

# DE RAAD VAN COMMISSARISSEN EN ZIJN BESTURENDE TAAK

door Drs. S. C. Bakkenist

Reeds vele jaren is de bepaling van de inhoud van de taak van het college van commissarissen onderwerp van gedachtenwisseling. Eigenlijk merkwaardig, aangezien een raad van commissarissen in vrijwel alle Nederlandse naamloze vennootschappen wordt aangetroffen en welhaast uit het ongerijmde mag worden geconcludeerd, dat een dergelijk college nuttige diensten bewijst, anders zou het niet in de bestuurs-structuur van zovele Nederlandse vennootschappen worden aangetroffen. Toch wordt men getroffen door de weinig overtuigende argumentatie, wanneer men kennis neemt van de vele publicaties, die over dit onderwerp zijn verschenen.

In de hiernavolgende beschouwingen wil ik een naar mijn oordeel sterk argument „pro” het college van commissarissen naar voren brengen, welk argument voorzover ik heb kunnen nagaan nieuw is, althans in deze vorm nog niet werd gepresenteerd.

Vele schrijvers zien een tweeledige taak voor de commissaris, t.w.:

1. het uitoefenen van toezicht op de directie;
2. het verstrekken van advies aan de directie.

Mr. Albarda voegt er in het door hem uitgebrachte prae-advies voor de Accountantsdag oktober 1959 nog een derde taak aan toe, t.w. het zijn van Hof van Appèl.

De toezichthoudende functie wordt vrij algemeen aanvaard. Sommigen menen, dat deze zienswijze voor Nederland zijn oorsprong in wettelijke bepalingen vindt. Het kan geen kwaad te vermelden dat anderen <sup>1)</sup> uitdrukkelijk vaststellen dat deze opvatting geen steun vindt in de wet, noch in de Wet op de N.V. noch in het W.v.K. Sterker, Prof. Verdam merkt op dat een dergelijke bepaling uit het ontwerp voor de Wet op de N.V. werd geschrapt, toen werd betoogd dat veelal het zwaartepunt ligt bij de adviserende functie van de commissaris en niet bij de toezichthoudende functie. De wet geeft thans zelfs geen enkele aanduiding voor de taak van de commissaris.

Toch blijven velen de toezichthoudende functie als de hoofdfunctie van de commissaris zien. Eigenlijk zou dit zijn basis-functie zijn. Zou deze komen te vervallen, dan zou niet veel meer overblijven, zo menen velen. Daarom, zo komt het mij voor, vestigen degenen die commissarissen een goed hart toedragen en het functioneren van de commissarissen-colleges van nabij gadeslaan, er niet de aandacht op dat in de meeste gevallen, en met name naarmate de ondernemingen groter worden, de toezichthoudende functie noodzakelijk aan betekenis moet inboeten. Degenen die goed lezen kunnen dit wel tussen de regels doorlezen, maar dit duidelijk uitspreken doet men niet. Prof. Verdam is één van de weinigen, die in zijn reeds genoemde publicatie onomwonden op de onmogelijkheid van het uitoefenen van toezicht door commissarissen wijst. Beter is het dan ook, zo schrijft hij, om als taak van commissarissen het geven van adviezen, zowel eigener beweging als op verzoek van de directie, te vermelden.

<sup>1)</sup> Zie o.a. Prof. Mr. P. J. Verdam in de „Naamloze Vennootschap” febr./mrt. 1953: „Taak en verantwoordelijkheid van de commissaris”.

Het kan in dit verband eveneens nuttig zijn vast te stellen, dat de wet het college van commissarissen voor de naamloze vennootschap als zodanig niet dwingend voorschrijft. Men *kan* in de statuten een college van commissarissen creëren, maar men kan het ook nalaten.

Vrij algemeen ziet men het uitoefenen van toezicht op de directie als de hoofdtak van commissarissen. Men erkent wel dat er in vele vennootschappen invloeden werkzaam zijn, die dit toezicht verzwakken resp. in gevaar brengen, maar dit doet niet af aan de vrij algemeen heersende opvatting dat het rationeel is, dat er een toezichthoudend orgaan in iedere vennootschap wordt aangetroffen. Eventueel worden er dan maar maatregelen getroffen om die schadelijke invloeden op de toezichthoudende functie te verminderen, resp. te niet te doen. Aangezien ik echter van oordeel ben dat het een misvatting is te menen, dat het college van commissarissen aan het toezicht zijn bestaansrecht ontleent en voorts, dat het in het algemeen onmogelijk is voor een college van commissarissen dit toezicht inderdaad uit te oefenen, wil ik op dit aspect uitvoeriger ingaan.

In vrijwel iedere vennootschap worden drie organen - de vergadering van aandeelhouders, de Raad van Commissarissen en de Directie - aangetroffen. Hoe is nu de taakverdeling tussen deze drie organen? In het bestek van een tijdschriftartikel meen ik mij tot het aangeven van enkele algemeen geldende hoofdpunten te mogen beperken. De directie is belast met de algemene leiding van de onderneming. De directie geeft leiding aan het apparaat, dat is opgebouwd ten behoeve van het in de statuten omschreven doel van de vennootschap.

Aandeelhouders zullen van oordeel zijn - of zij al dan niet in de gelegenheid zijn dit oordeel uit te spreken doet in dit verband niet ter zake - dat de onderneming bekwaam wordt geleid, zolang de bedrijfsresultaten bevredigend zijn, zolang het voortbestaan van de onderneming gewaarborgd schijnt, zolang de relatieve plaats in de bedrijfstak wordt gehandhaafd, zolang er zich geen conflicten met arbeidersorganisaties of met de overheid voordoen.

Is er nu uit organisatorisch oogpunt behoefte aan toezicht, zo is mijn vraag. Het antwoord van velen zal zonder aarzeling zijn: ja, natuurlijk, dat is er al jaar en dag in de vennootschappen en dit wordt uitgeoefend door een Raad van Commissarissen. Maar het is duidelijk dat dit antwoord niet kan bevredigen, want dit is een cirkelredenering, aangezien het er mij juist om gaat de vraag te onderzoeken, of er behoefte aan toezicht bestaat en zo ja, om een nadere omlijning van de gebieden waarop zich dit toezicht moet richten. Naar mijn wijze van zien geven aandeelhouders binnen de doelstelling van het bedrijf een blanco volmacht aan het bestuur (let wel, ik spreek hier opzettelijk van bestuur, en niet van directie), om al die beslissingen en daden van koophandel te verrichten, die noodzakelijk worden geacht ter bereiking van het gestelde doel.

Periodiek, gebruikelijk is eenmaal per jaar, legt de directie verantwoording aan aandeelhouders af. Dat er in vele gevallen het een en ander aan die verslaglegging ontbreekt, doet niet af aan het feit, dat dit steeds een kritisch moment is in de verhouding aandeelhouders-directie. De accountantsverklaring, inhoudende, dat de financiële verantwoording door de directie overgelegd, een juist beeld geeft van de financiële positie en de bedrijfsresultaten, is bij deze verhouding een wezenlijk en onontbeerlijk document. Duidelijk vervult de accountant hier een toezicht-

houdende functie. Op deze financiële verantwoording baseren aandeelhouders grotendeels hun oordeel over de directievoering. Hieruit blijkt of zij er verstandig aan hebben gedaan het beheer van hun vermogen aan deze directie toe te vertrouwen. Zou de controlerende accountant ontbreken, dan is eigenlijk de basis aan de beoordeling van de directie, op grond van de overgelegde financiële verantwoording, ontnomen. Ik meen hierop binnen het raam van dit artikel niet verder te kunnen ingaan.

Ik stem gaarne in, dat op de directie van een vennootschap volgens mijn conceptie van de blanco volmacht een grote verantwoordelijkheid rust en dat de directie over de meest ruime bevoegdheden beschikt. Maar, zo is mijn vraag, is deze voorstelling van zaken dan niet in overeenstemming met de feitelijke situatie? Er moet in een onderneming eenheid van leiding en beleid zijn. Aandeelhouders kunnen individueel hun belangen niet behartigen door op bepaalde momenten op de directie-voering in te grijpen. Daarvoor zijn zij veelal te groot in aantal, allerminst ter zake kundig en bestaan er te grote verschillen van zienswijze tussen de ene en de andere aandeelhouder, resp. groep van aandeelhouders. Het enige dat zij kunnen doen is een bekwame directeur resp. directie zoeken en opdragen hun vermogen winstgevend te beheren. Het is duidelijk, dat ik bij deze situatie-schets niet de vennootschappen op het oog heb, waar het aandelenkapitaal grotendeels in het bezit is van één of enkele personen. In dergelijke gevallen zal men kunnen vaststellen, dat de directie op voor de onderneming beslissende momenten verplicht is contact te zoeken met deze ene of deze kleine groep van eigenaren, die een overwegend belang hebben bij de gang van zaken. Maar, in deze gevallen berust het bestuur niet bij de directie, maar bij deze eigenaren. Gebruikelijk is dan dat deze personen met een overwegend belang zitting hebben in de Raad van Commissarissen. Het is gebruikelijk de taak van deze commissarissen dan als een toezichthoudende te formuleren.

Maar, en hiermede ben ik tot de kern van de vraag gekomen, die ik in dit artikel aan de orde wil stellen. Is dit wel toezicht uitoefenen? Ik meen van niet. Ik meen dat het bestuur dan niet bij de directie ligt, maar bij deze commissaris, resp. deze commissarissen, die de beslissing over belangrijke zaken voor zichzelf hebben voorbehouden. Het hangt natuurlijk van geval tot geval af. Het is afhankelijk van de bekwaamheid en het gezag van de personen die de directieplaatsen bezetten, van de bekwaamheid en het gezag van de commissarissen, van de omvang resp. de gespecialiseerdheid van de onderneming waar in feite het zwaartepunt ligt. Maar het staat voor mij vast dat het bestuur van de onderneming dan bij het college van commissarissen en directeuren samen ligt en niet bij de directie alleen, zoals de structuur schijnt en het spraakgebruik wil suggereren, wanneer de bemoeienis van commissarissen in dergelijke vennootschappen als toezicht wordt aangeduid. Deze commissarissen oefenen geen toezicht uit. Neen, zij besturen tezamen met de directie de vennootschap. En het is naar mijn oordeel gewenst dit onzorgvuldige woordgebruik - van toezicht te spreken als het om bestuursdaden gaat - te vermijden. Want we beschrijven de directie-taak toch ook niet als een toezichthoudende taak, hoewel iedere directie een deel en veelal een groot deel van haar tijd aan het uitoefenen van toezicht op de onder haar leiding werkzame personen besteedt. Leidinggeven bevat voor een belangrijk deel toezicht, maar toch spreken we - en terecht - van besturen. Zo oefenen commissarissen

rissen eveneens een bestuurstaak uit wanneer de statuten bepalen of de directie-instructie bepaalt, dat voor belangrijke beslissingen vooraf de instemming van commissarissen moet worden verkregen.

Men treft in vele statuten bepalingen aan, inhoudende dat de directie de machtiging van commissarissen behoeft voor:

Het verwerven of verkopen van onroerende goederen.

Het aangaan van huurovereenkomsten voor langere duur.

Het aangaan van arbeidsovereenkomsten wanneer het jaarsalaris meer bedraagt dan  $f$  . . . .

Het treffen van dadingen.

Het verlenen van procuratie.

Het aangaan van borgtochten.

Het bezwaren met hypotheek van onroerende goederen.

Het verstrekken dan wel aangaan van geldleningen boven een bedrag van

$f$  . . . .

Men kan zich afvragen of deze beslissingen voor het wel en wee wel zo belangrijk zijn dat zij afzonderlijke vermelding in de statuten behoeven en de handelingsvrijheid van de directie op deze punten dient te worden ingeperkt. Zijn deze bepalingen niet veeleer uit traditionele overwegingen te verklaren en heeft niet de ene vennootschap ze in de loop der jaren min of meer automatisch van de andere overgeschreven?

Maar hoe het zij, het is ongetwijfeld leerzaam de vraag te stellen of commissarissen toezicht uitoefenen, dan wel een bestuursdaad verrichten wanneer zij een directie machtigen onroerende goederen te kopen of te verkopen. Hypothecaire geldleningen aan te gaan. Huurovereenkomsten te sluiten. Topfunctionarissen aan te stellen, enz. De vraag stellen, is haar beantwoorden: Dit zijn stuk voor stuk bestuursdaden.

Ik kan mij indenken dat er een gevoel van onzekerheid ontstaat bij degenen, die de toezichthoudende functie zien vervallen en steeds gemeend hebben dat er zo'n prettig evenwicht bestaat binnen de vennootschap, wanneer de directie met ruime volmachten de onderneming leidt, terwijl commissarissen van nabij de bedrijfsvoering volgen, en op het directiebeleid toezicht uitoefenen. Delegatie van bevoegdheden vraagt als complement om toezicht of de besluiten binnen de grenzen van de bevoegdheden en de bedoelingen van aandeelhouders blijven.

Maar dan is mijn vraag: door wie wordt op commissarissen toegezien? Is er dan geen onrust bij degenen, die voor toezicht op de directie pleiten, dat er geen toezichthoudend orgaan op commissarissen is? Het toezicht op commissarissen kan waarschijnlijk nog wel gemist worden zolang commissarissen zelve de overgrote meerderheid van de aandelen bezitten. Dan zijn zij zelve grotendeels de eigenaars van de vennootschap. Maar het wordt toch werkelijk anders wanneer dit niet het geval is.

Persoonlijk word ik door deze constatering in het geheel niet verontrust, omdat ik meen dat het ten dele het gevolg is van een denkfout, ten dele het gevolg van een onzorgvuldig woordgebruik, om te menen, dat er toezicht zou moeten zijn namens aandeelhouders op het bestuur.

Er is sprake van volledige delegatie van bevoegdheden, zoals gezegd binnen de doelstelling van de vennootschap, door aandeelhouders aan het bestuur. En het



bestuur wordt verzorgd door 2 organen: het college van commissarissen en de directie. Tussen deze bestaat samenwerking en taakverdeling. De jaarlijkse financiële verantwoording is de brug tussen deze - aandeelhouders en bestuur.

Dit brengt mij op de volgende vraag, die zich nu onafwendbaar opdringt. Is het doelmatig het bestuur van een vennootschap over twee organen te verdelen? Het is een vraag van interne organisatie, van topmanagement.

Persoonlijk beantwoord ik deze vraag zonder aarzeling bevestigend. Het is wel degelijk, met name in de grotere vennootschappen, rationeel de bestuurstaak te verdelen over twee organen, want ik zie wanneer ik de directie-taak van grotere ondernemingen analyseer, twee duidelijk van elkaar gescheiden gebieden, t.w.:

- a. De dagelijkse bedrijfsvoering.
- b. De toekomstplanning.

De z.g. overbelasting van de top is reeds een algemeen bekend en erkend probleem. Deze overbelasting komt mede hierin tot uitdrukking dat de vraagstukken van morgen bij vele directies te weinig of zelfs in het geheel geen aandacht verkrijgen, omdat de aandacht van de directie volledig en zelfs meer dan dat wordt opgeëist voor het leidinggeven aan de dagelijkse bedrijfsvoering.

En toch zal de stelling maar weinig bestrijders vinden dat de continuïteit van de onderneming, de continuïteit van de winst en de werkgelegenheid, het ten minste behouden van de relatieve plaats in de bedrijfstak, alleen verzekerd zijn in die bedrijven waar de directie erin slaagt regelmatig een deel van haar tijd te reserveren voor de behandeling van zaken die met „morgen en overmorgen” verband houden. En het is niet alleen voldoende dat de directie hiervoor een deel van haar tijd reserveert, de noodzaak hiertoe geldt evenzeer voor de naaste medewerkers, zowel in de lijn als in de staf.

En hier zie ik nu een mogelijkheid voor een waardevolle bijdrage door het college van commissarissen. Juist ten gevolge van het feit dat commissarissen geen volle dagtaak hebben in de onderneming, sterker slechts periodiek een bescheiden deel van hun tijd voor de onderneming beschikbaar stellen, maakt het hun gemakkelijk afstand te nemen van de gebeurtenissen, met de dagelijkse bedrijfsvoering verband houdende. Zij lopen geen gevaar door deze gebeurtenissen te worden overspoeld. Het is hun taak de grote lijn in het oog te houden en de directie, wanneer nodig, en het zal regelmatig nodig zijn, er op te attenderen dat de vraagstukken van morgen en overmorgen haast nog belangrijker zijn dan de vraagstukken van vandaag.

Opdat de onderneming „morgen” nog bij zal zijn is het dringend gewenst dat „vandaag” en „gisteren” aandacht aan vele fundamentele problemen wordt geschonken. Toekomstplanning dus. „Gouverner, c'est prévoir” is een algemeen bekende, maar welhaast versleten uitdrukking, omdat maar zo weinigen voldoende van de betekenis van planning voor de toekomst doordrongen zijn.

Mag ik een belangrijk aspect van leiding noemen dat in vele ondernemingen nog stiefmoederlijk bedeed is: de z.g. promotie-planning. Hoe weinig ondernemingen besteden systematisch en doelgericht aandacht aan de training en de opleiding van functionarissen voor het bezetten van de leidinggevende functies over 5 en 10 jaar. En het is dringend noodzakelijk tenminste  $\pm$  5 jaar vooruit te zien, want bestuderen van ontwikkelingstendensen vraagt tijd; het overleg over de resultaten van

deze studie vergt tijd; het uitwerken van de genomen beslissingen vergt tijd. De bouw van nieuwe fabrieksruimten, het ontwikkelen van nieuwe producten, het verbeteren van bestaande, het doelgericht bedrijven van expansie; het betreden van nieuwe markten.

Ir. Otten betoogde kortelings dat Philips steeds met plannen voor 4-jarige perioden werkt, omdat de ervaring Philips heeft geleerd dat het tot ontwikkeling brengen van een nieuw product tot het moment waarop het op de markt kan worden gebracht, vier jaar van gestage arbeid vergt.

Commissarissen kunnen nu, juist omdat zij niet bij de dagelijkse bedrijfsvoering zijn betrokken, juist omdat zij slechts een beperkt aantal malen per jaar met de directie samenkomen, een bijzonder stimulerende invloed op die toekomst-planning uitoefenen. Zij kunnen de directie nopen periodiek en meer dan éénmaal per jaar verslag te doen in grote lijn van de gang van zaken. Dit dwingt de directie bij de voorbereiding van dit verslag tot bezinning, tot afstand nemen van het eigen bedrijf en de problemen die dagelijks om oplossing vragen. Het dwingt de directie voorts zich rekenschap te geven van de voor de toekomst op korte en op langere termijn uitgestippelde beleidslijn. En is dit eenmaal de gebruikelijke stof geworden voor het periodieke overleg tussen commissarissen en directie, dan wordt de directie gedwongen ook afstand te nemen. Ik kan mij moeilijk een nog waardevoller invloed van commissarissen op het bestuursbeleid van een onderneming indenken.

Maar er is nog een aspect dat aandacht vraagt. Juist omdat commissarissen slechts een beperkt deel van hun tijd geven, overzien zij in vele gevallen een ruimer veld dan de directie. Zij dragen kennis van ontwikkelings-tendenzen in andere bedrijfstakken. Zij dragen kennis van methodieken die in andere bedrijven toepassing vinden. Dientengevolge kunnen zij de plannen van de directie aan elders verworven maatstaven toetsen. Deze, mag ik het noemen, speciale commissarissen-deskundigheid is even zo een bijzonder waardevolle bijdrage, welke juist door commissarissen kan worden geleverd die in vele keukens kijken of hebben gekeken.

Is dit misschien de rationele verklaring voor het schijnbaar irrationele feit dat sommigen commissaris in een groot aantal belangrijke vennootschappen zijn. En het is duidelijk dat om de grote lijn in het oog te houden er niet zo veel tijd nodig is. Voor de toezichthoudende functie zou dit wel een ernstig bezwaar zijn.

Ik wil met een enkele opmerking over de recente publicaties van de Dr. Wiardi Beckman Stichting, getiteld: „De Hervorming van de Onderneming”, besluiten en uiteraard over de voorgestelde reorganisatie van de Raad van commissarissen.

Voorgesteld wordt in het college van commissarissen naast vertegenwoordigers van aandeelhouders, ook vertegenwoordigers van werknemers en van consumenten op te nemen. Heb ik het goed begrepen, dan is dit zelfs de kern van de hervorming die de samenstellers van het rapport als wenselijk voor ogen staat. Dit voorstel is gebouwd op de toezichthoudende functie van het college van commissarissen. Het zou dan de taak van de nieuw te benoemen commissarissen zijn er op toe te zien dat de directie naast het belang van aandeelhouders ook het belang van werknemers en consumenten in het oog houdt.

Aangezien ik in het bovenstaande heb trachten aan te tonen dat commissarissen geen toezichthoudende, maar een besturende taak tezamen met de directie vervullen, zal het duidelijk zijn, dat ik evenmin mogelijkheden zie voor een toezicht-

houdende taak op de gestes van het bestuur, ten behoeve van anderen dan aandeelhouders. Ik zie voor aandeelhouders noch de noodzaak noch de mogelijkheid. Zo men toch meent dat er aan toezicht ten behoeve van werknemers en consumenten behoefte bestaat - op deze vraag ga ik niet in - meen ik dat het onjuist is deze personen in een besturend college op te nemen.

---