



PRO-ACTIEF, BEWUST EN BETROKKEN

Naar een commissaris nieuwe stijl

De rol van de commissaris wordt in de komende jaren (pro)actiever: richting stakeholders, richting bestuur en richting de onderneming of instelling. De rol van de commissaris wordt daarnaast meer dan nu situationeel bepaald, waarbij per vraagstuk of situatie wordt ‘opgeschakeld’ en ‘teruggeschakeld’ qua rolinvulling. Ook zal de professionalisering van de commissaris sterk doorzetten, ten aanzien van (voortdurende) zelfreflectie, aanspreekbaarheid, openheid, juridisch, gedragsmatig en maatschappelijk bewustzijn en deskundigheidsbevordering. Met name bij strategische vraagstukken zal de bestuurder een (pro) actieve, bewuste, betrokken commissaris naast zich vinden.

Dr. Stefan C. Peij

In de afgelopen jaren is in het samenspel van bestuur, RvC en stakeholders in zowel de private als semipublieke sectoren veel veranderd. Governancecodes leggen meer nadruk op principes en minder op regels, terwijl de commissaris zich bewuster is geworden van het belang van zelfreflectie en professionele ontwikkeling. Meer (zelf)bewustzijn dus, zowel op het niveau van de sector, als de onderneming en de commissaris zelf.

Daarnaast kijkt de maatschappij kritischer mee dan voorheen, zowel voor wat betreft de governance als de prestaties van de onderneming of instelling. De ‘eigen mening’ van de maatschappij wijkt ook steeds vaker af van de juridische norm. Voorbeelden zijn de normen voor beloning van het bestuur en belastingontwijking door grote bedrijven.

Waar leidt dat toe voor de rol en positie van de commissaris? Wordt deze nu meer strategisch, of juist niet? Moet de commissaris nu eerder in strategische besluitvorming worden betrokken, of juist niet? Wat zou dat betekenen voor de onafhankelijkheid van de RvC? Volstaat het huidige two tier model dan nog wel? In dit artikel worden deze vragen beantwoordt aan de hand van vier trends en hun consequenties voor de commissaris-nieuwe-stijl:

Trend	Consequentie
1. De maatschappij verandert en stakeholders worden (pro)actiever	Commissaris-nieuwe-stijl stelt zich (pro)actief op richting stakeholders
2. De werking van board modellen verandert	Commissaris-nieuwe-stijl zorgt voor gepaste betrokkenheid bij het strategieproces
3. Governancecodes zijn stevig verankerd geraakt in de sector	Commissaris-nieuwe-stijl is zich bewust van eigen rol, positie en verantwoordelijkheid en varieert met distantie en betrokkenheid
4. Werken in en met board commissies is de norm	Commissaris-nieuwe-stijl komt inhoudelijk beter beslagen ten ijs en maakt verdiepingsslagen in commissies

DE ROL EN POSITIE VAN DE COMMISSARIS WORDT NIET STRATEGISCHER. DE VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN BLIJVEN HETZELFDE. DE ROLINVULLING VERANDERT WEL: TOEGENOMEN COMPLEXITEIT, HET MAATSCHAPPELIJK VERGROOTGLAS EN POLITIEKE DRUK VRAGEN OM BETROKKENHEID BIJ DE STRATEGIEVORMING

Deze trends worden in de navolgende paragrafen nader toegelicht. De trends stellen nieuwe eisen aan de commissaris en schetsen daarmee een beeld van de ‘commissaris-nieuwe stijl’.

Trend 1

De commissaris-nieuwe-stijl stelt zich (pro)actief op richting stakeholders

De maatschappij verandert voortdurend en de trend van de laatste decennia is het mondiger worden van burgers en klanten, die zich in toenemende mate bewust zijn van hun maatschappelijke rollen, ook richting de onderneming of instelling. De rol van klant van allerlei instanties, ondernemingen en van de overheid wordt steeds actiever ingevuld, van scholen tot beursgenoteerde ondernemingen, van energiebedrijven tot de Nederlandse Spoorwegen, van het gemeenteloket tot het ziekenhuis. Het nemen van eigen verantwoordelijkheid als burger en ook de actieve opstelling worden ook wel aangeduid als ‘goed burgerschap’ of ‘civil society’. De klant organiseert zich en gaat zich nadrukkelijker bemoeien met het beleid van ondernemingen, non-profit organisaties en overheidsinstanties.

Activistische aandeelhouders

Gevolg hiervan is dat de publieke sector, zoals al langer zichtbaar met de proactieve (‘activistische’) aandeelhouders in de beursgenoteerde bedrijven, steeds meer te maken krijgt met actieve en betrokken belanghebbenden (stakeholders). Deze beïnvloeden het beleid van de organisatie goedschiks of kwaadschiks: zij organiseren zich of laten zich horen via digitale fora en aarzelen minder dan vroeger in het aansprakelijk stellen bij wanbeleid of slechte prestaties.

De meeste ondernemingen en instellingen zijn al (soms door schade en schande) wijs geworden en hebben de een of andere vorm van stakeholderdialoog georganiseerd, sommigen zelfs in de vorm van digitale fora waar men voortdurend in gesprek is met stakeholders. Voor de commissaris betekent dit enerzijds het (samen met de bestuurders) luisteren naar de behoeften, visies en inzichten van deze partijen en anderzijds het (via de bestuurders) verantwoorden van voorgenomen en uitgevoerd beleid aan deze partijen. De commissaris heeft de plicht informatie te verwerven (en doet dat volgens de moderne standaarden niet alleen bij het bestuur), maar óók om zich te verantwoorden naar stakeholders.

Niet eenvoudig

Luisteren naar stakeholders is voor commissarissen niet eenvoudig. Ten eerste heeft het bestuur het primaat als het gaat om stakeholdercontacten en dus moet de commissaris zich behoorlijk (pro)actief opstellen. Ten tweede betekent luisteren niet spreken: het is niet aan de commissarissen om zich uit te laten over de prestaties en het beleid van de onderneming of instelling. (Het contact van commissarissen kan daarom ook niet als een dialoog worden bestempeld, want dat is het maar in beperkte mate.) Ten derde lukt het de commissaris alleen om goed contact te hebben met de stakeholders als hij of zij een hoog rolbewustzijn heeft. De commissaris begeeft zich als het gaat om het contact met stakeholders op een ‘dunne lijn’ als het de rolverdeling met het bestuur betreft.

Trend 2 De commissaris-nieuwe-stijl zorgt voor gepaste betrokkenheid bij het strategievormingsproces

De meeste ondernemingen en instellingen in Nederland

werken met het bekende tweelaagse of two-tier model van governance, ook wel aangeduid als *commissarissenmodel*. In dat model bestaan afzonderlijke organen voor bestuur en toezicht. De bestuurders hebben de dagelijkse leiding en vormen het statutair bestuur van de stichting, vereniging of welke rechtsvorm dan ook is gekozen. Zij leggen collectief verantwoording af aan een raad van commissarissen, welke nader omschreven goedkeuringsbevoegdheden heeft en in de meeste gevallen de bevoegdheid het bestuur te benoemen, schorsen en ontslaan. Daarnaast vervult de raad van commissarissen een adviesrol en de werkgeversrol richting het bestuur.

Beide organen zijn, zoals bij de vorige trend al deels beschreven, verantwoording verschuldigd aan de belanghebbenden bij de organisatie: de raad van commissarissen over hun eigen functioneren en dat van het bestuur en het bestuur zelf over de (maatschappelijke) prestaties van de instelling.

Tweelaagse model

Het 'oude' *bestuursmodel* is met de invoering van het tweelaagse model bij stichtingen grotendeels verdwenen, hoewel in het stichtingenrecht nog steeds ruimte is en in het vennootschapsrecht opnieuw ruimte is gecreëerd voor een nieuw eenlaags of one-tier model (Wet Bestuur en Toezicht, in werking getreden op 1 januari 2013).

In het eenlaagse model wordt het mogelijk taken binnen het bestuur van een onderneming te verdelen over 'uitvoerende' en 'niet-uitvoerende' of 'toezichthoudende' bestuurders. De taak van voorzitter van het bestuur mag slechts worden toebedeeld aan een niet-uitvoerende bestuurder. Als een voordeel van het eenlaagse of 'one-tier' model wordt genoemd dat 'toezichthoudende' bestuurders eerder en meer informatie krijgen dan commissarissen in het tweelaagse model. Informatie wordt sneller 'gelijgeschakeld' tussen uitvoerende en 'toezichthoudende' bestuurders. Ook zouden 'toezichthoudende' bestuurders een grotere betrokkenheid hebben bij de onderneming. Ze worden over het algemeen beter beloond, maar kennen ook een hoger aansprakelijkheidsrisico. Dit is een duidelijk nadeel. Immers, er ontstaat bestuursverantwoordelijkheid voor wat in grote lijnen nog steeds een toezichthoudende taak is. Ander nadeel is de onduidelijkheid die kan ontstaan bij de rolinvulling. Tegelijkertijd kunnen

die rollen bij internationale gesprekken weer duidelijker zijn, omdat het eenlaagse model in een aantal andere landen gebruikelijk is².

Anderhalf tier board

In ondernemingen en instellingen komt vooral het two-tier model voor, aangemoedigd door governancecodes en de politiek, maar in de praktijk zien we in *bepaalde situaties* (zoals strategische verandering) een toenemende intensivering van de commissarisrol, waardoor er in bepaalde situaties een soort 'anderhalf tier board' werkwijze ontstaat.

In bepaalde situaties. Die vorm van toezichthouden noemen wij 'situationeel toezichthouden' en wordt in de volgende paragraaf nader uitgewerkt.

De anderhalf tier board werkwijze is in de meeste gevallen effectief. Het is geen slecht idee om gebruik te maken van de hiervoor genoemde sterke punten van de one-tier board, zonder de two-tier structuur te hoeven opgeven. We doen dat in Nederland al langer – de toezichtcommissies, zoals de auditcommissie, hebben we al langer geleden 'geleend' van het one-tier board model – en wordt langzaam maar zeker voortgezet. Verderop wordt nader ingegaan op toezichtcommissies.

De enige randvoorwaarde voor goed gebruik van de anderhalf tier board werkwijze is dat de raad van commissarissen en het bestuur in balans blijven en effectief kunnen werken in de gekozen verhouding tussen distantie en betrokkenheid.

Trend 3 De commissaris-nieuwe-stijl is zich bewust van eigen rol, positie en verantwoordelijkheid en varieert met distantie en betrokkenheid

In de afgelopen jaren zijn in tal van sectoren codes voor goed bestuur, toezicht en verantwoording ontwikkeld. Brancheorganisaties proberen via de zelfregulering in codes regelgeving van de overheid enigszins op afstand te houden en vertrouwen te creëren bij belanghebbenden. Deze codes zijn inmiddels onderdeel geworden van ons referentiekader en hebben commissarissen geholpen hun rol en positie scherper te bepalen.

Uit eerder onderzoek blijkt dat die rol en positie echter niet statisch is, maar situationeel wordt bepaald. In verschillende situaties kiezen commissarissen andere rollen.

In een *situatie van 'going concern'* ligt de nadruk van de rol van de commissaris op toetsen en toezichthouden. De individuele vakkennis van de commissaris staat centraal en wordt ingebracht in het team. De rolinvulling is zakelijk: het is in die situatie niet nodig elkaars achtergronden of drijfveren goed te kennen.

Dat laatste wordt belangrijker naarmate de routine wordt doorbroken en de onderneming of instelling in een *situatie van strategische verandering* terechtkomt. De nadruk van de commissarisrol komt dan meer te liggen op adviseren en klankborden. Er wordt meer vanuit ervaringen afgestemd en persoonlijke opvattingen en referentiekaders worden duidelijker. De afstand tussen bestuurders en commissarissen wordt kleiner en het werk wordt intensiever. De situatie van intenser toezicht is ook vaak aan de orde wanneer het vertrouwen van commissarissen in de bestuurders geschaad is. Als het zo ver gaat als een vertrouwensbreuk is er eerder sprake van een crisisachtige situatie, welke

hierna aan de orde komt. Hetzelfde geldt wanneer de onderneming of instelling dreigt voorbij te gaan aan 'de bedoeling': met de hernieuwde of nieuwe nadruk op de maatschappelijke rol en positie van de onderneming of instelling wordt de behandeling van dit onderwerp sneller strategisch of zelfs crisisachtig dan voorheen.

Minimaal

In een *situatie van crisis* is het onderscheid tussen de rollen van bestuurders en commissarissen minimaal. De voorzitter van de RvC neemt een meer regisserende rol op zich. Commissarissen gaan 'bovenop' het proces zitten en brengen hun referentiekaders, netwerken en ervaringen actief in. Deze situatie kan uiteraard maar kort duren.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de drie onderscheiden situaties en de gevolgen voor de rol en positie van de commissaris:

Tabel: situationeel toezichthouden (Peij, 2005)

	Situatie A: routine	Situatie B: strategische verandering	Situatie C: crisis
Hoofddrol	"inhoudelijk toetsen"	"klankbord" "adviseur"	"process supervision" "in control" "hands on"
Soort team	"netwerkteam"	"understanding team"	"trusting team"
Insteek	individuele disciplines	multidisciplinair	topprestatie team
Respect en vertrouwen	inbreng persoonlijke vakkennis	wederzijdse afstemming en consultatie	"één voor allen, allen voor één"
Rol voorzitter RvC	coördinerend	initiërend	regisserend
Referentiekader	onbewust	bewust opgezet	actief gebruikt
Verschijningsvorm	duaal gescheiden	duaal gemengd	duaal gecombineerd

In de jaren na de hierboven aangehaalde studie is alleen maar duidelijker geworden dat toezichthouden situationeel is. Toegenomen complexiteit, maatschappelijke aandacht en regelgeving noodzaken de commissaris om vaker op en terug te schakelen tussen verschillende rolinvullingen en te variëren in distantie en betrokkenheid ten opzichte van het bestuur. Dat hebben we gezien bij ondernemingen en instellingen waar het mis ging, vaak gepaard gaande met wisselingen in de samenstelling van bestuur en raad van commissarissen.

Trend 4 De commissaris-nieuwe-stijl komt inhoudelijk beter beslagen ten ijs en maakt verdiepingsslagen in commissies

Het werken in en met commissies van de RvC (*toezichtcommissies*) is zeker een van de factoren die bijdragen aan intensivering van het werk van de commissaris. Toezichtcommissies richten zich op het ondersteunen van de besluitvorming in de raad van commissarissen. Ze versterken de diepgang van intern toezicht op bepaalde onderwerpen en dragen daarmee bij aan de ‘checks and balances’ in een organisatie⁴.

Hoewel zoals eerder aangegeven oorspronkelijk afkomstig uit het one-tier model, is het gebruik van toezichthoudende commissies ook in Nederlandse ondernemingen en instellingen inmiddels de norm. Het werken in en met de audit-, de remuneratie- en benoemingscommissie vraagt om inhoudelijke kennis van de primaire processen en organisatiekundige kennis en ervaring, alsmede betrokkenheid bij het strategische proces. De externe toezichthouder houdt met deze kennis en ervaring al nadrukkelijk rekening in de ‘fit and proper’ tests. De commissaris-nieuwe-stijl werkt zich stevig in en zorgt daarbij voor een goed inwerkprogramma, ondersteund door een goed company secretariaat en doet regelmatig ‘deep dives’ in de organisatie.

Kwaliteitscommissies

In de toekomst kunnen we ook meer *operationele commissies* verwachten. Deze zijn ook al gangbaar in het one-tier model en bieden ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van beleid. In de onderwijs- en zorgsectoren bestaan al ‘kwaliteitscommissies’, die toezichthouders de kans geven dieper de operationele processen in te duiken met behoud van de toezichthoudende verantwoordelijkheid en positie. Het ligt in de lijn der verwachting dat meer ondernemingen en instellingen binnen afzienbare tijd eenzelfde soort commissie instellen. Bijvoorbeeld een commissie Grote Investerings- of een commissie Kwaliteit. Vanzelfsprekend betekent dit dat commissarissen eerder worden betrokken in besluitvormingsprocessen, maar altijd vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Net als het omgaan met stakeholders, vraagt het werken in een operationele commissie een groot rolbewustzijn.

Conclusie: de commissaris-nieuwe-stijl is (pro) actief, bewust, betrokken en situationeel

In de inleiding stelden wij ons de volgende vragen: Wordt de rol en positie van de commissaris nu meer strategisch, of juist niet? Moet de commissaris nu eerder in strategische besluitvorming worden betrokken, of juist niet? Wat zou dat betekenen voor de onafhankelijkheid van de RvC? Volstaat het huidige two tier model dan nog wel?

De rol en positie van de commissaris wordt op zichzelf niet meer strategisch. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden blijven in principe hetzelfde. De rolinvulling verandert echter wel: toegenomen complexiteit, het maatschappelijk vergrootglas en de politieke druk vragen om betrokkenheid bij de strategievorming. Uiteraard op gepaste afstand en situationeel bepaald. Wat ‘gepast’ is, hangt dus af van de situatie, het specifieke vraagstuk dat op tafel ligt, maar ook van de bij het

DE KLANT ORGANISEERT ZICH EN GAAT ZICH NADRUKKELIJKER BEMOEIEN MET HET BELEID VAN ONDERNEMINGEN, NON-PROFIT ORGANISATIES EN OVERHEIDSINSTANTIES.

IN DE TOEKOMST KUNNEN WE MEER OPERATIONELE COMMISSIES VERWACHTEN. DEZE ZIJN AL GANGBAAR IN HET ONE-TIER MODEL EN BIEDEN ONDERSTEUNING BIJ HET OPSTELLEN EN UITVOEREN VAN BELEID. IN HET ONDERWIJS EN DE ZORG BESTAAN AL 'KWALITEITSCOMMISSIES', DIE TOEZICHTHOUDERS DE KANS GEVEN DIEPER DE OPERATIONELE PROCESSEN IN TE DUIKEN. DE VERWACHTING IS DAT MEER ORGANISATIES BINNEN AFZIENBARE TIJD EENZELFDE SOORT COMMISSIE INSTELLEN

proces betrokken persoonlijkheden en het vertrouwen. Vandaar – terecht – de toegenomen aandacht voor cultuur en gedrag in de boardroom. De belangrijkste pijlers voor een 'goede' cultuur en 'goed' gedrag zijn (voortdurende) zelfreflectie, aanspreekbaarheid, openheid, juridisch, gedragsmatig en maatschappelijk bewustzijn, en het als vanzelfsprekend werken aan deskundigheidsbevordering.

Deze meer flexibele en situationeel aangepaste taakinvulling leidt niet tot minder onafhankelijkheid. Het vraagt ook niet om een ander governance model, maar om een groter rolbewustzijn, meer inhoudelijke kennis en – terecht dat het in sommige governance codes is opgenomen – een eigen 'toezichtstrategie' in de vorm van een toezichtvisie en toetsingskader.

De commissaris-nieuwe-stijl is een toezicht-professionaal. Zoals is op te maken uit het voorgaande, hij of zij:

- stelt zich (pro)actief op richting stakeholders
- zorgt voor gepaste betrokkenheid bij het strategieproces
- is zich bewust van eigen rol, positie en verantwoordelijkheid en varieert met distantie en betrokkenheid en
- komt inhoudelijk beter beslagen ten ijs en maakt verdiepingsslagen in commissies.

Noten

1. Peij, S.C.: De one tier board: waar wel en niet?, Finance & Control, augustus 2010
2. Peij, S.C.: Commissaris op de Bestuurdersstoel, Van Gorcum, Assen, 2005

3. Peij, S.C. (red.) e.a., Handboek Corporate Governance, zesde, geheel herziene editie, Vakmedianet, Deventer, 2018

Over de auteur

Stefan Peij is directeur van de Governance University (www.governanceuniversity.nl). Hij had zitting in governancecodecommissies voor bedrijfstakpensioenfondsen, publieke omroepen, sector kinderopvang, openbaar bestuur en ondernemingen of instellingen en is auteur van vele publicaties op het terrein van governance in de private en publieke sector. Een op de sector ondernemingen of instellingen toegepaste versie van dit artikel is eerder online verschenen bij de VTW.

