagen in een beveiligde cloudomgeving. De toegang tot deze omgeving was en is beperkt tot de onderzoeker en beveiligd met persoonsgebonden accounts en aanvullende beveiligingsmaatregelen. De informatiebronnen zijn niet gedeeld met derden en zijn opgeslagen conform de geldende richtlijnen voor dataveiligheid en vertrouwelijkheid.

Na afronding van het promotieonderzoek worden de gebruikte informatiebronnen in het kader van wetenschappelijke integriteit gedurende ten minste tien jaar veilig opgeslagen.

Verwerking van informatiebronnen

De in hoofdstuk 6 van dit proefschrift beschreven informatiebronnen zijn verzameld met toestemming van de betrokken deelnemers, waaronder leden van de raad van toezicht, de raad van bestuur, de bestuurssecretaris en geïnterviewde medewerkers. Privacygevoelige informatie is gepseudonimiseerd om herleidbaarheid tot individuele personen te voorkomen.

Bestaande informatiebronnen die door anderen zijn verzameld, zijn door de casusorganisatie aan mij verstrekt en daarmee op rechtmatige wijze verkregen. Voor de analyse en verwerking van de informatiebronnen is gebruikgemaakt van het analyseprogramma Atlas.ti. De licentie voor dit programma is door mij als buitenpromovendus zelfstandig aangeschaft.

Hergebruik en vertrouwelijkheid van informatiebronnen

Vanwege de aard van het onderzoek en de contextgebonden en privacygevoelige kenmerken van de in de Westland-casus gebruikte informatiebronnen, zoals interviewverslagen en observatienotities, kunnen deze niet openbaar beschikbaar worden gesteld voor hergebruik door andere onderzoekers. Hergebruik zou de vertrouwelijkheid van respondenten kunnen schaden en doet onvoldoende recht aan de relationele en contextuele aard van de informatiebronnen. De informatiebronnen zijn daarom door de onderzoeker zelf gearchiveerd en niet openbaar toegankelijk.

Lijst van tabellen en figuren

Afbeelding 4.1	‘Structures of intentionality’	84
Afbeelding 4.2	‘Material arrangements’	86
Afbeelding 4.3	‘Practice-arrangement bundle’	87
Tabel 7.1	Kenmerken van een praktijktheoretische inrichting van intern toezicht in de zorg	155

Afkortingenlijst met betekenissen

ANT	Actor-Network Theory
BoZ	Brancheorganisaties Zorg
CBB	Commissie Behoorlijk Bestuur
CHCG	Commissie Health Care Governance
ELV	Eerstelijnsverblijf
GRZ	Geriatrische revalidatiezorg
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
NPM	New Public Management
NVBG	Nederlandse Vereniging van Bestuurders in de Gezondheidszorg
NVTZ	Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
PVM	Public Value Management
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
RvB	raad van bestuur
RVS	Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
RVZ	Raad voor de Volksgezondheid & Zorg
RvT	raad van toezicht
SER	Sociaal Economische Raad
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBTR	Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen
WLZ	Wet Langdurige Zorg
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wtza	Wet toetreding zorgaanbieders
Wtzi	Wet toelating zorginstellingen
ZGC	Zorgbrede Governancecode
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZZP	zorgzwaartepakketten



Summary

The development of internal governance in Dutch healthcare cannot be understood apart from the influence and limitations of New Public Management (NPM). Since the 1980s, this movement has introduced market mechanisms, performance measurement, and contract management in healthcare (Diefenbach, 2009; Gruening, 2001; Hood, 1991; Lapsley, 2009; Osborne & Gaebler, 1992). Due to the far-reaching influence of the NPM movement, financial continuity and measurable performance increasingly came to prevail over perceptible quality of care and societal value. Accountability got organized through indicators and reports, and partly because of this, supervisory boards increasingly came to operate at a distance from care practices (Goodijk, 2017; Quattrone, 2016; Roberts, 2009; WRR, 2014).

Supervisory boards increasingly relied on representations in the form of numbers and reports provided by the executive board, as a result of which essential dimensions of care, such as quality and the daily unpredictabilities of care practices, become obscured (Van Erp, Roozen & Vosselman, 2019; Vosselman & De Loo, 2023). Approval or rejection of decisions by the supervisory board that rest solely on such representations can have far-reaching consequences for care practices (Lapsley & Miller, 2024; Roberts, 2009; Vosselman, 2011). This makes clear that a supervisory board cannot effectively fulfil its task when internal governance is organized exclusively at a distance and based on representations of performance. The supervisory board then has insufficient insight into the reality of care practices. Within this lies a tension between distance and proximity. This dissertation takes this tension as its point of departure and explores how internal governance gains meaning in interplay with care practices.

Aim and research question

Existing research on internal governance has provided important insights into the professionalization of supervisory boards, the compliance with governance codes, and the division of roles between supervisory boards and executives (Blokdiijk & Goodijk, 2011; Meurs & Schraven, 2002, 2006; Minderman, 2012, 2013). These studies emphasize that the possibilities for improving the effectiveness of supervisory boards do not primarily lie in rules or in the clarification of tasks and responsibilities, but rather in gaining more insight into processes and into relationships within and beyond the boardroom (Bezemer, Peij, de Kruijs & Maassen, 2013; Peij, Bezemer & Maassen, 2012). Nevertheless, in practice, the focus remains largely on the supervisory board as a separate entity, while the contextual and relational dimensions remain largely out of sight (Engbers, 2020; Ooijen, 2013).

This dissertation seeks to contribute to this field by shifting the focus from functionality to relationality. In this dissertation, relationality does not refer to interpersonal relationships, but to the interweaving and mutual dependency of practices and objects (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002).

The aim is to develop an alternative understanding of internal governance in which the interweaving of internal governance and care practices is central. To this end, a practice-theoretical approach is adopted, in particular Schatzki's site ontology (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002, 2005a). This choice makes it possible to move beyond a focus on individuals or structures and to understand internal governance as embedded in a web of interwoven practices and objects. The central research question therefore is:

How can internal governance in the healthcare sector be organized and enacted from a practice-theoretical perspective, in interplay with care practices?

This question arises against the background of the current organization of internal governance, which is strongly connected to the principles of NPM. A critical evaluation of NPM-based internal governance forms the basis for exploring an alternative understanding of internal governance.

NPM context

The governance of Dutch healthcare has fundamentally changed over the past decades under the influence of NPM. Within this movement, the economic contracting theory and principal-agent theory have been highly influential (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976; Vosselman, 2016). Market mechanisms, decentralization, performance management, and contract management were introduced as instruments to promote efficiency and effectiveness (Gruening, 2001; Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992).

Although NPM-based reforms may have had a positive effect on cost control, the emphasis on contracts and performance indicators also encouraged healthcare institutions to prioritize measurable results, leading to forms of unintended strategic behavior. Criticism of NPM has focused on the side effects of these reforms: a strong increase in administrative burdens, the emphasis on performance measurement, and the tension between managerial efficiency and the substantive quality of care (Diefenbach, 2009; Speklé & Verbeeten, 2014; Van Thiel & Leeuw, 2002). In practice, this has led to registration burdens, strategic behavior, and reduced job satisfaction among professionals (Diefenbach, 2009; RVS, 2019, 2023).

The complexity and unpredictability of care processes have proven difficult to reduce to indicators and dashboards (Speklé & Verbeeten, 2014; WRR, 2014). Moreover, care practice is not only about managerial efficiency but also about societal value (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006). Within Dutch healthcare, it is increasingly argued that the current system of regulated market mechanisms and contract-based governance must be reconsidered in order to align better with the reality of care practice (Jeurissen & Maarse, 2021).

Against the NPM-background, since the 1990s internal governance has developed into an important element in the governance of healthcare organizations through the supervisory board model. In this so-called two-tier model, the supervisory board and the executive board are two separate bodies, each with its own tasks and responsibilities. This two-tier model, adopted from corporate governance, aligns closely with principal-agent theory, in which executives (agents) are controlled at a distance by supervisors (principals) in order to prevent potentially opportunistic behavior (Commissie Health Care Governance, 1999; Goodijk, 2014; Jensen & Meckling, 1976). This model, however, has also brought with it certain tensions. The separation between executive management and internal governance often resulted in distance from the primary process and in information asymmetry between the

executive board and the supervisory board (Meurs & Schraven, 2002, 2006; Peij et al., 2012). Incidents in healthcare further reinforced the societal and political expectations surrounding the role of internal supervisors (Minderman, 2012; Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (NVTZ), 2014a).

Although the supervisory board has now become firmly embedded in the governance of healthcare organizations, practice often remains strongly focused on control at a distance and on formal lines of accountability, while proximity and processes are essential to gain insight into the actual reality of care practice (Engbers, 2020; Goodijk, 2017). At the same time, societal developments such as digitalization, chain and network collaboration, and sustainability show that internal governance is becoming more complex. Not because the supervisory board must relate to an increasingly wide range of societal themes, but because these must be assessed in their interconnection. Moreover, internal governance can no longer be confined to the organization itself but must contribute to broader societal challenges that are addressed in partnerships or networks (Brancheorganisaties Zorg (BoZ), 2017, 2022; Buiting & Orie, 2023; Lapsley & Miller, 2024; NVTZ, 2020a). This feeds the notion that the current organization of internal governance is inadequate. It requires not only a different repertoire of action but also a fundamentally different conceptual framework that leads to a new understanding of what internal governance is and could be (Steccolini, 2019).

In short, NPM has profoundly influenced and shaped internal governance and care practice in Dutch healthcare. The prevailing practice of internal governance is still largely carried out at a distance from care practice, based on representations and divisions of responsibility. Such an understanding of internal governance does not do justice to the complex reality of healthcare organizations. From this perspective, this dissertation adopts a practice-theoretical approach, in which processes and interwoven practices are central to developing a better understanding of internal governance.

Practice-theoretical approach: Schatzki's site ontology

In the literature on internal governance, three theoretical perspectives are often mentioned: principal-agent theory, stewardship theory, and the stakeholder perspective. Of these three, principal-agent theory has most deeply connected with the organization of internal governance, particularly through agreements, monitoring, and system incentives (Van Ees, Gabrielsson & Huse, 2009; Wassink, 2024). Within these perspectives, interpersonal relations and the influence on

individual behavior are emphasized. As a result, the actual processes and practices in which internal governance takes shape largely remain out of sight (Bezemer, Peij, Maassen & Van Halder, 2012; Davis, Schoorman & Donaldson, 1997; Goodijk, 2022; Vosselman, 2011).

Practice theory provides an intermediate theoretical position by taking practices as the point of departure, rather than individuals or structures. A practice is a constellation of activities, habits, rules, and objects, embedded in broader structures such as norms and values. Practices thus form the hinge in the reciprocal relationship in which social structures enable individual actions and, at the same time, are continuously reproduced and transformed by those actions (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002, 2005a). Practice theory makes visible how internal governance does not only emerge from formal positions and role divisions, but is embedded in everyday activities, rules, habits, and objects, and how these are interwoven with broader social structures (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 1996).

There is a family of practice theories, of which Schatzki's site ontology is one member. This dissertation employs Schatzki's practice theory to understand the complex dynamics of internal governance in relation to care practices and material objects (Schatzki, 1996, 2002, 2005a, 2010b, 2018). In Schatzki's practice theory, several core concepts form a complex interplay. Practices and material arrangements are interwoven in so-called practice-arrangement bundles, which together constitute the site in which social phenomena, such as internal governance, acquire meaning. A practice consists of an unlimited set of human actions, in which people do or say what appears most obvious to them (practical intelligibility). Activities are oriented by organizing structures (structures of intentionality): teleoaffective structures, rules, and practical and general understandings. The material arrangements encompass people, artefacts, organisms, and things. In this way, the focus shifts from individuals or structures to the intertwinement of activities, rules, goals, emotions, and objects (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002, 2005a). Internal governance is thus no longer conceived as the actions of individual supervisors or as the sum of interactions within the supervisory board, but as a relational and situationally embedded phenomenon.

There is, however, also criticism of Schatzki's site ontology. Attention has been drawn to its high level of abstraction and the difficulty of making concepts such as teleoaffective structures and general understandings empirically workable (Bui, Cordery & Wang, 2019; Lammi, 2018; Nama & Lowe, 2014). The limited embedding of broader institutional and societal contexts is also a point of concern (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2017).

Despite this criticism, Schatzki's approach offers a valuable conceptual framework for better understanding internal governance. Precisely by emphasizing the site and the interweaving of practices and material arrangements, insight emerges into the relational and situational functionality of internal governance. In this way, site ontology provides an alternative to the individualistic logic of NPM and opens the possibility of studying internal governance as a complex and relational phenomenon (Schatzki, 2002, 2005a, 2010b).

Methodology and the case

In this dissertation, the methodological journey itself is explicitly part of the exposition. Step by step, chapter 5 describes how choices in research strategy, methods, and analysis have led to a credible and reliable dissertation.

The case organization Westland provided a rich context to explore internal governance from within. Westland is a large healthcare organization with a two-tier governance model, in which the supervisory board and the executive board each have their own role and responsibility. Questions about distance and proximity, accountability and trust, and the role of internal governance made the organization a suitable context to investigate the intertwinement of internal governance and care practices.

The chosen relational research approach is the result of continuous choices and reflection. In this innovative approach, the focus was not on collecting data at a distance, but on engaged research in which theory and empirics act as equal partners in dialogue (Chua & Mahama, 2012; Jackson & Mazzei, 2012, 2013).

Methodologically, this meant that interviews, participatory observations, document analysis, and a research diary were not only used as representations, but also as performative elements in the way governance practices acquired meaning (Chua & Mahama, 2012). The process of giving meaning to field material was iterative. In this process, fragments from the empirics were repeatedly thought through with Schatzki's site ontology (Jackson & Mazzei, 2012, 2013). Writing itself was also conceived as a practice in which new insights emerged (Chua & Mahama, 2012).

The role of the researcher became explicitly visible in the research process. As an engaged participant, with a background at the NVTZ, the researcher's presence influenced the practice: observation and participation were inseparably intertwined (Hansen, 2011; Østern, Jusslin, Nødtvedt, Maapalo, & Bjørkøy, 2023). The research

team played a crucial role in reflection and theorization, and the discussion of vignettes in conjunction with theory helped to do justice to the complexity of internal governance and everyday reality.

Thinking with Schatzki in the Westland case

Chapter 6 builds on the persistent concerns about the limitations of NPM and the need to develop an alternative foundation for internal governance in (semi)-public organizations, and in particular in healthcare organizations. The Westland case and Schatzki's site ontology are brought into dialogue (thinking with) in order to develop an alternative understanding of internal governance.

From a relational approach, internal governance is not conceived as the activity of individual actors, but as intertwined with care practices and material arrangements. Central here is the situated functionality, in which internal governance gains meaning in intertwinement with care practices, not separate from or at a distance from them (Ahrens & Chapman, 2007; Nicolini, 2012). This relational approach has direct consequences for how agency is understood. Agency is not a fixed property of individual actors predetermined in advance, but emerges in and through practices, in interaction with structures of intentionality, such as teleoaffective structures, rules, and shared understandings. Internal governance is thus not the activity of individual supervisors or a supervisory board at a distance, but an integrative practice in which actions are continuously reshaped by the context in which they occur. Responsibility also acquires a new meaning in this perspective. Instead of a static concept linked to positions or roles, responsibility is understood here as response-ability: the capacity to respond responsibly and ethically to the many situations and values that arise in the care practice. A relational perspective likewise has consequences for accountability, which in this perspective is no longer conceived as an instrumental relationship between individuals, but comes into being performatively in the intertwinement of internal governance and care practices, and not merely through hierarchical accountability lines (Roberts, 2009; Vosselman & De Loo, 2018). It is not about accounting between pre-positioned individuals, but about developing a collectively felt responsibility, in which internal governance and care mutually shape each other.

The Westland case concretizes this approach by showing how internal governance practices are intertwined with care practices and how internal governance acquires meaning in the tension between distance and proximity. Until 2015, Westland's supervisory board operated largely at a distance, based on figures and

reports provided through the executive board and the corporate controller, which insufficiently illuminated the complexity of the care practice. After that, a movement toward greater proximity emerged, including site visits, conversations, and informal meetings. This produced new insights but also created tensions and dilemmas, as the expectation that internal governance should remain at a distance proved to be deeply entrenched. The case study shows that communication or presence alone is not sufficient, and that supervisory boards often fall back on familiar representations and control mechanisms. This makes clear that internal governance cannot be understood solely as control at a distance, but as a relational and situational phenomenon, in which the decisions and questions of supervisors performatively impact the care practice, while signals from the care practice in turn help shape the orientation frameworks of governance (Nicolini, 2012; Vosselman & De Loo, 2018).

Thinking through the Westland case with Schatzki's site ontology makes visible that a relational approach to internal governance goes beyond functional and individualistic approaches and renders conceivable an alternative understanding of internal governance. In this alternative understanding, internal governance is a relational and situationally embedded phenomenon in which it is not only about control and risk management, but also about creating contexts in which responsible and meaningful action becomes possible.

Practical-societal significance

This dissertation advocates a different organization of internal governance, in which the individual supervisor is not central, but internal governance practices in interplay with care practices. In this way, the focus shifts from control at a distance to relationships and mutual dependencies. The Westland case shows that representations have limitations and that communication can contribute to reducing the distance, but is not sufficient to achieve a structurally different form of internal governance. The expectation that the supervisory board should operate at a distance confirms how deeply a hierarchical consciousness permeates thinking about internal governance. Making visible the recurring tension between distance and proximity therefore constitutes an important result of this study.

Thinking through the empirical findings with Schatzki's site ontology disrupts the hierarchical consciousness that traditionally characterizes internal governance. The relational perspective of practice theory makes visible that internal governance is not separate from the care practice but is always intertwined with the organized daily

activities and material arrangements that help constitute the care practice (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002; Vosselman & De Loo, 2018). The effectiveness of internal governance does not lie in compliance with rules and codes, but in the extent to which internal supervisors are able to influence and strengthen structures of intentionality such as shared understandings, rules, and teleoaffective structures (Ahrens & Chapman, 2007). Relational here means more than maintaining good relations: it refers to the mutual influence and dependency of internal governance and care practices. For internal supervisors, such a framework means learning to see internal governance as part of a network of practices, in which their interventions impact the care practice, while signals from the care practice in turn shape their own judgment.

From this perspective, accountability also takes on a different meaning. It is not figures or reports that are central, but the question of the extent to which supervisors create conditions in which professionals can perform their work meaningfully and responsibly. Responsibility thereby shifts to response-ability: the capacity to act together and in interplay with the care practice in an ethically responsible way (Enang, Sminia, Gherardi & Zhang, 2023; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2018; Vosselman, 2022).

The practical-societal significance of this dissertation therefore does not lie in ready-made recommendations, but in offering a fundamentally different framework in which relational intertwinement and situational functionality are guiding. It emphasizes the importance of proximity and dialogue as part of everyday internal governance practice.

The dissertation invites supervisory boards and internal supervisors to critically reflect on their own practices, to question the prevailing practices of internal governance, so that a movement can arise toward alternative forms of governance that, precisely in intertwinement with care practice, contribute to high-quality care and societal tasks.

Scientific significance

Scientifically, this dissertation contributes to the development of a practice-theoretical understanding of internal governance. The contribution manifests itself along three lines. First, this dissertation connects to studies on the performativity of accounting (Vosselman, 2016, 2022; Yu & Huber, 2023) by showing that the practice of internal governance, like accounting, can bring about organizational realities. In

a relational perspective, internal governance is not an activity or function performed by entities (supervisory board) or individuals (supervisors), but a performative arrangement of organized activities. In Schatzki's site ontology, the concept of performativity is not explicitly drawn upon. However, the capacity of structures of intentionality and material arrangements to bring about situated functionality closely aligns with the concept of performativity of third-generation practice theorists.

Second, the contribution of this dissertation lies in further developing the line of earlier studies that employ Schatzki's site ontology to address issues around accounting (Ahrens & Chapman, 2007; Bui et al., 2019; Ligonie, 2021; Nama & Lowe, 2014). These studies show how practices such as management control, risk management, and sustainability control become situationally functional in intertwinement with other practices and thereby generate new rules, teleoaffective structures, and shared understandings (Ahrens & Chapman, 2007; Bui et al., 2019; Ligonie, 2021; Nama & Lowe, 2014; Tekathen, 2019). This dissertation connects to that literature but differs by not placing one single practice at the center, but by examining the site as a constellation of internal governance and care practices (Schatzki, 2002, 2010b). Whereas accounting is often understood as a dispersed practice, internal governance is here conceptualized as an integrative practice: a complex ensemble of actions, rules, shared understandings, and teleoaffective structures that gains meaning in intertwinement with other practices and material arrangements (Schatzki, 2002, 2005a). This makes visible that internal governance does not stand outside or above care but is embedded in a broader constellation in which structures of intentionality are continuously formed and re-formed. In this way, this dissertation shows that internal governance should not be understood as a fixed structure, but as a practice that continuously acquires meaning in its intertwinement with the care practice.

Third, this dissertation contributes to recent reconceptualizations of accountability (Dillard & Vinnari, 2019; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2017, 2018). Whereas accountability is often understood instrumentally as the rendering of accounts for predefined responsibilities, this dissertation shows that accountability is relational and intertwined with internal governance and care practices. This study thus goes beyond the transition from accountability as transparency to intelligent accountability. The latter is more reflexive but leaves hierarchical assumptions intact (Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009). From a site ontology, attention shifts from individuals to practices, and accountability is understood as response-ability: the capacity of supervisors, managers, and care professionals to respond adequately and ethically (Enang et al., 2023; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2017, 2018). In this

perspective, accountability is a practice that creates the conditions for response-able action of individuals within internal governance and care practices. In doing so, this dissertation distinguishes itself from dominant approaches in the accounting and control literature, in which accountability is largely understood as an instrumental or reflexive mechanism.

Methodological reflection

In this dissertation, a new, relational understanding of internal governance has been developed based on Schatzki's site ontology. The choice for *thinking with* meant that theory and empirics were treated as equal interlocutors (Jackson & Mazzei, 2012). The Westland case functioned not only as an illustration but also as a context to develop an alternative understanding of internal governance in dialogue with theory. In this way, the empirical struggle with an NPM-influenced design of internal governance was reconceptualized as relational intertwinement and situated functionality (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002; Vosselman & De Loo, 2018).

The methodological choice to take the site as a starting point makes it possible to see internal governance not as a separate function or practice, but as embedded in a network of internal governance and care practices and material arrangements. This philosophical-empirical approach offered a valuable framework for moving beyond the representationalist and individualist thinking of NPM. At the same time, the study has limitations: other practices within the site of internal governance, such as executive board or collaboration practices, were left out (Schatzki, 2016); historical continuity could only be followed to a limited extent; and the proximity of the researcher carried risks of blind spots (Chua & Mahama, 2012). In addition, Schatzki's approach positions practices less explicitly within broader institutional and societal frameworks, leaving their effects at the sectoral level largely underexposed (Schatzki, 2016).

Concluding discussion and further research

The Westland case showed that attempts to organize more proximity do not automatically lead to internal governance as it might be conceived from a practice-theoretical perspective. Initiatives to look beyond representations were often overtaken by a relapse into performance indicators and governance at a distance, partly due to deeply entrenched principles such as the adage *not to encroach on the*

board's executive role. Change is further complicated because actors and institutions hold on to familiar patterns (Steccolini, 2019), while resistance may also be linked to fears of losing status, influence, or hierarchical position (Alhezzani, 2021; Maarse, Jeurissen & Ruwaard, 2016; Wisse, Rus, Keller & Sleenbos, 2019). The emphasis on managerial experience in profiles can also lead internal supervisors to act more as super-executives, while internal governance in fact requires other competencies and sensitivities (Wassink, 2024). These insights provide starting points for further research, such as exploring the site of internal governance in other care contexts or beyond, and the roles that executive, collaboration, and corporate services practices play in it (Dillard & Vinnari, 2019; Schatzki, 2016). Understanding change as a relational phenomenon, in which relapse is part of experimentation and normalization, can provide more insight into a relational understanding of internal governance (Gherardi & Laasch, 2022; Schatzki, 2019). Further practice-theoretical elaboration, for example by linking Schatzki's indeterminacy of action with performativity (Barad, 2007; Orlikowski & Scott, 2014), can also contribute to deeper understanding.

The value of this dissertation therefore does not lie in practical recommendations, but in offering an alternative conceptual framework and an invitation to reflect, to question existing governance practices and to further explore relational forms of internal governance, also at the sectoral and societal level.



Samenvatting

De ontwikkeling van intern toezicht in de Nederlandse gezondheidszorg kan niet los worden gezien van de invloed en de beperkingen van New Public Management (NPM). Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft deze beweging marktwerking, prestatiemeting en contractmanagement in de zorg geïntroduceerd (Diefenbach, 2009; Gruening, 2001; Hood, 1991; Lapsley, 2009; Osborne & Gaebler, 1992). Door de vergaande invloed van de NPM-beweging zijn financiële continuïteit en meetbare prestaties steeds meer gaan prevaleren boven merkbare kwaliteit van zorg en maatschappelijke waarde. Verantwoording werd georganiseerd via indicatoren en rapportages en onder andere daardoor kwamen raden van toezicht steeds meer op afstand te staan van de zorgpraktijk (Goodijk, 2017; Quattrone, 2016; Roberts, 2009; WRR, 2014). Raden van toezicht baseerden zich in toenemende mate op representaties in de vorm van cijfers en rapportages afkomstig van de bestuurder, waardoor wezenlijke dimensies van zorg, zoals kwaliteit en de dagelijkse onvoorspelbaarheden in de zorgpraktijk onderbelicht raakten (Van Erp, Roozen & Vosselman, 2019; Vosselman & De Loo, 2023). Goedkeuring of afkeuring van besluiten door de raad van toezicht die louter rusten op dergelijke representaties kunnen vergaande gevolgen hebben voor de zorgpraktijk (Lapsley & Miller, 2024; Roberts, 2009; Vosselman, 2011). Daarmee wordt duidelijk dat een raad van toezicht zijn taak onvoldoende effectief kan vervullen wanneer intern toezicht uitsluitend op afstand en op basis van representaties van prestaties wordt georganiseerd. De raad van toezicht heeft dan onvoldoende zicht op de werkelijkheid van de zorgpraktijk. Hierin ligt een spanning tussen afstand en nabijheid besloten. In dit proefschrift wordt deze spanning als vertrekpunt genomen en verkend hoe intern toezicht betekenis krijgt in wisselwerking met de zorgpraktijk.

Doel en onderzoeksvraag

Bestaand onderzoek naar intern toezicht heeft belangrijke inzichten opgeleverd over de professionalisering van raden van toezicht, de naleving van governancecodes en de rolverdeling tussen intern toezicht en bestuur (Blokdijs & Goodijk, 2011; Meurs & Schraven, 2002, 2006; Minderman, 2012, 2013). Daarbij wordt benadrukt dat de mogelijkheden om de effectiviteit van raden van toezicht te verbeteren niet primair ligt in regels of taken en verantwoordelijkheden, maar in meer inzicht in processen en in relaties binnen en buiten de boardroom (Bezemer, Peij, de Kruijs & Maassen, 2013; Peij, Bezemer & Maassen, 2012). Toch blijft in de praktijk de blik vooral gericht op de raad van toezicht als afzonderlijke entiteit en blijven de contextuele en relationele dimensies grotendeels buiten beeld (Engbers, 2020; Ooijen, 2013).

Dit proefschrift beoogt een bijdrage te leveren door de focus te verleggen van functionaliteit naar relationaliteit. Met relationaliteit wordt in dit proefschrift nadrukkelijk niet bedoeld op de relaties tussen mensen, maar op de verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid van praktijken en objecten (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002).

Het doel is een alternatief begrip van intern toezicht te ontwikkelen waarin de verwevenheid van interne toezicht- en zorgpraktijken centraal staat. Hiervoor wordt een praktijktheoretische benadering gehanteerd, in het bijzonder Schatzki's site ontology (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002, 2005a). Deze keuze maakt het mogelijk om niet alleen te kijken naar individuen of structuren, maar om intern toezicht te begrijpen als ingebed in een web van verweven praktijken en objecten. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook:

Hoe kan het intern toezicht in de zorgsector vanuit een praktijktheoretisch perspectief worden ingericht en uitgevoerd in wisselwerking met de zorgpraktijk?

Deze vraag staat tegen de achtergrond van de huidige inrichting van intern toezicht, die sterk verbonden is met principes van NPM. Een kritische evaluatie van het op NPM gebaseerde intern toezicht vormt de basis voor de verkenning van een alternatief begrip van intern toezicht.

NPM-context

De governance van de Nederlandse gezondheidszorg is de afgelopen decennia fundamenteel veranderd onder invloed van NPM. In deze beweging hebben de

economische ‘contracting theory’ en de principaal-agenttheorie veel invloed gehad (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976; Vosselman, 2016). Marktwerking, decentralisatie, prestatiesturing en contractmanagement zijn geïntroduceerd als instrumenten om efficiëntie en effectiviteit te bevorderen (Gruening, 2001; Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992).

Alhoewel de op NPM gebaseerde hervormingen mogelijk een positief effect hebben gehad op kostenbeheersing, heeft de nadruk op contracten en prestatie-indicatoren zorginstellingen er ook toe aangezet meetbare resultaten te prioriteren, met vormen van strategisch gedrag tot gevolg.

De kritiek op NPM richt zich op de neveneffecten van deze hervormingen: een sterke toename van administratieve lasten, de nadruk op prestatiemetingen en de spanning tussen bedrijfsmatige efficiëntie en zorginhoudelijke kwaliteit (Diefenbach, 2009; Speklé & Verbeeten, 2014; Van Thiel & Leeuw, 2002). In de praktijk heeft dit tot registratielast, strategisch gedrag en verminderd werkplezier van professionals geleid (Diefenbach, 2009; RVS, 2019, 2023).

De complexiteit en onvoorspelbaarheid van zorgprocessen blijken moeilijk te reduceren tot indicatoren en dashboards (Speklé & Verbeeten, 2014; WRR, 2014). Bovendien draait het in de zorgpraktijk niet alleen om bedrijfsmatige efficiëntie, maar ook om maatschappelijke waarde (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014; O’Flynn, 2007; Stoker, 2006). Ook binnen de Nederlandse gezondheidszorg wordt steeds vaker betoogd dat het huidige systeem van gereguleerde marktwerking en contract-gebaseerde sturing heroverwogen moet worden om beter aan te sluiten bij de realiteit van de zorgpraktijk (Jeurissen & Maarse, 2021).

Tegen de achtergrond van NPM heeft het intern toezicht zich sinds de jaren negentig van de vorige eeuw in een raad van toezichtmodel ontwikkeld tot een belangrijk onderdeel in de governance van zorgorganisaties. In het zogenaamde ‘two-tier’ model zijn de raad van toezicht en de raad van bestuur twee gescheiden organen met ieder zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. Dit zogenaamde *two-tier* model, overgenomen uit de corporate governance, sluit nauw aan bij de principaal-agenttheorie waarin bestuurders (‘agents’) op afstand gecontroleerd worden door toezichthouders (‘principals’) om mogelijk opportunistisch gedrag te voorkomen (Commissie Health Care Governance, 1999; Goodijk, 2014; Jensen & Meckling, 1976). Dit model heeft echter ook spanningen met zich meegebracht. De scheiding tussen bestuur en intern toezicht leidde mede vaak tot afstand van de raad van toezicht tot het primaire proces en tot informatieasymmetrie tussen raad van bestuur en raad van toezicht (Meurs & Schraven, 2002, 2006; Peij et al.,

2012). Incidenten in de zorg versterkten bovendien de maatschappelijke en politieke verwachtingen rond de rol van interne toezichthouders (Minderman, 2012; Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (NVTZ), 2014a).

Hoewel de raad van toezicht inmiddels stevig is verankerd in de governance van zorgorganisaties, blijft de praktijk vaak sterk gericht op beheersing op afstand en formele verantwoordingslijnen, terwijl juist nabijheid en processen essentieel zijn om zicht te krijgen op de werkelijkheid van de zorgpraktijk (Engbers, 2020; Goodijk, 2017). Tegelijkertijd maken maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering, keten- en netwerksamenwerking en duurzaamheid duidelijk dat het intern toezicht complexer wordt. Niet omdat de raad van toezicht zich moet verhouden tot een steeds bredere waaier aan maatschappelijke thema's, maar omdat deze in hun onderlinge samenhang beoordeeld moeten worden. Bovendien kan intern toezicht zich niet meer beperken tot de eigen organisatie, maar moet het bijdragen aan bredere maatschappelijke opgaven die in samenwerkingsverbanden of netwerken worden opgepakt (Brancheorganisaties Zorg (BoZ), 2017, 2022; Buiting & Orie, 2023; Lapsley & Miller, 2024; NVTZ, 2020a). Dit voedt de gedachte dat de huidige inrichting van het intern toezicht ontoereikend is. Dat vraagt niet alleen om een ander handelingsrepertoire, maar ook om een fundamenteel ander denkkader dat leidt tot een ander begrip van wat intern toezicht is en zou kunnen zijn (Steccolini, 2019).

Kortom, NPM heeft het intern toezicht en de zorgpraktijk in de Nederlandse gezondheidszorg diepgaand beïnvloed en gevormd. De staande praktijk van het intern toezicht wordt veelal op afstand van de zorgpraktijk uitgevoerd, gebaseerd op representaties en verantwoordelijkheidsverdelingen. Daarmee doet een dergelijk begrip van intern toezicht onvoldoende recht aan de complexe werkelijkheid van zorgorganisaties. Daarom is in dit proefschrift gekozen voor een praktijktheoretische benadering, waarin processen en met elkaar verweven praktijken centraal staan om intern toezicht beter te begrijpen en in te richten.

Praktijktheoretische benadering: Schatzki's 'site ontology'

In de literatuur over intern toezicht worden vaak drie theoretische perspectieven genoemd: de principaal-agenttheorie, de stewardshiptheorie en het stakeholder-perspectief. Van deze drie heeft vooral de principaal-agenttheorie zich diepgaand weten te verbinden met de inrichting van intern toezicht, onder meer via afspraken, monitoring en systeempraktijken (Van Ees, Gabrielsson & Huse, 2009; Wassink, 2024). Binnen deze drie theoretische perspectieven ligt de nadruk op onderlinge menselijke

verhoudingen en de beïnvloeding van het gedrag van individuen. Daarmee blijven de feitelijke processen en praktijken waarin intern toezicht gestalte krijgt grotendeels buiten beeld (Bezemer, Peij, Maassen & Van Halder, 2012; Davis, Schoorman & Donaldson, 1997; Goodijk, 2022; Vosselman, 2011).

Praktijktheorie vormt een middenweg door niet individuen of structuren centraal te stellen, maar praktijken als uitgangspunt te nemen. Een praktijk is een samenhang van handelingen, gewoonten, regels en objecten, ingebed in bredere structuren zoals normen en waarden. Praktijken vormen zo het scharnierpunt in de wederzijdse relatie waarin sociale structuren individuele handelingen mogelijk maken én door die handelingen zelf steeds opnieuw worden gevormd en veranderd (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002, 2005a). Praktijktheorie kan zichtbaar maken hoe intern toezicht niet alleen voortkomt uit formele posities en rolverdelingen, maar ingebed is in alledaagse activiteiten, regels, gewoonten en objecten, en hoe deze verweven zijn met bredere sociale structuren (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 1996).

Er is een familie van praktijktheorieën, waarvan Schatzki's 'site ontology' één lid is. Dit proefschrift zet Schatzki's praktijktheorie in om de complexe dynamiek van intern toezicht in samenhang met zorgpraktijken en materiële objecten te begrijpen (Schatzki, 1996, 2002, 2005a, 2010b, 2018). In Schatzki's praktijktheorie vormen een aantal kernconcepten een complex samenspel. Praktijken en 'material arrangements' zijn verweven in zogenaamde 'practice-arrangement bundles', die gezamenlijk de 'site' vormen waarin sociale fenomenen, zoals intern toezicht, betekenis krijgen. Een praktijk bestaat uit een onbegrensde verzameling van menselijke acties, waarin mensen dingen doen of zeggen die voor hen het meest voor de hand liggen ('practical intelligibility'). De activiteiten krijgen richting door 'organizing structures' ('structures of intentionality'): 'teleoaffective structures', 'rules', 'practical and general understandings'. De 'material arrangements' omvatten mensen, artefacten, organismen en dingen. Daarmee verschuift de aandacht van individuen of structuren naar de verwevenheid van activiteiten, regels, doelen, emoties en objecten (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2002; Schatzki, 2002, 2005a). Intern toezicht wordt zo niet langer opgevat als het handelen van individuele toezichthouders of als een optelsom van het samenspel in de raad van toezicht, maar als een relationeel en situationeel ingebed fenomeen.

Er is echter ook kritiek op Schatzki's 'site ontology'. Zo wordt gewezen op de hoge mate van abstractie en de moeilijkheid om concepten als teleoaffectieve structuren en 'general understandings' empirisch hanteerbaar te maken (Bui, Cordery & Wang, 2019; Lammi, 2018; Nama & Lowe, 2014). Ook de beperkte inbedding van bredere institutionele en maatschappelijke kaders is een punt van aandacht (Nicolini, 2012; Reckwitz, 2017).

Ondanks deze kritiek is Schatzki's benadering een waardevol denkkader om intern toezicht beter te begrijpen. Juist door de nadruk op de 'site' en de verwevenheid van praktijken en 'material arrangements' ontstaat zicht op de relationele en situationele functionaliteit van intern toezicht. Daarmee vormt de 'site ontology' een alternatief voor de individualistische logica van NPM en opent zij de mogelijkheid om intern toezicht te bestuderen als complex en relationeel verschijnsel (Schatzki, 2002, 2005a, 2010b).

Methodologie en de casus

In dit proefschrift is de methodologische reis zelf nadrukkelijk onderdeel van de uiteenzetting. Stap voor stap wordt, in hoofdstuk 5, beschreven hoe keuzes in onderzoeksstrategie, methoden en analyse hebben geleid tot een geloofwaardig en betrouwbaar proefschrift.

De casusorganisatie Westland bood daarbij een rijke context om intern toezicht van binnenuit te verkennen. Westland is een grote zorgorganisatie met een dualistisch bestuursmodel, waarin de raad van toezicht en de raad van bestuur ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid hebben. Vragen over afstand en nabijheid, verantwoording en vertrouwen en de rol van intern toezicht maakten de organisatie tot een geschikte context om de verwevenheid van interne toezicht- en zorgpraktijken te onderzoeken.

De gekozen relationele onderzoeksbenadering is het resultaat van voortdurende keuzes en reflectie. In deze innovatieve benadering staat niet het verzamelen van 'data' op afstand centraal, maar betrokken onderzoek waarin theorie en empirie als gelijkwaardige gesprekspartners in dialoog zijn (Chua & Mahama, 2012; Jackson & Mazzei, 2012, 2013).

Methodologisch betekent dit dat interviews, participerende observaties, document-analyse en een onderzoeksdagboek niet alleen als representaties zijn gebruikt, maar ook als performatieve elementen in de manier waarop toezichtpraktijken betekenis kregen (Chua & Mahama, 2012). Het betekenis geven aan veldmateriaal verliep iteratief. In dit proces zijn fragmenten uit de empirie steeds weer doordacht met Schatzki's 'site ontology' (Jackson & Mazzei, 2012, 2013). Ook schrijven is opgevat als een praktijk waarin nieuwe inzichten ontstonden (Chua & Mahama, 2012).

De rol van de onderzoeker kwam in het onderzoeksproces nadrukkelijk in beeld. Als betrokken deelnemer, met een achtergrond bij de NVTZ, beïnvloedde de aanwezigheid

van de onderzoeker de praktijk: observatie en participatie waren onlosmakelijk verweven (Hansen, 2011; Østern, Jusslin, Nødtvedt, Maapalo, & Bjørkøy, 2023). Het onderzoeksteam speelde een cruciale rol in reflectie en theorievorming, en het bespreken van vignetten in samenhang met de theorie hielp om de complexiteit van intern toezicht en de alledaagse realiteit recht te doen.

Het doordenken van het intern toezicht bij Westland met het praktijktheoretische raamwerk van Schatzki

Hoofdstuk 6 bouwt voort op de aanhoudende zorgen over beperkingen van NPM en de noodzaak om een alternatief fundament te ontwikkelen voor intern toezicht in (semi)-publieke organisaties, en in het bijzonder in zorgorganisaties. De Westland casus en Schatzki's 'site ontology' worden met elkaar in dialoog ('thinking with') gebracht om een alternatief begrip van intern toezicht te ontwikkelen.

Vanuit een relationele benadering wordt intern toezicht niet opgevat als de activiteit van afzonderlijke actoren, maar als verweven met zorgpraktijken en 'material arrangements'. Centraal staat de 'situated functionality', waarbij intern toezicht betekenis krijgt in verwevenheid met zorgpraktijken, niet los van elkaar of op afstand van elkaar (Ahrens & Chapman, 2007; Nicolini, 2012). Deze relationele benadering heeft directe gevolgen voor hoe 'agency' (handelingsvermogen) wordt begrepen. 'Agency' is geen vaste eigenschap van individuele actoren die vooraf vastligt, maar ontstaat in en door praktijken, in wisselwerking met 'structures of intentionality', zoals teleoffectieve structuren, regels en 'shared understandings'. Intern toezicht is daarmee geen activiteit van afzonderlijke individuele toezichthouders of een raad van toezicht op afstand, maar een geïntegreerde praktijk waarin handelen voortdurend wordt hervormd door de context waarin het plaatsvindt. Ook verantwoordelijkheid krijgt in dit perspectief een nieuwe lading. In plaats van een statisch begrip dat gekoppeld is aan posities of rollen, wordt verantwoordelijkheid hier opgevat als 'response-ability': het vermogen om verantwoord en ethisch te reageren op de vele situaties en waarden die zich in de zorgpraktijk voordoen. Een relationeel perspectief heeft eveneens consequenties voor accountability, dat in dit perspectief niet langer wordt opgevat als een instrumentele relatie tussen individuen, maar performatief tot stand komt in de verwevenheid van interne toezicht- en zorgpraktijken en niet louter via hiërarchische verantwoordingslijnen (Roberts, 2009; Vosselman & De Loo, 2018). Het gaat niet om rekenschap afleggen tussen vooraf gepositioneerde individuen, maar om het ontwikkelen van een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid, waarin intern toezicht en zorg elkaar mede vormgeven.

De casus Westland concretiseert deze benadering door te beschrijven hoe interne toezichtpraktijken verweven zijn met zorgpraktijken en hoe intern toezicht betekenis krijgt in het spanningsveld tussen afstand en nabijheid. Tot 2015 opereerde de raad van toezicht van Westland grotendeels op afstand, gebaseerd op cijfers en rapportages via bestuur en concerncontroller, wat de complexiteit van de zorgpraktijk onvoldoende belichtte. Daarna ontstond een beweging naar meer nabijheid, onder meer door werkbezoeken, gesprekken en informele ontmoetingen. Dit leverde nieuwe inzichten op, maar bracht ook spanningen en dilemma's, omdat de verwachting dat intern toezicht op afstand hoort te blijven diep verankerd bleek. De casestudie laat zien dat communicatie of aanwezigheid alleen niet volstaat, en dat raden van toezicht vaak terugvallen op vertrouwde representaties en beheersingsmechanismen. Daarmee wordt duidelijk dat intern toezicht niet enkel kan worden begrepen als beheersing op afstand, maar als een relationeel en situationeel fenomeen, waarin besluiten en vragen van toezichthouders performatief doorwerken in de zorgpraktijk en signalen uit de zorgpraktijk op hun beurt de oriëntatiekaders van toezicht mede vormgeven (Nicolini, 2012; Vosselman & De Loo, 2018).

Het doordenken van de Westland casus met Schatzki's 'site ontology' maakt zichtbaar dat een relationele benadering van intern toezicht verder gaat dan de functionele en individualistische benaderingen en een ander begrip van intern toezicht oplevert. In dit alternatieve begrip is intern toezicht een relationeel en situationeel ingebed fenomeen waarbij het niet alleen gaat om controle en risicobeheersing, maar ook om het scheppen van contexten waarin verantwoord en betekenisvol handelen mogelijk wordt.

Praktisch-maatschappelijke betekenis

Dit proefschrift bepleit een andere inrichting van intern toezicht, waarin niet de individuele toezichthouder centraal staat, maar interne toezichtpraktijken in samenspel met zorgpraktijken. Daarmee verschuift de aandacht van beheersing op afstand naar relaties en wederzijdse afhankelijkheden. De casus Westland laat zien dat representaties beperkingen hebben en dat communicatie wel kan bijdragen aan het verkleinen van de afstand, maar niet voldoende is om tot een structureel andere vorm van intern toezicht te komen. De verwachting dat de raad van toezicht op afstand hoort te opereren bevestigt hoe sterk een hiërarchisch bewustzijn doorwerkt in het denken over intern toezicht. Het zichtbaar maken van de steeds terugkerende spanning tussen afstand en nabijheid vormt dan ook een belangrijk resultaat van dit onderzoek.

Het doordenken van de empirische bevindingen met Schatzki's 'site ontology' doorbreekt het hiërarchisch bewustzijn dat intern toezicht traditioneel kenmerkt. Het relationele perspectief van praktijktheorie maakt zichtbaar dat intern toezicht niet losstaat van de zorgpraktijk, maar altijd verweven is met de georganiseerde dagelijkse activiteiten en 'material arrangements' die de zorgpraktijk mede bewerkstelligen (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002; Vosselman & De Loo, 2018). De effectiviteit van intern toezicht ligt niet in naleving van regels en codes, maar in de mate waarin interne toezichthouders 'structures of intentionality' zoals 'shared understandings', regels en teleoaffektieve structuren weten te beïnvloeden en te versterken (Ahrens & Chapman, 2007). Relationeel betekent meer dan het onderhouden van goede relaties: het verwijst naar de wederzijdse beïnvloeding en afhankelijkheid van interne toezichten en zorgpraktijken. Voor interne toezichthouders betekent een dergelijk denkkader dat zij leren kijken naar intern toezicht als onderdeel van een netwerk van praktijken, waarin hun interventies doorwerken in de zorgpraktijk en waarin signalen uit de zorgpraktijk omgekeerd hun eigen oordeelsvorming beïnvloeden.

Vanuit dit perspectief krijgt ook accountability een andere lading. Niet cijfers of rapportages staan centraal, maar de vraag in hoeverre toezichthouders condities scheppen waarin professionals hun werk betekenisvol en verantwoord kunnen uitvoeren. 'Responsibility' verschuift daarbij naar 'response-ability': het vermogen om samen en in wisselwerking met de zorgpraktijk te handelen op een ethisch verantwoorde manier (Enang, Sminia, Gherardi & Zhang, 2023; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2018; Vosselman, 2022).

De praktisch-maatschappelijke betekenis van dit proefschrift ligt daarmee niet in kant-en-klare aanbevelingen, maar in het bieden van een fundamenteel ander denkkader en inrichtingskader waarin relationele verwevenheid en situationele functionaliteit richtinggevend zijn. Het benadrukt het belang van nabijheid en dialoog als onderdeel van de normale interne toezichtpraktijk.

Het proefschrift nodigt raden van toezicht en interne toezichthouders uit om kritisch te reflecteren op hun eigen praktijk, de staande interne toezichtpraktijk in twijfel te trekken, zodat een beweging ontstaat naar alternatieve vormen van intern toezicht die juist in verwevenheid met de zorgpraktijk bijdragen aan kwalitatief goede zorg en de maatschappelijke opgave.

Wetenschappelijke betekenis

Wetenschappelijk draagt dit proefschrift bij aan de ontwikkeling van een praktijktheoretisch begrip van intern toezicht. De bijdrage manifesteert zich langs drie lijnen. Ten eerste sluit dit proefschrift aan bij studies over de performativiteit van accounting (Vosselman, 2016, 2022; Yu & Huber, 2023) door te laten zien dat de interne toezichtpraktijk, evenals accounting, organisatorische werkelijkheden tot stand kan brengen. In een relationeel perspectief is intern toezicht geen activiteit of functie van entiteiten (individuen of de raad), maar een performatief samenspel van georganiseerde activiteiten. In Schatzki's 'site ontology' wordt het begrip performativiteit niet expliciet gehanteerd. Het vermogen van 'structures of intentionality' en 'material arrangements' om situationele functionaliteit te bewerkstelligen sluit echter nauw aan bij het performativiteitsbegrip van derde-generatie praktijktheoretici.

Ten tweede ligt de bijdrage van dit proefschrift in het verder ontwikkelen van de lijn van eerdere onderzoeken die Schatzki's 'site ontology' gebruiken om vraagstukken rondom accounting te adresseren (Ahrens & Chapman, 2007; Bui et al., 2019; Ligonie, 2021; Nama & Lowe, 2014). Deze onderzoeken laten zien hoe praktijken zoals 'management control', risicomanagement en beheersing van duurzaamheid situationeel functioneel worden in verwevenheid met andere praktijken en zo nieuwe regels, teleoffectieve structuren en gedeelde inzichten voortbrengen (Ahrens & Chapman, 2007; Bui et al., 2019; Ligonie, 2021; Nama & Lowe, 2014; Tekathen, 2019). Dit proefschrift sluit bij die literatuur aan, maar verschilt doordat het niet één afzonderlijke praktijk centraal stelt, maar de 'site' onderzoekt als constellatie van interne toezicht- en zorgpraktijken (Schatzki, 2002, 2010b). Waar accounting vaak als 'dispersed practice' wordt begrepen, wordt intern toezicht hier geconceptualiseerd als een 'integrative practice': een complex geheel van handelingen, regels, 'shared understandings' en teleoffectieve structuren dat in verwevenheid met andere praktijken en 'material arrangements' betekenis krijgt (Schatzki, 2002, 2005a). Daarmee wordt zichtbaar dat intern toezicht niet buiten of boven de zorg staat, maar ingebed is in een bredere constellatie waarin 'structures of intentionality' voortdurend worden gevormd en hervormd. Hiermee laat dit proefschrift zien dat intern toezicht niet als vaste structuur moet worden begrepen, maar als een praktijk die steeds opnieuw betekenis krijgt in haar verwevenheid met de zorgpraktijk.

Ten derde draagt dit proefschrift bij aan recente herconceptualiseringen van accountability (Dillard & Vinnari, 2019; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2017, 2018). Waar accountability vaak instrumenteel wordt opgevat als rekenschap

afleggen over vooraf gedefinieerde verantwoordelijkheden, laat dit proefschrift zien dat accountability relationeel en verweven is met interne toezicht- en zorgpraktijken. Daarmee gaat dit onderzoek verder dan de overgang van ‘accountability as transparency’ naar ‘intelligent accountability’; de laatste is reflexiever, maar laat hiërarchische aannames intact (Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009). Vanuit een ‘site ontology’ verschuift de aandacht van individuen naar praktijken en wordt accountability geplaatst in het kader van ‘response-ability’: het vermogen van toezichthouders, bestuurders en zorgprofessionals om adequaat en ethisch te reageren (Enang et al., 2023; Helle & Roberts, 2024; Roberts, 2009, 2017, 2018). In dit perspectief schept accountability voorwaarden voor ‘response-able’ handelen van individuen binnen de interne toezichtpraktijken en zorgpraktijken. Daarmee onderscheidt dit proefschrift zich van dominante benaderingen in de accounting- en control-literatuur, waarin accountability veelal wordt begrepen als een instrumenteel of reflexief mechanisme.

Methodologische reflectie

In dit proefschrift is een nieuw, relationeel begrip van intern toezicht ontwikkeld op basis van Schatzki’s ‘site ontology’. De keuze voor ‘thinking with’ maakte dat theorie en empirie als gelijkwaardige gesprekspartners zijn behandeld (Jackson & Mazzei, 2012). De casus Westland fungeerde niet alleen als illustratie, maar ook als context om in dialoog met theorie een alternatief begrip van intern toezicht te ontwikkelen. Zo is de empirische worsteling met een door NPM beïnvloede inrichting van intern toezicht geherconceptualiseerd als relationele verwevenheid en situationele functionaliteit (Nicolini, 2012; Schatzki, 2002; Vosselman & De Loo, 2018).

De filosofisch-empirische insteek van de ‘site ontology’ bood een waardevol denk-kader om voorbij het representationalistische en individualistische denken van NPM te gaan. Tegelijkertijd kent het onderzoek beperkingen: andere praktijken binnen de ‘site’ van intern toezicht, zoals bestuurs- of samenwerkingspraktijken, zijn buiten beschouwing gelaten (Schatzki, 2016), de historische continuïteit kon slechts beperkt worden gevolgd en de nabijheid van de onderzoeker bracht risico’s op blinde vlekken met zich mee (Chua & Mahama, 2012). Daarnaast positioneert Schatzki’s benadering praktijken minder expliciet in bredere institutionele en maatschappelijke kaders, waardoor de doorwerking op sectoraal niveau onderbelicht blijft (Schatzki, 2016).

Afsluitende discussie en vervolgonderzoek

De Westlandcasus liet zien dat pogingen om meer nabijheid te organiseren niet vanzelfsprekend leiden tot intern toezicht zoals dat vanuit een praktijktheoretisch perspectief denkbaar zou zijn. Initiatieven om voorbij representaties te gaan werden vaak ingehaald door een terugval op prestatie-indicatoren en toezicht op afstand, mede door diep verankerde principes zoals het adagium *niet op de stoel van de bestuurder zitten*. Verandering wordt verder bemoeilijkt doordat actoren en instituties vasthouden aan vertrouwde patronen (Steccolini, 2019), terwijl weerstand ook kan samenhangen met angsten om status, invloed of hiërarchische positie te verliezen (Alhezzani, 2021; Maarse, Jeurissen & Ruwaard, 2016; Wisse, Rus, Keller & Sleebos, 2019). Ook de nadruk op bestuurlijke ervaring in profielen kan ertoe leiden dat interne toezichthouders eerder als *superbestuurders* opereren, terwijl intern toezicht juist andere competenties en sensitiviteit vraagt (Wassink, 2024). Deze inzichten bieden aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Zoals het verkennen van de ‘site’ van intern toezicht in andere zorgcontexten of daarbuiten en onderzoeken welke bestuurs-, samenwerkings- en ondersteunende praktijken daarin een rol spelen (Dillard & Vinnari, 2019; Schatzki, 2016). Het begrijpen van verandering als een relationeel verschijnsel, waarin terugval onderdeel is van experiment en normalisering kan meer inzicht geven in een relationeel begrip van intern toezicht (Gherardi & Laasch, 2022; Schatzki, 2019). Ook verdere praktijktheoretische verdieping, bijvoorbeeld door Schatzki’s ‘indeterminacy of action’ te verbinden met performativiteit (Barad, 2007; Orlikowski & Scott, 2014), kan bijdragen aan meer inzicht.

De waarde van dit proefschrift ligt daarmee niet in concrete praktische aanbevelingen, maar in het bieden van een alternatief denkkader en de uitnodiging tot reflectie, om bestaande toezichtpraktijken in twijfel te trekken en relationele vormen van intern toezicht verder te verkennen, ook op sectoraal en maatschappelijk niveau.



Over de auteur

Ans Verstraeten (1971, Heerlen) studeerde gezondheidswetenschappen aan de Universiteit Maastricht, waar zij in 1995 afstudeerde. Later volgde zij de post-hbo-opleiding Bedrijfskunde en de Executive Master of Public and Non-Profit Management (TIAS), die zij in 2011 afrondde. Aansluitend was zij verbonden aan het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit, waar zij onderzoek deed naar stakeholdermanagement. In 2017 startte zij haar promotieonderzoek aan de Radboud Universiteit.

Haar loopbaan begon bij DIV, automatisering in de zorg, waar zij in diverse functies ervaring opdeed met informatiemanagement in de zorg. Daarna werkte zij in leidinggevende en managementfuncties binnen zowel profit- als non-profitorganisaties, waaronder de automotive sector, een grote dierenartsenpraktijk en de Zonnebloem. In deze functies ontwikkelde zij brede expertise in governance, bedrijfsvoering en informatiemanagement.

Sinds 2017 is Ans werkzaam bij de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg & Welzijn (NVTZ), waar zij tot eind 2023 adjunct-directeur was. Per 1 januari 2024 is ze directeur. En zet zij zich in voor de versterking van het intern toezicht als vak en voor de maatschappelijke waarde die dit kan toevoegen aan de welzijns- en zorgsector.

Naast haar werk bij de NVTZ is Ans voorzitter van het bestuur van Stichting Varende Recreatie, die met behulp van vrijwilligers het welzijn bevordert van mensen met een zorgvraag door aangepaste vaarvakanties te organiseren op het schip Prins Willem-Alexander.

Ans is getrouwd met John Kepers en woont in Goirle. In haar vrije tijd houdt zij van wandelen, fietsen, yoga, een goed boek lezen, musea bezoeken en uit eten gaan.

