

De bestuurder centraal: waarom toezicht in essentie over macht gaat

Voor **Marlieke Engbers** is het onmogelijk geworden om toezicht te begrijpen zonder macht centraal te stellen. Toezicht houden gaat volgens de auteur in essentie over macht. Niet als moreel oordeel, maar als organisatorisch en menselijk gegeven. En precies daar, zo wordt in dit artikel betoogd, raakt toezicht zijn kern of verliest die.



Dr. Marilieke Engbers

heeft ruim twintig jaar ervaring op het terrein van leiderschap en strategie. Zij promoveerde in 2020 op het ongezegde in de boardroom

en doet wetenschappelijk onderzoek naar besluitvorming in bestuurlijke contexten, met bijzondere aandacht voor zwijgen, macht en betekenisgeving. In haar werk staat de sociale en culturele dynamiek van bestuur en toezicht centraal, benaderd vanuit een behavioral governanceperspectief. Zij begeleidt raden van toezicht, raden van commissarissen en raden van bestuur bij zelfevaluaties en reflectie op functioneren, dynamiek en oordeelsvorming. Zij is actief in uiteenlopende sectoren en weet academische analyse te verbinden met bestuurlijke praktijk. Daarnaast is zij docent Strategie en leiderschap aan de controllersopleiding van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij publiceert boeken en wetenschappelijke artikelen en is regelmatig te gast bij BNR Nieuwsradio en andere podcast-makers.

Over het ongezegde, macht en toezicht

In de afgelopen tien jaar heb ik onderzoek gedaan naar bestuur, toezicht en wat in boardrooms ongezegd blijft.¹ Dat onderzoek heeft mij niet alleen nieuwe inzichten opgeleverd, maar ook een duidelijk afwijkend perspectief vergeleken met het gangbare governance-denken. Wanneer je vanuit het ongezegde naar de boardroom kijkt, wordt zichtbaar dat macht geen abstract gegeven is. Het ontstaat en werkt in relaties tussen mensen met positie, bestuurders én toezichthouders. Opvallend genoeg speelde

in mijn promotieonderzoek en in mijn eerste boek *Onder commissarissen*² het begrip macht daarbij nauwelijks een expliciete rol. Ik onderzoek besluitvorming, interactie en samenwerking, maar macht bleef impliciet aanwezig: voelbaar, maar zelden benoemd.

Dat veranderde tijdens het onderzoek dat ik in 2019 mocht uitvoeren voor de Autoriteit Woningcorporaties naar de manier waarop raden van commissarissen toezicht houden op langzittende bestuurders. In gesprekken met commissarissen en bestuurders werd iets zichtbaar wat ik eerder onvoldoende scherp had gezien. Dat juist deze sector deze vraag stelde, was niet toevallig. Het collectieve geheugen van affaires zoals Vestia, waarin machtsconcentratie, gebrek aan tegenmacht en laat ingrijpen samenkwamen, werkt daar nog altijd door. Juist in deze context werd zichtbaar hoe groot de impact is wanneer macht niet expliciet wordt begrensd en toezicht te voorzichtig of te laat opereert.

In dat onderzoek werd mij steeds duidelijker dat toezicht houden niet (alleen) gaat over toezicht op een organisatie of op beleid, maar nadrukkelijk ook over toezicht op de bestuurder³: een persoon die macht draagt. Dat is een cruciaal verschil. Organisaties en beleid hebben geen emoties, geen zelfbeeld en geen geschiedenis; de mensen in de organisatie die het beleid bedenken, uitvoeren, vormgeven echter wel. Door toezicht te framen als toezicht op systemen wordt het veiliger, maar ook abstracter. Door het te begrijpen als toezicht op een mens met macht, wordt zichtbaar waar spanning onvermijdelijk ontstaat.

Vanuit het ongezegde als centraal thema luisterde ik niet alleen naar wat werd gezegd,

maar ook naar wat niet werd uitgesproken. Naar stiltes, naar abstracte formuleringen, naar momenten waarop spanning voelbaar was en hoe daarop werd gereageerd. Ook de reacties op mijn bevindingen zelf bleken veelzeggend. Zinnen als ‘dat doen we al’, ‘nee, je begrijpt het nog niet’, of woorden als ‘natuurlijk’, ‘je moet weten’ en zelfs ‘boekje’ wanneer over mijn werk werd gesproken, fungeerden voor mij als signalen. In die reacties werd zichtbaar waar grenzen lagen van wat gezegd mocht worden. Soms expliciet, vaak impliciet. Defensiviteit, relativering en humor wezen mij op plekken waar macht werd ervaren, maar tegelijk taboe bleef.

Het rapport ‘Kracht & Tegenkracht’⁴, dat het resultaat was van het onderzoek voor de Autoriteit Woningcorporaties, markeerde voor mij een volgende stap in deze bewustwording. Oorspronkelijk droeg het rapport de titel ‘Macht en Tegenmacht’, maar vanwege de weerstand die het woord macht opriep, heb ik die titel aangepast. Die weerstand bleef mij echter bezighouden. Het boek *Eenzaam aan de top*⁵, dat ik samen met Pim Bouwman schreef, was een eerste poging om taal en theorie aan te reiken om deze dynamiek expliciet en bespreekbaar te maken. Ook in mijn doorlopende onderzoek met studenten van de controllersopleiding van de Vrije Universiteit⁶, in de organisaties waar zij werken, kwam steeds hetzelfde patroon naar voren. Wie toezicht wil houden op macht, moet begrijpen hoe macht zich manifesteert in het ongezegde rondom de bestuurder: in vanzelfsprekendheden, in informele verhoudingen en in wat wel en niet op de agenda komt.

Voor mij is het onmogelijk geworden om toezicht te begrijpen zonder macht centraal te stellen. Toezicht houden gaat, in essentie,

over macht. Niet als moreel oordeel, maar als organisatorisch en menselijk gegeven. En precies daar, zo zal ik in dit artikel betogen, raakt toezicht zijn kern, of verliest die.

De bestuurder centraal: machtregering als bedoeling van toezicht

Tijdens mijn onderzoek werd mij steeds duidelijker dat toezicht houden in de kern niet gaat over toezicht op een organisatie of op het beleid dat wordt gevoerd, maar over toezicht op de bestuurder: een persoon met macht. Dat is een cruciaal verschil. Een organisatie of beleid heeft geen emoties, geen zelfbeeld en geen geschiedenis; een mens wel. Door toezicht te framen als toezicht op systemen of processen wordt het veiliger en abstracter. Dan kan men zich toeleggen op adviseren, op praten met stakeholders, op procedures. Maar zodra toezicht wordt begrepen als toezicht op een mens met macht, wordt ook zichtbaar waar spanning onvermijdelijk ontstaat.

Het heeft mij gefascineerd hoezeer we in governance gaandeweg zijn weggeraakt van deze oorspronkelijke bedoeling. Zoals ik het nu zie, staat besturen gelijk aan macht: aan het beschikken over de positie om besluiten te nemen die voor anderen bindend zijn. Dat is geen semantische kwestie, maar de kern van het ambt. Een bestuurder bepaalt koers, verdeelt middelen, benoemt en beoordeelt mensen, stelt prioriteiten en neemt risico’s namens de organisatie. Daarmee beschikt hij of zij niet alleen over beslissingsmacht, maar ook over agenderingsmacht en interpretatiemacht: de macht om te bepalen wat als relevant wordt gezien, hoe situaties worden geduid en welke signalen gewicht krijgen.

Die macht is noodzakelijk. Zonder beslissingsmacht kan een organisatie niet worden bestuurd. Tegelijkertijd is precies die macht het centrale risico van bestuur. Niet omdat bestuurders onbetrouwbaar zouden zijn, maar omdat macht ‘werkt’. Onderzoek laat zien dat macht mensen daadwerkelijk verandert: cognitief, emotioneel en zelfs hormonaal. Kwaliteiten die iemand hielpen om de macht te verkrijgen, zoals sensitiviteit of openheid, verdwijnen onder invloed van macht vaak geleidelijk. Dit wordt ook wel de machtsparadox⁸ genoemd. De omgeving corrigeert dit zelden. Integendeel: mensen met macht worden anders bejegend dan mensen zonder macht. Informatie wordt gefilterd, spanningen worden ingeslikt en tegenspraak wordt omzichtiger.

Juist dat maakt macht in bestuurlijke contexten risicovol. Goede besluitvorming aan de top vraagt om rijke, soms ongemakkelijke informatie. Tegelijkertijd zorgt macht ervoor dat juist die informatie gemakkelijker ongezegd blijft, rondom de bestuurder, maar ook rondom de toezichthouders. Wanneer dit risico onvoldoende wordt onderkend, ontstaat wat ik ben gaan herkennen als een ‘macht-blinde vlek’: het idee dat men dezelfde persoon is gebleven als vóór de positie zonder macht en dat men goed weet wat er in de organisatie speelt. Zelfs bestuurders die bewust proberen hun tegenmacht te organiseren, kunnen niet zeker weten dat zij aan dit mechanisme ontsnappen.

Essentieel in dit alles is het besef dat de bestuurder zijn of haar positie vervult namens anderen: aandeelhouders, leden of publieke stakeholders. Anders dan bij een familiebedrijf of een directeur-groootaandeelhouder draagt de bestuurder niet persoonlijk alle consequenties van de eigen besluiten.

Het ambt mogen uitvoeren namens de eigenaren; die macht biedt structureel ruimte voor belangenverschuiving: richting de eigen visie, de eigen carrière of het eigen gelijk.

Dit is wat ik in mijn werk ben gaan zien als *de kern en de bedoeling van toezicht*. Toezicht is bedoeld als geïnstitutionaliseerde tegenmacht. Alles wat daarvan afleidt, hoe professioneel of zorgvuldig ook georganiseerd, ben ik steeds meer gaan zien als ruis. Psychologisch is het begrijpelijk dat men liever bij dit onderwerp en bijbehorend ongemak wegblijft. Liever adviseren, klankborden en monitoren dan toezien op macht. Toezicht op macht maakt de taak relationeel en daarmee ingewikkeld. Maar precies daarom kan toezicht zich niet beperken tot het beoordelen van besluiten, prestaties of systemen. Als het zich niet expliciet richt op de manier waarop macht wordt uitgeoefend en begrensd, kan die macht worden misbruikt, bedoeld maar zeker ook onbedoeld en onbewust.

Juist hier wordt het ongemakkelijk. In het dominante governancediscours wordt macht zelden expliciet benoemd. En naar hoe ik het zie, dus ook in Nederland. We spreken liever over vertrouwen of samenwerking. In een bestuurscultuur die harmonie en gelijkwaardigheid waardeert, voelt macht al snel als een ongepast woord.

Dat heeft, zoals ik het ben gaan begrijpen, directe gevolgen voor toezicht. Wanneer macht niet als centraal risico wordt erkend, verschuift de aandacht naar controle van processen, systemen en output, en rationaliteit en meetbaarheid. Dat zijn legitieme toezichttaken, maar zij raken mijns inziens niet de kern. Nog sterker, ze leiden (ervan) af.

Voor mij werd het steeds lastiger om toezicht serieus te nemen wanneer de woorden macht, conflict, spanning en zelfs wantrouwen woorden zijn die lijken te worden vermeden. Woorden die spanning oproepen, terwijl deze onlosmakelijk verbonden zijn met de bedoeling van toezicht.⁹ Niet incidenteel en niet alleen wanneer er problemen ontstaan, maar structureel. Dat oordeel gaat niet over intenties en professionaliteit, maar over passendheid, geschiktheid, belastbaarheid en context. Precies dit oordeel verdwijnt in veel toezichtpraktijken naar de achtergrond, totdat het te laat is en de spanningen tot conflict leiden.

De strategische werkgeversrol als het hart van toezicht?

Wanneer je macht werkelijk erkent als het centrale risico van bestuur, ga je anders naar toezicht kijken. Niet omdat toezicht daarmee iets totaal anders wordt, maar omdat scherper zichtbaar wordt waar de formele hefboom van de raad feitelijk ligt. Toezichthouders besturen niet. Zij nemen geen besluiten namens de organisatie. Veel van wat een raad doet – toezicht houden, spiegelen, vragen stellen, adviseren, duiden – is invloed. Dat is wezenlijk, maar de formele macht van de raad concentreert zich, zo ben ik het gaan zien, in één rol: de strategische werkgeversrol. Daar wordt besloten over benoeming, beoordeling, herbenoeming en uiteindelijk ook over de beëindiging van het mandaat – en dus de macht – van de bestuurder.

Vanuit dat perspectief ben ik mij ook gaan afvragen waarom deze rol in de praktijk zo vaak minder expliciet wordt ingevuld dan zij verdient. Wat ik in mijn onderzoek en in de

'Toezicht houden gaat in de kern over toezicht op de bestuurder'

praktijk steeds opnieuw tegenkom, is dat dit zelden een bewuste keuze is. Het lijkt eerder samen te hangen met de manier waarop toezicht zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld.

Toezicht is sterk geprofessionaliseerd. Governancecodes, auditsstructuren, risicomanagement en verantwoordingsmechanismen hebben veel helderheid en houvast gebracht. Het agency-denken¹⁰ heeft daar, naar mijn idee, een belangrijke rol in gespeeld. Vanuit dat denken wordt uitgegaan van een principaal-agentrelatie, waarin bestuurders namens anderen handelen en waarin macht en wantrouwen als risico worden verondersteld.

In de praktijk is dat risico vooral vertaald naar instrumenten: rollen- en taakverdeling, 'pas toe of leg uit', commissies en indicatoren. Dat geeft structuur. Maar hoe macht zich in de dagelijkse praktijk werkelijk laat zien, in interpretaties, vanzelfsprekendheden, informele verhoudingen en in wat niet wordt uitgesproken, staat daarmee niet op de governance-agenda.

In de praktijk zie ik dit vertaald in gedrag dat, wanneer toezichthouders twijfels hebben over een bestuurder, wordt gezocht naar een moment dat een vertrek 'logisch' maakt. Een fusie, het aflopen van een termijn of een naderend pensioen. Alleen in situaties waarin de spanning echt niet meer te houden

De automatische piloot als machtindicator

Over routine, overtuiging en invloed

In bestuur en toezicht laat macht zich zelden zien als machtsvertoon. Ze verschijnt eerder als overtuiging. Als rust. Als ervaring. Als het gevoel dat je weet hoe dit werkt. In die zin is de automatische piloot geen toeval, maar het resultaat van mensen die er goed in zijn geworden.

In veel raden zijn het juist de meest ervaren leden, vaak met gezag, een lang trackrecord en een sterk gevoel voor het spel, die de routine dragen. Niet omdat zij macht willen uitoefenen, maar omdat zij weten hoe het hier gaat. Ze zijn ermee groot geworden. Ze hebben ermee gewerkt, resultaten en successen geboekt, crises doorstaan. Voor hen voelt de automatische piloot niet als beperking, maar als vakmanschap. Die overtuiging werkt stabiliserend. Ze geeft richting aan tempo, toon en onderlinge omgang. Maar ze werkt ook disciplinerend. Wie afwijkt, vertraagt of bevraagt, krijgt, meestal vriendelijk, te horen hoe dit hier gaat. Niet als correctie, maar als overdracht. Zo doe je dat. Zo hou je het werkbaar. Zo voorkom je gedoe.

Juist daarin zit macht. Niet in het argument, maar in de vanzelfsprekendheid waarmee het wordt uitgesproken. De ervaring legitimeert de routine. En omdat die routine voor hen werkt, zien zij ook geen reden om haar ter discussie te stellen. Integendeel: zij weten hoe je binnen deze kaders dingen gedaan krijgt, ook informeel, tussen vergaderingen door, in gesprekken waar niets wordt vastgelegd.

Voorzitters en commissievoorzitters spelen hierin vaak een sleutelrol. Zij hebben een grote invloed, bepalen het tempo en de agenda. Macht wordt zo niet afgedwongen, maar voorgedaan. Effectief maar soms ook ineffectief. Commissies versterken dit patroon. In de

commissie wordt diep ingezoomd op strategische onderwerpen. De raad als geheel ziet de uitkomst, niet het spel, niet hoe er betekenis wordt gegeven aan woorden. Niet de momenten waarop iets net niet werd gezegd. De macht zit in dat verschil.

Voor nieuwkomers en minder gevestigde leden is dit spel lastig. Juist wat vreemd en niet logisch is, zal hen sneller opvallen dan mensen die al aan de routine en gebruiken gewend zijn geraakt. Zij voelen sneller en andere spanningen, maar merken ook hoe stevig het formele en informele spel is. De vraag wordt dan niet: heb ik gelijk, maar: kan ik dit hier zeggen zonder mezelf buiten spel te zetten? Zodra die vraag dominant wordt, werkt de automatische piloot als machtsgrens.

Wat hier zichtbaar wordt, is dat macht in toezicht vaak samenvalt met gepercipieerde competentie. Met ervaring. Met overtuiging. In mensen die overtuigd zijn van het eigen gelijk en zij die nog aan het aftasten zijn. En juist daardoor moeilijk te bevragen is. Want wie het systeem ter discussie stelt, lijkt ook het vakmanschap van degenen die het belichamen ter discussie te stellen.

In die zin is de automatische piloot een machtindicator. Hoe meer de routine wordt gedragen door overtuigde mensen die weten hoe het spel gespeeld wordt, hoe kleiner de ruimte voor twijfel, vertraging of herijking. Niet omdat die niet gewenst zijn, maar omdat ze niet passen binnen wat als professioneel geldt.

Toezicht vraagt daarom niet alleen reflectie op structuren, maar op overtuigingen. Op wie bepaalt wat werkt, wat verstandig is en wat 'nu even niet hoeft'. Zolang die overtuigingen niet bespreekbaar zijn, blijft macht gereguleerd door ervaring en niet door expliciet, collectief oordeel.

is, escaleert dit tot een expliciet en serieus conflict, maar wordt het echte gesprek over de observaties vermeden.

Tegelijkertijd hoor en zie ik daarbij dat vanuit de bestuurders de macht van de toezichthouders wel meer gevoeld wordt. Niet als iets abstracts, maar als iets wat hen direct raakt. Meerdere bestuurders vertelden mij dat een slechte toezichthouder een bestuurder en organisatie kwetsbaar kan maken. Niet zozeer door één incident, maar door een opeenstapeling van ervaringen: door vragen die als ongericht of onredelijk worden ervaren, door adviezen waar men in de praktijk weinig mee kan, door onbegrip voor de context waarin besluiten moeten worden genomen en door het ontbreken van duidelijke en transparante verwachtingen en door onprofessioneel gedrag. Ook tijdgebrek en beperkte betrokkenheid werden daarbij vaak genoemd.

Vanuit dit bestuurdersperspectief vormt toezicht een risico waarbij onveilig of onkundig toezicht wordt ervaren als gevaarlijk. Het is mij meer dan eens verteld dat dit ook verklaart waarom bestuurders toezichthouders soms op afstand proberen te houden. Dat is, menselijk gezien, begrijpelijk. Tegelijkertijd heeft het een bijeffect: precies de tegenmacht die een bestuurder nodig heeft om zijn of haar macht goed te dragen, wordt daarmee verzwakt.

Deze ontwikkeling wordt, zo ben ik gaan begrijpen, niet alleen door theorie en instrumenten gedragen, maar ook door cultuur. De Nederlandse bestuurscultuur is sterk gericht op overleg, consensus en gelijkwaardigheid. Spanning wordt liever verwerkt dan benoemd. Het expliciet spreken over functioneren, macht en mogelijk

afscheid voelt al snel persoonlijk of relationeel risicovol. Zorgvuldigheid en loyaliteit worden dan redenen om het gesprek uit te stellen, niet omdat men het onbelangrijk vindt, maar omdat men het ongemakkelijk vindt.

In de praktijk leidt dit tot fragmentatie en ontkoppeling. Het gesprek over functioneren wordt neergelegd bij de voorzitter of de remuneratiecommissie. De voorzitter die meer weet over de bestuurder, voelt zich door dit krachtenveld soms genoodzaakt de bestuurder te beschermen of te coachen. Individuele commissarissen observeren, voelen soms spanning, maar twijfelen wanneer en hoe die te delen. Er ontstaat een dilemma: zeg je iets, tegen wie en namens wie? Onbedoeld geven de spelregels heel veel legitimiteit om te zwijgen. 'Dit is niet mijn rol, niet de juiste agenda, niet het juiste moment.'

Wat mij telkens opvalt, is hoe moeilijk het is voor toezichthouders om hun spanningen te benoemen en voor de raden om deze waarschuwingen te verbinden tot een expliciet en doorlopend bewust collectief oordeel. De bestuurder probeert ondertussen impliciet te peilen of de raad tevreden is. Iedereen handelt zorgvuldig, maar het geheel blijft diffuus. Tegenmacht verdwijnt niet, maar wordt verspreid en daarmee verzwakt.

Juist hier wordt zichtbaar waarom diversiteit in de raad zo cruciaal is. Het oordeel over de geschiktheid van een bestuurder en over diens omgang met macht is per definitie subjectief. Het vraagt om verschillende perspectieven én om expliciete afspraken over hoe met verschil van inzicht wordt omgegaan. Zonder die meerstemmigheid en zonder gedeelde spelregels wordt de strategi-

Bestuurlijke crises in de periode 2010-2023

De onderstaande observaties baseer ik op publiek toegankelijke rapporten en discussies rond bestuurlijke crises in de periode 2010-2023. Ik beschouw deze casussen niet als sluitend bewijs, maar als materiaal om te verkennen hoe de werkgeversrol in toezicht en bestuur feitelijk vorm krijgt. Vanuit het perspectief dat ik in dit artikel ontwikkel - waarin rolopvattingen, machtsverspreiding en verantwoording centraal staan - lees ik de gebeurtenissen vooral als signalen van een vaak onuitgesproken en daardoor kwetsbare werkgeverspraktijk.

Bij Ajax, met name tijdens de conflicten van 2011-2012 en opnieuw in 2023, vervaagden de verhoudingen tussen bestuur, raad van commissarissen en invloedrijke informele actoren. Uit de publieke reconstructies leid ik af dat de werkgeversrol formeel aanwezig was, maar inhoudelijk onvoldoende richting gaf: het bleef onduidelijk wie wanneer moest begrenzen en op basis van welke criteria.

Bij het Fotomuseum Rotterdam, rond het ontslag van de bestuurder in 2020-2021, werd wél krachtig ingegrepen. Juist daar viel mij op hoe weinig inzicht het proces bood in de achterliggende afwegingen. Doordat argumenten nauwelijks werden gedeeld, werd de legitimiteit van het besluit onderwerp van debat - een aanwijzing dat macht zonder transparante werkgeversrol fragiel is.

Bij Rochdale en Vestia, in de jaren 2009-2014, domineerde een cultuur van vertrouwen en beperkt tegenspel. Het gesprek over functioneren en risico's kwam pas op gang toen de schade al groot was. Vanuit mijn blik past dit in een patroon waarin de werkgeversrol vooral reactief wordt begrepen.

Ik leid hieruit niet het falen van personen af, maar het ontbreken van een volwassen, expliciete werkgeverspraktijk. Wanneer onduidelijk blijft wat van de werkgever mag worden verwacht, wordt elk ingrijpen noodzakelijkerwijs ongemakkelijk en betwistbaar.

sche werkgeversrol al snel een noodrem: iets wat pas wordt ingezet bij incidenten, externe druk of vertrek. Terwijl zij, zoals ik het zie, bedoeld is als stuurinstrument: een doorlopende praktijk van begrenzen, spiegelen en tijdig bijstellen.

In het bespreekbaar maken van het ongezegde heb ik gezien wat er kan gebeuren wanneer macht en functioneren niet langer alleen procedureel, maar ook relationeel en menselijk worden benaderd. Bestuurders die zich, soms voor het eerst, uitspraken over de ervaren eenzaamheid aan de top. Over het gevoel dat alles op hen aankomt, terwijl zij tegelijkertijd steeds minder weten wat er

werkelijk wordt gedacht vanuit de toezichthouder. Maar ook boosheid kwam naar boven. Boosheid richting toezichthouders die volgens hen te afwezig waren geweest, te voorzichtig, of juist te laat.

Wat mij telkens opviel, was dat deze emoties geen teken waren van ontsporing, maar van betrokkenheid. Zodra het ongezegde voorzichtig werd benoemd, ontstond er vaak iets anders: echte gesprekken. Er kwam energie vrij. Creativiteit. Verschillen mochten bestaan zonder meteen te hoeven worden gladgestreken. En er bleek een enorme hoeveelheid kennis aanwezig te zijn, kennis over risico's, over cultuur, over macht, die al die tijd impliciet was gebleven.

Die kennis hoefde niet te worden 'gemaakt'. Veel kennis was en is er al. Zij moest alleen expliciet worden. Dat bleek mogelijk, mits er voldoende veiligheid was en mits iedereen bereid was iets te laten gebeuren zonder precies te weten waar het uit zou komen. Dat vraagt iets van bestuurders, maar minstens zoveel van toezichthouders. Van hun bereidheid om te luisteren zonder direct te duiden, om spanning niet meteen op te lossen en om zichzelf mee te nemen in wat er wordt gezegd.

Deze ervaringen hebben mijn overtuiging versterkt dat toezicht op macht niet alleen noodzakelijk is, maar ook vruchtbaar kan zijn. Niet omdat het gemakkelijk is, maar omdat het toegang geeft tot wat anders onder de oppervlakte blijft. Het ongezegde is geen probleem dat moet worden opgelost, maar een bron van informatie die kan worden aangeboord, als we bereid zijn er samen verantwoordelijkheid voor te nemen.

Wat nu nodig is: leren, ontlernen en professionaliseren

Wat mij in dit proces steeds duidelijker is geworden, is dat wanneer macht, en daarmee de geschiktheid van de bestuurder voor de organisatie, expliciet centraal komt te staan in toezicht, ook andere thema's anders op de agenda komen. Vragen over cultuur, leiderschap, governance en strategie laten zich dan niet langer los van elkaar bespreken, maar vragen om samenhang. Die behoefte zie ik sterk terug in de raden waarin ik zelfevaluaties heb mogen begeleiden. Niet voor niets. De context waarin organisaties opereren wordt onzekerder, politieker en complexer. Daarmee wordt de

vraag of een bestuurder de juiste dingen doet en die ook op de juiste manier doet, zowel essentiëler als lastiger. Het oordeel daarover wordt strategischer en vraagt meer van toezichthouders: meer reflectie, meer gezamenlijke duiding en meer expliciete oordeelsvorming.

Wat mij daarbij steeds helderder is geworden, is dat toezicht op macht niet alleen vraagt om leren, maar ook om ontlernen. Leren om te zien wat macht doet, met mensen, met relaties, met besluitvorming én ontlernen wat ons helpt om dat niet te hoeven zien.

Dat ontlernen gaat, zoals ik het ben gaan begrijpen, niet alleen over het loslaten van overtuigingen, maar ook over het bevragen van de manier waarop toezicht zichzelf heeft ingericht. Over routines, spelregels en vanzelfsprekendheden die houvast bieden, maar tegelijk het zicht op macht kunnen beperken.

Veel routines in toezicht zijn functioneel en goed bedoeld, maar daardoor ook lastig ter discussie te stellen. Jaaragenda's liggen relatief vast, commissies zijn logisch verdeeld, vergaderritmes zijn efficiënt ingericht. Juist die vanzelfsprekendheden bepalen echter hoeveel ruimte er werkelijk is voor reflectie op macht. Wanneer vrijwel alle tijd wordt besteed aan vaste cycli, rapportages en formele besluitvorming, blijft er weinig ruimte over voor het gesprek dat geen vast moment heeft: het gesprek over functioneren, spanning en begrenzing.

Ontlernen betekent dan vragen durven stellen bij die inrichting. Niet vanuit kritiek, maar vanuit nieuwsgierigheid. Hoeveel tijd besteden we als toezichthouder überhaupt in lijn met wat de strategische rol vraagt? Hoeveel tijd besteedt de raad als collectief

feitelijk aan toezicht op de bestuurder en hoeveel aan toezicht op systemen? Wat zegt onze jaaragenda over wat wij belangrijk vinden? Welke onderwerpen keren altijd terug en welke nooit? En wat gebeurt er als we die verdeling een jaar zouden omdraaien?

Ook bezoldiging hoort, naar mijn idee, bij die reflectie. Niet als morele discussie over beloning, maar als signaalfunctie. Hoe verhoudt de vergoeding voor toezicht zich tot de verantwoordelijkheid die we zeggen te dragen? Wat verwachten we impliciet van toezichthouders als deze rol formeel wordt gezien als nevenfunctie, maar inhoudelijk steeds zwaarder wordt? Zolang deze spanning niet wordt benoemd, blijft professionalisering halfslachtig.

Hetzelfde geldt voor de rol- en taakverdeling. Commissies en portefeuilles maken toezicht werkbaar, maar zij verdelen ook waarneming en oordeel. Ontleren vraagt hier dat raden expliciet onderzoeken wat delegatie doet met hun collectieve verantwoordelijkheid. Welke gesprekken voeren we alleen in commissies en wat betekent dat voor het gezamenlijke zicht op macht? En wanneer wordt 'rolzuiverheid' een reden om het lastige gesprek niet collectief te voeren?

Ontleren raakt daarmee ook aan spelregels die vaak impliciet zijn gebleven. Wie mag een onderwerp agenderen? Wanneer is iets 'afgedaan'? Wat geldt als professioneel gedrag in de vergadering en wat als lastig of te persoonlijk? Deze regels zorgen voor orde, maar zij bepalen ook wie ruimte krijgt en wie niet. Ontleren betekent niet dat bestaande regels afgeschaft dienen te worden, maar houdt in dat het toezicht ze bespreekbaar maakt, zodat gezamenlijk kan worden besloten hoe er toezicht wordt gehouden.

Want de kwaliteit van het proces is van belang, niet zozeer de uitkomst van het proces alleen.

Dit soort vragen schuurt. Ze raken aan status, inzet en onderlinge verhoudingen. Ze vragen tijd, die er vaak niet is. Maar juist daar ligt, zoals ik het zie, de kern van ontleren: het erkennen dat de huidige inrichting van toezicht niet neutraal is, maar mede bepaalt hoe macht kan worden gezien en begrensd. En zelfs onderdeel is van het gebrek aan toezicht en de zogenaamde best-practicebepalingen in governancecodes.

In dat licht ben ik mij ook gaan afvragen welke rol governancecodes hierin zouden kunnen spelen. Niet zozeer door verder te specificeren wat toezichthouders moeten doen, maar door explicieter ruimte te maken voor hoe zij met deze spanningen omgaan. Wanneer codes het gesprek zouden initiëren, legitimeren en faciliteren over governance dilemma's, over tijdsbesteding, over regels en uitzonderingen, over bezoldiging, over toezicht houden op macht, terwijl samenwerking op vertrouwen is gebaseerd, zouden zij ondersteunend kunnen zijn aan het ambacht van toezicht.

Hetzelfde geldt voor vragen die in de praktijk voortdurend spelen, maar zelden expliciet worden gemaakt: hoe werk je samen als toezichthouders die collectief verantwoordelijk zijn, maar individueel aanspreekbaar en aansprakelijk? Hoe neem je besluiten wanneer verschil van inzicht blijft bestaan? En hoe organiseer je tegenmacht zonder het gesprek te verstarren? Wanneer governancecodes dit soort vragen niet dicht regelen, maar juist agenderen, worden zij minder begrenzend en meer helpend, niet als voorschrift, maar als uitnodiging tot volwassen oordeelsvorming.

Zonder die bereidheid blijft ontleren een individueel proces, een kwestie van reflectie of attitude, terwijl de werking van macht zich juist in het collectieve en institutionele afspeelt.

Als ik dit alles overzie, denk ik regelmatig dat juist de Nederlandse context hier unieke kansen biedt. We hebben een lange geschiedenis van georganiseerd toezicht, die teruggaat tot de VOC. Het two-tiersysteem is geschikt om op een professionele manier op macht toe te zien. En we beschikken tegelijkertijd over een bestuurscultuur die, ondanks haar voorzichtigheid, sterk gericht is op overleg en

openheid. Dat maakt Nederland misschien niet vanzelfsprekend goed in macht reguleren, maar wel bij uitstek geschikt om het gesprek daarover te leren voeren. In die zin ligt hier mogelijk ook een internationale kracht. Juist omdat Nederland beschikt over een relatief professionele governance-infrastructuur én een cultuur die waarde hecht aan open gesprek en reflectie, zou het bespreekbaar maken van macht en daarmee de strategische werkgeversrol, hier verder ontwikkeld kunnen worden dan nu het geval is. 

Noten

1. Engbers, M. J. E. (2020). *How the unsaid shapes decision-making in boards: A reflexive exploration of paradigms in the boardroom*. ABRI.
2. Engbers, M. J. E. (2021). *Onder commissarissen: Hoe het ongezegde in de boardroom de besluitvorming beïnvloedt*. Business Contact.
3. In deze context wordt met bestuurder zowel enkel- als meervoud aangemerkt.
4. Engbers, M. J. E. (2019). *Kracht en Tegenkracht: Autoriteit Woningcorporaties* (rapport).
5. Engbers, M. J. E. (2024). *Eenzaam aan de top: Over het ongezegde, macht en denkfouten in de bestuurskamer*. Business Contact.
6. Steens, B., Dekker, H., Engbers, M. (red.) (2025). *Business Control: eigentijdse kernkwaliteit van organisaties* (onderzoek). Vrije Universiteit Amsterdam.
7. In dit artikel wordt met de bestuurder zowel een enkelvoudige als een meervoudige bestuursvorm aangeduid. Deze bestuurder-centrale benadering legt het analytische accent op macht als relationeel en belichaamd fenomeen en daarmee primair op personen en hun onderlinge verhoudingen. Bij een meervoudig bestuur verschuift de manifestatie van macht niet alleen naar de relatie tussen raad en bestuur, maar ook naar de interactie tussen bestuurders onderling.
8. Keltner, D. (2016). Don't let power corrupt you. *Harvard Business Review*, 10 (October).
9. Engbers, M., & Khapova, S. N. (2024). How boards manage the tension between cognitive conflict and cohesiveness: Illuminating the four board conflict climates. *Corporate Governance: An International Review*, 32(1), 63-88.
10. Hambrick, D. C., & Fukutomi, G. D. (1991). The seasons of a CEO's tenure. *Academy of Management Review*, 16(4), 719-742.
11. Sundaramurthy, C., & Lewis, M. (2003). Control and collaboration: Paradoxes of governance. *Academy of Management Review*, 28(3), 397-415.
12. Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2019). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. In *Corporate governance* (pp. 77-132). Gower.