

De wisselwerking tussen bestuurder en toezichthouder

Een praktijkperspectief

Over de relatie tussen toezichthouder en bestuurder is inmiddels heel wat gezegd en geschreven, in de regel vanuit het perspectief van de toezichthouder. In dit artikel bekijkt **Fred Plukker** het onderwerp vanuit een ander gezichtspunt: dat van de bestuurder. Waar loopt die tegenaan in de omgang met zijn toezichthouders? Hij gebruikt hierbij zijn eigen ervaringen en schetst vier types toezichthouders die het een bestuurder knap lastig kunnen maken: (1) de ondermijnende toezichthouder, (2) de solistische toezichthouder, (3) de dissidente toezichthouder, (4) de dubbelepettentoezichthouder.

De ondermijnende toezichthouder

Toen bestuurders nog directeur heetten

Ik kom nog uit de tijd dat bestuurders ‘directeur’ heetten en directeuren ‘hoofd’ of ‘manager’. Raden van toezicht bestonden nog niet, althans niet in mijn sector de gezondheidszorg. ‘Bestuur’, zo werd het college genoemd waaraan ik eind jaren zeventig van de vorige eeuw – ik was directeur van een ggz-organisatie – rapporteerde. Dat bestuur droeg formeel de eindverantwoordelijkheid voor het instellingsbeleid. De directie was ‘slechts’ uitvoerder. Pas in de jaren tachtig en negentig kwam het raad-van-toezichtmodel in zwang. Besturen werden omgedoopt in raden van toezicht of raden van commissarissen; directeuren mochten zich bestuurder noemen. Ze waren niet langer uitvoerders van wat hun werkgever hun opdroeg, maar werden nu ook formeel verantwoordelijk voor het beleid van de organisatie. Wel hadden ze voor belangrijke onderdelen van dat beleid de goedkeuring van hun toezichthouders nodig. Zij konden echter niet langer zelf bepalen wat er moest gebeuren, ze konden alleen nog ‘ja’ of ‘nee’ zeggen tegen de plannen die het bestuur hun voorlegde. In theorie althans, want in de praktijk bleven ze wel degelijk invloed uitoefenen op de inhoud van die plannen, soms in meer detail dan de aanbieders ervan – de leden van de raad van bestuur – wenselijk achtten. Die wilden niet dat toezichthouders op hun stoel gingen zitten. Nieuwe rvt-leden konden een rondleiding door het gebouw krijgen en een vertegenwoordiging van de raad mocht eens per jaar een overleg met de ondernemings-



Fred Plukker heeft, na een aantal jaren leiding te hebben gegeven aan een instelling voor geestelijke gezondheidszorg, zijn loopbaan voortgezet als interim-manager. Onder

meer was hij bestuursvoorzitter van een tweetal universitair medische centra en van diverse ziekenhuizen en andere zorgvoorzieningen. De laatste jaren doet hij vooral onderzoek naar misstanden in organisaties.

Dit artikel is deels ontleend aan zijn onlangs verschenen boek *Is dit beleid of is erover nagedacht: Ervaringen van een zorgbestuurder* (2e druk 2026), Uitgeverij De Rijnboys (www.rijnboys.nl).

De namen van de instellingen in het artikel zijn gefingeerd

raad bijwonen, maar daarbij moest het wel zo’n beetje blijven. Hooguit werden de raadsleden ook nog uitgenodigd voor het jaarlijkse diner met het managementteam of voor een receptie ter gelegenheid van een bijzondere gebeurtenis. Maar gesprekken met de adviesorganen of contacten met individuele medewerkers buiten aanwezigheid van bestuursleden waren taboe.

Het bestuur als enige informant

De toezichthoudende organen waren voor hun informatie vrijwel volledig aangewezen op hun raad van bestuur. Soms gaf die een te rooskleurige voorstelling van zaken, verzweeg een onderling conflict of bagatelliseerde een ernstig financieel probleem. Met als gevolg dat de toezichthouders plotseling

werden geconfronteerd met een crisis die ze totaal niet hadden zien aankomen.

Tegenwoordig verlaten toezichthouders zich niet meer uitsluitend op wat ze van hun raad van bestuur te horen krijgen; voor een belangrijk deel ontlenen zij hun informatie ook aan gesprekken met medewerkers. Niet alle bestuurders zijn even blij met deze ontwikkeling. Sommigen vrezen dat rechtstreekse contacten tussen toezichthouders en medewerkers hun gezag ondermijnen.

Rvt-leden mogen nergens iets van vinden

Van mij mogen rvt-leden iedereen in de organisatie aanspreken die ze maar willen. Als ik mijn werk slecht doe, komt dat toch wel uit. Maar ze moeten wel aan één voorwaarde voldoen: *ze mogen nergens iets van vinden*, zolang ze er niet eerst met mij over hebben gesproken.

Niet alle toezichthouders conformeren zich aan dit uitgangspunt. Sommigen ventileren tegenover medewerkers allerlei meningen die haaks staan op het bestuursbeleid. Of gaan bij de eerste de beste kritiek op een bestuurslid onmiddellijk mee in de verontwaardiging van de klager. Kijk je naar deze uitwassen, dan kun je je de vraag stellen: is de moderne manier van toezichthouden wel een verbetering ten opzichte van de vroegere werkwijze? Het lijkt mij aannemelijk dat toezichthouders die de juiste balans weten te vinden tussen horen, zien en zwijgen, tegenwoordig effectiever opereren. Ze zijn breder geïnformeerd, en vooral: ze kunnen beter de temperatuur in de organisatie aanvoelen. Daardoor zullen zij een meer gelijkwaardige gesprekspartner voor het bestuur zijn. Omgekeerd krijgen toezichthouders bij wie het schort aan sensitiviteit, tact en discretie, nu meer gelegenheid kwaad aan te richten dan voorheen, toen ze tenminste nog de druk voelden om afstand tot het bestuur te

'Is de toezichthouder een bondgenoot of een blok aan het been?'

bewaren. Kortom, goede toezichthouders functioneren tegenwoordig vermoedelijk beter, slechte slechter.

De solistische toezichthouder

De rvt-voorzitter als supra-bestuurder

Ik ben ze geregeld tegengekomen: rvt-voorzitters (meestal mannen) die zich gedragen als een soort super-bestuurder, om niet te zeggen: supra-bestuurder. Die als enigen de contacten met de bestuursvoorzitter onderhouden en hooguit achteraf de collega's informeren over inmiddels onomkeerbare acties of beslissingen. Soms ontstaat tussen zo'n autocratisch type en zijn counterpart in de raad van bestuur een kongsi, een soort monsterverbond dat vooral de eigen belangen dient en niet die van de organisatie. Dat was bijvoorbeeld het geval in het Sanitas-centrum, waar ik een bestuursfunctie vervulde.

Mijn voorganger had zich een aanzienlijke som geld uit het bouwbudget toegeëigend. Wie het breed heeft, laat het breed hangen; zijn gulheid kende geen grenzen. Daarvan profiteerde een kleine groep getrouwen, onder wie een overijverige medewerker die haar baas op twee manieren van dienst was: als zijn secretaresse en als zijn buitenechtelijke geliefde. Maar ook de voorzitter van de raad van toezicht deelde in de feestvreugde. Samen met zijn vrouw ging hij mee op werkbezoek naar exotische landen om daar collega-instellingen te bezoeken. Zo'n bezoek nam een halve dag in beslag. Kennelijk

inspannend genoeg, want de rest van de week hadden de uitverkorenen nodig om ervan bij te komen, luierend op het strand en snorkelend in de zee.

Vriendendienst

Op een gegeven moment had de rvt-voorzitter zijn BMW total loss gereden. Geld om een nieuwe te kopen had hij niet. Het bestuur van de Stichting Vrienden van het Sanitas-centrum bracht uitkomst. Het verstrekke de voorzitter een renteloze lening. Wat is tenslotte een vriendenstichting waard als die geen vrienden helpt? Over de aflossing van het uitgeleende bedrag werd niets afgesproken; überhaupt stond er geen overeenkomst op papier. Saillant detail: het stichtingsbestuur bestond uit drie leden: een bevriende organisatieadviseur, de bestuurder en ... de rvt-voorzitter.

Een modus operandi

Nu mag je aannemen dat de meeste bestuurders níét corrupt zijn. Hoe kunnen zij zich wapenen tegen een rvt-voorzitter, die het liefst alleen zaken doet met zichzelf? Natuurlijk bestaat daarvoor geen pasklare oplossing. Ik beperk mij daarom tot hoe ik in dit soort gevallen te werk ben gegaan. Mijn 'modus operandi' kwam erop neer dat ik van meet af aan zo veel mogelijk alle toezichthouders op hetzelfde moment informeerde en betrok bij belangrijke kwesties. E-mails aan de voorzitter stuurde ik, een enkele uitzondering daargelaten, altijd in kopie naar de overige toezichthouders. Belangrijke aangelegenheden legde ik steeds voor aan het toezichthoudend collectief, per mail of in rvt-vergaderingen. Ook probeerde ik met elke toezichthouder afzonderlijk een band op te bouwen. In een-op-eencontacten raadpleegde ik hen over onderwerpen die hun expertise betroffen. In

de slipstream van zo'n gesprek kwam ik er dan meestal wel achter hoe zij tegenover een voorzitter met alleenheerserneigingen stonden. Daardoor kon ik inschatten hoe mijn kansen lagen als ik de handelwijze van zo'n autocraat formeel zou aankaarten. In een rvt-vergadering krijg je daar geen zicht op: toezichthouders zullen elkaar niet zo gauw afvallen in het bijzijn van de bestuurder. Eerlijk gezegd heb ik ook wel eens een rvt-lid benaderd voor een advies dat ik helemaal niet nodig had, alleen als voorwendsel om een vertrouwelijk gesprek te kunnen voeren. En nummer drie uit de trukendoos: had ik van doen met een al te eigengereide voorzitter, dan drong ik er bij de raad van toezicht op aan dat, behalve de voorzitter en ikzelf, altijd ook een tweede toezichthouder deelnam aan de voorbereiding van de rvt-vergaderingen. Onder het mom: twee weten meer dan één. Maar soms was het nodig om op mijn strepen te gaan staan. Dan merkte ik bijvoorbeeld op: 'Maar dit is niet de taak van een raad van toezicht, hier is het bestuur verantwoordelijk voor.' Meestal wordt zo'n 'terechtwijzing' wel geaccepteerd. Vergeet niet dat voorzitters, die zich gedragen alsof zij in alle opzichten de baas van de bestuurder en van de raad van toezicht zijn, dat vaak niet doen uit kwade opzet, maar uit onmacht.

De dissidente toezichthouder

Conflict in de raad van toezicht

Het voorafgaande ging over het spanningsveld bestuurder-toezichthouder. Maar wat kun je doen als jouw rvt-leden met elkáár overhoop liggen? Heb je je daar als bestuurder überhaupt wel mee te bemoeien? Voor mij wordt het antwoord op die vraag bepaald door maar één overweging: *raakt wat mijn toezichthouders met elkaar te verhapstukken*

hebben aan de zaken waarvoor ik verantwoordelijk ben? Anders gesteld: vormt hun onderlinge twist een obstakel voor de ontwikkeling en uitvoering van het instellingsbeleid? Is dat het geval, dan zal ik mij ervoor moeten inzetten de hindernissen die zij opwerpen, weg te nemen.

Ik kreeg met dit dilemma te maken bij de Stichting GGZ Mentalis, een organisatie waar zich een ernstige crisis had voorgedaan. De pas aangetreden rvt-voorzitter vond dat de raad van toezicht ook kritisch naar zichzelf moest laten kijken. Had de raad de juiste dingen gedaan om de problemen te voorkomen of te verhelpen? Om dat uit te zoeken werd een onafhankelijke onderzoekscommissie benoemd. Het rapport dat deze commissie enkele maanden later uitbracht, gaf de rvt-leden aanleiding zich af te vragen of ze consequenties moesten verbinden aan de conclusies van de onderzoekers. Die vraag betrof in het bijzonder de drie langstzittende toezichthouders.

Twee van hen vonden dat zij hun verantwoordelijkheid moesten nemen en traden af. De derde was ervan overtuigd dat hij meer voor de organisatie kon betekenen door aan te blijven dan door zich terug te trekken. De rvt-voorzitter en ik dachten daar anders over. Omdat het rapport openbaar zou worden gemaakt, kon je voorspellen dat de pers erbovenop zou springen, zeker wanneer zou blijken dat het merendeel van de toezichthouders bleef zitten waar het zat. Nu we net weer in wat rustiger vaarwater waren gekomen, was hernieuwde onrust wel het laatste wat we konden gebruiken.

Waar bemoei je je mee?

Ik vroeg een gesprek aan met de toezichthouder die in het rapport van de externe commissie geen aanleiding zag om zijn portefeuille in te leveren. Hem probeerde ik ervan te

overtuigen dat hij beter het voorbeeld van zijn twee collega's kon volgen. Ik geloof niet dat hij mij mijn interventie in dank afnam. Aan alles merkte ik dat hij dacht: waar bemoei je je mee? Iets in die geest heeft hij ook tegen de voorzitter gezegd. Maar die hield hem voor dat het mijn taak was toezichthouders te wijzen op risico's voor de organisatie.

Uiteindelijk besloot de man toch zijn functie neer te leggen. Mogelijk heeft de reactie van de voorzitter hem over de streep getrokken. En wat mijn eigen inbreng betreft: ik weet niet of hij mede door het gesprek met mij of juist ondanks dat gesprek tot zijn beslissing is gekomen. Ik vermoed het laatste.

De dubbele- pettentoezichthouder

An offer you can't refuse

Toe-zichthouders worden geacht erop toe te zien dat de organisatie ethisch handelt. Dat houdt onder meer in dat geen belangenverstrengeling of rolvermenging plaatsvindt. Het paradoxale is dat rvt-leden zelf tenminste twee petten op hebben. De ene pet dragen ze als werkgever en controleur van de bestuurder, de andere als zijn adviseur. Bij meningsverschillen blijkt hoe slecht die beide hoofddeksels combineren. Dringt de raad van toezicht bijvoorbeeld aan op een tussentijdse, niet-begrote bezuiniging, dan hóéft de bestuurder aan die wens geen gehoor te geven. Maar hij loopt dan wel het risico dat zijn toezichthouders die zich zo-even nog opstelden als zijn welwillende raadgevers, plotseling tot de conclusie komen dat die andere pet, de pet van de werkgever, hen toch beter staat. En omdat ze met die pet op hem kunnen schorsen of ontslaan, krijgt hun 'advies' al gauw het

'Toezichthouders verlaten zich niet meer uitsluitend op wat ze van hun raad van bestuur te horen krijgen'

karakter van een *offer you can't refuse*. Zoals een rvt-voorzitter het tegenover mij eens uitdrukte: 'Wij hebben het zwaard.' En daarmee heeft het advies van een toezichthouder een heel ander karakter dan dat van een onafhankelijke buitenstaander. Weinig bestuurders zullen tegenover hun raad van toezicht dan ook het achterste van hun tong laten zien. Omgekeerd zijn raden van toezicht nogal eens geneigd een negatief oordeel over een bestuurslid in bedekte bewoordingen te uiten, mogelijk omdat ze de onderlinge verstandhouding zo lang mogelijk goed willen houden. Je kunt je adviseursfunctie nu eenmaal moeilijk vervullen als er een deuk in de relatie met de adviesvrager ontstaat. Die laatste moet toch op zijn minst enig vertrouwen in zijn raadgever hebben. En probeer dat maar eens op te brengen als je het gevoel hebt dat de ander twijfels heeft over jouw functioneren.

Onbegrepen hints

Daardoor krijgt de kritiek van de raad van toezicht soms de vorm van voorzichtige hints. In de ogen van de toezichthouders zijn die voor de goede verstaander duidelijk genoeg. Maar ze vergeten daarbij wat een veelvoorkomende oorzaak van falend bestuur is: een gebrekkig afgestelde antenne voor signalen uit de organisatie en dus ook voor die van hen. Dat verklaart wellicht waarom een ontslag voor de betrokkene vaak komt als

een donderslag bij heldere hemel. ('Ze hebben nooit iets tegen me gezegd.') Bij de andere rol van het toezichthoudend orgaan, die van controleur, speelt de relatie met de bestuurder een veel kleinere rol. Sterker: hoe afstandelijker die is, hoe onafhankelijker de toezichthouders de bestuurder en zijn beleid kunnen beoordelen. Is de bestuurder zich van dit mechanisme niet bewust, dan kan hij voor onaangename verrassingen komen te staan. Daarom doet hij er mijns inziens verstandig aan zijn beleid en werkwijze niet alleen te laten toetsen door zijn raad van toezicht, maar ook te rade te gaan bij deskundigen die écht onafhankelijk zijn.

De bestuurder als pedagoog

De ondermijnende toezichthouder, de solistische toezichthouder, de dissidente toezichthouder, de dubbele-pettentoezichthouder – het zijn vier voorbeelden van toezichthouders die mijn bestuurderspad hebben gekruist. Krijg je als bestuurder met zo iemand te maken, dan kan niet worden volstaan met de constatering dat de raad van toezicht een probleem heeft. Je zal dan ook zelf in actie moeten komen. Toezichthouders van wie je meer last dan profijt hebt, zal je als bestuurder bij wijze van spreken moeten opvoeden. «