

De VOC wordt wel als de eerste ‘moderne’ onderneming met aandeel- of obligatiehouders gezien. Vanuit governance bezien is de VOC een interessante organisatie met allerlei problemen die anno 2021 nog steeds spelen.

Zo verscheen in 1701 een naslagwerk van VOC-advocaat en bestuurssecretaris Pieter van Dam, waarin hij uitlegde hoe de VOC werkte. De *Beschrijvinge van de Oost-Indische Compagnie* was echter zo inzichtelijk en legde zo veel bloot, dat het dagelijks bestuur besloot het geheim te houden. Die handelwijze roept onwillekeurig associaties op, bijvoorbeeld met de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst.

Hans Hoek schetst de diverse overeenkomsten tussen de VOC-tijd en nu.



Hans Hoek is partner van C3 adviseurs en managers. Hij adviseert, publiceert en doceert al bijna dertig jaar over governance in de gezondheidszorg en promoveerde in 2007 aan de Erasmus Universiteit op dit onderwerp.

GOVERNANCE TOEN EN NU: ZOEK DE VERSCHILLEN

De Verenigde Oost-Indische Compagnie werd in 1602 opgericht. Nieuw aan de VOC was dat deze een blijvend karakter had en bedoeld was om permanent expedities naar Azië te organiseren. De opbrengst van de expedities zou deels als kapitaal in de onderneming blijven en deels als dividend worden uitgekeerd.

De VOC kreeg een monopolie van de overheid in de vorm van een twintigjarig 'octrooi', dat na 1622 telkens opnieuw verlengd is. De VOC was succesvol in de zeventiende eeuw en de eerste helft van de achttiende eeuw, maar daarna ging het bergafwaarts. In 1800 werd de onderneming opgeheven en werden de bezittingen overgenomen door de Nederlandse staat.

Inrichting van de VOC

De VOC bestond uit zes Kamers van steden/gewesten, die eerder al reizen naar de Oost hadden georganiseerd (Amsterdam, Hoorn, Enkhuizen, Delft, Rotterdam en

Middelburg). Iedere Kamer had participanten (aandeelhouders/obligatiehouders), die geld in de onderneming staken maar niet meebestuurden, en bewindhebbers, die zowel geld investeerden als de VOC bestuurden. Er waren 76 (later 60) bewindhebbers en een veelvoud daarvan aan participanten. Uit het midden van die bewindhebbers werd een dagelijks bestuur gevormd van zeventien mannen, de Heeren XVII of Heeren Seventien. Dit gebeurde volgens een vaste verdeelsleutel over de zes kamers.

Bestuur en toezicht

Als je de topstructuur van de VOC in moderne termen probeert te vatten, dan was er sprake van een soort *onetier model*. Er was geen apart toezichthoudend orgaan en er waren zeventien executive directors in de Heeren XVII. De andere 59 bewindhebbers waren *semi-executive*. Op VOC-niveau waren ze niet uitvoerend, maar in hun

eigen Kamer waren ze manager. Ze moesten als *non-executive* toezicht op de Heeren XVII houden, maar als executive manager hun eigen Kamer leiden. De Kamers hadden elk hun eigen verantwoordelijkheid en er was voortdurend strijd of ze hun eigen keuzen konden maken, of de instructies van de Heeren XVII moesten opvolgen.

Decentraal bestuur in Azië

Toen de VOC eenmaal vaste grond onder de voeten had in het Verre Oosten, werd in Batavia een sterk decentraal bestuur gevestigd, de Hoge Regeering geheten. Die term is verwarrend omdat dit in feite de tweede managementlaag binnen de private VOC was en geen publiekrechtelijke overheidsregering. De overheid, toen De Zeven Provinciën, had noch over de bewindhebbers van de VOC noch over de Hoge Regeering iets te zeggen. De Hoge Regeering was formeel ondergeschikt aan de Heeren XVII en de baas van de leiding van de andere factorijen in India, China, Japan en andere gebieden. Het ondernemingsbestuur van de VOC had nauwelijks grip op de divisieleiding in verre landen. De Hoge Regeering in Batavia ging vaak zijn eigen gang en informeerde de top niet of onvoldoende. Zo heeft de Hoge Regeering een aantal malen oorlog gevoerd, terwijl de Heeren XVII dat niet wilden.

Batavia kon Amsterdam ook gemakkelijker negeren dan nu het geval zou zijn, omdat instructies vanuit Nederland negen maanden onderweg waren en de managementverantwoording van de Hoge Regeering aan de Heeren XVII er net zo lang over deed om Nederland (*Patria*) te bereiken. Er zat dus minstens anderhalf jaar tussen een instructie uit Nederland en een terugrapportage over de uitvoering daarvan.

De Hoge Regeering gedroeg zich net zoals moderne directeuren van een werkmaatschappij. Ze wilden alle ruimte van 'boven' om hun gang te kunnen gaan, maar gaven hun ondergeschikten zelf geen enkele bewegingsvrijheid door strakke sturing en dito controle. De Hoge Regeering wilde absolute macht uitoefenen over de leiding van de factorijen in andere Aziatische landen. Alle informatie en handel moest via Batavia lopen. Daarvoor werden stringente instructies uitgevaardigd en strikte controles uitgevoerd. De leiding van sommige factorijen pikten dit niet en kwam in opstand, ging zijn eigen gang of passeerde de Hoge Regeering door zich rechtstreeks tot de Heeren XVII te wenden.

De invloed van geldschieters

Tegenwoordig heten degenen die geld in een onderneming stoppen maar deze niet besturen, aandeelhouders of obligatiehouders. Bij de VOC heetten ze

Toezicht, bestuur en management

VOC	21STE EEUW
Er is geen intern of extern onafhankelijk toezicht. De checks and balances zijn onduidelijk.	Er is geïnstitutionaliseerd intern (rvt/rvc) en extern overheidstoezicht. Dat wil niet zeggen dat de checks and balances altijd op orde zijn.
Het tweede echelon/de divisieleiding vaart zijn eigen koers, handelt autonoom en gedraagt zich als het bestuur van een zelfstandige organisatie.	Divisieleiding van grote concerns gedraagt zich nog steeds autonoom. In governance theorie en in governance codes is er een hiaat in de doorvertaling van governance principes naar lagere managementniveaus.
Het tweede echelon geeft weinig speelruimte aan hun direct ondergeschikte managers en probeert alle touwtjes in handen te houden.	Managers hebben nog steeds de neiging ruimte van de top te eisen en de ruimte van hun medewerkers in te perken.

participanten. Deze participanten werden per stad aangetrokken. Ze staken geld in de VOC, maar hadden geen positie in de organisatie, zoals nu de AVA heeft. Ze konden hun geld niet uit de onderneming halen, want hun participatiebewijzen waren niet verkoopbaar. De Heeren XVII hielden zich niet aan de vooraf gemaakte afspraken. Zij keerden na afronding van expedities geen resultaat uit aan de geldschietters (bewindhebbers en participanten), maar hielden het geld in de onderneming voor toekomstige expedities. Het beloofde jaarlijkse 5 procent rendement werd niet uitgekeerd en de liquidatie van de eerste tienjarige rekening met uitbetaling van de overschotten aan de geldschietters vond niet plaats. Daarom klaagden de participanten voortdurend over gebrek aan invloed. Ze kregen geen inzicht in de boeken en het dividend werd te weinig en te laat uitgekeerd. Dat dividend werd bovendien vaak in specerijen in plaats van in geld uitbetaald, meestal om zo van een overschot van een bepaald specerij op de markt af te komen. De participanten kwamen in opstand, maar hadden geen mogelijkheid om iets voor elkaar te krijgen. Zij verzochten de overheid in te grijpen, maar die deed dat niet. Gedurende de bijna twee eeuwen dat de VOC bestond, was er telkens weer strijd tussen de bewind-

hebbers en de participanten. Die strijd tussen het bestuur van de onderneming en de aandeelhouders vindt ook in de huidige tijd regelmatig plaats.

Belangenverstrengeling en integriteit

Een aanzienlijk deel van de bewindhebbers van de VOC vervulde ook een burgemeestersfunctie in het openbaar bestuur. Voor de VOC was deze overlap een voordeel, omdat de overheid zich vanwege die belangenverstrengeling niet met de VOC bemoeide. Maar het was ook een nadeel, want deze *vroede vaders* waren regenten, en niet de kooplieden met de handelsgeest die de VOC nodig had. De Heeren XVII werden paritair uit de bewindhebbers geselecteerd. Zij hadden daarmee dus een dubbelfunctie. Alle 76 bewindhebbers waren gezamenlijk verantwoordelijk voor het beleid van de VOC als geheel en afzonderlijk voor het belang van hun eigen Kamer. Binnen die Kamer hadden ze weer een eigen executieve verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor het uitrusten van de expedities.

Een van de bijzonderste vormen van belangenverstrengeling binnen de VOC was dat de bewindhebbers zelf

Ondernemingsbestuur en aandeelhouders

VOC	21STE EEUW
Het bestuur weigert goede en volledige informatie over de organisatie te verschaffen. Aandeelhouders krijgen geen of onvoldoende inzicht in de boeken en de boekhouding is niet op orde.	Er zijn veel regels om het bestuur van organisaties en de regering te dwingen juiste en volledige informatie te verstrekken. Die regels worden niet altijd nageleefd of soms bewust ontdoken.
Winst uit de onderneming wordt naar het oordeel van de geldschietters onvoldoende uitgekeerd en opgepot in de onderneming.	Profit van ondernemingen wordt volop uitgekeerd door dividend en nog meer door inkoop van eigen aandelen. Soms zelfs bij overheidssteun of als de onderneming verlies leidt.
De geldschietters hebben geen of te weinig invloed op de koers van de onderneming.	De aandeelhouders hebben zeer veel invloed op de onderneming, ten koste van andere stakeholders.
De bestuurders kijken vooral naar hun eigen belang en niet naar het belang van de onderneming.	Er zijn ook nu bestuurders die hun eigen belang laten prevaleren.

goederen van de VOC mochten kopen en verkopen met winst voor zichzelf. Door met de voorraden te spelen en soms zelf, soms de VOC zaken te laten doen, konden de heren zich op allerlei manieren verrijken ten koste van de VOC en de participanten. Het Octrooi, dus de *license to operate* van de overheid voor de VOC, sloot dit niet uit en bevorderde het monopolie.

In Azië was zelfverrijking en corruptie een groot probleem. Zeker in de achttiende eeuw nam deze corruptie binnen de VOC grote vormen aan. Het bestuur van de VOC deed er niets aan. Er werden wel in 1692 voorgangers van *compliance officers* aangesteld, maar deze *impedente fiscaals* werden op grote schaal belemmerd in hun onderzoek en hun rapportages werden soms onderweg tegengehouden.

Administratie en verantwoording

Een groot deel van de uitspraken van de huidige Ondernemingskamer gaat over het niet op orde hebben van de financiële administratie en het niet of te laat vaststellen van jaarrekeningen. De Ondernemingskamer had bij de VOC zijn hart kunnen ophalen. Bijna twee

eeuwen lang was de boekhouding van de VOC als concern niet op orde. Dat kwam voor een deel omdat er geen centrale boekhouding was, maar afzonderlijke administraties per Kamer zonder consolidatie.

Door het ontbreken van concernbrede financiële gegevens hadden de bewindhebbers geen inzicht in hoe de VOC ervoor stond. Maar als ze dat inzicht wel hadden gehad, dan was hun bereidheid om die informatie te delen en verantwoording af te leggen, gering geweest. Zolang het financieel goed ging met de VOC en er geld genoeg was, maakte niemand zich daar druk om. Maar toen het in de tweede helft van de achttiende eeuw slechter ging, werd de ontbrekende boekhouding wel een probleem.

De VOC pretendeerde een sterk geïnstitutionaliseerde en rationele besluitvorming te hebben, gestoeld op een stevige bureaucratie. Feitelijk was niet het besluitvormingsproces geregeld, maar het onderhandelings- en machtsspel tussen de Kamers en de Heeren XVII. Pieter van Dam was vijftig jaar (!) de advocaat/bestuurssecretaris van de VOC. Aan het eind van zijn carrière beschreef hij, op verzoek van de Heeren XVII, hoe de VOC in elkaar zat en hoe het werkte. Dat manuscript, *Beschrijvinge van de Oost-Indische Compagnie*, moest een naslagwerk voor

Belangenverstrengelingen en integriteit

VOC	21STE EEUW
Vermenging van private en publieke functies.	In Nederland zijn er regels die vermenging verbieden.
Eigen bedrijf runnen, dat concurreert met het bedrijf waar je in dienst bent.	De meeste organisaties hebben daar regels voor, maar er zijn ook situaties, waarin een dergelijke combinatie vanzelfsprekend wordt gevonden.
Zelfverrijking en corruptie, vooral in verre streken.	Komt nog steeds voor.
Geen ingrijpen van de leiding van de onderneming.	Komt nog steeds voor.
De impendente fiscaals konden hun werk niet doen.	Compliance officers worden belemmerd in hun werk of niet serieus genomen.
Rapportages en documenten verdwijnen.	Zowel bij overheid als bij bedrijven komt dit voor.

‘De overheid hield nauwelijks toezicht op de VOC en intervenieerde niet bij misstanden’

★★★★★★★★★★★★★★★★

de bewindhebbers zijn. Het werk was echter zo inzichtelijk en legde zo veel bloot, dat de Heeren XVII besloten het geheim te houden en op te bergen in een gesloten kist in de vergaderzaal van de Amsterdamse bewindhebbers. Het heeft daar bijna een eeuw achter slot en grendel gelegen.

1783 werd een ‘regeringscommissaris’ ingesteld die niet geïnformeerd werd en niets te vertellen had. Het einde van de VOC kwam in 1798 toen de Bataafse Republiek een nieuwe Staatsregeling aannam, waardoor de VOC niet failliet ging en de overheid alle schulden en bezittingen van de VOC overnam.

Machtiger dan de overheid

De VOC had een octrooi van het landsbestuur van De Zeven Provinciën. Als zij overheidshandelingen uitvoerde, deed ze dat formeel als verlengde arm en met volmacht van de overheid. Maar die overheid wist niet wat de VOC uitvoerde. De overheid hield nauwelijks toezicht en intervenieerde niet bij misstanden. Toen in 1717 door een deel van de participanten om overheidsingrijpen werd gevraagd, hield De Zeven Provinciën zich afzijdig. Pas toen het slecht ging met de VOC moest de overheid bijspringen en de schulden overnemen. In

Veel overeenkomsten

In de governance van de VOC en de huidige situatie rond governance blijken veel overeenkomsten te zijn in de mentaliteit en het gedrag van de machthebbers. Zij gebruiken die macht om zich te verrijken, waarbij sommigen er niet voor terugdeinzen om geweld of desinformatie te gebruiken, om te kopen, voorkennis te gebruiken of te frauderen. Dergelijke machthebbers zorgen dat zij de lusten van het ondernemen hebben en andere (de overheid, medewerkers, leveranciers, financiers) de lasten dragen. Governancecodes en wetten

Bedrijfsinformatie en besluitvorming

VOC	21STE EEUW
Geen inzicht in de bedrijfsresultaten van het concern. Concernbreed managementinformatiesysteem ontbreekt.	Er zijn veel regels voor verslaglegging en de meeste organisaties hebben managementinformatiesystemen.
Geen bereidheid om informatie te delen en verantwoording af te leggen.	Gebrek aan bereidheid om informatie te geven en verantwoording af te leggen is ook in de 21ste eeuw wijd verspreid.
Geen rationele besluitvorming maar onderhandelen tussen partijen.	Komt nog steeds op grote schaal voor.
Kritische beschrijving van een insider wordt verborgen gehouden.	Komt regelmatig voor.
Aandeelhouders en toezichthouders worden om de tuin geleid.	Komt regelmatig voor omdat mensen de neiging hebben loze beloften te geven.

‘De participanten klaagden voortdurend over gebrek aan invloed. Ze kregen geen inzicht in de boeken en het dividend werd te weinig en te laat uitgekeerd’

★★

Markt en overheid

VOC	21STE EEUW
De overheid laat het ‘aan de markt over’ en verzuimt in te grijpen.	Na veertig jaar heilig geloof in ‘de markt’ gaan er stemmen op voor meer overheidsregulering.
Het bedrijf is machtiger dan de overheid, die geen grip heeft op het bedrijf.	Veel internationale ondernemingen zijn machtiger dan de overheden.
Zolang het goed gaat met de onderneming gaan de winsten naar de aandeelhouders. Als het slecht gaat, moet de overheid de schulden overnemen.	In de 21ste eeuw is dit de standaardpraktijk geworden voor organisaties, die <i>to big to fail/fail</i> zijn.
De overheid krijgt tegenover die schuldensanering geen echte invloed op de onderneming.	Zodra organisaties door de overheid gered zijn, willen ze zo snel mogelijk van de overheidsbemoediging af en vice versa.

waren er in 1600 niet zo veel. Nu is er veel (inter) nationale wetgeving, er zijn governancecodes, gedragscodes en zelfs voorafgaande toetsing van bestuurders. Ook zijn we ons meer bewust van de risico's van belangenverstrengeling. Vier eeuwen na de VOC is nog steeds duidelijk dat al die regels uiteindelijk onvoldoende helpen om slechte bestuurders en machthebbers tegen te houden of om te voorkomen dat ze de regels aanpassen om aan de macht te blijven.

Literatuur

Gaastera, Femme S. (2009). *Geschiedenis van de VOC, Opkomst, bloei en ondergang*. Walburg Pers, Zutphen.

Fentrop, Paul M.L. (2002). *Ondernemingen en hun aandeelhouders sinds de VOC, corporate governance 1602-2002*. Prometheus, Amsterdam.

Stapel, F.W. et al (1927-1954). *Pieter van Dam's Beschryvinge van de Oostindische Compagnie 1639-1701*. Amsterdam.

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (2000). *VOC-glossarium verklaringen van termen, verzameld uit de rijks geschiedkundige publicatiën die betrekking hebben op de Verenigde Oost-Indische compagnie*. KNAW, Amsterdam.