

Inzicht in Toezicht

Sturing en controle van de gemeente Rotterdam op deelnemingen

M.G.J.C. van Dijk
Studentnummer: 177956
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen, Publiek Private Bedrijfsvoering
Maart 2004

Deze scriptie is beoordeeld door de volgende personen:

eerste beoordelaar

Dr. V.M.F. Homburg

tweede beoordelaar

Dr. H.J.M. Fenger

Melle van Dijk
Menno ter Braakstraat 190
2548 EC Den Haag

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk I

Inleiding

1.1	Aanleiding	1
1.2	Probleemstelling en onderzoeksontwerp	3
1.2.1	Doelstelling	4
1.2.2	Vraagstelling	4
1.2.3	Deelvragen	5
1.3	Methode van onderzoek	5
1.4	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	7
1.5	Leeswijzer	7

Hoofdstuk II

Toezicht nader onder de loep

2.1	Inleiding	9
2.2	Het begrip toezicht houden	9
2.3	De wettelijke mogelijkheden voor toezichthouders en managers	11
2.3.1	De rol van de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA)	12
2.3.2	Het bestuur van de onderneming	13
2.3.3	De rol van de Raad van Commissarissen (RvC)	13
2.4	Visies op toezicht: drie analysekaders over effectief toezicht	15
2.4.1	Principal-agent	15
2.4.2	Corporate Governance en Government Governance	17
2.4.2.1	Corporate Governance	17
2.4.2.2	Government Governance	19
2.4.3	Stewardship theorie	21
2.5	Samenvatting	22

Hoofdstuk III

De betrokken actoren en hun onderlinge relaties

3.1	Inleiding	23
3.2	De samenstelling van de algemene vergadering van aandeelhouders	24
3.3	De Raad van Commissarissen	26

3.4	De Raad van Bestuur	29
3.5	Samenvatting	31

Hoofdstuk IV

Politiek-bestuurlijke risico's bij toezicht houden

4.1	Inleiding	32
4.2	De definitie van politiek-bestuurlijke risico's	32
4.2.1	Politiek-bestuurlijke risico's van de Principal-agent theorie	33
4.2.2	Politiek-bestuurlijke risico's van de Governance theorieën	35
4.2.3	Politiek-bestuurlijke risico's van de Stewardship theorie	36
4.3	De politiek-bestuurlijke risico's toegepast op de praktijk	37
4.4	De politiek-bestuurlijke risico's naast elkaar bezien	39
4.5	Samenvatting en conclusie	40

Hoofdstuk V

De praktijksituatie rond toezicht houden

5.1	Inleiding	41
5.2	Multidiensten Rotterdam B.V. en Multiflex Rotterdam B.V.	41
5.2.1	De politiek bestuurlijke risico's	43
5.2.2	De politiek-bestuurlijke risico's volgens de geïnterviewde toezichthouder	43
5.2.3	De risico's vergeleken	44
5.3	Beurs Rotterdam N.V.	45
5.3.1	De politiek bestuurlijke risico's	46
5.3.2	De politiek-bestuurlijke risico's volgens de geïnterviewde toezichthouders	47
5.3.3	De risico's vergeleken	48
5.4	Holding AVR bedrijven N.V.	49
5.4.1	De politiek bestuurlijke risico's	50
5.4.2	De politiek-bestuurlijke risico's volgens de geïnterviewde toezichthouders	51
5.4.3	De risico's vergeleken	52
5.5	WBE N.V.	53
5.5.1	De politiek bestuurlijke risico's	54
5.5.2	De politiek-bestuurlijke risico's volgens de geïnterviewde toezichthouders	54
5.5.3	De risico's vergeleken	55
5.6	Casusvergelijking	56
5.7	Conclusie	58

Hoofdstuk VI

Conclusie en aanbevelingen

6.1	Inleiding	59
6.2.1	De beantwoording van de deelvragen	59
6.2.2	Wat is de definitie van toezicht houden?	59
6.2.3	Welke actoren zijn bij het toezicht houden op de deelnemingen van de gemeente Rotterdam betrokken?	60
6.2.4	Welke relaties en banden zijn er te onderkennen tussen de gemeente als toezichthouder en de vennootschappen als uitvoerende instantie?	60
6.2.5	Aan welke criteria moeten relaties tussen gemeente, gedelegeerd(e) aandeelhouder(s) en management voldoen om te kunnen spreken van effectief toezicht?	61
6.2.6	In welke mate wordt in de praktijk van het deelnemingenbeleid voldaan aan de criteria van effectief toezicht houden?	61
6.3.1	De hoofdvraag	62
6.3.2	Het toezicht houden op de algehele bedrijfsvoering	62
6.3.3	Het toezicht houden op de (maatschappelijke) processen in de deelneming	63
6.3.4	Kan de gemeente Rotterdam effectief toezicht houden?	63
6.4	De mogelijke politiek-bestuurlijke risico's	63
6.5	Aanbevelingen	64

Literatuurlijst

Bijlage I, II, III

Bijlage III, lijst van afkortingen

ACT	Ambtelijke Commissie Toezicht
AHC	aandeelhouders commissie
art.	artikel
AVA	algemene vergadering van aandeelhouders
AVR	Afval Verwerking Rijnmond
BsD	bestuursdienst
BTW	belasting toegevoegde waarde
B.V.	besloten vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
B&W	burgemeester en wethouders
C.V.	commanditaire vennootschap
EI	economische infrastructuur
GB	Groot-Brittannië
GWB	gemeentelijk waterleidingbedrijf
MC	(afdeling) middelen en control
mw.	mevrouw
N.V.	naamloze vennootschap
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
RvB	Raad van Bestuur
RvC	Raad van Commissarissen
t.o.v.	ten opzichte van
VK	Verenigd Koninkrijk
V.o.F.	vennootschap onder firma
VS	Verenigde Staten
WBE	Waterbedrijf Europoort
Wet FIDO	Wet Financiering Decentrale Overheden
WSW	Wet op de sociale werkvoorziening
WTC	World Trade Center

Hoofdstuk I

Inleiding

1.1 Aanleiding

Op de avond van 9 juli 1999 wordt de Provinciale Staten van Zuid-Holland in een spoedvergadering uitgelegd dat er grote problemen zijn met een lening van 47,5 miljoen gulden (21,6 miljoen euro) aan de Handelsonderneming Ceteco. De dinsdag voor deze vergadering heeft Ceteco namelijk uitstel van betaling aangevraagd. De onderneming die witgoed en luxe consumentenartikelen in Zuid- en Midden-Amerika financiert, kon het hoofd door de financiële crises daar niet meer boven water houden. In Zuid- en Midden-Amerika is namelijk al enkele jaren sprake van hyperinflatie waardoor de uitstaande leningen van Ceteco snel minder waard werden. De volgende ochtend staan de kranten vol van het nieuws en is de Ceteco-affaire geboren.

In de maanden die volgen blijkt uit onderzoek dat de provincie grote fouten heeft gemaakt bij het verstrekken van leningen aan het handelshuis en dat er dus onnodig veel publiek geld verloren is gegaan (NRC, 1999). Het gevolg is dat de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, mevrouw Leemhuis-Stout en de Gedeputeerde van Financiën, de heer de Jongh, aftreden. Hoewel het voor bijna alle betrokkenen duidelijk is dat deze personen weinig tot geen directe betrokkenheid hebben bij het debacle zijn ze er wel verantwoordelijk voor.

Dit laatste illustreert mooi de golf van besef die vervolgens door bestuurlijk Nederland ging. Veel bestuurders gingen inventariseren wat voor deelnemingen en participaties zij in hun portefeuilles hadden. De uitkomsten van deze inventarisaties waren voor sommige bestuurders volledig nieuw, zonder dat zij het wisten waren zij verantwoordelijk voor zaken die voorgangers in een ver verleden hadden opgezet en die in de vergetelheid waren geraakt.

Hoewel de Ceteco-affaire niet de enige affaire is op het gebied van gebrekkig toezicht van bestuurders op participaties in bedrijven of andere rechtspersonen, is het wel een extra zet geweest op het pad naar verandering. Het werd voor velen duidelijk dat er iets moest gebeuren aan onduidelijke toezichtsituaties.

Op 1 januari 2001 is dan ook de Wet Financiering Decentrale Overheden ingegaan (Wet Fido). Deze wet richt zich op de beheersing van de financiële verplichtingen die overheden aangaan. Belangrijkste aspect van de wet is dat het verlenen van geld of het verlenen van garanties uitsluitend nog is toegestaan als daar een publiek belang mee gediend wordt. Ook deelname in de vorm van aandeelhouderschap mag alleen als er een publiek belang gediend wordt.

Deelnemingen omwille van puur financieel gewin zijn dus verboden door de wet Fido. De wet heeft echter een gebied van onduidelijkheid, namelijk het begrip publiek belang. Publiek belang is een zeer breed begrip en daarom is het eigenlijk noodzakelijk voor gemeenten om, voor de correcte toepassing van de wet, hun eigen definitie van publiek belang door de gemeenteraad te laten vaststellen.

In Rotterdam is de lokale Rekenkamer in april 2002, in navolging van de bovenstaande maatschappelijke ontwikkelingen, met een rapport naar buiten gekomen dat gaat over de wijze van toezicht op de bestuurlijke participaties van de gemeente Rotterdam. In dit rapport, Besturen in Veelvoud genaamd, neemt de Rekenkamer de verschillende bestuurlijke participaties van de gemeente Rotterdam onder de loep. Deze worden geïnventariseerd en er wordt gekeken hoe er toezicht wordt gehouden op deze participaties. De conclusie van het onderzoek is “dat de bestuurlijke relatie met vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen tekortkomingen vertoont” (Rotterdamse Rekenkamer, 2002:13). Het college van B&W geeft in haar reactie op het rapport aan dat de aanbevelingen van de Rekenkamer grotendeels zullen worden overgenomen in een kadernota over dit onderwerp.

Het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer is door haar aanbevelingen de aanleiding van deze scriptie. In het rapport komt namelijk naar boven dat de manier van toezichthouden bij vennootschappen ondoorzichtig is. Er is vaak geconstateerd dat er onvoldoende scheiding is tussen de functie van gemeentelijke functionaris en de functie van commissaris van de vennootschap. In deze scriptie zal ingegaan worden op dit laatste.

De rol van toezichthouder op overheidsparticipaties in met name Naamloze Vennootschappen (N.V.'s) en Besloten Vennootschappen (B.V.'s) staat onder maatschappelijke druk. Naast situaties zoals de Ceteco-affaire, waar overheden geld lenen aan private partijen, zijn er ook situaties waar gemeenten en andere overheden aandelen bezitten van private partijen. Als aandeelhouder in deze private partijen is de betreffende overheid dan ook aansprakelijk voor de acties van die onderneming. Het toezicht op deze deelnemingen wordt doorgaans uitgevoerd door commissarissen. De rol van deze commissarissen is om toe te zien op een goede bedrijfsvoering van de deelneming en niet om direct de belangen van de aandeelhouder te behartigen. Echter zoals het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer al aangaf, schort het wel eens aan goed toezicht bij de deelnemingen. Het grootste probleem ontstaat doordat gemeentelijke bestuurders of ambtenaren in hun rol als commissaris van zo'n deelneming, niet het directe belang van de deelneming voor ogen hebben maar het belang van de gemeente.

Immers de ambtenaar of bestuurder die commissaris is moet eigenlijk waken over het belang van de onderneming maar vanuit zijn dagelijkse functie als ambtenaar of bestuurder kan hij andere ideeën hebben over de wijze van opereren van de deelneming. Dit laatste hoeft niet altijd in het belang van de deelneming te zijn.

De situatie kan dus, zoals het rapport Besturen in Veelvoud van de Rotterdamse Rekenkamer al zegt, tot belangenverstrengeling leiden. De rijksoverheid heeft een wetsvoorstel over dit onderwerp in voorbereiding (Rotterdamse Rekenkamer, 2002: 13) en vooruitlopend op die wet zijn er al verschillende overheidsorganisaties die hun toezicht anders organiseren. Ook de gemeente Rotterdam, deze heeft naar aanleiding van het rapport Besturen in Veelvoud al maatregelen genomen om deze belangenverstrengeling tegen te gaan. Zo is de Kadernota Bestuurlijke Participaties 2002-2006 door de gemeenteraad begin 2003 aangenomen. In deze nota wordt de toezichthoudende rol van de gemeente als deelnemer in N.V.'s, B.V.'s en Commanditaire Vennootschappen (C.V.'s) aan regels gebonden. Zo is het niet meer mogelijk om als ambtenaar, raadslid of bestuurder lid van een Raad van Commissarissen (RvC) te zijn, tenzij er een zwaarwegend publiek belang is, zoals bijvoorbeeld kan voorkomen bij Nutsbedrijven.

Door de maatregelen zoals hierboven beschreven nemen wel de mogelijkheden af voor de gemeente Rotterdam om te sturen in het beleid van haar deelnemingen. De rol van commissaris wordt namelijk in veelgevallen opgedragen aan zogenaamde externen. Dit zijn mensen die geen directe band hebben met de gemeente, maar bijvoorbeeld wel ambtenaar of bestuurder zijn geweest, dus enige kennis van zaken en affiniteit met Rotterdam hebben. Echter, de directe sturings- en controle mogelijkheden van de RvC worden minder. Een mogelijkheid om deze achteruitgang in sturings- en controle mogelijkheden te compenseren is via de algemene vergadering van aandeelhouders, de AVA.

In deze scriptie wordt ingegaan op de kleiner wordende rol van deze zogenaamde (overheids)commissarissen en de mogelijkheden die de algemene aandeelhouders vergadering biedt op het gebied van toezichthouden en sturing van de deelnemingen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksontwerp

In de aanleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat de gemeente Rotterdam regels heeft opgesteld om de toezichthoudende mogelijkheden van de gemeente via (overheids)commissarissen op participaties in vennootschappen te beperken. Het probleem dat ontstaat is dat veel van deze participaties, in meer of mindere mate, een maatschappelijk belang dienen en dat deze participaties nu meestal niet meer direct door het bestuur van de gemeente Rotterdam kunnen worden bijgestuurd.

De gemeente Rotterdam heeft voor de bijsturing en controle van haar deelnemingen altijd veel vertrouwd op haar commissarissen. Door de aanneming van de Kadernota Bestuurlijke Participaties in vennootschappen wordt dit nu aan banden gelegd. Aansturing via commissarissen is immers alleen nog mogelijk als er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Een relatief kleine groep van de deelnemingen voldoet aan dit criterium. Slechts twee of drie van de totale populatie van rond de 24 deelnemingen vallen hieronder.

In deze scriptie zal bekeken worden wat de mogelijkheden zijn voor de gemeente Rotterdam om toch een effectieve vorm van toezicht en sturing te blijven houden op de deelnemingen. Door het beoogde wegvallen van de commissaris als sturingsinstrument voor de gemeente zijn de mogelijkheden voor het toezichthouden en aansturen van de deelnemingen beperkt tot de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA). Hoewel de AVA's altijd al bestaan hebben, heeft de gemeente Rotterdam vaak haar commissarissen gebruikt om de eigen belangen te behartigen, hoe zal de rol van de AVA nu veranderen?

1.2.1 Doelstelling

De maatschappelijke ontwikkeling en de daaruit voortkomen wettelijke veranderingen in ogeschouw nemend is voor deze scriptie de doelstelling als volgt:

Het identificeren en analyseren van wijzen waarop toezicht gehouden kan worden via deelname in aandeelhouders vergaderingen, op vennootschappen van de gemeente Rotterdam, alsmede het doen van aanbevelingen omtrent het toezicht houden.

1.2.2 Vraagstelling

Aan de hand van de volgende hoofdvraag zal getracht worden te een goed antwoord kunnen geven op de problemen die spelen rond het houden van toezicht en het aansturen van participaties door de gemeente Rotterdam:

Hoe kan de gemeente Rotterdam op effectieve wijze toezicht uitoefenen op haar deelnemingen via de algemene vergadering van aandeelhouders?

1.2.3 Deelvragen

De volgende deelvragen worden in deze scriptie beantwoord, deze zullen de hoofdvraag ondersteunen:

- Wat is de definitie van toezicht houden?;
- Welke actoren zijn bij het toezicht houden op de deelnemingen van de gemeente Rotterdam betrokken?;
- Welke relaties en banden zijn er te onderkennen tussen de gemeente als toezichthouder en de vennootschappen als uitvoerende instantie?;
- Aan welke criteria moeten relaties tussen gemeente, gedelegeerd(e) aandeelhouder(s) en management voldoen om te kunnen spreken van effectief toezicht?;
- In welke mate wordt in de praktijk van het deelnemingenbeleid voldaan aan de criteria van effectief toezicht houden?;
- Welke aanbevelingen over de wijze van toezicht houden op deelnemingen door de gemeente Rotterdam kunnen worden geformuleerd?;

1.3 Methode van onderzoek

Bij het onderzoek naar mogelijkheden van toezicht op deelnemingen via de AVA zal gebruik gemaakt worden van een case onderzoek. Aangezien de gemeentelijke nota die de toezichtstructuren regelt al begin 2003 is aangenomen, is er al een aantal deelnemingen waar de commissarissen die in dienst waren van de gemeente zijn vervangen door commissarissen zonder gemeentelijke betrekking, de zogenaamde externe commissarissen. Bij deze vennootschappen is het mogelijk om te kijken hoe de rol van de AVA verandert. In de case onderzoeken zal bekeken worden hoe de wensen en de verlangens van de aandeelhouder(s) opgepakt worden door het management van de deelneming en hoe de aandeelhouder de uitvoering door het management controleert. De middelen die hiervoor gebruikt zullen worden zijn interviews met vertegenwoordigers in aandeelhoudersvergaderingen en met leden van de Raad van Commissarissen. Ook zal doormiddel van bronnenonderzoek worden vastgesteld welke zaken er de laatste jaren hebben gespeeld rond de betreffende deelnemingen. De bronnen die onderzocht gaan worden zullen o.a. de verslagen van aandeelhoudersvergaderingen en beleidsnotities over de specifieke cases zijn. Bij het bronnenonderzoek gaat het er vooral om zoveel mogelijk inzicht te verkrijgen in de specifieke thema's die spelen bij de te onderzoeken bedrijven. Het is namelijk aan de hand van deze thema's dat de rol van de aandeelhouder kan worden bepaald, grijpt de aandeelhouder in of constateert hij slechts zaken? De interviews zullen worden gebruikt om een achtergrond te geven van de keuzes die rond de verschillende thema's zijn gemaakt. Wanneer er van elke case een goed beeld is verkregen over hoe de processen verlopen in de vennootschap dus over hoe

aandeelhouders, directie en commissarissen met elkaar omgaan, dan kunnen de verschillende cases met elkaar vergeleken worden. Deze vergelijking is belangrijk aangezien het een beeld geeft van hoe de gemeente Rotterdam met haar verschillende deelnemingen omgaat. Wanneer tijdens het onderzoek blijkt dat bij een case de gegevens uit de jaarverslagen onvoldoende inzicht geven in de actuele thema's dan zal dit worden ondervangen door interviews met meerdere personen in verschillende rollen rond de deelneming.

Het totaal aantal case onderzoeken zal vier bedragen. De te onderzoeken deelnemingen komen uit de groep van ondernemingen waarin de gemeente Rotterdam participeert. Deze groep varieert, maar op het moment van schrijven is de hoeveelheid redelijk stabiel, zo rond de 24 verschillende participaties¹. Het verschil in soorten deelnemingen is vrij groot, zo bestaan er deelnemingen als ENECO Energie N.V. met een omzet van enkele miljarden euro's, maar er bestaan ook deelnemingen met maar enkele honderdduizenden euro's omzet. Naast de goed vertegenwoordigde N.V.'s en B.V.'s bestaat deze groep deelnemingen ook uit twee C.V.'s en één Vennootschap onder Firma (V.o.F.). Aangezien de C.V.'s en de V.o.F. een andere toezichtstructuur hebben dan de meerderheid van de deelnemingen, die bestaat uit B.V.'s en N.V.'s, en ook omdat ze een relatief klein deel van de waarde van de totale deelnemingen representeren zullen de C.V.'s en de V.o.F. in dit onderzoek verder buiten beschouwing worden gelaten.

De deelnemingen die onderzocht gaan worden zullen niet representatief zijn voor de totale populatie deelnemingen. Dit komt omdat de totale groep deelnemingen te divers is, zowel in omvang als in (juridische) vorm, om via een steekproef inzichtelijk te maken. Het accent zal liggen bij de relatief grotere deelnemingen en deelnemingen waar de nieuwe toezichtstructuur al vorm is gegeven. De reden hiervoor is dat de deelnemingen met een grote omzet (meer dan één miljoen euro) van veel groter belang zijn voor de gemeente dan de kleinere. Ook zijn veel van de kleinere deelnemingen niet bijzonder actief, hun activiteiten bestaan bijvoorbeeld uit het verhandelen van één onroerend goed object op jaarbasis. De te onderzoeken deelnemingen bestaan uit één grote deelneming waarbij een tweetal wethouders van de gemeente Rotterdam als commissaris functioneert, Waterbedrijf Europoort (WBE). WBE is gedefinieerd als één van de deelnemingen waar leden van het college van B&W nog als commissaris mogen optreden en is daarom interessant om te bestuderen. Een tweede casus bestaat uit een grote deelneming waar externe commissarissen zijn benoemd, Afval Verwerking Rijnmond (AVR). De AVR is een bedrijf dat 100% eigendom is van de gemeente Rotterdam en dat door haar activiteiten veel in de belangstelling staat van burgers en media, hierdoor staat de deelneming ook altijd in de aandacht van de bestuurders van de gemeente. De derde casus bestaat uit een middelgrote deelneming waar tot op heden nog raadsleden als commissaris fungeren, Beurs/WTC. De drie

¹ Zie bijlage 1

raadsleden die op dit moment nog als commissaris van Beurs/WTC fungeren zullen niet meer door de gemeente herbenoemd worden als hun termijn afloopt omstreeks 2006, deze terugtrede van gemeentelijke invloed maakt van Beurs/WTC een interessante casus om te bekijken. De laatste casus die hier bekeken wordt bestaat uit twee kleinere ondernemingen waar ambtenaren tot op heden altijd de rol van aandeelhouder hebben behartigd, Multiflex en Multidiensten. Deze beide deelnemingen staan echter onder beheer van één gemeentelijke organisatie waardoor zij beheersmatig als één gezien kunnen worden. Deze twee deelnemingen maken deel uit van dit onderzoek omdat ze waardevolle informatie kunnen geven over de kleinere deelnemingen van de gemeente Rotterdam.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Zoals in de inleiding al is aangegeven, zijn de geluiden vanuit de maatschappij voor een groot deel verantwoordelijk voor de recente wijzigingen van de verschillende wetten en regels. Het beoogde effect van de nieuwe regelgeving rond (overheids)commissarissen is dat er minder snel mogelijke belangenverstrengeling ontstaat. De praktijk moet nu gaan uitwijzen of de beoogde transparantere manier van werken ook werkelijkheid wordt. Hoewel de maatregelen die moeten leiden tot meer transparantie logisch voortvloeien uit het idee van integer bestuur brengt het ook moeilijkheden met zich mee op het gebied van controle van de deelnemingen. Met deze scriptie wordt geprobeerd te onderzoeken of de beoogde transparantie niet leidt tot verminderd toezicht op de deelnemingen van de gemeente Rotterdam. Immers via de overheidscommissarissen waren de deelnemingen een verlengstuk van het gemeentebestuur en nu wordt de afstand tussen enerzijds de beleidsbepalers en anderzijds de uitvoerders groter. Hopelijk ontstaat niet de situatie dat het bestuur van een deelnemingen andere dingen gaat doen dan wat het gemeentebestuur eigenlijk voor ogen heeft.

Op het vlak van de wetenschap levert deze scriptie hopelijk een bijdrage aan de kennis over sturing van overheidsdeelnemingen door AVA's. Over dit onderwerp is nauwelijks onderzoek verricht aangezien de rol voor toezicht lag bij de commissarissen. Ook de relatieve nieuwigheid van de toezichtstructuur is er debet aan dat er nog nauwelijks onderzoek is verricht naar de mogelijkheden van sturing van overheidsdeelnemingen via aandeelhoudersvergaderingen. Er is overigens wel onderzoek verricht naar de wijze waarop aandeelhoudersvergaderingen van beursgenoteerde ondernemingen controle uitoefenen op de rol van het management. Echter aangezien er een wezenlijk verschil is tussen de overheid, als relatief onervaren, aandeelhouder en de overige, meer ervaren, aandeelhouders kunnen met dit onderzoek wellicht een aantal aanbevelingen worden gedaan waardoor de toezichtstructuren van de overheid effectiever worden. Naast de concrete toepassing op overheidssturing van deelnemingen kan met deze scriptie ook een bijdrage geleverd worden aan de algemene trend van beter en transparanter toezicht door de overheid.

1.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken zullen telkens één of meerdere deelvragen beantwoord worden. In hoofdstuk II wordt begonnen met een definitie van het begrip toezicht. In dit hoofdstuk wordt toezicht gedefinieerd aan de hand van verschillende theorieën die bekend zijn over toezicht, zowel op het private vlak als bij de overheid. In hoofdstuk III wordt aan de hand van een aantal case onderzoeken bepaald welke actoren betrokken zijn bij het toezicht houden op de gemeentelijke deelnemingen. Vervolgens wordt in hoofdstuk IV aangegeven welke criteria noodzakelijk zijn voor de AVA om effectief toezicht te kunnen houden op de deelnemingen van de gemeente Rotterdam. In hoofdstuk V wordt ingegaan op de vraag hoe in de praktijk voldaan wordt aan de criteria van effectief toezicht houden. In hoofdstuk VI worden afgesloten met een conclusie en tevens zullen er aanbevelingen over het houden van toezicht op gemeentelijke deelnemingen worden geformuleerd.

Hoofdstuk II

Toezicht nader onder de loep

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het begrip toezicht houden centraal. In het eerste gedeelte van het hoofdstuk zal uiteen gezet worden wat de theoretische achtergrond is van het begrip toezicht houden. Vervolgens zullen in het tweede deel van het hoofdstuk de wettelijke mogelijkheden van de aandeelhouders, de commissarissen en het management in een vennootschap aan de orde komen. In het derde gedeelte van het hoofdstuk zullen drie theorieën aan het licht komen die ontwikkeld zijn op het onderzoeksgebied van deze scriptie, namelijk theorieën over de relatie tussen een toezichthouder en het management. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een korte samenvatting en conclusie over hetgeen dat aan bod gekomen is.

2.2 Het begrip toezicht houden

Toezicht houden is een breed begrip, onze terminologie kent op dit gebied een rijke variatie. We hebben het over toezicht, over controle, over handhaving, over opsporing, over visitatie en evaluatie. Dat maakt al duidelijk dat toezicht op tal van gebieden en in tal van vormen tot uiting komt. Voor deze scriptie is het echter niet wenselijk om met een heel brede definitie van toezicht te werk te gaan, daarom zal hieronder het brede begrip ‘toezicht houden’ toegespitst worden op een voor deze scriptie hanteerbaar begrip.

In 2000 en 2001 is er een onderzoek uitgevoerd naar toezicht door de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT). Deze commissie, ook wel de commissie Borghouts genoemd, heeft in haar rapport (2001:15) een definitie gegeven van toezicht. Deze definitie wordt mede door de Algemene Rekenkamer gehanteerd en is ook de definitie over toezicht houden die het kabinet hanteert.

De definitie luidt:

‘toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’.(ACT, 2001: 15)

Deze definitie benadrukt een aantal belangrijke aspecten van de toezichtfunctie. Goed toezicht moet voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit.

Dit betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen, objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Dit betekent ook dat het objectieve oordeel van de toezichthouder zoveel mogelijk openbaar gemaakt dient te worden.

Als we de definitie terug brengen tot zijn essentie zien we dat het bij toezicht houden gaat om “het beoordelen of een bepaalde situatie aan de gestelde normen voldoet”. In deze definitie zijn de kernelementen gegeven: normen en normering, waarnemen en meten en vervolgens de meting verbinden met de norm zodat een oordeel over de mate van naleving ontstaat. Dat betekent dat voor toezicht altijd een (wettelijke) norm nodig is. Bekkers, Homburg en Ringeling benoemen deze vorm van toezicht houden als het klassieke toezichtmodel (2002:23). Dit toezichtmodel vergelijkt de gerealiseerde effecten met de eerder afgesproken doelstellingen, eventueel kan er ingegrepen worden als beide niet overeenkomen.

Bovenstaande definitie geeft aan dat er bij toezicht altijd een handhaving aan de norm dient plaats te vinden. Van der Dussen geeft echter aan in een artikel in het tijdschrift Overheidsmanagement dat toezicht houden niet alleen gericht moet zijn op controle maar ook op verbetering (2000). Hij stelt dat er te veel nadruk gelegd wordt op afrekenen in plaats van verbeteren. De afrekencultuur kan volgens hem meer schade berokkenen aan een organisatie dan dat toezicht houden aan positieve transparantie met zich meebrengt. Om te komen tot goed toezicht stelt Van der Dussen dus dat in plaats van alleen te constateren, de toezichthouder ook moet adviseren. Een gevaar dat zich bij deze laatste variant aandient is dat de relatie tussen de toezichthouder en gecontroleerde niet meer strikt gescheiden is. Deze toezichthouderrelatie die Van der Dussen schetst, wordt door Bekkers, Homburg en Ringeling ook wel de moderne toezichtstructuur genoemd. De hiërarchische toezichtrelatie is hier wat gerelativeerd, er is erkenning van een wederzijdse afhankelijkheid.

Als derde en laatste model, herkennen Bekkers, Homburg en Ringeling het postmoderne toezicht. Deze manier van toezicht houden kenmerkt zich door het benadrukken van verantwoording. Met andere woorden de toezichthouder motiveert anderen om ook toezicht te houden en de afnemer van toezicht om zo open mogelijk te zijn. Deze laatste vorm van toezicht houden komt vooral voor in complexe beleidsnetwerken.

Om nu te komen tot een, voor deze scriptie, hanteerbare definitie van toezicht houden is het noodzakelijk om te bekijken wat men eigenlijk beoogt met toezicht houden bij deelnemingen. In het geval van deze scriptie zijn dat voor de aandeelhouder twee zaken, namelijk: aansturing en verantwoording.

Verantwoording betekent het verlenen van inzicht in de feiten en intenties van de onderneming. De aansturende rol geeft al aan dat het in een aandeelhoudersrol nooit alleen maar gaat om controle, maar ook om het aanwenden van invloed in de bedrijfsvoering.

De definitie die in deze scriptie gebruikt zal worden zal als basis hebben de rijksdefinitie van toezicht houden, aangevuld met elementen van het moderne toezicht houden zoals Bekkers, Homburg en Ringeling dit hebben beschreven.

De definitie luidt:

‘toezicht is het verzamelen van de informatie door de eigen organisatie of door derden over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het helder maken van de gestelde eisen aan alle betrokkenen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’

2.3 De wettelijke mogelijkheden voor toezichthouders en managers

Voor het begrip en het stellen van een duidelijk kader komt in deze paragraaf de wettelijke basis van de N.V. en de B.V. aan de orde. Het gaat hier om de mogelijkheden die de wet geeft aan alle betrokkenen bij het toezicht houden en het aansturen van een vennootschap. Eerst zal het verschil tussen een B.V. en een N.V. aan de orde komen, gevolgd door het verschil tussen een zogenaamde structuurvennootschap en een gewone vennootschap. Als laatste zullen in deze paragraaf de verschillende taken en mogelijkheden van elke betrokkene afzonderlijk worden uitgelicht. Dus het takenpakket en de wettelijke basis van het bestuur, van de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) en van de raad van commissarissen (RvC).

Het verschil tussen een N.V. en een B.V. is het eenvoudigst aan te duiden door te stellen dat de B.V. het kleine broertje is van de N.V. (Akveld en Dolman, 1996:145). In principe zijn namelijk beide rechtspersonen gelijk, echter op de volgende punten verschillen de N.V. en de B.V. van elkaar:

- ❑ De N.V. kan aandelen op naam en aandelen aan toonder hebben, de B.V. kent echter geen aandelen aan toonder en mag ook geen aandelen bewijzen uitgeven;
- ❑ Het minimumkapitaal voor de N.V. bedraagt circa € 45.000 (art. 2:767 BW) en voor een B.V. circa € 18.000 (art. 2:178 BW);
- ❑ De statuten van een N.V. *kunnen* de overdraagbaarheid van aandelen beperken; de statuten van een B.V. *moeten* zo’n bepaling bevatten.

Het bovenstaande samenvattend is het grootste verschil tussen een N.V. en een B.V. de mogelijkheid om aandelen te verhandelen. Waar een eigenaar bij een N.V. zijn aandelen altijd mag verkopen, behoudens een eventuele statutaire bepaling, mag een aandeelhouder in een B.V. nooit aandelen verkopen zonder toestemming van de mede-eigenaren.

Naast het verschil tussen een naamloze en een besloten vennootschap kan er ook een onderscheid zijn in een vennootschap zelf. Dit onderscheid is als volgt: er bestaat een 'gewone' vennootschap en een 'structuurvennootschap'. Een vennootschap is een structuurvennootschap als het voldoet aan bepaalde kwalificaties. Deze kwalificaties hebben alles te maken met de grootte van een onderneming en onder andere dat er geplaatst kapitaal behoort te zijn van ongeveer € 12 miljoen, een ondernemingsraad en meer dan 100 medewerkers werkzaam moeten zijn in Nederland. Wanneer een vennootschap een structuurregime heeft dan moet er van de wetgever een RvC zijn. Deze RvC heeft grote invloed op het dagelijks bestuur van de onderneming, meer hierover bij de nog te bespreken rol van de commissarissen in paragraaf 2.3.3. Wanneer een onderneming niet voldoet aan de eisen van het structuurregime behoeft er wettelijk geen RvC te zijn waardoor de toezichthoudende structuren in een vennootschap heel anders kunnen lopen. Bij de verdere inhoud van deze scriptie zal het onderscheid tussen structuurvennootschappen en 'gewone' vennootschappen een belangrijke rol spelen aangezien de manier van toezicht houden zeer divers is bij de twee regimes. In principe wordt in het navolgende steeds uitgegaan van mogelijkheden van een structuurregime, echter wanneer een N.V. of een B.V. niet aan de kwalificaties van een structuurregime voldoet dan wordt dit duidelijk weergegeven.

2.3.1 De rol van de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA)

De rol van de AVA is duidelijk vormgegeven in de wet. Hoewel het gaat om de vergadering van, doorgaans een groot deel van, de eigenaren zijn de mogelijkheden tot het uitoefenen van invloed beperkt. De wet dicht de AVA weliswaar bepaalde kernbevoegdheden toe en stelt daarnaast ook dat alle zaken die niet zijn geregeld in de statuten van een onderneming behoren aan de AVA. Maar het feit of een N.V. een structuur regime heeft, is bepalend voor een groot deel van de invloedsmogelijkheden van de vennootschap (Akveld en Dolman, 1996:157). Enkele voorbeelden, die Akveld en Dolman in hun boek beschrijven, zijn dat de AVA belast is met het benoemen, schorsen en ontslaan van de bestuurders en tenminste twee derde van de leden van de RvC. Echter in het geval van een structuurregime kan deze bevoegdheid door de AVA zijn overgedragen aan de RvC. Dit laatste komt in de praktijk veelvuldig voor. Verder heeft de AVA grote invloed op en de continuïteit van de onderneming, zo mag alleen de AVA beslissen over de wijziging van de statuten en een eventuele ontbinding, omzetting of fusie van de onderneming. Samenvattend kan gesteld worden dat de rol van de eigenaren beperkter is wanneer de onderneming onderhevig is aan een structuurregime, en bepaalde bevoegdheden zijn overgedragen aan de RvC. Hoewel de rol van de AVA dus beperkt is kan zij als

enige de statuten van een organisatie veranderen waardoor zij in potentie veel macht bezit. De praktijk wijst echter uit dat van deze mogelijkheid weinig gebruik wordt gemaakt omdat de groep van aandeelhouders zelden homogeen is. In dit laatste geval spreken we uiteraard over organisaties waar het eigendom versnipperd is over meerdere eigenaren. Vanzelfsprekend is de positie van een aandeelhouder met een controlerende meerderheid, doorgaans 50 % van de aandelen plus één, een stuk sterker (Brealey & Myers, 1996: 396).

2.3.2 Het Bestuur van de onderneming

De rol van het Bestuur van een onderneming is vrij breed, namelijk de dagelijkse leiding over de onderneming. De grootte van het takenpakket van deze dagelijkse leiding kan variëren. Een veel voorkomende beperking is bijvoorbeeld het aangaan van belangrijke transacties, boven een bepaald bedrag (Akveld en Dolman, 1996:149). In zo'n geval kan de goedkeuring van een ander orgaan vereist zijn, al naar gelang de statuten kan dit de RvC zijn of de AVA. De precieze invulling van wat een Bestuur, ook wel Raad van Bestuur genaamd (RvB), mag doen is niet wettelijk bepaald. Echter van sommige taken is algemeen bekend dat zij onder besturen van een onderneming vallen. Dit zijn onder andere informatie verstrekking en de voorbereiding ten behoeve van besluitvorming van andere organen. Onder het verstrekken van informatie valt in dit geval ook het opstellen van de jaarrekening. Uit voorgaande blijkt dus dat de rol van het Bestuur kan verschillen per vennootschap, in een volgende paragraaf over de Principal-agent theorie zal er verder worden ingegaan op deze beleidsvrijheid van de RvB.

2.3.3 De rol van de Raad van Commissarissen (RvC)

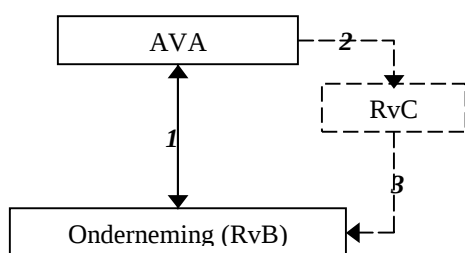
Volgens artikel 2:140 en 250, tweede lid Burgerlijk Wetboek heeft de RvC tot taak 'het houden van toezicht op het beleid van het Bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen'. Naast deze controlerende functie stelt de wet ook dat de RvC 'het Bestuur met raad terzijde' staat. Deze advies- en toezichtfunctie wordt doorgaans nader vastgelegd in de statuten van een onderneming. Over de positie van de RvC is soms wel eens verwarring aangezien de RvC de toezichthouder van de aandeelhouders is. Echter de RvC is in dienst van de onderneming en heeft dan ook als primair belang het welzijn van die onderneming, bij wanprestaties of nalatigheid is de RvC in sommige gevallen ook hoofdelijk aansprakelijk voor het gevoerde beleid.

Zoals al eerder aan de orde is gekomen, is de mate waarin de RvC zijn invloed kan uitoefenen heel erg afhankelijk van het feit of een onderneming een structuurregime heeft. Zo is de rol van een RvC in een gewone vennootschap die van een facultatief orgaan dat bijna geheel door de AVA benoemd kan

worden. In een structuurvennootschap daarentegen is de rol van de RvC aanzienlijk verzwakt (Akveld en Dolman, 1996:122). De RvC is bij een structuurvennootschap een verplicht orgaan. De leden van de RvC worden in een structuurvennootschap niet door de AVA benoemd maar door de RvC zelf via coöptatie. De RvC stelt de jaarrekening vast en is bevoegd bestuurders te benoemen en te ontslaan, mits de AVA gehoord is. Hoewel voorgaande punten slechts een deel van de bevoegdheden zijn van de RvC, zijn dit wel de belangrijkste relevante punten voor deze scriptie.

Samenvattend kan gesteld worden dat de bovenstaande drie partijen allemaal hun eigen gebied van expertise hebben en dat ze op dat gebied ook de meeste macht bezitten echter de rol van de eigenaar op het dagelijks beleid van vennootschappen is beperkt. In de hierna te behandelen theorieën zal echter naar voren komen dat er ook andere wijzen zijn waarop er macht en invloed uitgeoefend kan worden.

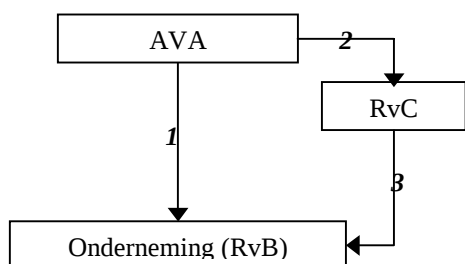
Figuur 2.1, organogram van een vennootschap



Toelichting

- 1: de AVA benoemt de RvB en de RvB rapporteert aan de AVA
- 2: mits statutair bepaalt kan de AVA een RvC benoemen
- 3: de RvC kan statutair o.a. opgedragen zijn om de resultaten te controleren en de RvB voor te dragen

Figuur 2.2, organogram van een structuurvennootschap



Toelichting

- 1: de AVA bepaalt de algehele beleidslijnen, zoals fusies en de statuten
- 2: de positie van de RvC is wettelijk bepaald. Mits statutair bepaald kan de AVA de RvC benoemen. Indien de statuten zulks niet bepalen, geschiedt benoeming van de RvC door coöptatie
- 3: de RvC controleert de onderneming en stelt de jaarrekening vast en kan statutair opgedragen zijn om de RvB te benoemen

2.4 Visies op toezicht: drie analysekaders over effectief toezicht

Zoals aan het begin van het hoofdstuk reeds is aangegeven, is er in de wetenschappelijke literatuur een aantal stromingen te onderkennen dat elk een eigen theorie heeft ontwikkeld op het gebied van aandeelhouders versus management. In deze paragraaf wordt van drie van deze stromingen aangegeven wat ze inhouden. Tevens zullen de praktische mogelijkheden van de theorieën duidelijk gemaakt worden. De theorieën heten achtereenvolgens: de Principal-agent theorie, de theorie die gebaseerd is op het Governance systeem en de Stewardship theorie.

2.4.1 Principal-agent

De eerste theorie is de Principal-agent theorie. Deze theorie heeft betrekking op alle gevallen waar een opdrachtgever en een opdrachtnemer betrokken zijn. Dit kunnen veel verschillende soorten actoren zijn, zoals een advocaat en een cliënt of een arts en een patiënt (Neelen, 1994:36). Binnen de aandeelhouder- en managementrelatie is er strikt genomen ook sprake van een opdrachtgever en opdrachtnemer, oftewel een principaal en een agent. De algemene achtergrond van de theorie is dat de agent bepaalde taken uitvoert voor de principaal waarvoor hij een vergoeding ontvangt.

De norm van toezicht houden die bij deze theorie het best aansluit is die van het klassieke toezicht houden. In de relatie van manager en aandeelhouder is de norm dat de handelingen van de manager bekend zijn bij de eigenaar. Echter in de relatie tussen aandeelhouder en manager kunnen allerlei problemen ontstaan. De problemen die voor dit onderzoek relevant zijn, dus die gaan over de relatie tussen aandeelhouder en management, zullen hieronder uitgelicht worden.

Het centrale vraagstuk dat speelt in de relatie tussen aandeelhouder en management is het formuleren van prestatieprikkels die een persoon of organisatie aanzetten tot het ontplooien van activiteiten die in het voordeel zijn van de principaal (Hendrikse, 1993:89). Het uitbesteden van de dagelijkse leiding door de principaal neemt echter wel een ander probleem met zich mee, dat van toezicht. Wil een principaal, op afstand, namelijk toezicht blijven houden op de acties van de agent dan zal hij daarin moeten investeren. De kosten die deze investeringen met zich meebrengen worden agency costs genaamd (Brealey & Myers, 1996:394). De basis voor een goede relatie tussen principaal en agent ligt dus in twee elementen besloten, namelijk in de afspraken tussen de principaal en agent en in de wijze waarop deze afspraken gecontroleerd worden. In een optimale situatie is de relatie tussen agent en principaal zo geregeld dat er minimale controle en dus minimale agency costs benodigd zijn.

De Principal-agent theorie gaat er vanuit dat de relatie tussen de agent en de principaal onder druk komt te staan wanneer de agent over meer informatie beschikt dan de principaal. Deze situatie, ook

wel informatie asymmetrie genaamd kan resulteren in twee problemen. Namelijk in het verborgen informatie probleem of in het verborgen actie probleem (Neelen, 1994:36). Om dit ‘verborgen beslissingenprobleem’ ook wel ‘moral hazard’ genaamd te verduidelijken, kan het volgende voorbeeld over het opstellen van een contract dienen.

Beide partijen, de principaal en agent, hebben evenveel informatie ten tijde van het opstellen van een contract, echter de beslissingen die de agent neemt na vaststelling van het contract zijn niet direct waarneembaar voor de principaal. In dit geval zou dat kunnen betekenen dat de opdrachtgever, de principaal, wel het uiteindelijke resultaat ziet van de agent, maar niet op de hoogte is van de daadwerkelijke inspanning in de vorm van de gemaakte personeelskosten en materiaalkosten.

De problemen, zoals bovenstaand voorbeeld, met informatie asymmetrie komen in de praktijk vaak voor. Het spreekt voor zich dat als er sprake, of een vermoeden, is van een dergelijke informatie asymmetrie dat er dan geen mogelijkheid meer is voor de principaal om effectief toezicht te houden op de agent, zonder hoge agency costs. Juist deze hoge kosten wil een principaal vermijden, maar aan de andere kant heeft hij geen keus want als hij de controle kosten niet maakt is er een risico dat de agent hem schade berokkent. De principaal is dus genoodzaakt om bepaalde toezichtarrangementen (controle mechanismen) in zijn relatie met de agent op te nemen.

Volgens Neelen (1994:40) zijn er in de wetenschappelijke literatuur drie basis controle mechanismen te vinden die de principaal kan gebruiken om de agency costs zo laag mogelijk te houden. Deze zijn: controle door beloning, controle door overtuiging en controle door autoriteit. Het eerste mechanisme voorziet in een soort beloning van de agent als deze bepaalde doelstellingen van de principaal heeft volbracht. Bij het tweede mechanisme probeert de principaal de agent te overtuigen van een bepaalde beslissingen door hem voor te houden wat die beslissing voor hem positieve gevolgen zal hebben. In het laatste geval stelt de principaal regels op om ervoor te zorgen dat de agent zich houdt aan de door de principaal gewenste richting. Neelen (1994:38) geeft ook aan dat in de praktijk doorgaans een mix van deze drie mechanismen wordt gebruikt.

De criteria voor effectief toezicht van de Principal-agent theorie door de bovenstaande auteurs genoemd zijn strikte controle en het bieden van beloningen. De Principal-agent theorie is in essentie een theorie die uitgaat van het negatief mensbeeld waarbij de manager altijd gecontroleerd moet worden. De manager zal volgens de Principal-agent theorie nooit hard werken mits daar een beloning tegenover staat.

2.4.2 Corporate Governance en Government Governance

De tweede theorie die in deze paragraaf aan de orde komt is de Governance theorie. Deze theorie is er in twee varianten, namelijk voor bedrijven: Corporate Governance en voor overheidsinstellingen: Government Governance. Om te kunnen verklaren wat het verschil is tussen Corporate en Government Governance moeten we eerst weten wat het begrip Governance nu eigenlijk inhoudt.

De term Governance wordt losjes uit het Engels vertaald met 'het gericht uitoefenen van invloed via sociale processen' (Kickert, 1999:35). Het komt er op neer dat Governance een, niet wettelijk vastgelegd, pressiemiddel is. Governance wordt dus vooral gebruikt als een zelfregulatie middel voor sectoren onderling. De nadruk op toezicht houden bij het Governance denken ligt bij zelfregulatie en verantwoordelijkheid. Dit komt voort vanuit de gedachte van het postmoderne toezicht. Hieronder wordt in twee verschillende paragrafen dieper ingegaan op Corporate Governance en Government Governance.

2.4.2.1 Corporate Governance

Het begrip Corporate Governance is ontstaan in het midden van de jaren '80 en heeft in diverse landen een ontwikkeling ondergaan. Hieronder wordt in vogelvlucht een overzicht gegeven van de ontwikkelingen rond het begrip Corporate Governance.

In eerste instantie kwam Corporate Governance op in de Verenigde Staten. Aanleiding waren de perikelen rond enkele spaarbanken. Deze banken raakten in de problemen vanwege fraude. Dit heeft geleid tot een verlies voor de Amerikaanse samenleving van ettelijke miljarden dollars. De vraag was natuurlijk: hoe dit kon gebeuren? Hoe zit het met de transparantie? Er kwam een onderzoek door de commissie Treadway (1987). Deze commissie deed onder andere als aanbeveling dat er een nieuw raamwerk moest komen voor de interne beheersingsmechanismen van organisaties. Het uitgebrachte rapport bevatte gedragsregels. Ook in het Verenigd Koninkrijk waren er enkele affaires die ertoe leidden dat er een commissie werd ingesteld die onderzoek deed naar wat Corporate Governance zou kunnen betekenen. Deze commissie keek met name naar de diverse systemen van ondernemingsbestuur en kwam ook tot een 'code of best practice'.

In Nederland werd onderzoek naar Corporate Governance een aantal jaren later gestart dan in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In 1993 startte de Commissie Corporate Governance, die onderleiding van Peters in 1997 haar rapport publiceerde. De aanbevelingen van dit rapport bleken niet voldoende te zijn, want in 2002 zette de Commissie Corporate Governance haar werk voort, dit maal onder voorzitterschap van Tabaksblat.

Net als in de VS en het VK is ook in Nederland de bedoeling om een code te creëren die zogenaamd ‘principle based’ is, dus waar geen wettelijke basis aan ten gronde ligt, maar die door de maatschappij zelf wordt nageleefd. Hoewel de reactie op het rapport Peters beperkt was, is de conceptcode van de commissie Tabaksblat wel bijna integraal overgenomen.

Nu we hebben vastgesteld hoe en waarom Corporate Governance moet worden gebruikt en toegepast is het van belang om vast te stellen wat Corporate Governance is. Dit kan onder andere via de definitie die de Commissie Corporate Governance voor het begrip Corporate Governance hanteert. Deze luidt als volgt:

‘Corporate governance is een stelsel van omgangsvormen voor de bij de vennootschap en haar onderneming direct betrokkenen en belanghebbenden, met name bestuurders, commissarissen en kapitaalverschaffers; het houdt een aantal regels in voor goed bestuur en adequaat toezicht’ (cie. Corporate Governance, 2003)

Brealey & Myers gaan in hun boek ‘Principles of corporate governance’ (1996: 371) verder. Zij stellen dat Corporate Governance gelijk is aan ‘corporate control’. Zij zien Corporate Governance als de manier om invloed of controle uit te oefenen over aandelenbezit in bedrijven. Zij herkennen wereldwijd verschillende systemen om deze invloed uit te oefenen. Als eerste stellen zij dat in de Angelsaksische landen zoals de VS en GB het zelden voorkomt dat een aandeelhouder een substantieel deel van de aandelen bezit. Dit gemis aan grote, invloedrijke aandeelhouders beïnvloedt in hun ogen de mogelijkheden om beslissingen door te voeren. Aan de andere kant stellen zij dat in overige Europese landen het zeer gebruikelijk is als er grote delen van het aandelenpakket in handen zijn van óf institutionele beleggers óf andere grote bedrijven, ook de overheid bezit doorgaans nog een deel van de aandelen van ex-staatsbedrijven. In dit laatste geval hebben de aandeelhouders, volgens Brealey & Myers veel meer mogelijkheden om het management te beïnvloeden.

Van Zutphen (ACT, 2002) geeft weer een iets andere invalshoek en benadrukt dat er ook nog andere belanghebbenden zijn. Zijn omschrijving luidt dat het doel van Corporate Governance het beschermen is van belanghebbenden die niet direct tot het bestuur behoren, bijvoorbeeld de aandeelhouders, crediteuren en werknemers.

Een verklaring van de verschillende visies op Corporate Governance is dat de rol van de aandeelhouder in verschillende landen anders ingevuld wordt. In Nederland bijvoorbeeld is de rol van de aandeelhouder zeer beperkt (Commissie Tabaksblat, 2003).

Een overeenkomst tussen alle visies op Corporate Governance is dat de toezichthouders van een onderneming (de aandeelhouders en de commissarissen) meer en professioneler moeten toezien op de belangen van de onderneming als geheel. De verschillende codes bieden aan de toezichthouders ook de middelen om dit toezicht uit te kunnen oefenen. De middelen die de Commissie Tabaksblat voorstelt zijn in Nederland meer macht voor de aandeelhouders, minder macht voor de RvC en tegelijk deze RvC op zijn verantwoordelijkheden wijzen.

De praktische mogelijkheden van deze code hebben in het buitenland al geleid tot een transparanter beleid van ondernemingen maar tegelijk bleek de laatste jaren dat de aandeelhouder zijn rol als toezichthouder onvoldoende kan uitoefenen. Bijvoorbeeld doordat het aandelenbezit te versnipperd is het nog steeds kan voorkomen dat ondernemingen niet voldoen aan de principes van Corporate Governance. Treffende voorbeelden hiervan zijn Enron en Worldcom, twee Amerikaanse ondernemingen die door bewuste boekhoudfraude van de bedrijfstop ogenschijnlijk meer winst boekten dan feitelijk het geval was.

De criteria voor effectief toezicht houden zijn volgens de Corporate Governance theorie het committeren door een groep individuen aan regels en het naleven van deze regels. Essentieel volgens de Corporate Governance theorie is dat de regels duidelijk zijn voor alle betrokkenen, dat er duidelijkheid is over wie welke regels naleeft en dat er een collectief besef is dat naleving van de regels positief is voor de onderneming als geheel.

2.4.2.2 Government Governance

Government Governance is een beweging of stroming in het openbaar bestuur die eisen stelt aan de manier van organiseren. Het vormt een nieuwe manier van kijken naar de overheid. Het is een uitwerking van het verantwoordingsdeel van 'reinventing government'; het bedrijfseconomisch werken van de overheid. (Bartholomeus, Gooyen en Oosterom, 1997:38)

Bovenstaande stelling geeft weer dat Government Governance gezien kan worden als het overheidsalternatief voor Corporate Governance. Dit blijkt onder meer uit de definitie die de Directie Accountancy Rijksoverheid geeft aan het begrip Government Governance. Zij stellen echter wel dat aangezien de overheid verschilt van het bedrijfsleven er sprake is van een andere invulling van het begrip Corporate Governance bij de overheid dan bij het bedrijfsleven.

Hun definitie luidt als volgt:

‘het waarborgen van de onderlinge samenhang tussen de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden’ (Bartholomeus, Gooyen en Oosterom, 1997:43)

Kort samengevat komt het erop neer dat Government Governance bestaat uit de reeks van (aan)sturen, naar beheersen van de processen, verantwoorden aan de betrokkenen en het onafhankelijk toezicht houden.

De nieuwe aspecten aan Government Governance zijn echter niet deze individuele elementen op zich, maar het in onderlinge samenhang bekijken van deze elementen. Uit de praktijk is gebleken dat de overheid bij het maken van beleid aandacht heeft voor één of twee elementen van Government Governance, maar niet voor alle vier de elementen. Het sturen is veelal goed geregeld; beleid wordt belangrijk gevonden. Er wordt bijvoorbeeld veel over gediscussieerd in de Tweede Kamer. Voor beheersing is er ook relatief veel aandacht. De andere twee elementen - verantwoording en toezicht - staan vaak veel minder in de belangstelling. Over verantwoording worden weinig afspraken gemaakt; terugkoppeling van effecten en dergelijke is niet geregeld. Bovendien ontbreekt de samenhang tussen elementen. Deze samenhang staat juist centraal in Government Governance. Government Governance betekent dat er een brede invulling aan beheer wordt gegeven. Het kijken naar de onderlinge samenhang van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden en de brede interpretatie van die begrippen betekent dat transparantie en Government Governance onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Het doel van Government Governance is om goed te zijn voor de burger, immers als Corporate Governance goed is voor de aandeelhouders dan dient Government Governance goed te zijn voor de burgers. De private sector kent de tucht van de markt. De overheid moet met goed beheer en goed beleid naar de burger toe. Voor de overheid zou men kunnen spreken over de tucht van de transparantie. Immers transparantie leidt er toe dat burgers de overheid kunnen aanspreken. Op deze manier kan transparantie de aanzet zijn voor een regulerend mechanisme.

Government Governance is de samenhang tussen de elementen: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht, het beoogt de integraliteit in dit proces te bevorderen. Een doel van het bevorderen van de integraliteit is dat er ook geleerd kan worden van fouten en dat anderen ook inzicht hebben in de gebruikte processen. Wel is het moeilijk aan te geven wat het in geoperationaliseerde vorm betekent voor een organisatie. Vooralsnog is dan ook meer een filosofie of een visie en nog niet een instrument.

De criteria voor effectief toezicht houden volgens de Government Governance methode zijn de transparantie van het beleid voor zowel de intern betrokken als de extern betrokkenen. Deze transparantie zorgt er voor dat er meer aandacht komt voor de wijze waarop een organisatie functioneert als geheel.

2.4.3 Stewardship theorie

De Stewardship theorie is de natuurlijke tegenhanger van de Principal-agent theorie. In de Principal-agent theorie staat toezicht op de agent door de principaal centraal. Bij de Stewardship theorie daarentegen is het juist de samenwerking tussen principaal en agent waar het om draait. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid zoals bij modern toezicht houden. Donaldson en Davis beargumenteren in hun artikel 'Stewardship theory or Agency theory' (1991) dat de Stewardship theorie een alternatief kan bieden voor de Principal-agent theorie. Zij gaan hierbij uit van een assumptie over het mensbeeld dat aan de Principal-agent theorie ten grondslag ligt. In deze assumptie is het namelijk het rationele actor model dat de boventoon voert. Dit rationele actor model gaat er vanuit dat iemand, in dit geval een manager, bij elke actie die hij onderneemt uitgaat van zijn eigen nuts maximalisatie. Met andere woorden, wat zit er voor hem bij? Donaldson en Davis stellen in hun artikel dat de assumptie achter de Principal-agent theorie waar is maar dat er ook andere gedragstheorieën ontwikkeld zijn. Eén van deze gedragstheorieën is dat de manager ook als drijfveer kan hebben dat hij graag wil presteren om daar erkenning voor te krijgen van zijn meerdere. Donaldson en Davis veronderstellen aan de hand van deze gedragstheorie dat de manager bij de Stewardship theorie gestimuleerd moet worden bij het uitvoeren van activiteiten. Stimulatie door middel van erkenning kan dan, volgens de Stewardship theorie, de prestatie van de manager verhogen. Dit is dan weer goed zijn voor de onderneming als geheel. Het mensbeeld van de Stewardship theorie is dus een ander beeld dan dat van de Principal-agent theorie, waar de Principal-agent theorie uitgaat van een negatief ingesteld mensbeeld gaat de Stewardship theorie uit van een positiever mensbeeld. Bij de Stewardship theorie wordt meer verantwoordelijkheid neergelegd bij de manager zelf, er is meer vertrouwen in zijn professionaliteit en zijn vaardigheden, het stimuleren van die vaardigheden leidt tot betere resultaten.

Uit het bovenstaande bleek dat de Stewardship theorie uitgaat van een heel ander standpunt dan de Principal-agent theorie. In plaats van controleren is het accent verschoven naar faciliteren. Het criterium voor effectief toezicht houden bij de Stewardship theorie ligt dus niet in de controle maar in het faciliteren van de direct betrokkenen, door de correcte facilitering is het niet de eerste behoefte van de toezichthouder om toezicht te houden maar om duidelijke doelen te stellen en de juiste middelen te bieden.

2.5 Samenvatting

Effectief toezicht houden kan dus door verschillende theorieën een andere invulling krijgen. Voor sommigen is regelgeving het belangrijkste criterium, voor anderen is het criterium het collectief besef dat er iets moet gebeuren of transparantie. Weer anderen stellen dat voor effectief toezicht een grote dosis vertrouwen nodig is. Voor deze scriptie is het noodzakelijk dat de aandeelhouder als toezichthoudend orgaan centraal staat. De aandeelhouder moet, gedwongen door zijn maatschappelijke positie als overheidsorgaan, bijzonder strikte en eenduidige regelgeving naleven aangezien zijn fouten ten koste gaan van de maatschappij, het is immers publiek geld.

De criteria voor een gemeente als toezichthouder zijn dus ten eerste het toezien op de naleving van de regelgeving. Ook zal de gemeente degene die onder toezicht staat moeten overtuigen van het belang en de maatschappelijke functie van zijn eigen positie. Verder zal de organisatie dusdanig transparant moeten zijn dat het ook zichzelf aanspoort tot toezicht. In dit laatste geval valt te denken aan de professioneel functionerende RvC die als toezichthoudend orgaan optreedt ten behoeve van de gemeente. Wanneer gewerkt wordt met meetbare criteria is het mogelijk om via bonussen de onderneming te motiveren, dit laatste dient overigens met mate en zeer transparant toegepast te worden om de indruk van misbruik van overheidsmiddelen te voorkomen.

Criteria voor effectief toezicht houden door de gemeente Rotterdam

Criterium	Voortgekomen uit
Strikt toezicht houden op de deelnemingen	De principaal agent benadering noemt het houden van intensief toezicht als beste criterium voor effectief toezicht. Ook is toezicht houden een publiek verlangen voortgekomen vanuit diverse schandalen en vanuit een maatschappelijke trend.
Het hebben van een open organisatie	Het verlangen van de overheid om haar eigen functioneren meer inzichtelijk te maken komt voort uit het Government Governance denken. Dit denken gaat ervan uit dat transparantie het functioneren van en het vertrouwen in organisaties zal doen verbeteren.
Prestaties belonen	Prestatiemeting en beloning komt in dit hoofdstuk voort vanuit het principaal agent denken maar heeft een langere traditie als stimuleringsinstrument echter niet bij de overheid.

Deze criteria zullen in hoofdstuk IV terugkomen wanneer gekeken wordt naar de gevolgen van het ontbreken van effectief toezicht.

Hoofdstuk III

De betrokken actoren en hun onderlinge relaties

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal gaan over de deelvragen twee en drie van de scriptie. Hier zal aan de orde komen wat de verschillende functies van de betrokkenen bij het beheer van, en de controle op de deelnemingen inhouden en wie deze functies invullen. Ook zullen de verbanden en relaties tussen de gemeente als aandeelhouder aan de ene kant en het management van de ondernemingen aan de andere kant aan bod komen.

In de opbouw van dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van de drie onderdelen die reeds in hoofdstuk II besproken zijn, namelijk de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA), de Raad van Commissarissen (RvC) en de Raad van Bestuur (RvB). Bij de beantwoording van de deelvragen in dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de rol van de betrokken actoren en hoe zij in concrete situaties invulling geven aan rol. Dit laatste zal gebeuren door bij de case studies zoals die besproken zijn in hoofdstuk I precies aan te geven wat de onderlinge verhoudingen zijn. In deze scriptie zal dus concreet ingegaan worden op de onderlinge relatie tussen gemeente Rotterdam en de deelnemingen bij de reeds voorgestelde case onderzoeken. De reden hiervoor is dat het bijzonder veel tijd zou kosten om de relaties en banden tussen de gemeente enerzijds en al haar deelnemingen anderzijds te onderzoeken.

Zoals hierboven aangegeven zullen de verschillende onderdelen van de vennootschap dienen als leidraad voor dit hoofdstuk. In elke paragraaf zal dus een onderdeel van de vennootschap aan bod komen. Paragraaf twee zal gaan over de samenstelling van de AVA, er zal aan de orde komen wie er zitting hebben in de AVA, hoe deze mensen benoemd worden en wat de achtergrond is van de leden van de AVA. Naast deze algemenere informatie zal in deze paragraaf ook dieper ingegaan worden op de verschillende relaties die er bestaan tussen de vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam in de AVA en de deelnemingen uit de vier genoemde casus. In paragraaf drie zal naar de samenstelling van de RvC in het algemeen aan bod komen. Er zal bekeken worden wie zitting hebben in de RvC, hoe de leden benoemd worden en wat de achtergrond is van de leden van de RvC. Ook zullen hier weer aan de hand van de vier casus de verschillende banden tussen de gemeente Rotterdam en de deelnemingen bekeken worden. Vervolgens zal in paragraaf vier de samenstelling van de RvB aan de orde komen. Bij de RvB zal enkel worden bekeken naar wie er benoemd worden als leden van de RvB, maar er zal ook worden gekeken naar welke relaties de leden van de RvB onderhouden met de gemeente Rotterdam. Tenslotte zal in paragraaf vijf dit hoofdstuk worden afgesloten met een samenvatting van hetgeen dat is aangetroffen.

3.2 De samenstelling van de algemene vergadering van aandeelhouders

In hoofdstuk II is reeds gebleken dat de AVA bepaalde wettelijke middelen heeft om zijn controlerende en sturende functie goed uit te kunnen voeren. Het bleek echter ook dat de wettelijk vastgestelde middelen niet altijd een garantie zijn voor een goede invulling van die regels. Ook kwam, in hoofdstuk II, naar voren dat de samenstelling van het eigendom een belangrijke rol speelt in het functioneren van de AVA. Immers wanneer de aandeelhouder een bepalende stem heeft in de AVA of wanneer een groep aandeelhouders de handen in een heeft geslagen kunnen zij door middel van het uitoefenen van pressie de besluitvoering door het management en de RvC beïnvloeden. Het komen tot een groot machtsblok zoals hierboven beschreven is een redelijke garantie om te zorgen dat de betreffende deelneming het beleid uitvoert dat de gemeente graag wil dat het uitvoert. Doorgaans echter was het komen tot een groot machtsblok in de AVA niet nodig aangezien de beleidsbepalers van de gemeente nog een andere methode hadden om invulling te kunnen geven aan hun wensen. Immers in de gemeente Rotterdam is de personele invulling in de AVA vaak gelijk geweest aan de personele invulling in de RvC. Dit betekende dus dat de door de gemeente benoemde commissaris in de RvC en de vertegenwoordiger van de gemeente in de AVA dezelfde persoon was. In deze gevallen was er duidelijk geen sprake van een scheiding tussen de rollen van de aandeelhouder en die van commissaris. Hoewel deze situatie de gemeente goede sturende mogelijkheden bood werd echter juist een scheiding tussen de rollen van aandeelhouder en commissaris gezien als wenselijk.

Het voorgaande betekent ook dat er sprake moet zijn van een personele scheiding, dus een lid van de AVA mag geen lid zijn van de RvC of van de RvB. Andersom mag een lid van bijvoorbeeld de RvB ook geen lid zijn van de AVA. De Rotterdamse Rekenkamer is van oordeel dat een personele scheiding tussen de belangen essentieel is voor een goede controle van de gemeentelijke belangen. De Rotterdamse Rekenkamer stelt dat ‘een vermenging van bedrijfsbelangen en gemeentelijke belangen, de gemeentelijke belangen vertroebelt’ (Rekenkamer Rotterdam, 2002:14). Voorgaande geeft weer hoe belangrijk het verschaffen van inzicht is over wie er zitting hebben in de AVA, wat de achtergrond is van deze mensen en hoe ze worden benoemd.

In alle vennootschappen waar de gemeente Rotterdam een belang in heeft is of een ambtenaar of een wethouder de vertegenwoordiger in de AVA. De ambtenaar en wethouder vertegenwoordigen beide de gemeente en hebben een mandaat van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W). Dit laatste wil zeggen, dat tenzij anders bepaald de deelnemers aan de AVA het door B&W vastgestelde beleid behartigen. De benoeming van de leden van de gemeentelijk vertegenwoordiging in de AVA vindt plaats door B&W. De benoeming van de leden geschiedt altijd als vervanging van B&W dus het college blijft wel verantwoordelijk voor de handelingen van de vertegenwoordiger.

De achtergrond van de leden, die namens de gemeente Rotterdam, zitting hebben in de AVA is dus dat zij in dienst zijn van de gemeente. Dit kan zijn als ambtenaar of als wethouder.

Om het gebrek aan informatie op te vangen dat ontstond door het vervallen van de ambtenaar of wethouder als commissaris, zijn aandeelhouderscommissies opgericht die op een frequentere basis bij elkaar komen dan de AVA. De AVA komt doorgaans maar één keer per jaar bij elkaar, juist daarom was het ook prettig om aanwezig te zijn bij de RvC aangezien die meermaals per jaar bijeenkwam waardoor de ‘feeling’ met de onderneming hoger was.

Bij de aandeelhouderscommissies kan het ook zo zijn dat de RvC of de RvB wordt uitgenodigd om van gedachten te wisselen. Door middel van deze constructie is het, ondanks het verlies van de directe RvC leden, toch mogelijk om een relatie te onderhouden met de dagelijkse leiding van de deelneming. Echter de aandeelhouders commissies ontberen de machtsmiddelen die de RvC wel bezit.

In alle vier de case deelnemingen zijn er ook nog andere relaties te ontdekken tussen de gemeente enerzijds en de deelnemingen anderzijds. De RvB van de deelneming heeft er namelijk baat bij als er een zo goed mogelijke relatie ontstaat tussen hen zelf en de gemeente, welke doorgaans naast een (grote) aandeelhouder ook klant of geldschieter is. Daarom benaderen de RvB's van de deelnemingen de ambtenaren die of deelnemen aan de AVA of die de AVA voorbereiden voor hun wethouders. Via dit vooroverleg wordt soms al aangegeven waar eventuele problemen kunnen ontstaan.

De laatste en niet geheel onbelangrijke relatie die er bestaat tussen de gemeente als aandeelhouder en de vennootschappen die deelneming zijn is die van financiële verantwoording. De gemeentelijke afdeling Middelen en Control (MC) neemt de financiële gegevens over die relevant zijn voor de gemeente als aandeelhouder. Het gaat hier dan met name om boekwaarde en eventuele dividend en andere winstuitkeringen. Al dan niet vindt hier overleg over plaats tussen de ambtenaren en de vennootschappen. Soms gebeurt dat direct tussen MC en de deelnemingen zoals bij WBE, AVR en Beurs WTC. Bij kleinere deelnemingen gebeurt dit meestal via de gemeentelijke dienst bij wie de deelneming in beheer is. Dit laatste wil zeggen dat die dienst ooit de deelneming heeft willen beginnen als uitvoering van een taak die zij voor ogen hadden. Om deze reden is Multiflex opgestart door de dienst Gemeentewerken om uitvoering te geven aan de sociale werkvoorziening. De grotere deelnemingen zoals AVR, WBE en Beurs WTC zijn doorgaans voortgekomen uit oudere gemeentelijke diensten zoals de gemeentelijke waterleiding bedrijf hun beheer is ondergebracht bij een speciale afdeling van de bestuursdienst (BsD). Deze bestuursdienst is de centrale dienst direct rond de het college van B&W die ook fungeert als aanspreekpunt voor de overige diensten. Ook de eerder genoemde afdeling MC maakt deel uit van deze BsD.

Hieronder het overzicht van de onderzochte deelnemingen. In het overzicht is opgenomen de samenstelling van de vertegenwoordiging in de AVA, het al dan niet aanwezig zijn van een aandeelhouderscommissie en het gemeentelijk belang (in %) in de vennootschap.

Naam deelneming	Vertegenwoordiging in de AVA	Aandeelhouderscommissie aanwezig	Belang van de gemeente Rotterdam in de deelneming
AVR	College van B&W	Ja	100%
Beurs WTC	Wethouder Financiën	Nee	50%
Multiflex / Multidiensten	Ambtelijk (BsD)	Nee	100%
WBE	Wethouder Financiën	Ja	50%

3.3 De Raad van Commissarissen

De wethouder Financiën ten tijde van het onderzoek door de Rotterdamse Rekenkamer heeft in een interview met onderzoekers van de Rekenkamer gezegd 'enige problemen te ondervinden met het feit dat tijdens een college vergadering over een vennootschap zij als vertegenwoordiger in de AVA aan tafel zat met een collega (wethouder) die tevens president commissaris is van die vennootschap' (Rekenkamer Rotterdam, 2002:11). Dit voorbeeld laat zien wat voor een problemen een dubbelfunctie met zich mee kan brengen. Met de dubbelfunctie wordt hier bedoeld dat de functie die een ambtenaar, wethouder of raadslid in het dagelijks leven heeft botst met de functie die hij of zij vervult als commissaris van een deelneming. Mede naar aanleiding van bovenstaande situatie is de rekenkamer van mening dat er een scheiding hoort te zijn tussen de functie van aandeelhouder en tussen de functie van. De gemeente Rotterdam heeft deze aanbeveling van de Rotterdamse Rekenkamer overgenomen in de door haar opgestelde nota Bestuurlijke Participaties (Gemeente Rotterdam, 2003:19). In deze nota stelt de gemeente Rotterdam dat zij geen ambtenaren, wethouders en raadsleden meer zal benoemen als lid van de RvC tenzij de betreffende deelneming een zwaar maatschappelijk belang heeft. Dit laatste criterium, van maatschappelijk belang is niet eenduidig maar uit de praktijk van de commissarissen benoemingen blijkt dat hiermee de grote nutsvoorzieningen van de gemeente worden bedoeld. Zoals het Waterbedrijf Europoort (WBE). In dat geval is nog altijd een wethouder lid van de RvC. Bij de overige deelnemingen die niet aan het predikaat 'groot maatschappelijk belang voldoen', wordt de rol van commissaris vervuld door externen of er wordt een andere kandidaat gezocht. Echter er zijn ook nog deelnemingen waar nog wel ambtenaren, raadsleden of wethouders commissaris zijn. Dit laatste blijkt voort te komen uit praktische bezwaren waardoor het nog niet mogelijk was om een andere leden van de RvC te kiezen of komt voort uit de traagheid van reageren van sommige diensten. Dit laatste blijkt uit reacties die ontvangen zijn op verzoeken om informatie over de invulling van de RvC ten behoeven van het schrijven van deze scriptie.

In hoofdstuk II is gebleken, als een onderneming beschikt over een RvC, deze doorgaans bestaat uit meerdere leden. De achtergrond van de leden in de RvC kan verschillen, zo zijn er RvC's waar alle leden via coöptatie benoemd worden. In zo'n RvC is het niet mogelijk dat de aandeelhouders een directe voordracht doen voor een lid. In de praktijk blijkt overigens dat wanneer een grote aandeelhouder laat blijken het niet eens te zijn met de aanstelling van een lid van de RvC deze niet benoemd zal worden. Vaak wordt een profielschets opgesteld om dergelijke problemen te ondervangen. Wanneer de RvC niet geheel via coöptatie tot stand komt is er de mogelijkheid voor grotere aandeelhouders om leden te benoemen. Deze leden worden weliswaar benoemd door de aandeelhouders maar hebben als commissaris de taak om de belangen van de deelneming te behartigen. Zij behoren dus geen directe band meer te hebben met de aandeelhouder, de uitzondering hierop is dus wanneer de deelneming een groot maatschappelijk belang vertegenwoordigt. Uit het voorgaande bleek dat de opengevallen commissarissen posten naar aanleiding van de hierboven genoemde Nota Bestuurlijk Participaties worden ingevuld door zogenaamde externen. Een externe is een persoon die geen direct band heeft met de gemeente Rotterdam als organisatie maar die wel een band heeft met Rotterdam en bovendien gekwalificeerd voor het vervullen van de rol van lid in de RvC. Uit de praktijk blijkt dat de externen met name mensen zijn die in het verleden raadslid, wethouder of ambtenaar zijn geweest in de gemeente Rotterdam. Ook komt het voor dat er externe commissarissen gezocht worden via het Landelijk Commissarissen Register, met name komt dit voor bij kleinere deelnemingen. Het Landelijk Commissarissen Register is opgesteld door werkgevers en werknemers organisaties, met namen van personen die belangstelling hebben voor een functie als commissaris en bovendien gekwalificeerd zijn om een commissariaat te kunnen vervullen.

Naast de wijze om commissarissen via coöptatie of via aanwijzing te benoemen is er nog een derde mogelijkheid om commissarissen te benoemen. Deze derde mogelijkheid kan alleen plaatsvinden door de overheid. De naam voor deze benoeming is dan ook overheidscommissaris. De achtergrond van de overheidscommissaris is dat de overheid ook aan andere belangen waarde hecht dan marktpartijen en daardoor dus kwetsbaarder is bij het doen van investeringen. De mogelijkheid tot het benoemen van overheidscommissarissen staat overigens ter discussie. De Rijksoverheid heeft aangegeven geen overheidscommissarissen meer te zullen benoemen dus geen gebruik meer te maken van het wettelijk recht dat zij heeft bij structuurvennootschappen. De reden hiervoor is om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden (Rekenkamer Rotterdam, 2002:7) (Kadernota Bestuurlijke Participaties, 2003:9).

Uit het voorgaande en uit hoofdstuk II blijkt dat de rol van de RvC er een is die aan verandering onderhevig is. Is de RvC lang gezien als een verlengstuk van de aandeelhouder, zeker in de gemeente Rotterdam, nu wordt die rol van RvC lid steeds meer een zelfstandige rol. Hoe zijn nu de relaties

tussen de gemeente Rotterdam en de verschillende Raden van commissarissen bij de case studie deelnemingen?

Bij de AVR zijn de twee door de gemeente benoemde RvC leden alle twee zogenaamde externen. Deze situatie is een zeer recente want de rekenkamer maakt in haar rapport uit 2002 nog melding van een wethouder en een raadslid als commissarissen. Dit raadslid uit 2002 blijkt ook nu nog commissaris te zijn maar aangezien deze persoon geen lid meer is van de gemeenteraad is er nu sprake van een externe commissaris. Ook de wethouder is afgetreden als commissaris waarvoor in de plaats een extern lid is benoemd. Er zijn bij de AVR dus geen directe banden meer tussen de RvC en de gemeente Rotterdam als aandeelhouder.

In het geval van WBE zijn er nog wel twee wethouders lid van de Raad van Commissarissen. Dit laatste is mogelijk aangezien de werkzaamheden van de WBE gekwalificeerd zijn als van een groot maatschappelijk belang. De band tussen de gemeente als aandeelhouder en de RvC is hier te zien als een zeer innige zeker aangezien het gemeenlelijk aandelen belang 50% van het totaal bedraagt.

Bij Beurs WTC zijn op dit moment drie leden van de raad van commissarissen lid namens de gemeente Rotterdam. Volgens de statuten heeft de gemeente het recht om deze leden te benomen en daar is dus ook gebruik van gemaakt. De band tussen deze RvC leden en de gemeente Rotterdam is dat alledrie deze leden lid zijn van de gemeenteraad en dus eigenlijk volgens de regels uit de kadernota Bestuurlijke Participaties geen lid meer zouden mogen zijn. De benoemingstermijn van vier jaar van deze drie leden was echter net weer verlengd voor de aanneme van de nota waardoor deze leden nog enkele jaren kunnen aanblijven als commissaris. De band die deze leden hebben met de gemeente Rotterdam is duidelijk echter als raadsleden zijn zij niet direct betrokken bij het dagelijks beleid van het college. De verwarrende situatie ontstaat nu waarin de gemeente Rotterdam eigenaar is van 50% van de aandelen in Beurs WTC. De gemeente Rotterdam wordt nu vertegenwoordigd door het huidige college van B&W echter deze mag niet vrij beslissen over hun belang in beurs WTC omdat de gemeenteraad besluit over deelname in vennootschappen (Kadernota bestuurlijke participaties, 2003:13). Door deze constructie is er wel degelijk sprake van een band tussen de raadsleden als RvC leden en het bezit van de aandelen door de gemeente Rotterdam.

Bij Multiflex is de situatie zeer overzichtelijk aangezien er statutair geen sprake is van een RvC. Dit is mogelijk aangezien Multiflex door zijn grote niet voldoet aan de eisen van een structuurvennootschap. De gemeente Rotterdam 100% eigenaar is van Multiflex waardoor de controlerende rol van de RvC dus overgenomen moet worden door de AVA.

Naam deelneming	Vertegenwoordiging in de RvC	Is er sprake van een directe band tussen de gemeente Rotterdam als aandeelhouder en de leden van de RvC
AVR	Via twee externe commissarissen waarvan één als voorzitter van de RvC	Nee
Beurs WTC	Via drie Rotterdamse gemeenteraadsleden als commissaris	Ja
Multiflex	Statutair geen RvC	Nvt
WBE	Via twee wethouders waarvan één als voorzitter van de RvC	Ja

3.4 De Raad van Bestuur

De positie van de RvB staat in zowel het rapport van de rekenkamer als in de kadernota bestuurlijke participaties eigenlijk niet ter discussie. Dit komt omdat de rol van de RvB het beheer van de deelneming is en dus eigenlijk niet direct een taak is die aan de gemeente is opgedragen. Indirect heeft de RvB natuurlijk wel bijzonder veel te maken met het functioneren van de RvC en AVA, omdat de RvB verantwoordelijk is voor het functioneren van de deelneming als geheel. Het is immers het management dat grotendeels bepaalt of dat er noodzaak is voor de AVA of RvC om op te treden. De specifieke achtergrond van de leden van de RvB zal in deze scriptie niet aan de orde komen, dat is ook niet relevant voor het onderzoek. Wel kan er gesteld worden dat de meeste bestuurders van de deelnemingen personen zijn met een bedrijfsmatige achtergrond en niet voortkomen vanuit de gemeente. In enkele gevallen is dit laatste niet het geval hierbij valt te denken aan de verzelfstandiging van gemeentelijke diensten zoals het gemeentelijke havenbedrijf per 1 januari 2004. De huidige directie zal ook dan de onderneming blijven leiden terwijl de directie nu in dienst is als ambtenaren van de gemeente Rotterdam.

Over de banden tussen de gemeente en de verschillende raden van bestuur van de deelnemingen is hierboven al een aantal keer geschreven. Het bleek dat er niet een direct verband was, ook niet in de case onderzoeken tussen de gemeente als aandeelhouder en de RvB. Het management was dus bijvoorbeeld niet in dienst van de gemeente of lid van de gemeenteraad. Wel is gebleken dat bijvoorbeeld via de aandeelhouderscommissie de verschillende RvB's de gemeente als aandeelhouders wel konden vinden maar dit is niet meer dan logisch.

Immers elke top van een bedrijf waar een aandeelhouder zo groot als de gemeente Rotterdam (in de case studies, minstens 50% van de aandelen) zorgt er wel voor dat er ook informeel contact is met de aandeelhouder, al dan niet met de leden van die aandeelhouder in de AVA.

Rotterdamse vertegenwoordigers in vennootschappen

Vennootschappen:	Commissaris(sen):	Vertegenwoordiger in AVA:
AVR bedrijven NV	Dhr. Van Hassel (extern, voorzitter) Dhr. Van Duin (extern)	College van B en W
ENECO holding BV	Van Dongen (extern)	Wethouder Financiën
WBE NV	Wethouder Economische infrastructuur (voorzitter) Wethouder Buitenruimte	Wethouder Financiën
Ahoy Rotterdam NV	Dhr. Simons (extern)	College van B en W
NV Bank Nederlandse Gemeenten	-	Wethouder Financiën
Beurs Rotterdam NV	Mw. Van Ravesteyn-Kramer Dhr. Woudenberg Dhr. Van der Heijden	Wethouder Financiën
Luchthaven Schiphol	-	Wethouder Economische infrastructuur
Consortium Beursplein vof	*	Ambtelijk (OBR)
Multidiensten Rotterdam BV	*	Ambtelijk (BSD)
Multiflex Rotterdam BV	*	Ambtelijk (BSD)
Museumwinkel CV	Dhr. Bremer (directeur wereldmuseum)	Dhr. Bremer (directeur wereldmuseum)
Participatiemaatschappij Ondernemersfonds Rotterdam BV	Dhr. Den Ouden (extern, voorzitter)	Ambtelijk (OBR)
Spirit Interactieve Diensten BV	Stam (OBR)	Directeur (OBR)
Regionale ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) CV	Lamot in de CV (OBR) en Stam in de RvC (OBR) ²	Ambtelijk (OBR)
RET NV (eind 2000 omgevormd tot	Wethouder Fysieke	College van B&W

² Aangezien ROM-D CV aangestuurd wordt door ROM-D beheer NV is sprake van zowel een RvC (de NV) als van een raad van Vennoten (de CV)

NV Holding RET)	infrastructuur	
NV Stadsherstel Historisch Rotterdam	Vacant ³	Directeur (OBR)
NV Stedelijk Wonen	-	Ambtelijk (OBR)
NV Voorraadbeheer Rotterdam	Vacant	Ambtelijk (OBR)
NV Woningverbetering Rotterdam	Vacant	Ambtelijk (OBR)
Weena Tower Exploitatie Mij BV	Vacant	Ambtelijk (OBR)
Wijkontwikkelingsmij (WOM) Vastgoed BV	Fleischeuer (OBR, voorzitter)	Ambtelijk (OBR)
Gemeente Werken NV	Wethouder Buitenruimte	College van B&W

Toelichting

- De (-) ‘liggende streepjes’ in de kolom Commissaris(sen) geven aan dat er geen benoemingsrecht is voor een commissaris van de Gemeente Rotterdam;
- De (*) ‘sterretjes’ in de kolom Commissaris(sen) representeren het ontbreken van een Raad van Commissarissen;
- OBR, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, gemeentelijke dienst belast met economische ontwikkeling en ontwikkeling op het gebied van de ruimtelijke ordening.

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de achtergrond van de actoren die betrokken zijn bij het deelnemingenbeleid van de gemeente Rotterdam aan de orde geweest. Er is gekeken naar de rol van specifieke organen als de AVA, de RvC en de RvB, maar ook naar de verschillende personen die deze rollen invullen. Uit deze inventarisatie is gebleken dat er sprake is van een ontvlechting van posities. Duidelijk is geworden dat waar het voorheen heel normaal was dat vertegenwoordigers in de AVA tegelijkertijd leden van de RvC waren de situatie nu veranderd is. Over het algemeen kan gezegd worden dat de vereisten uit de kadernota bestuurlijke Participaties zijn overgenomen.

Uit de verbanden die er bestaan tussen de deelnemingen en de gemeente Rotterdam bleek dat er op ambtelijk niveau toch wel frequent contact is met de top van de deelnemingen. Zeker bij de grotere deelnemingen zoals AVR en WBE weten de bestuurders van die deelnemingen hun ingangen bij het college van B&W te vinden. In dit laatste geval komt dat ook door de speciale ambtenaar van de BsD die belast is met de taak als beheerder van de grote deelnemingen.

³ Vacature per 1/7/2003. Er gaat binnenkort een voorstel naar B&W met het verzoek om een externe commissaris te benoemen

Hoofdstuk IV

Politiek-bestuurlijke risico's bij toezicht houden

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de vierde deelvraag van deze scriptie aan de orde, namelijk aan welke criteria moeten relaties tussen gemeente, gedelegeerd(e) aandeelhouder(s) en management voldoen om te kunnen spreken van effectief toezicht? Hier zal dus dieper worden ingegaan op het in hoofdstuk II genoemde begrip effectief toezicht.

Uit hoofdstuk II bleek dat er verschillende theorieën zijn met verschillende oplossingen voor het effectief uitvoeren van toezicht. In dit hoofdstuk wordt bekeken wat de gevolgen kunnen zijn van het ontbreken van effectief toezicht. Met andere woorden wat zijn de risico's als er onvoldoende toezicht gehouden wordt op de deelnemingen? De gedachte achter het herkennen van deze risico's is, dat wanneer duidelijk is waar problemen met toezicht zich voor kunnen doen dit ook de punten zullen zijn waar de risico's beheerst kunnen worden.

Dit hoofdstuk zal als volgt zijn opgebouwd. Paragraaf twee zal gaan over de risico's van het onvoldoende houden van toezicht. Deze risico's die, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, worden politiek-bestuurlijke risico's genoemd en zullen vervolgens worden toegepast op de theorieën uit hoofdstuk twee. In paragraaf twee zal ook uiteen worden gezet wat de specifieke politiek-bestuurlijke risico's zijn van de Principal-agent theorie, van de twee Governance theorieën en van de Stewardship theorie. Vervolgens zullen in paragraaf drie alle verschillende politiek-bestuurlijke risico's worden toegepast op de casus van de Ceteco affaire om te bepalen in hoeverre de gevonden politiek-bestuurlijke risico's overeen komen met de risico's in de praktijk. In de vierde paragraaf zullen alle politiek-bestuurlijke risico's met elkaar vergeleken worden om te bepalen wat de verschillen en overeenkomsten zijn van de soorten risico's. Als laatste zal in paragraaf vijf worden afgesloten met een samenvatting en een conclusie over dit hoofdstuk.

4.2 De definitie van politiek-bestuurlijke risico's

Allereerst zal in deze paragraaf uitleg worden gegeven over de risico's die ontstaan bij het houden van onvoldoende toezicht. In principe kleven aan elke beslissing van een leidinggevende of bestuurder risico's. Dit soort risico's worden, naar hun besluitvormers vaak bestuurlijke risico's genoemd aangezien de consequenties met name voor de bestuurders vaak negatief zullen zijn. Hoewel er dus bij bestuurlijke risico's duidelijke risico dragers zijn aan te wijzen, de bestuurders, blijft het onduidelijk wat nu eigenlijk onder het begrip risico valt, met andere woorden bestuurlijke risico's is een breed

begrip. Een eenduidig definitie van bestuurlijke risico's is moeilijk te geven. In deze scriptie is daarom voor één specifieke definitie van bestuurlijke risico's gekozen omdat deze goed aansluit bij het onderwerp van deze scriptie. Er wordt gebruik gemaakt van de definitie van Bekkers, Homburg en Ringeling die het begrip politiek-bestuurlijke risico's definiëren als:

‘Het mogelijke gevaar voor bestuurlijke schade of verlies als gevolg van het op afstand zetten van de uitvoering van publieke taken waarvoor bewindslieden politieke verantwoordelijkheid dragen’.
(2001:21)

Het uitbreiden van het begrip bestuurlijke risico's tot politiek-bestuurlijke risico's is, met het oog op het onderwerp van deze scriptie, een logische uitbreiding. Immers het gemeentebestuur is (politiek) verantwoordelijk is voor alle activiteiten rond de deelnemingen van de gemeente Rotterdam. De activiteiten van de deelnemingen, waar het college verantwoordelijk voor is, zijn op te delen in twee soorten risico's. Dit zijn risico's voortkomend vanuit de beleidsmatige kant de beleidsrisico's dus en de beheersmatige risico's die voortkomen van uit het financiële beheer van de deelneming (Kickert, 1998; 50). Op dit onderscheid zal in hoofdstuk V verder worden ingegaan.

Voor het begrip politiek-bestuurlijke risico's zal in dit hoofdstuk uitgegaan worden van de risico's die het gemeentebestuur van Rotterdam loopt bij het aangaan van private deelnemingen in vennootschappen. Voor dat echter de politiek-bestuurlijke risico's aangewezen kunnen worden is het nodig om de specifieke aandachtsgebieden ofwel risicogebieden van het deelnemingenbeleid te identificeren aan de hand van de theorieën rond toezicht houden.

4.2.1 Politiek-bestuurlijke risico's van de Principal-agent theorie

In hoofdstuk twee is de Principal-agent theorie gepresenteerd als één van de theorieën op het gebied van toezicht houden. In deze paragraaf komt de Principal-agent theorie terug maar nu gaat het niet over de achtergrond van de theorie maar over de risico's die kunnen ontstaan bij het toepassen van de theorie. Met andere woorden wat zijn de politiek-bestuurlijke risico's rond de Principal-agent theorie?

De algemene achtergrond van de Principal-agent theorie is dat de agent bepaalde taken uitvoert voor de principaal waarvoor hij een vergoeding ontvangt. Eén van de situaties die volgens de Principal-agent theorie kan ontstaan is dat de relatie tussen de agent en de principaal onder druk komt te staan wanneer de agent over meer informatie beschikt dan de principaal. Deze situatie, ook wel informatie asymmetrie genaamd kan resulteren in twee problemen. Namelijk in het verborgen informatieprobleem of in het verborgen actie probleem (Neelen, 1994:34). Uit deze problemen zijn de volgende politiek-bestuurlijke risico's te destilleren. Het risico van informatie asymmetrie en het risico

van lijntrekkerij immers de principaal agent theorie gaat ervan uit dat een agent nooit iets zal als hij daar zelf niet beter van wordt. De concrete politiek-bestuurlijke risico's die zo kunnen ontstaan zijn dus:

Het politiek-bestuurlijke risico van informatie asymmetrie, door het ontbreken van informatie bij de bestuurlijk verantwoordelijke kan het voorkomen dat deze andere beslissingen neemt dan dat hij had genomen als hij wel zou beschikken over alle informatie.

Het politiek-bestuurlijke risico van lijntrekkerij, door het niet naar behoren uitvoeren van de taak waarvoor de agent is aangesteld kan deze de organisatie waarvoor hij werkt schade berokkenen. In dit geval kan er aan verschillende soorten schade gedacht worden, bijvoorbeeld aan schade die ontstaat doordat de gedane beloften die gedaan zijn door de bestuurlijke verantwoordelijk niet nagekomen werden door het lakse optreden van de agent.

In de tabel hieronder staan de politiek-bestuurlijke risico's opgesomd tevens is ook aangeven hoe bij de te onderzoeken deelnemingen de mogelijk aanwezige risico's geconstateerd kunnen worden.

Theorie	Risico	Operationalisatie
Principal-agent	De agent beschikt over informatie waar de principaal niet over beschikt of de agent voert genomen beslissingen niet (goed) uit	Via het vergelijken van de antwoorden van aandeelhouders en commissarissen op vragen over de bedrijfsvoering en door deze te vergelijken met de inhoud van de bestudeerde jaarverslagen.

Uit bovenstaand schema blijkt dat bij het onderzoek naar de risico's behorend bij de Principal-agent theorie er gezocht zal worden naar een verschil in informatie voorziening tussen de principaal en de agent. In dit onderzoek is de rol van de agent ingenomen door de RvC leden die namens de vennootschap toezicht houden op de processen in diezelfde vennootschap. Doormiddel van het vragen naar de informatie voorziening van de AVA leden wordt er een beeld gecreëerd over de algehele informatievoorziening ook wordt in de verslagen van de AVA vergaderingen bekeken of er verzoeken zijn geweest om informatie. Na het vaststellen van de informatievoorziening kan dan bepaald worden wat de gevolgen van de, al dan niet gebrekkige, informatie voorziening zijn.

4.2.2 Politiek-bestuurlijke risico's van de Governance theorieën

In hoofdstuk twee zijn twee theorieën over Governance aan de orde geweest dit waren Corporate Governance en de tegenhanger van deze theorie voor de publieke sector de Government Governance theorie. Hoewel beide theorieën een ander object, namelijk private of publieke organisaties, hebben zijn de criteria voor het houden van effectief toezicht in de twee theorieën redelijk gelijk. Volgens de Governance theorie is het onderling committeren aan afspraken en aan toezicht, het daarover verantwoording afleggen aan aandeelhouders of het publiek een goede manier om het gevoerde beleid te controleren en te evalueren. Dit uitoefenen van toezicht zou moeten plaatsvinden via de transparantie van het beleid voor zowel de intern betrokken als de extern betrokkenen. De Governance theorie aanhangers gaan ervan uit dat door de betrokkenheid van alle actoren bij het managementproces en de controle op dit proces het zeer moeilijk wordt om beslissingen voor de toezichthouders te verbergen (Van Manen, 1999). De wijze waarop een organisatie functioneert wordt dus als het ware opener voor de toezichthouders. Dit zal er dan volgens de Governance theorie voor zorgen dat er meer aandacht wordt besteed, ook intern, aan de wijze waarop een organisatie functioneert.

Het politiek-bestuurlijke risico dat dit soort 'open' organisaties met zich meebrengen is dat de beslissingen die men neemt altijd bloot zullen staan aan kritiek. Kritiek die, zeker bij publieke organisaties, schade kan berokkenen aan bestuurlijke processen. Immers acties in een organisatie die negatief uitpakken kunnen negatieve gevolgen hebben voor de bestuurlijk verantwoordelijken. Hoewel dit laatste één van de effecten is die de Governance theorie beoogt te bereiken hoeft het niet altijd het juiste effect te zijn. Het grootste probleem voor bestuurlijk verantwoordelijke zal komen te liggen in het gegeven dat hoewel zij op de hoogte zijn van problemen bij een organisatie zij niet altijd ook de macht of de mogelijkheden hebben om de misstanden te veranderen. Dit laatste kan ertoe leiden dat de direct of politiek verantwoordelijke gedwongen wordt om zijn controle dusdanig uit te breiden totdat hij toezicht kan houden over alle taken waar hij verantwoordelijk voor is. Dit laatste staat ook wel bekend als het invulling geven aan de witten vlekken in een organisatie (Ministerie van Financiën, 2002). Hoewel dit laatste controle middel het overzicht van de activiteiten kan verbeteren is niet altijd de meest wenselijk oplossing aangezien het de besluitvorming rond bepaalde projecten danig kan vertragen en de span of control te groot kan worden.

In de tabel hieronder staat het politiek-bestuurlijke risico, tevens is ook aangegeven hoe bij de te onderzoeken deelnemingen de mogelijk aanwezige risico's geconstateerd kunnen worden.

Theorie	Risico	Operationalisatie
Governance	De verwijten die gemaakt worden aan de politiek bestuurlijk verantwoordelijke zijn niet altijd door de verantwoordelijke direct beïnvloedbaar en controleerbaar	Via de verslagen van de AVA bijeenkomsten wordt bekeken of leden van de AVA bepaalde risico's hebben benoemd in het verleden. In de interviews wordt vervolgens gevraagd wat de leden van de AVA nu als belangrijkste risico's zien en wat hun actie daarop is geweest.

In het onderzoek is het van belang om te bepalen wat de mogelijke risico's kunnen zijn bij de deelnemingen. Doormiddel van interviews met betrokkenen en de notulen van de jaarverslagen worden deze potentiële risico's in kaart gebracht. Vervolgens wordt bekeken wat de acties van de geïnterviewden zijn geweest in relatie tot de geconstateerde risico's. Ook wordt bekeken of de genoemde risico's wel controleerbaar zijn door de geïnterviewden. Het beeld wat hier uit komt zal aangeven waar de bestuurlijke risico's zich bevinden die eigenlijk niet direct beïnvloedbaar zijn door de gemeente.

4.2.3 Politiek-bestuurlijke risico's van de Stewardship theorie

De derde theorie rond toezicht houden uit hoofdstuk twee was de Stewardship theorie. De centrale gedachte achter deze theorie is de vertrouwensrelatie tussen de manager en de toezichthouder. Naast het vertrouwen in regels en procedures is volgens De Ridder (1989) ook de relatie tussen manager en toezichthouder van invloed op het toezichtarrangement. De gedachte achter deze vertrouwensband is dat de manager die voldoende gestimuleerd wordt, doormiddel van vertrouwen, geen behoefte meer heeft om acties te ondernemen die tegen de gedachte of handelingen van zijn aandeelhouder(s) ingaan. De manager is alleen maar geïnteresseerd in het verkrijgen van zoveel mogelijk waardering van zijn leidinggevend.

De toezichthouder heeft op zijn beurt een groot vertrouwen in de professionele normen en waarden van de manager. Deze situatie is goed voor de onderneming als geheel immers door het stimuleren van de manager is er geen noodzaak meer tot het houden van toezicht aangezien de manager het als zijn persoonlijke, professionele, taak ziet om de organisatie te sturen op de manier zoals door hem en de aandeelhouders is overeengekomen. De transactiekosten voor het houden van toezicht zouden in zo'n situatie bijzonder laag zijn wat de aandeelhouders waarde verhoogt.

Ook bij de Stewardship theorie kan er sprake zijn van politiek-bestuurlijke risico's. Deze risico's zullen zich, door de centrale positie van de manager in de theorie, concentreren rond de manager.

Immers door de machtspositie van de manager is hij de belangrijkste persoon in het realiseren van het beleid van de organisatie. Dit laatste kan positief uitpakken en resulteren in goede prestaties waarvoor de manager dan beloond zal worden doormiddel van waardering. Dit beleid kan ook minder goed uitpakken als bijvoorbeeld blijkt dat het vertrouwen door de toezichthouder in de manager ongegrond is en de manager incapabel blijkt om zijn functie goed uit te voeren. De risico's die voor de Stewardship theorie van belang kunnen zijn schuilen in haar assumptie van mensen. Bij een deel van de managers zal het inderdaad werken om een stimuleringsbeleid uit te voeren en is er geen controle meer nodig aangezien de manager strikt de wensen volgt van de aandeelhouder. In andere gevallen zal de manager proberen om de resultaten die hij de aandeelhouders laat zien in zijn voordeel te manipuleren hierdoor weet de eigenaar niet wat de werkelijke stand van zaken is in zijn organisatie.

In de tabel hieronder staat het politiek-bestuurlijke risico tevens is ook aangeven hoe bij de te onderzoeken deelnemingen de mogelijk aanwezige risico's geconstateerd kunnen worden.

Theorie	Risico	Operationalisatie
Stewardship	De machtspositie van de manager kan leiden tot machtsmisbruik door die manager	Via interviews met zowel de RvC leden als de vertegenwoordigers in de AVA kan vastgesteld worden of de betrokken managers misbruik hebben gemaakt van hun positie. De interviewvragen gaan dan over afspraken die in het verleden zijn gemaakt welke blijken uit de notulen van de jaarverslagen.

De rol die de managers spelen wordt vastgesteld via het bestuderen van de afspraken die zij maken met de RvC, met de AVA of met beiden. Naar aanleiding van de ervaringen met het nakomen van deze afspraken kan het risico rond dit machtsmisbruik in kaart worden gebracht.

4.3 De politiek-bestuurlijke risico's toegepast op de praktijk.

In deze paragraaf wordt aan de hand van de Ceteco affaire bekeken of de verschillende politiek-bestuurlijke risico's over toezicht houden toegepast kunnen worden op de praktijk. Doormiddel van het gebruik van de hierboven genoemde politiek-bestuurlijke risico's in relatie tot de Ceteco affaire is het mogelijk om te bepalen of de genoemde risico's daadwerkelijk in de praktijk zijn te onderscheiden. De Ceteco affaire dient hier dus als een praktisch voorbeeld om aan de lezer aan te geven hoe en in wat voor hoedanigheid politiek-bestuurlijke risico's in en rond organisaties voor kunnen komen.

In hoofdstuk één is de Ceteco affaire reeds aan de orde geweest. Het bleek dat mede door deze affaire er een aantal regels werden opgesteld die ervoor zorgden dat de inmenging van overheden in private organisaties met publiek geld werd tegen gaan. Een deel van de directe aanleiding was zoals al aangegeven in hoofdstuk één de financiële strop voor de provincie Zuid Holland die kon ontstaan door onzorgvuldig handelen van een aantal van haar ambtenaren en bestuurders. Terug kijkend op de hele affaire kan gezegd worden dat de controle op de direct betrokken ambtenaren en bestuurders heeft gefaald.

Het houden van onvoldoende toezicht blijkt deels te zijn ontstaan doordat de Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten niet beschikten over dezelfde informatie als haar ambtenaren. Dit politiek-bestuurlijk risico, dat voortkomt uit de Principal-agent theorie, blijkt uit één van de artikelen die de NRC wijde aan de affaire (30 juli 1999). Uit dit artikel blijkt dat de verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders niet hebben gereageerd op een moment dat de lening kon worden teruggenomen waarna de provincie als één van de weinige aandeelhouders voor het volle bedrag het schip in ging. Een ander voorbeeld over politiek-bestuurlijke risico's die voortvloeiden vanuit Principal-agent theorie is dat het besluit om te gaan bankieren met middelen van de provincie genomen is zonder toestemming van de Provinciale Staten (NRC, 1 oktober 1999). Dit laatste is een klassiek voorbeeld van de agent (Gedeputeerde Staten) die informatie achterhoudt voor zijn principaal (Provinciale Staten).

Een politiek-bestuurlijk risico dat voortkomt uit de Governance theorie is bij de Ceteco affaire te vinden in het volgende. De Commissaris van de Koningin van de Provincie Zuid-Holland mw. Leemhuis-Stout is onder druk afgetreden na de Ceteco affaire. Dit gebeurde, na alle media aandacht, met instemming van het publiek, want het was in dit geval wel dat juist mw. Leemhuis-Stout als enige lid van gedeputeerde Staten in 1995 tegen de beslissing was om risicovol te gaan bankieren met middelen van de provincie (NRC, 1 oktober 1999). Dus hoewel zij eind verantwoordelijk was voor de hele affaire kon zij de besluitvorming niet tegen gaan. De ogenschijnlijke transparantie rond de Ceteco affaire in 1999 heeft haar echter wel de das om gedaan als Commissaris van de Koningin.

Het laatste voorbeeld dat voortkomt uit een politiek-bestuurlijk risico is gebaseerd op de Stewardship theorie, dit gaat over de cultuur van belonen en waarderen die is ontstaan bij de Provincie Zuid-Holland. De Kasgeldbewaarder Karel Baarspul werd door zijn meerderen beloond met extra vertrouwen en krediet naar aanleiding van de goede resultaten die hij in eerste instantie behaalde met de beleggingen van de Provincie Zuid-Holland (Telegraaf, 11 december 1999) (NRC, 1 oktober 1999). De hang naar extra waardering van de heer Baarspul en het te grote vertrouwen van zijn meerderen hebben er echter toe geleid dat er te grote risico's zijn genomen bij het aangaan van verplichtingen. De gevolgen waren dat er naast de lening aan Ceteco nog meer risicovolle leningen uitstonden (Telegraaf, 11 december 1999)

4.4 De politiek-bestuurlijke risico's naast elkaar bezien

In hoofdstuk twee en in dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat er verschillend gedacht kan worden over het motiveren en het toezicht houden op managers. In de vorige paragrafen resulteerde deze verschillen in bepaalde politiek-bestuurlijke risico's in deze paragraaf zullen de verschillende politiek-bestuurlijke risico's naast elkaar worden gezet om te bepalen waar de verschillen in risico's zich manifesteren en waar er overlap voor komt.

Verskillende politiek-bestuurlijke risico's

Theorie	Korte Samenvatting	Risico
Principal-agent	Een strikte gezagsrelatie tussen de eigenaar en de uitvoerder	De agent beschikt over informatie waar de principaal niet over beschikt of de agent voert genomen beslissingen niet (goed) uit
Governance	Transparantie van organisaties leidt tot beter toezicht	De verwijten die gemaakt worden aan de politiek bestuurlijk verantwoordelijke zijn niet altijd door de verantwoordelijke direct beïnvloedbaar en controleerbaar
Stewardship	Vertrouwen in de capaciteiten van managers leidt tot een beter functionerende organisatie waardoor geen of minder toezicht nodig is	De machtspositie van de manager kan leiden tot machtsmisbruik door die manager

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de Stewardship theorie en de Principal-agent theorie een overeenkomst hebben. Beide theorieën gaan namelijk uit van een bepaald mensbeeld aangaande de relatie tussen toezicht houder en manager.

Beide theorieën maken gebruik van het Klassieke model van toezicht houden zoals dat in hoofdstuk twee uiteen is gezet. Dit toezichtmodel is gebaseerd op toezicht uitgeoefend door de eigenaar op de manager van de organisatie. Het verschil in beide theorieën schuilt in de benadering van het mensbeeld. De Principaalagent theorie gaat uit van een negatief mensbeeld, waardoor in haar toezichtmodel de controle een prominente plaats in neemt. De Stewardship theorie gaat daarentegen uit van een positief mensbeeld waar het vertrouwen tussen toezicht houder en manager centraal staat. De Governance theorie stelt daarentegen dat de organisatiestructuur zelf een belangrijk onderdeel uitmaakt van het toezicht houden. Zo dient de structuur van de organisatie een garantie van inzichtelijkheid te bieden aan meerder belanghebbenden uit de eigen organisatie maar ook aan belanghebbenden van buiten de organisatie. Deze vorm van toezicht komt meer over een met de

postmoderne opvatting van toezicht welke ook behandeld is in hoofdstuk twee. Bij het postmoderne toezicht worden ook andere partijen dan alleen de aandeelhouder aangespoord om mee te werken met het toezicht houden.

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat het dus niet uit maakt volgens welke theorie de organisatiestructuur is ingericht er is altijd sprake van een potentieel politiek-bestuurlijk risico. Dit is niet erg, mits de toezichthouder door heeft waar de eventuele risico's zich kunnen voordoen zodat de toezichthouder extra alert kan zijn op deze risico aspecten. Wanneer bijvoorbeeld een toezichtstructuur is vormgegeven via het strikt hiërarchische toezicht van de Principal-agent theorie dan moet de focus van de toezichthouder automatisch gaan naar het verborgen informatie problemen of de lijntrekkerij problematiek.

4.5 Samenvatting en conclusie

Wat zijn nu de criteria waar de relaties tussen de gemeente, commissarissen en managers aan moeten voldoen om te kunnen spreken van effectief toezicht houden? Uit het bovenstaande blijkt dat de criteria voor het houden van effectief toezicht nauw samenhangen met de informatierelatie die bestaat tussen aandeelhouder, commissarissen en management. Ook blijkt uit het voorbeeld van Ceteco dat er meerdere soorten toezichtrelaties binnen één organisatie mogelijk zijn, namelijk ambtenaren versus hogere ambtenaren, ambtenaren versus Gedeputeerden en Gedeputeerden versus Provinciale Staten. In de situaties rond het deelnemingenbeleid in de gemeente Rotterdam zal deze relatie doorgaans minder verdeeld zijn aangezien daar sprake is van een meer klassieke eigenaar-management relatie met de deelnemingen. Bij het bepalen van de criteria voor effectief toezicht in het deelnemingen beleid van de gemeente Rotterdam zal het er dus op neer komen om te bepalen op welke wijze (via welke theorie) het toezicht houden bij een deelneming is geregeld.

Bij dit laatste wordt ervan uitgegaan dat het toezicht op de deelneming is geregeld via een bepaalde theorie in het volgende hoofdstuk zal blijken in hoeverre dit in de praktijk zal overeenkomen. De rol van de verschillende actoren die betrokken zijn bij toezicht, zoals de gemeentelijke commissarissen, zullen een belangrijke rol spelen bij het bepalen van welke theorie op welke deelneming betrekking heeft.

Hoofdstuk V

De praktijksituatie rond toezicht houden

5.1 Inleiding

De theoretische inzichten rond toezicht houden zijn in de vorige hoofdstukken aan bod gekomen. In hoofdstuk II is de maatschappelijke relevantie en de geschiedenis van verschillende theorieën op het gebied van toezicht houden aan de orde geweest. Vervolgens is in hoofdstuk IV naar voren gekomen dat, om effectief toezicht te kunnen houden, het noodzakelijk is om de gevaren, de politiek-bestuurlijke risico's, goed in kaart te brengen. Immers wanneer men op de hoogte is van wat de risico's zijn bij een deelneming dan is het verstandig om bij het toezicht houden extra aandacht te besteden aan de ontwikkeling rond dat risicogebied.

Dit hoofdstuk gaat verder waar het vorige gestopt is. Nu is de blik gericht op de praktijksituatie rond de eerder besproken casussen. Er wordt hier aan de hand van vier casussen bekeken of de risico's die de deelnemingen van de gemeente lopen overeenkomen met de perceptie van risico's door de betrokken toezichthouders.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Per deelneming wordt achtereenvolgens aangegeven wat de belangrijkste activiteiten van de deelneming zijn, wat de risico's zijn die voor die deelneming van belang zijn en wat de risico's zijn in de ogen van de betrokken toezichthouders. Vervolgens worden beide categorieën risico's met elkaar vergeleken, daarbij wordt een terugkoppeling gemaakt naar de politiek bestuurlijke risico's uit de theorieën die in de vorige hoofdstukken beschreven zijn. Tenslotte zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een conclusie.

5.2 Multidiensten Rotterdam B.V. en Multiflex Rotterdam B.V.

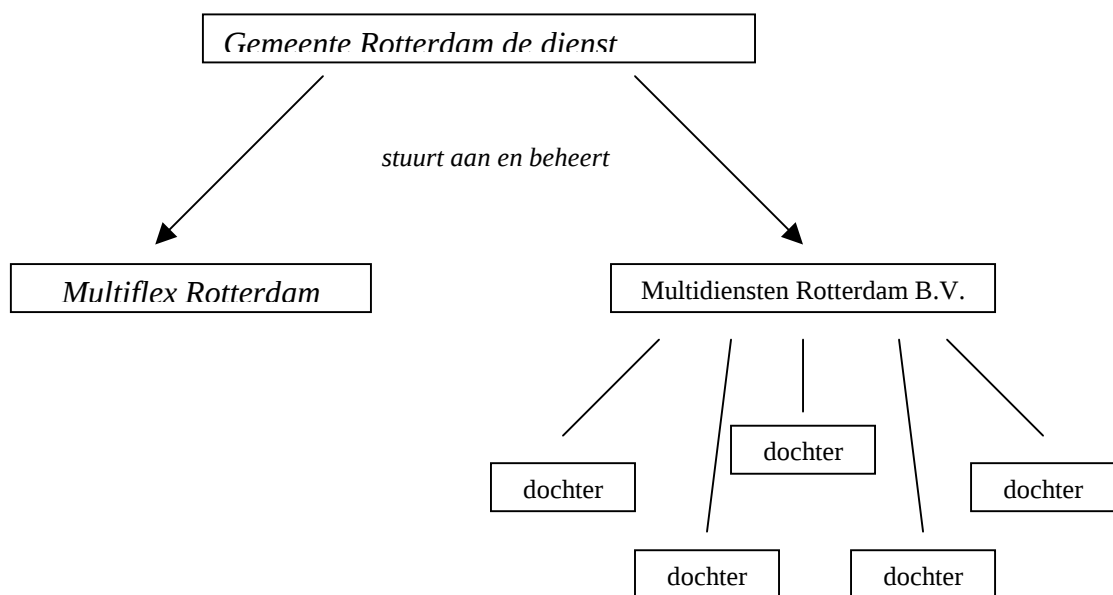
Multidiensten Rotterdam B.V. en Multiflex Rotterdam B.V., kortweg Multidiensten en Multiflex, zijn beide 100% deelnemingen van de gemeente Rotterdam. Beide vennootschappen vallen beheertechisch onder de gemeentelijke dienst Multibedrijven. Deze dienst is onder andere belast met de uitvoering van de Wet op de sociale werkvoorziening, de WSW. Bij de uitvoering van deze wet maakt Multibedrijven gebruik van vennootschappen waaronder dus Multidiensten en Multiflex.

Multidiensten fungeert in deze als een soort moederbedrijf voor een aantal dochterondernemingen. Concrete werkzaamheden die door deze dochter ondernemingen worden uitgevoerd zijn onder andere bewakingswerk of facilitaire dienstverlening. Multiflex fungeert als een uitzendorganisatie voor de

gemeente Rotterdam. Bijvoorbeeld wanneer ergens in de gemeentelijke organisatie tijdelijk extra arbeidskrachten nodig zijn dan levert Multidiensten deze werknemers.

Een bijkomend voordeel in deze constructie was dat via de (private) onderneming Multiflex de berekende BTW over werknemers ingehuurd door de gemeente Rotterdam, terug vorderbaar was, hierdoor leverde Multiflex een aardige winst op. Het terugvorderen van BTW is echter sinds de invoering van het BTW-compensatiefonds in januari 2003 niet meer mogelijk.

Na deze korte inleiding over de organisatie van Multibedrijven mag het duidelijk zijn dat de situatie rond de twee vennootschappen en hun dochterondernemingen verwarring in de hand kan werken. Ter verduidelijking is het volgende schema hieronder opgenomen.



In het bovenstaande overzicht is de situatie rond de twee vennootschappen te zien. In het geval van de relatie met Multiflex is er sprake van een redelijke overzichtelijke structuur. De directeur van de dienst Multibedrijven is tevens statutair directeur van de vennootschap Multiflex. In het geval van Multidiensten is de situatie minder overzichtelijk. Hoewel ook bij Multidiensten de directeur van de dienst Multibedrijven statutair directeur is van de vennootschap is de vennootschap eigenlijk alleen een lege holding met verschillende dochterondernemingen. Op dit moment is niet geheel duidelijk hoeveel dochterondernemingen nog actief zijn, laat staan hoeveel er nog formeel bestaan. Uit het interview met de toezichthouder van deze deelneming bleek dat het aantal dochterondernemingen nu op ongeveer vijf ligt.

5.2.1 De politiek-bestuurlijke risico's

Uit onderzoek voor deze scriptie bleek dat de wijze waarop de organisatie van Multibedrijven is opgebouwd risico's met zich mee brengt. Eén van deze risico's is dat de gemeente Rotterdam, i.e. het college van B&W als formele aandeelhouder, enkel zicht heeft op de situatie zoals die bestaat bij de beide 100% deelnemingen en niet bij de dochterondernemingen. Immers het jaarverslag van een moederconcern vermeldt enkel wat kerngegevens over haar dochtermaatschappijen. Uit dat onderzoek bleek ook dat in het geval van Multiflex er niet adequaat op marktontwikkelingen is ingespeeld. Een belangrijke bestaansreden van Multiflex was immers de mogelijkheid om via deze vennootschap BTW-gelden terug te ontvangen, maar zoals reeds eerder vermeld, is deze situatie niet langer aan de orde. Een belangrijk fundament onder het bestaan van Multiflex is dus weggefallen en bovendien is het nu de vraag of het bedrijf nog met een positief resultaat draait. Hoewel dit laatste punt niet getuigt van adequaat management is het niet een politiek-bestuurlijk risico op zich, in een voorlopige rapportage van Multiflex over 2002 is namelijk al naar voren gekomen dat de invoering van het BTW-compensatiefonds voor de overheid de bedrijfsvoering van Multiflex zou veranderen. Wat wel als een politiek-bestuurlijk risico gezien kan worden is de zeer gebrekkige verslaggeving rond beide vennootschappen. Over het jaar 2002 is bijvoorbeeld tot op heden nog geen, door de accountant, goedgekeurd jaarverslag verschenen. Hierdoor is de mogelijkheid tot controle en sturing door de aandeelhouder zeer beperkt.

Uit het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer (2002:140) bleek dat er ook met betrekking tot de doelstelling van met name Multiflex nog wat opmerkingen te maken zijn. De Rekenkamer constateert namelijk dat de hoofddoelstelling van Multiflex zou moeten zijn de werkgelegenheid te bevorderen van de doelgroep van Multibedrijven, dit zijn dus de 'geschikte' WSW medewerkers. Echter de Rekenkamer concludeert dat de secundaire doelstelling van het terugvorderen van BTW-gelden een doel op zich is geworden. De Rekenkamer constateert dan ook "Over het oorspronkelijke beleidsinhoudelijke doel wordt nauwelijks nog gerept" (2002:142). Wanneer de ontstane situatie in het licht van de wet FIDO zou worden gezien dan zou de conclusie kunnen zijn dat de deelname van de gemeente Rotterdam in Multiflex niet overeenkomt met de wet en dat de gemeente dus in overtreding is. Immers de wet FIDO bepaalt dat een deelneming van een overheidsorgaan niet alleen gericht mag zijn op het behalen van winst.

5.2.2 De politiek-bestuurlijke risico's volgens de geïnterviewde toezichthouder

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de organisatie bij de dienst Multibedrijven redelijk omvangrijk is. De term kerstboom voor de constructie met moederbedrijf en dochterondernemingen is in het gehouden interview met mevrouw Griffioen een aantal malen gevallen.

Mevrouw Griffioen is de senior beleidsadviseur van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam die verantwoordelijk is voor de advisering op het gebied van sociale werkvoorziening en dus ook Multibedrijven in haar werkveld heeft. Onderdeel van haar functie is dat zij de wethouder Sociale Zaken in de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) van Multiflex en Multidiensten vervangt. Mevrouw Griffioen gaf in het gehouden interview duidelijk aan dat de hoeveelheid informatie die tot haar beschikking stond volstrekt onvoldoende was om haar taak als aandeelhouder goed uit te kunnen voeren. Zij heeft daarom, in overleg met de wethouder Sociale Zaken, die in het college van B&W verantwoordelijk is voor Multibedrijven, afspraken gemaakt om de informatiestroom te verbeteren. In de toekomst zijn beide vennootschappen verplicht om een bedrijfsplan op te stellen waarin zij hun visie op de toekomst uiteenzetten en is er bij nieuwe jaarverslagen een uitgebreidere uitleg inbegrepen. Daarnaast is bij de dienst Multibedrijven de opdracht neergelegd om met een integraal plan te komen voor de toekomst van beide vennootschappen, tevens met het oog op de evaluatie die in 2004 over alle vennootschappen van de gemeente Rotterdam gemaakt moet zijn. De situatie rond het verlies aan zeggenschap bij dochterondernemingen is mevrouw Griffioen een doorn in het oog, zij beschouwt dit zeker als één van de grotere risico's voor de gemeente. Het is namelijk voorgekomen dat verplichtingen van dochterbedrijven zijn overgenomen door het moederbedrijf waardoor de gemeente uiteindelijk voor de kosten opdraaide terwijl er geen zicht was op het ontstaan van deze kosten. Ook is mevrouw Griffioen bang voor het negatieve effect dat niet goed geleide dochterondernemingen kunnen hebben op het imago van de gemeente Rotterdam.

Bij beide vennootschappen is geen Raad van Commissarissen aanwezig. De reden hiervoor is niet duidelijk, ook de geïnterviewde kon hier geen duidelijkheid in geven, aangezien zij pas twee jaar werkzaam is op dit terrein en dus niet aanwezig was bij de oprichting van de deelnemingen in 1994. De noodzaak van een commissaris is echter volgens mevrouw Griffioen niet aanwezig aangezien de aandeelhouders vergadering de rol van RvC bij beide deelnemingen kan overnemen.

5.2.3 De risico's vergeleken

Bij het naast elkaar leggen van de verschillende politiek-bestuurlijke risico's valt op dat de risico's zoals die naar voren zijn gekomen in het eigen onderzoek en zoals die blijken uit het interview met mevrouw Griffioen gelijk zijn. Enkel het verschil in de dagelijkse praktijk en de doelstelling van Multiflex welke geconstateerd is door de Rekenkamer bracht mevrouw Griffioen niet naar voren als politiek-bestuurlijk risico. In deze scriptie wordt dit laatste ook niet opgenomen als risico aangezien de situatie na 1 januari 2003 een andere is dan tijdens het onderzoek van de Rekenkamer. Op dit moment is er namelijk geen sprake meer van een belasting voordeel en is er dus ook geen sprake meer van oneerlijke concurrentie hetgeen zou kunnen leiden tot een politiek probleem.

Politiek-bestuurlijke risico's

Risico's geconstateerd door eigen onderzoek	Risico's geconstateerd door de toezichthouders
Geen zicht op de activiteiten uitgevoerd door de dochtermaatschappijen	Slechte informatievoorziening d.m.v. jaarverslagen en bedrijfsplannen
Slechte verslaggeving over de afgelopen jaren	Slechte controle op dochterondernemingen kan resulteren in claims of andere verplichtingen voor de gemeente

Wanneer bovenstaande risico's bezien worden in het licht van de theorieën uit hoofdstuk IV dan blijkt dat het risico waarmee de gemeente Rotterdam in het geval van Multiflex en Multidiensten mee bedreigd wordt voorkomt uit de risico's die horen bij de Principal-agent theorie. Immers het is het management van de vennootschappen die over meer informatie beschikt dan de gemeente en zodoende niet controleerbaar is. De oplossing voor de geconstateerde problemen wordt dan ook gezocht in meer toezicht volgens mevrouw Griffioen, dit laatste is ook een kenmerk van de Principal-agent theorie.

De risico's van de twee andere theorieën uit hoofdstuk IV zijn bij deze deelnemingen niet zo van toepassing als de risico's van de Principal-agent theorie aangezien de risico's zich niet met name voordoen rond de te groot geworden machtspositie van de manager, zoals de Stewardship theorie pretendeert. De manager van de vennootschappen is immers de laatste jaren al een aantal malen vervangen. Ook zijn de risico's van de Governance theorie niet groot aangezien de verwijten die gemaakt kunnen worden aan het gemeentebestuur, omtrent de prestaties van de vennootschappen, wel onder de directe verantwoording van het college van B&W vallen.

5.3 Beurs Rotterdam N.V.

Deze paragraaf gaat over de Rotterdamse deelneming in de Beurs Rotterdam N.V. De Beurs wordt ook wel Beurs/WTC genoemd omdat de onderneming is aangesloten bij de wereldwijde WTC organisatie. De doelstelling van de Beurs is vastgesteld in de statuten op "het instandhouden van een beursgebouw in Rotterdam, de exploitatie en het bevorderen van handel en koopmanschap in het algemeen". Deze doelstelling komt er in de praktijk op neer dat de Beurs het gelijknamige, karakteristieke, groene gebouw in het centrum van Rotterdam exploiteert. De inkomsten voor de vennootschap komen grotendeels uit de verhuur van kantoorruimte aan bedrijven maar er zijn ook kleinere bronnen van inkomsten zoals de verhuur van ruimten ten behoeve van congressen, winkels en horeca.

Het gemeentelijk belang in de Beurs is 50% van de gewone aandelen en alle prioriteitsaandelen waardoor de gemeente Rotterdam de zeggenschap in de Beurs bezit. De gemeente Rotterdam is mede eigenaar geworden van Beurs omdat het toenmalige stadsbestuur van mening was dat onder andere de

congresfunctie van Beurs van groot belang was voor een stad als Rotterdam. Om de maatschappelijke functie van Beurs/WTC voor de gemeente Rotterdam te bewaken zijn er altijd wethouders en gemeenteraadsleden als commissaris aangesteld geweest. Op dit moment zijn er drie gemeenteraadsleden lid van de RvC, daarnaast heeft de gemeente Rotterdam nog een vierde lid benoemd, maar dit is een extern lid met kennis van de vastgoedwereld. Uit onderzoek voor deze scriptie en uit de interviews met mevrouw Van Ravesteijn en met de heer Janssens bleek dat de positie van het gemeentelijk bezit in Beurs al langer tijd onder druk staat. Mede hierdoor maar ook door de Kadernota Bestuurlijke Participaties van de gemeente Rotterdam (2003) is afgesproken dat na de huidige benoemingstermijn de gemeenteraadsleden niet meer terug zullen keren als commissarissen. Hun positie zal, wanneer het bezit van de Beurs in handen van de gemeente Rotterdam blijft, worden ingenomen door externe leden.

5.3.1 De politiek-bestuurlijke risico's

De politiek-bestuurlijke risico's waarmee Beurs/WTC kampt zijn, als ze al aanwezig zijn, niet groot. Dit komt voort uit het karakter van de onderneming en de aard van het product waar Beurs/WTC in handelt. In hoofdstuk I is aangegeven dat de deelneming in Beurs behoort tot de middelgrote deelnemingen van de gemeente Rotterdam. Zoals hierboven bleek is Beurs een 50% deelneming van de gemeente Rotterdam. Het eigendom is destijds verworven omdat anders het project, in de huidige, vorm nooit gerealiseerd had kunnen worden. Tot zeer recent was de Beurs de plaats waar met grote regelmaat de schippersbeurs, de assurantiebeurs en andere vakbeurzen werden gehouden. Met uitzondering van de assurantiebeurs zijn de beurzen niet meer wekelijks aanwezig in het gebouw en ook het vertrek van de Rotterdamse Kamer van Koophandel in 2002 heeft geleid tot een andere functie van het gebouw. In de nabije toekomst zal volgens de geïnterviewde personen ook een verdere daling van het aantal congressen te zien zijn, aangezien er op dit moment in Rotterdam meer plaatsen zijn om een congres te organiseren. Bovenstaande activiteiten laten zien dat door de aard van de dienstverlening van Beurs/WTC er geen grote risico's zijn te verwachten voor de gemeente Rotterdam. Echter als naar de hele organisatie van de Beurs gekeken wordt zijn er toch twee onderling samenhangende risico's, die met bovenstaande situatie te maken hebben. De eerste is dat door de afname van maatschappelijke activiteiten in de Beurs het gemeentelijke belang onder druk kan komen te staan. In hoofdstuk I is aan de orde geweest dat door landelijke regelgeving, onder andere de wet FIDO en de Rotterdamse Kadernota Bestuurlijke Participaties (2003) het niet toegestaan is voor overheden om deel te nemen in vennootschappen wanneer er alleen sprake is van geldelijk gewin. Het tweede risico, dat bij de Beurs aan de orde zou kunnen zijn, hangt indirect samen met het eerste risico. Door de afnemende maatschappelijke betrokkenheid van Beurs/WTC is de rol van de gemeenteraadsleden als RvC leden namelijk niet meer geoorloofd. In de nieuwe regelgeving uit de Kadernota is opgenomen dat de gemeente Rotterdam alleen bestuurders (zowel gemeenteraadsleden,

wethouders als ambtenaren) als lid van de RvC mag benoemen wanneer er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang (Kadernota Bestuurlijke Participaties, 2003).

5.3.2 De politiek-bestuurlijke risico's volgens de geïnterviewde toezichthouders

Zoals hierboven is aangegeven hebben bij de casus van de Beurs, twee interviews plaatsgevonden. Een interview met mevrouw Van Ravesteijn en een interview met de heer Janssens. Mevrouw Van Ravesteijn is lid van de RvC van de Beurs en is daarnaast fractievoorzitter van de D66-fractie in de gemeenteraad van Rotterdam. De heer Janssens is wethouder Middelen en Sport (Middelen) en in die functie de verantwoordelijke toezichthouder namens het college van B&W bij Beurs/WTC.

Wanneer gevraagd werd naar de rol die beide bestuurders als toezichthouders vervullen, valt op dat ze beiden benadrukken dat bij het vervullen van hun toezichthoudende taak ook de maatschappelijke rol van de deelneming meeweegt. De heer Janssens geeft aan dat hij als wethouder Middelen naast de maatschappelijke effecten natuurlijk het rendement van de deelneming voor ogen heeft maar dat hij bij alle deelnemingen die hij onder zijn beheer heeft altijd oog heeft voor de maatschappelijke effecten. Mevrouw Van Ravesteijn interpreteert haar lidmaatschap van de RvC als een belangrijk instrument om te sturen op het maatschappelijk belang van Beurs/WTC. Zij is van mening dat de Beurs op dit moment niet optimaal benut wordt bijvoorbeeld als kraamkamer van startende ondernemers. Mevrouw Van Ravesteijn is van mening dat het verdwijnen van alle maatschappelijke functies van Beurs/WTC het grootste risico is wanneer de gemeente Rotterdam mocht besluiten om haar belang in de Beurs te verkopen. Naast dit meer praktische risico ziet zij echter geen politiek-bestuurlijke risico's. Ook haar eigen dubbelfunctie zou zij niet willen omschrijven als een risico, omdat zij beide functies goed uit elkaar kan houden. De heer Janssens ziet bij Beurs/WTC ook geen grote risico's die zijn bestuurlijk functioneren zouden kunnen aantasten. Wel ervaart hij politieke tegenstand, met name van de gemeenteraadsleden in de RvC, bij een eventuele verkoop van de belangen in de Beurs, als een risico. Ook is hij beducht voor een te lage prijs die gerekend zou kunnen worden voor het gemeentelijk belang in Beurs, de hoogte van de prijs zou bijvoorbeeld door allerlei clausules negatief beïnvloed kunnen worden.

Over de wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de geïnterviewden en de gemeenteraadsleden in de RvC van de Beurs zijn beide geïnterviewden kort. Het contact is aanwezig maar gaat niet over de dagelijkse stand van zaken in Beurs/WTC maar wel over de toekomst van het gemeentelijk belang in de Beurs. Wanneer de notulen van de jaarvergaderingen er op na worden geslagen is de kwestie rond de verkoop van het gemeentelijk belang een punt dat elke vergadering terug komt en zeker al aanwezig is sinds 1996. De informatie die beiden van Beurs/WTC krijgen is voldoende om hen te voorzien in hun informatie behoefte. De heer Janssens krijgt in zijn aandeelhoudersrol weliswaar

minder informatie dan mevrouw Van Ravesteijn in haar rol als commissaris, maar voor de huidige gemeentelijke doelstelling met Beurs/WTC biedt het uitgebreide jaarverslag voldoende informatie. Daarnaast komt alle informatie over de toekomstplannen rond de Beurs direct via de gemeenteraadsleden in de discussie over het voortbestaan van de gemeentelijke deelname.

5.3.3 De risico's vergeleken

Bij het vergelijken van de risico's valt op dat beide toezichthouders redeneren vanuit hun rol. De commissaris redeneert vanuit de visie dat de Beurs kan bijdragen aan het maatschappelijk belang van Rotterdam. De wethouder redeneert als aandeelhouder meer vanuit de beleidskaders die zijn opgesteld door de gemeente en vanuit zijn functie als wethouder Middelen. De risico's die in deze scriptie zijn geformuleerd herkennen zij niet direct als risico's voor hun functioneren of voor het functioneren van de gemeente. De gevolgen van het niet onderkennen van deze risico's zijn overigens niet groot. Immers de doorsnee burger van Rotterdam zal er niets van merken, mocht het functioneren van een gemeenteraadslid als commissaris van Beurs/WTC leiden tot een conflict. De waarschijnlijkheid van dit laatste is overigens niet groot aangezien alle drie de gemeenteraadsleden die in dienst zijn als commissaris al langere tijd raadslid zijn en waarschijnlijk precies weten wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn van hun functies. Uit het sporadisch contact tussen gemeenteraadsleden en de wethouder over de Beurs blijkt dat beide partijen hun verschillende rollen gescheiden kunnen houden. De vraag is dus of gesteld kan worden dat de geconstateerde politiek-bestuurlijke risico's ook daadwerkelijk tot problemen leiden. Afgaand op de onderzochte informatie zijn de risico's waarschijnlijk meer theoretisch dan praktisch.

Politiek-bestuurlijke risico's

Risico's geconstateerd door eigen onderzoek	Risico's geconstateerd door de toezichthouders
Door de afnemende maatschappelijke betrokkenheid van de activiteiten van de Beurs kan het eigendom van de gemeente Rotterdam in het geding komen	Verlies aan maatschappelijke sturingsmogelijkheden in de Beurs
Door de afnemende maatschappelijke betrokkenheid komt ook de positie van de gemeenteraadsleden als RvC leden in het geding	Politieke problemen rond de verkoop zouden de prijs van het gemeentelijke pakket aandelen negatief kunnen beïnvloeden

De verschillende risico's die bij de Beurs aan de orde komen zijn niet allemaal te herleiden tot de theoretische risico's uit hoofdstuk IV. De risico's die uit eigen onderzoek voortkomen kunnen herleidt worden tot de Governance theorie doordat het gemeentebestuur in moeilijkheden kan komen door activiteiten van de beurs of handelingen van leden van de RvC terwijl zij zelf niet direct invloed heeft

op één van beiden. Deze risico's worden echter niet als een risico erkend door de geïnterviewden. De overige genoemde politiek-bestuurlijke risico's zijn risico's die wanneer ze voorkomen wel problemen kunnen veroorzaken voor de politieke bestuurders maar hoogstwaarschijnlijk niet zullen leiden tot grote crises. Dit laatste komt voort uit de achtergrond van de risico's zoals die genoemd zijn door de geïnterviewden, het zijn als het ware risico's voor hun specifieke belang maar zullen het belang van de gemeente als geheel nauwelijks schaden vandaar dat deze risico's hier niet verder aan de orde zullen komen. Door het gebrek aan (grote) risico's zullen ook de andere theoretische invalshoeken niet toegepast worden op de Beurs.

5.4 Holding AVR bedrijven N.V.

De derde onderneming in de casus studie is de Afval Verwerking Rijnmond (AVR). De AVR is een 100% deelneming van de gemeente Rotterdam, hierdoor bestaat de AVA uit de leden van het college van B&W. Aangezien het ook wenselijk was om periodiek een overleg te hebben met de leden van de RvC en de RvB is een aandeelhouders commissie (AHC) opgericht. In deze AHC komen zaken rond het beleid van de AVR aan de orde en is er de mogelijkheid om opinies uit te wisselen.

De AVR is, anders dan de naam doet vermoeden, allang niet meer alleen gericht op het collecteren en verwerken van het Rotterdamse huisafval. Op dit moment bestaat het bedrijf uit een grote hoeveelheid dochterondernemingen en is het vertegenwoordigd op bijna alle facetten van de afvalverwerkingindustrie, van huishoudelijk afval tot bedrijfsmatig afval en van recycling tot verwerking van Chemisch afval. De AVR heeft ook vestigingen in België en een vestiging in Ierland. De onderneming heeft in 2002 een omzet behaald van een half miljard Euro en behoort in Nederland tot de grotere op haar werkterrein.

Uit de jaarverslagen en de verslagen van de AHC van de afgelopen jaren bleek dat met name de grootte van AVR een speerpunt in het beleid is geweest. Uit de verschillende documenten kwam naar voren dat door het liberaliseren van de Europese vuilmarkten er een snelle schaalvergroting verwacht werd. Door de dreigende schaalvergroting was het essentieel voor de AVR om haar eigen activiteiten ook uit te breiden om zo haar marktwaarde te kunnen vergroten. De redenatie achter deze schaalvergroting luidde dat wanneer de AVR niet mee zou groeien met haar concurrenten, uiteindelijk haar marktwaarde zou dalen omdat de onderneming niet meer zou gelden als een belangrijke concurrent op de internationale afvalmarkt. De strategie van schaalvergroting werd door de gemeente Rotterdam als 100% aandeelhouder ondersteunt aangezien een hogere marktwaarde van de AVR gunstig zou uitpakken bij een eventuele verkoop. De mogelijke verkoop van het gemeentelijk belang in AVR is in de recente verlagen van de AHC een aantal maal aan de orde geweest. Er is door de gemeente op verscheidene manieren overwogen om de marktwaarde van de AVR te kapitaliseren. Dit

laatste zou kunnen gebeuren door een groot belang, tot 50% van de aandelen, in AVR uit te geven bij het binnenhalen van een grote (inter)nationale partner. Anderzijds zou een kapitalisatie kunnen plaatsvinden via een aandelenemissie op een aandelenbeurs waardoor er liquide middelen vanuit de markt zouden kunnen worden aangetrokken. Uiteindelijk is de groeistrategie van de AVR gericht geweest op de acquisitie van vele relatief kleinere spelers. In totaal zijn er enkele tientallen acquisities gedaan in de afgelopen vier à vijf jaar. Op dit moment staat daarom de groeistrategie van AVR in het teken van de consolidatie van de gehele onderneming om zo te komen tot een meer efficiëntere manier van werken (Jaarverslag AVR, 2002:14).

5.4.1 De politiek-bestuurlijke risico's

Centraal in de recente geschiedenis van de AVR staat het verlangen van de gemeente om op termijn, via een verkoop of emissie, een deel van de marktwaarde van de AVR te verzilveren. Uit de verslagen van de AHC bijeenkomsten bleek, als een snelle verkoop niet aan de orde zou zijn, het wel van belang is om de marktwaarde van de AVR te verhogen zodat in de toekomst de waarde bij verkoop hoger is dan op dit moment.

Een risico dat in deze situatie ontstaat is dat niet alle partijen die betrokken zijn bij het bedrijf deze strategie aanhangen. Immers de strategie van de eigenaar is gericht op het te gelde maken van het belang in het bedrijf. Het management dat dit verlangen van de gemeente moet verwezenlijken gaat een onzekere tijd tegemoet doordat zij bij een overname wellicht hun positie zullen verliezen. Een risico dat voortkomt uit deze onzekere situatie zou dus kunnen zijn dat de directie van de AVR een (gedeeltelijke) verkoop zou willen frustreren. Dit laatste zou kunnen worden geïllustreerd aan de hand van de opvatting die leeft bij een aantal betrokkenen dat “wanneer de AVR van iets overtuigd moet worden een herinnering aan een eventuele verkoop een positieve uitwerking heeft op de besluitvorming bij de directie”. Deze bewering op zich is niet veel zeggend maar heeft wel een kern van waarheid in zich. De door de AVR gekozen groeistrategie is er namelijk één geweest van ‘kruimeltjes’ verzamelen. In verschillende landen van Europa werden relatief kleine bedrijven gekocht die geacht werden instaat te zijn tot autonomen groei. Echter de verwachte (korte termijn) groei blijkt op zich te laten wachten, dit laatste is in principe logisch aangezien het zelden het geval is dat een acquisitie gelijk volledig geïncorporeerd wordt in het huidige bedrijf. Er is namelijk altijd sprake van een mate van onzekerheid bij (de werknemers) van het nieuw overgenomen bedrijf. Deze onzekerheid moet door de nieuwe aandeelhouder worden weggenomen waarna de weg naar groei kan worden ingezet. Dit laatste traject vindt nu plaats bij een groot aantal kleinere bedrijven die verspreid zijn over verschillende landen van Europa.

De Rotterdamse Rekenkamer geeft in haar rapport Besturen in Veelvoud (2002:90) aan dat “naar aanleiding van een aantal milieu incidenten er een compliance programma is gestart en dat de commissie Buitenruimte en Milieu periodiek op de hoogte gehouden wenst te worden van milieu incidenten”. Naast deze milieuraportages zijn er ook financiële pijlpunten opgesteld waaraan de gemeenteraad kan bepalen of de AVR voldoet aan de criteria die de gemeenteraad gesteld heeft. Een politiek-bestuurlijk risico voor toezichthouder zou in dit geval dus kunnen zijn dat de cijfers die aangeleverd moeten worden aan de gemeenteraad niet compleet, te laat of onjuist zijn. Wanneer deze onjuistheden vervolgens uit zouden komen dan kan de schade voor de toezichthouders in de AVA en ook indirect de RvC groot zijn.

5.4.2 De politiek-bestuurlijke risico's volgens de geïnterviewde toezichthouders

In deze paragraaf volgen de risico's volgens drie, bij het toezicht houden op de AVR betrokken personen. De eerste geïnterviewde toezichthouder is wethouder Middelen, de heer Janssens, die ook bij de AVR als vertegenwoordiger van het college van B&W optreedt. Naast de heer Janssens is ook de wethouder Economische Infrastructuur (EI) aanwezig bij de AHC, deze wethouder wordt ambtelijk ondersteund door de heer Scheeve welke de tweede geïnterviewde is. Als laatste is de heer Van Duin geïnterviewd, hij is lid van de RvC van de AVR.

In de informatievoorziening van de AVR hebben alle geïnterviewden het volste vertrouwen. Dit laatste wordt goed geïllustreerd door de heer Van Duin die van mede-leden van de RVC al meer dan eens te horen heeft gekregen dat “zij bij geen van hun andere commissariaten over zo veel informatie kunnen beschikken als bij de AVR”. Ook aan de kant van de aandeelhouders wordt niet geklaagd over de informatievoorziening. De agenda van de AHC wordt namelijk mede samengesteld door de heer Scheeve waarna de AVR de benodigde informatie aanlevert. Tussen de leden van de RVC en de AVA vertegenwoordigers is overigens zelden contact. De heer Van Duin geeft aan dat hij als zogenaamde Rotterdamse commissaris wel een verbondenheid voelt met Rotterdam maar dat hij echt primair de belangen van het bedrijf behartigt en niet die van de stad.

Als grootste politiek-bestuurlijke risico zien zowel de heer Scheeve als de heer Janssens een milieuschandaal. Beide heren zijn ervan overtuigd dat een milieu probleem bij de AVR direct negatieve gevolgen heeft voor de gemeente Rotterdam, zowel fysiek als politiek. De heer Janssens vindt het ook een potentieel gevaar dat hij niet goed geïnformeerd zou kunnen zijn door de AVR. Dit laatste is meer een theoretisch probleem aangezien de informatie voorziening bij de AVR doorgaans zeer goed is volgens de wethouder. Wanneer de heer Van Duin wordt gevraagd of hij het een potentieel risico vindt dat de directie en de aandeelhouders andere belangen hebben bij een eventuele verkoop van de aandelen, antwoordt de heer Van Duin dat hij het risico erkent maar zeker niet herkent.

Hij is ervan overtuigd dat de directie te allen tijde heeft gehandeld zoals zij zou moeten doen. De heer Van Duin meent ook dat milieuproblemen een risico kunnen zijn bij de AVR, echter hij ziet deze problemen eerder ontstaan bij een dochtermaatschappij dan bij de ‘oorspronkelijke’ bedrijven.

5.4.3 De risico's vergeleken

Wat opvalt is dat alle drie de geïnterviewden een milieu incident als grootste politiek-bestuurlijke risico ervoeren en niet als eerste mogelijke risico informatie asymmetrie noemden. Dit laatste werd wel genoemd als risico maar meer op een hypothetische basis en niet als een reëel probleem. In het vooronderzoek is er bij de AHC bijeenkomsten geen grote bezorgdheid om milieuproblemen geconstateerd toch is het unaniem het grootste risico. Een andere reden waarom in deze scriptie een milieu incident niet als politiek bestuurlijk risico is opgenomen is dat een milieu incident eigenlijk een bedrijfsincident is en daarom geen politiek-bestuurlijk risico voor de aandeelhouder. Echter het wordt wel als zodanig genoemd door de toezichthouders. De achtergrond van deze opvatting is wel te begrijpen immers de AVR is pas recent, sinds 1998 verzelfstandigd en wordt daarom, door een deel van de bevolking, nog altijd gezien als een gemeentelijke dienst. Ook is het de landelijke tendens om bij milieu incidenten, ongeacht de achtergrond, de beschuldigende vinger bij de overheid te leggen. Door deze redenen is het voor bestuurders en toezichthouders logisch dat zij bij het toezicht houden ook oog hebben voor dit soort, bedrijfsspecifieke aspecten.

Politiek-bestuurlijke risico's

Risico's geconstateerd door eigen onderzoek	Risico's geconstateerd door de toezichthouders
De RVB zou wel eens andere belangen kunnen hebben dan de aandeelhouder waardoor het door de aandeelhouder gewenste beleid niet goed uitgevoerd zou kunnen worden	Milieu problematiek. Een milieu probleem bij de AVR heeft zowel fysieke als politieke negatieve gevolgen voor de stad
Het niet goed informeren van de gemeenteraad die expliciet om informatie heeft gevraagd	Mogelijke andere belangen en motieven bij de directie dan bij de aandeelhouders
	Onjuiste informatie verstrekking door de onderneming aan de aandeelhouders

Wat opvalt bij de genoemde risico's is de mogelijkheid van een milieu-incident bij de AVR. Het risico hiervoor komt theoretisch gezien voort uit de Governance gedachte immers de gemeente is wel indirect verantwoordelijk voor deze problemen maar kan zelf niet direct actie ondernemen om de problemen te voorkomen. Bij het oplossen van dit mogelijke probleem valt op dat de gemeente niet aanstuurt op een transparantere organisatie, zoals de Governance theorie voorstaat, maar dat er meer de nadruk wordt gelegd op naleving van (milieu) regelgeving. Deze manier van probleem oplossen

komt voort vanuit de Principal-agent theorie immers deze theorie legt de nadruk op controle en naleving van regels. De risico's die kunnen voortkomen vanuit de Principal-agent theorie, zoals informatie achterstand en verborgen beslissingen, worden echter maar door een deel van de geïnterviewden herkend, wel door de aandeelhouders en niet door het RvC lid. Dit laatste geldt ook voor de mogelijke risico's die voortkomen vanuit de machtspositie van de manager, vergelijk de Stewardship theorie, deze worden ook slechts herkend door een deel van de geïnterviewden.

Het blijkt dus dat bij de interpretatie van risico's er enkel gekeken wordt naar de directe invloed van de risico's op het eigen functioneren. Een mogelijke oplossing van een probleem wordt in zo'n geval direct gezocht in het strenger controleren van de regels. Dit laatste is echter in het geval van de milieuregelgeving door de aandeelhouders zeer moeilijk controleerbaar immers voor de controle van de doelstellingen zijn de aandeelhouders afhankelijk van de cijfers van de AVR. Het zou in dit geval dus logischer zijn om te zorgen dat de organisatie van de AVR dusdanig verandert dat het mogelijk wordt voor buitenstaanders om AVR te controleren. In hoeverre dit al mogelijk is werd in deze scriptie niet onderzocht maar er moet wel aangetekend worden dat er een gemeenschappelijke regeling is die regionaal toeziet op de naleving van de milieuregelgeving, dit is de DCMR.

5.5 WBE N.V.

Het Waterbedrijf Europoort (WBE N.V.) is voortgekomen uit een fusie van een groot aantal gemeentelijke waterleidingbedrijven waaronder het Rotterdams gemeentelijk waterleiding bedrijf (GWB). De deelname van de gemeente Rotterdam in WBE is 50% van de aandelen hierdoor heeft de gemeente veruit de grootste invloed in WBE. De deelname in WBE is een van de grootste deelnemingen van de gemeente Rotterdam echter de deelname in WBE is niet gelijk aan een deelname in bijvoorbeeld AVR. Omdat WBE als waterleidingbedrijf een speciale positie heeft op de markt is het eigendom van WBE slechts voorbehouden aan overheidsorganisaties. In WBE zijn dan ook geen private aandeelhouders aanwezig. De speciale positie van WBE is ook op een andere manier duidelijk, aangezien het de enige deelneming van de gemeente Rotterdam is waar wethouders, ook in de toekomst, deel zullen uitmaken van de RvC. Eerder in deze scriptie is al gemeld dat in de Kadernota Bestuurlijke Participaties een mogelijkheid is opengelaten om vertegenwoordigers van het college van B&W te benoemen in nutsbedrijven met een zwaarwegend belang. WBE is het enige nutsbedrijf van de gemeente Rotterdam waar deze constructie wordt toegepast.

In de doelstellingen van de onderneming komt ook naar voren dat de onderneming duidelijk een maatschappelijke taak heeft. Daarin staat namelijk ten eerste vermeld dat de onderneming streeft naar een duurzame watervoorziening en een goede volksgezondheid en pas als secundair belang een dividend beleid opneemt.

5.5.1. De politiek bestuurlijke risico's van WBE

Bij het onderzoek naar de politiek bestuurlijke risico's van WBE is het eerste risico dat opvalt de mogelijke belangenverstrengeling die kan ontstaan doordat twee leden van de RvC van WBE ook lid zijn van het college van B&W. Immers het is door zulk soort belangenverstrengeling dat onder andere in Rotterdam strengere regels zijn opgesteld aangaande vertegenwoordigingen in vennootschappen. Doordat in de Kadernota Bestuurlijke Participaties een mogelijkheid is opgenomen voor een vertegenwoordiging uit het college van B&W in vennootschappen met een groot maatschappelijk belang, wil niet zeggen dat er dan geen (schijn van) belangenverstrengeling zou kunnen ontstaan.

Een ander risico dat bij elke deelneming zou kunnen ontstaan is dat de informatievoorziening van de aandeelhoudersvergadering niet voldoende is om de toezichthoudende rol van de aandeelhouder te kunnen dienen. De Rekenkamer geeft een derde mogelijk politiek-bestuurlijk risico aan, te weten het risico dat de aandeelhoudersrol door de leden van B&W in de RvC van WBE niet meer goed uitgevoerd kan worden. In het rapport van de Rekenkamer staat dan ook dat in een situatie waarin de wethouder Middelen een hoger dividend beleid wenste, de voorzitter van de RvC aangaf dat het wenselijker was om de gebruikerstarieven te verlagen. In dit geval trok de voorzitter van de RvC aan het langste eind hetgeen ten koste ging van de wensen van de aandeelhouder. De Rekenkamer constateerde over dit incident dat “de er onvoldoende scheiding is in de verschillende rollen van de bestuurders” (2002). Hoewel dit laatste risico ook te maken heeft met de mogelijke belangenverstrengeling van de leden van de RvC, belicht het ook een ander aspect van de problematiek, daarom is het als een apart politiek-bestuurlijk risico opgenomen.

5.5.2 De politiek-bestuurlijke risico's volgens de geïnterviewde toezichthouders

De geïnterviewden bij het WBE zijn de heer Janssens die namens het college van B&W zitting heeft in de AVA van WBE, de heer Vermeulen die als ambtelijk ondersteuner van de wethouder Middelen optreedt en de heer Scheeve die als secretaris van de RvC de wethouder Economische Infrastructuur ondersteunt in zijn rol als voorzitter van de RvC.

Wanneer de geïnterviewden gevraagd wordt naar mogelijke politiek bestuurlijke risico's van WBE, geven zij allen aan dat zij als mogelijk risico ervaren het aangaan van verplichtingen door WBE met een derde partij waarbij het belang van de gemeente Rotterdam in het geding is. Het gaat hierbij duidelijk om een praktisch voorbeeld dat recent aan de orde is geweest. Het blijkt dat WBE in een fusiebespreking verwickeld is met een andere partij die bekend staat om het doen van (meer) risico dragende investeringen. Een deel van de investeringen vindt bijvoorbeeld plaats in de Verenigde

Staten en de mogelijkheid om daar een juridische claim tegen te krijgen is unaniem het grootste mogelijke risico.

De heer Janssens geeft ook aan dat hij het als een risico ervaart dat zijn collega-wethouder als lid van de RvC over meer informatie beschikt dan hijzelf. Dit zou hem kunnen schaden in zijn positie als vertegenwoordigend aandeelhouder.

Een derde politiek-bestuurlijk risico ziet de heer Vermeulen in een mogelijke slechte waterkwaliteit. Slecht leidingwater is een bedrijfsprobleem maar dit soort taken worden altijd nog gezien als overheidstaken en al snel wordt dan met de beschuldigende vinger richting de gemeente gewezen. Hij benadrukt dat dit een risico is dat altijd kan ontstaan maar dat de wettelijke eisen in Nederland op het watergebied zijn zo streng, dat het risico eigenlijk meer een theoretische is dan dat het een werkelijk gevaar betreft.

5.5.3 De risico's vergeleken

Bij het vergelijken van de risico's valt op dat geen van de geïnterviewden uit zichzelf de mogelijke belangenverstrengeling rond de dubbelrol van de wethouders als lid van de RvC noemt. Wanneer gevraagd wordt waarom de geïnterviewden dit niet zien als een risico antwoorden ze dat ze vertrouwen hebben in de regelgeving en in de integriteit van de betrokken personen. Wel antwoordt de heer Janssens dat hij de informatievoorsprong van de wethouders als lid van de RvC als een risico voor de aandeelhouders rol ervaart, immers de beide betrokken wethouders horen ook het belang van de vennootschap te dienen.

In alle interviews wordt geen enkele keer verwezen naar de passage uit het rapport van de Rekenkamer die hiervoor is opgenomen. Er wordt desgevraagd gemeld dat de relatie in het college goed is. Kennelijk zijn dit soort risico's ook persoonsgebonden, want ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer waren de betreffende posities nog in handen van andere wethouders uit het vorige college van B&W.

Politiek-bestuurlijke risico's

Risico's geconstateerd door eigen onderzoek	Risico's geconstateerd door de toezichthouders
Mogelijke belangenverstrengeling door wethouders die tegelijkertijd ook commissaris zijn	Het ontstaan van verplichtingen door risicovolle investeringen die niet in het belang zijn van de gemeente Rotterdam.
Gebrekkige informatievoorziening door de onderneming aan de aandeelhouders	Mogelijke informatie achterstand van de overige collegeleden t.o.v. de twee leden als lid van de RvC
Botsing in het college van B&W tussen de rollen van de aandeelhouder en de rol van RvC vertegenwoordiger	Slechte waterkwaliteit

Wanneer er wordt gekeken naar de theorieën rond politiek-bestuurlijke risico's uit hoofdstuk IV dan valt op dat bij WBE er overeenkomsten zijn met de Stewardship theorie. Door de historische band tussen WBE en de gemeente geniet de directie van WBE veel vertrouwen wat volgens de Stewardship theorie leidt tot een vergrote productiviteit van de directie en weinig noodzaak om streng toezicht te houden. Eén van de risico's volgens de geïnterviewden is echter wel dat de directie van WBE investeringen zou kunnen doen die het bedrijf schade zouden kunnen berokkenen. Dit risico speelt echter niet bij het oude WBE volgens de geïnterviewden maar zou kunnen gaan spelen bij een bedrijf dat voortkomt uit een fusie tussen WBE en een ander partij. Er is dus op dit moment nog geen sprake van een risico op dit gebied.

De overige risico's zoals deze zijn genoemd rond WBE zijn eigenlijk niet te definiëren volgens de theorieën uit hoofdstuk IV. Het gaat dan ook over niet alledaagse zaken zoals mogelijk problemen tussen collegeleden onderling in hun hoedanigheid als wethouders, als RvC lid en als AVA lid.

5.6 Casusvergelijking

Multidiensten Rotterdam B.V. en Multiflex Rotterdam B.V.

Bij Multidiensten en Multiflex zijn enkele beheersrisico's geconstateerd. Deze beheersrisico's zouden kunnen leiden tot grote politiek-bestuurlijke risico's voor de betrokken bestuurders. Uit het gehouden interview en uit het rapport van de Rekenkamer komt echter naar voren dat er vanaf 2002 stappen zijn ondernomen om het risico te beperken. Dit laatste is niet alleen gunstig voor het verlagen van de mogelijke risico's van de betrokken bestuurders, ook kunnen de bestuurders door middel van deze acties aantonen dat zij het risico hebben onderkend en actie hebben ondernomen. Overigens is uit eigen onderzoek gebleken dat de dienst Multibedrijven in 2004 waarschijnlijk wordt opgeheven en de verschillende vennootschappen zullen worden ondergebracht bij andere gemeentelijke diensten.

Beurs Rotterdam N.V.

Door de afname van maatschappelijke activiteiten bij de exploitatie van de Beurs zouden er politiek bestuurlijke risico's kunnen ontstaan rond het aandeelhouderschap van de gemeente Rotterdam in Beurs/WTC. Echter uit eigen onderzoek en de interviews is gebleken dat de situatie rond de gemeentelijke leden van de RvC een tijdelijke is. Immers de gemeenteraadsleden dienen enkel hun huidige termijn uit als leden van de RvC van de Beurs en de discussie over de verkoop van het gemeentelijk belang in de deelneming, welke aan de gang is sinds 1996, lijkt in een stroomversnelling te komen. Al met al kan dus gezegd worden dat de Beurs een gemeentelijke deelneming is met beperkte risico's die zeker niet van dien aard zullen zijn dat ze de gemeente echt grote (politieke) schade zullen berokkenen.

Holding AVR bedrijven N.V.

Bij de AVR liggen de zorgen van de toezichthouders duidelijk bij eventuele milieu incidenten. De bestuurders lijken zich minder druk te maken om de andere mogelijke risico's die voort kunnen komen uit de deelname in AVR. Deze focus op milieu incidenten is een logische bezien vanuit de optiek van de betrokken bestuurders maar plaatst de verlangens van de gemeente Rotterdam om (een deel van) de belangen in AVR te verkopen in een ander perspectief. Door een verkoop van AVR zouden milieuschandalen niet meer tot problemen voor de gemeente Rotterdam leiden, althans niet meer tot bestuurlijke problemen. Bij de toezichthouders spelen ook mogelijke risico's mee rond gebrekkige informatievoorziening, echter deze komen duidelijk op de tweede plaats achter de eventuele milieu risico's.

WBE N.V.

Bij het WBE ontstaat eigenlijk hetzelfde beeld als bij de AVR, de focus is gericht op een mogelijk risico dat niet direct voortkomt uit de eigenbedrijfsvoering. Bij het WBE zijn de toezichthouders bang voor eventuele claims die komen vanuit een nieuw over te nemen partner. Ook bij deze vennootschap zijn er slechts theoretische risico's volgens de toezichthouders als het gaat om de mogelijke risico's die voortkomen uit de eigen organisatie. Een reden waarom er weinig potentiële beheersrisico's worden geïdentificeerd is het vertrouwen dat de bestuurders hebben in de vennootschappen. Het gaat dan ook om deelnemingen die voortkomen uit de eigen organisatie, het zijn oude diensten. Dit laatste versterkt de band tussen de vennootschap en de toezichthouder. In het geval van WBE is bijvoorbeeld de directeur altijd iemand die een nauwe band heeft met de gemeente Rotterdam, zoals een oud hoofd van een dienst of een oud wethouder.

5.7 Conclusie

In de interviews met de heer Janssens en met de heer Scheeve kwam ook het gemeentelijk belang in ENECO N.V. ter sprake. Beide geïnterviewden zijn namelijk ook betrokken bij het toezicht houden op ENECO, de heer Janssens als vertegenwoordiging in de AVA en de heer Scheeve als ambtelijk ondersteuner van de vertegenwoordiging. Uit opmerkingen van beide geïnterviewden bleek dat de relatie met ENECO, hoewel dit ook deels een gemeentelijke dienst is geweest, heel anders is dan met de eerder besproken deelnemingen. Het gemeentelijk belang van 30% in ENECO bleek namelijk van weinig invloed op het beleid van de onderneming. Volgens de heer Scheeve vaart de RvB van ENECO zijn eigen koers en is het niet daadwerkelijk ontvankelijk voor de wensen van de gemeente Rotterdam. Wanneer gevraagd wordt naar de oorzaak van dit verschil wordt de grootte van ENECO als oorzaak genoemd, maar ook de andere achtergrond van de bestuurders van ENECO, dit zijn namelijk allemaal professionele managers met een bedrijfskundige achtergrond.

Bovenstaand beeld versterkt de meeste uitkomsten van de interviews, namelijk door de gezamenlijke geschiedenis van de gemeente Rotterdam en veel van haar deelnemingen is er nauwelijks angst voor mogelijke beheersproblemen. Er wordt van uitgegaan dat, hoewel een deelneming privaat is, er altijd een sterke loyaliteit is ten opzichte van de gemeente. Soms wordt deze band nog extra versterkt door de persoonlijke relatie van een directielid met de gemeente Rotterdam. In het geval van ENECO is er echter geen sprake van de band tussen de gemeente en het bedrijf waardoor er minder inhoudelijke sturing mogelijk is. Het onderscheid dat gemaakt is in hoofdstuk IV tussen beheersmatige en beleidsmatige risico's komt hier dus terug in de antwoorden op de interview vragen. Het blijkt dat er behalve dan bij Multidiensten en Multiflex geen beheersmatige risico's aanwezig bij de deelnemingen. Dit blijkt uit het feit dat er geen sprake is van financieel wanbeleid of de verdenking daarvan. De problemen die wel geconstateerd werden rond de aansturing van de deelnemingen bevinden zich met name op het beleidsmatige gebied bleek uit de onderzochte cases.

Hoofdstuk VI

Conclusie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk van deze scriptie zullen de uitkomsten van de analyses uit het vorige hoofdstuk gekoppeld worden aan de theoretische inzichten uit hoofdstuk II, III en IV. Afsluitend zullen er in dit hoofdstuk aanbevelingen worden gedaan over de wijze waarop het toezicht van de gemeente Rotterdam verbeterd zou kunnen worden.

Dit hoofdstuk zal opgebouwd zijn uit de beantwoording van de verschillende deelvragen zoals deze in hoofdstuk I aan de orde zijn geweest. De deelvragen één tot en met vijf zullen hier achtereenvolgens worden besproken waarna de beantwoording van de hoofdvraag zal plaatsvinden in paragraaf drie. In paragraaf vier zal bekeken worden welke risico's voortkomen uit de situatie zoals die bij de gemeente Rotterdam is aangetroffen. Aansluitend zullen er enkele aanbevelingen worden opgenomen over hoe het houden van toezicht van de gemeente Rotterdam op haar deelnemingen effectiever zou kunnen plaatsvinden.

6.2.1 De beantwoording van de deelvragen

In hoofdstuk I zijn zes verschillende deelvragen aan de orde geweest. In de hoofdstukken II tot en met V zijn vijf van deze deelvragen uiteengezet en beantwoord. De zesde en laatste deelvraag zal de afsluiting vormen van dit hoofdstuk. In deze paragraaf zullen vijf van de deelvragen nog een keer langskomen en zal van elke deelvraag het antwoord nog eens opgenomen worden.

6.2.2 Wat is de definitie van toezicht houden?

In hoofdstuk II hebben we kunnen zien dat toezicht houden een moeilijk begrip is om te definiëren. Nog moeilijker bleek het om te bepalen wat effectief toezicht houden was. In hoofdstuk II zijn drie verschillende theorieën op het gebied van toezicht houden aan de orde geweest elk met een andere focus op het houden van toezicht. Uiteindelijk bleek dat de visie van de toezichthouder bepalend is voor de keuze. Door de specifieke positie van de gemeente Rotterdam, een overheidsorgaan als aandeelhouder, is in hoofdstuk II de voorkeur uitgesproken voor een strenge vorm van toezicht houden. Deze vorm sluit beter aan bij het risicomijdende gedrag dat een overheidsorgaan als aandeelhouder zou moeten vertonen. Immers een deelname van de gemeente in een vennootschap is bedoeld om het maatschappelijk belang te dienen en is niet bedoeld om via risicodragend kapitaal winst te vergaren. Ook is het van belang voor de toezichthouder om haar deelnemingen te overtuigen

van hun bijzondere maatschappelijk positie. Door dit besef zou het kunnen ontstaan van politiek-bestuurlijke risico's vermeden kunnen worden.

6.2.3 Welke actoren zijn bij het toezicht houden op de deelnemingen van de gemeente Rotterdam betrokken?

In hoofdstuk II is uiteengezet dat er bij het toezicht houden op vennootschappen in het algemeen drie actoren betrokken zijn. Dit zijn de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA), de Raad van Commissarissen (RvC) en de directie of Raad van Bestuur (RvB). Van elke partij is in hoofdstuk II aangegeven wat de specifieke rol is en dat deze rol kan verschillen wanneer de vennootschap een ander vorm heeft, bijvoorbeeld een B.V. in plaats van een firma. In hoofdstuk III is vervolgens aangegeven hoe de personele invulling van de verschillende rollen is vorm gegeven. Hier bleek dat de vertegenwoordiging van de gemeente in de AVA altijd bestaat uit een delegatie van het college van B&W of uit een ambtenaar met een mandaat van het college van B&W. De vertegenwoordiging in de RvC bleek lastiger eenduidig te definiëren. Zo zijn er deelnemingen waar een bestuurder of een lid van de gemeenteraad lid is van de RvC maar over het algemeen is de situatie dat de commissarissen die namens de gemeente Rotterdam zitting hebben in de RvC zogenaamde externen zijn. Deze externe commissarissen moeten wel een band hebben met de gemeente Rotterdam maar behartigen altijd in eerste instantie de belangen van het bedrijf. De leden van de RvB zijn doorgaans professionele managers die van buiten de gemeentelijke organisatie komen. In sommige gevallen komt het voor dat de directeur een oud ambtenaar van de gemeente Rotterdam is of dat de directeur van een dienst ook statutair directeur is van een deelneming, zoals bij Multidiensten en Multiflex het geval is.

6.2.4 Welke relaties en banden zijn er te onderkennen tussen de gemeente als toezichthouder en de vennootschappen als uitvoerende instantie?

Bij de beantwoording van deze derde deelvraag werd verder ingegaan op de rol die de actoren, betrokken bij het toezicht houden op de deelnemingen, vervulden bij de gemeente Rotterdam. Bij het beantwoorden van deze deelvraag bleek dat historisch gezien er een grote verwevenheid bestond tussen de ambtenaren en bestuurders aan de ene kant en het management van de betrokken deelnemingen aan de andere kant. Vaak vervulden de ambtenaren en bestuurders, naast hun positie als lid van de AVA ook een positie als RvC lid bij dezelfde organisatie. Nadat deze praktijk in het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer, getiteld Besturen in Veelvoud (2002), aan de orde is gesteld zijn er regels aangenomen waardoor de verwevenheid tussen functies afneemt. Bij het onderzoek voor deze scriptie bleek dat er nog maar enkele gevallen waren waar de leden van de AVA of andere betrokkenen van de gemeente een positie in de RvC bekleedden. Wanneer dit wel het geval was zoals

bij Beurs/WTC en WBE dan was dit of een regeling die binnen afzienbare tijd eindigde of een regeling die was goedgekeurd door de gemeenteraad.

6.2.5 Aan welke criteria moeten relaties tussen gemeente, gedelegeerd(e) aandeelhouder(s) en management voldoen om te kunnen spreken van effectief toezicht?

Uit hoofdstuk IV bleek dat de drie, reeds eerder genoemde theorieën over het houden van toezicht, bij toepassing op de praktijk mogelijk toch bepaalde risico's niet konden vermijden. Bij de praktische uitvoering van elke theorie bleek namelijk dat in bepaalde assumpties van de theorie een zwakke plek aanwezig was waardoor het houden van effectief toezicht onder druk zou komen te staan. Verder bleek dat elke toezichtrelatie afhankelijk was van goede en betrouwbare informatie. Aan de hand van het voorgaande kan worden afgeleid dat de keuze voor welk toezichtarrangement dus secundair is aan de kwaliteit van de informatievoorziening. Naast de vorm en de kwaliteit van de informatievoorziening bleek ook dat de vorm van de organisatie belangrijk is bij het goed kunnen uitoefenen van toezicht. Wanneer een organisatie toegankelijk is en is ingericht op het van dienst zijn van de toezichthouder kunnen de kosten die met het houden van toezicht gepaard gaan verminderd worden.

6.2.6 In welke mate wordt in de praktijk van het deelnemingenbeleid voldaan aan de criteria van effectief toezicht houden?

Uit hoofdstuk V bleek dat de praktijk van het toezicht houden op de Rotterdamse deelnemingen per deelneming verschillend is. In hoofdstuk V zijn vier verschillende casussen aan de orde geweest waar de gemeente als toezichthouder optreedt bij deelnemingen, in deze casussen vielen twee zaken op.

Ten eerste viel op dat er verschillen zijn in de wijze waarop door de gemeente aan haar toezicht houdende rol invulling wordt gegeven. Bij bijvoorbeeld de oude nutsbedrijven van de gemeente is er een uitgebreidere informatierelatie dan bij de kleinere vennootschappen die zijn onderzocht. Bij de laatste categorie bleek de informatierelatie soms zelfs onvoldoende.

Ten tweede viel op dat de politiek-bestuurlijke risico's die de gemeentelijke toezichthouders interpreteren als potentieel gevaarlijk soms niet overeenkomen met de risico's die vooraf in deze scriptie werden vastgesteld.

Is er nu af te leiden uit bovenstaande zaken dat er wordt voldaan aan de criteria van effectief toezicht houden? Voor het beantwoorden van deze deelvraag moeten we dus terug naar de definitie van effectief toezicht houden die gehanteerd is in deze scriptie. Uit de definitie in hoofdstuk II bleek effectief toezicht afhang van de mate waarin het mogelijk was om informatie te verzamelen en wat er

vervolgens met deze informatie gedaan werd. Uit hoofdstuk V is naar voren gekomen dat bijna alle betrokken toezichthouders beschikten over voldoende informatie om hun rol te kunnen als toezichthouder te kunnen nakomen ook bleek dat met de uitkomst van de informatie acties werden ondernomen richting de vennootschappen. Er kan dus gesteld worden dat er sprake is van effectief toezicht. Bij dit laatste moet wel de kanttekening geplaatst worden dat het hier gaat om het toezicht op de beheersmatige risico's en niet het toezicht op het gevoerde beleid van de deelneming. Over het gevoerde beleid is wel informatie bekend echter met de uitkomst van het beleid kan geen echte actie worden ondernomen omdat niet duidelijk was wat de precieze eisen waren die aan de deelneming qua beleid gesteld zijn. Het beleid wat gevoerd werd was namelijk dat de deelnemingen aanwezig waren voor een bepaalde functie maar wat de gemeente precies wilde met die functie was niet geheel duidelijk er waren dus geen echte beleidsdoelen.

6.3.1 De hoofdvraag

Het beantwoorden van de hoofdvraag komt in deze paragraaf uitgebreid aan de orde. De te beantwoorden hoofdvraag luidde:

Hoe kan de gemeente Rotterdam toezicht uitoefenen op haar deelnemingen via de algemene vergadering van aandeelhouders?

Het antwoord op deze vraag is opgebouwd uit de volgende lagen:

- 1 het toezicht houden op de algehele bedrijfsvoering
- 2 het toezicht houden op de (maatschappelijke) processen in de deelneming

6.3.2 Het toezicht houden op de algehele bedrijfsvoering

Uit de beantwoording van de deelvragen is al gebleken dat de gemeente Rotterdam het toezicht dat zij uitvoert op haar deelnemingen doet via deelname in AVA's. Uit de verschillende interviews bleek dat bijna alle respondenten vonden dat zij met de verstrekte informatie hun taak als toezichthouder goed konden uitvoeren. Door deze uitkomst is het aannemelijk dat er geen politiek-bestuurlijke risico's zullen voortkomen uit de bedrijfsvoering, immers deze is vastgelegd in jaarverslagen en wordt ook nog gecontroleerd door onafhankelijke accountants. De enige, onderzochte, deelnemingen waar wel risico's aanwezig zijn, zijn Multiflex en Multidiensten; hier is de controle op de bedrijfsvoering ondermaats.

6.3.3 Het toezicht houden op de (maatschappelijke) processen in de deelneming

Het toezicht houden op processen in een deelneming is ingewikkelder en vereist meer kennis van de onderneming dan het toezicht houden op de bedrijfsvoering vereist. Alle geïnterviewden, uit de desbetreffende AVA's, zijn het er over eens dat de sturing en controle via leden van de RvC makkelijker is dan enkel via de aandeelhouders. Dit komt uiteraard omdat leden van de RvC over meer bedrijfsinformatie beschikken dan de AVA leden. Om deze reden zullen de gemeenteraadsleden, wethouders en ambtenaren wel worden gemist als RvC lid, echter het is de vraag of de nieuwe 'Rotterdamse' leden van de RvC niet ook de wethouder of het college van B&W zullen informeren over de processen die spelen in de deelnemingen. Uitgaand van de situatie die is aangetroffen bij de onderzochte deelnemingen zoals WBE is dit aannemelijk, echter in andere gevallen zoals bij Beurs/WTC en de AVR is te zien dat de RvC-leden zich meer afzijdig houden van de gemeente. In het geval van WBE zijn bovendien de Rotterdamse RvC-leden wethouders uit het college van Rotterdam. Uitgaand van bovenstaande situatie zou dus gesteld kunnen worden dat het toezicht op processen binnen de deelneming vanuit de aandeelhoudersrol zeer moeilijk is en een heel vriendschappelijke band tussen gemeente en deelneming of tussen de gemeente en RvC leden vereist.

6.3.4 Kan de gemeente Rotterdam effectief toezicht houden?

Uit het bovenstaande blijkt dat de gemeente in bijna alle gevallen zonder meer toezicht kan houden op de bedrijfsvoering van de deelnemingen. Bij het toezicht houden wordt zij soms ook geassisteerd door de deelneming zelf. Wanneer er echter onder het houden van toezicht wordt verstaan het controleren van de (maatschappelijke) processen in een organisatie dan zijn de toezicht houdende mogelijkheden vanuit de AVA onvoldoende om effectief toezicht te kunnen houden op deze processen. Laat staan dat de gemeente direct sturing kan toepassen op deze processen. Het is natuurlijk wel mogelijk dat de gemeente, als eigenaar, kan sturen in de lange termijn doelstelling van de organisatie maar anders dan op dit macro niveau zijn er wettelijk geen middelen, afhankelijk van de invulling van de statuten, om tussentijds processen bij te sturen. De RvC heeft voor dit doel meer middelen tot zijn beschikking zoals bijvoorbeeld het ontslaan van de directie of hiermee dreigen.

6.4 De mogelijke politiek-bestuurlijke risico's

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat de gemeente gebrekkige sturingsmiddelen heeft en maar tot op een bepaalde hoogte haar toezicht houdende functie kan uitoefenen. Belangrijk om te weten is of deze situatie ook resulteert in politiek-bestuurlijke risico's voor de gemeente Rotterdam.

In hoofdstuk V is al duidelijk geworden dat er een verschil is tussen de politiek-bestuurlijke risico's zoals de geïnterviewden deze interpreteren en zoals de interviewer de politiek-bestuurlijke risico's vooraf in deze scriptie uiteengezet heeft. Dit verschil kan twee oorzaken hebben:

- 1 Een andere interpretatie van het begrip politiek-bestuurlijke risico's
- 2 Een andere perceptie van de betrokken risico's door de betrokken bestuurders.

De eerste uitleg is niet waarschijnlijk aangezien er bij de interviews van te voren is aangegeven wat de interviewer verstond onder het begrip politiek-bestuurlijk risico. De tweede oorzaak biedt een logischere verklaring voor het verschil tussen de politiek-bestuurlijke risico's van de interviewer en van de geïnterviewden. De tweede oorzaak gaat ervan uit dat de bestuurders andere zaken als een politiek-bestuurlijke risico ervaren dan de interviewer. De risico's die de bestuurders ervaren zijn de risico's die het bezit in de deelneming met zich meebrengt voor het eigen dagelijks functioneren van de bestuurder in zijn functie, bijvoorbeeld die als wethouder. De bestuurders zijn duidelijk minder benauwd voor een bestuurlijk risico dat voortkomt vanuit een onvolledige informatie voorziening. In dit laatste geval stellen zij veel vertrouwen in de organisatie van de deelneming. Zij zijn echter dus wel benauwd voor zaken zoals een milieu-incident, in het geval van de AVR, dat hun dagelijks functioneren als wethouder kan beïnvloeden.

6.5 Aanbevelingen

Als afsluiting van deze scriptie volgt er in deze paragraaf een aantal aanbevelingen die het toezicht houden op de deelnemingen van de gemeente Rotterdam kan verbeteren. Allereerst past het hier om op te merken dat de kritiek die is geuit in het rapport Besturen in Veelvoud (2002) niet heeft geleid tot veel aanpassingen in de huidige organisatie van de deelnemingen. Wel is er een kader gesteld waaraan de deelname in een vennootschap moet voldoen, de Kadernota Bestuurlijke Participaties. Echter bij de verschillende deelnemingen die in deze scriptie zijn onderzocht, is vooral naar voren gekomen dat er veranderingen hebben plaatsgevonden op het gebied van de positie van de leden van de RvC. Dit laatste zou impliceren dat de mogelijke belangenverstrengeling tussen leden van de RvC en hun dagelijkse functie als wethouder, raadslid of ambtenaar het grootste of enige politiek-bestuurlijke risico is dat het rapport van de Rekenkamer aan heeft gegeven. Dit laatste is niet het geval, hoewel een incident van belangenverstrengeling rond een wethouder als RvC lid wel één van de aanzetten is geweest voor het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer. Het rapport van de Rekenkamer geeft echter meer probleemgebieden aan bij deelnemingen waar de sturing en het beheer onder de maat zijn zoals bij Multiflex en WBE. Na meer dan anderhalf jaar na het verschijnen van het rapport "Besturen in Veelvoud" zijn er wel enkele acties ondernomen maar deze zijn nog niet altijd zichtbaar in de besluitvorming. Wanneer de situatie bij Multibedrijven als voorbeeld wordt genomen kan men

constateren dat ondanks dat er nieuwe beleidsvoornemens zijn gemaakt er nog geen resultaten zijn geboekt waaruit blijkt dat het beheer en het toezicht op beide vennootschappen beter uitgevoerd wordt. In dit laatste geval is wel duidelijk dat er aandacht is voor potentiële risico's maar alleen aandacht is niet voldoende.

Is de situatie bij Multidiensten en Multiflex een uitzondering of een structureel probleem? Gezien de situaties bij de andere deelnemingen die onderzocht zijn zou geconstateerd kunnen worden dat de situatie bij Multibedrijven een uitzondering is. Echter een onderbouwd oordeel is niet te geven, daarvoor zouden meer deelnemingen onderzocht moeten worden. Een aanbeveling in deze is wel dat er wellicht extra controle zou kunnen plaatsvinden op de kleinere deelnemingen die minder in de publiciteit zijn en daardoor wellicht aan de aandacht van de bestuurders ontsnappen.

Verder blijkt uit de casussen dat de gemeente Rotterdam een 'gewone' aandeelhouder is die via haar deelnemingen zaken die maatschappelijk van belang zijn wil versterken. Voor het bereiken van deze maatschappelijk belangrijke zaken zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente echter afgenomen.

Deze afname komt voort uit het feit dat de gemeente Rotterdam geen commissarissen van uit de eigen organisatie meer mag benoemen bij haar deelnemingen. Voor de gemeente Rotterdam betekent deze situatie dat zij geen echte directe sturingsmogelijkheden meer heeft. Om als aandeelhouder toch dwingende sturingsmogelijkheden te behouden is het noodzakelijk dat er bij de deelnemingen zogenaamde aandeelhouders overeenkomsten worden opgesteld waarin staat aan welke criteria op beleidsmatig gebied de deelnemingen moeten voldoen. Via deze aandeelhoudersovereenkomsten blijft het dan toch mogelijk om de deelnemingen te sturen in het verwezenlijken van hun taken.

Een feit blijft dat door de veranderende regelgeving professionele commissarissen worden aangesteld als 'bewakers' van de bedrijfsvoering van de vennootschap. De vennootschappen zijn meer dan ooit in professionele handen. Toch zijn er ook minder positieve kanten aan het verdwijnen van de gemeentelijke commissarissen, de gemeente verliest per slot van rekening een invloedrijk sturingsinstrument.

Literatuurlijst

Boeken, dissertaties en rapporten

Akveld, prof. dr. J.E.M., mr. W.G. Dolman, Naamloze en Besloten Vennootschap. In: prof. dr. J.E.M. Akveld en prof. mr. drs. H. Beckman, *Hoofdstukken handelsrecht*, 1996, Deventer

Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie Borghouts), Vertrouwen in onafhankelijkheid, 2000

Bekkers, Prof. dr. V., dr. V. Homburg, Prof. dr. A. Ringeling, *Bestuurlijke risico's, toezicht en informatierelaties*, een analyse van informatie relaties binnen toezichtarrangementen, 2001, Rotterdam, pp. 21-35

Brealey, R.A., S.C. Myers, *Principles of Corporate Finance*, 1996, New York

Gemeente Rotterdam, Kadernota Bestuurlijke participaties 2002-2006, 2003, Rotterdam

Hendrikse, G.W.J., *Coördineren en Motiveren, een overzicht van de economische organisatietheorie*, 1993

Kamerstukken II 2000/2001, 27 831, nr. 1, reactie kabinet op Rapport Commissie Borghouts

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, *Managing Complex Networks*, 1999, Londen

Kickert, W.J.M., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten : over publiek management van hybride organisaties*, 1998, Alphen aan de Rijn, Samsom

Manen, van Jacob Adriaan, *Monitoren in het belang van de vennootschap*, 1999, Elsevier bedrijfsinformatie b.v., Groningen, pp 25-70

Neelen, G.H.J.M., *Principal-agent relations in non-profit organisations*, 1994, Enschede

Rekenkamer Rotterdam, *Besturen in Veelvoud*, 2002, Rotterdam, pp. 5-15, 50-80

Kranten- en tijdschriftartikelen

Bankieren was 'ontoelaatbaar' . NRC, 1 oktober 1999

Bartholomeus, P.H.F., M.C.E. Goyen en R.P. Oosterom, 1997, *Governance in de publieke sector*, MAB

Bekkers, Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers, dr. V.M.F. Homburg, en prof. dr. A.B. Ringeling, 2002, Informatierelaties en Toezichtsarrangementen, in: *Bestuurswetenschappen*, 56^e jaargang, nr. 6

Celstraf voor de ex-topman van GOM. NRC, 16 oktober 2003

Donaldson L., J.H. Davis, 1991, Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and shareholder returns, in: *Australian Journal of Management*, jaargang 16, pp. 49-60

Dussen, van der, Prof. dr. J.W., 2000, Toezicht, met mate en verstand, *Overheidsmanagement*, jaargang 13, nummer 12, pp. 316-319

Gemeente Rotterdam, *Kadernota Bestuurlijke Participaties*, 2003, Rotterdam

Hoe dom was Zuid-Holland? NRC, 30 juli 1999

Holtzer, Dafina; Woede over Megabeloning. *Algemeen Dagblad*, 5 september 2003, pp. 1 en 13

Hoogste ambtenaar Zuid-Holland na 'Ceteco' ook weg. Telegraaf, 11 december 1999

Ridder J. de, Beleidsvoering door toezicht, in: *Handboek Beleidsvoering Overheid*, 1988, pp 1-29

Internet

Commissie Corporate Governance, Commissie Tabaksblat, 2003, www.corpgov.nl, 24 september 2003

Ministerie van Economische Zaken, Governance handleiding, 2002, www.minfin.nl

Report of the National Commission on Fraudulent Financial Reporting, The Treadway commission, 1987, www.coso.org, 24 september 2003

Bijlage I

Rotterdamse vertegenwoordigers in vennootschappen

Vennootschappen:	Commissaris(sen):	Vertegenwoordiger in AVA:
AVR bedrijven NV	Dhr. Van Hassel (extern, voorzitter) Dhr. Van Duin (extern)	College van B en W
ENECO holding BV	Van Dongen (extern)	Wethouder Financiën
WBE NV	Wethouder Economische infrastructuur (voorzitter) Wethouder Buitenruimte	Wethouder Financiën
Ahoy Rotterdam NV	Dhr. Simons (extern)	College van B en W
NV Bank Nederlandse Gemeenten	-	Wethouder Financiën
Beurs Rotterdam NV	Mw. Van Ravesteyn-Kramer Dhr. Woudenberg Dhr. Van der Heijden	Wethouder Financiën
Luchthaven Schiphol	-	Wethouder Economische infrastructuur
Consortium Beursplein vof	*	Ambtelijk (OBR)
Multidiensten Rotterdam BV	*	Ambtelijk (BSD)
Multiflex Rotterdam BV	*	Ambtelijk (BSD)
Museumwinkel CV	Dhr. Bremer (directeur wereldmuseum)	Dhr. Bremer (directeur wereldmuseum)
Participatiemaatschappij Ondernemersfonds Rotterdam BV	Dhr. Den Ouden (extern, voorzitter)	Ambtelijk (OBR)
Spirit Interactieve Diensten BV	Stam (OBR)	Directeur (OBR)
Regionale ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) CV	Lamot in de CV (OBR) en Stam in de RvC (OBR) ¹	Ambtelijk (OBR)
RET NV (eind 2000 omgevormd tot NV Holding RET)	Wethouder Fysieke infrastructuur	College van B&W
NV Stadsherstel Historisch	Vacant ²	Directeur (OBR)

¹ Aangezien ROM-D CV aangestuurd wordt door ROM-D beheer NV is sprake van zowel een RvC (de NV) als van een raad van Vennoten (de CV)

Rotterdam		
NV Stedelijk Wonen	-	Ambtelijk (OBR)
NV Voorraadbeheer Rotterdam	Vacant	Ambtelijk (OBR)
NV Woningverbetering Rotterdam	Vacant	Ambtelijk (OBR)
Weena Tower Exploitatie Mij BV	Vacant	Ambtelijk (OBR)
Wijkontwikkelingsmij (WOM) Vastgoed BV	Fleischeuer (OBR, voorzitter)	Ambtelijk (OBR)
Gemeente Werken NV	Wethouder Buitenruimte	College van B&W

Toelichting

- De (-) ‘liggende streepjes’ in de kolom Commissaris(sen) geven aan dat er geen benoemingsrecht is voor een commissaris van de Gemeente Rotterdam;
- De (*) ‘sterretjes’ in de kolom Commissaris(sen) representeren het ontbreken van een Raad van Commissarissen;
- OBR, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, gemeentelijke dienst belast met economische ontwikkeling en ontwikkeling op het gebied van de ruimtelijke ordening.

² Vacature per 1/7/2003. Er gaat binnenkort een voorstel naar B&W met het verzoek om een externe commissaris te benoemen

Bijlage II, de afgenomen interviews

Verslag van het interview met Nel Griffioen,

26 november 2003

Rotterdam

Mw Griffioen is senior beleidsadviseur bij de gemeente Rotterdam. Zij heeft als vertegenwoordiger van het college van B&W zitting in de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) van Multidiensten Rotterdam B.V. (Multidiensten) en Multiflex Rotterdam B.V. (Multiflex).

Interview

Wanneer gevraagd wordt naar de samenhang tussen Multidiensten en Multiflex antwoord mevrouw Griffioen dat beide bedrijven worden aangestuurd door de gemeentelijke dienst Multibedrijven. Deze dienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet op de Sociale Werkvoorziening, de WSW. Beide genoemde vennootschappen maken onderdeel uit van dat proces. Hoewel er een verschil is in wat beide bedrijven doen is er in essentie geen verschil in de wijze van aansturing of monitoring van beide bedrijven. De directeur van de dienst Multibedrijven is bij beide vennootschappen tevens statutair directeur.

De informatie middelen die de mw Griffioen krijgt over beide vennootschappen zijn beperkt. Eigenlijk wordt enkel het jaarverslag verstrekt en dat gebeurt met een grote achterstand. Zo is het jaarverslag van 2002 op het moment van het interview nog steeds niet bekend. Mw Griffioen geeft aan dat het in het verleden erger is geweest maar dat sinds zij werkzaam is bij de Bestuursdienst, sinds twee jaar, er vorderingen zijn gemaakt. Op het gebied van de informatievoorziening heeft mw Griffioen wensen neergelegd bij de directie van de vennootschappen. Deze wensen, vastgesteld door het college van B&W, hebben betrekking op het opstellen van een meerjarig bedrijfsplan en een uitgebreidere uitleg bij de jaarrekening.

Wanneer mw Griffioen gevraagd wordt of de wethouder nog andere informatiebronnen heeft dan zij antwoord mw Griffioen dat ze wel weet dat er 'bilateraaltjes' zijn tussen de directeur van Multibedrijven (dus ook de directeur van de beide vennootschappen) en de wethouder maar dat dit gaat over het beleid van de dienst als geheel en niet over de aandeelhoudersrol van de gemeente. Ook is mw Griffioen ervan overtuigd dat wanneer er wel sprake zou zijn van vooroverleg de wethouder haar ervan op de hoogte zou stellen.

Over de besluitvorming in de AVA vertelt mw Griffioen het volgende. Als vertegenwoordiger in de AVA stelt mw Griffioen een notitie op voor het college van B&W, deze agendapost bevat het standpunt dat zij gaat innemen tijdens de AVA. De agendapost moet vastgesteld worden door het college van B&W aangezien zij de aandeelhouders zijn. Over het opstellen van de agendapost heeft mw Griffioen van tevoren nog contact met de wethouder die verantwoordelijk is voor de dienst Multibedrijven.

Op de vraag wat mw Griffioen doet met zaken die in de AVA ter tafel komen antwoord zij dat die er niet zijn aangezien de onderwerpen in de AVA ook eerst worden doorgesproken met de directeur van de betrokken vennootschappen. Dit verklaart ook waarom de notulen van de aandeelhouders vergadering zo kort zijn aangezien er tijdens de AVA bijeenkomsten alleen voor de formaliteit vergaderd wordt.

Mw Griffioen ziet haar taak in het proces als een adviseur van de wethouder en van het college van B&W als geheel. Zij is in principe degene die verantwoordelijk is voor het managen van de informatie waarop B&W moet beslissen. Zonder een goede informatievoorziening zou een correcte besluitvorming onmogelijk zijn.

In navolging op het voorgaande geeft mw Griffioen aan dat zij het beschikken over onvoldoende informatie ziet als het grootste risico voor de besluitvorming rondom de vennootschappen. Zij meent dat een verkeerd financieel beleid van de vennootschappen ook een negatieve uitstraling heeft op de gemeente en dat de negatieve gevolgen daarvan niet beperkt zullen blijven tot de vennootschappen.

Naast de bestuurlijk risico's rond het onvoldoende aanleveren van informatie ziet mw Griffioen ook risico's in het verlies van zeggenschap over dochterondernemingen. Doordat in haar ogen de doelstelling van de vennootschappen waar de gemeente een 100% deelneming in heeft te ruim zijn opgezet zijn er dochterondernemingen ontstaan. Deze dochterondernemingen vormen een risico omdat de gemeente indirect nog wel op het functioneren kan worden aangesproken maar te weinig inzicht heeft in de activiteiten.

De algehele toezichtsituatie acht mw Griffioen nog niet optimaal maar ze benadrukte wel dat de situatie sterk verbeterd is sinds enkele jaren.

Verslag van het interview met Nico Janssens

Rotterdam

28 november 2003

Dhr Janssens is wethouder Middelen en Sport (Middelen) in de gemeente Rotterdam. Als wethouder Middelen is dhr Janssens verantwoordelijk voor het gevoerde financiële beleid van de gemeente. Onderdeel van zijn functie is dat dhr Janssens het college van B&W vertegenwoordigt bij aandeelhoudersvergaderingen van AVR, Beurs/WTC en WBE. In het geval van Beurs/WTC laat dhr Janssens zich vaak vertegenwoordigen door een ambtenaar in de andere twee gevallen is hij vaak zelf aanwezig bij de aandeelhouders vergaderingen.

Interview

Wanneer dhr Janssens gevraagd wordt naar zijn rol als toezichthouder op deelnemingen antwoordt hij dat hij bij het houden van toezicht twee belangen voor ogen heeft. Enerzijds gaat het hem om het rendement wat de deelnemingen voor de gemeente Rotterdam opleveren en anderzijds gaat het hem om de maatschappelijke effecten die voortkomen uit de deelnemingen.

Dit hinken op twee gedachten, eigen belang en algemeen belang, komt volgens dhr Janssens ook naar voren in de structuur van de deelnemingen van de gemeente Rotterdam. Er is volgens dhr Janssens namelijk een verschil tussen private bedrijven en bedrijven met een overheidsorgaan als (groot)aandeelhouder. Dit verschil bestaat uit een grote betrokkenheid van de deelnemingen met het werk van de gemeente. Voor een groot deel komt dat verschil voort uit het feit dat de bedrijven waar de overheid een belang in heeft vaak in het verleden gemeentelijke diensten zijn geweest. Dit laatste is volgens dhr Janssens de reden waarom de structuur van de deelnemingen ook is ingericht op het verstrekken van maatschappelijke informatie aan de gemeente ipv alleen maar financiële gegevens. Een andere verklaring voor de maatschappelijke betrokkenheid van de genoemde deelnemingen is dat de gemeente Rotterdam meer dan 50% van de aandelen in deze deelnemingen bezit en dat het daarom in het belang van het bedrijf is om zo'n groot aandeelhouder te vriend te houden. De hoeveelheid en kwaliteit van de informatie die dhr Janssens ontvangt van de deelnemingen is volgens hem voldoende om goed en adequaat te kunnen sturen, althans in ieder geval op hoofdlijnen.

Met de leden van de verschillende RvC's heeft dhr Janssens de volgende contacten:

Bij de AVR is er contact wanneer de aandeelhouders, de Raad van Bestuur (RvB) en de leden van de Raad van Commissarissen (RvC) in de periodieke AHC bijeenkomen.

Deze AHC is opgericht juist om dit soort contacten te stimuleren aangezien de aandeelhoudersvergadering niet bestaat als zodanig (de gemeente Rotterdam is 100% aandeelhouder dus de AVA is gelijk aan college van B&W red.).

Bij de Beurs/WTC is er ook contact tussen de RvC leden en dhr Janssens, dit contact loopt via verschillende kanalen aangezien de RvC leden van Beurs/WTC ook raadsleden zijn van de gemeente Rotterdam.

Bij WBE is het contact tussen dhr Janssens en de RvC leden bijzonder aangezien twee leden van de RvC, waaronder de voorzitter, tevens wethouder zijn. Door deze situatie is de positie van dhr Janssens een bijzondere aangezien hij door bilateraal overleg met de RvC leden over meer informatie beschikt dan andere aandeelhouders.

Ook bij Eneco geeft dhr Janssens aan dat er een bilateraal overleg plaatsheeft tussen hemzelf en de Rotterdamse commissaris. Samenvattend kan gesteld worden dat dhr Janssens wel contact heeft met de verschillende RvC leden maar dat hij echt intensief contact heeft met zijn collega wethouders.

Wanneer er beslissingen moeten worden genomen in de verschillende AVA's door de gemeente Rotterdam dan wordt dhr Janssens een mandaat verstrekt door B&W dit is doorgaans in de vorm van een agendapost. Mocht het echter zo zijn dat er een beslissing nodig is in de AVA zonder dat er vooroverleg heeft kunnen plaatsvinden dan legt dhr Janssens achteraf verantwoording af aan B&W.

Wanneer gevraagd wordt naar de mogelijke politiek-bestuurlijke risico's bij de verschillende deelnemingen, dan antwoordt dhr Janssens het volgende:

Bij de AVR is het grootste risico volgens hem dat er 'iets' gebeurt waardoor er een milieuprobleem ontstaat. De gevolgen van dit probleem stralen zeker negatief af op de gemeente Rotterdam, uiteraard zullen ook de fysieke gevolgen voor de gemeente Rotterdam direct merkbaar zijn. Een probleem dat ook zou kunnen ontstaan is dat de gemeente niet juist geïnformeerd zou worden door de AVR om welke reden dan ook. Dit laatste is niet aan de orde maar zou wel een potentieel probleem kunnen zijn. Als aandeelhouder verkeert de gemeente in een kwetsbare positie aangezien er weinig concrete middelen zijn waarmee aandeelhouders het beleid van een bedrijf kunnen beïnvloeden.

Bij WBE zou er een probleem kunnen ontstaan wanneer er door de fusie een nieuw bedrijf zou ontstaan dat verplichtingen aangaat die niet in het belang zijn van de gemeente Rotterdam. Deze verplichtingen zouden wel eens niet in het (maatschappelijk) belang van de gemeente Rotterdam kunnen zijn en zelfs negatieve gevolgen kunnen hebben voor de gemeente Rotterdam.

Indirect geldt ook als risico dat de collegeleden die lid zijn van de RvC van WBE een informatie voorsprong hebben en zo in B&W vergaderingen beslissingen zouden kunnen nemen met informatie die niet bekend is bij de andere collegeleden.

Bij Beurs/WTC zijn er eigenlijk geen echte politiek bestuurlijke risico's. Wat wel een probleem zou kunnen opleveren is de eventuele verkoop van het gemeentelijk belang in Beurs/WTC. De verkoop zou politieke tegendruk kunnen opleveren door de gemeentelijke commissarissen en er zou door verschillende redenen een te lage prijs betaald kunnen worden voor de aandelen.

Dhr Janssens is ervan overtuigd dat er meer sturing mogelijk is door de gemeente Rotterdam vanuit de RvC dan vanuit de AVA. Echter hij wijst er ook op dat een scheiding van belangen tussen de vertegenwoordigers in de RvC en de AVA wenselijk is voor de positie van de gemeente als aandeelhouder. Een verstrengeling van belangen zou tot ongewenste situaties kunnen leiden. Maar mits de verstandhouding goed is met de RvC als geheel of met enig lid is het publiek belang goed te bewaken. Zonder deze connectie met de RvC zou het bewaken van het publiek belang een stuk moeilijker zijn. Dit laatste is echter wel bedrijfsgebonden want wanneer er een goede verstandhouding is met een bedrijf is het namelijk altijd gemakkelijker om toezicht te houden.

Verslag van het interview met Mea van Ravesteijn

Rotterdam

1 december 2003

Mevrouw van Ravesteijn is lid van de gemeenteraad van Rotterdam. Zij is fractievoorzitter van de D66-fractie. Naast haar werk als raadslid is mw van Ravesteijn ook lid van de Raad van Commissarissen (RvC) van Beurs/WTC als vertegenwoordiger van de gemeenteraad van Rotterdam.

Interview

Mw van Ravesteijn ziet haar rol als lid van de Raad van Commissarissen (RvC) van Beurs WTC als volgt:

Door haar lidmaatschap van de RvC is zij instaat om te sturen op de het maatschappelijke aspect van Beurs/WTC. Hiermee bedoelt ze dat vanuit haar rol als gemeenteraadslid van Rotterdam het ook haar belang is om op te komen voor de zaken die voor de stad van belang zijn.

Mw van Ravesteijn is van mening dat ze in haar rol als lid van de RvC voldoende informatie krijgt om haar toezichthoudende functie uit te kunnen voeren. Deze informatie bestaat uit een maandelijks financieel overzicht en vier a vijf bijeenkomsten van de RvC per jaar. De informatie die zij vergaart uit hoofde van haar lidmaatschap van de RvC deelt zij niet met andere gemeenteraadsleden of met het college van B&W. Wel is er incidenteel vooroverleg met de betrokken wethouder en is er op dit moment een overleg situatie met een aantal collegeleden over de eventuele afbouw van het belang van de gemeente Rotterdam in Beurs/WTC.

Mw van Ravesteijn is ervan overtuigd dat door de rol die de drie raadsleden als leden van de RvC vervullen de gemeente Rotterdam meer sturing heeft op de Beurs/WTC dan wanneer de commissarissen rol extern ingevuld wordt. Mw van Ravesteijn is van mening dat ze de verschillende rollen als gemeenteraadslid en lid van de RvC goed uit elkaar kan houden en dat zij en de stad profijt hebben van deze situatie. Over de toekomst van Beurs/WTC is mw van Ravesteijn somber. Mocht de gemeente haar belang in Beurs WTC willen verkopen dan ziet ze de functie van Beurs/WTC als kraamkamer voor startende ondernemers mogelijk verloren gaan. In het geval van verkoop van de aandelen zou de gerekende huurprijs per vierkante meter hoger worden en zou Beurs/WTC haar potentie als aanjager van jonge en kleine bedrijven verliezen. Mw van Ravesteijn is van mening dat de gemeente Rotterdam op dit moment te weinig gebruik maakt van het potentieel dat een gebouw als Beurs/WTC biedt, bijvoorbeeld op het gebied van innovatie en ICT gebruik.

Wanneer mw van Ravesteijn gevraagd wordt naar eventuele belangenverstrengeling rond haar positie als gemeenteraadslid en lid van de RvC antwoordt mw van Ravesteijn dat ze dat niet als een risico ervaart aangezien zij beide posities goed gescheiden kan houden. Ze is ook van mening dat ze de belangen van zowel Beurs/WTC als van de gemeente Rotterdam kan behartigen. Het ene sluit volgens haar het andere niet uit.

Verslag van het interview met dhr. Gerben Vermeulen

Rotterdam

2 december 2003

Dhr Vermeulen is beleidsadviseur bij de gemeente Rotterdam en vervult de ambtelijke voorbereiding van de aandeelhoudersrol van de gemeente Rotterdam in WBE.

Interview

Als ambtelijke ondersteuning op het gebied van aandeelhoudersbelangen van de gemeente Rotterdam in WBE is het dhr Vermeulen zijn rol om een standpunt op te stellen dat door het college van B&W gebruikt kan worden als bespreekstuk bij het bepalen van het beleid rond WBE. De informatie die dhr Vermeulen gebruikt bij de standpuntbepaling bestaat uit de jaarverslagen en toekomstrapportages van WBE. Hij is van mening dat hij alle informatie die hij nodig heeft voor zijn standpuntbepaling ook van WBE krijgt. Wanneer hij informatie mist kan hij altijd de secretaris van de Raad van Bestuur (RvB) van WBE bellen die hem de ontbrekende informatie levert. Dhr Vermeulen is van mening dat hij in de situatie als vertegenwoordiger van de grootste aandeelhouder wel over meer informatie en faciliteiten beschikt dan de kleinere aandeelhouders van WBE.

Dhr Vermeulen is van mening dat de gemeente Rotterdam door zijn status als groot aandeelhouder veel inbreng heeft in WBE, het is zelfs tot voor kort gebruikelijk geweest dat de voorzitter van de RvB iemand was die bekend was met de gemeente Rotterdam of vroeger in dienst is geweest van de gemeente. Bijvoorbeeld een oud-gemeenteraadslid of een oud-directeur van een dienst.

Als behartiger van de aandeelhouders is het dhr Vermeulen zijn taak om toezicht te houden op de belangen van de gemeente Rotterdam in WBE hij meent dit door de geboden informatie voldoende te kunnen doen. Hij mist echter een kader waaraan het belang van de gemeente in WBE moet voldoen.

Wanneer dhr Vermeulen gevraagd wordt naar de relatie tussen de leden van B&W in de Raad van Commissarissen (RvC) en de leden van het college als lid van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA) van WBE bevestigt hij dat deze rolverdeling wel eens spanningen zou kunnen opleveren. Echter hij is niet op de hoogte van enige problemen in de relatie tussen de verschillende leden van B&W. Dhr Vermeulen ervaart de situatie, zoals hierboven beschreven niet als een politiek-bestuurlijk risico. Wel ervaart dhr Vermeulen het ontplooiën van veel risico dragende ondernemers activiteiten door WBE als een politiek-bestuurlijk risico.

Dit risico is volgens dhr Vermeulen reëel aangezien het bedrijf dat ontstaat na de fusie van WBE met een partner wel eens veel meer ondernemers activiteiten zou kunnen ontplooiën dan WBE voorheen deed. De risico's zijn dat de ontplooiëde activiteiten niet in het belang zijn van de gemeente Rotterdam en dat de nieuwe activiteiten, bijvoorbeeld juist door schadeclaims, de positie van de gemeente zouden kunnen schaden. Een ander politiek-bestuurlijk risico zou kunnen zijn de achteruitgang van de kwaliteit van het product, namelijk drinkwater. Hier is dhr Vermeulen minder bang voor want de waterkwaliteit is in Nederland wettelijk geregeld en er zijn allerlei voorzorgsmaatregelen getroffen om de waterkwaliteit te borgen.

De algehele opinie van dhr Vermeulen is dat de gemeente Rotterdam goed zijn belangen kan behartigen in WBE. Dit heeft volgens hem veel te maken met de positie die de gemeente Rotterdam als groot aandeelhouder inneemt. Door zijn grote vervult Rotterdam namelijk een voortrekkerspositie tov de andere, kleinere, aandeelhouders. Wat ook achter de schermen meespeelt is dat de gemeente altijd via de RvC rol over de juiste informatie zal kunnen beschikken.

Verslag van het interview met John Scheeve

4 december 2003

Rotterdam

Dhr Scheeve is senior beleidsadviseur bij de gemeente Rotterdam. Hij adviseert op het beleidsgebied deelnemingen. Tevens is dhr Scheeve secretaris van de Raad van Commissarissen (RvC) van WBE en adviseert hij de aandeelhouderscommissie (AHC) bij AVR.

Interview

Dhr Scheeve geeft aan dat hij als adviseur betrokken is bij de AHC van AVR. In de AHC is het dus zijn taak om de vakwethouder te informeren en te adviseren. De vakwethouder is, in dit geval, de wethouder Economische Infrastructuur (EI). Naast deze wethouder heeft ook de wethouder Middelen zitting in de AHC, deze wordt bijgestaan door een adviseur van de afdeling Middelen en Control (MC). Als adviseur heeft dhr Scheeve tot taak om de maatschappelijk relevante informatie omtrent de AVR in de gaten te houden en om gevraagd en ongevraagd advies te geven voorafgaand aan belangrijke beslissingen en vergaderingen rond de AVR.

Bij WBE is dhr Scheeve secretaris van de RvC. De voorzitter van de RVC is de Rotterdamse wethouder Economische Infrastructuur en dhr Scheeve fungeert ook hier als adviseur van deze wethouder.

Bij de AVR is dhr Scheeve samen met de adviseur van MC en de directie van AVR verantwoordelijk voor het maken van de agenda van de AHC. Wanneer de agenda is samengesteld informeert hij de wethouders hierover. Bij WBE is dhr Scheeve ook betrokken bij het overleg rond de agenda samenstelling.

Wanneer wordt gevraagd naar de informatie waar dhr Scheeve over kan beschikken in beide posities geeft dhr Scheeve aan dat hij bij WBE in de RvC over meer informatie kan beschikken dan de aandeelhouders van de gemeente Rotterdam kunnen. Bij AVR is de situatie anders. Omdat daar de gemeente 100% aandeelhouder is beschikt de AVA bij AVR ook over veel informatie immers de agenda wordt daar samengesteld vanuit de aandeelhouders en de bijbehorende stukken worden vervolgens door AVR geleverd.

Tussen dhr Scheeve, dhr Vermeulen en wethouder Janssens (AVA vertegenwoordiging WBE) is, aangaande de aandeelhoudersrol bij WBE, nauwelijks contact. Er is alleen contact voor zover dit mag volgens de geldende regels.

Bij de AVR is er sporadisch overleg tussen de RvC leden die door de gemeente Rotterdam zijn benoemd en dhr Scheeve. Deze sluit echter niet uit dat er direct contact is tussen de wethouder en de 'Rotterdamse' leden van de RvC. Bij WBE is er contact tussen de wethouder EI als voorzitter van de RvC en de wethouder Middelen omdat zij samen in het college van B&W zitting hebben. Dit laatste levert volgens dhr Scheeve formeel geen probleem op aangezien in het kader, deelname in vennootschappen, is vastgesteld dat bij nutsbedrijven de gemeente een lid (of meerdere leden) van de RvC mag leveren. In de toekomst is WBE dus nog de enige deelneming met leden van het college van B&W in de RvC.

Gevraagd naar wat dhr Scheeve ziet als eventuele politiek-bestuurlijke risico's geeft hij aan dat bij AVR de risico's vooral liggen op milieu gebied. Immers als gemeente is Rotterdam verantwoordelijk voor een goed milieu beleid maar als aandeelhouder van de AVR kan er een ander belang zijn. Deze belangen kunnen wel eens botsen en dan negatief afstralen op het bestuur van de stad.

Bij WBE zou het politiek –bestuurlijke risico kunnen zijn dat de nieuwe firma die ontstaat verplichtingen met derde aangaat die de gemeente zouden kunnen schaden haarbij valt te denken aan bepaalde schadeclaims die zouden kunnen ontstaan als de nieuwe organisatie risicovollere activiteiten, dan nu gebruikelijk, gaat ontplooiën.

Wanneer dhr Scheeve gevraagd wordt naar de sturingsmogelijkheden van de AVA dan is hij hierin duidelijk. De AVA heeft in zijn ogen weinig te vertellen. In de gevallen van WBE en AVR valt dat mee omdat bij de AVR de gemeente 100% aandeelhouder is en bij WBE de voorzitter dan de RvC levert. Ook is de instelling van deze bedrijven een welwillende ten opzichte van de gemeente aangezien dit oude gemeentelijk diensten zijn. Bij Eneco echter, ook een deelneming waar dhr Scheeve zich mee bezig houdt, is de situatie anders. Hier is het gemeentelijk belang van 30%, hoewel het grootste belang, niet groot genoeg om Eneco te overtuigen van bepaalde standpunten van de gemeente Rotterdam. Ook is de geschiedenis van Eneco als gemeentelijke dienst geen garantie voor een dienstbaar bedrijf in deze.

Verslag van het interview met Jan Cees van Duin

Rotterdam

8 december 2003

Dhr. van Duin is lid van de Raad van Commissarissen (RvC) van de holding AVR bedrijven N.V., kortweg AVR genaamd. Dhr. van Duin is door de gemeente Rotterdam voorgedragen en benoemd als lid van de RvC van de AVR.

Interview

Volgens dhr. van Duin is het de rol van een commissaris om het belang van de vennootschap te behartigen. Hoewel dhr. van Duin benoemd is door de gemeente Rotterdam en dus als een Rotterdamse commissaris gezien kan worden biedt hij geen extra openheid aan de gemeente Rotterdam. Als commissaris van AVR staat voor hem het commercieel belang van de onderneming voorop. De functie die hij vervult is toezicht houden op de directie en het aansturen van de onderneming op hoofdlijnen.

De informatie verstrekking door de AVR is volgens dhr. van Duin zeer uitgebreid. Hij vertelt dat enkele leden van RvC, die ook andere commissariaten bekleden naast hun positie bij de AVR, bij geen enkel ander bedrijf een dusdanig uitgebreide informatie voorziening hebben. Persoonlijk zou dhr. van Duin (net als de andere commissarissen) liever wat minder informatie hebben aangezien het besturen op hoofdlijnen door de grote hoeveelheid informatie bemoeilijkt wordt.

Dhr. van Duin vertelt dat hij slechts incidenteel contact heeft met de aandeelhouders. Deze contacten kunnen plaatsvinden tijdens de aandeelhouderscommissie (AHC) bijeenkomsten of op ander momenten buiten de AHC om, bij voorbeeld met de wethouder Haven en Economische Zaken. In het laatste geval gaat het dan om uitzonderingen en komen deze bijeenkomsten alleen voor als er problemen zijn.

De voortrekkersrol die de AVR geniet op het gebied van milieubeleid ziet dhr. van Duin als een mogelijk bestuurlijk risico. Immers de AVR staat, als “voorbeeld-“bedrijf (de aandelen zijn voor 100% in handen van de overheid) altijd in de belangstelling van de media en andere belangstellenden. Een ander mogelijk risico is dat de AVR door de verschillende kleinere overnames haar focus teveel verliest waardoor er problemen kunnen ontstaan bij dochterondernemingen. In dit laatste geval kan dit ook betekenen dat er door onvoldoende toezicht milieuproblemen ontstaan rond overgenomen dochterbedrijven.

Dhr. van Duin deelt de visie dat de directie van de AVR haar positie zou kunnen misbruiken om beslissingen rond overnames te beïnvloeden. Echter hij ervaart de situatie in de praktijk niet zo.

Als reden om te verklaren waarom er geen grote overnames zijn gepleegd door de AVR geeft dhr. van Duin aan dat er geen geschikte overnamekandidaten waren of dat op momenten dat er wellicht mogelijkheden voor grote overnames/ fusies zouden zijn het momentum voor de AVR er niet was, mede doordat de economische situatie de prijzen in de afvalmarkt sterk onder druk heeft gezet waardoor de eigen (financiële) situatie ook veranderde.

Gevraagd naar de machtsverdeling tussen de RvC en de AVA geeft dhr. van Duin aan dat hij vindt dat de macht bij de RvC ligt en niet bij de AVA. Ook hij is van mening dat de AVA niet de wens moet hebben om het werk van de RvC over te doen aangezien dit zeer tijdrovend zou zijn en geen extra mogelijkheden voor de aandeelhouder zou opleveren. Overigens is er niet echt sprake van een machtsstrijd. Beslissingen, zoals over de hoogte van het dividend, worden in overleg genomen waarin de verschillende belangen worden meegewogen