

De 'overheidscommissaris'

*Toezicht in de verhouding tussen Staat en kapitaalvennootschap
in historisch en vennootschapsrechtelijk perspectief*

WOORD VOORAF

Op 16 juni 2026 promoveerde mr. C.M.J. Burggraaf aan de Radboud Universiteit Nijmegen op zijn studie naar de 'overheidscommissaris'. Prof. mr. C.D.J. Bulten en prof. mr. J.B.S. Hijink traden op als promotores. Het proefschrift verschijnt als deel 203 in de Serie vanwege het Van der Heijden Instituut.

Het object van dit proefschrift is de overheidscommissaris. Deze studie geeft inzicht in de mogelijkheden die het (vennootschaps)recht biedt aan de rechtspositie van de overheidscommissaris bij de borging van publieke belangen en het belang van de Staat. Maar het gaat niet alleen om de mogelijkheden: welke eisen gelden er? De overheidscommissaris is een (rechts)figuur met een vaak negatieve connotatie in zowel de rechtswetenschap als de politiek en de maatschappij. Daarnaast roept de overheidscommissaris een beeld op van reeds lang vervlogen tijden. De toepassing van de overheidscommissaris door de jaren heen lijkt zich keer op keer te herhalen. Dit maakt het antwoord op de vraag welke lessen de geschiedenis van de overheidscommissaris leert relevant. Ook is de invulling van het toezicht in de verhouding tussen Staat en kapitaalvennootschap bij zowel staatsdeelnemingen als in de context van staatssteun een belangrijk vraagstuk. Behoudens enkele publicaties uit de tweede helft van de twintigste eeuw en een incidentele verhandeling uit de 21^e eeuw, vult dit onderzoek een leemte door te voorzien in een integrale analyse van zowel de historische ontwikkeling van de figuur overheidscommissaris als van de mogelijkheden en knelpunten in het licht van geldend (vennootschaps)recht.

Verskillende normatieve kernelementen die relevant zijn voor een goed begrip van het fenomeen overheidscommissaris staan centraal in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 bevat naast een tweeledige definitie van het begrip 'overheidscommissaris' een beknopt overzicht van de (juridische) context van de belangrijkste verschijningsvormen van de overheidscommissaris, namelijk de 'deelnemingcommissaris' en de 'staatssteuncommissaris'. Daarnaast passeren aanverwante rechtsfiguren, zoals de 'staatsagent', '(monitoring) trustee' en 'observer' de revue. In hoofdstuk 4 duidt Burggraaf de ontwikkeling van de rol van commissarissen in de verhouding tussen Staat en kapitaalvennootschap vanaf de totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden aan het begin van de negentiende eeuw. Aan de hand van uiteenlopende bronnen analyseert hij hoe de overheidscommissaris ondanks herhaaldelijke commotie zijn aantrekkingskracht behield. De benoeming, de schorsing en het ontslag van overheidscommissarissen staan centraal in hoofdstuk 5. Burggraaf biedt in het licht van positief vennootschapsrecht inzicht in de mogelijkheden voor en beperkingen van de invloed van de Staat op de samenstelling van een raad van commissarissen en de rechtspositie van een commissaris. Hoofdstuk 6 bevat een uitvoerige uitwerking van twee kerntaken van overheidscommissarissen: signaleren en communiceren. Burggraaf analyseert niet alleen de vennootschapsrechtelijke begrenzing van deze taken, maar formuleert ook concrete handvatten voor de invulling van de signalerings- en communicatietaken. Voorts bespreekt hij eventuele aanvullende zeggenschap van overheidscommissarissen. Daarnaast gaat hij in op de vraag of de overheidscommissaris

een passend instrument is voor de monitoring van bedongen voorwaarden. In hoofdstuk 7 staat de belangenproblematiek van overheidscommissarissen centraal, met begrippen als 'algemeen belang', 'publiek belang', 'staatsbelang' en 'vennootschappelijk belang'. Hoe zit het met de onafhankelijkheid en het veronderstelde belangenconflict van overheidscommissarissen? Burggraaf constateert in zijn synthese (hoofdstuk 8) dat een rechtsrealistische invulling cruciaal is om de potentie van het (overheids)commissariaat in de verhouding tussen een kapitaalvennootschap en de Staat te benutten.

De studie van Burggraaf is een uiterst relevante bijdrage aan het wetenschappelijke discours omtrent commissarissen in de verhouding tussen Staat en kapitaalvennootschap. Het proefschrift biedt aan de hand van een grondige studie van uiteenlopende bronnen inzicht in de geschiedenis van de overheidscommissaris en daarmee in de valkuilen die de overheidscommissaris in de afgelopen twee eeuwen parten speelden. De rechtspositie wordt van alle kanten uitvoerig belicht. Daarnaast bevat de studie concrete aanbevelingen voor de vennootschapsrechtelijke vormgeving van invloed van de Staat op de samenstelling van een raad van commissarissen of de rechtspositie van een commissaris. Het boek is daarmee een bron van inspiratie voor de wetenschap, de juridische praktijk, de Staat, de wetgever en de commissaris zelf. Met zeer veel genoegen nemen wij het proefschrift van Burggraaf in onze Serie op.

C.D.J. Bulten
G. van Solinge
M. van Olfen
M.P. Nieuwe Weme
J.B.S. Hijink
T. Salemink

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf / VII

Afkortingen / XXI

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 Onderwerp en aanleiding / 1
- 1.2 Definitie 'overheidscommissaris' / 3
- 1.3 Doel en relevantie / 6
- 1.4 Onderzoeksvragen / 8
- 1.5 Afbakening / 11
- 1.6 Plan van behandeling / 12
- 1.7 Methodologische verantwoording / 14

HOOFDSTUK 2

Normatieve kernelementen in de context van overheidscommissarissen / 17

- 2.1 Inleiding / 17
- 2.2 Redelijkheid en billijkheid ex art. 2:8 BW / 17
- 2.3 Dwingend vennootschapsrecht / 19
- 2.4 Het vennootschapsrechtelijke gelijkheidsbeginsel / 22
 - 2.4.1 Gelijke behandeling van aandeelhouders / 22
 - 2.4.2 Ongelijke omstandigheden / 24
 - 2.4.3 Redelijke en objectieve rechtvaardiging / 27
- 2.5 Vennootschappelijk belang als wettelijke norminstructie / 29

HOOFDSTUK 3

De overheidscommissaris: twee typologieën en aanverwante rechtsfiguren / 31

- 3.1 Inleiding / 31
- 3.2 De 'deelnemingcommissaris' / 31
 - 3.2.1 Commissaris van een staatsdeelneming / 31
 - 3.2.2 Ratio van een staatsdeelneming / 32
 - 3.2.3 Onderscheid tussen staatsdeelnemingen / 35
 - 3.2.3.1 Inleiding / 35
 - 3.2.3.2 Grootte van het aandelenbelang van de Staat / 35

- 3.2.3.3 Organisatie van het staatsaandeelhouderschap / 36
- 3.2.3.4 Temporele begrenzing / 38
- 3.2.3.5 Operationele activiteiten en sector / 39
- 3.2.4 Commissarissen als schakel in het beheer van staatsdeelnemingen / 39
- 3.3 De 'staatssteuncommissaris' / 41
 - 3.3.1 De staatssteuncommissaris als stereotype van de overheidscommissaris / 41
 - 3.3.2 Juridisch kader omtrent staatssteun / 44
 - 3.3.2.1 Inleiding / 44
 - 3.3.2.2 Verbod op staatssteun en de procedure bij de Europese Commissie / 44
 - 3.3.2.3 Goedkeuring van staatssteun / 47
 - 3.3.2.4 Reddings- en herstructureringssteun / 49
 - 3.3.2.5 Staatssteunkader voor banken / 51
- 3.4 Overige 'overheidscommissarissen' en aanverwante rechtsfiguren / 58
 - 3.4.1 Inleiding / 58
 - 3.4.2 Intern toezicht en sectorspecifieke wetgeving / 58
 - 3.4.3 Aangewezen persoon Wet Vifo / 60
 - 3.4.4 Monitoring trustee, staatsagent en (supervisory) board observer / 63
- 3.5 Deelconclusie hoofdstuk 3 / 69

HOOFDSTUK 4

De overheidscommissaris in historisch perspectief / 73

- 4.1 Inleiding / 73
- 4.2 De koninklijke commissaris / 74
 - 4.2.1 Eenwording, steunbeleid en koninklijke deelnemingen / 74
 - 4.2.2 De koninklijke commissaris / 77
 - 4.2.3 De rijkscommissaris / 78
 - 4.2.4 Belangenproblematiek van de koninklijke commissaris / 78
- 4.3 De regeringscommissaris / 79
 - 4.3.1 Liberale tijdperk en concessiestelsel / 79
 - 4.3.2 De regeringscommissaris / 81
 - 4.3.2.1 De regeringscommissaris in algemene zin / 81
 - 4.3.2.2 Positie van de regeringscommissaris nader beschouwd / 82
 - 4.3.3 De regeringscommissaris ter discussie / 83
 - 4.3.4 De regeringscommissaris en de gemengde onderneming / 85
 - 4.3.4.1 Opkomst van de overheidsonderneming / 85
 - 4.3.4.2 Eerste Wereldoorlog / 86
 - 4.3.4.3 Gemengde onderneming en (regerings)commissarissen / 88
 - 4.3.4.4 De regeringscommissaris opnieuw ter discussie / 91
 - 4.3.5 De regeringscommissaris in het interbellum / 92
 - 4.3.5.1 Een bijzondere regeringscommissaris / 92
 - 4.3.5.2 Economisch herstel na de Eerste Wereldoorlog / 92
 - 4.3.5.3 Het regeringscommissariaat verder in ontwikkeling / 93
 - 4.3.5.4 De (regerings)commissaris opnieuw ter discussie / 95
 - 4.3.5.5 Bindende voordracht en een nieuw Wetboek van Koophandel / 97

- 4.3.5.6 De Grote Depressie / 98
- 4.3.5.7 Deelnemingenbeleid in de jaren dertig / 99
- 4.3.5.8 De regeringscommissaris bij de Hoogovens: een geval apart / 100
- 4.4 De regeringsvertegenwoordiger in en na de Tweede Wereldoorlog / 102
 - 4.4.1 Naoorlogs herstelbeleid / 102
 - 4.4.2 Regeringscommissarissen en -vertegenwoordigers na de Tweede Wereldoorlog / 103
 - 4.4.3 Modernisering van het ondernemingsrecht en vennootschappelijk belang / 105
 - 4.4.4 (Deelnemingen)beleid van de jaren vijftig en zestig / 107
 - 4.4.5 Overheidscommissarissen, regeringscommissarissen en aanverwante rechtsfiguren in de jaren vijftig / 109
 - 4.4.6 Overheidscommissarissen in de jaren zestig / 111
- 4.5 Opkomst van de commissaris van overheidswege / 112
 - 4.5.1 Totstandkoming van de structuurregeling / 112
 - 4.5.1.1 'Commissaris algemeen belang' / 112
 - 4.5.1.2 Structuurregeling en de commissaris van overheidswege / 114
 - 4.5.1.3 Het benoemingsrecht in de praktijk / 118
 - 4.5.1.4 Het statutaire benoemingsrecht als beïnvloedingsinstrument / 119
 - 4.5.2 Economische neergang en de opkomst van individuele steun / 120
 - 4.5.2.1 Regionaal en sectoraal steunbeleid / 120
 - 4.5.2.2 Steun aan individuele ondernemingen / 121
 - 4.5.2.3 Steunverlening en staatsdeelnemingen / 122
 - 4.5.3 De (overheids)commissaris en regeringswaarnemer als steunvoorwaarden / 125
 - 4.5.4 De overheidscommissaris als steunvoorwaarde ter discussie / 128
 - 4.5.5 Het drama RSV / 131
- 4.6 Privatisering en kritiek op de (ambtenaar-)overheidscommissaris / 133
 - 4.6.1 Beperking van overheidssteun en de subcommissie Steunverlening / 133
 - 4.6.2 Veranderende kijk op staatsdeelnemingen en hun commissarissen / 135
 - 4.6.3 De (ambtenaar-)overheidscommissaris ter discussie / 138
 - 4.6.4 Paradigmawijziging en afstotingsbeleid / 139
 - 4.6.5 De ambtenaar-overheidscommissaris verder onder vuur / 142
 - 4.6.6 In de bres voor de ambtenaar-overheidscommissaris / 145
 - 4.6.6.1 Nota Commissarissen van overheidswege / 145
 - 4.6.6.2 Een beroep op belangenparallellie / 146
 - 4.6.6.3 Voordelen van en voorwaarden voor een overheidscommissaris / 147
 - 4.6.6.4 De ambtenaar-commissaris als conditio sine qua non / 148
 - 4.6.6.5 De commissaris van overheidswege op de helling? / 149
 - 4.6.6.6 Receptie van de nota / 150
 - 4.6.7 Steunverlening, marktwerking en verzelfstandiging / 153
 - 4.6.8 Hernieuwde kritiek op en gemengde ervaringen met de overheidscommissaris / 154
 - 4.6.9 Kritiek van de Algemene Rekenkamer / 158
 - 4.6.10 Eerste nota deelnemingenbeleid en aanhoudende kritiek / 160
 - 4.6.11 De ambtenaar-overheidscommissaris in het 'gasgebouw' / 162

-
- 4.7 Het einde van de formele overheidscommissaris / 165
 - 4.7.1 Schuivende panelen / 165
 - 4.7.2 Een brief van de ministers van Financiën en van Economische Zaken / 166
 - 4.7.3 Felle kritiek van een bewindspersoon / 169
 - 4.7.4 ‘Privaat, tenzij’ / 170
 - 4.7.5 De Europese Commissie mengt zich in het discours / 173
 - 4.7.6 Herzene structuurregeling: het formele einde van de overheidscommissaris / 174
 - 4.7.7 Koerswijziging in het deelnemingenbeleid: naar actief staatsaandeelhouderschap / 176
 - 4.8 Wederopstanding van de staatssteuncommissaris / 178
 - 4.8.1 ‘Nationalisatie’, kapitaalinjecties en staatssteuncommissarissen / 178
 - 4.8.2 De receptie van de benoeming van de staatssteuncommissarissen / 180
 - 4.8.3 Kritische vragen en relativering van de invloed van overheidscommissarissen / 182
 - 4.8.4 Overheidscommissarissen en de nasleep van de financiële crisis / 185
 - 4.9 Overheidscommissaris en *the entrepreneurial state* / 189
 - 4.9.1 ‘Publiek belang benadering’ en standaardstatuten / 189
 - 4.9.1.1 ‘Nieuw’ deelnemingenbeleid / 189
 - 4.9.1.2 De Algemene Rekenkamer over de noodzaak van aanvullende zeggenschap / 193
 - 4.9.2 Relationship agreements van NLFI / 194
 - 4.9.3 De uitzonderingspositie van de overheidscommissaris in het gasgebouw ter discussie / 195
 - 4.9.4 Het belang van (on)afhankelijkheid van een niet-uitvoerend bestuurder bij Air France-KLM / 198
 - 4.9.5 Entree van de staatsagent en rentree van de staatssteuncommissaris / 199
 - 4.9.5.1 Inleiding / 199
 - 4.9.5.2 De staatsagent van KLM / 199
 - 4.9.5.3 De overheidscommissaris (die geen overheidscommissaris mocht heten) van IHC / 202
 - 4.9.5.4 Lessen van de Algemene Rekenkamer / 205
 - 4.9.6 Naar een maatschappelijk verantwoord deelnemingenbeleid / 206
 - 4.9.6.1 Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid 2020 / 206
 - 4.9.6.2 Aanbevelingsrechten van stakeholders bij de Volksbank / 207
 - 4.9.6.3 Nota Deelnemingenbeleid 2022 / 208
 - 4.10 De toekomst van de overheidscommissaris / 211
 - 4.10.1 Inleiding / 211
 - 4.10.2 Stedin: the return of the ‘overheidscommissaris’ bij staatsdeelnemingen? / 211
 - 4.10.3 Toezicht bij staatssteun ter discussie / 215
 - 4.10.3.1 Staatsagent tussen Staat en vennootschap / 215
 - 4.10.3.2 Onenigheid over afdwinging / 218
 - 4.10.3.3 Evaluatie steunverlening KLM en staatsagent / 220
 - 4.10.3.4 Tata Steel en andere actuele steunoperaties / 223
 - 4.11 Deelconclusie hoofdstuk IV / 226

HOOFDSTUK 5

Benoeming, schorsing en ontslag van een overheidscommissaris / 229

- 5.1 Inleiding / 229
- 5.2 Benoeming van een overheidscommissaris bij een kapitaalvennootschap / 230
 - 5.2.1 Inleiding / 230
 - 5.2.2 Aanvulling en relativering van de wettelijke benoemingsregeling / 230
 - 5.2.2.1 De feitelijke overheidscommissaris / 230
 - 5.2.2.2 De als overheidscommissaris aangemerkte zittende commissaris / 231
 - 5.2.2.3 Het benoemingenbeleid van het Ministerie van Financiën / 232
 - 5.2.2.4 Standaardstatuten / 233
 - 5.2.2.5 Corporate Governance Code / 235
 - 5.2.2.6 Het structuurregime / 235
 - 5.2.3 Benoemingsbevoegdheid van de algemene vergadering / 239
 - 5.2.3.1 De algemene vergadering benoemt commissarissen / 239
 - 5.2.3.2 Bijeenroeping van de algemene vergadering / 240
 - 5.2.3.3 Agendering van de benoeming van een (overheids)commissaris / 242
 - 5.2.3.4 Telescoopprocedure / 243
 - 5.2.3.5 De staatsaandeelhouder in de algemene vergadering / 244
 - 5.2.3.6 Benoeming buiten vergadering / 247
 - 5.2.4 Bijzondere zeggenschap van de Staat bij de benoeming van een overheidscommissaris / 249
 - 5.2.4.1 Inleiding / 249
 - 5.2.4.2 Aandachtspunten voor aanvullende zeggenschap bij de benoeming van overheidscommissarissen / 250
 - 5.2.4.3 Kwaliteitseisen / 252
 - 5.2.4.4 Profielschets / 254
 - 5.2.4.5 Statutair benoemingsrecht / 265
 - 5.2.4.6 (Bindende) voordracht / 271
 - 5.2.4.7 Afwijking van de benoemingsprocedure onder de structuurregeling / 292
 - 5.2.4.8 Invloed van de ondernemingsraad / 297
 - 5.2.4.9 Aanbevelingsrechten / 300
 - 5.2.5 Benoeming van een overheidscommissaris en de bevoegdhedenovereenkomst / 307
 - 5.2.5.1 Inleiding / 307
 - 5.2.5.2 Bevoegdhedenovereenkomst en (overheids)commissarissen / 308
 - 5.2.5.3 Toelaatbaarheid van bevoegdhedenovereenkomsten bij benoeming van een overheidscommissaris / 313
 - 5.2.5.4 Doorwerking en afdwingbaarheid van een bevoegdhedenovereenkomst / 324
- 5.3 Herbenoeming, aftreding, schorsing en ontslag van een overheidscommissaris / 325
 - 5.3.1 Inleiding / 325
 - 5.3.2 Duur van het overheidscommissariaat / 325

- 5.3.3 Herbenoeming / 328
- 5.3.4 Aftreden van een overheidscommissaris / 330
- 5.3.5 Schorsing en ontslag van een overheidscommissaris / 332
 - 5.3.5.1 Inleiding / 332
 - 5.3.5.2 Bevoegdheid tot schorsing en ontslag bij niet-structuurvennootschappen / 332
 - 5.3.5.3 Schorsing en ontslag bij een structuurvennootschap / 335
 - 5.3.5.4 Schorsing of ontslag buiten vergadering / 338
 - 5.3.5.5 Statutaire of contractuele afwijkingen / 340
 - 5.3.5.6 Ontslag bij voorbaat / 342
- 5.4 Deelconclusie hoofdstuk 5 / 343

HOOFDSTUK 6

Taken en bevoegdheden van een overheidscommissaris / 349

- 6.1 Inleiding / 349
- 6.2 Taakstelling van een (overheids)commissaris / 350
 - 6.2.1 Kerntaken van de raad van commissarissen / 350
 - 6.2.2 Aanvullende taken en bevoegdheden van de raad van commissarissen: een overzicht / 352
 - 6.2.3 Taakstelling in statuten en reglementen / 355
 - 6.2.4 Taakverdeling / 356
 - 6.2.5 Overheidscommissaris als karikatuur / 358
 - 6.2.5.1 Trait d'union / 358
 - 6.2.5.2 Intermediair / 359
 - 6.2.5.3 Liaison / 360
 - 6.2.6 Tussenconclusie: de onderscheidende taakstelling van overheidscommissarissen / 361
- 6.3 De overheidscommissaris en de wederkerige signaleringstaak / 362
 - 6.3.1 Inleiding / 362
 - 6.3.2 Ontwikkeling van de wederkerige signaleringstaak / 363
 - 6.3.2.1 Wederkerige signaleringstaak 'oude stijl' / 363
 - 6.3.2.2 Signaleringstaak en beleidswijziging omtrent overheidscommissarissen / 365
 - 6.3.2.3 Signaleringstaak ten tijde van de bankencrisis / 366
 - 6.3.2.4 Signaleringstaak en 'bonusrellen' / 367
 - 6.3.2.5 Signaleringstaak in de context van steunverlening / 369
 - 6.3.2.6 Signaleringstaak onder het deelnemingenbeleid / 370
 - 6.3.3 Signaleringstaak nader beschouwd: van informatiebasis tot signaleringsplicht / 375
 - 6.3.3.1 Inleiding / 375
 - 6.3.3.2 Informatierechten van de raad van commissarissen / 376
 - 6.3.3.3 Informatieplichten van de raad van commissarissen / 382
 - 6.3.3.4 Signaleringsplicht / 384

- 6.3.4 Handvatten voor de signaleringstaak van overheidscommissarissen / 387
 - 6.3.4.1 Signaleringstaak van een staatssteuncommissaris / 387
 - 6.3.4.2 Signaleringstaak van een deelnemingcommissaris / 390
- 6.3.5 Grenzen aan de signaleringstaak / 407
 - 6.3.5.1 Inleiding / 407
 - 6.3.5.2 'Zonder last': een cyclisch uitgangspunt / 407
 - 6.3.5.3 Concretisering van grenzen aan de signaleringstaak / 412
- 6.4 De overheidscommissaris en zijn communicatietaak / 419
 - 6.4.1 Inleiding / 419
 - 6.4.2 Communicatietaak van de overheidscommissaris in historisch perspectief / 420
 - 6.4.2.1 Communicatietaak in de tweede helft van de twintigste eeuw / 420
 - 6.4.2.2 Communicatietaak sinds de eeuwwisseling / 424
 - 6.4.2.3 Communicatietaak van staatssteuncommissarissen gedurende de bankencrisis / 425
 - 6.4.2.4 Communicatietaak van deelnemingcommissarissen / 429
 - 6.4.2.5 Communicatietaak van specifieke overheidscommissarissen / 434
 - 6.4.3 Communicatietaak nader beschouwd: de vennootschapsrechtelijke informatiepositie van de Staat / 436
 - 6.4.3.1 Art. 2:107/217 lid 2 BW / 436
 - 6.4.3.2 Informatie- en communicatierechten buiten de algemene vergadering / 437
 - 6.4.4 Grenzen aan de communicatietaak van overheidscommissarissen / 440
 - 6.4.4.1 Gelijke behandeling van aandeelhouders als begrenzing van de communicatietaak / 440
 - 6.4.4.2 Vertrouwelijkheid als grens aan de communicatietaak van overheidscommissarissen / 450
 - 6.4.5 Handvatten voor de communicatietaak van overheidscommissarissen / 472
 - 6.4.5.1 Communicatietaak van een staatssteuncommissaris / 472
 - 6.4.5.2 Communicatietaak van een deelnemingcommissaris / 477
- 6.5 Bijzondere zeggenschap van overheidscommissarissen / 483
 - 6.5.1 Inleiding / 483
 - 6.5.2 Goedkeuringsrecht / 483
 - 6.5.3 Vetorecht / 487
 - 6.5.3.1 Inleiding / 487
 - 6.5.3.2 Vetorecht en overheidscommissaris ten tijde van de bankencrisis / 487
 - 6.5.3.3 Vetorecht en meervoudig stemrecht / 489
 - 6.5.3.4 Vetorecht en statutaire grondslag / 491
 - 6.5.3.5 Strecking van vetorechten / 495
 - 6.5.3.6 Vetorecht en collegialiteit / 497
 - 6.5.3.7 Vetorecht en het streven naar consensus / 500
 - 6.5.3.8 Vetorecht en tegenstrijdig belang / 500
 - 6.5.3.9 Vetorecht en illusie / 501

- 6.6 De overheidscommissaris en toezicht bij (staats)steun / 502
 - 6.6.1 Inleiding / 502
 - 6.6.2 Toezicht bij staatssteun door (overheids)commissarissen / 503
 - 6.6.3 De observer als alternatief voor het toezicht bij staatssteun / 505
 - 6.6.3.1 Inleiding / 505
 - 6.6.3.2 Principiële kanttekening bij de observer / 506
 - 6.6.3.3 Aandachtspunten voor contractueel toezicht door een observer / 507
 - 6.6.3.4 Een observer naast een overheidscommissaris / 511
 - 6.6.3.5 Samenloop van toezicht / 512
- 6.7 Deelconclusie hoofdstuk 6 / 514

HOOFDSTUK 7

Belangenproblematiek van een overheidscommissaris / 521

- 7.1 Inleiding / 521
- 7.2 Algemeen belang / 522
 - 7.2.1 Wat is (het) algemeen belang? / 522
 - 7.2.2 Algemeen belang en ondernemingsrecht / 525
- 7.3 Publiek belang / 531
 - 7.3.1 Wat is (een) publiek belang? / 531
 - 7.3.2 Publieke taken en borging van publieke belangen / 532
 - 7.3.3 Publiek belang en staatsbelang / 535
- 7.4 Vennoetschappelijk belang / 537
 - 7.4.1 Vennoetschappelijk belang als wettelijke norminstructie / 537
 - 7.4.2 Vennoetschappelijk belang en algemene belangen / 537
 - 7.4.2.1 Inleiding / 537
 - 7.4.2.2 Vennoetschappelijk belang, bestendig succes en algemeen belang / 537
 - 7.4.2.3 Zorg(vuldigheids)plicht en algemeen belang / 539
 - 7.4.3 Doorwerking van algemene belangen in de norminstructie van overheidscommissarissen / 542
 - 7.4.3.1 Inleiding / 542
 - 7.4.3.2 Karakter van vennootschap en onderneming / 542
 - 7.4.3.3 Ontwikkeling van (ondernemings)recht / 545
 - 7.4.3.4 Versterking van doorwerking van algemene belangen / 546
 - 7.4.4 Relativering van doorwerking van algemene belangen in norminstructie / 550
- 7.5 Overheidscommissaris en onafhankelijkheid / 555
 - 7.5.1 Inleiding / 555
 - 7.5.2 Onafhankelijkheid van commissarissen / 555
 - 7.5.3 Relativering van onafhankelijkheid / 558
 - 7.5.4 (On)afhankelijkheid van een overheidscommissaris / 560

- 7.6 Overheidscommissaris en tegenstrijdig belang / 565
 - 7.6.1 Inleiding / 565
 - 7.6.2 Regulering van belangenconflicten / 566
 - 7.6.2.1 Wettelijke onthoudingsregel / 566
 - 7.6.2.2 Belangenverstrengeling volgens de Corporate Governance Code / 567
 - 7.6.2.3 Jurisprudentiële zorgvuldigheidsregel / 568
 - 7.6.3 Overheidscommissaris en tegenstrijdig belang / 570
 - 7.6.3.1 Inleiding / 570
 - 7.6.3.2 Overheidscommissaris en een (concreet) tegenstrijdig belang / 570
 - 7.6.3.3 De geconflieeerde overheidscommissaris / 579
- 7.7 Deelconclusie hoofdstuk 7 / 584

HOOFDSTUK 8

Samenvatting en conclusie / 589

- 8.1 Inleiding / 589
- 8.2 Hoofdstuk 1: Inleiding / 589
- 8.3 Hoofdstuk 2: Normatieve kernelementen in de context van overheidscommissarissen / 590
- 8.4 Hoofdstuk 3: De overheidscommissaris: twee typologieën en aanverwante rechtsfiguren / 592
- 8.5 Hoofdstuk 4: De overheidscommissarissen in historisch perspectief / 595
- 8.6 Hoofdstuk 5: Benoeming, schorsing en ontslag van een overheidscommissaris / 603
- 8.7 Hoofdstuk 6: Taken en bevoegdheden van een overheidscommissaris / 612
- 8.8 Hoofdstuk 7: Belangenproblematiek van de overheidscommissaris / 626
- 8.9 Eindconclusie en beantwoording hoofdvraag / 633

Bijlage I Overzicht staatsdeelnemingen / 635

English summary / 637

Literatuur / 681

Jurisprudentie / 737

Kamerstukken / 743

Overig / 759

Trefwoorden / 783

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderwerp en aanleiding

'Deze (...) les lijkt echter alweer vergeten, want de Staat heeft het recht bedongen (...) een commissaris te mogen voordragen.'¹ In de context van de bijdrage van de Staat der Nederlanden (de Staat) aan de herkapitalisatie van een scheepsbouwonderneming in 2020 verweet een senator het Ministerie van Financiën een belangrijke les uit het verleden te zijn vergeten. De senator vroeg zich publiekelijk af waarom de Staat *toch* het recht had bedongen een commissaris ter benoeming te nomineren. In het vervolg van zijn bijdrage plaatste het Kamerlid kritische kanttekeningen bij de strekking van dit door de Staat bedongen recht.²

Het betoog van de senator is illustratief voor de eeuwenoude discussie over de 'overheidscommissaris': de vennootschapsrechtelijke commissaris in de verhouding tussen de Staat en de kapitaalvennootschap.³ Waar in de negentiende eeuw reeds de vraag was welk belang een door de koning benoemde 'koninklijke commissaris' moest behartigen,⁴ werd de doelmatigheid van het benoemen van een zogenoemde regeringscommissaris vanaf het begin van de twintigste eeuw met regelmaat betwist.⁵ Naar aanleiding van de introductie van de mogelijkheid bij structuurvennootschappen te voorzien in een statutair benoemingsrecht van de overheid en de daaruit in de tweede helft van de twintigste eeuw ontstane praktijk, rezen bij verschillende juridische auteurs vraagtekens bij de figuur van de (ambtenaar-)overheidscommissaris.⁶ Ondanks de aanhoudende kritiek sprongen de dienstdoende bewindspersonen aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw in de bres voor de overheidscommissaris.⁷ De scepsis over deze rechtsfiguur hield desondanks aan,⁸ en aan het begin van de 21^e eeuw werd van overheidswege afstand gedaan van het directe benoemingsrecht en de benoeming van ambtenaren als commissarissen.⁹ In 2008 maakte de overheidscommissaris in de context van de bankencrisis een *comeback*. Als voorwaarde voor kapitaalinjecties ten behoeve van

1 *Handelingen I* 2019/20, nr. 35, item 4, p. 2.

2 *Handelingen I* 2019/20, nr. 35, item 4, p. 1-2.

3 De definitie van het begrip 'overheidscommissaris' komt nader aan bod in par. 1.2.

4 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1862/63, LXX, nr. 14, p. 1212 en Mansvelt 1924, p. 445-446.

5 Zie *Handelingen II* 1901/02, 73^e vergadering, item 170, p. 1580 en 1589, *Handelingen II* 1917/18, 84^e vergadering, item 268, p. 2377 en *Handelingen II* 1938/39, 50^e vergadering, item 224, p. 1635.

6 Zie bijvoorbeeld Bloembergen 1974, p. 79-81, Van der Burg, *WPNR* 1976/5371, p. 760 en Van der Burg, *WPNR* 1985/5758, p. 693-695.

7 *Kamerstukken II* 1990/91, 22 064, nr. 2, p. 29-31.

8 Zie bijvoorbeeld Glasz, *NJB* 1991/38, p. 1541-1545 en *Aanhangsel Handelingen II* 1995/96, nr. 960, p. 1951-1952.

9 Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 22 064, nr. 5, *Kamerstukken II* 2001/02, 28 179, nr. 3, p. 37 en daarover ook Groffen, *V&O* 2003/11, p. 190.

verschillende financiële instellingen bedong de Staat het contractuele recht leden van de raad van commissarissen ter benoeming aan te bevelen.¹⁰ In de jaren na zijn benoeming kreeg de overheidscommissaris, niet voor het eerst, scherpe kritiek te verduren.¹¹ Ondanks de suggestie geen overheidscommissaris meer te benoemen,¹² bedong de Staat in 2020 bij een gesteunde vennootschap toch het contractuele recht een commissaris ter benoeming te nomineren, terwijl de Staat bij een andere begunstigde vennootschap een zogenoemde staatsagent aanstelde.¹³ Anno 2026 tekent zich een mogelijke herleving van de formalisering van de invloed van de Staat op de samenstelling van de raad van commissarissen van een staatsdeelneming af, althans de Staat bedong recent in de context van een afsprakenkader met netwerkondernemingen een ietwat omfloerst vetorecht bij de selectie van een specifieke commissaris.¹⁴ In de politiek lijkt een hernieuwde roep om overheidscommissarissen bovendien een kwestie van tijd.¹⁵

Ten aanzien van overheidscommissarissen lijkt de geschiedenis zich keer op keer te herhalen. Hoewel de figuur van de overheidscommissaris meermaals werd afgeschreven, is zijn aantrekkingskracht blijvend en verschijnt hij op den duur altijd weer ten tonele, al dan niet in een andere vorm.¹⁶ Tegelijkertijd doemen in vergelijkbare context alternatieve figuren als de 'regeringswaarnemer',¹⁷ 'state agent',¹⁸ 'staatsagent',¹⁹ '(overheids)trustee'²⁰ en '(supervisory) board observer'²¹ op. Een eerste vraag die in dat licht rijst, is de vraag wat een overheidscommissaris precies is en welke verschijningsvormen een overheidscommissaris kan aannemen. Een vervolgvraag is hoe de invloed van de Staat op de samenstelling van een raad van commissarissen en op de rechtspositie van commissarissen vorm kan krijgen. De eindeloze kritiek op de figuur van de overheidscommissaris roept ook de vraag op naar de grondslag van deze kritiek. Welke grenzen stelt het vennootschapsrecht aan de taken en bevoegdheden van overheidscommissarissen en wat betekenen deze grenzen voor de 'inzet' van overheidscommissarissen of eventuele alternatieven? Fundamenteeler is de vraag naar de belangenproblematiek waarmee overheidscommissarissen zich keer op keer geconfronteerd zagen. In dat opzicht is de vraag hoe de wettelijke verplichting voor commissarissen het vennootschapsbelang te dienen zich verhoudt tot de doelmatigheid van door de Staat bedongen zeggenschap over de samenstelling van de raad van commissarissen. Om met de woorden van een voormalig Kamerlid te spreken: 'Het is natuurlijk niet voor niets dat de regering zelf

10 Zie bijvoorbeeld Raaijmakers & Prinsen, *O&F* 2009/2, p. 29, Dortmund, *Ondernemingsrecht* 2008/175, p. 594, Dortmund, *Van der Heijden Handboek NV/BV* 2013/291, p. 626 en Nijland 2013, p. 149-150.

11 Zie bijvoorbeeld 'SP: De Waal te slap voor ING', *Het Parool* d.d. 20 maart 2009 en *Handelingen II* 2008/09, nr. 69, p. 5467-5468.

12 Hoekstra & Frijns 2014, p. 330.

13 Zie hierover Burggraaf, *Ondernemingsrecht* 2022/42.

14 Zie Beslisnota's bij brief Afsprakenkader Kapitaalbehoefte Regionale Netwerkbedrijven, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32 813, 1147, p. 3.

15 Kamerleden vroegen in 2024 'Op welke manier (...) commissarissen die op voordracht van de overheid zijn benoemd, beter in staat gesteld kunnen worden om zich te richten op het publieke belang', zie *Kamerstukken II* 2024/25, 28 165, nr. 431, p. 3, 8 en ook *Kamerstukken II* 2025/26, 28 165, nr. 468, p. 3.

16 Zie ter illustratie over deze 'terugkeer' ook Couwenbergh, *Ondernemingsrecht* 2020/109, p. 605.

17 *Kamerstukken II* 1979/80, 15 306, nrs. 2-3, p. 74-75.

18 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2019/20, 29 232, C, p. 5, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 323, nr. 42, p. 1 en Burggraaf, *Ondernemingsrecht* 2022/42, p. 276.

19 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2020/21, 35 505, F, p. 2 e.v. en Burggraaf, *Ondernemingsrecht* 2022/42, p. 276.

20 Zie bijvoorbeeld Hoekstra & Frijns 2014, p. 330 en (daarover) Algemene Rekenkamer 2020, p. 39.

21 Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 29 826, nr. 263, p. 3, *Kamerstukken I* 2024/25, 29 826, H, p. 3 en Prospectum Avantium 2025, p. 98. Zie nader par. 3.4.4 en par. 4.10.3.4.

nogal eens wenst commissarissen te kunnen benoemen. Anders zouden wij deze figuur geheel kunnen afschaffen. Het is helemaal niet voor niets (...).²²

De belangenproblematiek van overheidscommissarissen lijkt in essentie neer te komen op frictie tussen enerzijds de doelmatigheid van de al dan niet door de Staat bedongen invloed en de daaruit voortvloeiende vertrouwensband tussen commissaris en de Staat en anderzijds de wettelijke gebondenheid van commissarissen aan het vennootschapsbelang en de daardoor vereiste autonomie. Aan de door de Staat bedongen invloed op de samenstelling van de raad van commissarissen ligt in meer of mindere mate een bepaald doel ten grondslag.²³ Deze doelmatigheid werkt mijns inziens in zoverre door in de verhouding tussen de commissaris en de Staat dat de Staat in de desbetreffende commissaris het bijzondere vertrouwen heeft dat hij zijn taak op een wijze uitoefent die correspondeert met het doel dat aan de bedongen invloed ten grondslag ligt. Om die reden spreek ik in het vervolg van dit onderzoek van een vertrouwensband tussen een commissaris en de Staat. De doelmatigheid en de daaruit voortvloeiende vertrouwensband staan op het eerste gezicht op gespannen voet met de autonomie waarover een commissaris moet beschikken teneinde invulling te geven aan de wettelijke norminstructie die hem verplicht het belang van de vennootschap te dienen boven welk deelbelang dan ook. Een specifieke ontwikkeling in de afgelopen twee decennia is illustratief voor dit spanningsveld. Ten tijde van de bankencrisis werd, vooral in eerste instantie, expliciet nadruk gelegd op de doelmatigheid van de benoeming van overheidscommissarissen, terwijl de regering zich na verloop van tijd genoodzaakt zag deze doelmatigheid in het licht van de autonomie van commissarissen te relativeren.²⁴ Bij de eerdergenoemde benoeming van een overheidscommissaris in 2020 werd de doelmatigheid van het bedongen nominatierecht (aanvankelijk) sterk gerelativeerd met een beroep op het vennootschapsbelang, terwijl de minister zich (later) genoodzaakt zag een zekere mate van doelmatigheid te erkennen.²⁵

1.2 Definitie 'overheidscommissaris'

Voordat ik nader inga op de relevantie en de strekking van dit onderzoek, heeft om te beginnen de invulling van het begrip 'overheidscommissaris' aandacht. In de vorige paragraaf werd duidelijk dat in de loop van ruim twee eeuwen uiteenlopende functieaanduidingen de revue passeerden, zoals 'koninklijke commissaris',²⁶ 'rege(e)rings(-)commissaris',²⁷

²² Zie *Kamerstukken II* 1987/88, 20 200 IX B, nr. 21, p. 33.

²³ Zoals het waarborgen 'dat de Staat invloed kan hebben op fundamentele beslissingen die een impact zouden kunnen hebben op haar investering' (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 23, p. 4, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 32, p. 5 en *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 48, p. 4), 'het zeker stellen dat er leden worden benoemd die door hun kennis, ervaring, normen en waarden invulling kunnen geven aan hun rol op een wijze die herkenbaar is voor de Staat' (*Kamerstukken I* 2019/20, 35 451, B, p. 3) en 'om gedurende de periode dat Staat in de context van transactie nog financiële betrokkenheid heeft bij Royal IHC, deze financiële belangen veilig te stellen' (*Kamerstukken I* 2019/20, 35 451, D, p. 2).

²⁴ Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 23, p. 4, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 32, p. 5 en *Kamerstukken II* 2008/09, 31 371, nr. 48, p. 4 ten opzichte van bijvoorbeeld *Handelingen I* 2008/09, nr. 10, p. 531.

²⁵ Zie *Kamerstukken I* 2019/20, 35 451, B, p. 3, *Kamerstukken I* 2019/20, 35 541, D, p. 2 en *Handelingen I* 2019/20, nr. 35, item 4, p. 10. Zie hierover nader par. 4.9.5.3.

²⁶ Zie bijvoorbeeld Mansvelt 1924, p. 445 en *Kamerstukken II* 1862/63, LXX, nr. 4, p. 806.

²⁷ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1888, 46, nr. 2, p. 3 en Van den Tempel 1935, p. 106.

'regeringsvertegenwoordiger',²⁸ 'commissaris van overheidswege'²⁹ en 'overheidscommissaris'.³⁰ Deze variatie aan begrippen maakt duidelijk dat niet elke commissaris in de verhouding tussen de Staat en een kapitaalvennootschap eenzelfde overheidscommissaris is.³¹

Voor het vervolg van dit onderzoek hanteer ik een tweeledige definitie van het begrip overheidscommissaris. In formeel opzicht is een overheidscommissaris een commissaris in de zin van Boek 2 BW op wiens vennootschapsrechtelijke rechtspositie de Staat invloed kan uitoefenen. Deze invloed kan een wettelijke, statutaire of contractuele grondslag hebben. De meest voor de hand liggende variant is de commissaris die (direct of indirect) door de Staat, bijvoorbeeld als aandeelhouder, is benoemd, voorgedragen, aanbevolen of genomineerd.³² Formele invloed kan ook vorm krijgen in een veto- of goedkeuringsrecht van de Staat bij de selectie of benoeming van een (specifieke) commissaris.³³

Naast deze formele definitie kan ook in materiële zin sprake zijn van een overheidscommissaris. Van een overheidscommissaris in materiële zin is mijns inziens sprake bij een vertrouwensband³⁴ tussen de Staat en de commissaris, dat wil zeggen dat de Staat in de desbetreffende commissaris het bijzondere vertrouwen stelt dat het vennootschapsrechtelijke toezicht op een bepaalde manier wordt uitgeoefend of dat deze commissaris in het bijzonder aandacht besteedt aan bepaalde publieke belangen of de belangen van de Staat.³⁵ De aanwezigheid van een vertrouwensband kan, afhankelijk van de intensiteit van de invulling daarvan, gevolgen hebben voor de taakuitoefening van overheidscommissarissen en in het bijzonder voor de autonomie die een commissaris daarbij toekomt.³⁶

28 Zie bijvoorbeeld *Stcrt.* 1948, 110, p. 2 en *Kamerstukken II* 1952/53, 2856, nr. 2, p. 2.

29 Zie hierover bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1990/91, 22 064, nr. 2, p. 3, 54 en Nillesen, *Bb* 1991/12, p. 109. Zie over dit begrip ook Nijland 2013, p. 148 (i.h.b. voetnoot 146 aldaar).

30 Zie bijvoorbeeld Honée 1984b, p. 105 e.v., Van der Burg, *WPNR* 1985/5758, p. 693-695, *Kamerstukken II* 2024/25, 28 165, nr. 431, p. 8 en *Asser/Nieuwe Weme & Saleminck 2-IIb* 2025/329.

31 Zie over het onderscheid tussen verschillende begrippen en figuren bijvoorbeeld ook Van der Burg, *TVVS* 1983/12, p. 329 en Peters, *Tijdschrift Privatisering* 1996, p. 4.

32 Zie voor een formele(re) benadering van het begrip overheidscommissaris bijvoorbeeld Van der Grinten, *Handboek NV/BV* 1971/285.3, p. 135, Van der Burg, *WPNR* 1976/5371, p. 756 (in navolging van Van der Grinten), Dijkhuizen 2017, p. 308, Huisman & Van Ommeren 2019, p. 287 en *Handelingen I* 2019/20, item 34, nr. 4, p. 10. Vgl. Glasz 1992, p. 155 ten aanzien van de commissaris van overheidswege.

33 Zie Beslisnota's bij brief Afsprakenkader Kapitaalbehoefte Regionale Netwerkbedrijven, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32 813, nr. 1147, p. 3 en Afsprakenkader kapitaalbehoefte regionale netwerkbedrijven d.d. 24 november 2022, p. 34-35.

34 Ik ontleende dit begrip aan Blanco Fernández, *Ondernemingsrecht* 2017/40, p. 237. Zie in vergelijkbare zin Bulten, *Ondernemingsrecht* 2019/76, p. 392-393 (Bulten schrijft over het 'bijzondere vertrouwen') en Burggraaf, *Ondernemingsrecht* 2022/42, p. 283. Vergelijk over de notie van een vertrouwenscommissaris ook Glasz 1992, p. 145.

35 Lubbers schreef in 1980 over commissarissen die 'het bijzondere vertrouwen van de overheid' genoten, zie Lubbers 1980, p. 17. Zie over (overheids)commissarissen en het 'bijzondere vertrouwen' van een achterban, al dan niet de Staat, ook *Kamerstukken II* 1984/85, 18 346, nr. 6, p. 21, *Kamerstukken II* 1990/91, 22 064, nr. 2, p. 16, *Kamerstukken II* 1994/95, 24 199, nr. 5, p. 4, *Asser/Maeijer 2-III* 2000/356, p. 495, Dortmund, *Ondernemingsrecht* 2008/175, p. 593, Raaijmakers & Prinsen, *O&F* 2009/2, p. 30, *Asser/Maeijer, Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II** 2009/507, Dijkhuizen 2017, p. 303 voetnoot 1 en *Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb* 2019/404.

36 Vergelijk voor een (ogenschijnlijk) (gedeeltelijk) materiële(re) benadering van het verschijnsel overheidscommissaris (waarbij wordt gewezen op de band of verhouding tussen commissaris en (het belang van) de Staat) bijvoorbeeld Blanco Fernández 1993, p. 155, Van Solinge, *Tijdschrift Privatisering* 1995/2, p. 4, *Handelingen II* 2012/13, nr. 49, item 9, p. 92, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 489, nr. 19, p. 24 en Dijkhuizen 2017, p. 303 voetnoot 1.

Uit het vervolg van dit onderzoek zal blijken dat de formele en materiële definitie in het verleden dikwijls hand in hand gingen: indien sprake was van formele invloed van de Staat op de rechtspositie van een commissaris, genoot deze commissaris in de regel ook het bijzondere vertrouwen van de Staat dat hij in het bijzonder aandacht zou schenken aan bepaalde belangen, al dan niet het belang van de Staat. Thans is het geen vanzelfsprekendheid dat zowel in formele als materiële zin sprake is van een overheidscommissaris. De Staat heeft als (meerderheids) aandeelhouder bijvoorbeeld substantiële invloed op de rechtspositie van commissarissen van staatsdeelnemingen, maar ten aanzien van commissarissen van deelnemingen is de vraag of kan worden gesproken van een onderscheidende vertrouwensband tussen commissaris en Staat. Andersom kan de formele invloed op de rechtspositie van een commissaris beperkt zijn, terwijl wel sprake is van een vertrouwensband tussen commissaris en Staat. Men denke bijvoorbeeld aan de situatie waarin een zittende commissaris als overheidscommissaris wordt aangemerkt (zie nader par. 5.2.2.2).

In het licht van de bovenstaande definitie onderscheid ik in het huidige tijdsgewricht twee hoofdtypologieën of verschijningsvormen van overheidscommissarissen. De eerste hoofdtypologie betreft de 'deelnemingcommissaris': de commissaris van een staatsdeelneming, dat wil zeggen een kapitaalvennootschap waarvan de Staat direct of indirect aandeelhouder is, zoals Havenbedrijf Rotterdam en KLM (zie nader par. 3.2).³⁷ Naast de deelnemingcommissaris onderscheid ik de 'staatssteuncommissaris'³⁸ als tweede hoofdtypologie: de commissaris die op instigatie van de Staat in de context van staatssteun wordt benoemd of als zodanig wordt aangemerkt (zie nader par. 3.3). Dit algemene onderscheid neemt niet weg dat beide typologieën kunnen samenvallen indien staatssteun die gepaard gaat met de benoeming van een overheidscommissaris vorm krijgt in een aandelenbelang.³⁹

De staatssteuncommissaris vertoont verwantschap met eerdergenoemde figuren als een regeringswaarnemer, staatsagent, trustee en (supervisory) board observer die in vergelijkbare zin in de context van staatssteun op instigatie van de Staat worden aangesteld teneinde toezicht te houden. Een wezenlijk verschil tussen een overheidscommissaris en de andere genoemde figuren is dat de rechtspositie van een overheidscommissaris is ingebed in Boek 2 BW. Hij ontleent zijn rechten, plichten en bevoegdheden direct aan het vennootschapsrecht, terwijl een regeringswaarnemer, staatsagent, trustee of board observer een vennootschapsrechtelijke grondslag ontbeert.⁴⁰ Hoewel de overheidscommissaris in dit onderzoek centraal staat, passeren

37 Zie Bijlage I voor een overzicht.

38 Het door mij gehanteerde begrip 'staatssteun' is niet zonder meer beperkt tot steunmaatregelen die onder de reikwijdte van het staatssteunverbod als bedoeld in art. 107 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) vallen, maar kan ook aanverwante bijzondere financiering van overheidswege omvatten die strikt genomen niet kan worden gekwalificeerd als staatssteun (zie nader par. 3.3).

39 In 2025 kreeg steun aan *Avantium N.V.* (Avantium) bijvoorbeeld vorm in een deelname in het aandelenkapitaal voor rekening en risico van het Ministerie van Klimaat & Groene Groei via een dochtervennootschap van staatsdeelneming Invest-NL. Bij Avantium bedong de Staat overigens geen overheidscommissaris, maar het recht een *supervisory board observer* aan te stellen, zie *Kamerstukken II 2024/25*, 29 826, nr. 263, p. 1-3, *Kamerstukken I 2024/25*, 29 826, H, p. 1-3 en Prospectus Avantium 2025, p. 2, 29, 97-98. Zie hierover nader par. 4.10.3.4.

40 Zie over de contractuele grondslag van de regeringswaarnemer, staatsagent en board observer bijvoorbeeld Honée 1984a, p. 7-9, 15, Burggraaf, *Ondernemingsrecht 2022/42* p. 277, Peters, *MvO 2022/10-11*, par. 2.2, Hezer 2024, p. 192-193, Stuijnt, *MvO 2024/10-11*, p. 280 en Gasaway & Winter, *Harvard Law School Forum on Corporate Governance* d.d. 2 juli 2025 onder 'Overview'.

de regeringswaarnemer, staatsagent, trustee en (supervisory) board observer regelmatig de revue en komen in het bijzonder in par. 3.4.4 en par. 6.6.3 uitvoerig ter sprake.

Het begrip 'overheidscommissaris' wordt naar mijn idee vaak als suggestief ervaren, met name voor zover dit begrip betrekking heeft op commissarissen van staatsdeelnemingen. Het begrip overheidscommissaris zou ten onrechte de suggestie wekken dat commissarissen, al dan niet deelnemingcommissarissen, instrumenteel zouden zijn ten behoeve van de overheid. Hoewel ik onderken dat de 'instrumentaliteit' van commissarissen, bijvoorbeeld bij staatsdeelnemingen, relativering behoeft, kies ik ervoor het begrip 'overheidscommissaris' in het vervolg van dit onderzoek te hanteren, zowel voor staatssteuncommissarissen als voor commissarissen van deelnemingen. Uit het vervolg van dit onderzoek zal blijken dat de doelmatigheid van de door de Staat bedongen zeggenschap ten aanzien van de samenstelling van de raad van commissarissen bij deelnemingen enerzijds en in het kader van staatssteun anderzijds wellicht gradueel verschilt, maar geenszins principieel.

1.3 Doel en relevantie

In deze verhandeling bied ik inzicht in de vennootschapsrechtelijke mogelijkheden om de invloed van de Staat op de samenstelling van raden van commissarissen of op de rechtspositie van commissarissen vorm te geven, zowel bij staatsdeelnemingen als in de context van staatssteun. Daarnaast duid ik de vennootschapsrechtelijke grenzen aan de (bijzondere) taakstelling en bevoegdheden van overheidscommissarissen. In het licht van de toenemende aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen en temeer gezien de relevantie van publieke belangen voor staatsdeelnemingen en eventuele staatssteun, rijst de vraag in hoeverre maatschappelijke en publieke belangen doorwerken in het wettelijke richtsnoer voor commissarissen. Gezien de betrokkenheid van de Staat als primaire borger van publieke belangen is de vraag naar de doorwerking van algemene en publieke belangen in het bijzonder relevant voor overheidscommissarissen. In dit onderzoek besteed ik aandacht aan de verhouding tussen abstracte begrippen als 'algemeen belang', 'publiek belang', 'staatsbelang' en 'vennootschappelijk belang'. Door stil te staan bij de betekenis van de verschillende belangen voor commissarissen hoop ik vanuit vennootschapsrechtelijk perspectief een realistisch beeld te schetsen van hetgeen van (overheids)commissarissen kan worden verwacht bij de borging van algemene en publieke belangen.

Vennootschapsrechtelijke literatuur over de overheidscommissaris is schaars.⁴¹ Naast een beknopte vermelding van de overheidscommissaris in handboeken en artikelsgewijs commentaar,⁴² stamt het gros van de beschikbare literatuur uit reeds lang vervlogen tijden⁴³ en is

41 Vermelding behoeven in elk geval Nijland 2013, p. 153-164, Dijkhuizen 2017, p. 303-317 en Huisman & Van Ommeren 2019, p. 287-294.

42 Zie bijvoorbeeld Dortmund, *Van der Heijden Handboek NV/BV* 2013/291, p. 625-626, Asser/*Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb* 2019/371, Asser/*Nieuwe Weme & Salemink 2-IIb* 2025/329, Huizink, in: *GS Rechtspersonen*, art. 2:143 BW, aant. 4 (online, bijgewerkt t/m 6 december 2025).

43 Zie bijvoorbeeld Van der Burg, *WPNR* 1976/5371, p. 755-760, Honée 1984b, p. 105-115, Van der Burg, *WPNR* 1985/5758, p. 693-695, Glasz, *NJB* 1991/38, p. 1541-1545 en Van Solinge, *Tijdschrift Privatisering* 1995/2, p. 1-6.

recentere literatuur vooral gerelateerd aan incidentele gebeurtenissen.⁴⁴ In de tweede helft van de vorige eeuw is in de juridische literatuur geweest op de relevantie van onderzoek naar en doordinking van de verhouding tussen de Staat en kapitaalvennootschappen.⁴⁵ Daarnaast is geweest op onduidelijkheden en knelpunten rond de figuur van de overheidscommissaris.⁴⁶ In het licht van de repeterende aandacht voor en kritiek op overheidscommissarissen is het relevant vanuit vennootschapsrechtelijk perspectief inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van deze rechtsfiguur en de knelpunten te duiden die de overheidscommissaris in het verleden parten speelden. Aan de hand van dit inzicht bied ik handvatten voor een rechtmatige en realistische invulling van het overheidscommissariaat teneinde overheidscommissarissen te behoeden voor onrealistische verwachtingen en politieke of maatschappelijke commotie.

Het onderzoek naar de positie van commissarissen in de verhouding tussen de Staat en de kapitaalvennootschap, zowel bij staatsdeelnemingen als in het kader van staatssteun, is vanuit zowel historisch als actueel oogpunt relevant. Uit de beleidsdoorlichting van het deelnemingenbeleid uit 2020 blijkt bijvoorbeeld dat de dynamiek tussen commissarissen van staatsdeelnemingen en de staatsaandeelhouder aandacht behoeft.⁴⁷ Interessant is ook de aanzwellende roep aan het adres van de Staat om zijn invloed op staatsdeelnemingen te vergroten.⁴⁸ Het mag geen verrassing zijn dat de positie van commissarissen in de verhouding tussen Staat en kapitaalvennootschap in dat discours niet buiten schot blijft.⁴⁹ Gezien de blijvende en zelfs toenemende relevantie van staatsdeelnemingen⁵⁰ is het belangrijk aandacht te besteden aan de positie en de rol van commissarissen bij staatsdeelnemingen en de verhouding tussen de staatsaandeelhouder en de commissarissen van de vennootschappen in wier kapitaal de Staat participeert.

In het licht van het beoogde onderzoek naar deelnemingcommissarissen behoeft opmerking dat in 2013 het proefschrift van Nijland over 'de overheidsonderneming' verscheen. Afgezien van het gegeven dat dit proefschrift (alweer) ruim een decennium geleden verscheen, staat de overheidscommissaris niet centraal in zijn verhandeling.⁵¹ In 2025 promoveerde Smits op

44 Zie Dortmond, *Ondernemingsrecht* 2008/175, Raaijmakers & Prinsen, *O&F* 2009/2, p. 29-38, Bartman, *WPNR* 2009/6809, p. 688-693, Bartman, *WPNR* 2009/6817, p. 847-850, Couwenbergh, *Ondernemingsrecht* 2020/109 en Burggraaf, *Ondernemingsrecht* 2022/42.

45 Zie bijvoorbeeld Bloembergen 1974, p. 81, Van der Burg, *WPNR* 1976/5371, p. 758 (met verwijzing naar Maeijer 1972, p. 33-34 die stelde dat 'men in ons land in het algemeen nog niet voldoende visie heeft ontwikkeld op de werkelijke betekenis van overheidsinvloed in ondernemingen (...)') en Glasz, *Praktijkboek Commissarissen* 1989/III.21-III.22.

46 Zie bijvoorbeeld Van der Burg, *WPNR* 1976/5371, p. 759, Glasz, *NJB* 1991/38, p. 1544-1545 en Schreuder 1994, p. 209.

47 Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid 2020, p. 42. Zie ook Smits 2025, p. 404, 416.

48 In dit kader wijs ik op een motie uit 2024 betreffende de invoering van een instemmingsrecht van de staatsaandeelhouder bij meerderheidsdeelnemingen, zie *Kamerstukken II* 2024/25, 28 165, nr. 438.

49 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2024/25, 28 165, nr. 431, p. 3 en 8. In par. 1.1 refereerde ik al aan door de Staat in het kader van het afsprakenkader voor eventuele kapitaaldeelname in netwerkondernemingen bedongen aanvullende zeggenschap met betrekking tot de samenstelling van de raad van commissarissen. Zie ter illustratie Couwenbergh, 'Advies aan kabinet: weg met het taboe op overheidsdeelnemingen', *FD* 9 oktober 2025, 'Timmermans, "Staat moet deelnemen in defensiebedrijven"', *FD* 1 juni 2025 en *Kamerstukken II* 2024/25, 29 826, nr. 263. Zie over de actuele relevantie van staatsdeelnemingen ook Smits 2025, p. 416-417. De Rli wijst in een rapport over staatsdeelnemingen uit 2025 onder meer op de oprichting van Invest-NL (in 2019) en Invest-International (in 2021) ten behoeve van de ontwikkeling van de Nederlandse economie en op het voornemen van de regering een staatsdeelneming op te richten voor de bouw van kerncentrales, zie Rli 2025, p. 17-18.

51 Zie Nijland 2013, p. 153-164.

een proefschrift over de borging van publieke belangen door staatsdeelnemingen.⁵² Hoewel dit proefschrift net als het proefschrift van Nijland buitengewoon relevante inzichten bevat voor het onderhavige onderzoek, heeft het genoemde proefschrift een (bestuurskundig-) empirische insteek en in mindere mate een ondernemingsrechtelijke focus.⁵³ Daarnaast is het laatstgenoemde proefschrift hoofdzakelijk gericht op 'blijvende' staatsdeelnemingen.⁵⁴ Dit neemt niet weg dat het proefschrift van Smits niet alleen de relevantie van deelnemingen, maar ook het belang van zowel toereikende interne governance van staatsdeelnemingen als een werkbare verhouding tussen staatsdeelneming, staatsaandeelhouder en beleidsdepartement onderstreept.⁵⁵

Naast het onderzoek naar commissarissen van staatsdeelnemingen is het relevant aandacht te besteden aan de rol van commissarissen bij het toezicht ten behoeve van de Staat in de context van staatssteun. Ondanks de aanhoudende kritiek op de rol van overheidscommissarissen in dit kader en de recente keuze voor alternatieve figuren, blijft de invulling van het toezicht in de context van staatssteun de gemoederen bezighouden.⁵⁶ Teneinde het toezicht in het kader van steunoperaties te optimaliseren, is het relevant stil te staan bij de verhouding tussen de rechtspositie van commissarissen en de strekking van dergelijk toezicht. Daarnaast is het nuttig onderzoek te doen naar de mogelijkheden het toezicht in het kader van staatssteun op een effectieve en 'rechtsrealistische' manier in te vullen en aandacht te besteden aan mogelijke alternatieven. Ik merk te dienaangaande op dat onderzoek naar overheidscommissarissen ook maatschappelijk relevant is. Een realistische invulling van het overheidscommissariaat komt op haar beurt ten goede aan het voorkomen van onrealistische verwachtingen omtrent de taakuitoefening van commissarissen en daaruit voortvloeiende maatschappelijke en politieke verontwaardiging.

1.4 Onderzoeksvragen

Het onderhavige onderzoek valt uiteen in een hoofdvraag en vijf deelvragen. De hoofdvraag luidt als volgt:

Welke mogelijkheden biedt en welke grenzen stelt het (vennootschaps)recht aan de rechtspositie van de 'overheidscommissaris' bij de borging van publieke belangen en het belang van de Staat?

Deze hoofdvraag brengt de drie centrale elementen van dit onderzoek tot uitdrukking. Het eerste element is de 'overheidscommissaris', dat wil zeggen een commissaris op wiens rechtspositie de Staat formeel invloed kan uitoefenen of tussen wie en de Staat een vertrouwensband bestaat (zie par. 1.2 over de definitie van het begrip 'overheidscommissaris'). Het tweede element betreft de positie van de overheidscommissaris in het Nederlandse (vennootschaps)recht. Het derde element ziet op de veronderstelde doelmatigheid (zie over deze doelmatigheid par. 1.1) van een overheidscommissaris bij de vervulling van de overheidstaak, namelijk de borging van publieke belangen of het belang van de Staat. De vraag is enerzijds welke mogelijkheden

52 Smits 2025.

53 Smits 2025, p. 10, 14.

54 Smits 2025, p. 26, 49, 422.

55 Smits 2025, p. 385-390, 435.

56 Zie ter illustratie Couwenbergh, *Ondernemingsrecht* 2020/109, p. 605-606, Evaluatie Steunpakket KLM 2024, p. 49-58 en *Handelingen II* 2023/24, nr. 77, item 18, p. 13.

het vennootschapsrecht biedt voor en anderzijds welke grenzen het vennootschapsrecht stelt aan een bijdrage van (overheids)commissarissen bij de borging van publieke belangen of het belang van de Staat zelf.

De beantwoording van de hoofdvraag valt uiteen in de volgende vijf deelvragen:

Deelvraag 1: Welke verschijningsvormen van de overheidscommissaris kunnen worden onderscheiden?

Nadat ik in hoofdstuk 2 enkele vennootschapsrechtelijke uitgangspunten aanstip, richt ik mij in het eerste gedeelte van dit onderzoek (hoofdstuk 3) op de vraag welke verschijningsvormen of typologieën van de overheidscommissaris kunnen worden onderscheiden. In par. 1.2 wees ik reeds op het door mij gemaakte onderscheid tussen de 'deelnemingcommissaris' en de 'staatssteuncommissaris'. De kenmerkende aspecten van de twee hoofdtypologieën alsmede hun juridische context komen in het eerste gedeelte van dit onderzoek op hoofdlijnen ter sprake. Voorts sta ik beknopt stil bij andere varianten van de overheidscommissaris alsook enkele aanverwante rechtsfiguren, zoals de staatsagent, (monitoring) trustee en (supervisory) board observer.

Deelvraag 2: Hoe heeft de figuur overheidscommissaris zich sinds de totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden ontwikkeld?

In het tweede deel van het onderzoek (hoofdstuk 4) staat de ontwikkeling van de figuur overheidscommissaris centraal. Ik richt mij in het bijzonder op de vraag op welke wijzen commissarissen een rol hebben gespeeld in de verhouding tussen de Staat en kapitaalvennootschappen en welke rationale aan deze (beoogde) rollen ten grondslag lag. Ter beantwoording van deze vraag richt ik mij niet alleen op de kenbare opvattingen en afwegingen van de regering, maar besteed ik ook aandacht aan de opvattingen omtrent overheidscommissarissen binnen de Staten-Generaal in hun controlerende rol binnen het staatsbestel. In dit tweede deel van het onderzoek sta ik ook in het bijzonder stil bij de (vennootschapsrechtelijke) problemen waarmee overheidscommissarissen zich geconfronteerd zagen en de bezwaren die ten aanzien van overheidscommissarissen leefden. Aan de hand van het inzicht in de geschiedenis van de overheidscommissaris hoop ik aanbevelingen te kunnen doen voor een toekomstbestendige invulling van het overheidscommissariaat, opdat in het verleden gemaakte fouten in de toekomst kunnen worden vermeden. De temporele beperking van deze analyse tot de periode van 1813 tot nu hangt allereerst samen met het gegeven dat eenwording en centralisatie wezenlijke voorwaarden zijn voor landelijk overheidsbeleid inzake staatsdeelnemingen, staatssteun en (overheids)commissarissen.⁵⁷ Daarnaast zijn enkel parlementaire stukken vanaf 1814 digitaal te raadplegen via Overheid.nl.

Deelvraag 3: Hoe wordt een overheidscommissaris vanuit vennootschapsrechtelijk perspectief benoemd, geschorst en ontslagen?

Ter beantwoording van deze derde deelvraag richt ik mij in het derde deel van dit onderzoek (hoofdstuk 5) op de vennootschapsrechtelijke inbedding van de overheidscommissaris. Meer specifiek sta ik in dit gedeelte stil bij vennootschapsrechtelijke aspecten van achtereenvolgens

⁵⁷ Vgl. Brugmans 1961, p. 1-2 en De Ru 1981, p. 19.

de benoeming, de schorsing en het ontslag van overheidscommissarissen. In deze uitwerking besteed ik in het bijzonder aandacht aan de mogelijkheden voor de vormgeving van de invloed van de Staat op de rechtspositie van commissarissen, zowel bij staatsdeelnemingen als in het kader van staatssteun. In de uitwerking betrek ik structuren op basis waarvan de invloed van de Staat in de praktijk is gerealiseerd, bijvoorbeeld bij steunoperaties in het verleden of in de statuten van staatsdeelnemingen. Uiteraard richt ik mij in de uitwerking ook op de beperkingen die het vennootschapsrecht aan de genoemde mogelijkheden stelt.

Deelvraag 4: Wat kenmerkt de taken en bevoegdheden van een overheidscommissaris en welke grenzen stelt het vennootschapsrecht aan die taken en bevoegdheden?

In het vierde deel van mijn onderzoek (hoofdstuk 6) richt ik mij op de taakstelling en bevoegdheden van de overheidscommissaris. Allereerst sta ik stil bij de vraag wat de essentie van de taakstelling van overheidscommissarissen vormt. Waarin onderscheidt de taakstelling van een overheidscommissaris zich van de algemene taken van commissarissen? Vervolgens behandel ik de vraag welke grenzen het vennootschapsrecht stelt aan de (bijzondere) taken en bevoegdheden van overheidscommissarissen. In dit vierde deel van het onderzoek besteed ik ook aandacht aan de vraag in hoeverre het wenselijk is overheidscommissarissen te voorzien van aanvullende zeggenschap, zoals vetorechten of meervoudig stemrecht. Deze vraag beantwoord ik zowel vanuit vennootschapsrechtelijk perspectief als in het licht van de inzichten en ervaringen uit de geschiedenis van de overheidscommissaris. Ter afsluiting van dit gedeelte van het onderzoek bespreek ik de vraag in hoeverre het toezicht op de naleving van bedongen voorwaarden een taak is die aansluit bij de positie van (overheids)commissarissen. Bij de beantwoording van deze vraag belicht ik ook alternatieve toezichthoudende figuren, zoals een staatsagent, trustee of observer.

Deelvraag 5: Hoe werkt de verhouding tussen algemeen belang, publiek belang, staatsbelang en het vennootschappelijk belang door in de norminstructie voor overheidscommissarissen?

In het vijfde deel van het onderzoek (hoofdstuk 7) staat de belangenproblematiek van de overheidscommissaris centraal. Om deze belangenproblematiek te duiden, besteed ik allereerst aandacht aan de verschillende belangbegrippen die relevant zijn in de context van overheidscommissarissen, namelijk 'algemeen belang', 'publiek belang', 'belang van de Staat' en 'vennootschappelijk belang'. Vervolgens ga ik in op de vraag in hoeverre algemene en publieke belangen doorwerken in het ondernemingsrecht en meer specifiek in het vennootschappelijk belang als normatief richtsnoer voor (overheids)commissarissen. Ook sta ik stil bij de vraag hoe de belangenproblematiek zich verhoudt tot de onafhankelijkheid van overheidscommissarissen. Tot slot komt in dit laatste gedeelte van het onderzoek de omgang door overheidscommissarissen met eventuele belangenconflicten ter sprake.