

De OR als toezichthouder

Door: Marcel Reijnen¹, DEPIJL medezeggenschap; www.depijl-mz.nl

Inleiding.

De laatste jaren staat de rol van toezichthouder over de organisatie sterk (negatief) in de belangstelling. We hebben recent de bankencrisis gehad, daarvoor speelden de crises bij AHOLD en Enron en eind oktober 2014 rapporteerde de parlementaire enquêtecommissie haar bevindingen over het financiële wangedrag van de afgelopen jaren bij de woningcorporaties. Bij deze enquête is ook de rol van de toezichthouders sterk onder de loep genomen. Deze blijken behoorlijk wat steken te hebben laten vallen. Zij verschuilen zich veelal achter het feit dat zij niet op de hoogte waren van de misstanden, want de directie had hen niet of onjuist geïnformeerd. De "Raden van commissarissen blijken vaak niet professioneel, deskundig en kritisch genoeg" en "De raad van commissarissen treedt in bijna alle gevallen te laat – of in het geheel niet – corrigerend op" ² schrijft het rapport daarover. De toezichthouder heeft niet voldoende gedaan om geïnformeerd te zijn, door zelf naar informatie op zoek te gaan en heeft gefaald in het geven van tegenkracht.

Waar kan een raad van toezicht te rade gaan om andere informatie over de onderneming te verkrijgen dan van de directie? Als eerste dient zich dan de ondernemingsraad aan. Dit is het andere interne toezichthoudende orgaan, ook al wordt dat vaak zo niet gezien. Ook door zichzelf niet. Medezeggenschap in de 21ste eeuw moet volgens mij inhouden dat dat verandert. Dit is daadwerkelijke nieuwe medezeggenschap.

Het is natuurlijk niet zo dat geen enkele toezichthouder zich goed informeert. Er zijn genoeg voorbeelden waarbij de RvC/RvT zich wel laat informeren door de OR en er zijn ook voorbeelden waarbij de RvC/RvT samen met de OR optrekt. Bij Corus en Organon hebben de RvC en de (C)OR samen een zaak bij de Ondernemingskamer aangespannen om de reorganisatie- en sluitingsbesluiten van de buitenlandse moeder aan te vechten.

Wat is een toezichthouder?

Een toezichthouder is iemand die waakt over het gedrag en het handelen van anderen. De toezichthouder zorgt voor die ander en behoedt hem of haar voor gedrag dat niet aan bepaalde normen voldoet. (vrij naar Van Dale). Corporate governance gaat in dit verband over het controleren van het gedrag, de normen, de waarden en de resultaten van de macht. En die ligt bij het bestuur van de onderneming (directie en management).

¹ Met dank aan Paul Pieterse van het CBS voor zijn constructieve commentaar.

² Tweede kamer der Staten Generaal, Parlementaire enquête woningcorporaties, 2014

DEPIJL

MEDEZEGGENSCHAP

De OR als toezichthouder

Voor elke toezichthouder is het dus van belang dat er normen, waarden en afspraken zijn vastgelegd waarlangs het handelen van degene waarop toegezien wordt kan worden afgemeten.

De toezichthouder speelt zijn rol in de governance (goed 'Nederlands' voor besturen) van de onderneming. De andere partijen die daarin een rol spelen zijn: de directie, het management, de medewerkers en de samenleving. Besturen van de onderneming moet in het belang van het goed functioneren van de onderneming worden uitgeoefend. Dit is een essentiële voorwaarde voor goede besluitvorming in de onderneming.

De directie en het management zorgen voor de interne sturing op lange respectievelijk korte termijn. Misstanden naar de samenleving worden aangepakt door controlerende instanties als AFM, OPTA, Voedsel en Warenautoriteit e.d. en uiteindelijk de rechter. Deze externe organisaties zijn gericht op naleving van wet en regelgeving. De RvC/RvT zorgt voor interne controle op het gedrag van directie en management en zorgt voor een gezonde onderneming op de lange termijn. De toezichthouder is ook verantwoordelijk voor de sturing van de onderneming, want heeft de bevoegdheid de directeur te benoemen. Daarnaast is de toezichthouder ook een adviseur van de directie. De toezichthouder komt dan in de spagaat terecht dat hij enerzijds als adviseur mee leeft met de directie en ze met raad en daad ter zijde staat, maar anderzijds een kritische blik moet hebben op het handelen van de directie. Daar blijkt het vaak mis te gaan.

Raad van Commissarissen

Deze raad is ingesteld om toezicht te houden op het handelen van de directie aan de hand van de statuten van de onderneming, zodat deze in het belang van de onderneming en de vennootschap in de breedste zin handelen. Zij doen dit vanuit het gezichtspunt van de aandeelhouders in het bedrijf.

De RvC heeft een onafhankelijke positie evenals de OR. De OR heeft vaak in de CAO ook de bevoegdheid gekregen een lid van de RvC voor te dragen. Bij een structuurvennootschap³ geldt, volgens artikel 158 van boek 2 van het Burgerlijk wetboek, dat de OR 1/3 van de leden van de RvC voor benoeming mag voordragen. De RvC kan zo ook het werknemersbelang enigszins waarborgen.

Raad van Toezicht

In een publiek-private organisatie, zoals de zorg, het onderwijs en woningcoöperaties heet het toezichthoudende orgaan een Raad van Toezicht (of Raad van Commissarissen). Deze Raad vertegenwoordigt de belangen van de overheid en andere maatschappelijke organisaties. Afhankelijk van de soort organisatie hebben ook belangengroepen een voordrachtsmogelijkheid voor de RvT, bij een

³ Een organisatie die 3 jaar aan de volgende regels heeft voldaan is een structuurvennootschap: Balanskapitaal > €16.10⁶; Er is een OR; meer dan 100 werknemers.

DEPIJL

MEDEZEGGENSCHAP

Toezicht op het ondernemingsbestuur en de rol van de OR: gewenst en mogelijk?

woningcoöperatie bijvoorbeeld de huurders. Dit volgt dan uit regelgeving, governance code en/of cao. Dit is meestal in een reglement geregeld. De OR wil hier nog wel eens buiten de boot vallen als partner om kandidaten voor te dragen. Een OR die zijn strategische rol serieus neemt zal hier een voordrachtsmogelijkheid willen claimen.

De OR als toezichthouder

De OR is ingesteld voor ... het goed functioneren van de organisatie in al haar doelstellingen... (art. 2 WOR) en ziet daarmee dus toe op dat functioneren van de organisatie. In dat opzicht is een OR te beschouwen als een toezichthouder. Door de onafhankelijke overlegpositie van de OR, inclusief de bevoegdheid tot eigen initiatief (art. 23 WOR), de plicht van de ondernemer advies te vragen over belangrijke besluiten aangaande de bedrijfsvoering (art. 25 WOR) en de benoeming of ontslag van een bestuurder en door het recht instemming te verlenen aan sociale regelingen wordt de toezichthoudende rol van de OR ook wettelijk gegeven.

De OR die een toezichthoudende rol wil spelen zal zich moeten opstellen als een partij die gericht is op de lange termijn en zal zich daarom met strategische zaken bezig houden. Dat kan ook prima, want de OR heeft in de WOR een onafhankelijke positie gekregen en staat buiten de lijnorganisatie en kan dus zelf bepalen waar hij zijn energie in steekt. Het vergt uiteraard wel een keuze van de OR en een mentale omschakeling van de leden om zich als toezichthouder op te stellen. Veel ondernemingsraden gedragen zich nog als een klassieke OR die vooral intern met operationele problemen en sociale regelingen bezig is. Dit zijn weliswaar belangrijke zaken voor de medewerkers, maar vaak niet wezenlijk voor de toekomst van de organisatie. Volgens mij doet een klassieke OR zichzelf en zijn organisatie tekort. Deze houding leidt ook meestal niet tot een gelijkwaardige dialoog met de bestuurder.

	OR 21 ^{ste} eeuw	Klassieke OR
focus	Lange termijn	Korte termijn
aandacht	Strategische zaken	Operationele zaken
dossiers	Toekomst onderneming Baanzekerheid Inkomen Persoonlijke ontwikkeling Organisatie inrichting en cultuur	Catering ARBO Werkkostenregeling fietsregeling roosters
belang	Groot	Klein
effect	Blijkt niet direct.	Direct zichtbaar voor de achterban.

Als de OR zich als toezichthouder gaat opstellen, bedenk dan dat ook de OR aan

DEPIJL

MEDEZEGGENSCHAP

De OR als toezichthouder

dezelfde kwalen kan gaan lijden als de RvC of RvT. De OR moet een kritische blik op strategisch niveau kunnen ontwikkelen. De OR is echter ook een adviesorgaan en denkt vanuit die rol soms teveel mee met de directie. Redelijke dwarsliggers in de OR kunnen daarbij goede diensten bewijzen. Zij helpen de OR niet in een tunnelvisie te belanden en kunnen daarmee ook directie en toezichthouder helpen niet in een tunnelvisie terecht te komen.

Het perspectief van de OR op strategisch niveau kan dan gericht zijn op het lange termijn belang van onderneming en de medewerker. Een gezonde onderneming is in het belang van de medewerkers als dit leidt tot continuïteit van werk. De medewerker moet duurzaam inzetbaar blijven en zal gemotiveerd en gezond moeten kunnen blijven werken, binnen of, buiten de huidige organisatie, als de werkgelegenheid op de tocht komt of eigen ambities niet kunnen worden waargemaakt.

In tegenstelling tot de andere toezichthouders heeft de OR geen bestuursverantwoordelijkheid, maar slechts een adviesverantwoordelijkheid. De OR kan dus niet bestuurlijk aansprakelijk gesteld worden. Dat maakt de verantwoordelijkheid van de OR iets lichter.

Waarop ziet een toezichthouder toe?

RvC

Zoals hierboven betoogd ziet een toezichthouder toe op de normen, waarden en afspraken die met elkaar gedeeld worden. In een commercieel bedrijf maakt de RvC afspraken met de directie over verwachte resultaten en de manier om die te bereiken. Dit zullen veelal resultaten zijn die te maken hebben met winst (dividend) of aandeelhouderswaarde. Aangezien de RvC de belangen van de aandeelhouders behartigt. De RvC zal met de directie afspraken maken over de gewenste strategie om deze resultaten te behalen.

Het probleem is dat veel RvC's vanuit dit belangenperspectief niet breed genoeg kijken en maatregelen afspreken die rechtstreeks op het doel afgaan. Dit werkt echter op de lange termijn averechts en ondermijnt de continuïteit⁴. De focus ligt dan bij de toezichthouder teveel op korte termijn winst, zoals aandeelhouderwaarde. Deze is op korte termijn prima te verbeteren door bezuinigingen aan te kondigen en uit te voeren. Kostenbesparing is echter het tegenovergestelde van investeren voor resultaten op de lange termijn. Dat gebeurt dan dus ook niet meer. Een gedeelte van de economische crisis waar wij ons nu in bevinden is zeker toe te schrijven aan het gedrag van bestuurders die niet werden tegengesproken. Goed bestuur is gebaat bij goede oppositie! Ook in het bedrijfsleven.

RvC's laten zich vaak slechts informeren door de directie die dan alle ruimte heeft de informatie rooskleurig voor te stellen. De directie heeft er ook een groot belang bij de zaken rooskleurig voor te stellen, want hun bonus hangt ervan af. Veel toezichthouders

⁴ John Kay: *Obliquity, Why Our Goals Are Best Achieved Indirectly*. Profile Books, 2011

DEPIJL

MEDEZEGGENSCHAP

Toezicht op het ondernemingsbestuur en de rol van de OR: gewenst en mogelijk?

zitten bovendien in hetzelfde 'old-boys' netwerk als de bestuurders. Toezichthouden is nog vaak een erebaantje waarbij leden van dit netwerk wederzijds op elkaar toezicht houden. Echte kritiek is dus niet de bedoeling!

Door bovenstaande oorzaken ontstaat vaak een tunnelvisie bij alle betrokken partijen. Beeldbevestigende informatie wordt gezien en beeld ondermijnende informatie wordt gebagatelliseerd of genegeerd.

RvT

In semipublieke organisatie zien we hetzelfde ontstaan bij raden van toezicht (RvT). Het probleem bij semi publieke organisaties is echter dat daar minder duidelijke resultaat-afspraken te maken zijn. Het gaat namelijk niet om winst, maar om het realiseren van maatschappelijke doelen. Dat maakt de informatiebehoefte van een RvT soms nog complexer. Toezicht vanuit alleen verhalen van de directie is nog lastiger dan in een commerciële onderneming. Veel RvT-leden komen uit het maatschappelijke veld waarin de organisatie zich beweegt en ook daar zijn 'old-boys' netwerken actief. Bij veel semipublieke organisaties, zoals de zorg, universiteiten e.d. schuiven (ex-)politici elkaar baantjes toe, zowel in bestuur als RvT.

Sinds in de semipublieke sector ook met bonussen gewerkt wordt heeft ook hier de directie veel belang bij het zo mooi mogelijk voorstellen van de informatie aan de RvT. De parlementaire enquête bij de woningcorporaties illustreert dit mooi.

OR

De ondernemingsraad ziet ook toe op de doelstellingen van de onderneming, maar zal vooral kijken naar de resultaten voor de continuïteit en werkgelegenheid en het lange termijn belang voor de medewerker. Vanuit professioneel oogpunt kijkt een OR ook wel naar de kwaliteit van de dienstverlening.

Ook de ondernemingsraad maakt afspraken met de directie. Deze gaan vooral over de bedrijfsvoering en de sociale regelingen. De ondernemingsraad kijkt daardoor vaak te veel naar binnen en is teveel gericht op het behouden van verworven rechten en bestaande gedragingen en onderkent soms te weinig de noodzaak om te veranderen. De OR heeft echter wel veel inzicht in hoe de doelen van de onderneming worden nagestreefd. De OR heeft bovendien een heel goed inzicht in het daadwerkelijk functioneren van de directie.

Er kan een spanningsveld gaan ontstaan tussen de adviesrol van de OR en de toezichthoudende rol. In de adviesrol kan het gebeuren dat de OR gaat meedenken met de directie aan de realisatie van afgesproken doelen en aan kritisch vermogen inboet. Dit spanningsveld is te ondervangen door ook in de rol van adviseur onafhankelijker te opereren. Reageer niet op voorstellen van de directie en lees nooit een adviesaanvraag of ander inhoudelijk stuk, voordat de OR eerst zelf een beeld heeft gevormd van het probleem, zijn belangen en gewenste oplossing. Als de OR terug kan vallen op eigen inzichten kan daarop altijd teruggegrepen worden bij het toezien op de uitvoering door de directie.

DEPIJL

MEDEZEGGENSCHAP

De OR als toezichthouder

Het grootste probleem voor een ondernemingsraad om zijn toezichthoudende rol goed te spelen is volgens mij de spanning tussen het werknemerschap van de leden, dat ondergeschiktheid impliceert, en een gelijkwaardige en onafhankelijke rol die nodig is voor goed toezichthouderschap. Deze mentale spagaat is voor veel OR leden niet gemakkelijk en sommige bestuurders maken deze spagaat er niet makkelijker op door OR leden in hun werknemersrol op OR werk aan te spreken.

Hoe vult de OR zijn toezichthoudende rol in?

Strategie en visiediscussie

Allereerst zal de OR ook op strategische vraagstukken een eigen visie moeten ontwikkelen. Daarbij gaat het om de richting van de organisatie. Wat zien we gebeuren in de samenleving waar we last of gemak van gaan hebben? Waar ligt onze kracht als organisatie en wat gaan we wel ontwikkelen en doen en wat niet (meer)? De OR zal voor zichzelf op deze vragen een antwoord moeten geven om als gelijkwaardig partner de discussie met de directie en de RvC/RvT aan te kunnen gaan. In een cursus kan de OR werken aan deze strategische visie. Daar zijn verschillende instrumenten voor, zoals een SWOT analyse en meer creatieve methodes. Daarbij moet de OR niet zijn belangrijkste meerwaarde uit het oog verliezen, namelijk zijn kennis van het intern functioneren van de organisatie. De OR moet ook een visie vormen op de rol van de medewerkers in de organisatie. Kunnen deze de uitdagingen aan en wat betekenen die voor inzet en kwaliteiten van medewerkers? Welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld om succesvol te zijn? Uit zo een cursus komt dan een beleidsplan voort waarin de strategische, tactische en operationele vraagstukken met elkaar in verband worden gebracht.

Dit beleidsplan kan dan met zowel directie als RvC/RvT worden besproken. De visie en de keuzes van de OR zullen anders zijn dan van directie en toezichthouder. Misschien is de visie ook minder sterk onderbouwd, maar daar gaat het niet om. Het gaat er om dat er een discussie ontstaat en daarmee een veel breder beeld met elkaar, waardoor er betere besluiten kunnen worden genomen over de activiteiten van de onderneming en de gewenste resultaten. Betere besluiten die ook de lange termijn belangen van de medewerkers dienen, zoals aandacht voor levenslange inzetbaarheid, hanteerbare werkdruk en gezonde beloningsverhoudingen. De OR heeft recent het recht gekregen inzicht in de beloningsverhoudingen te krijgen. Aan dat inzicht heb je natuurlijk alleen wat als je er ook iets mee gaat doen.

Als OR, directie en toezichthouder een goede discussie over de visie en richting hebben gevoerd, dan kan de richting ook een keuze zijn waar de OR achter kan staan en op kan toezien. Dat laatste ontbreekt bij de OR vaak en is essentieel voor een toezichthouder. Vaak laat de OR los op het moment dat het advies gegeven is. De rol van toezichthouder begint dan echter pas.

Een visiediscussie kan ook heel zinvol ingezet worden om informatie te verkrijgen over toekomstplannen, waarover in alle talen gezwegen wordt. Als een OR zijn eigen visie

DEPIJL

MEDEZEGGENSCHAP

Toezicht op het ondernemingsbestuur en de rol van de OR: gewenst en mogelijk?

aan de achterban presenteert en daarin zaken opneemt, waarvan de OR weet of vermoed dat de directie of toezichthouder die richting niet uit willen, dan zal de directie er alles aan doen om de OR te overtuigen dat het voorstel van de OR niet zo'n goed idee is. De benodigde informatie wordt de OR zo op een presenteerblaadje aangeleverd.

Voor meer informatie over de strategische rol van de OR en praktische tips verwijst ik naar het boekje '[OR en Strategische vraagstukken](#)'⁵

Tactiek

Strategische keuzes moeten vertaald worden in beleid in de organisatie, zoals het organisatie-, personeels-, marketing-, financieel- en informatiebeleid om de belangrijkste te benoemen. Het beleid op deze vlakken moet passen bij de strategische keuzes die gemaakt zijn. Op grond van strategische keuzes zullen organisatieonderdelen versterkt moeten worden en andere misschien afgestoten. In het personeelsbeleid zal moeten worden vastgelegd hoe de organisatie het personeel krijgt dat nodig is de toekomst aan te kunnen. Dit betekent het uitwerken van het opleidings-, aanname-, doorstroom- en uitstroombeleid en de regelingen daaromheen. Dit zijn de traditionele velden waarop de OR zijn advies- en instemmingsrecht gebruikt. Hier zien de meeste ondernemingsraden dan ook vrij goed toe op gemaakte afspraken met de directie. Op de andere beleidsvelden, zoals financieel-, marketing- en informatiebeleid zijn ondernemingsraden vaak minder alert. Voor het goed functioneren van de organisatie zijn echter ook deze onderdelen van de tactiek zeer belangrijk. Dat OR-en op deze onderdelen minder alert zijn heeft veel te maken met een gebrek aan kennis en inzicht op deze onderwerpen. Een OR die een toezichthoudende rol wil spelen zal zich ook op deze onderwerpen moeten ontwikkelen en/of externe kennis en ondersteuning inhuren.

Operatie

Een bedrijf bereikt geen resultaten als er niet ook gewoon gewerkt wordt. Klanten, cliënten of burgers moeten bediend worden, producten moeten gemaakt worden, de administratie moet gevoerd worden e.d. De prachtigste plannen lopen vaak stuk op de uitvoering. De werkdruk is te hoog en er is geen tijd om het goed te doen en vervolgens wordt de werkdruk nog hoger, omdat er wel altijd tijd moet zijn om het over te doen. Afdelingen werken langs elkaar heen en medewerkers krijgen de middelen niet om hun werk goed te doen..... Zo zijn er vele praktische problemen die de weg tussen droom en daad belemmeren.

De OR is bij uitstek het orgaan dat zicht heeft op de vele belemmeringen in de praktijk. Ook dit is toezicht! Gebeurt echt wat we met elkaar hebben afgesproken en gebeurt dat goed.

⁵ drs. Marcel Reijnen en dr. Mr. Steven Jellinghaus: *OR en strategische vraagstukken*. Kluwer OR Praktijk reeks; 2014.

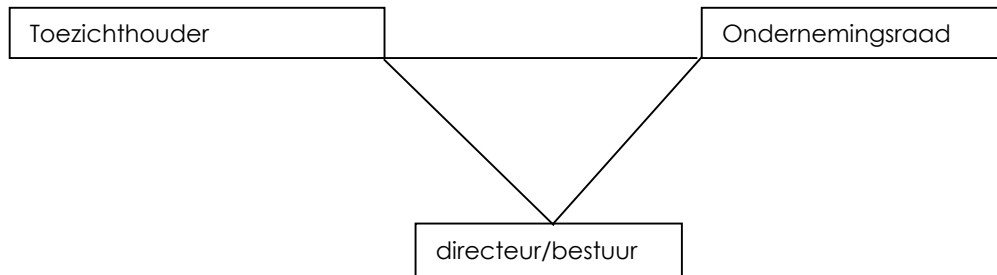
DEPIJL

MEDEZEGGENSCHAP

De OR als toezichthouder

Driehoeksrelatie

Doordat de ondernemingsraad niet alleen met de directeur te maken heeft, maar ook met een toezichthouder ontstaat tussen deze drie partijen een machtsdriehoek, waarin verschillende coalities mogelijk zijn:



- Toezichthouder en (centrale)ondernemingsraad tegenover de directie, bijvoorbeeld bij het beloningsbeleid van het bestuur, prestige-investeringen of slecht functionerende bestuurder;
- Toezichthouder en bestuur tegenover de ondernemingsraad, bijvoorbeeld bij grote reorganisaties of bij conflicterende belangen van de werknemers tegenover de doelgroep van de onderneming (huurders, patiënten o.i.d.);
- Bestuur en ondernemingsraad tegenover de toezichthouder/moederbedrijf, bijvoorbeeld bij een bod op de aandelen

Als dit alle drie mogelijk is, is er sprake van een gezonde machtsbalans. De OR kan dan de toezichthouder scherp houden door deze van andere informatie en gezichtspunten te voorzien, zoals het feitelijk tactisch en operationeel functioneren van de organisatie. Zo kan de toezichthouder ook de OR scherp houden, door de juiste vragen te stellen. Als er bovendien gewerkt wordt aan een meer professionele en minder persoonlijke verhouding tussen bestuur en toezichthouder, ontstaat met elkaar een systeem van gezonde corporate governance. De OR zal deze rol dan wel op moeten pakken.

De mogelijkheid voor contact is ook expliciet in de WOR en het burgerlijk wetboek opgenomen. Artikel 24 van de WOR verplicht de commissarissen bij de algemene gang van zaken bespreking aanwezig te zijn, de commissarissen moeten ook verschijnen bij de bespreking van een advies. Dit wordt echter vaak vergeten. Hiermee is dus de relatie met de RvC geregeld. Of deze relatie daadwerkelijk tot stand komt is afhankelijk van de wil van betrokken partijen. De bestuurder stelt het soms niet op prijs als de OR contact opneemt met de RvC. Vanuit het perspectief van de bestuurder heel begrijpelijk, want hij wordt daar kwetsbaarder van.

Een strategische OR neemt in het contact met de RvC zijn eigen verantwoordelijkheid. In het belang van het goed functioneren van de onderneming doet ook een RvC of RvT er goed aan de contacten met de OR warm te houden.

DEPIJL

MEDEZEGGENSCHAP

Toezicht op het ondernemingsbestuur en de rol van de OR: gewenst en mogelijk?

Conclusie

De OR van de 21^{ste} eeuw is een toezichthouder die het hele plaatje overziet en daarmee van onschatbare waarde voor de toekomst van elke onderneming. Het is aan de OR deze rol op te eisen. Bij een volgende parlementaire enquête zouden ook OR-voorzitters voor de commissie moeten kunnen verschijnen om te melden hoe zij hun verantwoordelijkheid genomen hebben directie en toezichthouders te informeren en te adviseren over het functioneren van de organisatie. Pas dan is de OR daadwerkelijk een toezichthouder.

Ondernemingsraden die deze rol willen oppakken zullen zich in deze rol willen ontwikkelen. Daartoe is coaching nodig om de focus scherp te houden, scholing om de benodigde kennis op te doen, training om de benodigde vaardigheden onder de knie te krijgen en advies in situaties waar het lastig wordt.

Bemoei je met je eigen zaak en wordt een goed toezichthouder!