



Commissarissen op de korrel

DR. W. VAN VOORDEN

Inleiding

Er zijn verscheidene redenen, die het zinvol maken de Raad van Commissarissen (RvC) — zoals oorspronkelijk in de Structuurwet 1971 1) geregeld — in het zoeklicht te plaatsen. Het geruchtmakende optreden van commissarissen bij Ogem en Volker/Stevin heeft publiekelijk onderstreept dat commissarissen aanzienlijke macht kunnen uitoefenen en mag gelden als een eerste uitnodiging. Voorts is in het regeerakkoord voor het kabinet-Van Agt de vraag opgenomen of het wenselijk is het huidige coöptatiesysteem door directe benoeming te vervangen. Deze vraag is in de vorm van een adviesaanvraag van 20 juni 1978 aan de SER voorgelegd en tot op heden niet beantwoord. Gegeven de gemiddelde incubatieperiode voor een advies is aandacht nu op zijn plaats 2). Dit wordt nog ondersteund door het feit dat reeds enige tijd empirisch materiaal voorhanden is, waarop node is gewacht om inzicht in de werking van de Structuurwet te verkrijgen.

RvC als snijpunt van maatschappelijke veranderingen

Inhoudelijk is de discussie rond het instituut van de RvC van betekenis, omdat het een snijpunt vormt van fundamentele maatschappelijke veranderingsprocessen. In de maalstroom van maatschappelijke veranderingen, die bovendien van verschillende kanten een positieve of negatieve normatieve lading meekrijgen, moet een concrete regeling worden gevonden voor de taken, bevoegdheden en functies alsmede de wijze van samenstelling en benoeming van de RvC die én de ontwikkeling tot op vandaag verdisconteert én veerkrachtig genoeg is om de doorgaande processen tot kristallisatie te laten komen. Voorwaar geen gemakkelijke opgave.

Het gaat hierbij om de volgende ontwikkelingen. Ten eerste het proces van democratisering, ook van de onderneming, dat zich concretiseert in de eis de verscheidene belangenposities in het sa-

menwerkingsverband van de onderneming in een meer gelijkwaardige opstelling tot hun recht te laten komen. Ten tweede worden aan de onderneming, naast de eis van voldoende rendement, in toenemende mate maatschappelijke eisen gesteld 3). Dit proces van vermaatschappelijking van de onderneming beïnvloedt de discussie over het instituut RvC door het streven de invloed daarop van groepen die de externe effecten van het ondernemen ondergaan, te vergroten. Ten derde kan worden gewezen op de zich ontwikkelende visie van de vakbeweging ten aanzien van de RvC. De opstelling van de vakbeweging wordt door ambivalentie gekenmerkt. Deze ambivalentie vloeit voort uit de vraag of de vakbeweging een blijvende machtspositie binnen de onderneming moet nastreven en/of medeverantwoordelijkheid dient te aanvaarden voor een bestuurlijk orgaan in de onderneming. Naast het principiële aspect van deze strategiekeuze — door Touraine wel eens aangeduid met het verschil tussen „syndicat de gestion” en „syndicat de revendication” 4) — is er het strategische aspect van de verhouding tussen de mate van medeverantwoordelijkheid en de „opbrengst” in medezeggenschap. Het is tegen deze achtergrond dat over de samenstelling en de bevoegdheden van de RvC in grote ondernemingen binnen de vakbeweging verschillend wordt gedacht 5); opvattingen overigens die — mede in het licht van de lopende adviesaanvraag — nog niet zijn uitgekristalliseerd. Ten vierde moet worden gewezen op de — nog niet voltooide — ontwikkeling van vennootschapsrecht naar ondernemingsrecht. Met deze ontwikkeling — door Sanders met „stille revolutie” aangeduid 6) — wijzigd zich de visie op de RvC van vertegenwoordigend lichaam van kapitaalverschaffers naar een waarin de RvC door bredere samenstelling en gewijzigde benoemingsprocedure het vertrouwen kan genieten van zowel aandeelhouders als werknemers. Van Haren heeft erop gewezen dat ondanks een feitelijke verschuiving in de RvC die de Structuurwet bewerkstelligt, in de toelichting bij de wet het vennootschapsmodel niet is verlaten 7).

Op 19 september 1969 is een op de valreep unaniem advies (bekend als het „wonder van Den Haag”) uitgebracht door de SER 8) dat model heeft gestaan voor de wettelijke regeling van commissarissen. De wettelijke regeling geldt voor naamloze en besloten vennootschappen, waarvan het geplaatste kapitaal, inclusief reserves, ten minste f. 10 mln. bedraagt en die ten minste 100 werknemers in dienst hebben dienovereenkomstig wettelijke verplichting een ondernemingsraad hebben ingesteld. De Raad van Commissarissen benoemt zelf commissarissen (coöptatie). De ondernemingsraad, de aandeelhouders en de directie hebben een recht van aanbeveling (nominatie). De ondernemingsraad en de aandeelhouders hebben bovendien de mogelijkheid bezwaar te maken tegen kandidaten die door commissarissen ter benoeming worden voorgedragen (vetorecht). Bezwaar kan evenwel slechts geclausuleerd worden aangekend: óf op basis van de verwachting dat de voorgedragen persoon ongeschikt is voor de vervulling van de taak van commissaris, dan wel dat de RvC, indien de voorgestelde kandidaat wordt benoemd, niet naar behoren zal zijn samengesteld.

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. Daarnaast heeft de RvC een adviesfunctie voor het bestuur. De volgende bevoegdheden van de RvC zijn met name genoemd:

1. het benoemen van de directie;
2. het vaststellen van de balans en de winst- en verliesrekening;
3. het goedkeuren van belangrijke directiebesluiten.

Met de wettelijke regeling is de wijze van samenstelling van de RvC veranderd

1) Sinds 1976 in boek 2 BW opgenomen.

2) Zie SER-rapport *Taak, samenstelling en werkwijze van de Sociaal-Economische Raad*, 30 mei 1980, blz. 77 e.v.

3) H. ter Heide, De verzwakking van de maatschappelijke positie van de onderneming, *Bedrijfskunde*, jg. 52, 1980/2, blz. 117.
4) A. Touraine, *Participation des travailleurs à l'exploitation des entreprises*, *Archives internationales de sociologie de la coopération*, no. 2, 1957, blz. 110-125.

5) Vgl. D. van de Kamp, De raad van commissarissen en de werknemers, *De Naamloze Vennootschap*, jg. 54, 1976, nr. 1/2, blz. 30. Inleiding M. W. H. de Leeuw, blz. 89-95 in: Een andere staat voor het commissariaat? SMO Scheveningen, 1980.

6) P. Sanders, Het SER-advies — een stille revolutie, *TVVS*, 1970, nr. 2, blz. 37 e.v.

7) Zie de „Theorie van de Memorie van Antwoord” bij I.A.C. van Haren, *Onderneming en vennootschap*, *Nederlands Juristenblad*, 16 februari 1972, nr. 44, blz. 1202-1203.

8) *SER-advies inzake de herziening van het ondernemingsrecht*, 19 september 1969.

en zijn de toezichthoudende en adviseerende bevoegdheden van de RvC ten opzichte van de directie toegenomen.

Bezwaren tegen de bestaande regeling

Van verschillende zijden zijn zowel principiële als praktische bezwaren geuit tegen de bestaande regeling. Los van het feitelijke functioneren zijn tegen de bestaande regeling ernstige bedenkingen aangevoerd 9).

Ten eerste is — samenhangend met de spanning tussen vennootschapsrecht en ondernemingsrecht — geconstateerd dat de Structuurwet niet heeft geleid tot het principiële gelijkstellen van de factor kapitaal en de factor arbeid. Over opheffing of statutenwijziging van de vennootschap kan slechts door aandeelhouders worden beslist. Ook besluiten aandeelhouders formeel, door individueel wel of niet in te gaan op een bod op aandelen, of een fusie plaatsvindt (hoewel feitelijk voor werknemers o.m. in de SER-fusiecode waarborgen zijn geschapen). Voorts ontbreekt een gelijke behandeling van aandeelhouders en werknemers in de Structuurwet, gegeven het feit dat aandeelhouders wel en personen in dienst van de vennootschap niet tot commissaris kunnen worden benoemd. Albeda heeft er recentelijk — in navolging van het CNV-standpunt — voor gepleit, werknemers uit de betrokken onderneming eveneens in de RvC benoembaar te maken 10).

Ten tweede is coöptatie door de RvC een benoemingsmechanisme dat zich slecht verdraagt met de beoogde vergroting van medezeggenschap. Het oogmerk de werknemers meer invloed te verschaffen in de onderneming via de RvC is in de Structuurwet slechts gehonoreerd tot de grens waar de homogeniteit en het beginsel der collegialiteit in de RvC zouden kunnen worden aangetaast. Van der Kamp wijst er dan ook op dat deze structuur niet bevordert dat de werknemers vertrouwen stellen in hen die voor de besluiten verantwoordelijk zijn. De afstand die coöptatie en homogene optreden scheppen begrenst de legitimerende werking van besluiten van commissarissen en van door hen benoemde bestuurders.

Ten derde geeft de huidige wettelijke regeling weinig mogelijkheden om commissarissen te beoordelen en verantwoording te laten afleggen. En de nadruk op homogeniteit, die het vormen van een oordeel over afzonderlijke commissarissen bemoeilijkt, alsmede de „omfloerste” benoemingsprocedure zijn hierop uiteraard van invloed. Voorstellen tot herbenoeming van commissarissen zijn door leden van de ondernemingsraad (en door aandeelhouders!) dan ook moeilijk te beoordelen. In dit opzicht zou een meer rechtstreekse band tussen RvC en werknemers (of hun vertegenwoordigers in de OR) een democratischer

verhouding bewerkstelligen. Paradoxaal genoeg zou dit overigens tevens impliceren dat de invloed van de aandeelhouders op de bezetting van de andere posities in de RvC weer sterker wordt geprofileerd, hetgeen in historisch perspectief een tegendraadse ontwikkeling betekent 11).

Ten vierde heeft de Structuurwet een eigenaardige, onbedoelde uitwerking gekregen in de z.g. vertrouwenscommissaris. Het is de strekking van de wet dat de RvC als geheel en de leden afzonderlijk — met verbreding van het draagvlak door toekening van het tweezijdig veto-recht — gehouden zijn zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming te richten. Be-doeling van de Structuurwet is het vertrouwen van de werknemers in het gehele college van commissarissen te vergroten zonder fractievorming in de raad te bevorderen. In de feitelijke toepassing heeft dit principe merkwaardigerwijs in vele gevallen geleid tot z.g. vertrouwenscommissarissen; commissarissen die op voordracht van de ondernemingsraad zijn benoemd en daaraan een specifieke verantwoordelijkheid ontleen voor de behartiging van werknemersbelangen en veelal het contact tussen de OR en de RvC onderhouden. Deze uitwerking leidt ertoe dat niet het vertrouwen in de gehele raad doch in een enkel lid wordt vergroot. Rolspanning van de vertrouwenscommissaris treedt op, omdat homogeen optreden van de raad als geheel op gespannen voet verkeert met individueel aantoonbare inzet voor specifieke belangen. Pessimisme bij de werknemers (en OR) zich goed gerepresenteerd te achten door de vertrouwenscommissaris enerzijds en zich in isolering uitende achterdocht bij de andere commissarissen anderzijds doen de rolspanning toenemen. Deze, veelal weinig benijdenswaardige, positie heeft onder meer aanleiding gegeven tot de oprichting van een Overlegorgaan Vertrouwenscommissarissen 12).

Ten slotte is kritiek geleverd op de beperking op basis waarvan met recht bezwaar kan worden aangetekend tegen een voorgenomen commissarisbenoeming. De beperkingen zijn van inhoudelijke aard (de kandidaat wordt ongeschikt geacht, of de raad is niet naar behoren samengesteld). Procedurele bezwaren zijn daar niet bij. Uit de behandeling van de SER van de naar voren gebrachte bezwaren tegen de voorgenomen benoeming van de heer Lanser tot commissaris bij Smit Internationale NV blijkt dat problemen bij de gevolgde procedure geen gewicht in de schaal leggen. De benoemingsprocedure blijkt gebrek-kig in de wet geregeld 13).

Resultaten van onderzoek

Een empirische grondslag om de waardering op te enten heeft lange tijd

ontbroken. De wet zelf heeft aan dit probleem bijgedragen door ondernemingen een aanpassingsperiode toe te staan van drie jaar. Gelet op het feit dat de leden van de RvC na vier jaar herbenoembaar zijn (behoudens de leeftijdsgrens van 72 jaar) zijn in veel ondernemingen pas 5 à 6 jaar na het in werking treden van de wet commissarissen onder het nieuwe regime aangesteld. Naast deze „rekenkundige” vertraging zal de animo om tot een snelle „circulation des elites” te komen gering zijn geweest, waar gevestigde patronen van sociale verhoudingen in de RvC tot tevredenheid functioneerden en de OR niet aanrond.

In een gedegen studie van het Van der Heijden-instituut is empirisch materiaal verzameld dat de maatschappelijke werking weergeeft van de Structuurwet bij de benoeming van commissarissen bij grote vennootschappen, in het bijzonder wat de invloed betreft die werknemers via de OR kunnen uitoefenen 14). Uit de veelheid van gepresenteerde gegevens springen met name in het oog de uitkomsten ten aanzien van de feitelijke veranderingen in de samenstelling van de RvC in de periode 1973-1977. Naar maatschappelijke herkomst bekeken blijkt dat commissarissen uit meer verscheiden kringen worden aangetrokken. Essentiële informatie bevat de volgende tabel 15).

Tabel. Maatschappelijke herkomst commissarissen

Commissarissen afkomstig uit	1973 (totaal 914 commissarissen)	1977 (totaal 928 commissarissen)	Percentage c.q. daling t.o.v. 1973
aandeelhoudersgroepen	1,6%	1 %	- 0,6%
ondernemingsbestuurders	42,1	40,5	- 1,6
moedervennootschappen	19,6	18	- 1,6
financiële instellingen	11,2	9,8	- 1,4
overheid	6,7	8	+ 1,3
politieke functies	4,2	5,1	+ 0,9
overlegorganen bedrijfsleven	0,4	0,6	+ 0,2
hoogleraren en andere docenten	6,1	8,4	+ 2,3
vakorganisatie	0,8	1,7	+ 0,9
werkegeversorganisatie	1	1,1	+ 0,1
vrije beroepen	6,2	5,7	- 0,5

Opvallend is dat het aantal commissarissen uit het bedrijfsleven en het bank-

9) Enige van deze bezwaren zijn ontleend aan Van de Kamp, op. cit., blz. 32.

10) W. Albeda, De evaluatie van commissariskandidaten, *Congresverslag Het moderne commissariaat, veranderende machtsstructuren*, 6 november 1980, blz. 58.

11) C. J. Rijnvos, Leiding en arbeid in de onderneming, *Bedrijfskunde*, jg. 52, 1980/2, blz. 113.

12) Statuten, middelen alsmede inleiding door P. Brussel in de brochure *Overlegorgaan Vertrouwenscommissarissen*.

13) Noot P. van Schilfgaarde bij SER-beslissing inzake bezwaar ondernemingsraden tegen commissarissenbenoeming, *De Naamloze Vennootschap*, jg. 56, november 1978, blz. 222.

14) H. J. M. N. Honée, *De benoeming van commissarissen bij grote vennootschappen*, Deventer, 1979.

15) Honée, op. cit., blz. 148.

wezen procentueel is gedaaid terwijl het aantal commissarissen uit de andere kringen relatief is toegenomen (vrije beroepen uitgezonderd). De stijging is voor een belangrijk deel te verklaren uit het aantal benoemingen dat op aanbeveling of suggestie van de OR heeft plaatsgevonden. In 78 gevallen zijn commissarissen op aanbeveling van de OR benoemd, waarvan 63 naar herkomst waren vast te stellen (21 uit de universitaire wereld, 20 uit de overheidsfeer, 8 uit de politiek, 8 uit de vakbeweging, 6 uit het bedrijfsleven). Opvallend is bovendien dat in het aantal commissariaten per persoon geen duidelijke verandering is opgetreden. In 1973 vervulde 29,9% der commissarissen 5 of meer commissariaten, in 1977 bedroeg dit percentage 31,2 (16). De spreiding naar maatschappelijke herkomst is ver groot; die naar het aantal commissariaten per persoon niet, integendeel. Naar de leeftijd gemeten wijzen de cijfers aldus Honée „op een zekere” verjonging: het aantal commissarissen van 50 tot 59 is toegenomen, het aantal commissarissen van 60 jaar en ouder is afgenomen. De verschillen tussen de aantallen 30- en 40-jarigen zijn vrij miniem (17).

Deze gegevens wijzen op opgetreden veranderingen. De vraag of hier de invloed van de OR op basis van de Structuurwet steeds werkzaam is geweest kan aan de hand van de gepresenteerde cijfers slechts m. b. t. de maatschappelijke herkomst worden beaamd. De „verjonging” kan (afgezien van de wettelijke grens bij 72 jaar) resultaat zijn van een algemeen maatschappelijke tendens, los van de werking van de Structuurwet.

Deze gegevens voeren tot de conclusie dat de Structuurwet weinig verandering in de samenstelling van de RvC heeft teweeggebracht. Slechts t.a.v. de maatschappelijke herkomst is een ontwikkeling in gang gezet. Deze is evenwel uitzonderlijk traag. De maximale mutatie in vier jaar per functie categorie komt niet boven de 2,3% uit. Het niveauverschil tussen de proportie commissarissen van traditionele herkomst (bedrijfsleven, bankwezen) en de proportie commissarissen van nieuwe herkomst (universiteit, vakbeweging, overheid) is bijzonder groot. Uit het zeer hoge percentage commissarissen uit het bedrijfsleven (in 1977 40,5) kan worden geconcludeerd dat het met de vermaatschappelijking van de onderneming door de RvC een breed maatschappelijk draagvlak te geven niet erg vlot. In het land van ondernemers en commissarissen is men — stelt Reynaerts cynisch vast — wel uiterst voorzichtig met het nemen van een voorschot op wat zich in de maatschappij aan voorzienbare wensenlijkheden aftekent (18).

Coöptatie of representatie

Tegen deze achtergrond komt de vraag (in de adviesaanvraag gesteld)

naar voren of het huidige systeem van coöptatie dient te worden vervangen door het systeem van directe benoeming. Expliciete behandeling heeft deze vraag onlangs gekregen in *Een andere staat voor het commissariaat?* (19). De conclusie is dat een gecoöpteerde RvC, mits naar behoren samengesteld, niet veel anders zal functioneren dan een partitair of tripartite orgaan, doch dat de laatste constructie enige negatieve effecten kan oproepen (20). Zonder de huidige regeling als panacee te zien stem ik in met de gedachte dat blokvorming in de RvC en vervanging van collegiale door individuele verantwoordelijkheid, die uit een directe band met de achterban kan voortspruiten, voor het functioneren van de onderneming funest zijn en daarom zwaar gewogen moeten worden. De huidige veelal bestaande taakverdeling naar deskundigheid, wordt dan doorkruist door een taakverdeling naar vertegenwoordigd groepsbelang. Een groep „derde” commissarissen vermag door achterbannen gesteunde standpunten in impasses niet te overbruggen. In dit opzicht valt wat te leren uit de positie van kroonleden in de SER die bij echte polarisatie tussen sociale partners machteloos staan (21). En ook al tilt men minder zwaar aan de mogelijke negatieve effecten van een of ander representatief systeem, is het de vraag of de bestaande regeling niet tot op grote hoogte de gelegenheid biedt noodzakelijke veranderingen te bewerkstelligen.

Het onderzoek van Honée toont aan dat de mogelijkheden die de Structuurwet biedt, onvoldoende (snel) zijn benut. Hoewel de invloed van de OR op de samenstelling van de RvC niet exact is na te gaan omdat in een aantal gevallen informeel overleg tussen OR en commissarissen het benutten van het recht van voordracht overbodig maakte, moet men toch uit de kwantitatieve gegevens concluderen dat de OR zich te weinig agressief heeft getoond om de samenstelling van de RvC te beïnvloeden. Verschillende factoren dragen hieraan bij. Ten eerste moet de geringe animo worden genoemd bij zittende commissarissen onder het oude regime benoemd, de vestigde sociale patronen — soms in vele jaren gegroeid — te doorbreken en een klimaat te scheppen waarin zonder terughoudendheid de OR in de gelegenheid wordt gesteld zijn rechten waar te maken. Ten tweede is de OR tot op heden in het algemeen te weinig doordrongen van het belang op het niveau van de RvC een inbreng te leveren. Tekenend is dat ondernemingsraden bij 112 van de 166 vennootschappen geen gebruik van het recht van aanbeveling maakten (in 72 gevallen omdat werd ingestemd met de voordracht van de RvC) en dat slechts bij 34 van de 166 vennootschappen overwogen is om zwaar te maken (22). En dit bij een voor de werknemers zo scheve verdeling naar herkomst van commissarissen! Onerva-

renheid en moeilijkheden bij het zoeken en vinden van geschikte kandidaten zal mede hierop van invloed zijn geweest. De instelling van een register kandidaat-commissarissen (zoals de NCHP en het CNV — helaas afzonderlijk — hebben opgezet) kan hierbij behulpzaam zijn (23). Voorts lijkt het zeer noodzakelijk in het scholingsprogramma voor ondernemingsraadsleden dit facet van het raadswerk sterker te beklemtonen.

Wellicht heeft in de samenstelling van de OR (inclusief de bestuurder van de onderneming) tot 1979 ook een beperkende factor gelegen voor de gekozen leden om zich werkelijk vrij te beraden over de RvC als geheel en over individuele kandidaten. Een en ander voert tot de stelling dat een meer.gedemocratiseerd college van commissarissen met een bredere maatschappelijk herkomst te verwezenlijken is onder de huidige regeling, indien de (nieuwe) OR (daarin gesteund door de vakbeweging) een vollediger gebruik maakt van zijn bevoegdheden. Dit zal ertoe leiden dat

- de geïsoleerde positie van de vertrouwenscommissaris — veelal eenling — wordt opgeheven;
- het vertrouwen van de werknemers in de raad als geheel kan toenemen;
- de mogelijkheid van beïnvloeding van alle posities in de raad blijft behouden (hetgeen uiteraard eveneens voor de aandeelhouders geldt);
- de noodzaak geforceerd een vaste groep te construeren van naar hun aard vluchtige aandeelhouders (in de vorm van een aandeelhouderscommissie of via een college van kiesmannen ter vulling van de kapitaalscommissarisplaatsen in een representatief systeem (24)) achterwege kan blijven.

16) Berekend uit Honée, op. cit., tabel blz. 145. Ook Stapel constateert, in een overigens weinig gedegen opgezet onderzoek, dat het aantal commissariaten bij commissarissen, die het uitgesproken vertrouwen genieten van de OR vrij hoog is. C. Stapel, *De commissaris „nieuwe stijl” op zoek naar identiteit*, Deventer, 1978, blz. 63.

17) Honée, op. cit., blz. 146.

18) W. H. J. Reynaerts, De onderneming in de maatschappij, *Sociaal Maandblad Arbeid*, maart 1980, blz. 192.

19) *Een andere staat voor het commissariaat?* Een rapport van het overlegorgaan vertrouwenscommissarissen over de toekomst van het commissariaat en een verslag van de daarover gevoerde discussie, SMO, Scheveningen, 1980.

20) *Een andere staat voor het commissariaat?* op. cit., blz. 78-80.

21) Zie SER-rapport *Taak, samenstelling en werkwijze van de Sociaal-Economische Raad*, op. cit., blz. 23.

22) Honée, op. cit., blz. 103 en 93.

23) G. J. Driessen (blz. 43) en W. Albeda (blz. 59) in: *Congresverslag Het moderne commissariaat*, op. cit.

24) A. H. Kloos, *Congresverslag Het moderne commissariaat*, op. cit., blz. 50.