

# **De rol van de ondernemingsraad bij het toezicht op het ondernemingsbestuur.**

*Meike Bokhorst en Cor van Montfort*

*Verschenen in:*

ORstrategie en beleid, thema 24, 'Toezicht op het ondernemingsbestuur en de rol van de OR: gewenst en mogelijk?', Jan Heijink (red.), 2014, p. 39-43

## **1) Inleiding**

In 2013 werden op een grote publieksbijeenkomst van de SER-commissie Bevordering Medezeggenschap allerlei initiatieven gepresenteerd om medezeggenschap te moderniseren.<sup>1</sup> Veel voorstellen waren gericht op medezeggenschap vanuit een harde kern van OR-leden met een flexibele schil van betrokken medewerkers. Organisaties zoals ABN Amro of Ormit presenteerden nieuwe vormen van medezeggenschap waarbij allerlei deskundigen in de organisatie via digitale werkgemeenschappen of een raad van meedenkers met het bestuur meepraten over de organisatiestrategie. Deze trend van informalisering van de medezeggenschap roept vragen op naar de formele taakstelling van de Ondernemingsraad. Die bestaat niet alleen uit constructief meedenken met het bestuur, maar ook uit het bieden van adequaat weerwerk tegen het bestuur op basis van eigen bevoegdheden. Deze tweede taak kan gemakkelijk verwateren of ondersneeuwen in het streven naar invloed en door de neiging de relatie met leidinggevendenden goed te willen houden.

Bestuurders van semipublieke organisaties kunnen heel veel zelf bepalen zonder noemenswaardig weerwerk vanuit de organisatie. Dat is het beeld dat oprijst uit onderzoeken naar recente ontsporingen bij woningcorporaties, onderwijs- en gezondheidszorginstellingen. Veel van die ontsporingen zijn niet, of niet alleen, te wijten aan bewust malafide gedrag van bestuurders, maar vaak ook aan een gebrek aan tegenspraak tegen al te bevlogen bestuurders. De financiële en maatschappelijke gevolgen van al te daadkrachtig bestuurlijk handelen en falend intern toezicht kunnen aanzienlijk zijn.

---

1

<https://www.ser.nl/nl/actueel/congressen/2013/20131001-medezeggenschap.aspx>

In reactie op de incidenten pleiten onderzoekers en beleidsmakers enerzijds voor strengere regulering (aangescherpt extern toezicht, aansprakelijkheid, ministeriële bevoegdheden) en anderzijds voor meer professionalisering (opleiding, gedragscodes en overleg). Wat volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het huidige beleidsdebat echter nog ontbreekt is de aandacht voor de versterking van interne checks and balances binnen semipublieke instellingen. Als organisaties de interne verantwoording niet goed op orde hebben, zal het vertrouwen op de professionaliteit van de individuele bestuurder al snel omslaan in een blind vertrouwen. En als het interne weerwerk niet goed functioneert, wordt van externe toezichthouders al gauw het onmogelijke gevraagd (WRR 2013). Of om het anders te zeggen: wat intern niet goed geregeld is, valt niet met externe maatregelen te herstellen.

In het recente rapport *Van tweeluik naar driehoeken* heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) daarom een aantal opties verkend voor de versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties in de sectoren wonen, onderwijs en zorg. In het huidige tweeluik-model is de raad van toezicht de primaire tegenspeler van de professionele bestuurders. De raad van toezicht kan op voet van gelijkwaardigheid bestuurders ter verantwoording roepen en ingrijpen bij problemen. Maar de raad van toezicht is niet altijd even tijdig, volledig, direct en onafhankelijk geïnformeerd over knelpunten in de organisatie. De raad van toezicht heeft extra hulp, enerzijds bij het bewaken van de financiële stabiliteit en integriteit van de organisatie en van de kwaliteit van het primaire proces, en anderzijds bij het bewaken van het maatschappelijk draagvlak van de instelling. Daarom is het verstandig ‘derde partijen’ in te schakelen om de bestuurders en leden van de raad van toezicht scherp te houden. In deze bijdrage gaan we nader in op de rol van de ondernemingsraad als derde partij. Hoe kunnen de ondernemingsraad en de raad van toezicht elkaar als tegenmacht voor het bestuur wederzijds versterken?

## **2) Versterking van het bondgenootschap tussen ondernemingsraad en raad van toezicht**

De ondernemingsraad is op papier een belangrijke interne check of het bestuur wel voldoende handelt in dienst van de organisatie. Een jaarlijks gezamenlijk gesprek tussen raad van

bestuur, raad van toezicht en ondernemingsraad is echter onvoldoende om deze driehoeksrelatie (figuur 1) adequaat vorm te geven. Een optie om deze driehoeksrelatie te versterken, zou kunnen zijn om het vaak zwakke of ontbrekende bondgenootschap tussen de ondernemingsraad en de raad van toezicht te verstevigen (Smit en Van Vlimmeren 2010: 38-39). Voor de raad van toezicht kan de ondernemingsraad immers een belangrijke bron van kennis zijn over wat er speelt op de werkvloer. Deze intensievere samenwerking kan op drie manieren gestalte krijgen:

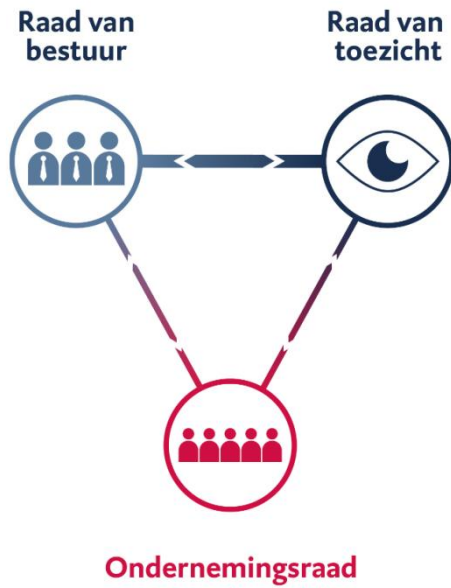
- De ondernemingsraad kan op ad hoc-basis, maar ook meer structureel, met de raad van toezicht informatie en ideeën uitwisselen over de strategie en toekomst van de organisatie.
- De ondernemingsraad kan de mogelijkheid krijgen om rechtstreeks, zonder tussenkomst van de raad van bestuur, zorgen te uiten bij de raad van toezicht en een beroep doen op de toezichthoudende verantwoordelijkheid van de raad van toezicht of vragen om bemiddeling bij conflicten met het bestuur.
- De ondernemingsraad kan het voordrachtrecht voor een deel van de leden van de raad van toezicht beter benutten (GITP 2013).<sup>2</sup>

Daarnaast komen de raad van toezicht en de ondernemingsraad elkaar ook nu al met enige regelmatig tegen, bijvoorbeeld daar waar de OR instemmingsrecht heeft bij reorganisaties en aanpassingen aan het functiegebouw en de bijbehorende functiewaarderingen. Ook heeft de OR recht op informatie over beloningen, inclusief de beloningen van de toezichthouders en de bestuurders. De combinatie van initiatiefrecht, informatierecht en instemmingsrecht maakt de OR in principe tot een krachtig onderdeel in het geheel van checks and balances (figuur 1).

---

2

□ [www.gitp.nl/ondernemingsraad/or-advies/or-vraagstukken-klanten/or-en-toezichthouders.aspx](http://www.gitp.nl/ondernemingsraad/or-advies/or-vraagstukken-klanten/or-en-toezichthouders.aspx). Sinds 2004 is in het Burgerlijk Wetboek (art. 2:158 lid 6) geregeld dat de OR een derde van de zetels van de RvC mag opvullen. Dit wetsartikel geldt echter alleen voor de profitsector. Ondernemingsraden in de not-for-profit-sector hebben ook vaak een voordrachtrecht voor een of meer leden van de raad van toezicht. Dat recht komt voort uit statuten, CAO of andere afspraken. Uit onderzoek van het Nationaal Register uit 2011 bleek dat slechts een derde van de OR-en gebruikmaakt van deze mogelijkheid (Vaknieuws OR Rendement 17 november 2011 [www.rendement.nl/or/nieuws/id6059-or-maakt-weinig-gebruik-van-voordrachtsrecht.html](http://www.rendement.nl/or/nieuws/id6059-or-maakt-weinig-gebruik-van-voordrachtsrecht.html)).



Figuur 1 Driehoek met ondernemingsraad

Werknemers kunnen op deze manier structureel en gestructureerd weerwerk leveren. De ondernemingsraad heeft wettelijk een aantal duidelijke bevoegdheden en de leden genieten bescherming tegenover het bestuur. De meeste ondernemingsraden van grote ondernemingen benutten hun adviesrecht goed, maar maken volgens onderzoek van Van Beurden, Van Ees en Goodijk slechts beperkt gebruik van hun andere bevoegdheden. Dat zijn het initiatiefrecht (artikel 23 WOR), de mogelijkheid tot halfjaarlijkse besprekingen met de raad van toezicht (artikel 24) en de mogelijkheid om extra bevoegdheden te regelen zoals een benoemings- of voordrachtrecht voor een lid van de raad van toezicht (artikel 32 WOR: de ondernemingsovereenkomst).<sup>3</sup> Dat komt omdat de ondernemingsraad onbekend is met die bevoegdheden, of de meerwaarde ervan niet inziet, of omdat hij vooral inzet op goede informele relaties. Belangrijke succesfactoren voor de benutting van ondernemingsraadbevoegdheden zijn een proactieve opstelling van de leden, goed intern functioneren, bereidwilligheid van de bestuurder en een goede onderlinge relatie tussen bestuurder en ondernemingsraad (Van Beurden, Van Ees en Goodijk 2009). De ondernemingsraad moet voldoende expertise hebben om zijn rol te vervullen en te voorkomen dat hij zich laat inpakken door bestuurders. *Empowerment* van de ondernemingsraad is dus

3

□ Niet alle semipublieke instellingen vallen onder de WOR. Zo hebben het primair en voortgezet onderwijs en de publieke universiteiten eigen OR-regelingen met gedeelde medezeggenschap van docenten, leerlingen/studenten en/of ouders.

van groot belang.

Omdat veel ondernemingsraden hun bevoegdheden onderbenutten, is er voor hen meer een rol weggelegd als *fire alarm* dan als *police patrol*. De ondernemingsraad kan samen met het bestuur ervoor zorgen dat er voor werknemers goede mogelijkheden zijn om misstanden aan het licht te brengen en dat werknemers ook bekend zijn met deze mogelijkheden. Werknemers zijn vaak de eersten die misstanden in de organisatie signaleren. Wanneer zij bij hun directe leidinggevenden geen gehoor vinden, kunnen ze zich wenden tot het bestuur. Maar als de melding gaat over het functioneren van de raad van bestuur, kan de raad van toezicht de melding behandelen. Lang niet alle medewerkers zijn op de hoogte van de mogelijkheden om misstanden te melden. Zo bleek uit onderzoek van CNV Publieke Zaak dat bijna 80 procent van de medewerkers in ziekenhuizen niet weet wat de rol van de raad van toezicht is als het om misstanden gaat en kent 75 procent de klokkenluidersregeling voor de zorg niet (CNV Publieke Zaak 2011). Goedwerkende interne kanalen kunnen voorkomen dat individuele werknemers zich gedwongen voelen om als klokkenluider hun verhaal te doen bij inspecties, vakbonden, media of politiek, met alle risico's van dien op beschadiging voor werknemer en organisatie.

### **3) Kwaliteitszetel voor werknemers in de raad van toezicht**

Sinds 2004 is in het Burgerlijk Wetboek (art. 2:158 lid 6) geregeld dat de ondernemingsraad een derde van de zetels van de Raad van Commissarissen mag opvullen. Dit wetsartikel geldt echter alleen voor de profitsector. Ondernemingsraden in de not-for-profit-sector hebben ook vaak een voordrachtrecht voor een of meer leden van de raad van toezicht (de voordrachtscommissaris). Dat recht komt voort uit wetgeving, de statuten, de CAO of uit andere afspraken. Uit onderzoek van het Nationaal Register uit 2011 bleek dat slechts een derde van de ondernemingsraden gebruikmaakt van deze mogelijkheid.<sup>4</sup> De vraag is vooral onder welke voorwaarden zo'n voordrachtrecht wel en niet kan werken?

De voordrachtscommissaris is een vreemd element in het geheel van checks and balances. Hij wordt benoemd op voordracht van de werknemers, maar spreekt in de raad van toezicht niet namens de werknemers. Immers, alle leden van de raad van toezicht handelen zonder last of ruggespraak en in het belang van de organisatie als geheel.

---

4

Vaknieuws OR Rendement 17 november 2011 [www.rendement.nl/or/nieuws/id6059-or-maakt-weinig-gebruik-van-voordrachtsrecht.html](http://www.rendement.nl/or/nieuws/id6059-or-maakt-weinig-gebruik-van-voordrachtsrecht.html).

De toegevoegde waarde van een voordrachtcommissaris ligt dus niet in directe belangenbehartiging, maar vooral in het feit dat er iemand in de raad van toezicht zit met een scherp oog voor, en goede kennis van werknemerswensen. De figuur van de voordrachtcommissaris biedt ook een laagdrempelige mogelijkheid voor de raad van toezicht om contact te zoeken met de ondernemingsraad en andersom. Daarbij moet er wel voor worden gewaakt dat de voordrachtscommissaris zich als enige binnen de raad van toezicht met werknemerszaken bezighoudt. Het moet geen ‘vreemde eend in de bijt’ worden (Stichting MNO, 2012). Ook op dit punt is de raad van toezicht als geheel verantwoordelijk. Periodiek overleg met de ondernemingsraad dient dan ook bij voorkeur met de voltallige raad van toezicht plaats te vinden.

#### **4) Slot**

In deze bijdrage stond de vraag centraal hoe de ondernemingsraad en de raad van toezicht elkaar als tegenmacht voor het bestuur wederzijds kunnen versterken. De WRR constateert dat de raad van toezicht bij de uitoefening van zijn taak vaak wel wat hulp kan gebruiken van ‘derde partijen’. De ondernemingsraad is op papier een krachtige partij in het geheel van checks and balances. De kennis en kunde in de ondernemingsraad kan dan ook van grote waarde zijn voor de raad van toezicht. Daarom is het van belang om het contact tussen de ondernemingsraad en de raad van toezicht zo laagdrempelig mogelijk te maken. Dat begint ermee dat de raad van toezicht zelf het initiatief neemt tot contact en niet wacht op initiatief van de ondernemingsraad. Voor de ondernemingsraad is de stap naar de raad van toezicht immers vaak een hoge drempel die pas genomen wordt als er hardnekkige problemen met de bestuurder zijn. De potentiële rol van de ondernemingsraad kan echter veel beter benut worden. Wat daarbij kan helpen is bijvoorbeeld een open uitwisseling van informatie (notulen van de raad van toezicht die standaard naar de ondernemingsraad gestuurd worden en omgekeerd) of het regelmatig in adviserende zin betrekken van de ondernemingsraad bij de besluitvorming over de strategie en toekomst van de organisatie door de raad van toezicht.

Alleen dan kan de ondernemingsraad de raad van toezicht informeren én scherp houden. De gemeenschappelijke kracht van de ondernemingsraad en de raad van toezicht als onderdelen in het geheel van checks and balances wordt daarmee meer dan de optelsom van beide onderdelen

afzonderlijk.

## **Literatuur**

Beurden, P. van, H. van Ees en R. Goodijk (2009) *Gebruik, niet-gebruik of onderbenutting? Onderzoek naar de mogelijke onderbenutting van bevoegdheden en mogelijkheden door de (centrale) Ondernemingsraad in grote Nederlandse ondernemingen*, i.o.v. Ministerie van szw.

Smit, H. en I. van Vlimmeren (2010) 'Samenwerking ondernemingsraad en raad van commissarissen, een sterk koppel', *Medezeggenschap*, 21, 3: 38-39.

Stichting MNO (2012) *Naar nieuwe omgangsvormen. Voor raad van commissarissen en medezeggenschap*. White paper opgesteld door de Stichting MNO.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014) *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

## **Over de auteurs:**

dr. A.M. (Meike) Bokhorst

Dr. Meike Bokhorst is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zij is een van de auteurs van de WRR-rapporten *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* (2013) en *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties* (2014). Zij is gepromoveerd aan de Universiteit van Tilburg op het proefschrift *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de werkgever naar zeggenschap en gezag*. Hiervoor heeft zij

gewerkt als onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer en als programmasecretaris Bruikbare rechtsorde op de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie. Meike Bokhorst studeerde filosofie en journalistiek in Groningen en politicologie aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden.

prof.dr. C.J. (Cor) van Montfort

Prof.dr. Cor van Montfort was als *visiting professor* verbonden aan de WRR. Hij is een van de auteurs van het WRR-rapport *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties* (2014). Verder bekleedt hij aan de Universiteit van Tilburg de leerstoel 'goed bestuur bij publiek-private arrangementen'. Vanuit die leerstoel doet hij onderzoek naar woningcorporaties en naar publiek-private samenwerking op watergebied. Tot slot is hij werkzaam als projectleider bij de Algemene Rekenkamer. Daar is hij verantwoordelijk voor onderzoek naar de bekostiging van het Voortgezet Onderwijs en de (mede)coördinator van het vastgoedprogramma.