

## 10 | Bestuur en toezicht in de coöperatieve onderneming

*Ruud Galle*

Het onderwerp van dit hoofdstuk is de bestuurlijke inrichting van de coöperatie, alsmede het besturen daarvan, en het toezicht daarop, in relatie tot het specifieke karakter van deze rechtspersoon.<sup>1</sup>

### 1. Het wettelijke coöperatiebegrip

Discussies over onderwerpen rondom de coöperatie – zoals over de bestuurlijke inrichting, de financiering, of de ledenbinding – lopen nogal eens uit op een gedachtewisseling over wat nu eigenlijk een coöperatie is. Voor de jurist is dit verwonderlijk daar immers de coöperatie door de wetgever wordt omschreven. Bovendien, deze wettelijke omschrijving – artikel 53 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is in vergelijking met de omschrijving van alle andere Nederlandse civielrechtelijke rechtspersonen, omdat er verschillende materiële bestanddelen worden opgesomd, bepaald zeer inhoudsvol.

De wetgever heeft voorzien in betrekkelijk korte omschrijvingen van de rechtspersonen, waarbij de wijze van vergaren van kapitaal en het al dan niet hebben van een achterban – die in het geval zij wel bestaat is samengesteld of uit leden, of uit aandeelhouders – bepalend is. De wetgever schrijft niet het doel van de rechtspersoon voor. Bij de coöperatie is dit evenwel anders. De wettelijke omschrijving luidt als volgt:

1. *De coöperatie is een bij notariële akte als coöperatie opgerichte vereniging. Zij moet zich blijkens de statuten ten doel stellen in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten, anders dan van verzekering, met hen gesloten in het bedrijf dat zij te dien einde te hunnen behoeve uitoefent of doen uitoefenen.*
2. (-)
3. *De statuten van een coöperatie kunnen haar veroorloven overeenkomsten als die welke zij met haar leden sluit, ook met anderen aan te gaan; hetzelfde geldt voor de statuten van een onderlinge waarborgmaatschappij waarbij iedere verplichting van leden of oud-leden om in de tekorten bij te dragen is uitgesloten.*
4. *Indien een coöperatie of een onderlinge waarborgmaatschappij de in het vorige lid bedoelde bevoegdheid uitoefent, mag zij dat niet in een zodanige*

<sup>1</sup> Dit hoofdstuk is een korte samenvattende bewerking van de hoofdstukken 1.1. en 1.2. van het Handboek Coöperatie van prof.dr.mr. Ruud C.J. Galle, red. 2<sup>de</sup> druk 2011, Convoy Uitgevers.

*mate doen, dat de overeenkomsten van de leden slechts van ondergeschikte betekenis zijn.*

Uitsluitend voor de coöperatie en voor het Europees Economisch Samenwerkingsverband (hierna: EESV) wordt het doel door de wetgever bepaald. Dit doel is te voorzien in stoffelijke – lees: economische – behoeften van de leden. De wetgever geeft ook aan hoe dit doel moet worden nagestreefd, namelijk doordat de coöperatie met haar leden overeenkomsten sluit in het bedrijf dat zij – de coöperatie – ten behoeve van de leden uitoefent of doen uitoefenen. Er dient derhalve een onderneming te worden gedreven en er dient sprake te zijn van economische interactie tussen de coöperatie en haar leden. Op het wettelijke vereiste dat die interactie vorm moet krijgen door het sluiten van overeenkomsten is veel kritiek geuit; veelal vindt die interactie plaats uit hoofde van het lidmaatschap en niet ingevolge afzonderlijk te sluiten overeenkomsten.

Voor de wetgever heeft de coöperatie in beginsel een besloten karakter. Echter, de leden 3 en 4 van deze bepaling staan toe dat dit besloten karakter beperkt wordt doorbroken; er mag, mits statutair voorzien, ook sprake zijn een economische interactie met niet-leden, mits dit maar niet geschiedt in een zodanige mate dat het zaken doen met eigen leden van ondergeschikte betekenis wordt.

Hoewel de wettelijke omschrijving van de rechtspersoon coöperatie dus betrekkelijk specifiek is, wil dat nog niet zeggen dat er met betrekking tot de contouren van die rechtsvorm geen vragen zouden kunnen rijzen. De wet laat zeer uiteenlopende varianten toe van de coöperatieve ondernemingsvorm. Zo bestaan er ondernemers coöperaties, consumenten coöperaties, werknemers coöperaties, coöperaties van overheden, en multi-stakeholder coöperaties. Bovendien, ons systeem van rechtspersonen kent een dermate flexibiliteit dat het heel goed denkbaar is dat andere rechtsvormen de coöperatie dicht naderen. De rechtsvormkeuze is vaak een relatieve. Voor hen die de coöperatie niet zozeer benaderen als rechtsvorm, maar als bijzondere, hybride, ondernemingsvariant, geldt de coöperatie ook wel, zoals het in de Duitse literatuur wordt genoemd, als ‘Rechtsformunabhängig’.

## **2. Bestuurlijke inrichting; het verenigingsmodel**

De rechtspersoon is een artificieel rechtssubject en kan mitsdien alleen acteren met inschakeling van natuurlijke personen. Deze natuurlijke personen hebben zitting in de organen, hoewel het ook mogelijk is rechtspersonen een functie in enig orgaan te geven, zij het niet in de raad van commissarissen. Als organen in de vereniging, en dus ook in de coöperatie, noemt de wetgever de algemene vergadering, het bestuur, de commissie van onderzoek, de voorzitter, de raad van commissarissen en de afdeling. Meer organen, ingesteld bij de statuten, zijn zeker denkbaar.

Over de bestuurlijke inrichting van de coöperatie is betrekkelijk veel geschreven. In de publicaties richt men zich veelal op de ledeninvloed, op de verhouding tussen het bestuur en het toezichthoudend orgaan – raad van toezicht, of raad van commissarissen geheten – alsmede op de verhouding tussen het bestuur en de directeur/procuratiehouder aan wie het bestuur soms veel delegeert. Dat hier veel over geschreven is mag niet verwonderen; immers een *onderneming* die democratisch wordt aangestuurd is voor menigeen toch wel bijzonder.

De bestuurlijke inrichting van de coöperatie is geregeld in het gewone verenigingsrecht – Titel 2 van Boek 2 BW – terwijl er een additionele regeling is van de raad van commissarissen bij grote coöperaties – Afdeling 2 van Titel 3 van Boek 2 BW. Op de positie in de bestuurlijke organisatie van respectievelijk het bestuur, de algemene vergadering en niet te vergeten het lid van de coöperatie, is dus het gewone verenigingsrecht van toepassing.

De vereniging staat bekend als een democratische rechtsvorm. De belangen bij een (gewone) vereniging liggen doorgaans anders dan bij een coöperatie; het lidmaatschap van een tennisvereniging verschilt toch bepaald van het lidmaatschap van een coöperatie waarvan de leden substantieel participeren in het risicodragend vermogen en daarnaast misschien ook nog – beperkt of onbeperkt – aansprakelijk zijn. Toch gelden er in beginsel dezelfde regels, zowel qua bestuurlijke inrichting, als bestuurlijke bevoegdheden, als qua ledenbinding. De mate waarin het verenigingsrecht ledenbinding toestaat is hier vanzelfsprekend van cruciale betekenis; zonder ledenbinding valt er immers weinig te besturen.

Het bestuur bestuurt, de algemene vergadering houdt in het (niet bij statuten gewijzigd) wettelijke stramien achteraf toezicht, en slechts voor de structuurcoöperatie – zie hierna – geldt dat op het bestuur preventief toezicht wordt uitgeoefend door een raad van commissarissen.

In het besluitvormingsproces heeft het lid één stem, of misschien meerdere stemmen, maar waarschijnlijk in een wat grotere coöperatie een toch zeer beperkte (individuele) invloed. Hij heeft weliswaar zeggenschap, maar wijkt zijn mening af van die van de meerderheid, dan geldt toch het meerderheidsbesluit. Het lid is lid van een deelorde en kan zich slechts onder bijzondere omstandigheden aan het besluitvormingsproces onttrekken.

### **3. Het bestuur – besturen**

De wettelijke hoofdregel is dat het bestuur van de coöperatie wordt benoemd uit de leden door de leden. Ingevolge deze hoofdregel kan het zijn dat het ledenbestuur, anders dan het bestuur (directie, raad van bestuur) van een kapitaalvennootschap niet uit professionele managers bestaat. Deze omstandigheid leidt nogal eens tot forse discussies. Zo wordt wel betoogd dat de complexiteit van het hedendaagse

internationale ondernemen met zich brengt dat toepassing van deze hoofdregel bij de coöperatie niet meer de voorkeur verdient. Bij de gedachtenvorming hieromtrent wordt veelal aandacht besteed aan de verhouding tussen respectievelijk dat bestuur, het toezichthoudend orgaan, en de titulaire directeuren – procuratiehouders – van wie het bestuur zich bedient. Hoewel het dan kennelijk om drie echelons gaat spitst de discussie zich over het algemeen toch toe op de relatie tussen het besturen en het toezicht houden. Dit lijkt onjuist. Naast besturen en toezicht houden is er ook nog zoiets als ‘managen’. Besturen hoeft niet het managen te omvatten en bij een grotere onderneming is dat over het algemeen ook niet zo.

Allereerst rijst de vraag wat het in de coöperatieve organisatie centraal staande orgaan, te weten het bestuur, wordt verondersteld te doen. Het bestuur van een coöperatie heeft geen andere functie dan het bestuur van een gewone vereniging, het bestuur van de naamloze en besloten vennootschap, en het bestuur van de stichting. Behoudens beperkingen volgens de statuten is het bestuur belast met het besturen van de rechtspersoon. Hoewel de functie van het orgaan dus dezelfde is, is het veelal wel zo dat het bestuur van een vereniging of coöperatie in omvang vaak aanmerkelijk groter is dan bij de kapitaalvennootschap. Het uitgangspunt is dan ook dat het bestuur van de coöperatie, evenals het bestuur bij de kapitaalvennootschap, alsmede bij het bestuur van de stichting, eenzelfde onbeperkte bestuursbevoegdheid hebben.

Hoewel, gelet op de specifieke doelstelling van de coöperatie en de betrokkenheid van de leden, het besturen in *feitelijke zin* – qua inhoud – in de regel bepaald wat anders zal zijn dan het besturen van een vennootschap, of van een stichting, neemt het bestuur van een coöperatie niet een andere *juridische* positie in dan het bestuur van enige andere rechtsvorm. Dat de leden van een coöperatiebestuur anders dan de bestuurders van een kapitaalvennootschap veelal niet een arbeidsovereenkomst hebben, doet daaraan niet af. Zo ook wordt hun positie – die van de bestuurders van de coöperatie – niet anders doordat zij veel overlaten aan de directie – het management. Is er sprake van ‘besturen op afstand’ – hetgeen bij grotere vennootschappen noodzakelijkerwijze ook vaak het geval is – dan heeft dat nog geen invloed op de juridische status van het besturen. Het bestuur blijft besturen – weliswaar soms op afstand – en de verantwoordelijkheid blijft dezelfde. Dit leidt dan ook tot de conclusie dat er in het voor de coöperatie geldende bestuurlijke model geen plaats kan zijn voor een directie welke zich, als extra orgaan, naast het bestuur en de raad van commissarissen op *wettelijke basis* bezighoudt met besturen.

Vreest men een spanning tussen besturen en managen van een coöperatie, dus tussen het leden-bestuur en het professioneel management, dan zijn er maar twee mogelijkheden. Of de bereidheid moet bestaan het management op te nemen in het bestuur – waartoe in afwijking van de hoofdregel de mogelijkheid opent – of men neemt genoegen met de omstandigheid dat het management moet functioneren met door het bestuur gedelegeerde bevoegdheden en dat besturen ‘besturen op afstand’ kan en soms, bij de grotere onderneming, moet zijn. Andere modellen leiden of tot een dubbel toezicht, of tot een dubbel bestuur; beide zijn uiteraard ongewenst.

Het opnemen van het management in het bestuur kan overigens zo ver gaan dat de leden-bestuurders worden verplaatst van het bestuur naar een raad van commissarissen om het besturen *volledig* over te laten aan professionele bestuurders, niet zijnde lid van de coöperatie. Hiermede wordt dus maximaal afstand genomen van de wettelijke hoofdregel dat het bestuur bestaat uit leden. Zie hierna het RvC<sup>+</sup> model.

#### 4. De algemene vergadering

Ook voor de regels met betrekking tot de samenstelling en de taken en bevoegdheden van de algemene vergadering van de coöperatie dient men te rade te gaan bij het algemene verenigingsrecht. Het gewone model is een vergadering bestaande uit alle leden met elk één stem. Bij veel grotere coöperaties wordt hiervan afgeweken doordat er sprake is van een gedifferentieerd stemrecht en doordat dit stemrecht uitsluitend kan worden gebruikt aan de basis – in een afdeling, district of kring – en niet in de algemene vergadering. Gelet op het grote aantal leden kiest men dan voor een zogenaamde ledenraad, zijnde een algemene vergadering bestaande uit afgevaardigden.

Naast de door de wetgever genoemde specifieke taken – zoals vaststelling van de jaarrekening, benoeming van bestuurders en commissarissen, beslissen over liquidatie, omzetting, fusie, splitsing, en statutenwijziging – heeft de algemene vergadering die bevoegdheden die niet aan een ander orgaan toebehoren. De wettelijke bepaling luidt: ‘Aan de algemene vergadering komen in de vereniging alle bevoegdheden toe, die niet door de wet of de statuten aan andere organen zijn opgedragen.’ De algemene vergadering hoeft overigens niet altijd het laatste woord te hebben; de wet maakt het mogelijk dat de werking van een besluit van de algemene vergadering afhankelijk is van de uitslag van een onder de leden te houden referendum. De wet geeft alle ruimte tot opsomming van aangelegenheden in de statuten of een reglement ten aanzien waarvan een referendum kan worden gehouden. In de praktijk wordt daar echter geen gebruik van gemaakt.

De zojuist genoemde door de wetgever toebedeelde bevoegdheden van de algemene vergadering kunnen steun geven aan de op zich begrijpelijke en in de coöperatieve praktijk van alledag ook populaire stelling dat de algemene vergadering het hoogste orgaan is. Zulks neemt niet weg dat dit orgaan (overigens) slechts een restbevoegdheid heeft. Deze restbevoegdheid doet geen afbreuk aan de specifieke taken, dat wil zeggen andersoortige taken, welke aan andere organen zijn opgedragen. De algemene vergadering heeft toch meer in het bijzonder – naast de door de wetgever expliciet genoemde taken – een toezichhoudende taak, waarbij dat toezicht toch vooral achteraf wordt uitgeoefend.

## 5. De raad van commissarissen – Structuurregeling

De algemene taak van de raad van commissarissen van de coöperatie is gelijk aan die van de raad van commissarissen van de kapitaalvennootschap, te weten het toezicht houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en daarmee verbonden onderneming, en het geven van advies. Voor grote coöperaties geldt een zgn. verzwakte structuurregeling met enkele afwijkende bepalingen.<sup>2</sup>

Vooraf hierbij valt op de wettelijke bepaling dat de statuten voor ten hoogste twee derden van het aantal commissarissen mogen bepalen dat zij worden benoemd uit een kring waartoe tenminste de leden van de rechtspersoon behoren. Een raad van commissarissen behoort divers te zijn samengesteld. Het gaat hier immers om een orgaan dat in het belang van alle betrokkenen toeziet op de algemene gang van zaken in de onderneming. In de praktijk wordt wel, maar niet in overwegende mate, gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een statutair twee derden criterium. Twee derden van de raad van commissarissen bestaat dan bijvoorbeeld uit leden en ex-leden. Voor ledendominantie als uitgangspunt bij de bestuurlijke inrichting van een coöperatie is, zo werd hier eerder betoogd, veel te zeggen, althans indien het werkelijk een coöperatief samenwerkingsverband betreft. Of ledendominantie ook een juist uitgangspunt is bij de *samenstelling* van de raad van commissarissen is echter maar de vraag. Ook bij de structuurcoöperatie is een meer diverse samenstelling van de raad van commissarissen – een samenstelling ‘naar behoren’ – gewenst.

## 6. Het traditionele model

In het traditionele model is geen afstand genomen van de eerder bedoelde wettelijke hoofdregel. Dit betekent dat het bestuur van de coöperatie bestaat uit leden en dat die bestuursleden worden benoemd door de leden.

Kortom, de ledendominantie is dan maximaal. Omdat het doorgaans, zowel bij ondernemerscoöperaties als bij consumentencoöperaties, bestuursleden betreft die deze functie ‘er slechts bij doen’, als nevenfunctie, terwijl het gaat om een bestuurlijke verantwoordelijkheid voor vaak grote ondernemingen, wekt dat wel eens verwondering. Toch zijn er vele grote coöperatieve ondernemingen die dit model hanteren en zeer succesvol zijn.

Ondernemen in traditioneel verenigingsverband kan dus kennelijk wel. Dit is ook bij gewone verenigingen, dus niet zijnde coöperaties, wel gebleken; immers ook de rechtsvorm van de gewone vereniging kan een onderneming herbergen.

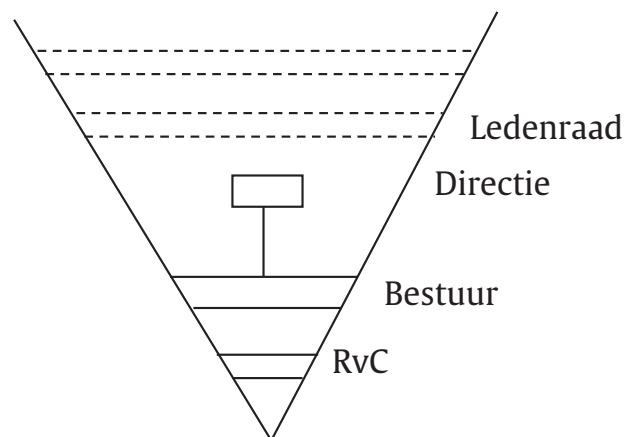
---

<sup>2</sup> Art. 2:63 BW

Het gevolg van de omstandigheid dat het bestuur bestaat uit leden is veelal dat er, zoals al opgemerkt, een grote mate van delegatie van taken en bevoegdheden plaatsvindt aan een titulaire directie. Hier gaat het dan om de professionele managers die wel fulltime in de weer zijn voor de coöperatie.

Een kenmerk van het traditionele model is daarnaast dat, meestal, er niet is gekozen voor een ledenraad. Er bestaat dan nog een werkelijke algemene vergadering waarvan alle leden deel uitmaken. Dit kan ook het geval zijn bij vele duizenden leden. Door die grote omvang krijgen de bijeenkomsten van de algemene vergadering een zeer bijzonder karakter – soms wel aangeduid als ledenmanifestatie of toogdag – terwijl, desondanks, tijdens zo'n vergadering toch belangrijke kwesties aan de orde komen, zoals de vaststelling van de jaarrekening, decharge van bestuurders en commissarissen, en benoemingen. De schaalgrootte brengt met zich dat daar waar het gaat om onderwerpen als strategie, beleid, acquisities en investeringen er dan niet werkelijk sprake is van betrokkenheid van de algemene vergadering.

### Traditionele model



In het traditionele model heeft de raad van commissarissen slechts de taken en bevoegdheden welke de wet heeft opgedragen. Let wel, dit betekent in het verzwakte structuurregime voor coöperaties dat het bestuur, anders dan bij de kapitaalvennootschappen, niet wordt benoemd door commissarissen, maar door de leden. De titulaire directie wordt vervolgens benoemd door het bestuur.

Kenmerkend voor het traditionele model is al met al een structuur, maar ook een bestuurlijke praktijk van alledag, waarbij sprake is van een 'drietrapsraket'. De raad van commissarissen houdt toezicht op het bestuur en het bestuur houdt toezicht op

de directie. In de praktijk is het echter veelal de directie die bestuurt, zij het – vanzelfsprekend – onder de verantwoordelijkheid van het bestuur. Heeft men oog voor de noodzaak van een goed onderscheid tussen bestuur, directie en toezicht en houdt men daar in de dagelijkse praktijk voortdurend rekening mee bij de agendering van onderwerpen, dan kan dit model zeker wel functioneren. Evenwel, vaak wordt erop gewezen dat het gevaar bestaat van dubbel toezicht, met alle gevolgen van dien. Als nadeel van het model wordt ook wel genoemd dat de titulaire directie, welke materieel bestuurt, geen recht wordt gedaan door deze de bijpassende formele positie te onthouden. Een oplossing hier kan zijn om de directieleden, in afwijking van de al genoemde wettelijke hoofdregel naast de door de achterban verkozen ledenbestuurders tot bestuurslid te benoemen. Hierdoor ontstaat dan in het bestuur een onderscheid tussen executives en non-executives.

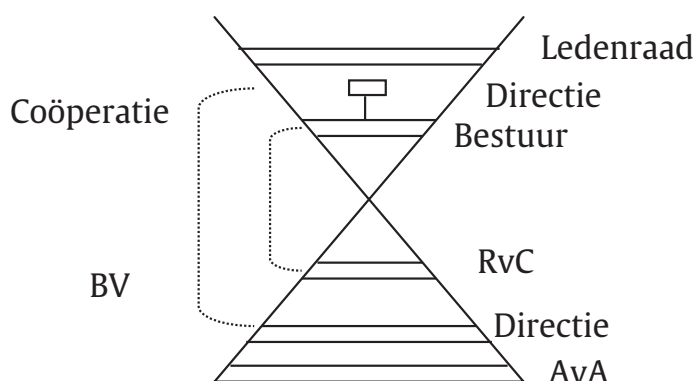
Om vermenging van functies, respectievelijk aandachtsgebieden te voorkomen wordt wel gepoogd binnen de coöperatieve organisatie onderscheid te maken tussen de vereniging en de onderneming. Hierbij ziet dan de directie meer in het bijzonder toe op de onderneming en het bestuur op de vereniging. Zo'n onderscheid is uiteindelijk gedoemd te mislukken. Ideaaltypisch behoren vereniging en onderneming maximaal te zijn verweven. Bovendien, de bestuurstaak is ondeelbaar, terwijl ook de raad van commissarissen toeziet op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de coöperatie en de daarmee verbonden onderneming.

## **7. Het zandlopermodel, coöperatieve groepsstructuur**

Nogal wat coöperatieve ondernemingen verrichten veel van hun bedrijfsactiviteiten niet zelf, maar vanuit een dochtervennootschap die vervolgens als holding functioneert van binnen- en buitenlandse kleindochters. De coöperatieve moeder houdt dan 100% van de aandelen in het kapitaal van die holdingdochtervennootschap. Dit model kan met zich brengen dat de ondernemingsactiviteiten en alle daarmee verband houdende activa en passiva, alsmede bijvoorbeeld ook het personeel, zich juridisch bevinden in de dochtervennootschap. De coöperatie houdt dan slechts aandelen en verzorgt de relatie met de leden. Uitgaande van de wettelijke omschrijving van de rechtsvorm coöperatie mag worden verondersteld dat het de coöperatie zelf is die overeenkomsten afsluit met de leden. Evenwel, in de praktijk is wel waar te nemen dat die interactie zich – ook juridisch – afspeelt tussen enerzijds het lid van de coöperatie en anderzijds de dochtervennootschap van die coöperatie.



## Zandloper-model



In de meeste gevallen waarbij (grotere) coöperatieve ondernemingen voor dit model hebben gekozen, is er sprake van een zogenaamde personele unie. Het bestuur van de moedercoöperatie is tevens raad van commissarissen van de dochtervennootschap. Door een dergelijke personele unie heeft men de bestuurlijke top in aantal betrokken personen verkleind, is het risico van dubbel toezicht geëcarteerd, en wordt voorzien in maximale betrokkenheid van de coöperatiebestuurders van de moeder bij de activiteiten van de dochtervennootschap. Soms is er slechts sprake van een partiële personele unie; in dit geval hebben de niet-leden externe commissarissen geen zitting in het bestuur, maar wel in de raad van commissarissen van de dochtervennootschap. Diegenen die in het traditionele model de rol op zich hebben genomen van titulair directeur van de coöperatie, vervullen in dit model de rol van (formeel) bestuurder van de dochtervennootschap.

Is er sprake van een moeder-dochterverhouding zoals hier bedoeld, dan is een dergelijke personele unie zeker niet noodzakelijk. Men kan vasthouden aan toepassing van het structuurregime in de moeder, waardoor de top niet wordt versmald en zowel bestuur als raad van commissarissen zijn gesitueerd in een en dezelfde rechtspersoon, de moedercoöperatie. Het laten 'afzakken' van een structuurregime naar de dochtervennootschap is ook niet altijd mogelijk. De wetgever bepaalt dat hiervan sprake kan zijn – het is een keuzemogelijkheid welke wordt geboden – indien de coöperatieve moeder haar werkzaamheid beperkt of nagenoeg beperkt tot beheer en financiering van afhankelijke maatschappijen. Deze mogelijkheid werd in de wettelijke structuurregeling voor coöperaties verdisconteerd naar analogie van een zelfde voorziening in de al veel langer bestaande structuurregeling voor vennootschappen. Overigens, er bestaat daarnaast nog een uitzonderingsmogelijkheid, te weten ontheffing van een of meer van de bepalingen van het wettelijke structuurregime, maar alleen dan indien zulks op verzoek van de

coöperatie door de Minister van Justitie, gehoord de Sociaal Economische Raad, wordt toegestaan.

Het toepassen van het zandlopermodel met een personele unie vraagt om statutair maatwerk. Tegen het hebben van de dubbele pet – het zijn van zowel bestuurder als commissaris binnen een en hetzelfde concernverband – kan juridisch niets worden ingebracht, mits men oog heeft voor de gevolgen van potentiële problemen van tegenstrijdig belang. Toch kan juist in het verenigingsverband dat de coöperatie vormt wel een enkele opmerking worden gemaakt. In de jaarlijkse algemene vergadering van de dochtervennootschap zal de raad van commissarissen, ervan uitgaande dat daarom wordt gevraagd, moeten worden gedechargeerd. De algemene vergadering wordt slechts bezocht door één aandeelhouder, te weten de moedercoöperatie. De coöperatie wordt vertegenwoordigd door het bestuur. Met andere woorden, zo kan gesteld worden; de facto dechargeert het bestuur zichzelf als raad van commissarissen. Juridisch bestaan hier geen bezwaren. Evenwel, wenst men daarover geen discussie met de coöperatieve achterban, dan is voorstelbaar de leden de gelegenheid te bieden betrokken te zijn bij de hier bedoelde decharge. Dit kan door in de statuten van de coöperatieve moeder op te nemen dat in bepaalde nader aan te duiden gevallen het bestuur géén stemrecht kan uitoefenen in de dochtervennootschap anders dan conform instructie van de ledenraad.

Een ander aspect dat bij dit model zeker aandacht verdient is de betrokkenheid van de ondernemingsraad bij de benoeming van commissarissen. Hier, dat wil zeggen in de dochtervennootschap, geldt de structuurregeling voor vennootschappen. De personele unie tussen enerzijds het door de achterban van de coöperatie verkozen bestuur van de moedercoöperatie en anderzijds de raad van commissarissen van de dochtervennootschap kan dus geen automatisme zijn. De ondernemingsraad is betrokken bij de benoeming van commissarissen en heeft een bijzonder voordracht recht voor een derde van het aantal commissarissen. In de praktijk blijkt dat ondernemingsraden zeker oog hebben voor het coöperatieve karakter van het concern. Dit in combinatie met de voor vennootschappen geldende flexibilisering-bepaling welke de mogelijkheid geeft bij statuten verregaand af te wijken van de voor vennootschappen geldende wettelijke structuurregeling, biedt hier soulaas.<sup>3</sup> Voor een dergelijke statutaire aanpassing van de in de dochtervennootschap geldende structuurregeling is naast de toestemming van de raad van commissarissen uiteraard ook de toestemming van de ondernemingsraad vereist. Wat in de praktijk ook wel gebeurt, is dat er convenanten worden gesloten, mede omvattende profielschetsen, met betrekking tot de samenstelling van de raad van commissarissen. Vanzelfsprekend is consensus hier van grote betekenis omdat de wens zal bestaan de achterban van de coöperatie, welke de bestuurders immers benoemt, te kunnen melden dat de gekozenen ook de functie zullen bekleden van commissaris van de dochtervennootschap.

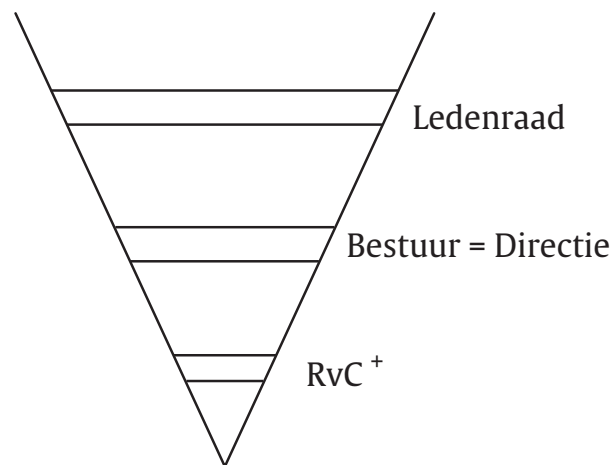
<sup>3</sup> Art. 2:158 lid 12 BW

## 8. Het Raad van Commissarissen<sup>+</sup>-model

Kenmerkend voor dit model, dat zeer in opkomst is, is een verenigingsbestuur niet bestaande uit leden, maar uit fulltime professionals, een raad van commissarissen in meerderheid bestaande uit leden en daarnaast enkele (externe) deskundigen, met verdergaande bevoegdheden dan de wetgever heeft toebedeeld en de aanwezigheid van een ledenraad met enkele preventieve toetsingsbevoegdheden.

In dit model wordt dus afstand genomen van de wettelijke hoofdregels. Het bestuur wordt niet uit leden benoemd, maar bestaat uit fulltime professionals. Deze bestuursleden worden, hetgeen gelet op de samenstelling zeer begrijpelijk is, niet benoemd door de ledenraad, maar door de raad van commissarissen. Er is mitsdien geen sprake van verkiezingen. Zo'n benoeming is mogelijk nu de wet bepaalt dat de benoeming afwijkend kan worden geregeld, mits maar elk lid middellijk of onmiddellijk aan de stemming over de benoeming der bestuurders kan deelnemen. Dit is het geval nu immers de benoemende commissarissen werden benoemd door de ledenraad. Van oudsher worden onder het verzwakte structuurregime voor coöperaties commissarissen benoemd door de achterban, dat wil zeggen door de algemene vergadering of ledenraad.

### RvC<sup>+</sup> model



Het besluit het bestuur niet meer te laten bestaan uit leden maar uit niet-leden, is voor de coöperatieve achterban een grote stap. Toch wordt deze stap meer en meer gezet, ook overigens bij niet-coöperatieve verenigingen die een onderneming exploiteren, of bijvoorbeeld voorzien in belangenbehartiging. Deze ontwikkeling

is juist in deze tijd zeer begrijpelijk. Wordt er een onderneming geëxploiteerd, dan dienen bestuursleden voor hun zware taak toegerust te zijn. Ontberen zij daarvoor de kennis, opleiding en vaardigheden, dan is het verstandiger de bestuurstaak aan anderen over te laten. Naast het voordeel van de professionalisering, hetgeen ook op zijn plaats is gelet op de potentiële aansprakelijkheid voor onbehoorlijk bestuur, geldt hier als voordeel het verdwijnen van het eerder bedoelde risico van het dubbel toezicht. Immers, de titulaire directie vervalt en er is uitsluitend nog sprake van toezicht door de raad van commissarissen op het niet uit leden bestaande bestuur. Evenwel, in de praktijk blijkt nogal eens dat een en ander de achterban niet overtuigt. De leden kunnen over het algemeen wel, zo blijkt nogal eens na wat discussie, leven met een dergelijk niet uit medeleden/vakgenoten bestaand bestuur indien er een ledenraad is die verdergaande bevoegdheden heeft dan die de wet de algemene vergadering heeft toebedeeld. Daarnaast wordt veelal nog verlangd dat de raad van commissarissen, eveneens verregaande bevoegdheden heeft. Niet wenselijk daarbij is uiteraard dat het preventieve toezicht een zodanige omvang krijgt dat van een werkelijk besturen door het bestuur geen sprake meer kan zijn. Kiest men voor dergelijke additionele statutaire bevoegdheden, dan betreft het meestal een preventief toetsende bevoegdheid met betrekking tot wat wel wordt genoemd het ledenbeleid. In het kader van zo'n ledenbeleid komen in het bijzonder die ondernemingskwesties aan bod welke de coöperatieleden rechtstreeks raken in hun eigen bedrijfsvoering.

Het raad van commissarissen+-model biedt de mogelijkheid tot het maken van een professionaliseringsslag, het versmallen van de top, het ondervangen van het gevaar van dubbel toezicht, en het verzekeren van ledendominantie. Deze leden-dominantie krijgt mede gestalte door een actieve ledenraad (bij sommige coöperaties vergadert dit orgaan wel 3 tot 4 keer per jaar) en door een raad van commissarissen grotendeels bezet door leden en met verdergaande bevoegdheden dan gebruikelijk.

Ook hier is uiteraard weer statutair maatwerk geboden. Een consequentie van dit model is dat de voorzitter van het coöperatiebestuur – of bij een gewone vereniging die dit model toepast van het verenigingsbestuur – niet zal zijn een medelid of vakgenoot, maar een full time manager, waarschijnlijk de chief executive officer van de onderneming. Toch bestaat er soms juist behoefte aan een medelid als coöperatief boegbeeld. De oplossing hier ligt voor de hand. In de statuten kan worden bepaald dat de ledenraadsvergaderingen en alle andere vergaderingen met de leden, zullen worden voorgezeten door de president-commissaris, die blijkens de profielschets wel coöperatie lid moet zijn. Daarbij past dan de statutaire bepaling dat de president-commissaris door de ledenraad zelf, en dus niet door de raad van commissarissen, in functie wordt benoemd.

## 9. De NCR-Code voor coöperatieve ondernemingen

Ook het Nederlandse coöperatieve bedrijfsleven kent een eigen governance code. Met de NCR-Code voor Coöperatief Ondernemerschap, herzien in 2011, wil de Nationale Coöperatieve raad (NCR) ondernemingen behulpzaam zijn bij het beantwoorden van vragen rondom de inrichting van de coöperatieve onderneming en de dagelijkse corporate governance.<sup>4</sup> Nu de coöperatie qua doel en organisatie afwijkt van de kapitaalvennootschap – zo wordt in de inleiding van de code gesteld – dient ervoor te worden gewaakt andere codes zonder meer toepasbaar te achten op coöperaties. Oogmerk van de NCR-Code voor Coöperatieve Ondernemingen is verbetering van; (1) coöperatief ondernemerschap, en daardoor ook van (2) ledenbetrokkenheid, en van (3) professioneel toezicht. Een aantal van de principes en regels rondom bestuur en toezicht vindt zijn herkomst in de Nederlandse corporate governance code voor in Nederland gevestigde beursvennootschappen. Er zijn echter ook veel verschillen; een belangrijk deel van de bepalingen heeft betrekking op ledenbetrokkenheid. Hierbij is nadrukkelijk als uitgangspunt verkozen dat de in de coöperatieve verhoudingen zeggenschap moet worden verdiend, dat wil zeggen in overeenstemming moet zijn met door de leden aangegane verplichtingen. In de code wordt overigens geabstraheerd van bovenbedoelde verschillende modellen; de principes en regels worden in elk model toepasbaar geacht.<sup>5</sup>

## 10. Slotsom

Het wettelijke verenigings- en coöperatierecht biedt een grote flexibiliteit bij de inrichting van de bestuurlijke top van een coöperatieve onderneming. Die flexibiliteit behoort ook te bestaan. Daardoor kan een bestuurlijke inrichting worden verkozen die aansluit bij de inhoud van het coöperatief ondernemen; juist hier zijn inhoud en vorm niet te scheiden. Die inhoud kan zeer uiteenlopen. Maatgevend zijn de condities van het lidmaatschap, dus de mate van ledenbinding. Zo maakt het bepaald uit of de leden hun coöperatie meefinancieren en of zij verplicht zijn op exclusieve basis zaken te doen met hun coöperatie, zoals geldt bij veel (besloten) ondernemers coöperaties. Of, is er van dergelijke verplichtingen in het geheel geen sprake, zoals bij veel (open) consumenten coöperaties? Is de mate van ledenbinding groot, dan is ledendominantie in de bestuurlijke top op zijn plaats, dat wil zeggen verdiend door de leden. Evenwel, die ledendominantie mag niet in de weg staan aan het professioneel en slagvaardig bestuur en toezicht, waarbij moet worden voldaan aan de in deze tijd steeds toenemende eisen van modern en transparant ondernemerschap.

4 NCR-site: [www.cooperatie.nl](http://www.cooperatie.nl)

5 Hierover M.E. Engelaar, Corporate governance bij coöperaties; de NCR – Code 2011, Ondernemingsrecht 2012, 77, p. 409, en R.C.J. Galle, De nieuwe NCR – Code voor coöperatieve ondernemingen, Tijdschrift voor vennootschaps- en rechtspersonenrecht, TVOB, oktober 2012, 5, p.149.