



## De werknemerscommissaris

**Auteur(s):**

Manen, J.A., van

*Als partner verbonden aan PricewaterhouseCoopers N.V. en hoogleraar Accountantscontrole aan de Rijksuniversiteit Groningen.*

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4256, pagina 413, 19 mei 2000

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

commissarissen

*In aansluiting op de actuele discussie over invoering van de werknemerscommissaris worden de argumenten pro en contra geanalyseerd.*

**Sinds enige maanden wordt door diverse politici gepleit voor de invoering van een 'werknemerscommissaris'. Een van de zorgen van deze politici is dat in een tijd waarin aandeelhouderswaarde steeds meer richtsnoer van de ondernemingsleiding lijkt te zijn geworden, het belang van de werknemers onvoldoende zal worden betrokken in de afwegingen die worden gemaakt in de top van ondernemingen. Dit strookt volgens hen niet met een belangrijk uitgangspunt ten tijde van het instellen van het structuurregime, namelijk dat er een evenwicht moet zijn tussen de behartiging van het belang van de aandeelhouders en dat van de werknemers.**

In dit artikel zal worden ingegaan op argumenten vóór en op argumenten tegen de invoering van een werknemerscommissaris. Daarbij wordt onder een werknemerscommissaris verstaan een lid van de raad van commissarissen dat is benoemd door de werknemers van de vennootschap. In de discussies omtrent werknemerscommissarissen komen ideeën naar voren als één of twee

werknemerscommissarissen per vennootschap en eenderde van de commissarissen als werknemerscommissaris. In Duitsland kent men de situatie dat de helft van de raad van commissarissen, de *Aufsichtsrat*, bestaat uit werknemerscommissarissen en de andere helft uit aandeelhoudercommissarissen. In Nederland worden commissarissen in het geval van de structuurvennootschap benoemd door de raad van commissarissen en in overige gevallen door de algemene vergadering van aandeelhouders.

### De functie

Omtrent de taken van commissarissen behoeft geen misverstand te bestaan. Belangrijke plannen van de onderneming worden voorbereid door de directie van de onderneming en ter goedkeuring voorgelegd aan de raad van commissarissen. De goedgekeurde plannen worden uitgevoerd door de directie en de raad van commissarissen houdt daarop toezicht. Van de raad van commissarissen mag worden verwacht dat deze tevens toezicht houdt op de beloning en de emolumenten van de directie. De voor Nederlandse begrippen extravagante ontwikkeling van de beloningen aan de top bij veel beursfondsen doet vermoeden dat dit onderdeel van het toezicht niet altijd even succesvol is geweest.

Er zijn meer redenen om te twijfelen aan de effectiviteit van het toezicht door commissarissen. De coöptatiemethode, benoeming van commissarissen door de raad van commissarissen, lijkt niet uit te nodigen tot een zeer kritisch gedrag bij commissarissen. Daarbij komt dat het optreden van individuele commissarissen niet zichtbaar is voor de buitenwereld, omdat vergaderingen van raden van commissarissen zich afspelen in beslotenheid. Uit een oogpunt van de noodzaak tot geheimhouding van bedrijfsgegevens kan dit ook niet anders.

De effectiviteit van het toezicht door commissarissen is afhankelijk van de informatie waarover de commissarissen kunnen beschikken. Deze informatie verkrijgen zij van het bestuur waarop zij toezicht moeten houden. Daarnaast ontvangen zij uiteraard ook de publieke informatie over de onderneming en hebben zij contact met de ondernemingsraad. Bovendien kunnen zij gebruik maken van de rapportages van accountants en andere onafhankelijke deskundigen.

Bij de uitoefening van hun functie worden commissarissen geacht zich te richten naar het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming. In de praktijk zou dit neer moeten komen op een zorgvuldige weging van de belangen van aandeelhouders, crediteuren, werknemers en andere belanghebbenden. Een evenwichtige benadering van deze belangen kan worden uitgewerkt in een streven naar een zo hoog mogelijke aandeelhouderswaarde, onder de voorwaarde dat toezeggingen die zijn gedaan aan andere belanghebbenden worden nagekomen en dat wetten en regels worden nageleefd. Het bewaken dat toezeggingen die zijn gedaan worden nageleefd, houdt tevens in het bewaken van de vermogensverhoudingen en het risicoprofiel van de onderneming.

### Normen

Voor de werkzaamheden van commissarissen bestaat geen algemeen aanvaard stelsel van normen. Er zijn wel vastleggingen van dergelijke normen, in de wet, in door het Nederlands Centrum van Directeuren uitgegeven gedrags- en beroepsregels, en in jurisprudentie. Daarnaast bestaat er het rapport van de commissie Peters dat richtlijnen verschaft op het gebied van corporate governance. Dit laatste rapport lijkt een vrij grote impact te hebben op de wijze waarop raden van commissarissen functioneren. Het is

aan te bevelen dat hierop een systematisch vervolg komt, bij voorkeur in de vorm van een jaarlijks bij te werken stelsel van standaarden voor commissarissen, uitgegeven door een instituut waarvan alle commissarissen lid zijn. Van groot belang daarbij is dan een systematische dialoog van zo'n instituut met de samenleving.

### **Pro: de argumenten**

Er zijn drie argumenten die pleiten voor het meer betrekken van werknemers in het toezicht op de leiding van ondernemingen:

» Het komt voor dat werknemers investeringen doen ten behoeve van (de arbeidsrelatie met) de onderneming waarin zij werken. Dat kan door het afzien van bepaalde looneisen, door het volgen van cursussen in vrije tijd of gewoon door een grotere prestatie te leveren dan waartoe men contractueel gebonden is. Het is niet voor niets dat veel werknemers spreken van "ons bedrijf". Veelal staat dat voor een werkhouding die zonder meer gunstig is voor de betreffende onderneming;

» Veel werknemers zijn voor de continuïteit van hun welzijn afhankelijk van de onderneming waarvoor zij werken. Met name oudere werknemers kunnen niet eenvoudig van werk veranderen. Zij hebben zich gewild of ongewild afhankelijk gemaakt van de onderneming waarvoor zij werken. In een periode met tekorten op de arbeidsmarkt is deze afhankelijkheid over het algemeen kleiner dan wanneer sprake is van overschotten op de arbeidsmarkt;

» Bepaalde werknemers zijn beter geïnformeerd over de gang van zaken in een onderneming dan commissarissen, die slechts enige malen per jaar de onderneming bezoeken. Volledigheidshalve merk ik op dat commissarissen kennis kunnen nemen van hetgeen door leden van de ondernemingsraad in vergaderingen van de ondernemingsraad naar voren wordt gebracht.

### *Twee varianten*

Bij de instelling van werknemerscommissarissen kan men denken aan twee mogelijkheden. De eerste houdt in dat de werknemerscommissarissen werknemer zijn van de onderneming. Deze figuur is momenteel expliciet bij wet uitgesloten. De tweede mogelijkheid is dat de werknemerscommissarissen buitenstaanders zijn, die de werknemers vertegenwoordigen. De tweede mogelijkheid kan bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van de werknemerscommissaris: men kan denken aan mensen die beschikken over de voor de functie van commissarissen relevante opleiding, ervaring en attitude. Als gekozen wordt voor de eerste mogelijkheid is de kans groter dat de werknemerscommissaris kan bijdragen aan de geïnformeerde raad van commissarissen omtrent de gang van zaken in de onderneming. Een probleem daarbij is echter wel dat het voor de collega-commissarissen niet eenvoudig zal zijn om de informatie die zij van de werknemerscommissaris ontvangen op getrouwheid te beoordelen. Er zal altijd een risico blijven van opzettelijke danwel onopzettelijke sturing in de informatie. Dit risico is specifiek verbonden met de dubbelfunctie van werknemer en commissaris: de commissaris die ook werknemer is, kan een informatievoorsprong op de andere commissarissen hebben. Toeval en willekeur kunnen een belangrijke rol spelen bij informatievergaring door commissarissen via de commissaris die tevens werknemer is.

### **Contra: de problemen**

Een probleem bij het aanstellen van werknemerscommissarissen die zelf werknemer zijn is het gevaar dat er een onzuivere verhouding ontstaat tussen de directie en deze commissarissen. De directie houdt namelijk (direct of indirect) toezicht op werknemers en de commissarissen houden toezicht op de directie. De effectiviteit van onderling toezicht is in het algemeen beperkt. Het kan leiden tot een al dan niet stilzwijgende afspraak om het elkaar niet te moeilijk te maken, of erger nog: elkaar te begunstigen. In de praktijk zal het heel moeilijk zijn voor de collega-commissarissen om vast te stellen of er sprake is van dergelijke expliciete of impliciete afspraken.

De werknemerscommissaris, of dit nu een werknemer is of een externe vertegenwoordiger van de werknemers, zal worden verkozen door de werknemers. Een dergelijke verkiezing kan alleen dan zinvol plaatsvinden als de werknemers zicht hebben op de kwaliteit van het functioneren van werknemerscommissarissen. Inzicht in het individueel functioneren van commissarissen is vrijwel onmogelijk voor werknemers. Men kan zich een oordeel vormen over de kwaliteit van het beleid van de hoogste leiding van de onderneming, maar een oordeel over de kwaliteit van het functioneren van de raad van commissarissen is vrijwel nooit mogelijk, laat staan een oordeel over de kwaliteit van het functioneren van één of meer werknemerscommissarissen.

Een nog te beantwoorden vraag is of een werknemerscommissaris zal worden aangesteld om het belang van de werknemers te behartigen of dat van de vennootschap. Als gekozen wordt voor een behartiging van de belangen van de werknemers, dan betekent dat wellicht een andere opstelling door de werknemerscommissaris dan door de andere commissarissen, die immers wel geacht worden het belang van de vennootschap leidend te laten zijn in hun functioneren. Het ligt voor de hand dat werknemerscommissarissen die geacht worden het belang van de werknemers te behartigen, regelmatig tijdens de vergaderingen in onderhandelingsituaties zullen terechtkomen. Hetzelfde zal dan gelden voor de overige commissarissen en voor het bestuur. Van het onafhankelijke toezicht door de raad van commissarissen kan dan niet veel meer terechtkomen. Alleen al omdat de raad van commissarissen een orgaan wordt voor onderhandelingen, kan het bestuur bij de commissarissen niet volledig zijn in de informatievoorziening. Bovendien wordt het voor commissarissen veel moeilijker om één lijn te trekken tegenover het bestuur. De uitgangspunten van de verschillende categorieën commissarissen zullen daarvoor te veel van elkaar verschillen.

Als de werknemerscommissaris het belang van de vennootschap als richtsnoer krijgt behoeft de raad van commissarissen wellicht niet te verworden tot een onderhandelingsorgaan. Toch is ook dan de positie van werknemerscommissarissen een dualistische. Bij belangrijke beleidsvraagstukken kan sprake zijn van een tegengesteld belang tussen vennootschap en werknemers. Dat speelt onder meer bij vraagstukken rond arbeidsvoorwaarden, reorganisaties, acquisities en de investeringen. Er zijn weinig ondernemingsplannen voor te stellen waarin niet een expliciete of impliciete weging plaatsvindt tussen de belangen van de werknemers en die van de vennootschap.

### **Commissaris namens belanghebbenden**

In Nederlandse vennootschappen bestaat ervaring met commissarissen die voortkomen uit specifieke categorieën van belanghebbenden. Zo komt het nogal eens voor dat commissarissen ook aandeelhouder zijn of een functie bekleden bij een

aandeelhouder van de vennootschap. Ook komt het voor dat commissarissen functies vervullen bij een andere belanghebbende, zoals de bank van de vennootschap of bij een belangrijke leverancier of afnemer. Daarnaast zien wij nogal eens dat bij (semi)overheidsbedrijven commissarissen functioneren die tevens een positie hebben bij de betrokken overheden: het rijk, een provincie of een gemeente.

Commissarissen die behoren tot een categorie specifieke belanghebbenden hebben ten principale een probleem van conflicterende belangen. Een dergelijk probleem doet afbreuk aan onafhankelijke oordeelsvorming van commissarissen en kan daarmee de effectiviteit van het toezicht in de betreffende vennootschap negatief beïnvloeden. Het verdient aanbeveling dat al die belanghebbenden waarmee de ondernemingsleiding met een zekere regelmaat moet onderhandelen buiten de raad van commissarissen worden gehouden. Dat betekent dat er geen plaats is in de raad van commissarissen voor (functionarissen van) leveranciers, afnemers of de bank van de vennootschap. Hierin tekent zich in vennootschappelijk Nederland een steeds groter communis opinio af. Dat neemt niet weg dat er nog steeds van dit soort, ten principale ongewenste, functiecombinaties voorkomen.

De combinatie aandeelhouder en commissaris komt veel voor bij Nederlandse vennootschappen en sluit ook aan bij de internationale praktijk. De vennootschap drijft een onderneming voor rekening en risico van aandeelhouders. Om die reden zijn er nogal wat overeenkomsten tussen het belang van de aandeelhouders en dat van de vennootschap. Maar er kunnen ook conflicterende belangen zijn. Dat kan bijvoorbeeld als aandeelhouders voor crediteuren onaantoonbare risico's willen nemen of de belangen van werknemers geweld willen aandoen. Ook kunnen er conflicterende belangen bestaan als aandeelhouders overwegen hun aandelen te verkopen of aandelen bij te kopen. Mede om die reden verdient het aanbeveling om in raden van commissarissen altijd meerdere volstrekt onafhankelijke commissarissen te hebben en af te spreken dat commissarissen die tevens aandeelhouder zijn, of daarmee een verbinding hebben, zich afzijdig houden bij discussies en besluiten waarin sprake kan zijn van conflicterende belangen. Evenzo is er veel voor te zeggen om een raad van commissarissen uitsluitend uit anderen dan aandeelhouders te laten bestaan.

## **Conclusie**

Alles overziend lijkt een effectief functioneren van een werknemerscommissaris zeer moeilijk. Met name de mogelijke belangenconflicten zullen het interne functioneren van de raad van commissarissen, alsmede de effectiviteit van het toezicht op het bestuur naar alle waarschijnlijkheid negatief beïnvloeden. Dat is niet in het belang van de vennootschap, niet in het belang van de werknemers en niet in het belang van de aandeelhouders.

## *Tot slot*

Het toezicht op besturen van vennootschappen kan nog aanzienlijk verbeterd worden. In dat verband pleit ik voor de invoering van een permanent bijgehouden stelsel van richtlijnen voor commissarissen, waarbij commissarissen jaarlijks verklaren dat zij zich gedragen conform deze richtlijnen.

Deze richtlijnen zouden in ieder geval betrekking moeten hebben op de samenstelling van de raad van commissarissen, de werkwijze van de raad, de verantwoordelijkheid van individuele leden en de criteria die worden gehanteerd bij het toezicht. Het ontwerpen en onderhouden van dergelijke richtlijnen en het werken conform deze richtlijnen zal leiden tot meer openbare discussie over het gewenste functioneren van commissarissen. Ook zal het functioneren van commissarissen minder vrijblijvend worden. Dit mag worden gelezen als een pleidooi voor een verdere uitwerking van de aanbevelingen van de commissie-Peters. Het gezag van dergelijke richtlijnen zal groter zijn naarmate beleggers, werknemers, de effectenbeurs en de vakbeweging verder gaan in hun eisen ten aanzien van het opstellen en naleven van deze richtlijnen.