

Commissaris van een overheidsdeelneming, een tijger zonder tanden?

Een onderzoek naar de functie van intern toezicht binnen de governance van
verzelfstandigde gemeentelijke vervoersbedrijven

Samenvatting

Dit onderzoek geeft inzicht in de rol van de interne toezichthouder bij verzelfstandigde gemeentelijke openbaarvervoersdiensten. De resultaten laten zien dat de overheidsaandeelhouder een intensieve rol vervult door het vrije of verlichte structuurregime dat is toegepast als rechtsvorm van de semipublieke organisaties waarbij een verantwoordelijkheid- bevoegdheid discrepantie is aangetroffen. De overheid is wel bevoegd maar niet verantwoordelijk. Tevens bleek dat een beweging gaande is waarin de opdrachtgever uiteindelijke beslissingsbevoegdheid krijgt toegewezen, een beweging welke ingaat tegen de idee van verzelfstandiging waarin scheiding van de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol vereist is. De secretaris van de verzelfstandigde dienst blijkt een belangrijke rol te spelen in de versterking van intern toezicht. De toezichtvisie is een opvallende afwezigheid in de onderzochte cases. Dit onderzoek toont dat de commissaris in de semipublieke sector veel mogelijkheden heeft om zijn intern toezicht beter vorm te geven waarbij meer aandacht voor cultuur en gedrag binnen de relaties tussen de verschillende bij de governance betrokken actoren een grote kans is om deze opgave te verwezenlijken.

Trefwoorden

Good public governance, raad van commissarissen, intern toezicht, verzelfstandiging, openbaarvervoer, gemeentelijk vervoersbedrijf, aansturing, overheid op afstand.

Masterscriptie Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Student: **Berend van der Molen – 349633**

Scriptiebegeleider: Dr. **Henk Klaassen**

Tweede lezer: Dr. **Jan Hakvoort**

Stagebegeleider PwC Advisory N.V. – Ir. **Lars Canté**

Januari 2016

Woord vooraf

Deze scriptie is tot stand gekomen tijdens een afstudeerstage bij PwC Advisory N.V.. Een aantal personen zijn gedurende de afstudeerperiode van goede hulp geweest waarvoor ik hen graag specifiek wil bedanken. Mijn dank gaat ten eerste uit naar Henk Klaassen voor zijn begeleiding van het onderzoeksproces vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam. Bedankt voor de leuke en goede gesprekken die we hebben gevoerd, ik ben er wijzer van geworden en het heeft zowel mijn humeur als het onderzoek telkens weer goed gedaan. Ten tweede gaat mijn dank uit naar Lars Canté voor zijn begeleiding van het onderzoeksproces binnen de stageorganisatie. Dank voor de hartelijke begeleiding van zowel het onderzoek als de hulp bij het vinden van mijn weg binnen PwC, ik verheug me op toekomstig samenwerken. Ten derde gaat mijn dank uit naar mijn ouders die mijn studietijd mede mogelijk hebben gemaakt. Bedankt voor de geboden ondersteuning, goede gesprekken en het in mij gestelde vertrouwen. Jullie helpen mij enorm in het streven naar het worden van een beter mens. Ten vierde dank ik Mirella Middelkoop voor haar geduldige steun en toeverlaat. Daarnaast wil ik alle respondenten wederom bedanken voor hun deelname aan dit onderzoek. Door u is de wondere wereld van de governance gaan leven. Ik ben benieuwd waar de interesse voor dit vakgebied mij zal leiden.

Berend van der Molen

Amsterdam, januari 2016

“Ik tracht de menselijke en maatschappelijke verhoudingen zonder vooringenomenheid te bestuderen, mij er niet vrolijk over te maken, noch daarover te rouwen of ze te verachten, maar ze enkel te begrijpen.”

Spinoza in Curley (1985, p.42).

INHOUD

1.	Inleiding	7
1.1	Doelstelling	10
1.2	Vraagstelling	10
1.3	Maatschappelijke relevantie van het onderzoek	11
1.4	Wetenschappelijke relevantie van het onderzoek	12
1.5	Methode van onderzoek	12
1.6	Casus selectie	13
1.7	Respondentenselectie	13
1.8	Dataverzameling	14
1.10	Betrouwbaarheid	14
1.11	Validiteit	14
1.12	Leeswijzer	15
2.	Goed intern toezicht in het semipublieke domein	16
2.1	Governance actoren	16
2.1.1	De raad van bestuur (RvB)	17
2.1.2	De raad van commissarissen (RvC) of raad van toezicht (RvT)	17
2.1.3	De aandeelhouder van de semipublieke organisatie	18
2.1.4	De externe toezichthouders	18
2.1.4	De opdrachtgever	18
2.1.5	De belanghebbenden c.q. stakeholders van de semipublieke organisatie	18
2.2	Visualisatie van het governancepeelveld in semipublieke context	18
2.3	Normen voor goed intern toezicht	19
2.4	Vier dimensies van intern toezicht	20
2.5	Dimensie één - Relatie tussen de overheid en de raad van commissarissen	20
2.5.1	De relatie tussen de aandeelhouder en de raad van commissarissen	20
2.5.2	De relatie tussen de concessieverlener en de raad van commissarissen	21
2.5.3	De relatie tussen de externe toezichthouder en de raad van commissarissen	21
2.6	Dimensie twee - Relatie tussen het bestuur van de organisatie en de raad van commissarissen	22
2.6.1	Werkgeversrol van de raad van commissarissen	23
2.6.2	Klankbord/adviesrol van de raad van commissarissen	23
2.6.3	Opzichtersrol van de raad van commissarissen	23
2.7	Dimensie drie - Relatie tussen de stakeholders van de onderneming en de raad van commissarissen	29

2.7.1 Verantwoording	29
<hr/>	
2.8 Dimensie vier - Zelfverantwoordelijkheid van de raad van commissarissen	31
2.8.1 Zelforganisatie	33
2.8.2 Zelfontwikkeling	34
2.8.3 Zelfreflectie	35
2.8.4 Zelfverantwoording	35
<hr/>	
2.9 Afsluiting	37
<hr/>	
3. Globale beschrijving van de governance in het semipublieke openbaarvervoersdomein	38
<hr/>	
3.1 Algemene beschrijving van de OV sector	38
3.2 Beschrijving cases	40
3.2.1 Het GVB	40
3.2.2 De HTM	42
3.4.3 De RET	43
<hr/>	
4. Intern toezicht nader beschouwd in de praktijk van de semipublieke gemeentelijke openbaarvervoersbedrijven	44
<hr/>	
4.1 Dimensie één –Relatie tussen de overheid en de van de raad van commissarissen	44
4.1.1 De relatie tussen de aandeelhouder en de raad van commissarissen	44
4.1.2 De relatie tussen de concessieverlener en de raad van commissarissen	46
4.1.3 De relatie tussen de externe toezichthouder en de raad van commissarissen	47
<hr/>	
4.2 Dimensie twee – Relatie tussen de raad van bestuur en de raad van Commisarissen	49
4.2.1 Werkgeversrol van de raad van commissarissen	50
4.2.2 Klankboordrol van de raad van commissarissen	51
4.2.3 Opzichtersrol van de raad van commissarissen	52
<hr/>	
4.3 Dimensie drie – Relatie tussen de stakeholders en de raad van commissarissen	54
4.3.1 Verantwoording	54
<hr/>	
4.4 Dimensie vier - Zelfverantwoordelijkheid van de raad van commissarissen	56
4.4.1 Zelforganisatie	56
4.4.2 Zelfontwikkeling	58
4.4.3 Zelfreflectie	59
4.4.4 Zelfverantwoording	59
<hr/>	
4.5 Afsluiting	60
<hr/>	
5. Raad van commissarissen van verzelfstandigde overheidsdienst – een tijger zonder tanden?	62
<hr/>	
5.1 Conclusies	62

5.2 Aanbevelingen	63
5.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	65
5.4 Methodologische discussie	67

Literatuur	68
Bijlagenbundel	72

Bijlage Operationalisering	72
Bijlage Respondentenoverzicht	78
Bijlage Indicatoren van adequate horizontale verantwoording	79
Bijlage Rechtsvormen semipublieke sector	79
Bijlage Publieke belangen, checks and balances, verantwoordelijkheid	80
Bijlage Bevoegdheden Extern – Intern toezicht	83
Bijlage Principaal agent relatie	83
Bijlage Governancecodes	85
Bijlage Verantwoording	85
Bijlage Bestuursmodellen	86
Bijlage Publieke belangen in een marktsamenleving : deelnemingskader gemeente Rotterdam	88
Bijlage Vragenlijst Compleet	89

1. INLEIDING

Op 12 september 2015 publiceerde de NRC: 'Opstand der commissarissen', een artikel waarin leden van raden van commissarissen hun kritiek uitten op de rol van de aandeelhouder in de staatsdeelnemingen waar de commissarissen intern toezichthouden. Volgens de commissarissen zijn overheidsaandeelhouders dikwijls te veel en te inhoudelijk betrokken bij het besturen van de organisatie waarbij te weinig ruimte wordt gelaten voor de raad van commissarissen om goed invulling te geven aan de functie van intern toezicht. De aandeelhouder zou de rol van de raad van commissarissen binnen een verzelfstandigde dienst niet genoeg respecteren. De commissarissen stellen dat een keuze gemaakt dient te worden: óf de overheid besluit om de verzelfstandiging terug te draaien, een meer publiekrechtelijke rechtsvorm te kiezen voor de organisatie met haar publieke taak, en daarmee de raad van commissarissen op te doeken, óf de overheid kiest ervoor om de organisatie in vennootschapsvorm op afstand aan te sturen als aandeelhouder en opdrachtgever waarbij zij de actieve rol van de raad van commissarissen respecteert. Het Ministerie van Financiën reageert in zijn rol als aandeelhouder met de notie dat het in deze gevallen gaat om semipublieke organisaties met een publiek belang waardoor de betrokkenheid van de overheidsaandeelhouder niet meer dan vanzelfsprekend is.

Het artikel toont het spanningsveld tussen interne toezichthouder enerzijds en overheidsaandeelhouder anderzijds. Een spanningsveld welke sinds de jaren '80 met de komst van verzelfstandigingen en privatiseringen in het publieke domein actueler is geworden (Eerste Kamer, 2012). In de jaren '80 en '90 zijn veel publieke organisaties 'op afstand' van de overheid geplaatst en hebben daarmee in meer of mindere mate bestuurlijke autonomie verkregen (Bovens et al., 2007). Diensten van overheden werden verzelfstandigd en krijgen daarom de benaming 'verzelfstandigde diensten'. De door de verzelfstandiging verkregen autonomie richt zich op vrijheid voor de organisatie in de vormgeving van de bedrijfsvoering tot vrijheid voor de organisatie tot vormgeving van beleid en de te varen koers. Voornamelijk tijdens kabinetsperiode Lubbers I (1982-1986) werden staatbedrijven massaal geprivatiseerd (Kickert, 2000). Men ging uit van de markt als entiteit waarin producten en taken effectiever en efficiënter voortgebracht zouden kunnen worden ten aanzien van de status quo waarin de taken door overheidsdiensten werden voortgebracht (Eerste Kamer, 2012). Daarbij was men in eerste instantie te optimistisch over de verwachte resultaten en onwetend over de gevolgen voor de aansturing van organisaties om publieke belangen te borgen (Eerste Kamer, 2012).

Overheden kunnen op twee manieren taken van zich afstoten, enerzijds door deze te *verzelfstandigen* anderzijds door deze te *privatiseren*. Allereerst zal het verschil tussen deze praktijken worden toegelicht. *Privatisering* heeft betrekking op de 'afstoting van publieke taken' waarmee het daadwerkelijk *verkopen* van een (verzelfstandigde) dienst aan een particulier bedoeld wordt. Denk hierbij aan de verkoop van de energiebedrijven door provincies in de jaren '90, of de verkoop van Afval Verwerkingsbedrijf Rotterdam aan een 'private equity' partij door Gemeente Rotterdam. Als een overheid besluit tot het privatiseren van een dienst stelt zij feitelijk dat het belang van deze dienst géén *publiek belang* is (Gemeente Rotterdam, 2014). Daarmee heeft de overheid vanuit juridisch oogpunt ook geen verantwoordelijkheid (meer) voor de borging van dat belang. *Verzelfstandiging* heeft betrekking op de transformatie van een overheidsdienst tot een zelfstandig opererend bedrijf waarbij de *verantwoordelijkheid* over de uitvoering van publieke taken bij de juridische entiteit van de organisatie wordt belegd. In een verzelfstandigingssituatie blijft de overheid het publieke belang van de organisatie in kwestie erkennen en blijft zij daarmee betrokken bij de borging van dat belang. Met interne verzelfstandiging wordt de toewijzing van verantwoordelijkheid en bevoegdheid aan een agentschap bedoeld. Met toewijzing van bevoegdheid en verantwoordelijkheid aan andere rechtsvormen wordt externe verzelfstandiging bedoeld (Parlement.com, 2015A). Voorbeelden van externe verzelfstandiging is het toewijzen van taken aan publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), zoals het Centraal Bureau voor de Rijvaardigheid en het Kadaster, of rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), zoals ProRail en publieke omroepen. Maar ook aan private rechtspersonen zoals stichtingen, verenigingen en vennootschappen kunnen publieke taken worden toegewezen.

Door de vele verzelfstandigingen in het publieke domein is een grote verscheidenheid van organisaties met publieke taken ontstaan, vaak aangeduid onder de noemer 'semipublieke sector'. Het semipublieke domein kenmerkt zich door een grote variëteit aan organisaties met verschillende rechtspersonen en wettelijke uitzonderingen. Het zijn organisaties die vaak een publiek belang dienen maar opereren in een 'marktachtige' context met behulp van 'marktachtige' c.q. privaatrechtelijke juridische structuren. Door deze vermenging van publieke belangen en de toepassing van 'marktachtige

structuren' spreken Bovens en Twist (2006) van 'vage grenzen' tussen publiek en privaat. In dit onderzoek wordt onderstaande definitie van het semipublieke domein gebruikt.

"De publieke sector bestaat uit de Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, andere openbare lichamen en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. De marktsector is de sector waarin private instelling actief zijn die in hoofdzaak op het maken van winst zijn gericht. Met de semipublieke sector lijkt men een 'mengvorm' te bedoelen: het gaat dan om private rechtspersonen, waarbij sprake is van een bepaalde mate van financiering of inkomsten uit publieke middelen. Meestal is er ook sprake van een wettelijke taak of een publiek belang... De activiteiten daarvan hebben betrekking op zeer uiteenlopende gebieden als onderwijs, zorg, nutsvoorzieningen (energie en water), wonen, openbaar vervoer, welzijn, goede doelen, organisaties die met overheidssubsidie werken, openbare bibliotheken, openbare musea, enzovoort (Commissie Dijkstal, 2007, p12)".

Het aansturingmodel van een verzelfstandigde dienst wijkt op verscheidenen punten af van het aansturingmodel van een overheidsdienst. Drie voor dit onderzoek relevante aspecten worden belicht. Ten eerste werd een rolscheiding tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap van een overheidsdienst beoogd door de verschillende rollen bij verschillende bestuurlijke entiteiten te beleggen (Thiel, 2004). In de situatie van de overheidsdienst kwam het voor dat eenzelfde bestuurder verantwoordelijk was voor zowel de financiering, de beleidsmatige aansturing en de daadwerkelijke uitvoering van de publieke taak. Deze rollen zijn in de verzelfstandigingssituatie idealiter van elkaar gescheiden onder andere om belangenverstrengeling te voorkomen. Vaak is de eigenaarsrol bij een andere politiekbestuurder belegd in de vorm van aandeelhouderschap ten aanzien van het opdrachtgeverschap. Deze rollen kunnen in de praktijk niet altijd van elkaar gescheiden blijven, maar ze leiden hoe dan ook tot verschillende doelstellingen en relaties (Van Thiel, 2004). Ten tweede is de overheid 'op afstand' geplaatst. Kenmerkend van een verzelfstandigingssituatie is dat de directie c.q. het bestuur van de organisatie de eindverantwoordelijkheid draagt over de uitvoering van de publieke taak. De overheid c.q. de politiek bestuurder staat 'op afstand' en oefent via opdrachtgeverschap en via het eigenaarschap indirect invloed uit op de organisatie. De raad van commissarissen of de raad van toezicht werd via deze weg in het semipublieke domein geïntroduceerd als intern toezichtorgaan om toezicht te houden op de eindverantwoordelijke voor het uitvoeren van de publieke taak (Goodijk, 2015). Ten derde is doormiddel van opdrachtgeverschap door toepassing van contractsturing c.q. concessieverlening is een meer zakelijke manier van aansturing beoogd (Van Thiel, 2004). Een van de redenen om te verzelfstandigen was een wens tot meer bedrijfsmatig werken (Kickert, 1998). In een verzelfstandigingssituatie ontstaat zo een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De overheid vervult dikwijls door toepassing van aanbestedingen jegens verzelfstandigde diensten een opdrachtgeversrol. De verzelfstandigde dienst is in zulke gevallen een opdrachtnemer en vervult een opdrachtnemersrol.

Door het op afstand plaatsen van de overheid kreeg toezichthouden een belangrijke rol in het aansturingmodel van de verzelfstandigde organisatie. Doordat de politiekbestuurder niet meer rechtstreeks verantwoordelijk is voor, en daarmee ook niet meer direct aanstuurt, spreekt men van taken die op 'afstand' van de overheid zijn geplaatst. Sommigen spreken van beperking van de ministeriele verantwoordelijkheid (Commissie Dijkstal, 2009). Juist omdat taken op afstand werden uitgevoerd dan wel geheel werden uitbesteed wil de overheid er op toezien dat de publieke belangen in kwestie worden gediend. In Nederland is het houden van toezicht vertaald in het ontnemen/onthouden van bevoegdheid van het bestuur van de organisatie en het toekennen van deze bevoegdheid aan de overheid (Minderman, 2012). Méér onttrekking van bevoegdheid uit de organisatie betekent sterker toezicht door de overheid. Als er meer bevoegdheden worden toegekend aan organen buiten de organisatie is er sprake van verzwaring van de externe afhankelijkheid bij het functioneren van de organisatie en impliceert tevens een grotere medeverantwoordelijkheid van de bevoegdheid-dragende partijen (Minderman, 2012). Er bestaan verschillende vormen van toezicht. Toezicht in het semipublieke domein is op afstand en gelaagd vormgegeven (PwC, 2015), er zijn meerdere entiteiten die toezichtstaken en/of bevoegdheden hebben: de wet schrijft regels voor en schetst de kaders omtrent functioneren in semipublieke context; de minister is systeemverantwoordelijk en houdt systeemtoezicht al dan niet met behulp van een extern toezichthouder: een wettelijk toezichtorgaan of een inspectie (Nederlandse Zorg autoriteit, Inspectie voor Leefomgeving en Transport, Autoriteit Consument en Markt, Commissariaat voor de Media, enzovoorts); er is intern toezicht georganiseerd in de organisaties van de semipublieke sector in de vorm van een raad van toezicht of een raad van commissarissen; ook zijn er toezicht en beheersingssystemen binnen organisaties geïmplementeerd (risk&compliance, planning&control); en is er een rol voor de accountant om toe te zien op het juist (financieel) functioneren van de organisatie.

Uit het voorgaande blijkt dat in een verzelfstandigingssituatie verschillende ‘spelers’ c.q. ‘actoren’ bestaan die allen op hun manier betrokken zijn bij de borging van publieke belangen en het allerminst vanzelfsprekend is dat dit samenspel van actoren goed geschiedt. Daaruit volgt de vraag naar onderzoek over de werking van dit samenspel. Het begrip governance leent zich goed om een samenspel met meerdere actoren te analyseren en te doorgronden (Teisman, 2005; Koppenjan & Klijn, 2004). Er zijn veel verschillende definities van governance in omloop met elk hun specifieke focus. Er worden drie definities genoemd waarna een definitie wordt gekozen die in dit onderzoek verder gehanteerd zal worden.

“In het kort gaat governance over bestuur, intern toezicht en verantwoording” (Goodijk, 2015, p.3). Met deze definitie lijkt Goodijk de schaal van de organisatie te bedoelen, maar de schaal van sec de organisatie is voor dit onderzoek te beperkt aangezien het in een verzelfstandigingssituatie onder andere ook gaat over eigenaarschap en opdrachtgeverschap door actoren ‘buiten de organisatie’.

“Governance gaat om de samenhangende, constructieve verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten die eenzijdige machtsuitoefening door één orgaan (het bestuur) limiteert. De verdeling is idealiter samenhangend in de zin dat de verdeling zorgt voor een op elkaar aansluitend geheel van rechten en plichten. De verdeling is constructief omdat zij een gelegitimeerd en effectief opereren van een organisatie beoogt mogelijk te maken. Het gaat om bevoegdheden, maar wie bevoegd is, is daarmee ook verantwoordelijk. Wie verantwoordelijk is, legt daarover verantwoording af. Daarmee is een definitie gekozen die dicht bij de betekenis van de term ‘goed bestuur’ ligt. Goed bestuur is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezichhouden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden” (Minderman, 2012, p.27).

Minderman (2012) verwijst daarmee naar een definitie van goed bestuur welke het Ministerie van Financiën omschrijft als ‘Good Governance’: *“Good governance is het waarborgen dat de wijze van sturen, beheersen en toezichhouden van een organisatie, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden, gebeurt in onderlinge samenhang, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen en in lijn met de bestuurlijke visie”* (Ministerie van Financiën, 2006, p. 10).

In het kader van de vraagstelling van dit onderzoek (p.10) is een definitie gekozen die helpt om actoren te identificeren die mogelijk relaties hebben met het functioneren van het interne toezichtorgaan van een verzelfstandigde gemeentelijke dienst waarbij gebruik is gemaakt van elementen van de definities van Minderman en het Ministerie van Financiën: governance betreft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het besturen, bekostigen, beheersen en toezichhouden van een organisatie alsmede het verantwoording afleggen aan belanghebbenden over de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van het handelen van de organisatie. Door toepassing van deze definitie wordt de nadruk gelegd op de *actoren* die betrokken zijn bij besturen, beheersen, bekostigen en toezichhouden. In hoofdstuk twee wordt nader ingegaan op de implicaties van de hantering van deze definitie voor dit onderzoek.

Het verschilt per sector en organisatie hoe de governance is geregeld en het is de vraag of de vormgeving van de governance bij verzelfstandigde overheidsdiensten adequaat is vormgegeven. Dat is een omvangrijke vraag waar vele relaties tussen verschillende entiteiten relevant kunnen zijn. Afbakening is noodzakelijk om onderzoek in het kader van een masterstudie bestuurskunde uit te voeren, om die reden zijn twee keuzen gemaakt.

Eenzijds is gekozen om een specifiek element van de governance te selecteren als focus van onderzoek, namelijk de raad van commissarissen of de raad van toezicht, ook wel intern toezicht genoemd. Dit onderzoek beperkt zich tot intern toezicht en juist over het interne toezicht is de afgelopen jaren veel commotie geweest in de politiek en maatschappij (Goodijk, 2015; WRR, 2014; Algemene Rekenkamer, 2014; Halsema, 2013; Minderman, 2012). Intern toezicht heeft ten doel toezicht te houden op het bestuur van organisaties. De RvC is te typeren als een verantwoordingsarrangement gepositioneerd in een semipublieke organisatie teneinde transparantie en publieke verantwoording te verwezenlijken (Schillemans, 2009). Het interne toezicht wordt gezien als schakel tussen de overheidsaandeelhouder en de raad van bestuur. Goed intern toezicht en bestuur in semipublieke organisaties is van essentieel belang voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen alsmede voor het doelmatig functioneren van de organisatie en het maatschappelijk vertrouwen in de overheid (VTW commissie verbetering kwaliteit intern toezicht, 2015). Adequaat vormgeven van toezicht en verantwoording is een essentiële voorwaarde teneinde te spreken over goed bestuur van een semipublieke organisatie (Algemene Rekenkamer, 2005).

Anderzijds is gekozen voor een sub-sector van het semipublieke domein: de semipublieke openbaarvervoersector. Ook in de semipublieke openbaarvervoer sector zijn tal van voorbeelden te noemen (NRC, 2015; Amsterdamse Rekenkamer, 2013; NRC, 2012) waarmee de vraag ontstaat of de governance, in het specifiek het interne toezicht in deze sector, goed is vormgegeven. In de openbaarvervoer sector treffen we private rechtsvormen (structuur vennootschappen c.q. N.V.'s) aan waarbij de overheid de aandelen in bezit heeft (gemeentelijke vervoerbedrijven; Nederlandse Spoorwegen) en rechtspersonen met een wettelijke taak waarvan de overheid een aandeelhoudersrol vervult (ProRail). Ook treffen we private partijen aan die wel een publiek belang dienen maar niet onder de semipublieke sector te rekenen zijn (onder andere: Connexion, Arriva, Veolia). Het overzicht geboden door Dijkstal (2014) diende in dit onderzoek ter bepaling van de categorisering van de organisaties. Met semipublieke bedrijven worden in dit onderzoek uitsluitend organisaties bedoeld waarvan de overheid een aandeelhouderspositie bekleedt ten aanzien van de organisatie. Deze organisaties worden ook wel 'staatsdeelnemingen' of 'gemeentelijke deelnemingen' genoemd (Breeman, Noort, Rutgers, 2008). In het buitenland wordt de term GOE (Government Owned Entities) gebruikt om dit soort organisaties aan te duiden (BICG, 2010). Vijf bedrijven binnen de openbaarvervoersector vallen onder de noemer semipublieke sector, namelijk: NS, ProRail, GVB, HTM en RET. Omwille van de vergelijkbaarheid van cases is besloten om NS en ProRail buiten beschouwing van dit onderzoek te laten. In deze scriptie gaat het om de volgende bedrijven: het gemeentelijk vervoersbedrijf Amsterdam (bekend onder de naam GVB), de Haagse Tram Maatschappij (bekend onder de naam HTM) en Rotterdamse Electricische Tram (bekend onder de naam RET).

1.1 DOELSTELLING

Dit onderzoek wordt uitgevoerd teneinde een bijdrage te leveren aan verbetering van het functioneren van raden van toezicht of raden van commissarissen in de semipublieke openbaarvervoersector en daartoe is de volgende doelstelling geformuleerd:

Dit onderzoek heeft als doel het toetsen van aannames over goed intern toezicht door het afnemen van interviews en het uitvoeren van documentanalyse teneinde aanbevelingen te doen aan de bij de governance betrokken actoren in de semipublieke openbaarvervoersector over de wijze waarop het interne toezicht het beste vormgegeven kan worden.

Niet alleen de commissaris c.q. interne toezichthouder in de semipublieke openbaarvervoersector is adressant van dit onderzoek, ook de overheid in brede zin is doelgroep. De overheid in de rol van aandeelhouder en in de rol van wetgever hebben invloed op het functioneren van het interne toezichtsorgaan en daarmee is het belangrijk om ook hen te adviseren over de wijze waarop zij kunnen bijdragen aan verbetering van de werking van het interne toezicht.

1.2 VRAAGSTELLING

Om aanbevelingen te kunnen geven over de wijze waarop intern toezicht geoptimaliseerd kan worden dient het functioneren van intern toezicht onder de loep genomen te worden. Gezien het samenspel van actoren in de governance-context van verzelfstandigde diensten is het niet enkel relevant om te weten hoe de raad van commissarissen intern functioneert (hoe hij invulling geeft aan zijn zelfverantwoordelijkheid tot functioneren), maar tevens hoe dit interne toezichtsorgaan zich verhoudt tot de overige 'governance-actoren' en hoe dat bijdraagt aan de werking van het interne toezicht van de semipublieke openbaarvervoersbedrijven. Daartoe is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke mogelijkheden bestaan er voor de bij de governance betrokken actoren om de functie van het interne toezicht in het semi publieke openbaarvervoersdomein te versterken?

Intern toezicht is onderdeel van een governancestructuur in een sector waar ook andere actoren betrokken zijn bij de borging van publieke belangen. De vraag is op welke wijzen de bij de governance betrokken actoren (kunnen) bijdragen aan goed functionerend intern toezicht.

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Deelvraag 1: *Wanneer is er sprake van goed intern toezicht in het semipublieke domein?*

Het antwoord op deze vraag is vormgegeven aan de hand van vier dimensies van intern toezicht, te weten:

1. Relatie tussen de RvC en de overheid (aandeelhouder, opdrachtgever, extern toezichthouder);
2. Relatie tussen de RvC en de RvB;
3. Relatie tussen de RvC en de (overige) stakeholders van de onderneming;
4. Zelfverantwoordelijkheid van de RvC.

De eerste drie dimensies behandelen de mogelijke relaties die de RvC met andere actoren heeft, de vierde dimensie gaat over de invulling van de zelfverantwoordelijkheid die de RvC heeft teneinde intern toezicht te praktiseren. Elke dimensie bestaat uit een aantal elementen. Bij elk element wordt uiteengezet op welke wijze kan worden bijgedragen aan goed intern toezicht.

Deelvraag 2: *Hoe is de governance in de praktijk van de drie geselecteerde semipublieke openbaarvervoersbedrijven vormgegeven?*

De beantwoording van deze deelvraag bestaat uit een sector en casusbeschrijving van de drie bedrijven die onderdeel zijn van deze studie, te weten: het GVB, de HTM en de RET. Tevens is in beperkte mate aandacht is voor de historie van de semipublieke openbaarvervoersector.

Deelvraag 3: *In welke mate is er sprake van goed intern toezicht in het semipublieke openbaarvervoersdomein?*

Het antwoord op deze deelvraag behelst een analyse van de data uit documenten en interviews, een confrontatie van wat enerzijds theoretisch en normatief is gesteld en anderzijds in de empirie is aangetroffen.

Deelvraag 4: *Welke lessen kunnen getrokken worden uit de wijze waarop het interne toezicht is vormgegeven in het semipublieke openbaarvervoersdomein?*

De beantwoording van deze deelvraag vormt het sluitstuk van dit onderzoek met advies ter optimalisering van het functioneren van het interne toezicht van semipublieke gemeentelijke openbaarvervoersbedrijven waarbij tevens ruimte wordt benut om te reflecteren op de gehanteerde theorie en de gehanteerde methodologie.

1.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

Semipublieke organisaties besteden publieke middelen om 'public value' te creëren (Moore, 2004): zij dienen een maatschappelijk dan wel publiekelijk belang en het is juist daarom noodzakelijk dat functioneren van deze organisaties op een juiste manier geschied. Slecht functioneren van semipublieke organisaties ondermijnt bovendien het maatschappelijke vertrouwen in de behartiging van publieke belangen door de overheid (WRR, 2013). Toezicht dient te waarborgen dat publieke belangen worden behartigd door de organisaties die publieke taken vervullen (Eerste Kamer, 2012). Het is daarom begrijpelijk om kritisch te zijn over toezicht in het semipublieke domein. Goed intern toezicht is een cruciaal element in het succes van het decentralisatie- en verzelfstandigingsbeleid dat in de jaren '80 en '90 is aangevangen (Minderman, 2012). Opvallend is dat vanuit Den Haag vaak niet de rechtspersoon - het bestuur - maar het intern toezichtorgaan zelf wordt geadresseerd als het gaat om over de organisatie te waken (Minderman, 2012). De minister legt het accent op het verbeteren van het functioneren van intern toezicht. Dit impliceert dat de regering daarmee de autonomie van het bestuur erkent en de nadruk legt op de interne checks and balances van de organisaties (Minderman, 2012). Intern toezichtorganen (raden van toezicht en raden van commissarissen) hebben een beperkt aantal bevoegdheden die nodig zijn voor de functionaliteit van de organisatie, zij dienen te waarborgen dat goede checks and balances binnen de organisatie bestaan. RvT's en RvC's dienen zelf zorg te dragen voor de vormgeving van dit toezicht en hebben daarbij leidraad van governance codes. Dit onderzoek levert inzicht in de vormgeving van intern toezicht in het semipublieke openbaarvervoersdomein en biedt aanknopingspunten voor bij de governance betrokken actoren om het interne toezicht van de organisaties te optimaliseren opdat deze organisaties beter in staat zijn publieke belangen te borgen.

1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

In reeds uitgevoerd onderzoek naar raden van toezicht in het semipublieke domein is in zeer beperkte mate aandacht voor de verzelfstandigde openbaarvervoer sector. Kwink groep (2014) inventariseerde voor het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) de stelsels van extern toezicht, inclusief de OV sector en inclusies de relatie met de RvT/RvC, maar behandelde niet het functioneren van het interne toezichtorgaan zelf. De WRR (2014), WRR (2013), WRR (2013A) onderzocht het toezicht op verzelfstandigde overheidsdiensten in een veranderende marktsamenleving maar bespreekt niet expliciet de gemeentelijkvervoersbedrijven. Goodijk (2015) stelt dat het intern toezichtmodel klakkeloos is overgenomen uit het private domein en dat toen der tijd niet genoeg is nagedacht over de werking van dat model in het semipublieke domein. Hij analyseert redenen van falend toezicht in het semipublieke domein maar heeft daarbij hoofdzakelijk aandacht voor stichtingen en verenigingen (Goodijk, 2015; 2013; 2012). Minderman (2012), Minderman, Goodijk en Van den Berg (2012) en Minderman, Van en Berg, Bikker-Trouwborst, van Marle, Simons, Somers en Spetter (2013) spreken in drie delen 'Waar is de Raad van Toezicht?' uitvoerig over de functie en werking van intern toezicht in het semipublieke domein, maar behandelen niet het interne toezicht in de openbaar vervoer sector. Minderman (2012) geeft een analyse van achtergronden van de RvC en put daarbij uit (inter)nationale literatuur. In Minderman et al (2012) reflecteren specialisten en ervaringsdeskundigen uit 'het veld' - exclusief de openbaarvervoer sector - op de inzichten uit Minderman (2012) en vullen thema's aan. De serie 'Waar is de Raad van toezicht?' (Minderman et al 2012; 2013; Minderman, 2012;) is opgedragen aan de werking van het interne toezicht in stichtingen en sluiten derhalve vennootschappen uit. Aangezien het in de openbaarvervoer sector gaat om structuurvennootschappen zijn deze derhalve uitgesloten in de analyses van Minderman (2012), Minderman et al (2012; 2013). VTW (2009) beschrijft criteria van goed intern toezicht gericht op 'het team en de spelers' en geeft beeld van soft criteria op gebied van Board Dynamics in de woningbouwsector. VTW (2011) geeft een beschrijving van instrumentele aspecten van het toezichthouden door de RvC in de woningbouwsector. VTW (2015) geeft aanbevelingen voor verbetering van intern toezicht op soft en harde aspecten gerelateerd aan de woningbouwsector. Stichting visitaties woningbouw corporaties Nederland (2014) geeft een uitgebreide beschrijving van de methodiek voor toetsing van woningbouwcorporaties onder andere op gebied van governance en toezicht en biedt inzicht in de hantering van indicatoren en beoordelingen van organisaties. Monitoringscommissie corporate governance code (2009) biedt een referentie voor de normering van intern toezicht en een onderbouwing daarvan voor beursgenoteerde ondernemingen in Nederland. De wetenschappelijk bijdrage van dit onderzoek is de toetsing van de houdbaarheid van de inzichten van Goodijk (2015), Minderman (2012), Minderman en anderen (2012; 2013), VTW (2009; 2011; 2015), Stichting Visitaties Woningbouw Corporaties Nederland (2014) en Monitoringscommissie Corporate Governance (2009) in de sector van het openbaarvervoer. Er is nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan waar de inzichten uit deze bronnen zijn getoetst bij semipublieke verzelfstandigde openbaarvervoersbedrijven. Derhalve is dit onderzoek een aanvulling op de reeds beschikbare kennis over de werking van het interne toezicht in het semipublieke domein en draagt het daarmee bij aan de wetenschappelijke discussie over de werking van intern toezicht bij overheidsdeelnemingen in Nederland.

1.5 METHODE VAN ONDERZOEK

Dit onderzoek is opgezet als een kwalitatief onderzoek. De doelstelling van het onderzoek laat zich vertalen naar een toetsing van een set van aannames van goed intern toezicht in de vorm van werkhypothesen. De strekking van de werkhypothesen zijn als volgt: als aan bepaalde normen van toezicht wordt voldaan impliceert dat een versterking van het interne toezicht. Versterking van toezicht draagt bij aan publieke taakvervulling door de organisatie (Minderman, 2013). Dat leidt tot de volgende achterliggende aanname van deze scriptie:

De versterking van toezicht heeft een positief effect op de taakvervulling door semipublieke organisaties.

Om uitspraken te doen over versterking van intern toezicht in de semipublieke openbaarvervoersdomein dient de invulling van de functie van intern toezicht in de praktijk onderzocht te worden aan de hand van een toetsingskader waarbij casestudy als onderzoeksstrategie uitkomst biedt. Een casestudy levert diepgaande data uit empirische objecten waarmee tot inzichten van beleidsmatige of theoretische aard gekomen kan worden (Swanborn, 2008). Met een casestudy is een beoordeling van de functionaliteit van intern toezicht van openbaarvervoersbedrijven mogelijk. In dit onderzoek gekozen voor een meervoudige casestudy. In achtneming de beschikbare tijd, middelen en mogelijkheden is er voor gekozen om

drie cases te bestuderen. De cases zijn bestudeerd met de inzet van: a. gestructureerde interviews; b. semigestructureerde interviews; en c. documentanalyse. De data uit de documentatie en de interviews is geanalyseerd met behulp van codering op basis van het operationaliseringschema zoals te vinden in de bijlage. Doormiddel van operationalisering van vier dimensies van intern toezicht is analyse van de data mogelijk gemaakt. Elementen van de data die niet onder een van de normen van goed intern toezicht te scharen zijn maar wel belangrijk zijn als verklaring voor het functioneren van intern toezicht zijn als zodanig benoemd.

1.6 CASUS SELECTIE

Er is gekozen voor drie vergelijkbare cases, namelijk gemeentelijke vervoersbedrijven in de Randstad. De cases zijn goed vergelijkbaar vanwege de wijze waarop zij aangestuurd worden: concessieverlening door de stadsregio's, aandeelhouderschap door de gemeente, intern toezicht door een RvC, bestuur door een RvB en extern toezicht door een inspectie en een autoriteit. Tevens is het primaire proces van de organisaties vergelijkbaar: leveren van openbaarvervoer voor de regio, al verschilt de omvang (aantal reizigers) per case.



1.7 RESPONDENTENSELECTIE

In vooronderzoek, doormiddel van gesprekken met ervaringsdeskundigen bij Nederlandse Verenigingen van Toezichthouders en bestudering van documentatie, is een verkenning van het fenomeen intern toezicht betracht en zijn aan het fenomeen relevante actoren geïdentificeerd. Voor het totale onderzoek zijn 21 personen gesproken. In het kader van de vraagstelling zijn vijf categorieën respondenten te onderscheiden, zie tabel hieronder. In de tabel is zichtbaar voor elk bedrijf welke respondentcategorie is gesproken. Bij de HTM en de RET is de RvB niet bereid gevonden om deel te nemen aan dit onderzoek, bij het GVB betreft dit de concessieverlener en voor alle cases geldt dat voor de externe toezichthouders niet hebben deelgenomen aan dit onderzoek (de Autoriteit Consument en Markt en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport).

Respondentcategorie	GVB	HTM	RET
Interne toezichthouder/commissaris;	x	x	x
Bestuurder of bestuurssecretaris ;	x	x	
Aandeelhouder;	x	x	x
Externe toezichthouder			
Concessieverlener		x	x

De respondenten van dit onderzoek zijn vertrouwelijkheid geboden bij het afnemen van de interviews en het voeren van de gesprekken. Waar mogelijk zijn de uitspraken van de respondenten geanonimiseerd, mits dit niet noodzakelijk was voor de verklaring van de geldigheid van de normen van goed intern toezicht. Door vertrouwelijkheid aan de respondenten te bieden is de gelegenheid geboden om openhartig over relaties tussen verschillende partijen te spreken. Dat komt de betrouwbaarheid van de uitspraken van de respondenten ten goede. Indien de respondenten zijn geciteerd in dit onderzoek is het citaat vóór de publicatie van dit onderzoek aan de respondent ter goedkeuring voorgelegd. De scores op de indicatoren van intern toezicht zijn naar de organisaties te herleiden, de bespreking van de indicatoren zijn dat in

principe niet. Dat is in de meeste gevallen ook niet noodzakelijk voor de verklaring van de geldigheid van de stellingen. Indien dat wel noodzakelijk is voor de verklaring van de geldigheid van de stelling is herleiding tot respondentcategorie en organisatie betracht mits daarvoor goedkeuring van de respondenten in kwestie is verleend.

1.8 DATAVERZAMELING

Drie methoden zijn ingezet ter verzameling van data, te weten: semigestructureerde interviews, gestructureerde interviews en inhoudsanalyse. Tijdens vooronderzoek, de situatieschets van de governance en tijdens de eerste semigestructureerde interviews is bepaald welke bronnen nodig zijn voor de analyse. In dit onderzoek worden naast interviews de volgende bronnen gebruikt voor de analyse van intern toezicht:

- Jaarverslagen van de organisatie en overige gerelateerde openbare informatie via de website;
- Interne nota's over verzelfstandiging bij gemeenten;
- Statuten van de organisatie;
- Regelementen van de RvC.

Een aantal elementen kunnen via deskresearch worden geïdentificeerd, een aantal elementen of een deel van de indicatoren van elementen kunnen niet aan de hand van deskresearch worden geanalyseerd. In die gevallen is gebruik gemaakt van interviews.

1.10 BETROUWBAARHEID

Dit onderzoek is opgezet met de theorie van Van Thiel (2010) en Swanborn (2008) als richtlijn. Op basis van vooronderzoek zijn primaire en secundaire bronnen geselecteerd, sleutelpersonen op belangrijke plekken in de organisaties en daarbuiten gesproken, en is op die wijze zorg gedragen voor de betrouwbaarheid van de empirische data. De gesprekspartners zijn op basis van relevantie benaderd voor deelname aan dit onderzoek. Respondenten zijn slechts geselecteerd als deze sleutelposities in de onderzochte cases bekleedde of als ervaringsdeskundigen in het veld gelden. Er is gepoogd om triangulatie toe te passen door de data uit de interviews te combineren met data uit documentanalyse om de uitspraken van respondenten te staven en verder te onderbouwen. Zo zijn personen in alle drie de cases gesproken die sleutelposities in de organisaties bekleden als het gaat om toezicht en governance en dat levert per case diverse perspectieven op hetzelfde fenomeen in dezelfde organisatie. Er is gesproken met de interne toezichthouder zelf, een bestuurder of bestuurssecretaris die met de interne toezichthouder van doen heeft, de aandeelhouder van de organisatie en de concessieverlener die allen een relatie hebben met de RvC. De betrouwbaarheid van de uitspraken van de respondenten ter bepaling van de score op intern toezicht kan door intra-casevergelijking worden gewaarborgd. De betrouwbaarheid van uitspraken van respondenten ter bepaling van de geldigheid van de normen van intern toezicht kan worden gewaarborgd door alle uitspraken van alle respondenten te vergelijken. Daarnaast zijn de uitspraken van de respondenten te vergelijken met data uit documentanalyse. Jaarverslagen bieden een goede bron voor de formele verantwoording en (beleids)nota's bieden beleidsmatige onderbouwing op bijvoorbeeld de visie op aandeelhouderschap. De procesgang van dit onderzoek is tevens gemonitord en begeleid door medeonderzoekers, de begeleidende docent en de begeleidende manager binnen de stageorganisatie.

1.11 VALIDITEIT

De geldigheid van de metingen is gewaarborgd door bij de operationalisering van de variabelen de professionele richtlijnen van Berg (2009) en Swanborn (2008) te gebruiken. De methodologie van Berg (2009) is gebruikt om goed kwalitatief onderzoek te waarborgen. De methodologie van Swanborn (2008) is gebruikt om een goede case studie op te zetten. In de interviews zijn tevens controle vragen gesteld om de validiteit van de uitspraken van de respondenten te checken. Door op drie niveaus sleutelpersonen te spreken kunnen de uitspraken van individuele respondenten gerelativeerd en genuanceerd worden. Ook hier komt het principe van triangulatie goed tot zijn recht en daardoor kan vertekening van de resultaten worden tegengegaan. Ook zijn transcripten van de interviews uitgewerkt om interpretatiefouten van de data uit interviews te voorkomen.

1.12 LEESWIJZER

Hoofdstuk twee trapt af met een beschrijving van de bij de governance betrokken actoren. Vervolgens is in hoofdstuk twee een beschrijving gegeven van de vier dimensies die intern toezicht kenmerken. Daarmee wordt een definiëring van de functie van intern toezicht beoogd. Daarbij zijn een set van werkhypotheseën c.q. normen van intern toezicht geformuleerd om de functie van intern toezicht in de praktijk van drie cases te onderzoeken. Dit is een theoretisch hoofdstuk dat uitmond in een beschrijving van intern toezicht aan de hand van vier kenmerkende dimensies, te weten:

1. Relatie RvC- Overheid;
2. Relatie RvC- RvB;
3. Relatie RvC – andere belanghebbenden;
4. Zelfverantwoordelijkheid.

Aan de hand van de vier dimensies zijn in hoofdstuk twee mogelijke assumpties van goed intern toezicht geformuleerd. De assumpties zijn als werkhypotheseën ingezet ter analysering van de empirie. De werkhypotheseën zijn uitgewerkt in een operationaliseringschema welke is opgenomen als bijlage van dit onderzoek. Hoofdstuk drie is empirisch van aard en levert een situatiebeschrijving van de feitelijke vormgeving van de governance in het semipublieke openbaarvervoersdomein aan de hand van documentatiedata en interviewdata waarbij in het specifiek aandacht is voor de drie organisaties die als cases dienen voor dit onderzoek. Hoofdstuk vier is gewijd aan de analyse van het semipublieke openbaarvervoersdomein op de vier bovengenoemde dimensies. Hoofdstuk vijf sluit af met een conclusie en aanbevelingen ter optimalisering van intern toezicht in het domein van het openbaarvervoer waarbij tevens ruimte is benut voor reflectie op de gehanteerde theorie en methodologie.

2. GOED INTERN TOEZICHT IN HET SEMIPUBLIEKE DOMEIN

In dit hoofdstuk is een theoretisch raamwerk geconstrueerd waarmee de functie van intern toezicht op vier dimensies kan worden geduid in de praktijk van het semipublieke openbaarvervoersdomein. In het theoretisch raamwerk zijn verschillende relaties tussen het interne toezicht orgaan en andere actoren beschreven. De selectie van deze actoren komt voort uit de gehanteerde definitie van governance.

2.1 GOVERNANCE ACTOREN

In de inleiding is bepaald dat onder governance wordt verstaan: ‘Governance betreft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het besturen, bekostigen, beheersen en toezichhouden van een organisatie alsmede het verantwoording afleggen aan belanghebbenden over de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van het handelen van de organisatie’.

Aan de hand van de definitie kunnen een aantal belangrijke bij de governance betrokken actoren worden geïdentificeerd door na te gaan welke actoren zich bezighouden met besturen, bekostigen, beheersen en toezichhouden van een organisatie en het afleggen van verantwoording aan belanghebbenden. Dat zijn er velen. Als bijvoorbeeld wordt nagegaan welke actoren betrokken zijn bij het bekostigen van de organisatie dan kan beredeneerd worden dat de burger als belastingbetaler de uiteindelijke bekostiger - en dus eigenaar - van de semipublieke organisatie is, een redenering die ook Halsema (2013) volgt. Hoewel voor deze redenering wat te zeggen valt wordt in dit onderzoek op basis van een meer direct verband tussen een actor en de vijf kenmerkende begrippen van governance identificatie van de bij de governance betrokken actoren beoogd. De raad van bestuur is de meest belangrijke partij van de semipublieke organisatie die gaat over het besturen van de organisatie. De raad van commissarissen en de extern toezichthouder in de vorm van een autoriteit of een inspectie zijn de aangewezen actoren die gaan over het toezichhouden op de organisatie. De aandeelhouder kan gezien worden als de meest voor de hand liggende partij die de organisatie bekostigt, maar ook de concessieverlener kan als zodanig geïdentificeerd worden. De raad van bestuur en de concessieverlener zijn de aangewezen partijen die gaan over het beheersen van de organisatie en de raad van commissarissen en de raad van bestuur geven invulling aan verantwoording aan belanghebbenden van de onderneming.

Er zijn nog vele gradaties c.q. subactoren te identificeren die betrokken zijn bij de vijf kenmerkende aspecten van governance waarbij geldt dat hoe meer van deze elementen in het governancemodel worden opgenomen, hoe betrouwbaarder en hoe dichter bij de werkelijkheid dat model zal zijn om uitspraken te doen over het functioneren van intern toezicht. Isolatie van verbanden tussen geselecteerde entiteiten in een geheel van relaties tussen entiteiten is een versimpeling welke de onderzoeker enerzijds in staat stelt om met beperkte beschikbaarheid van middelen fenomenen te onderzoeken, maar anderzijds afbreuk doet aan de betrouwbaarheid van uitspraken over de werking van fenomenen in dat geheel van relaties. Deze wijze van versimpeling door uitsluiting geeft een minder betrouwbaar model en een minder goede indruk van de werkelijkheid ten aanzien van een onderzoekssituatie waarin een model wordt gehanteerd waarin alle verbanden tussen entiteiten wordt opgenomen. Om pragmatische redenen wordt hier gekozen voor de selectie van de belangrijkste entiteiten c.q. actoren waarmee naar verwachting de werking van governance voldoende kan worden verklaard. Op deze aanname zal in het slothoofdstuk worden gereflecteerd.

Resumerend een overzicht van de geselecteerde partijen:

- De raad van bestuur;
- De raad van commissarissen;
- De aandeelhouder;
- De opdrachtgever;
- De externe toezichthouders;
- De belanghebbenden van de semipublieke instelling.

Deze kernactoren van de governance van semipublieke instellingen worden in het hiernavolgende besproken.

2.1.1 DE RAAD VAN BESTUUR (RVB)

De raad van bestuur (hierna: RvB) zijn de statutair directeurs van de organisatie die belast zijn met de verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van de organisatie. De statutaire directeurs zijn eindverantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie. Als in deze scriptie de term 'bestuur van de organisatie' wordt gebruikt wordt bedoeld op de raad van bestuur van de organisatie. De RvB bestaat dikwijls uit de algemeen directeur (CEO) en de financiële directeur (CFO) (Monitoringscommissie corporate governance, 2015). Meestal zijn er ook nog andere directeurs in een organisatie, zoals een HR directeur (CHRO) of een Operations directeur (COO) of een directeur verantwoordelijk voor de informatie technologie in de organisatie (CIO) enzovoorts. Deze directeurs maken in de regel geen deel uit van de RvB, maar het komt voor dat de RvB ook uit deze 'vakinhoudelijke' directeurs bestaat. In de statuten van de organisatie wordt bepaald wie zitting hebben in de RvB. Het totaal aan directeurs en eindverantwoordelijke managers wordt ook wel het management team (MT). Dit MT moet niet verward worden met de RvB. De RvC heeft een formele relatie met de RvB in termen van beoordelen, adviesgeven en controleren. Het MT is niet direct betrokken in deze relatie. Het kan voorkomen dat er contact is tussen leden van het MT en de RvC, maar niet in de zin dat de RvC deze MTleden beoordelen, adviesgeven of controleren in formele zin.

2.1.2 DE RAAD VAN COMMISSARISSEN (RVC) OF RAAD VAN TOEZICHT (RVT)

Het concept van de interne toezichthouder in het semipublieke domein heeft zijn intrede gedaan ten tijden van de decentralisatie- en privatiseringsgolf in de jaren 80 en 90 (Minderman, 2012). Het model is oorspronkelijk afkomstig uit de private sector en bedoeld voor beursgenoteerde vennootschappen (Minderman, 2012). Een definitie van het interne toezichtorgaan ontbreekt in de meeste statuten en governancecodes waarin vaak wordt volstaan met een verzameling van bevoegdheden die aan het interne toezichtorgaan is toegekend (Minderman, 2013). Goodijk (2015) stelt dat een tekst in het wetboek voor intern toezichthouders in het semipublieke domein ontbreekt en dat soms wordt verwezen naar de wettekst bedoeld voor de RvC's in het private domein als het gaat om de taakopvatting van intern toezichthouders in het semipublieke domein welke luidt:

"De Raad van Commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming" (2:274 BW).

Het is echter niet wenselijk dat interne toezichthouders in het semipublieke domein zich uitsluitend focussen op het belang van de vennootschap. Zij dienen, net als de bestuurders, ook naar het maatschappelijke dan wel publieke belang en het belang van de betrokken stakeholders te kijken. Legitimiteit en het bestaansrecht c.q. de 'license to operate' worden immers ultimo bepaald door de stakeholders van de organisatie (Goodijk, 2015).

De raad van commissarissen moet gezien worden als het interne toezichtsorgaan van de verzelfstandigde semipublieke instelling die namens de aandeelhouder toezicht houdt op de raad van bestuur. Hij is daarbij onafhankelijk, dat wil zeggen dat hij zonder 'last of ruggenspraak' zijn taken kan uitvoeren. Belangenverstrengeling is uit den boze. De RvC heeft een gedeelte van de beslissingsbevoegdheden van de organisatie teneinde toezicht te houden op de raad van bestuur. De RvC beoordeelt bij besluiten of de RvB een juiste afweging heeft gemaakt, de risico's van bepaalde keuzen goed heeft ingeschat en geeft daarna een goed- dan wel afkeuring (Minderman, 2012). De raad van commissarissen dient er op toe te zien dat het orgaan met de macht in de organisatie – het bestuur – de goede dingen doet, dat het bestuur op een juiste manier invulling geeft aan het vervullen van het publiek belang waartoe de organisatie is opgericht. De raad van commissarissen dient als tegenmacht voor het (statutaire)bestuur van de organisatie om waarborgen te bieden voor goede uitvoering van publieke taken. Zij roept daartoe de raad van bestuur van de organisatie ter verantwoording over de wijze waarop invulling is gegeven aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die door de politieke principaal aan dat bestuur zijn toegewezen. De RvC heeft zelf de verantwoordelijkheid om tegemoet te komen aan deze missie.

2.1.3 DE AANDEELHOUDER VAN DE SEMIPUBLIEKE ORGANISATIE

De aandeelhouder is eigenaar van de semipublieke onderneming. De aandeelhouder heeft onder andere de taak om de RvB en de RvC ter verantwoording te roepen over de naleving van de governancecode (Monitoringscommissie corporate governance, 2015). Kenmerkend van aandeelhouderschap in het semipublieke domein is dat de overheid in de rol van aandeelhouder vaak veel zeggenschap over de verzelfstandigde organisatie behoudt. In sommige sectoren van het publieke domein is er geen aandeelhouder (onderwijs, woningbouw) omdat er bij een stichting of vereniging daar bij wet geen mogelijkheid toe bestaat. Dit onderzoek gaat over gemeentelijke vervoersbedrijven, dit zijn privaatrechtelijke organisaties met een publieke taak waarbij het aandeelhouderschap (in meerderheid volledig) is belegd bij de overheid.

2.1.4 DE EXTERNE TOEZICHTHOUDERS

Externe toezichthouder zijn rechtspersonen die bij wet een bepaalde toezichttaak hebben toegewezen gekregen die zij namens de minister uitvoeren. Vaak in de vorm van een zelfstandig toezichtorgaan of een inspectie. In het semipublieke domein houden externe toezichthouders toezicht op de naleving van sectorspecifieke wetten, zoals de mediawet, de zorgwet of de woningwet. In veel gevallen betreft het toezicht op de juistheid van informatieverstrekking naar belanghebbenden. In geval van de Nederlandse Zorg autoriteit (NZa) gaat dit bijvoorbeeld over prijzen van zorg, polissen en prestaties. In sectoren waar gewerkt wordt met marktwerking en geconstateerd wordt dat marktwerking faalt, of dat de overgang naar marktwerking niet soepel verloopt, heeft een sectoraal toezichtsorgaan de taak om eerlijke prijzen vast te stellen. Sommige sectorale toezichthouders kunnen ook financiële steun aan de semipublieke instellingen onder toezicht verlenen (Algemene Rekenkamer, 2015). Een externe toezichthouder verhoudt zich tot de semipublieke organisatie met een mandaat van de politieke principaal (Schillemans, 2009). Met andere woorden, indirect is de externe toezichthouder hiërarchisch bovengeschied aan de semipublieke organisatie. De toezichthouder is middels zijn gemandateerde bevoegdheden in staat om bepaalde handelingen van de semipublieke instelling af te dwingen.

2.1.4 DE OPDRACHTGEVER

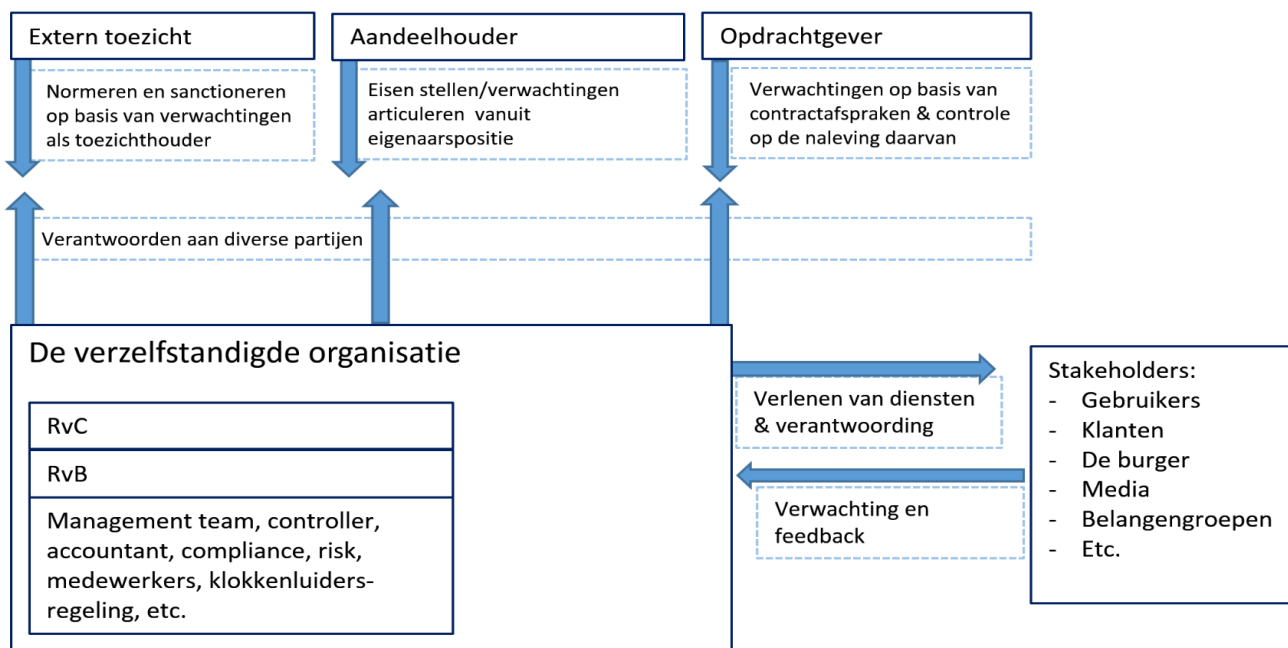
In het semipublieke domein kan sprake zijn van een concessieverlener die optreedt als opdrachtgever van de organisatie. De concessieverlener stelt eisen aan de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taken die zij toewijst aan de publieke instelling. Daarbij gaat het in geval van de openbaarvervoersector bijvoorbeeld over de frequentie van ritten en punctualiteit. Het betreffen veelal eisen aan het primaire proces, en de concessieverlener houdt in die zin ook toezicht op de onderneming.

2.1.5 DE BELANGHEBBENDEN C.Q. STAKEHOLDERS VAN DE SEMIPUBLIEKE ORGANISATIE

De belanghebbenden zijn die partijen die direct of indirect een belang hebben bij het goed functioneren van de organisatie. Deze belanghebbenden worden vaak *stakeholders* genoemd. In het semipublieke domein in totaliteit gaat het bijvoorbeeld in het algemeen om gebruikers en klanten van de organisatie (leerlingen, ouders, studenten, huurders, bezoekers, patiënten). In het domein van het openbaarvervoer betreft het bijvoorbeeld de reiziger en goederenvervoerder. Daarnaast zijn er ook interne stakeholders zoals medewerkers en andere externe stakeholders.

2.2 VISUALISATIE VAN HET GOVERNANCESPEELVELD IN SEMIPUBLIEKE CONTEXT

De visualisatie van de betrokkenheid van governanceactoren op de volgende pagina laat zien dat 'de overheid' (extern toezicht, aandeelhouder, opdrachtgever,) op verschillende wijzen betrokken is bij de semipublieke organisatie. De actoren vervullen elk een andere rol ten aanzien van de semipublieke organisatie en hebben verschillende bevoegdheden.



2.3 NORMEN VOOR GOED INTERN TOEZICHT

“Goed toezicht is toezicht dat bij de organisatie past. Toezicht is erg contextafhankelijk (Minderman, 2015)”.

Minderman (2015) stelt dat goed toezicht rekening houdt met de context van de organisatie. Deze stelling impliceert dat voor de bepaling van de juistheid van intern toezicht in de openbaarvervoersector idealiter een vergelijking gemaakt wordt tussen de context van de organisatie en de wijze waarop die context vertaald is in de strategie van de RvC vervolgens in de strategie van de onderneming en ten slotte in de wijze waarop de RvC haar toezichtsrollen invult (Minderman, 2015). Het is niet mogelijk om binnen het bestek van dit onderzoek een dergelijke beoordeling te maken. Überhaupt is het als ‘outsider’ lastig om een dergelijk oordeel te vellen onder andere omdat veel informatie niet publiekelijk beschikbaar en lastig objectiveerbaar is. Wat wel een mogelijkheid is teneinde intern toezicht te beoordelen is het stellen van eisen op gebied van ‘stelselvragen’, waarbij de onderzoeker zich terdege bewust is van het feit dat context essentieel is (Minderman, 2015). Daarmee worden ‘metavragen’ bedoeld, zoals:


- Heeft de RvC een plan bestaande uit een x aantal elementen? In tegenstelling tot: ‘ wat is de inhoud van het plan en past dat op het functioneren van de organisatie in haar context?
- Reflecteert de RvC op het eigen functioneren op bepaalde aspecten? In tegenstelling tot: op welke wijze reflecteert de RvC over welke elementen en zijn die relevant gezien het functioneren van de organisatie in haar context?
- Is de RvC bezig met de code en verantwoordt hij daarover in het jaarverslag? In tegenstelling tot: past de wijze van verantwoording over de code op het functioneren van de organisatie in haar context?
- Hanteert de RvC een profiel? In plaats van: wordt een passend profiel gehanteerd?
- Hanteert de RvC een visie op toezicht? In plaats van: past de gehanteerde visie op de context van de organisatie?

In deze scriptie worden dergelijke ‘metanormen’ als uitgangspunt van goed intern toezicht gepositioneerd. Dit onderzoek focust dus niet op de feitelijke match tussen het functioneren van de organisatie in haar context in relatie tot de invulling van het interne toezichtsorgaan, maar op de (rand)voorwaardelijkheden daartoe. Er worden enerzijds criteria geformuleerd op ‘harde’ aspecten en anderzijds criteria op ‘softe’ aspecten waarmee respectievelijk hulpmiddelen c.q. instrumenten voor de RvC en gedragskenmerken van de RvC worden bedoeld die op ‘metaniveau’ indicatoren zijn van goed intern toezicht.

2.4 VIER DIMENSIES VAN INTERN TOEZICHT

Minderman (2012) benadert het functioneren van raden van toezicht in het semipublieke domein aan de hand van drie relatiecategorieën en het thema zelfverantwoordelijkheid. Deze vier elementen worden in deze scriptie als dimensies van intern toezicht gehanteerd om het onderwerp analytisch benaderbaar te maken. De dimensies worden als volgt behandeld:

- **Relatie tussen de overheid (aandeelhouder, concessieverlener, externe toezichthouder) en de raad van commissarissen;**
- **Relatie tussen de raad van bestuur en de raad van commissarissen;**
- **Relatie tussen de stakeholders en de raad van commissarissen;**
- **Zelfverantwoordelijkheid van de raad van commissarissen.**

De eerste drie dimensies betreffen de relaties van de RvC met actoren binnen en buiten de organisatie. Met het thema zelfverantwoordelijkheid wordt duidelijk op welke punten de RvC zich moet organiseren teneinde aan haar verantwoordelijkheden op gebied van de drie relaties tegemoet te komen. In de paragrafen hieronder (2.5 tot 2.9) worden achtereenvolgens de vier dimensies van intern toezicht behandeld. Werkhypothese zijn genummerd in de lopende tekst schuin én dikgedrukt opgenomen en aangeduid met het volgende bullet symbool: '  '.

2.5 DIMENSIE ÉÉN - RELATIE TUSSEN DE OVERHEID EN DE RAAD VAN COMMISSARISSSEN

Bevoegdheden zijn verspreid over verschillende organen zowel binnen als buiten de organisatie. Allocatie van bevoegdheden buiten de semipublieke organisatie betreft meestal toekenning van bevoegdheden aan de overheid (Minderman, 2011). Als besluiten buiten de rechtspersoon worden bevestigd, betekent dat versterking van de afhankelijkheid van de overheid en dus een verkleining van de rol van de RvC. Als het bestuur zelf geen besluiten neemt, dan kan de RvC op deze besluiten – door de externe partij – geen toezicht houden. In dat geval moeten rechtspersonen en overheid samenwerken om tot functioneren van de organisatie te komen (Minderman, 2011).

2.5.1 DE RELATIE TUSSEN DE AANDEELHOUDER EN DE RAAD VAN COMMISSARISSSEN

Een goede verhouding tussen RvC en aandeelhouders kan worden samengevat met het begrip: *Actief aandeelhouderschap*. Dit houdt in dat de aandeelhouder het bestuur en de RvC ter verantwoording roept over de wijze waarop is omgegaan met de governance code die van toepassing is op de onderneming (Monitorings Commissie Corporate Governance, 2015). Het is aan de RvC om zorgvuldig en uitgebreid verantwoording af te leggen in het jaarverslag indien wordt afgeweken van de normen zoals gesteld in de code (Monitorings Commissie Corporate Governance code, 2015). Indien de aandeelhouder de RvC en de RvB scherp houdt doormiddel van dit 'actief aandeelhouderschap' vergroot zij daarmee de kans dat de principes en best practices door de organisatie zullen worden geïmplementeerd. De scherpere focus op naleving van de code als gevolg van een actief aandeelhouderschap heeft naar verwachting een positief effect op het functioneren van de organisatie. Deze verwachting volgt logisch uit het bestaansfeit van de in omloop zijnde governancecodes en hun algemeen erkende belang. Goede onderlinge verhoudingen tussen de aandeelhouder en de RvC door het voeren van een constructieve en continue dialoog is essentieel (Monitoringscommissie Corporate Governance, 2015).

- ❖ **1. Als de aandeelhouder de RvC aanspreekt op de naleving van de governance code dan resulteert dat in een RvC waarin het belang van naleving wordt erkend**

2.5.2 DE RELATIE TUSSEN DE CONCESSIEVERLENER EN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

Voor de RvC is het van belang om interactie te hebben met de concessieverlener omdat hij dan op de hoogte is van de belangen en verwachtingen van de concessieverlener en de visie op het functioneren van de organisatie kent. Eén a twee jaarlijks contact tussen de RvC en de concessieverlener over de verwachtingen en belangen ten aanzien van de performance van de organisatie levert de RvC een extern beeld van de organisatie op die hij nodig heeft ten aanzien van de rollen die hij vervult naar de RvB.

- ❖ **2. Als er tweejaarlijks contact bestaat tussen RvC en de concessieverlener dan stelt dat de RvC in staat om informatie over de belangen en verwachtingen van de concessieverlener in te winnen die hij nodig heeft bij het vervullen van de drie rollen ten aanzien van de RvB.**

2.5.3 DE RELATIE TUSSEN DE EXTERNE TOEZICHTHOUDER EN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

In de verschillende sectoren in het semipublieke domein wordt in de governancecodes anders aangekeken tegen de relatie RvC ten aanzien van de overheid (Minderman, 2012). De RvC kan zich op twee extreme wijzen opstellen:

1. *“De RvC neemt kennis van de normen van de overheid en laat de instelling daarop toetsen door daartoe ingerichte externe toezichthouders. De rol van de RvC is dan deze processen van normering en toetsing te monitoren en , in het geval dat er een negatief oordeel opduikt, als klankbord voor het bestuur op te treden bij de zoektocht naar oplossingen. In deze variant laat de RvC het toezicht aan de overheid en richt zich op de aspecten die daarbuiten vallen (onderleunen van de bedrijfsvoering, klokkenluiders, intern systeem en externe relaties voor zo ver die worden geraakt door de bevoegdheid van de inspecteurs). Men zou kunnen zeggen dat dit een vorm van subsidiair toezicht is: alleen daar toezicht houden waar geen anderen zijn.*
2. *De RvC aanvaardt de normen van de overheid als de zijne, en wellicht zelfs als minimum criteria, vertaalt deze in samenspraak met het bestuur naar lokale normen en houdt actief toezicht op de naleving ervan. In deze rol tracht de RvC feitelijk het externe toezicht het gras voor de voeten weg te maaien door te zorgen dat de organisatie altijd zal voldoen aan de eisen. In deze variant absorbeert de RvC (al dan niet tandenknarsend) de normering van de overheid en maakt die deel uit van zijn eigen normering van integraal toezicht. Deze variant zou men de absorptievariant kunnen noemen.*

Deze twee varianten vormen de uitersten op een spectrum van vairanten: aan de ene kant wordt het toezicht gesplitst en aan de andere kant wordt het samengevoegd. Aan de ene kant is er sprake van een integraal toezicht, aan de andere kant van een gefragmenteerd toezicht. Alle genoemde governancecodes lijken de absorptievariant te kiezen: de RvC wordt verondersteld een integraal en zo breed mogelijk toezicht te houden en daarmee daadwerkelijk sparringpartner voor het bestuur te zijn” (Minderman, 2012, p. 72).

Bron van de verhouding RvC – RvB: structuur vennootschap

- Benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders;
- Goedkeuring van bepaalde categorieën van bestuursbesluiten;
- Uitgifte en verkrijging van aandelen;
- Medewerking aan uitgifte certificaten op naam van aandelen;
- Aanvragen of intrekken van notering op de beurs;
- Aangaan of verbreken van duurzame samenwerkingsrelaties;
- Nemen van deelnemingen van minimaal 25% van het vermogen van de vennootschap;
- Voorstel tot wijziging van de statuten;
- Voorstel tot ontbinding van de vennootschap;
- Aangifte van faillissement of aanvraag surseance van betaling;
- Ontslag van een aanmerking aantal medewerkers van de vennootschap en werkmaatschappijen;
- Voorstel tot vermindering van geplaatst aandelen kapitaal.

Minderman (2012) stelt daarmee dat contact tussen intern en extern toezicht op regelmatige basis een logisch gevolg is van deze opvatting van intern toezicht. Overleg betekent in dat kader geen beoordeling van de RvC maar een informatie-uitwisseling over de wijze waarop er goed toezicht gehouden kan worden, wat effectieve manieren zijn en de identificatie van knelpunten waar de belangen van de toezichthouders die van de onderneming tegenstaan. Het kan ook gaan om onnodige bureaucratie tegen te gaan. Het gaat er niet om wat de inspectie vindt van de RvC (doet de RvC het wel goed?), maar hoe de gezamenlijke toezichtverantwoordelijkheid het beste kan worden ingevuld. Een gezamenlijke toezichtverantwoordelijkheid betekent geen gedeelde toezichtsverantwoordelijkheid. Het vraagstuk hierbij is in hoeverre de RvC de rol van regisseur van toezicht kan en wil vervullen in de praktijk van het toezicht en in hoeverre hier dialoog met de overheid over plaatsheeft.

- ❖ **3. Als er twejaarlijks contact bestaat tussen RvC en de extern toezichthouder dan stelt dat de RvC in staat om informatie over de belangen en verwachtingen van de concessieverlener in te winnen die hij nodig heeft bij het identificeren van knelpunten en effectieve manieren van toezichthouden**

2.6 DIMENSIE TWEE - RELATIE TUSSEN HET BESTUUR VAN DE ORGANISATIE EN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

“De essentie van het houden van toezicht is het kritisch waarnemen en beoordelen van de manier waarop de bestuurder bestuurd. En dat moet gebeuren zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. De bestuurder zal daadwerkelijk moeten besturen: hij is eigenaar van het beleid van de organisatie en is daar ook verantwoordelijk voor. Hij moet die verantwoordelijkheid ook nemen, zonder de toezichthouder op zijn stoel te trekken” (Van den Heuvel en Derks, 2011).

De relatie tussen de RvC en het bestuur van de semipublieke organisatie is een cruciaal onderdeel van het functioneren van de raad van toezicht. De belangrijkste zaken omtrent strategie, bedrijfsvoering, stakeholders, risico's en kwaliteit worden besproken. Ook de maatschappelijke context van de organisatie is wezenlijk onderdeel van de discussie tussen de RvC en de RvB. Het gehele bestuur van de organisatie dient onder toezicht te staan, al dan niet 'op afstand' (Minderman, 2012). Minderman stelt echter dat een opsomming van verantwoordelijkheden en bevoegdheden geen duidelijk beeld schetsen van hoe 'goed toezicht' er uit ziet en dat het tevens niet 'de werkelijke verhouding' tussen bestuur en RvC benadert (Minderman, 2012). Daarom wordt in de praktijk vaak gewerkt met rollen en rolopvattingen.

Rollen van de raad van commissarissen

Er zijn veel verschillende begrippen over rollen en taken van de raad in omloop bij theoretici (zie bijvoorbeeld Minderman en anderen, 2012A, p120), hier is gekozen is om drie veel voorkomende rollen te selecteren en te hanteren bij de analyse van de functionaliteit van intern toezicht in de geselecteerde cases, te weten:

- I. De **werkgeversrol** ten aanzien van de raad van bestuur;
- II. De **adviesrol** ten aanzien van de raad van bestuur, ook wel klankbordrol of strategische rol genoemd;
- III. De **opzichtersrol** ten aanzien van de raad van bestuur, ook wel toezichthoudende rol.

De idee is dat de commissaris de drie rollen die hij heeft duidelijk weet te onderscheiden en alle drie adequaat invult. Dat is soms lastig omdat de kenmerken van de ene rol de vereisten van de andere rol belemmeren (Goodijk, 2011). Bij de opzichtersrol gaat de RvC diepgaand in op de beheersmatige aspecten van de bedrijfsvoering en kijkt de raad 'naar binnen'. Tegelijkertijd dient de raad ook strategische sparringpartner te zijn en kijkt de raad buiten de organisatie. Hoe de rol van 'inward looking en internal control' te combineren met 'outward looking' en strategische oriëntatie? Hoe een meer actieve en richtinggevendende rol te spelen zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten? Hoe betrokken te zijn en gelijktijdig onafhankelijkheid te garanderen? (Goodijk, 2011). VTW (2011) stelt dat bewustzijn van de commissaris van het bestaan van de drie rollen een vereiste is om de rollen voldoende gescheiden te houden en adequaat in te vullen.

- ❖ **4. Als de RvC de drie interne toezichtrollen uitvoert dan draagt dat bij aan het goed functioneren van het interne toezicht**

Hierna worden de rollen van de RvC jegens de RvB achtereenvolgens besproken.

2.6.1 WERKGEVERSROL VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

Een belangrijke rol van de RvC is die van de werkgever: het beoordelen, benoemen en ontslaan van bestuurders. De RvC vervult geen werkgeversrol naar andere werknemers in de organisatie, maar enkel over leden van de raad van bestuur van de semipublieke organisatie. In governancecodes wordt niet expliciet gesproken over werkgeverschap jegens de RvB, maar meer over bevoegdheden voor het ontslaan, schorsen, het verlenen van decharge, vaststellen van een maatschappelijk passende beloning, contractduur, rechtpositie en andere arbeidsvoorwaarden van de individuele leden van het bestuur van de organisatie. Dat zijn echter wel activiteiten die onder werkgeverschap geschaard kunnen worden (Minderman, 2012). De RvC bespreekt jaarlijks het functioneren van het bestuur. De werkgeversrol impliceert een hiërarchische relatie tussen bestuur en toezicht. Een vraagstuk bij werkgeverschap door de RvC is de uitdaging om enerzijds het broodnodige vertrouwen te schenken aan het bestuur en anderzijds zeer kritisch te zijn in de werkgeversrol (Minderman et al, 2013). Minderman (2012) ziet de werkgeversrol als sluitstuk voor de toezichttaak, een sanctionerende bevoegdheid, en daarmee essentieel voor het functioneren van toezicht binnen de organisatie. De RvC hanteert daarbij een beoordelingen- en beloningenbeleid dat met de bestuurders is besproken en vastgelegd. Idealiter worden bestuurders jaarlijks afzonderlijk beoordeeld door de RvC alvorens de gehele RvB beoordeeld wordt. Voor elke bestuurder wordt een dossier bijgehouden met afspraken aan de hand van de beoordelingen. De RvB wordt geselecteerd, beoordeeld en beloond met oog op het ontwikkelingsstadium in relatie tot de strategie van de organisatie. Door goede invulling van de werkgeversrol wordt het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming gediend c.q. het werkgeversbeleid dient gericht te zijn op lange termijn waarde creatie (Monitoringscommissie corporate governancecode, 2015). Goed werkgeverschap is een essentiële pijler voor een goed functionerende RvB.

- ❖ **5. Als de RvC zijn werkgeversrol dan leidt dat tot een goed functioneren van het bestuur de semipublieke organisatie**

2.6.2 KLANKBOORD/ADVIESROL VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

De RvC vervult naast de rol van werkgever en opzichter ook de rol van adviseur c.q. klankbord. Hij fungeert in die rol als (strategisch) adviseur van de RvB. Daarbij dient hij expliciet aandacht te besteden aan de randvoorwaarden waarmee deze adviesrol jegens de RvB goed tot zijn recht kan komen. Naast de controlerende rol dient ook de adviesrol voldoende aandacht te krijgen, dat is echter een probleem bij veel RvC's (Minderman, 2012). Daarbij is het essentieel dat de RvC niet 'op de stoel van de bestuurder gaat zitten'. Zij dient het bestuur van advies te voorzien, niet het stuurwiel van de bestuurder over te nemen. De RvC dient aansluiting bij de sparringsbehoefte van de RvB te betrachten. Het is belangrijk te vergewissen dat de RvB het advies van de RvC op prijs stelt. In de rol van adviseur dient de RvC toe te zien op de strategische alignment van de organisatie, waarmee wordt bedoeld dat de organisatie de doelen na streeft die raken aan de maatschappelijke opgave van de organisatie (Parie & Vlug, 2011; VTW, 2009).

- ❖ **6. Als de RvC fungeert als klankbord dan leidt dat tot alignment van de strategische doelstelling van de onderneming en de maatschappelijke opgave van de organisatie**

2.6.3 OPZICHTERSROL VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

In deze rol controleert de RvC de RvB over het gevoerde beleid en de plannen voor de toekomst. Deze rol van de RvB is uitgebreid in de zin dat er veel 'hardware matige' aspecten te identificeren zijn, daarover meer bij het toetsings- en toezichtkader. In de opzichtersrol is de RvC afhankelijk van informatie die zij al dan niet verkrijgt van het bestuur van de organisatie. Toezichthouden bestaat uit het inwinnen van informatie, de beoordelingen daarvan binnen heldere kaders en eventueel naar aanleiding van de beoordeling een interventie door de RvC (Parie & Vlug, 2011; Algemene rekenkamer, 2009). Informatievoorziening is daarmee een cruciaal element van goed intern toezicht, immers: zonder de juiste informatie kunnen toezichthouders hun werk niet goed doen. Het gaat er ook om wat de toezichthouders vervolgens met die informatie doen, maar in eerste instantie dienen ze tijdig de juiste informatie te verkrijgen om strategische besluiten van het bestuur te toetsen, te beoordelen hoe en welke doelen zijn gerealiseerd en wat de maatschappelijke waarde van het functioneren van de organisatie is.

Het beoordelen van de organisatie geschied aan de hand van de informatie die de toezichthouder tot zijn beschikking heeft. Die informatie is veelal afkomstig van het bestuur van de organisatie. De documentatie is vaak geaggregeerde informatie, dat wil zeggen dat de informatie is bewerkt, geselecteerd en gepresenteerd op basis van strategische overwegingen. Om een goed beeld te krijgen is de RvC tevens genoodzaakt andere bronnen dan het bestuur aan te boren om informatie over het functioneren van de organisatie te verkrijgen. Bijvoorbeeld door bij stakeholder te rade te gaan. De informatie komt niet als vanzelf op de commissaris af, hij moet daarnaar op zoek. Veel toezicht beperkt zich tot een soort van interne boekhouding, terwijl een allround toezicht vereist is om goed zicht te hebben op het functioneren van de organisatie (Minderman, 2012). Bij de invulling van de opzichtersrol van de RvC zijn de volgende elementen van belang:

- **Gedrag van de opzichter**
- **Instrumentarium van de opzichter, verdeeld in Toezichtkader en Toetsingskader**

GEDRAG VAN DE OPZICHTER

Eenzijds is op gebied van gedrag een criterium van goed toezicht te formuleren. Van de RvC wordt een alerte houding verwacht tot het verkrijgen van de informatie die zij nodig acht aan de hand van een duidelijk beeld van de informatie die nodig is voor het invullen van haar toezichthoudende rol. Daarvoor dient zij de stakeholders te kennen en kan zij het best regelmatig contact onderhouden (eens a tweemaal per jaar) met de OR, de MT leden, de Controller en de accountant om te bepalen wat er leeft in de organisatie. De RvC dient het tevens belangrijk te vinden wat er leeft bij externe belanghouders, daarover meer in de tekst bij de 3^{de} dimensie.

- ❖ **7. Als de RvC tweejaarlijks contact onderhoudt met de OR, de MT leden, de Controller en de accountant om te bepalen wat er leeft in de organisatie dan draagt de RvC voldoende zorg voor een onafhankelijke informatievoorziening**

INSTRUMENTARIUM VAN DE OPZICHTER

Anderzijds heeft de RvC bij het invulling van zijn opzichtersrol twee hulpmiddelen, zogenaamde 'hardware' die ze kan inzetten om de opzichtersrol goed invulling te geven te weten: het toetsingskader en het toezichtkader. Het is belangrijk te vermelden dat spelregels en kaders belangrijk zijn, maar slechts als een hulpmiddel gezien dienen te worden. Het gaat niet op rigide volgen van de regels, maar om het realiseren van de doelstellingen van de maatschappelijke onderneming (Parie & Vlug, 2012). Toch zijn kaders noodzakelijk en daarom opgenomen als criterium van goed toezichthouden. Ook hier geldt: het gaat in deze thesis niet om de inhoud van de kaders, maar over het feit of ze er zijn en wat de RvC er mee doet. Het **toezichtkader** gaat over de regels van het besturen van de organisatie. Het **toetsingskader** gaat over de 'inhoud', - al dan niet gegageerde - informatie over het primaire proces, planning en control elementen, het beleid van de organisatie en dergelijke aspecten.

INSTRUMENTARIUM VAN DE OPZICHTER 1 - TOEZICHTKADER

In een toezichtkader wordt bepaald waarover besluiten worden genomen en hoe de besluitvorming daartoe dient te verlopen. Dit zijn als het ware de regels van het spel van besturen. Die regels worden doorgaans vastgelegd in documenten. Vanzelfsprekend zijn er statuten, maar het komt vaak voor dat niet alle belangrijke zaken zijn vastgelegd in documenten. Parie en Vlug (2011) stellen dat het bepaald geen overbodige bureaucratie is om een actuele en accurate 'governancebundel' te hebben. Daarmee bedoelen zij een *'complete set met documenten die betrekking hebben op het toezicht'* (p.11). Doorgaans liggen deze documenten in een la, maar desalniettemin zijn deze essentieel in geval van noodzaak en dan moet de inhoud correct zijn. Sommige zaken zijn extern vastgelegd in wetgeving en richtlijnen en worden aangeduid met het externe toezichtkader waarmee wordt aangegeven dat de RvC daar geen invloed op kan uitoefenen. Het externe deel van het toezichtkader betreft de wetgeving die geldig is voor de onderneming. Dat zijn vanzelfsprekend alle algemene wetgeving zoals de milieuwetgeving en dergelijken, maar ook de verplichte elementen uit de governancecodes en specifieke wetten gerelateerd aan een sector (Parie & Vlug, 2011). De interne elementen van een toezichtkader zijn omvangrijk en worden hierna opgesomd. Parie & Vlug (2011) noemen elementen die onder het interne toezichtkader vallen, te weten:

- Governance codes
- De statuten
- Bestuursstatuur of bestuursreglement
- Profielschets van de raad van commissarissen
- Reglementen van de raad van commissarissen
- Commissies

Governancecode

Denken over verbetering van toezicht gaat vaak over verscherping en verbetering van het handelen van toezichthouders. Daarom is het logisch dat juist de governance code onderdeel is van een toezichtkader. Parie & Vlug (2011) hebben het over governancecode woningbouwcorporaties, maar bij gemeentelijke vervoersbedrijven wordt de corporategovernancecode gehanteerd. Deze corporate governance code behoort onderdeel te zijn van het toezichtkader. Het is de vraag of een sectorspecifieke code toegevoegde waarde kan hebben voor de commissarissen van de semipublieke openbaarvervoersbedrijven gezien er in de rest van het semipublieke domein ook sectorspecifieke governancecodes in omloop zijn.

De statuten

In de statuten van de organisatie wordt doorgaans geregeld wanneer bij besluitvorming de goedkeuring van de RvC nodig is betreffende: de vaststelling van de begroting; de vaststelling en wijziging van beleidsplannen; de uitgifte van schuldbewijzen; aangaan, wijzigen of verbreken van samenwerkingen; statutenwijzigingen, fusie, splitsing; ontbinding; aangifte faillissement of verzoek surseance van betaling; het doen van uitgaven boven een limiet die jaarlijks door de RvC wordt vastgesteld. De organisatie moet in staat zijn om adequaat te reageren op ontwikkelingen en de statuten moeten het bestuur daartoe in staat stellen. Daarom wordt het aanbevolen om de commissaris bij indiensttreding de statuten te laten inzien en de statuten gezamenlijk periodiek tegen het licht te houden (Parie & Vlug, 2011).

Bestuursstatuut of bestuursreglement

Een bestuursstatuut regelt hoe bestuurt wordt in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuur en de RvB. Het statuut wordt vastgesteld door de RvC maar in samenspraak met c.q. overleg met het bestuur. Parie & Vlug (2011) noemen het bestuursstatuut de communicerende vaten tussen RvB en de RvC omdat daarmee duidelijk wordt waar de grenzen van de bevoegdheden zijn. In de regel is te stellen dat hoe minder in het statuut is geregeld, hoe meer in de reglementen zal zijn bepaald. In het algemeen worden de volgende zaken in een bestuursstatuut of reglement geregeld: *Taken verantwoordelijkheden en werkwijze van het bestuur; De verhoudingen tussen de bestuurders indien er meerdere bestuurders zijn; De wijze waarop binnen het bestuur de besluitvorming plaatsvindt en de wijze waarop wordt gehandeld indien besluitvorming Stokt, bijvoorbeeld indien niet tot een meerderheid van stemmen gekomen kan worden (de zgn. escalatieparagraaf); De positie, rol en taken van de voorzitter van het bestuur ingeval sprake is van een meerhoofdig bestuur; Hoe benoeming en aftreden zijn geregeld; Hoe wordt voorzien bij kortdurende ontstentenis van het bestuur; De informatievoorziening aan de raad van commissarissen* (Parie & Vlug, 2011, p. 18).

Profielschets van raad van commissarissen

In het verleden werden commissarissen veelal uit eigen kring verworven, het bekende 'old boys network', die tijd is volgens Parie & Vlug (2011), Goodijk (2011) en Minderman (2012) voorbij. Tegenwoordig wordt ingezet op kwaliteit en onafhankelijkheid van de leden van de RvC. Het van groot belang om telkens bij de werving van nieuwe leden, bij een vacature of herbenoeming, te beoordelen of de raad bestaat uit de personen met de juiste kwaliteiten, de juiste ervaringen en de juiste persoonlijke competenties. De idee is dat de personen in de raad elkaar aanvullen en dat het team als geheel past op de opgaven die de organisatie de komende jaren dient te voltrekken (Parie & Vlug, 2011), en daarbij geven zij de volgende aandachtspunten mee:

- De Raad bestaat uit generalisten (naast een inhoudelijke achtergrond) die in totaliteit een multidisciplinair team vormen;
- Zij moeten in staat zijn om een collegiaal gesprek met elkander te voeren en duidelijk het onderscheid tussen besturen en toezichthouden te kunnen duiden;
- Zowel uit het bedrijfsleven afkomstig als uit de non-profit sector;
- Binding voelen met de samenleving c.q. maatschappelijke affiniteit en in het bijzonder met de sector waarin zij actief zijn;
- Geen belangenverstrengeling;

In ieder geval dienen de volgende basis eisen aan een profielschets gesteld te worden:

- *“De basiseisen die gesteld worden aan elke commissaris, zoals het niveau van denken, de bereidheid om zich voldoende in te zetten en commitment aan de doelstellingen van de woningcorporatie;*
- *de kennis en ervaring die aanwezig moeten zijn binnen de raad van commissarissen waarbij het gaat om de verschillende kennis- en ervaringsgebieden en steeds gebruikelijker de wens om een bepaalde mate van diversificatie te hebben;*
- *de gewenste kennis, vaardigheden en competenties van de voorzitter (Parie & Vlug, 2011, p.19).*

Volgens Parie & Vlug (2011) wordt het belang van een profielschets vaak onderschat. Het duidelijk hanteren van een profiel kan bij werving en selectie voorkomen dat een kandidaat wordt verkozen omdat men ‘onder de indruk is van zijn of haar kunnen’ ondanks het feit dat de kandidaat niet de juiste kwaliteiten toevoegt aan het team. Idealiter bestaat het team uit personen die elkaars basisstijlen aanvullen en compenseren, de zes basisstijlen zijn: 1. visionair en reflectief; 2. standvastig en gericht op koershouden; 3. een toetser; 4. een analyticus; 5. een bruggenbouwer; 6. een waakschuwer.

Reglement van raad van commissarissen

In een reglement van RvC wordt geregeld wat niet in de statuten is geregeld en wat wenselijk wordt geacht in de formele benadering van voorschriften en naleving van de RvC in zijn rol naar de onderneming. De reglementen worden in de regel gezamenlijk met de RvB opgesteld en vastgesteld door de RvC. De reglementen bevatten meestal elementen betreffende: *“Informatieverstrekking; Benoeming, renummeratie, schorsing en ontslag; Profiel en verkiezing van de RvC; Taken en bevoegdheden van de RvC – mogelijke toevoeging van hetgeen niet in de statuten is geregeld; Onverenigbaarheden – in aanvulling op de statuten wordt hiermee geregeld hoe wordt omgegaan met belangenverstrengeling; Benoeming van de RvC leden – procedures, bijzondere voordracht bepalingen bijvoorbeeld door de OR; Aftreden leden van de RvC – regels voor rooster van aftreden; Schorsing en ontslag leden RvC – procedures; Vergaderingen en besluitvorming – procedures die de wijze van vergaderen en besluiten regelen; Het belang van zelfreflectie en de wijze waarop deze dient te worden uitgevoerd; Goedkeuringsbepalingen – hoe gehandeld dient te worden in besluitvorming in geval van rechtshandelingen van de onderneming in gevallen van nood; Commissies – bepaling en regeling van commissies; Externe accountant – hoe en hoe lang (duur) er met dezelfde accountant gewerkt wordt; Overleg met derden, zoals de OR, klanten/reizigers/gebruikers organisaties, andere gremia binnen of buiten de organisatie – hiermee wordt geregeld hoe en of de RvC met andere actoren (Parie en Vlug gebruiken de term ‘gremia’) interactie heeft al dan niet in aanwezigheid van het bestuur; Vergoedingen van de RvC – naast het algemene beleid kan in het specifiek worden beschreven hoe wordt omgegaan met uitbetaling van honorarium aan een BV van een commissaris; Aansprakelijkheid van leden van de RvC – waarin geregeld wordt hoe een eventuele verzekering en inzake eventuele consequenties in geval de verzekering niet uitkeert”* (Parie & Vlug, 2011, p. 21). De overweging om zaken in een statuut te regelen is het feit dat statuten meer waarborg bieden voor de langere termijn, maar het statuut is wel veel minder makkelijk aan te passen dan een reglement. Een reglement kan bij veranderende inzichten gemakkelijk worden aangepast, maar biedt minder waarborgen voor de langere termijn.

Commissies

Om de opzichtersrol van de RvC goed in te vullen worden er vaak commissies in het leven geroepen om expliciet aandacht te geven aan specifieke aandachtsgebieden. Dat is nodig omdat het toezichtwerk moeilijker en tijdrovender is geworden ten opzichte van het verleden, in de woningbouwsector is een antwoord daarop het instellen van commissies die zich bezig houden met onderdelen van het werk van de RvC. In essentie gaat het niet over welke commissies actief zijn maar aan welke zaken in welke mate aandacht wordt besteed. Toch geeft het bestaan van commissies een indicatie van de professionaliteit waarmee de RvC haar toezicht vormgeeft (Parie & Vlug, 2011). Commissies die veel voorkomen:

- Renumeratiecommissie – beoordeling en beloningenbeleid voor de RvB;
- Audit Commissie – financieel technische commissie;
- Commissie Corporate governance – werkt de governance van de organisatie nog naar behoren, en is zij up to date met de laatste inzichten?;
- Strategie commissie - lange termijn strategische aspecten;
- Kwaliteitscommissie - kwaliteitsbeleid en kwaliteitswaarborging voor gebruikers dienst;
- Werving en selectie commissie – herbenoeming zittende en selectie nieuwe commissarissen.

Minderman (2015) stelt dat het instellen van commissies inherent versplintering van de RvC inhoudt. De voorzitters van de Audit en de Kwaliteitscommissie hebben hun eigen netwerk binnen de organisatie (bepaalde personen zijn wel gesprekspartner voor de een, maar niet voor de andere commissaris) hoe meer commissies je in het leven roept hoe meer versplintering er bestaat. Het is van belang dat goed wordt teruggekoppeld aan de RvC wat er besproken is in de commissies opdat ook de andere leden die niet in de betreffende commissie deelnemen op de hoogte zijn van inhoudelijke discussies van de commissie en uitkomsten daarvan. VTW (2011) benadrukt bijvoorbeeld dat financiële stukken die besproken zijn in de audit committee geen hamerstuk voor de RvC dient te worden. Daar bedoelen ze mee dat het onwenselijk is dat leden van de RvC zich terughoudend opstellen en volledig vertrouwen op de expertise van de overige RvC leden. In principe is een besluit gedragen door de voltallige RvC, al dan niet op basis van unanimiteit, en behoort ieder RvC lid een gedegen oordeel te kunnen vellen over zaken die de onderneming aangaan, tevens als het zaken betreft die geen directe relatie hebben met de expertise van de RvC leden (VTW, 2011). Het instellen van commissies helpt de RvC om haar serieuze en veeleisende taak professioneel aan te pakken, maar het is essentieel dat de gehele RvC op de hoogte is van de zaken die binnen de commissies besproken worden. Het moet mogelijk zijn voor andere RvC leden om bijeenkomsten van commissies bij te wonen en vragen te stellen. Er zijn twee type commissies. Commissies waaraan taken toevertrouwd zijn waarbij de intentie is dat het werk niet nog eens overgedaan wordt door de voltallige RvC, zoals bij de werving en selectiecommissie. Er zijn ook voorbereidingscommissies. Deze voorbereidingscommissies bieden de RvC de mogelijkheid om dieper en uitgebreid informatie te beoordelen en andere bronnen van informatie dan het bestuur te gebruiken door personen uit te nodigen voor de vergaderingen zoals (interne) specialisten. Er dient een goede balans te zijn tussen zaken die besproken worden in de commissies en in de voltallige raad (Parie & Vlug, 2011). In commissiereglementen is beschreven hoe de werkwijze is van de commissie welke taken de commissie heeft en welke leden van de RvC deelnemen aan de vergaderingen van de commissie.

INSTRUMENTARIUM VAN DE OPZICHTER 2 - TOETSINGKADER

Het toetsingskader beschrijft inhoudelijk de wijze waarop toezicht kan bijdrage aan het houden van de maatschappelijke koers en continuïteit van de onderneming. Dit betreft als het ware de strategie van het besturen en geeft aan wanneer een besluit wel of niet dient te worden vastgesteld c.q. goedgekeurd. Uitgaande van de definitie van toezicht zoals eerder geformuleerd onder 'toezicht' – zie pagina 23 -, moeten eisen en normen van te voren worden geformuleerd teneinde te bepalen of een zaak of handeling aan deze eisen voldoet (Parie & Vlug, 2011). *Het initiatief en de primaire verantwoordelijkheid om deze eisen of normen te formuleren, ligt bij het bestuur omdat het bestuur belast is met het besturen van de toegelaten instelling. In de praktijk betekenen dit dat het bestuur het toetsingskader vaststelt en de RvC het toetsingskader goedkeurt. Dit beperkt de speelruimte van de raad maar geeft duidelijkheid binnen de bestuurlijke verhoudingen. In de praktijk zullen aan onderdelen van het toetsingskader werkconferenties van de RvC worden gewijd waaraan het bestuur en management deelnemen. Voor het te ontwikkelen toetsingskader heeft dat geen formele status*

maar het kan bijzonder waardevol zijn. Het toetsingskader bepaalt voor het bestuur de inhoudelijke grenzen waarbinnen wordt bestuurd. In principe verantwoord de bestuurder zijn besluiten achteraf, maar daarmee is niet gezegd dat buiten het toetsingskader kan worden gegaan. Binnen de bevoegdheden is sprake van verantwoording achteraf, bij besluiten die buiten de bevoegdheden liggen is er voorafgaande goedkeuring nodig (Parie & Vlug, 2011, p.25). De auteurs noemen een aantal documenten waarbij het belangrijk is dat de commissaris en de bestuurder het eens zijn over de inhoud. Daarvan is het visie en of missie document essentieel omdat deze de positionering van de organisatie weergeeft en alle andere documenten daarmee een logisch geheel dienen te vormen. Het visiedocument is essentieel voor de organisatie en voor de vormgeving van het interne toezicht. De visie en de missie van de organisatie dienen goed doordacht en passend te zijn op de context van de organisatie. In de visie draagt de onderneming uit welke maatschappelijke opdracht zij wenst te vervullen. In de missie expliciteert de organisatie wat zij daarvoor plan te doen in de komende jaren. Wat wilt de onderneming realiseren teneinde de visie te bewerkstelligen? Vaak is de missie verwoord in een (pakkende) statement. Als een commissaris het fundamenteel oneens is met de visie en missie van de organisatie en hij daarin niet gesteund wordt door de overige RvC leden noch RvB leden, hij niet deze mening geeft om een inhoudelijke discussie aan te zetten, maar het meent, zich fundamenteel tegen de missie en de visie van de organisatie positioneert, in dat geval zou de commissaris beter de raad kunnen verlaten. Naast de visie noemen Parie & Vlug (2011) het ondernemingsplan. Dat is een strategische notie van de onderneming. In een ondernemingsplan wordt vastgelegd wat de ambities zijn van de organisatie, in welke periode bepaalde doelen behaald dienen te worden, op welke manier en met welke middelen dat dient te geschieden. Soms worden strategie en ondernemingsplan door elkaar gebruik, soms wordt onderscheid gemaakt. In geval dat onderscheid wordt gemaakt refereert men in het ondernemingsplan de vaak naar de wat meer praktische kant van doelbereiking en in de strategische notie naar de doelstelling zelf. Overige documenten die onderdeel zouden moeten zijn van een toetsingskader (zie voor een volledige beschrijving : Parie & Vlug, 2011):

- Strategisch voorraadbeleid; Meerjareninvesteringsplan; Jaarplan; Prestatieafspraken gemeenten; Belanghoudersoverzicht;

Beheersingskaders die onderdeel zijn van een toetsingskader:

- Financiële kaders; Meerjarenbegroting; Liquiditeitsbegroting; Investeringsstatuut; Treasury- en financieringsstatuut; Risicobeheersingssysteem; Kwaliteitsbeleid; Integriteitscode; Klokkenluidersregeling; Organisatie en formatieplan; strategisch human resourcesbeleid

OPZICHTERSROL - OVERKOEPELENDE BESCHOUWING

De opzichtersrol is veel omvattend. De algehele strekking van een eis aan goed toezicht op dit element van de 2^{de} dimensie van intern toezicht is de idee van volledigheid. Indien de RvC zich zo volledig mogelijk richt op de aspecten van de hardware van de opzichtersrol hoe vollediger het beeld van de status van de organisatie is met betrekking op het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de semipublieke organisatie. Met andere woorden: de hardware zou gevisualiseerd kunnen worden als een dashboard, een paneel met alle parameters van de organisatie en de score op de parameters. Het dashboard geeft de status van de organisatie weer, hoe meer elementen op het dashboard worden weergegeven hoe beter het zicht is op de performance en de mogelijkheid tot eventueel noodzakelijke interventie door de RvB of de RvC.

- ❖ **8. Als de RvC aandacht besteedt aan het volledige toezicht of toetsingskader, met de daarbij voorgeschreven wijze van contact met de relevante stakeholders, dan is de organisatie in control**

De kaders helpen bij het vormgeven van intern toezicht en bestuur, ze zijn noodzakelijk, maar de essentie van toezicht is niet de verzameling en toepassing van de 'hardwarematige kaders' op zichzelf. Het gaat over de kwaliteit daarvan en de professionaliteit waarmee die kaders in de bestuurspraktijk gebruikt worden. De beste waarborg voor een hoge kwaliteit van de kaders en de professionaliteit waarmee die gehanteerd worden is de kwaliteit van het bestuur. Daar ligt de grootste verantwoordelijkheid van de RvC: zorgdragen voor hoge kwaliteit bestuurders. Een goed bestuur is de basisvoorwaarde voor het goed functioneren van de organisatie (Parie & Vlug, 2011). Werkgeverschap van de RvC dient zorg te dragen voor een goed bestuur.

2.7 DIMENSIE DRIE - RELATIE TUSSEN DE STAKEHOLDERS VAN DE ONDERNEMING EN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

“De Raad van Commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de organisatie en staat daarbij het bestuur met raad terzijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met de aan haar verbonden onderneming” (artikel 2:274 van het Burgerlijk Wetboek). Niet alleen de relatie tussen de Raad van Commissarissen en overheid en de relatie tussen de RvC en het bestuur geven de taken en verantwoordelijkheden van interne toezichthouders weer, ook andere ‘actoren’ bepalen de bestuurlijke positie van de RvC en zijn subject van de Checks and Balance functie. Deze actoren zijn daarmee van essentieel belang voor de interne toezichthouder (Minderman, 2012). Peij (2011) stelt aan de hand van bovenstaand citaat uit het burgerlijk wetboek dat stakeholders onlosmakend verbonden zijn aan de onderneming. Besluitvorming van de organisatie heeft impact op communities buiten de onderneming. De context van de organisatie en de daar bijhorende ‘stakeholders’ zijn derhalve sterk verbonden met het bestaan van de organisatie. Het feit dat stakeholders of belanghebbenden onlosmakend verbonden zijn met de onderneming impliceert dat bestuurders de belangen van alle stakeholders moeten wegen alvorens tot een besluit te komen en dat de RvT/RvC moet vaststellen of het bestuur de belangen goed heeft meegewogen (Peij, 2011). Welke stakeholders betrokken zijn hangt af van het type organisatie en de sector waarin de organisatie zich bevindt. Mede door de (positieve en negatieve) invloed die stakeholders potentieel hebben op de bedrijfsvoering van de organisatie is het voor de organisatie relevant om rekening te houden met stakeholders. De invloed van aandeelhouders en belanghebbenden op (private en maatschappelijke) organisaties is in de afgelopen jaren toegenomen (Peij, 2011). Externe partijen hebben meer invloed gekregen op de bedrijfsstrategie en dat vraagt om meer betrokkenheid en professionaliteit van bestuurders en toezichthouders en vestigt de aandacht op het belang van dialoog tussen toezichthouder, bestuur, aandeelhouder en belanghebbenden. *“Toezicht door commissarissen kan worden gezien als een instrument waarmee het gedrag van bestuurders kan worden beïnvloed. Dit toezicht ziet onder meer toe op de wijze waarop het bestuur van de onderneming omgaat met de belangen van stakeholders”* (Peij, 2011, p75-76).

2.7.1 VERANTWOORDING

Een dialoog tussen de RvC en de stakeholders binnen het werkgebied van de organisatie draagt bij aan het besef van de RvC over het perspectief van deze actoren. Voor het bestuur van de semipublieke organisatie is het van wezenlijk belang om de stakeholders in de maatschappelijke context van de organisatie te betrekken bij de vorming van beleid. Een jaarlijkse contextanalyse of stakeholderanalyse met aansluitende dialogen kunnen de organisatie helpen om haar maatschappelijke doelstelling scherp te houden (Minderman, 2012).

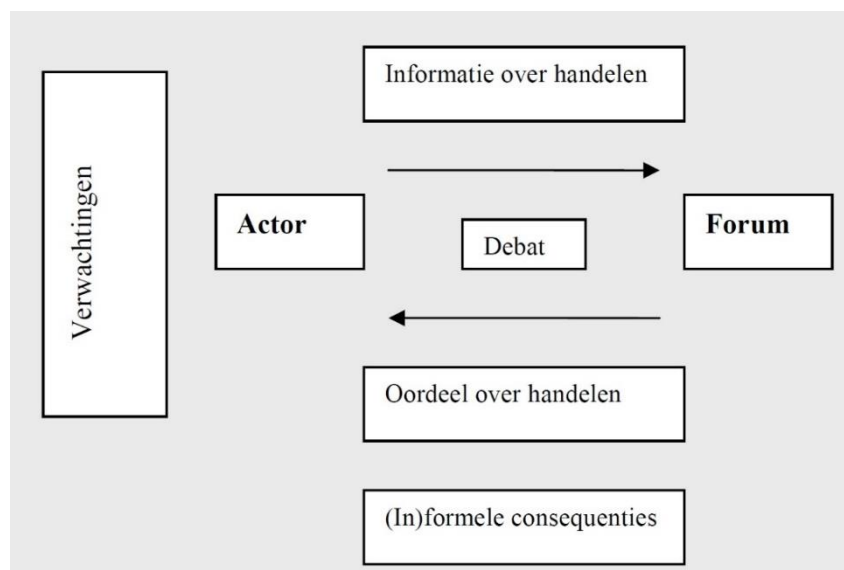
“Ook de RMO heeft hieromtrent een duidelijk standpunt: Toezichthouders kunnen een grotere rol spelen in het versterken van de relatie met de achterban door zich niet alleen intern maar ook extern te oriënteren. Horizontale stakeholders hoeven niet perse vertegenwoordigd te zijn in raden van toezicht, maar ze moeten daar wel op het netvlies staan. Dat kan via directe gesprekken met cliënten/klanten, al blijft kritische distantie nodig” (Minderman, 2012, p. 86).

Onderdeel van de dialoog is de verantwoording aan stakeholders. Dit wordt ook wel horizontale verantwoording genoemd. Wat wordt verstaan onder verantwoording?

“Semipublieke organisaties verantwoorden zich in de praktijk aan diverse partijen, bijvoorbeeld aan democratische principalen, semi- zelfstandige toezichthouders, rekenkamers, de nationale ombudsman, de mondige burger en kritische journalisten. Brede publieke verantwoording is daarom tot zekere hoogte een feit. Doorgaans wordt verantwoording gedefinieerd als een communicatierelatie tussen een handelende persoon of instantie (een ‘actor’) en een beoordelende persoon of instantie (een ‘forum’) waarbij de actor zich verplicht voelt of verplicht is om het forum inzicht te geven in zijn handelen (in de ruimste zin van het woord) en dit indien nodig toe te lichten en te rechtvaardigen. Het gaat daarbij over bepaalde handelingen waaraan bepaalde verwachtingen zijn gekoppeld en waarvoor bepaalde randvoorwaarden gelden. De actor geeft inzicht in zijn gedrag, geeft er een verklaring voor en verdedigt zich zo nodig tegen aantijgingen. Het forum bevraagt de actor, neemt kritisch kennis van diens handelingsverslag, stelt mogelijk aanvullende vragen en verwoordt eventueel verwijten. Het forum beoordeelt zo het handelen van de actor hetgeen formele of informele consequenties kan

hebben voor de actor. Bij een positief oordeel horen positieve consequenties zoals beloningen. Vaak echter gaat het bij verantwoording om negatieve consequenties, om sancties. De significante ander tot wie de actor zich richt kan een persoon, groep of organisatie zijn. Ook kan het forum van metafysische aard zijn, zoals God, de natuur of het eigen geweten. Verantwoording is doorgaans retrospectief en gericht op gedane zaken. Prospectieve verantwoording over voorgenomen plannen is echter ook mogelijk. De kern is steeds dat het gedrag van de actor centraal staat en dat het forum daarover oordeelt tegen een achtergrond van potentiële (vermoede of waarschijnlijke) consequenties” (Schillemans, 2009, p. 60-62).

Schematisch is het concept van verantwoording weer te geven zoals in Schema1 wordt gedemonstreerd. De pijlen in Schema1 geven de informatierichting van de communicatie aan tussen het forum en de actor – semipublieke instelling -. De actor verleent informatie over het handelen aan het forum, en het forum oordeelt over het handelen van de actor. Daarbij heeft het oordeel (in)formele consequenties. Verwachtingen vormen de basis van verantwoording. Verantwoording kan verplicht zijn of vrijwillig. Sancties kunnen zwaar zijn of licht. In het minimale geval kan een forum via *shaming and naming* een oordeel vellen over de organisatie waarmee de reputatie van de organisatie kan worden aangetast. In het andere geval kan het forum zwaar sanctioneren soms zelf met liquidatie van de organisatie als gevolg. Sancties worden in de praktijk nauwelijks toegepast door fora, onder meer omdat de inzet ervan ook tot consequenties voor het forum leidt (strategisch gedrag van de actor). Het zet tevens de relatie tussen de actor en het forum onder druk, wat door Schillemans als belangrijkste reden gezien wordt voor fora om af te zien van sancties. Het gaat er omdat het enkel het bestaan van de sancties met de mogelijkheid tot inzet daarvan een sturende werking op het gedrag van actoren heeft (Schillemans, 2009). Het bestaan van een verantwoordingsarrangement an sich is reden voor de organisatie om zijn handelen aan te passen.



Schema1: concept van verantwoording (Schillemans, 2009, p.64)

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van verantwoording. Schillemans (2009) onderscheidt drie vormen van verantwoording, namelijk horizontaal, verticaal en diagonaal waarbij hij de hiërarchische relatie tussen actor en forum als onderscheidend element hanteert. “Verantwoordingsrelaties verbinden vaak een *principaal*, zoals een politieke of ambtelijke superieur, met een ‘agent’, bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie of een ondergeschikte medewerker. Gelet op de gezagsverhouding ligt dan in de rede te spreken van verticale verantwoording. De verantwoording die wordt afgelegd aan niet-hiërarchisch bovengesochten kan worden aangeduid als horizontale verantwoording. Het is verticale verantwoording wanneer het forum hiërarchisch bovengesocht is aan de actor. Anders gesteld, er is sprake van een *principaal-agent* verhouding. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verantwoording van een uitvoeringsorganisatie aan de minister of aan de Tweede Kamer. Er is sprake van diagonale verantwoording indien verantwoording wordt afgelegd aan een andere organisatie die door de hiërarchisch bovengesochte is belast met een vorm van toezicht of controle op het handelen van de actor. Hieronder vallen bijvoorbeeld *verzelfstandigde toezichthouders of inspecties*, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman (zie ook Goetz en Jenkins 2001: 363). Er is ten slotte sprake van horizontale verantwoording indien er geen formele hiërarchische relatie bestaat tussen de actor en het forum.

Het forum staat niet in een hiërarchische, principaal-agent relatie tot de actor. Het is een 'derde partij'. Bij uitvoeringsorganisaties kunnen dit bijvoorbeeld zijn (vertegenwoordigers van) klanten, partners, professionele beoordelingsgremia of journalisten. De uitvoeringsorganisatie verantwoordt zich direct aan belanghebbenden en gebruikt niet de 'omweg' van de minister. Het onderscheid is vooral van materiële en niet van formele aard. Het forum treedt materieel niet op als vertegenwoordiger van de principaal. Meestal beschikken horizontale verantwoordingsfora over geringe formele sanctiemogelijkheden. Horizontale verantwoording vindt bovendien vaak op vrijwillige basis plaats" (Schillemans, 2009, p.67 -68). De visualisatie hieronder geeft de typen verantwoording weer. Interessant in het kader van dit onderzoek is dat de Raad van toezicht zelf als een mengvorm van een diagonaal en horizontaal verantwoordingsarrangement wordt gepositioneerd. In de literatuur worden verschillende termen gebruikt die ongeveer hetzelfde uitdrukken, zo wordt door de Algemene Rekenkamer (2004) de term *brede publieke verantwoording* gebruikt, anderen gebruiken ook *citizen accountability*, *downward accountability* of *sociatal accountability*.

Barnhoorn, Geurtsen, Hidding, Minderman en Somers (2012) hebben geanalyseerd welke normen voor horizontale verantwoording geformuleerd kunnen worden, en komen tot een beknopte reeks ter indicatie van horizontale verantwoording, zie bijlage. Horizontale verantwoording veronderstelt dat de onderneming afhankelijk dient te zijn van de opvattingen van stakeholders. Dat draagt namelijk bij aan de maatschappelijke legitimatie van de organisatie. Het is cruciaal dat de stakeholders van de onderneming betrokken zijn bij de ontwikkeling van de strategie van de organisatie. Met anderen woorden: een succesvolle strategie is een strategie waarvan de meeste stakeholders van mening zijn dat de organisatie de goede dingen goed doet. Door dit horizontale uitgangpunt te hanteren is de selectie van de stakeholders van grote maatschappelijke waarde (Minderman, 2012). Horizontale verantwoording, zoals Schillemans (2009) dat verwoordt, dient bij te dragen aan het leervermogen van de maatschappelijke instelling en/of de controle door de politieke principaal. Deze drie veronderstellingen over het nut van horizontale verantwoording zijn aan de respondenten van dit onderzoek voorgelegd.

- ❖ **9. Als de organisatie horizontaal verantwoordt dan leidt dat tot vergroting van de maatschappelijke legitimiteit van de organisatie, vergroting van het leervermogen van de maatschappelijke instelling en levert dat meer controle voor de politieke principaal**

Met de lijst in de bijlage 'Indicatoren van adequate horizontale verantwoording' kan een beoordeling gemaakt worden over de mate waarin de organisatie voldoet aan de voorwaarden van horizontaal verantwoorden. Zulk een beoordeling sluit echter niet geheel aan bij de doelstelling van dit onderzoek. De relevante vraag in het kader van dit onderzoek is op welke manier de RvC aan de horizontale verantwoording kan bijdragen. Voor betrekking van en verantwoording naar stakeholders dient te worden bepaald wie de relevante stakeholders van de organisatie zijn die tot een forum dienen te behoren, welk platform voor dit forum gewenst is, welke verwachtingen bestaan ten aanzien van het handelen van de semipublieke organisatie en welke consequenties door het forum kunnen worden afgedwongen.

2.8 DIMENSIE VIER - ZELFVERANTWOORDELIJKHEID VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

Een belangrijk kenmerk van de RvC is dat dit orgaan zelf verantwoordelijk is voor zijn toezicht. De RvC dient zelf te zorgen voor leden die het orgaan inhoud geven en randvoorwaarden en werkwijzen die het orgaan toepast om te komen het houden van toezicht. Zij hoeft dit niet zelf te doen, vaak staat een secretariaat ter beschikking en dient het bestuur zorg te dragen voor informatie en overige aspecten, maar de RvC is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de vraag naar deze onderdelen. De RvC dient een gedegen visie te hanteren op de wijze waarop toezicht gehouden moet worden en welke informatie op welk tijdstip beschikbaar moet zijn. Dat is geen gemakkelijke opgave (Minderman, 2012). Zelfverantwoordelijkheid bestaat uit vier dimensies, zie het schema hieronder uit Minderman (2012, p. 115). Niet alle elementen worden meegenomen in dit onderzoek.



De commissaris is zelf verantwoordelijk voor het vormgeven van het interne toezicht. Soms wordt de RvC bijgestaan door een bestuurssecretaris, maar de verantwoordelijkheid van het vormgeven van het interne toezicht is belegd bij de RvC zelf (Minderman, 2012). Bij het toezichthouden zoals hierboven beschreven doen zich allerlei dilemma's van toezichthouden aan. Een goede toezichthouder wil zich over de wijze waarop hij omgaat met deze dilemma's verantwoorden, immers we spreken hier over een semipublieke dienstverlening. Een goede commissaris dient zich sterk in te zetten voor de integriteit van de organisatie. Het werk van de commissaris is geen gemakkelijke bezigheid. Een goede toezichthouder moet kunnen omgaan met paradoxen: hij moet gelijktijdig betrokken en onafhankelijk zijn, hij moet alert en kritisch zijn en daarbij controleren en gelijktijdig moet hij vertrouwen hebben in het bestuur. De interne toezichthouder moet begrip hebben voor het standpunt van de bestuurder, maar dient ook in te grijpen als dat nodig is. Er mag geen sprake zijn van belangenverstrengeling en de interne toezichthouder moet vooral niet de bestuurstaak van de bestuurder overnemen – op de stoel van de bestuurder gaan zitten-. De RvC formuleert ijkpunten van toezichthouden, maar wordt geacht om integraal zicht te hebben op het functioneren van de organisatie. Hij dient zich te verdiepen in het organisatiebelang en de belangen van alle andere betrokkenen bij het publieke belang van de instelling (Minderman, 2012). *“Het goed invullen van de zelfverantwoordelijkheid is een cruciaal aspect van de raad van toezicht in de non-profitsector. Dat ligt, gelet op de maatschappelijke taak en de publieke interactie, anders dan in het mkb of bij beursgenoteerde ondernemingen. Kort geformuleerd: de verschillende uitwerkingen van de kernthema's van de Tabaksblatcode zijn toegepast op de private en publieke sector te groot om te vergelijken. Het kernthema van transparantie betekent in de non-profit sector dat in principe alles openbaar is (want publiek en maatschappelijk), terwijl bij beursgenoteerde ondernemingen geldt dat alle informatie over het bedrijf potentieel beursgevoelig is en dus geheim. Het kernthema integriteit ligt volstrekt anders indien men met privaat aandeelhoudersvermogen werkt (aandeelhouders die men jaarlijks spreekt en die hun aandelen kunnen verkopen indien zij het niet eens zijn met de gang van zaken) of met gemeenschapsgeld bedoeld voor een maatschappelijke taak (zonder contact met de belastingbetalers, ten deze vertegenwoordigd door de minister) (Minderman, 2012, p.118).* Het simpel nagaan of wordt voldaan aan principes gesteld in codes is niet afdoende om zorg te dragen voor adequate invulling van de zelfverantwoordelijkheid van de RvC. De codes zijn richtlijnen en hulpmiddelen om te komen tot een 'toezicht op maat', toezicht dat past op de onderneming, rekening houdend met de maatschappelijke context.

2.8.1 ZELFORGANISATIE

De RvC bepaalt voor een groot gedeelte zelf hoe hij zich organiseert, welke eisen hij stelt aan zijn functionarissen en welke cultuur gewenst is binnen de raad. Een belangrijk element van zelforganisatie is het toezichtplan of de toezichtvisie van de RvC. Achtereenvolgens worden een aantal zelf organisatorische elementen besproken.

Zelfbenoeming – werken met een profiel

De RvC is zelf verantwoordelijk voor een behoorlijke samenstelling van de raad. De vacature voor een RvC lid zou in principe openbaar dienen te zijn en in het jaarverslag behoort verslag te worden gedaan van de wijze waarop de vacatures zijn vervuld. De RvC is verantwoordelijk voor een zorgvuldig werving- en selectieproces voor nieuwe commissarissen, daarbij wordt idealiter gebruik gemaakt van een profiel. Wie zoekt men en waarom? Een profiel kan het best op een uitgebreide wijze uiteen worden gezet teneinde de kansen voor de samenstelling van een team dat gezamenlijk de juiste kenmerken heeft te vergroten. Soms wordt gebruik gemaakt van een extern wervingsbureau, soms heeft de OR in een organisatie voordrachtsrecht voor één van de leden.

- ❖ **10. Als de RvC werkt met een volledig profiel dan functioneert de RvC beter ten opzichte van de situatie waarin de RvC niet werkt met een (volledig) profiel**

Toezichtplan of toezichtvisie

De RvC is een orgaan met een specifiek doel en dan is het logisch hij zich concentreert op de vraag hoe dat het beste aan te pakken (Minderman, 2015). De RvC kan zijn specifieke benadering van toezicht tot een omvattende visie samenbrengen in een document waarvoor verschillende benamingen in omloop zijn. Minderman gebruikt de term 'toezichtplan' en vervolgt met een opsomming van elementen en taken die daar onderdeel van kunnen zijn gecentreerd rond de thema's: legitimering van de RvC en de organisatie; checks and balances; stakeholdermanagement; strategie (10 a 15 jaar vooruit kijken, dus verder dan de strategie van de onderneming); plaats van organisatie in de samenleving en het instrumentarium en gedrag van de interne toezichthouder. Goodijk (2015) gebruikt de term toezichtvisie om een document aan te duiden waarin de RvC zich een beeld vormt over 'het waarom en het waartoe' van het intern toezicht: wat exact de bedoeling van het orgaan is, welk het perspectief de RvC zelf hanteert en wat nu precies de meerwaarde of toegevoegde waarde van het interne toezicht betreft in de specifieke governance situatie. Goodijk stelt dat in de visie van de interne toezichthouder moet worden bepaald voor/namens wie toezicht wordt uitgeoefend en aan welke belangen prioriteit wordt gegeven en waarom. Tot slot dient een visie een indruk te geven over de onderwerpen waar het toezicht zich vooral mee dient bezig te houden, bijvoorbeeld in agendavorm. De invulling van deze bovengenoemde onderwerpen zijn geen standaard-gegeven omdat goed toezicht contextafhankelijk is (Minderman, 2015). De interne toezichthouder moet investeren in *situationele good governance*. Het formuleren van een toezichtplan c.q. toezichtvisie is daartoe een basisvereiste. Het gaat erom dat de inzet en de aanpak van toezicht kenbaar wordt gemaakt. Een toezichtplan/visie dient gemaakte afwegingen inzichtelijk te maken. Het toezichtplan bevat een jaaragenda, maar is meer dan dat. Het gaat over de focus van toezicht, de informatievoorziening en het stakeholderbeleid van de RvC zelf (Minderman, 2015). Het beschrijft tevens gedrag en cultuur aspecten. Hoe gaat de RvC met de andere actoren om? Minderman benadrukt dat een stakeholderbeleid van de RvC niet hetzelfde is als het stakeholderbeleid van de RvB. Daar komt bij dat het formuleren van een plan tevens de evaluatie daarvan mogelijk maakt. *“Nu worden vaak maar onbenullige dingen gemeten: was het gezellig? Hebben we de goede dingen gedaan, hoe vaak zijn we bij elkaar gekomen? Het moet in der daad gaan over de vraag ‘Hebben we de goede dingen gedaan?’, maar hoe bepaal je dat? Als je geen plan, visie of programma hebt? Als je een plan hebt kun je naderhand bepalen of je het goed hebt gedaan aan de hand van je voornemens* (Minderman, 2015, p3). Het toezichtplan is dan logischerwijs ook onderwerp bij de zelfevaluatie van de RvC. Een toezichtplan is dus een tool voor de commissaris om zicht te hebben op wat de raad doet (performance RvC), moet doen (verantwoordelijkheid), voor wie en waarom (legitimatie) en met behulp van welk gedrag en welke instrumenten dat geschiedt. Het helpt de commissaris ten tweede om naar buiten toe te verantwoorden over wat voor activiteiten de RvC heeft ondernomen, ten aanzien van bijvoorbeeld de media, de RvB, en de aandeelhouder. Dan heeft het ook een legitimerende functie. Het niet denkbeeldig dat er, gezien de aansprakelijkheid van bestuur en toezicht in het semipublieke domein (Algemene Rekenkamer, 2014) er op den duur een rechtszaak tegen een commissaris of een gehele RvC kan worden aangespannen. In dat geval is een toezichtplan ook een heel belangrijk document voor de legitimering van het handelen van het interne toezicht orgaan. Naarmate de plannen

van de RvC beter gedocumenteerd zijn draagt dat bij aan professionalisering van het toezicht. Niet in de laatste plaats om de op regels gerichte statuten en regelementen van de organisatie en het interne toezicht aan te vullen met een meer op gedrag gerichte visie op toezicht (Goodijk, 2015). Ook commissie Halsema (2013) benadrukt het belang van meer focus op het gedrag naast aandacht voor het ontwerp van de juiste formeel juridische systemen.

❖ **11. Als de RvC werkt met een toezichtplan dan draagt bij aan het beter functioneren van de RvC**

2.8.2 ZELFONTWIKKELING

De RvC is zelf verantwoordelijk voor zijn kwaliteit en voor zijn samenstelling welke Minderman (2012) samenvat onder de noemer 'zelfontwikkeling', hieronder wordt ingegaan op deskundigheidsbevordering.

Deskundigheidsbevordering

Hieronder wordt verstaan: scholing van de leden. *"Veel leden van de RvC voelen zich uitverkoren vanwege het feit dat zij reeds een uitgebreide ervaring hebben en 'het dus al kunnen'. Ook bestaat er soms schroom om middelen van de semipublieke instelling te gebruiken voor deskundigheidsbevorderingsinspanningen"* Minderman, 2012, p. 117). Minderman vervolgt met de constatering dat de semipublieke wereld in constante verandering is, de context van de organisatie is dynamisch. Beleid verandert. Opvattingen over wat goed toezichthouden is veranderen. Inzichten ontstaan onder andere vanuit wetenschappelijke hoek in de vorm van Algemene Rekenkamer rapporten en WRR publicaties. Er komen nieuwe thema's van aandacht in de maatschappelijke discussie over openbaar bestuur en de borging van publieke belangen. Minderman (2012) laat impliciet wat die belangrijke functie van de RvC in dit geval is. Hier wordt een poging gedaan om deze functie expliciet te benoemen (semi-exploratief onderzoekselement): de RvC vervult een belangrijke functie als kennis-intermediair: zij dient op de hoogte te zijn van ontwikkelingen zowel op gebied van professionalisering van het toezichtvak als ontwikkelingen op gebied van beleid en wetenschap of andere relevante ontwikkelingen en deze te vertalen naar de eigen maatschappelijke organisatie, bijvoorbeeld in haar adviesrol jegens de RvB. Daar kunnen twee normen uit gedestilleerd worden.

Norm 1: Van de RvC mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van relevante ontwikkelingen op gebied van (public) governance en intern toezicht. De RvC dient zich te verdiepen in het vak van toezichthouden, zijn kennis up-to-date te houden door middel van scholing, en die kennis te vertalen naar de eigen bestuurlijke praktijk. Denk daarbij bijvoorbeeld aan relatief nieuwe thema's als de hantering van een toezichtplan, stakeholdermanagement en horizontale verantwoording. Daarbij kunnen onder andere professionele organisaties en verenigingen van toezichthouders een rol vervullen in het aanbod van trainingen, workshops, expertmeetings en dergelijke activiteiten. Aangezien er in het openbaarvervoer geen vereniging van toezichthouders bestaat dienen de RvC leden zelf op zoek te gaan naar relevant opleidingsaanbod.

Norm 2: Van de RvC mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van relevante ontwikkelingen in de sector van de maatschappelijke instelling. De RvC dient zich te verdiepen in, en up-to-date te blijven, over de ontwikkelingen van de sector, op gebied van beleid en op gebied van wetenschappelijke inzichten (ARK of de WRR) en dat vertalen naar de eigen bestuurlijke praktijk.

Om tegemoet te komen aan de hierboven gestelde normen, kan de RvC een ontwikkelingsplan/visie/programma opstellen waarbij deze normen zijn vermeld en eventueel vertaald naar doelstellingen in termen van opleidingspunten, minimale deelname aan activiteiten, of dergelijke kwantitatieve aspecten. Waar het om gaat: inzichtelijk maken en professionaliteit nastreven. Een permanente-educatievisie past goed in een toezichtvisie/plan/programma.

❖ **12. Als de RvC werkt met een visie op permanente educatie dan draagt dat zorg voor deskundigheidsbevordering van zijn leden**

2.8.3 ZELFREFLECTIE

Zelfreflectie is een voortdurend proces dat moet leiden tot een goed beeld van effectiviteit, kennisniveau, professionaliteit en integriteit van het eigen functioneren en de eigen raad van toezicht (VTW, 2015). Voor het goed functioneren van een governance arrangement is het noodzakelijk om periodiek te reflecteren op het functioneren (Minderman, 2012). Het is van belang dat deze reflectie inspanningen door de RvC en de RvB serieus worden genomen. Tijdens de reflectie behoort het niet enkel te gaan over dat het gezellig was en dat men goed gelachen heeft, maar des te meer over de interactie met het bestuur en de omgeving van de organisatie. Hoe is de relatie met de RvB en met andere belanghebbenden, heeft de RvC contact? Kent de RvC iedereen die van belang is voor de onderneming? Als het gaat over de interactie tussen de RvB en de RvC moet het gaan over de verschillende rollen die de RvC heeft ten aanzien van de RvB en of die rollen adequaat worden ingevuld. Welk feitelijk gedrag wordt door de commissarissen en bestuurders vertoond, en welk gedrag zou daar goed bij passen? Is de huidige invulling van de rollen – gedrag – productief? Werpt het vruchten af voor de onderneming? Bij de relatie tussen de omgeving en de RvC gaat het over het verantwoording afleggen enerzijds en anderzijds over de beelden die de belanghebbenden hebben over de onderneming en of die stroken met wat intern gedacht wordt. Daarbij wordt in de corporate governance code een verplichting gesteld om eens per twee jaar een professionele externe partij in te huren die dat proces begeleidt. De externe partij levert meer waarborg om gevoelige zaken bespreekbaar te maken. Externe inhuur kan bijdragen aan een zekere objectivering van de resultaten van de zelfevaluatie. Om het jaar externe inhuur wordt daarom aanbevolen. Indien daarvan wordt afgeweken bestaat het risico van ‘Wij van WC eend, beoordelen WC eend’ (Minderman, 2015). De RvC bespreekt idealiter buiten de aanwezigheid van de RvB om het eigen functioneren (VTW, 2015). Er moet jaarlijks geëvalueerd worden om te borgen dat de governance van de organisatie nog naar behoren functioneert. Daarbij is compleetheid en diepgang of intensiteit van groot belang. Resultaten van de zelfevaluatie dienen te worden vastgelegd, verantwoord en verwerkt tot verbeteringen. Met betrekking van het toezichtplan bij de zelfevaluatie zal de kwaliteit van de evaluatie toenemen (Minderman, 2015).

- ❖ **13. Als de raad van commissarissen reflecteert op zichzelf, dan draagt dat bij aan het zelf kritisch vermogen van de RvC**

2.8.4 ZELFVERANTWOORDING

De raad van commissarissen is zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop de verantwoordingsparagraaf in het jaarverslag van de onderneming wordt vormgegeven. De RvC heeft bevoegdheden toegewezen gekregen in het besluitvormingsproces van de onderneming en dient ten aanzien van de politieke principaal en ten aanzien van andere stakeholders over de uitoefening van deze bevoegdheid te verantwoorden. De RvC verantwoord over de wijze waarop hij de RvB ter verantwoording roept en invulling geeft aan zijn brede toezichttaak. De raad dient te streven naar legitimatie van de RvC. Dat impliceert meer dan een korte formele verslaglegging in het jaarverslag. *“Een RvC die zijn zelfverantwoordelijkheid wilt invullen doet er goed aan om de belangrijkste besluiten op het internet van de organisatie te publiceren, waarbij aandacht is voor de afwegingen die gemaakt zijn en welke conclusies getrokken zijn. Dit legitimeert de RvC zelf waarbij de focus kan liggen op elementen waar de RvC meerwaarde heeft geleverd, bijvoorbeeld het toezichtplan en eventuele contra-expertises. Maar denk ook aan besluiten ten aanzien van benoeming, herbenoeming, de zelfevaluaties en ten aanzien van het pas toe of leg uit beginsel”* (Minderman, 2012, p. 117).

Governancecode

In de loop der tijd zijn allerlei governancecodes opgesteld. Dat geschiedde het eerst in het private domein in de vorm van de corporate governance code, vaak aangeduid met de term ‘Code Tabaksblad’. In de loop der tijd is de corporate governancecode in het (semi)publieke domein geïntroduceerd. Brancheorganisaties proberen via de zelfregulering in codes regelgeving van de overheid op afstand te houden en vertrouwen te creëren bij belanghebbenden (Peij, 2011). Uitgangspunt daarbij is een integrale weging van alle betrokken belangen (Monitoringscommissie Corporate Governance Code, 2015). Met governancecodes geven diverse branches – sectorale governance codes- en ondernemingen in het private domein – corporate governance code - richtlijnen aan hun bestuurders en intern toezichthouders mee voor de manier waarop zij het bestuur, het interne toezicht en de relatie met belanghebbenden het beste kunnen inrichten. Het karakter van deze codes is meestal niet juridisch dwingend, maar naleving van – compliance aan - sectorale codes is vaak wel de norm. Afwijking van de norm vraagt om uitleg -*explain*-, soms is er sprake van nalevingsverplichting –*comply*-

(Montfort, 2006). Dat betekent in sommige gevallen dat interne toezichthouders van de normen zoals gesteld in de governance codes kunnen afwijken maar dat ze er wel een uitleg bij moeten geven. In het merendeel van de codes worden de volgende zaken geregeld (Montfort, 2006):

- Functiescheiding bestuur en toezicht;
- Publieke verantwoording;
- Dialoog met stakeholders;
- Relatie met de overheid;
- Openheid/transparantie;
- Integriteit.

Bestuur en toezicht is mensenwerk. Governance codes moeten in de praktijk (na)geleefd worden. Het gaat dus over gedrag van de commissaris en bestuurder in kwestie. Verandering zit in gedrag, niet in de codes zelf. Gedragscodes moeten niet gehanteerd worden als simpele bezweringsformules. Een simpele afvinklijst doet geen recht aan het ingewikkelde en bureaucratische karakter van het semipublieke domein (Commissie Halsema, 2013). *“De governance codes in de openbare sector dragen bij aan verbetering van de processen voor goed bestuur, toezicht en verantwoording, of op zijn minst aan de bewustwording daaromtrent. De codes bevatten regels voor rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor bestuurders, commissarissen, eigenaars en belanghebbenden en zetten de verhoudingen op scherp. Dat helpt bij een heldere dialoog en verantwoording van ieders rol naar elkaar toe, zodat tegenwicht (countervailing power) ontstaat voor iedere machtsfactor in de organisatie (Peij, 2011A, p117). “De toegevoegde waarde van de code, als instrument van zelfregulering, ligt bij uitstek in de beïnvloeding van het gedrag van bestuurders, commissarissen en aandeelhouders” (Monitoringscommissie Corporate Governance Code, 2015, p. 6). De bedoeling van governance codes is dat de inhoud naar eigen gedragscodes vertaald wordt door de RvC (Minderman et al. 2013). De RvC kan zo in deliberatieve zin zijn eigen normenkader maken, vervolgens naleven en hier ten slotte over verantwoorden naar de stakeholders. De vraag is ten eerste of de governance code volstaat, ten tweede hoe hij in de praktijk wordt nageleefd c.q. vertaald is naar eigen gedragsregels en ten slotte hoe wordt omgegaan met afwijking aan de code. Is het voldoende om als RvC de code na te leven? Het naleven van codes moet daarbij geen ‘tick the box’ exercitie worden (Halsema, 2013). Daarmee wordt bedoeld dat toezichthouders niet passief aan het einde van het jaar bij het opstellen van de governance paragraaf in het jaarverslag vinkjes zetten bij de normen zoals gearticuleerd in de code. *“Sommige corporaties melden in hun jaarverslag trots dat ze aan alle regels van de governancecodes is voldaan. Dat is echter geen doel op zich. Belangrijker is dat de juiste discussies zijn gevoerd en op basis van houtsnijdende argumenten keuzes zijn gemaakt. Dan kan ‘leg uit’ veel beter zijn dan klakkeloos toepassen om het daarna af te kunnen vinken” (Parie & Vlug, 2011, p.14).* In plaats van een tick the box exercitie kan de RvC een eigen ambitie hebben om de intrinsieke waarde van de code te bespreken en op eigen wijze na te leven. Er zijn gradaties te benoemen van in de wijze waarop wordt omgegaan met de code c.q. naleving van de in de governance code gestelde normen kan op verschillende wijze geschieden (Minderman, 2012):*

- Geven van minimale uitleg over de afwijking aan de norm;
- Voldoen aan wat in de code wordt gesteld;
- Ambitie hebben om op alle punten aan te geven wat de eigen opvatting is over de code en de implicaties daarvan in de bestuurspraktijk (vertaling in eigen gedragscode).

Minderman (2012) stelt dat het hebben van ambitie om ten aanzien van de governancecode op alle punten aan te geven wat de eigen opvatting is over de code en de implicaties daarvan in de bestuurspraktijk de beste manier is om via de code bij te dragen aan de optimalisatie van intern toezicht. Daarmee wordt, voor de RvC zelf, maar ook voor de buitenwereld duidelijk hoe en waarom de code al dan niet wordt toegepast.

❖ **14. Als de RvC systematisch verantwoordt over de elementen van de governancecode dan leidt tot naleving van de in de governance code gestelde principes**

Levert de verantwoording inzicht in de wijze waarop de RvC invulling heeft geven aan haar taken? Een ander aspect van beoordeling van de zelfverantwoording dat aan de orde komt, is het vertrouwen in de maatschappelijke onderneming. In de CGC 2008 (p.7) wordt gesteld: *“Het bestuur en de raad van commissarissen behoren met de belangen van de verschillende belanghebbenden rekening te houden, inclusief de voor de onderneming relevante maatschappelijke aspecten van ondernemen. Vertrouwen van de belanghebbenden dat hun belangen worden behartigd, is een voorwaarde voor hen om binnen en met de e vennootschap samen te werken. Goed ondernemerschap, waaronder inbegrepen integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede goed toezicht hierop, waaronder inbegrepen het afleggen van verantwoording over het uitgeoefende toezicht, zijn essentiële voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en het toezicht door de belanghebbenden. Dit zijn de twee steunpilaren waarop goede corporate governance rust en waarop deze Code ziet.”*

2.9 AFSLUITING

Aan de hand van vier dimensies is intern toezicht in het semipublieke openbaarvervoersdomein te analyseren. Een aantal elementen uit het hierboven beschreven analysekader zijn niet goed meetbaar gelet op de beschikbare tijd in het kader van een masterscriptie en in sommige gevallen kan de benodigde data niet worden verkregen vanwege de vertrouwelijkheid van stukken en bedrijfsgevoelige karakter van de data. Derhalve zijn de volgende elementen uitgesloten van meting:

- Daadwerkelijk toepassen toetsingskader;
- Daadwerkelijk toepassen toezichtkader;
- De organisatie past elementen uit de governancecode toe;
- Diepgang en intensiteit van zelfreflectie;
- Profiel RvC komt overeen met de werkelijke samenstelling van de RvC;
- Besluiten in afwijking op het instrumentarium van de opzichter worden gemotiveerd in het jaarverslag;
- Resultaten zelfevaluatie worden verwerkt tot verbeterpunten;
- Voldoen aan wat in de code wordt gesteld;
- Cultuur
- Diversiteitsaspecten profielschets

3. GLOBALE BESCHRIJVING VAN DE GOVERNANCE IN HET SEMIPUBLIEKE OPENBAARVERVOERSDOMEIN

In dit hoofdstuk zijn de cases beschreven in hun governance-context. Hiermee wordt duidelijk op welke wijze de governance in het domein van het openbaarvervoer is geregeld. Eerst worden de algemene en historische aspecten van de openbaarvervoersector behandeld waarna de cases individueel aan bod komen.

3.1 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE OV SECTOR

Publieke belangen

“Netwerken van gas, water, elektriciteit en spoor zijn van vitale waarde, onmisbaar voor dagelijks verkeer in de samenleving” (Eerste Kamer, 2009). De nutsfuncties, zoals de netwerken van gas, water, elektriciteit en spoor ook wel worden genoemd, zijn vanwege hun vitale waarde voor de samenleving als publiek belang gedefinieerd. In de OV sector gaat het om de publieke belangen: ‘bereikbaarheid en mobiliteit van burgers’. In detail gaat om zaken als kwaliteit, betaalbaarheid en veiligheid (KWINK, 2014). In de wet Onafhankelijk Netbeheer is nagestreefd dat de energienetwerken (gas en elektra) in publiek bezit zouden blijven, onafhankelijk van mogelijke privatisering van de energiebedrijven omdat privatisering gevaarlijk en onwenselijk werd geacht in het kader van duurzame borging van publieke belangen (Eerste Kamer, 2009). Bij het openbaarvervoer is ervoor gekozen om de railinfrastructuur, en het beheer daarvan door ProRail, in publiek eigendom te houden. Ook de Nationale Spoorwegen (NS) zijn publiek eigendom gebleven, maar er zijn wel aanbieders toegetreden op de OV-markt om vervoersconcessies te exploiteren. De exploitatie van het openbaar vervoer is sinds de jaren '90 ten delen opengesteld aan de markt.

Ontstaansgeschiedenis

De openbaarvervoer sector is in oorsprong een privaat initiatief ontstaan eind 19^{de} eeuw. In de 20^{ste} eeuw werd de overheid opdrachtgever voor private partijen en gebod in die rol spoorinfra te bouwen en te exploiteren. Vanaf 1930 werden overheden ook aandeelhouder van openbaarvervoersbedrijven in Nederland waarmee het particuliere karakter van de sector verdween (RET, 2015C; Blommestein, 2002). Afgelopen decennia, vanaf de jaren '90, is een beweging ‘richting de markt’ zichtbaar in de OV-sector. Processen van verzelfstandiging en privatisering vonden vanaf de jaren '90 ruim baan in een politiek klimaat welke gericht was op het geloof in marktmechanismen als panacee voor diverse problemen in het publieke domein (Eerste Kamer, 2013). Zo ook in de OV sector werd besloten dat aanbesteding en verzelfstandiging noodzakelijk waren om de sector vooruit te helpen. Dat werd mede ingegeven vanuit (mededingings)wetgeving vanuit Europa (Europa Decentraal, 2015A).

Opdrachtgever – opdrachtnemer

Om aan de aanbestedingseisen te voldoen, welke vanuit een marktperspectief noodzakelijk zijn, moesten er een opdrachtgever en een opdrachtnemer gecreëerd worden. In Nederland heeft dat geresulteerd in de opzetting van stadsregio's, bestaande uit een vertegenwoordiging van een aantal gemeenten, die de concessies voor het exploiteren van openbaarvervoer uitschrijven. In een concessie is gearticuleerd aan welke eisen de openbaarvervoersdienstverlening dient te voldoen. De potentiële opdrachtnemers dienen via een offerte, een bieding, aan te geven hoe en voor welke prijs zij het openbaar vervoer denken aan te kunnen bieden. De opdrachtgever dient duidelijk te articuleren aan welke eisen de opdrachtnemer moet voldoen bij aangaan van een exploitatie overeenkomst. In de praktijk gaat het dan over de kwaliteit van het openbaar vervoer: op tijd rijden, frequenties van het rijden, de bereikbaarheid van haltes, enzovoorts. Een aanbestedingsconstructie stelt zowel particuliere bedrijven, als door overheden beheerde bedrijven in staat om opdrachtnemer te worden en zo openbaarvervoer aan te bieden.

Toename aantal aanbieders op de markt

Als gevolg van deze relatief nieuwe governance is een toename in aanbieders c.q. opdrachtnemers in de openbaarvervoersector een feit. Connexxion, een bedrijf dat momenteel verantwoordelijk is voor de exploitatie van regionale vervoersconcessies, een voormalige Nederlandse staatsdeelneming, is overgenomen door Transdev, een internationale partij in handen van een Franse overheid die ook Breng, Hermes en Veolia-Transport concessies laat exploiteren in Nederland (Transdev, 2015). Een andere partij die groot marktaandeel heeft verworven in Nederland is Arriva welke in bezit is van Deutsche Bahn: een Duits bedrijf in handen van een Duitse overheid (Deutsche Bahn, 2015).

Een andere partij is Syntus dat in handen is van Keolis dat weer eigendom is van een Franse overheid (Keolis, 2015). Kortom, de markt zoals die op dit moment is ontstaan, bestaat uit een vervoersnet dat geëxploiteerd wordt door diverse partijen, waaronder partijen die in handen zijn Nederlandse overheden, partijen in handen van buitenlandse overheden en, alhoewel in de minderheid, particuliere partijen (Aquabus). In de OV-sector is daarmee sprake van een bijzondere situatie: er lijkt geen sprake van marktwerking in de zin dat *particuliere* ondernemers dingen om de opdracht. De situatie is beter te typeren als een indirecte strijd der overheden op een geprivatiseerde, door concessies gereguleerde, openbaarvervoersmarkt waar exploitatierechten door Nederlandse overheden worden verleent aan bedrijven teneinde een tijdelijk vervoersmonopolie te exploiteren. Een relevante vraag is of dit stelsel van concurrentie door bedrijven in bezit van overheden de beste wijze is waarmee openbaarvervoer kan worden gerealiseerd met de borging van publieke belangen (bereikbaarheid, veiligheid en mobiliteit van Nederlandse burgers) als maatstaf. Merken burgers c.q. reizigers positieve effecten van aanbesteden? Wegen de kosten van aanbesteden op tegen de baten van concurrentie? Het is tevens de vraag wat voor effect het heeft op het functioneren van de RvC die wordt aangesteld door een buitenlands bedrijf in eigendom van een buitenlandse overheid. Beantwoording van dit soort vragen zijn bestuurskundig relevant in het licht van de borging van publieke belangen maar liggen niet binnen de scope van dit onderzoek.

Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden

Recentelijk (5 november 2012) is er een verandering in de aanbestedingssituatie ontstaan. De 'Wet Aanbestedingsvrijheid OV grote steden' maakt het mogelijk voor grote steden om een OV-concessie aan een eigen gemeentelijk vervoersbedrijf te verlenen, zonder dat daarvoor een aanbesteding voor nodig is (OVPRO, 2012A). Dat fenomeen wordt 'inbesteden' genoemd of een 'onderhandse gunning'. De regering heeft met deze wet erkend dat het publieke belang van openbaarvervoer niet perse geborgd hoeft te worden met de toepassing van het marktmechanisme van aanbesteding, maar dat inbesteding ook als rechtmatige keuze dient te bestaan en als een goed alternatief dient. De gemeenten in de grote steden dienen zelf de afweging te maken, via de concessieverlener, om tot aanbesteding dan wel inbesteding over te gaan. De bedrijven in dit onderzoek hebben allen via inbesteden hun concessies verworven, of hopen dat zeer binnenkort te realiseren (HTM in 2016). Toepassing van een aanbestedingsconstructie impliceert wel een aanpassing op het structuurregime in de status quo (zie tekst onder 3.4 over het structuurregime). De stadsregio/regionale vervoersautoriteit die de rol van concessieverlener vervult dient een bepaalde zeggenschap te hebben over de onderneming om inbesteding mogelijk te maken. Dat betekent in de praktijk dat de RvB bij bepaalde aspecten van de bedrijfsvoering goedkeuring dient te vragen aan de RvC, de aandeelhouder en de concessieverlener (Bestuurssecretaris GVB, 2015).

Toezien op publieke belangen in de openbaarvervoersector

Wat betreft het spoor heeft de minister van I&M het toezicht bij ILT, ACM en regionale overheden belegd. De minister beperkt zich tot toezicht op de naleving van de eisen uit de beheersconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur en vervoersconcessie voor het hoofdrailnet, inclusief HSL. De minister houdt geen direct toezicht op de gemeentelijke vervoersbedrijven. De partijen die dat wel doen:

- *"ILT – Inspectie voor leefomgeving en transport – ziet toe op regelgevingen en wetten betreffende een duurzame en veilige leefomgeving en transport. ILT houdt toezicht ten bate van reizigers personeel, overweggebruikers en mensen in de buurt van het spoor (omwonenden);*
- *De Autoriteit Consument en Markt houdt toezicht op de relatie tussen de beheerders en de gemeentelijke vervoersbedrijven. De ACM houdt toezicht ten bate van reizigers en spoorwegondernemingen;*
- *Regionale vervoersautoriteiten bestaande uit provincies en/of plusregio's die concessies verlenen voor stadsvervoer en streekvervoer. Sommige overheden verlenen ook concessies aan regionale treindiensten en zien dus toe op die afspraken die voortvloeien uit de concessies. De overheden in de vorm van concessieverleners houden toezicht ten bate van reizigers" (KWINK groep, 2014);*
- De interne toezichthouder in de vorm van de Raad van Commissarissen.

Governance code

Er is geen governance code voor de sector, in tegenstellen tot veel ander semipublieke sectoren Deze code van de monitoringscommissie corporate governance wordt door de RvC en de aandeelhouders van de gemeentelijk vervoersbedrijven ook gebruikt (RET 2015A; Aandeelhouder HTM, 2015; Gemeente Rotterdam, 2014A).

3.2 BESCHRIJVING CASES

Rechtsvormen

De gemeentelijke vervoersbedrijven zijn allen Nederlandse structuurvennootschappen waarop een 'verzwakt structuur regime' of een 'vrijstelling van het structuurregime' van toepassing is. Dat impliceert dat de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (hierna: AvA) bevoegdheden heeft aangaande benoeming en ontslag van bestuurders en commissarissen, de goedkeuring c.q. vaststelling van de jaarrekening en goedkeuring van bepaalde investeringen of aangaan van strategische allianties. Het verzwakt structuurregime regelt een sterke machtspositie van de overheidsaandeelhouder. Respondenten geven aan dat de aandeelhouder de eindbeslissers is.

Bestuursmodel

In de onderzochte cases is in alle drie de gevallen een two-tier bestuursmodel aangetroffen (RET, 2015A; HTM, 2015A; GVB, 2015A). Dat betekent dat een raad van bestuur de dagelijkse leiding over de organisatie voert en er een raad van commissarissen als toezichhoudend orgaan functioneert. Zie 'bijlage bestuursmodellen' voor een beschrijving van de mogelijke bestuursmodellen.

3.2.1 HET GVB

Het Gemeentelijke Vervoersbedrijf Amsterdam, afgekort naar GVB, vervoert dagelijks 750.000 mensen in de regio Amsterdam. Er werken ongeveer 3750 mensen. De omzet c.q. bedrijfsopbrengsten zijn 451 miljoen euro, waarvan 244,8 gegenereerd uit reizigersopbrengsten en 87,5 miljoen uit subsidie voor de exploitatie van het OV verstrekt door de stadsregio. Het GVB gebruikt 198 bussen, 213 trams, 103 metro's en sneltrams, 10 veren en 7 ponten. Het GVB presenteert in haar jaarverslag 'GVB in vogelvlucht' waarmee een overzicht wordt geboden van betrokken actoren en hun rol, zie de afbeelding aan het einde van deze paragraaf.

Aandeelhouder

De gemeente Amsterdam is 100% aandeelhouder van het GVB dat bestaat uit verschillende dochterondernemingen, te weten: GVB exploitatie B.V., GVB Veren B.V., GVB Activa B.V., GVB Infra B.V. en MEA B.V..

RvC

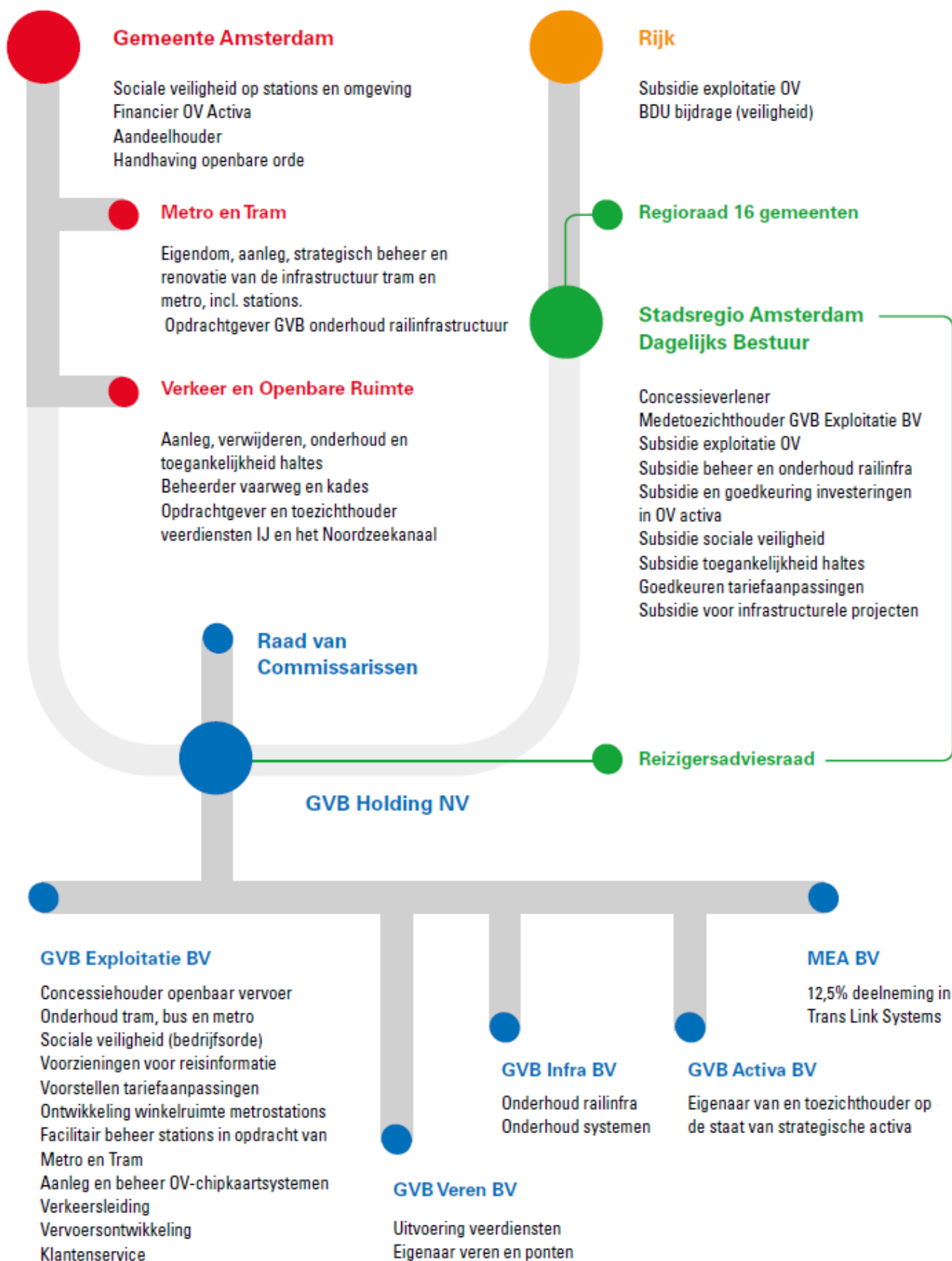
Het GVB heeft een RvC met vijf leden georganiseerd in vier commissies, te weten: een audit commissie, een strategiecommissie, een selectie- en benoemingscommissie en een remuneratiecommissie. De site is heel duidelijk wat betreft de samenstelling directie en RvC, reglementen zijn beschikbaar.

RvB

De statutaire directie is driekoppig en bestaat uit een algemeen directeur, een financieel directeur en een directeur operaties. De algemeen directeur wordt benoemd door de AvA (GVB, 2015B)

Concessieverlener

Stadsregio Amsterdam is de concessieverlener van het GVB. De stadsregio bestaat uit 16 gemeenten in de regio Amsterdam en ontvangt subsidie van het rijk voor de realisatie van openbaarvervoer in de regio.



Visualisatie governance GVB uit GVB(2014).

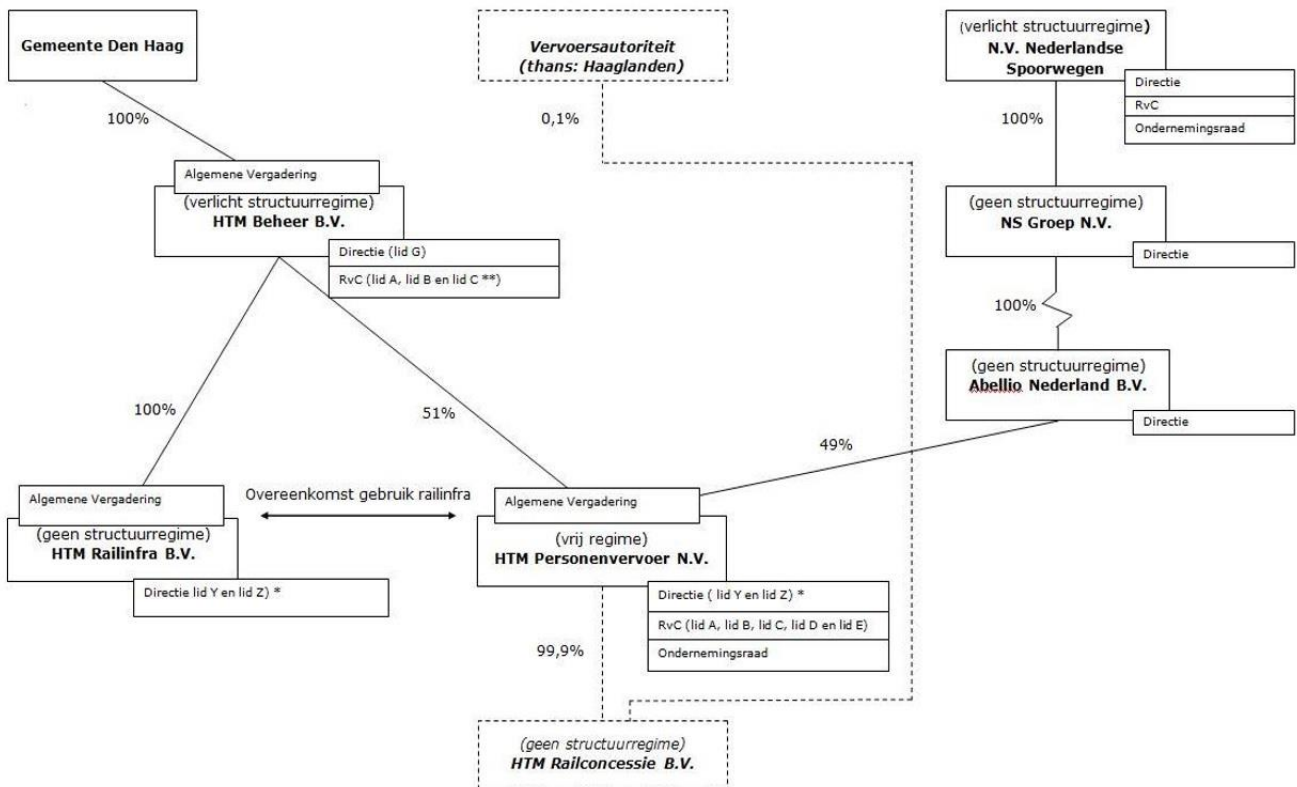
3.2.2 DE HTM

De Haagse Tram Maatschappij, afgekort naar HTM, is de stedelijke vervoerder voor de regio haaglanden. Het is niet duidelijk hoeveel mensen worden vervoerd door HTM. Er werken ongeveer 2000 mensen. De omzet c.q. bedrijfsopbrengsten zijn 274,0 miljoen euro, waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen opbrengsten uit subsidie en opbrengsten van reizigers. De HTM gebruikt 115 bussen, 129 trams, 72 light rail, 139 wagenpark besloten vervoer, 12 overig rialvervoer.

Aandeelhouder

De HTM is voor 49% in handen van Abellio Nederland B.V., een dochter van de Nederlandse Spoorwegen. De overige 51% van de aandelen is in handen van gemeente Den Haag, zie afbeelding onder deze alinea. De aandeelhouder van HTM personenvervoer N.V. stelde dat de organisatorische constructie welke aangeduid met de stippellijn nog niet van kracht is medio 2015. In feite bestaat HTM uit twee ondernemingen, namelijk HTM personenvervoer B.V. en HTM Beheer B.V.. De twee ondernemingen worden de facto bestuurd door twee statutaire directeuren. Eén RvB bestuurd dus de twee HTM ondernemingen. Hetzelfde gaat op voor de RvC: de vijf leden van de RvC, waarvan twee leden voorgedragen door HTM beheer, twee door Abellio en één door de OR. Op HTM Beheer BV wordt een verzwakt structuurregime toegepast, op HTM personenvervoer BV wordt het vrije regime toegepast waarmee de positie van de aandeelhouders in de organisatie zwaarder is dan onder sec het verzwakt regime (HTM, 2013B).

Organogram HTM, van www.nationaalregister.nl.



Toelichting:

- * = personele unie tussen directie van HTM Personenvervoer en directie van HTM Railinfra
- ** = RvC lid C is "werknemerscommissaris" (die bij HTM Beheer wordt benoemd op basis van het versterkt aanbevelingsrecht van de ondernemingsraad van HTM)

RvC

De HTM heeft een RvC met vier leden en twee commissies, te weten: een audit commissie en een Selectie, Benoeming en Renumeratie commissie (HTM, 2013).

RvB

De RvB van de HTM is tweekoppig en bestaat uit een algemeen directeur en een financieel directeur (HTM, 2013).

Concessieverlener

De concessieverlener van de HTM is de Metropoolregio Rotterdam en Den Haag (hierna: MRDH). De MRDH omvat het gebied van 23 gemeenten (MRDH, 2015).

3.4.3 DE RET

De Rotterdamse Elektrische Tram, afgekort naar RET, vervoert dagelijks 405.000 mensen in de regio Rotterdam. Er werken ongeveer 2700 mensen. De omzet c.q. bedrijfsopbrengsten zijn 423 miljoen euro, waarvan 147 gegenereerd uit reizigersopbrengsten en 172 miljoen uit subsidie voor de exploitatie van het OV verstrekt door de stadsregio. De RET gebruikt 298 bussen, 128 trams, 160 metro's en 1 veerpont (RET, 2012).

Aandeelhouder

Gemeente Rotterdam is 100% aandeelhouder van de RET, het aandeelhouderschap wordt vervuld door de wethouder Financiën, binnenstad, cultuur en sport van de gemeente Rotterdam. De statutaire directie bestaat uit één persoon, in de rol van algemeen directeur (RET 2012B).

RvC

De RET heeft een RvC met vijf leden, een HR commissie en een audit commissie (RET, 2012).

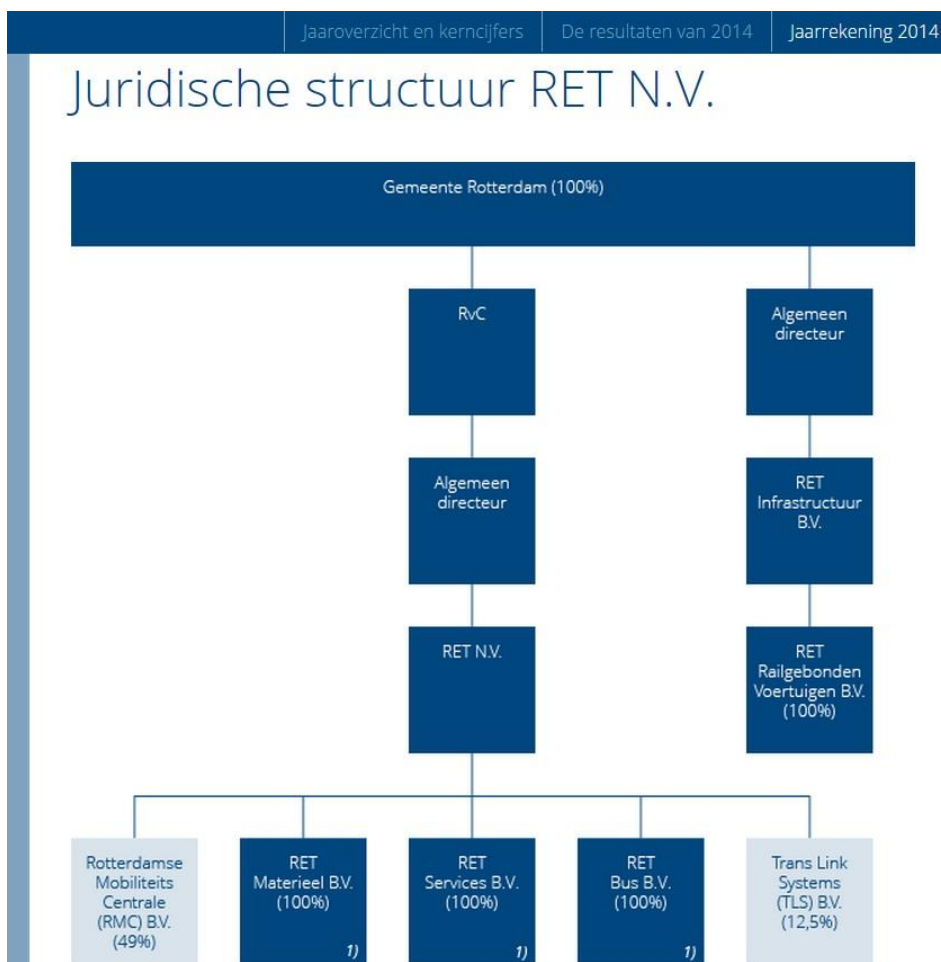
RvB

De RvB bestaat uit één functionaris en dat is de algemeen directeur.

Concessieverlener

De concessieverlener van de RET is de Metropoolregio Rotterdam en Den Haag (hierna: MRDH). De MRDH omvat het gebied van 23 gemeenten.

Juridische structuur RET N.V. uit RET (2014).



4. INTERN TOEZICHT NADER BESCHOUWD IN DE PRAKTIJK VAN DE SEMIPUBLIEKE GEMEENTELIJKE OPENBAARVERVOERSBEDRIJVEN

Dit hoofdstuk bespreekt de relatie tussen het theoretische normenkader en de empirie van het semipublieke openbaarvervoersdomein. Achtereenvolgens worden de vier dimensies van intern toezicht behandeld. De presentatie van de meting geschiedt als volgt: in tabelvorm wordt het resultaat van de meting per variabele gepresenteerd. De tabel maakt inzichtelijke hoe de organisaties ‘scoren’ op de vormgeving van intern toezicht. Onder elke tabel is een toelichting gegeven op het resultaat aan de hand van de in de operationalisering gehanteerde indicatoren. Daarna wordt geconcludeerd of de werkhypothese al dan niet verworpen moet worden. Daarnaast worden de niet in de theorie en operationalisering opgenomen, maar wel in de empirie voorkomende en voor de verklaring van de werking van intern toezicht relevant geachte elementen benoemd en besproken.

Hieronder zijn de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

4.1 DIMENSIE ÉÉN –RELATIE TUSSEN DE OVERHEID EN DE VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

De relatie tussen de RvC en de overheid laat zich meten op drie punten, de RvC heeft een (mogelijke) relatie met de aandeelhouder, de concessieverlener en de externe toezichthouder. De resultaten van de analyse op deze variabelen worden achtereenvolgens behandeld.

4.1.1 DE RELATIE TUSSEN DE AANDEELHOUDER EN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

GVB	HTM	RET	Aandeelhouderschap
			Visie op aandeelhouderschap
			Governancecode agendapunt AvA
			Kennis aandeelhouder over governance
			Verantwoordingsverzoeken aandeelhouder
			Interactie RvC – aandeelhouder

Visie op aandeelhouderschap

De aandeelhouders van drie semipublieke organisaties hanteren elk een gedocumenteerde visie op hun aandeelhouderschap geformuleerd in een deelnemingenbeleid (Gemeente Amsterdam, 2013; Gemeente Den Haag, 2015; Gemeente Rotterdam, 2015). In gesprekken refereren zij ook naar hun deelnemingenbeleid als zijnde de visie van de aandeelhouder op het aandeelhouderschap. De visie op het aandeelhouderschap gaat verder dan enkel de naleving van de governancecode door de organisatie. Zo stelt gemeente Amsterdam dat de nota gaat over de vraag hoe met actief aandeelhouderschap maatschappelijke doelen geborgd kunnen worden en wat dat van een aandeelhouder vraagt. Andere respondenten geven aan dat de betrokkenheid van de aandeelhouder helpt om de prioriteiten voor de maatschappelijke onderneming te stellen, bijvoorbeeld op gebied van duurzaamheid en van maatschappelijke waarde zijn voor de stad.

Governancecode agendapunt AvA

Volgens alle respondenten is de governancecode een punt van aandacht bij elke AvA. Dit is niet te verifiëren met documentanalyse gezien de betrouwbaarheid van deze documentatie. De ondernemingssecretaris van het GVB geeft aan dat het niet vanzelfsprekend is dat de governancecode een agendapunt is, zowel organisatie-intern als tijdens de AvA. Zij geeft aan zelf het punt te hebben moeten agenderen na aantreding in haar huidige functie. Het blijkt dus niet vanzelfsprekend dat de naleving van de code een agendapunt is van de organisatie, noch van de aandeelhouder. Er moeten mensen in de organisatie of bij de aandeelhouder zijn aangesteld die het naleven van de governancecode belangrijk vinden (GVB, 2015S). Een ondernemingssecretaris lijkt die rol goed te kunnen vervullen. De vraag is tevens met welke diepgang dit agendapunt wordt behandeld en of de AvA daar het beste platform voor is. Ook in de informele contacten tussen aandeelhouder en RvC wordt gesproken over de naleving van de governancecode door de organisatie. Dat lijkt tevens een goede manier om aandacht te schenken aan het belang van naleving van de code.

Kennis aandeelhouder over inhoud van de code en toepassing binnen de organisatie

De aandeelhouders erkennen het belang van de corporate governancecode. Gemeente Amsterdam heeft de meest uitgebreid gedocumenteerde visie op de relevantie van de code voor haar deelnemingen en geeft aan per type deelnemingen (zij heeft haar deelnemingen gecategoriseerd in vier typen) welke punten van de code dienen te worden nageleefd. De andere twee aandeelhouders geven aan de code bij de hand te nemen als er zaken spelen die zij van belang achten, dat duidt op een sporadische c.q. ad hoc hanteringswijze van de code.

Aandeelhouder roept RvB & RvC ter verantwoording over de naleving van de in de governancecode gestelde principes

De gemeente Amsterdam geeft aan dat zij dit doet en verwijst naar haar beleid. Bij het beleid (Gemeente Amsterdam, 2014B) is een tabel opgenomen met daarin alle elementen uit de corporate governance code en per type deelneming is aangegeven of die wel of niet moet voldoen aan de principes en normen zoals in de code gesteld. Aandeelhouder HTM geeft aan het belangrijk te vinden dat de aandeelhouder de organisatie ter verantwoording roept over de naleving van de governancecode, maar dat niet altijd doet. Secretaris van het GVB geeft aan dat zij, en niet de aandeelhouder (gemeente Amsterdam) de naleving van de governancecode heeft geagendeerd. De ondervraagde respondenten erkennen het belang van het feit dat de aandeelhouder de organisatie (RvC&RvB) ter verantwoording roept op gebied van naleving van de governancecode, maar stellen dat dit niet vanzelfsprekend gebeurt. De respondenten zijn het eens over het feit dat verantwoordingsverzoeken door de aandeelhouder effect hebben op het verantwoordingsgedrag van de RvC: *“De aandeelhouder stelt eisen ten aanzien van de verantwoordingsparagraaf in het jaarverslag, die levert daar criteria voor op basis waarop wij de verantwoording vormgeven”* (RvClid). Het uiten van verwachtingen, bijvoorbeeld aangaande de verantwoordingsparagraaf in het jaarverslag, heeft grote invloed op het verantwoordingsgedrag van de RvC. Met andere woorden, de semipublieke instelling lijkt de verwachtingen van de aandeelhouder te internaliseren.

Interactie tussen RvC en aandeelhouder buiten AvA om

Interactie tussen aandeelhouder en RvC komt in alle gevallen voor. Het is in de regel de voorzitter van de RvC die in contact staat met de aandeelhouder, maar ook de ondernemingssecretarissen geven aan in contact te staan met de aandeelhouder. Bij het GVB lijken er goede relaties tussen de secretaris en de aandeelhouder te zijn, de ‘lijnen zijn kort’ en dat draagt bij aan onderling vertrouwen.

- ❖ **1. Als de aandeelhouder de RvC aanspreekt op de naleving van de governance code dan resulteert dat in een RvC waarin het belang van naleving wordt erkend**

Aan de hand van de data kan de stelling niet worden verworpen. De aandeelhouder oefent invloed uit op het functioneren van het interne toezicht en heeft mogelijkheden om de functie van het interne toezicht te versterken. De betrokken respondenten achten het allen van belang dat de aandeelhouder de organisatie ter verantwoording roept op de naleving van de code en hebben het idee dat dit bijdraagt aan versterking van intern toezicht doordat de focus op naleving daarmee toeneemt.

Bevoegdheden aandeelhouder - verlicht structuurregime

Op alle organisaties is het verlicht structuurregime van toepassing. De aandeelhouder heeft via het verlichtstructuurregime grote invloed op de benoeming, schorsing en beloning van bestuurders en toezichthouders in de organisaties. De aandeelhouder heeft verregaande bevoegdheden in het besluitvormingsproces van de semipublieke instelling. Sommige respondenten geven aan dat de rol van de RvC gezien de grote rol van de aandeelhouder, enigszins marginaal te noemen is. *“De eindbeslissers is de AvA, de gemeente”* (RvClid). Citaat uit deelnemingen beleid gemeente Den Haag welke de bevoegdheden van de aandeelhouder opsomt (en welke vergelijkbaar zijn met de bevoegdheden van de andere aandeelhouders in dit onderzoek):

“benoeming en ontslag van bestuurders en commissarissen[...]; goedkeuring van belangrijke bestuursbesluiten, zoals een wijziging van het karakter of identiteit van de vennootschap, een majeure overname en/of afsplitsing en de verkoop van vrijwel de gehele onderneming; goedkeuring van een statutenwijziging; goedkeuring van directievoornemens om nieuwe aandelen uit te geven en/of om bestaande aandelen in te kopen; als die bevoegdheid aan de AvA is toebedeeld: vaststelling of goedkeuring van het bezoldigingsbeleid van het bestuur en goedkeuring van aandelen- en/of optieregelingen; het

verzoeken tot de bijeenroeping van een (buitengewone) aandeelhoudersvergadering; het aandragen van onderwerpen voor de agenda van de aandeelhoudersvergadering.

De RvC geeft ten aanzien van deze bevoegdheden advies aan de aandeelhouder. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat de aandeelhouder als uiteindelijke ‘beslissers’ gezien moet worden en dat over de bevoegdheden die de aandeelhouder heeft dialoog plaatsheeft tussen de RvC en de aandeelhouder.

Informatievoorziening

De aandeelhouder moet zich kunnen vergewissen van de kwaliteit van intern toezicht en informatievoorziening is daarom van invloed op de relatie tussen de aandeelhouder en de RvC. Als een aandeelhouder het gevoel heeft dat hij niet goed wordt geïnformeerd lijdt dat tot spanning tussen de RvC en de aandeelhouder.

Aard van betrokkenheid

- Volgens een RvClid bestaat het gevaar dat de aandeelhouder zich politiek gedraagt en meer met herverkiezing bezig is dan met structurele lange termijn oplossingen voor het bedrijf. Het is wenselijk dat de aandeelhouder betrokken is, maar politiek moet zoveel mogelijk gemeden worden, zo luid het advies. *“De aandeelhouder is de gemeente en die staat op afstand. Dat is ook goed. Politici hebben een 4 jaren scope en dat brengt wel eens met zich mee dat men meer met herverkiezing bezig is dan met structurele lange termijn oplossingen. In die zin is de politiek onbetrouwbaar. Dan moet je niet direct willen inspelen op signalen. De directie zit al jaren in het veld en biedt een beetje tegendruk vanuit de politieke realiteit van de waan van de dag en is primair belast met het denken over de lange termijn. Dat is in essentie een taak voor de politiek, maar die doet dat lang niet altijd goed. Fijn dat er daarom nog ambtenaren zijn die de lange termijn in de gaten houden”* (RvClid).
- Ook dient een aandeelhouder op meer te letten dan enkel de governance code of de inrichting van intern toezicht. *“De aandeelhouder kan denk ik goed kijken naar de maatschappelijke verbinding als je het hebt over GVB, HTM of RET, dan is maatschappelijke verbinding van belang. Een stakeholder dialoog, en daar letten ze helemaal niet zoveel op. Ze kijken alleen maar naar het toezicht, governance aspecten. Dan denk ik, nou waar is de organisatie dan zelf verantwoordelijk voor? Waar is een RvC zelf verantwoordelijk voor, dat is meer een taak voor de RvC dan de aandeelhouder”* (Secretaris). Een aandeelhouder moet op meer letten dan alleen de inrichting van het toezicht en de governance, ook andere aspecten van een semipublieke instelling dienen in het aandachtsveld van een aandeelhouder te liggen.
- Respondenten geven aan ‘bemoeienis’ of betrokkenheid van een overheidsaandeelhouder begrijpelijk, wenselijk of noodzakelijk te vinden en stellen bovendien dat het hen helpt om de prioriteiten van de onderneming af te stemmen op maatschappelijke belangen.

4.1.2 DE RELATIE TUSSEN DE CONCESSIEVERLENER EN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

De analyse van de relatie tussen de concessieverlener en de RvC spitst zich toe op twee elementen, te weten: interactie en de houding van de RvC ten aanzien van de waardering van de verwachtingen en belangen van de concessieverlener.

GVB	HTM	RET	Concessieverlening
			Contact/interactie
			RvC acht kennis over de beeldvorming van de concessieverlening ten aanzien van de onderneming (verwachtingen & belangen) belangrijk

Contact/interactie

Het contact tussen de concessieverlener en de onderneming loopt in de regel via de directie of via de aandeelhouder, de RvC heeft daar formeel geen rol in. De respondenten geven op één na aan dat er geen contact is tussen de concessieverlener en de RvC en daar ook geen aanleiding voor te zien. RvC lid van de HTM geeft aan wel in contact te staan met de concessieverlener om twee redenen. Ten eerste heeft dit RvC lid een lange historie in de OV wereld, hij heeft aan de basis gestaan van de huidige stadsregio c.q. MRDH en heeft jaren bij de voorloper van Connexion gewerkt, uiteindelijk als algemeen directeur. Hij is te typeren als een veteraan in het vak met een uitgebreid netwerk in de sector, waaronder

personen die nu werkzaam zijn bij de concessieverlener. Zijn toegevoegde waarde als commissaris zit mede in het feit dat hij een goed netwerk heeft, aldus de commissaris. Reden twee is dat HTM momenteel tracht een investering mogelijk te maken. Zij wilt de concessie van de stadsregio binnenhalen via onderhandse gunning en daarvoor is het handig dat ook de RvC via dit RvClid contact onderhoudt met de concessieverlener. Dat wordt erkend door de aandeelhouder die dit RvClid heeft aangesteld, de respondent bij de MRDH gaf aan het RvClid ook te kennen, maar kon niet beoordelen of contact zou bijdragen aan versterking van intern toezicht. Toelichting door fragment uit een interview: *“Dat [interactie met concessieverlener] is het werk van de directie, in principe, dat moet je wel zo houden, anders wordt dat verwarrend”* (RvClid). *“En dat is wel wenselijk dat die contacten er zijn?”* (onderzoeker). *“Voor het massageproces kan dat geen kwaad. Je moet daar wel nadrukkelijk de directie niet voor de voeten lopen”* (RvClid). Er moet duidelijk gecommuniceerd worden tussen de RvC en de RvB over de wijze waarop de RvC in contact treedt met de concessieverlener, transparantie is geboden. Het gevaar is namelijk dat de RvC op de stoel van de bestuurder gaat zitten. De verantwoordelijkheid ligt bij het bedrijf.

Kennis over belangen en verwachtingen van de concessieverlener

De belangen en verwachtingen van de concessieverlener wordt door de RvC's als belangrijk beschouwd, maar ze stellen dat ze daarvoor niet in contact te hoeven te staan met de concessieverlener om een aantal redenen. *“Het is de rol van de directie om interactie te hebben met de concessieverlener, de RvC moet niet ‘op de stoel van de bestuurder gaan zitten”* Opdrachtgever en opdrachtnemer noemen rolvermenging als risico bij interactie tussen de RvC en de concessieverlener. Het risico is dat de RvC op de stoel van de bestuurder gaat zitten als hij in contact treedt met de concessieverlener. De raad van commissarissen kan signalen van de concessieverlener gebruiken om door te zenden naar de RvB, maar de RvC mag nooit namens de onderneming afspraken maken. Rolvastheid of rolzuiverheid zijn ook termen die door diverse andere respondenten zijn gebruikt in interviews.

- ❖ **2. Als er tweejaarlijks contact bestaat tussen RvC en de concessieverlener dan stelt dat de RvC in staat om informatie over de belangen en verwachtingen van de concessieverlener in te winnen die hij nodig heeft bij het vervullen van de drie rollen ten aanzien van de RvB.**

Er is geen reden om de hypothese te verwerpen. Contact tussen de concessieverlener en de RvC levert de RvC nuttige signalen opleveren welke hij vervolgens kan gebruiken in zijn relatie met de RvB teneinde de organisatie verder te helpen. Van belang is wel dat rolscheiding' en 'rolvastheid' in het vizier blijven om rolvermenging tussen RvB en RvC te voorkomen. Interactie is geen vereiste om de belangen en verwachtingen te kennen van de concessieverlener sec via interactie tussen de RvC en de concessieverlener.

RvC als tool om vertrouwen te bewerkstelligen tussen bestuurlijke entiteiten

Een van de respondenten gaf aan dat het zeer nuttig kan zijn om RvC's in te zetten om vertrouwen tussen bestuurlijke entiteiten te bewerkstelligen. Een van de RvC leden noemde dat het 'massage proces'. Een belangrijke meerwaarde van een RvC.

4.1.3 DE RELATIE TUSSEN DE EXTERNE TOEZICHTHOUDER EN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

De externe toezichthouders, de ACM en de ILT zijn niet bereid gebleken om deel te nemen aan dit onderzoek, het perspectief van deze actoren kan helaas niet gepresenteerd worden.

GVB	HTM	RET	Externe toezichthouder
			Contact/interactie
			Informatie uitwisseling staat centraal
			Effectieve manieren van toezichthouden en identificatie van knelpunten is agendapunt
			Oordeel en informatie van externe toezichthouders is van belang voor RvC

Contact/interactie

In geen van de gevallen geven respondenten aan contact te hebben of de indruk te hebben dat er contact is met de externe toezichthouder. *“Ik zou niet weten waarom dat nodig zou moeten zijn. Ik heb er ook niets op tegen, maar er is in de praktijk geen aanleiding om dat zo te gaan doen”* (Secretaris). *“Ik kan me ook niet goed een beeld vormen van een situatie waarin dat aan de orde zou komen. Normaal gesproken lopen de contacten via de directie of hoger management. Ze vertrouwen er min of meer op dat de directie die rol naar behoren invult... als het uit de hand loopt kan ik het me voorstellen”* (Secretaris). *“Ik zie em niet”* (RvClid).

Belang van oordeel en informatie van externe toezichthouder

De respondenten geven aan het oordeel en de informatie van de externe toezichthouder belangrijk te vinden voor de RvC en voor de organisatie. De respondenten binnen de cases willen voldoen aan de geldige regelgeving en normen en achten de informatie en het oordeel van de externe toezichthouders op gebied van mededinging en veiligheid van groot belang. Dat is voor de respondenten geen aanleiding om te stellen dat de RvC daarom interactie moet hebben met de externe toezichthouder.

“Ja, die [belangen en verwachtingen] zijn zeker van belang. De vraag is een beetje wanneer ontvangt de RvC informatie van die organen. Bij mijn weten helemaal niet. De directie krijgt informatie, en als die dat van belang vindt dan kan het doorgegeven worden aan de RvC, als het al gebeurt dan is het sporadisch. Een jaar geleden is het heel even aan de orde geweest. Toen hebben we het gehad over financiering hoe zit dat in elkaar, je openbaar vervoersactiviteiten, mogen de financiële activiteiten van het OV relatie hebben met marktactiviteiten die we ook hebben, toen vond de ACM terecht dat dat niet kon, daar moet een Chinese muur tussen, dat moet gescheiden zijn, dat is toen even aan de orde geweest hoe ziet die regelgeving er precies uit, wat moet je er voor doen om dat goed in te richten. En is er ook geen contact geweest via de RvC, maar via de directie.....ik heb de indruk dat de inspectie en de ACM de kaders scheppen voor de inrichting van de relaties van het toezicht, maar niet het toezicht uitvoeren. De regels en het beleid zijn van invloed op onze organisatie, maar het is niet dat de externe toezichthouder invloed uitoefent op de wijze waarop onze interne toezichthouders dat toezicht uitoefenen...”

- ❖ **3. Als er tweejaarlijks contact bestaat tussen RvC en de extern toezichthouder dan stelt dat de RvC in staat om informatie over de belangen en verwachtingen van de concessieverlener in te winnen die hij nodig heeft bij het identificeren van knelpunten en effectieve manieren van toezichthouden**

De data toont dat er geen interactie is tussen de RvC en de externe toezichthouder, maar het breed onderkend wordt dat de belangen en verwachtingen van de externe toezichthouders zowel voor RvC als voor organisatie van belang is. Over knelpunten en effectieve manieren van toezichthouden lijkt dus niet gesproken tussen de RvC en de externe toezichthouder. Op basis van de verzamelde data kan geen uitspraak gedaan worden over de geldigheid van de stelling en kan ook niet worden ingegaan op het belang van het identificeren van knelpunten en effectieve manieren van toezichthouden.

Onafhankelijke informatievoorziening RvC

De reacties van de respondenten laten een beeld zien van een RvC die afhankelijk is van de RvB aangaande het vernemen van informatie van de externe toezichthouder en gaat voorbij aan de in hoofdstuk twee genoemde notie van ‘onafhankelijke informatievoorziening’.

Governancestructuur

Een aspect dat moet worden meegewogen is de governance context van de onderneming. De governance van de semipublieke openbaarvervoer bedrijven kenmerkt zich door de aanwezigheid van een aandeelhouder. En dat is wat in de context van stichtingen en verenigingen ontbreekt:

“Ik zie hem niet. We hebben al een aandeelhouder en een stadsregio.... Bij de woningbouw corporaties hebben we ook een toezichthouder vanaf juli, bij woningbouw corporaties is er geen aandeelhouder, dus dan is een grotere betrokkenheid van extern toezicht logisch, maar wij hebben al een actieve aandeelhouder en we hebben een stadsregio die toezicht houdt, dus

dan zie ik niet waarom er een grote rol aan extern toezicht dient toe te komen. Dan lijkt contact met de extern toezicht niet nodig. We hebben het intern wel over de wet personenvervoer en het lokaalspoor”.

De vraag rijst wat de toegevoegde waarde is van interactie als er al een aandeelhouder is die toezicht houdt. Het gaat er in de mening van deze respondent om dat er tenminste één externe partij is die toezicht houdt op de RvC. Voor deze redenering kan wat gezegd worden, echter elke actor heeft zijn eigen focus c.q. verantwoordelijkheid en het is niet aannemelijk om te veronderstellen dat een aandeelhouder tot in detail op de hoogte is van de meest recente wetgeving op gebied van veiligheid of mededinging en dus lijkt de redenering van de respondent op de feitelijke inhoud van het toezicht stuk te lopen.

4.2 DIMENSIE TWEE – RELATIE TUSSEN DE RAAD VAN BESTUUR EN DE RAAD VAN COMMISARISSEN

De tweede dimensie van intern toezicht behandelt de relatie van de RvC met de RvB. Deze dimensie bevat vier elementen: multiële rollen, werkgever, opzichter, klankbord. Achtereenvolgens worden de elementen hieronder besproken.

GVB	HTM	RET	Multipiele rollen
			Erkenning bestaan drie rollen door RvC
			Erkenning bestaan van drie rollen in openbare documentatie
			Communicatie tussen RvB en RvC over explicitering van rollen in relatie tot handlingsrepertoire van de RvC jegens de RvB

Erkenning bestaan drie rollen

Alle gesproken RvC-leden erkennen het bestaan van drie rollen van de RvC, ook de gesproken secretarissen erkennen het bestaan van verschillende rollen. Sommige geven behalve de drie genoemde rollen ook andere rollen een naam, zoals de ambassadeursfunctie van de RvC, of wordt een scheiding aangebracht in ondersteunen en strategisch adviseren. Bij elke rol hoort een bepaalde opvatting over hoe een RvC zich in die rol verhoudt tot de RvB. Over de rol opvatting wordt wel gesproken, maar niet op structurele wijze, ‘als het ter sprake komt’, ‘daar kun je het dan met elkaar over hebben’. De documentatie en de interviewdata laten niet zien dat er een uitgebreide visie op de rol opvatting is gecreëerd noch gedocumenteerd door de individuele RvC’s.

Rol opvatting in openbare documentatie

Voor zover de organisaties deze openbaar hebben gemaakt (wel bij GVB en RET, niet bij HTM) tonen de commissiereglementen de wijze waarop de RvC betracht invulling te geven aan zijn rollen. Bijvoorbeeld renumneratie commissie, de strategie commissie, de benoeming en selectie commissie, enzovoorts. Niet voor alle rollen, die door de RvC’s zelf worden aangegeven, is een commissie opgericht. “Hebben jullie van elk van de door u benoemde vier functies van intern toezicht een commissie? (onderzoeker). “Nee, voor het ondersteunen is er geen commissie, dat moet iedereen doen, daar kun je het met elkaar over hebben” (RvClid). Dat betekent dat er voor de meeste functies van intern toezicht een commissie is waarin is vastgelegd hoe de RvC wilt functioneren. Het ontbreekt de RvC’s in twee gevallen aan een gedocumenteerde rol opvatting over de adviesrol. De opzichtersrol is uitgebreid gedocumenteerd in een reglement voor de Audit committee welke bij alle RvC’s is vormgegeven evenals de werkgeversrol in de vorm van reglementen voor een renumneratie/belonnings/beoordelings/HR commissie.

Wat betreft de adviesrol is het minste vastgelegd.

Communicatie tussen RvB en RvC over explicitering van rollen

Respondenten achten het van belang dat expliciet gemaakt wordt vanuit welke rol uitingen naar de RvB gemaakt worden. “Niet zozeer vanuit mijn controlerende rol, maar vanuit mijn adviserende rol zou ik je aanraden dit of dat. Dan leg je niet iemand de plicht op om iets te doen, het is vrijblijvender, dat is dus anders dan de controlerende rol”..

❖ **4. Als de RvC de drie interne toezichtrollen uitvoert dan draagt dat bij aan het goed functioneren van het interne toezicht**

Er is geen reden om de hypothese te verwerpen. Inzicht in de rollen van een RvC en het toepassen daarvan levert de leden een referentiekader en handelingsrepertoire en het helpt in de communicatie naar de RvB teneinde verwachtingen duidelijk te maken.

Agendapunt als indicator voor rol van de RvC

Andere respondenten geven aan dat ook het agendapunt van een RvB-RvC vergadering verraad welke rol van de RvC op dat moment vervuld dient te worden. Een financieel-beheersmatig agendapunt duidt op de controlerende rol en een strategisch agendapunt duidt op een adviserende rol. Vaak wordt op een agenda tevens aangegeven wat er van de verschillende partijen wordt verwacht. Als de RvC een advies dient uit te brengen, of een stuk moet goedkeuren dan staat dat vermeld bij het agendapunt, aldus de secretaris van de HTM

Vertrouwensband

Verschillende respondenten geven aan dat een vertrouwensband tussen de RvC en de RvB cruciaal is voor de werking van intern toezicht. De relatie wordt vergelijken met een ‘tandem’ of er wordt gesproken van een ‘twee-eenheid’. Indien vertrouwen zou ontbreken dan geeft een RvC lid aan dat hij de RvB naar huis zou sturen.

“Het meest belangrijke is dat er een goede band tussen RvB en RvC bestaat, er moet een vertrouwensband zijn, je moet goed met elkaar overweg kunnen, je moet optimale informatie hebben. Dat ligt erg aan personen, zoals met alles. Het overleg tussen directie en RvC is zeker in dit soort NV situaties erg belangrijk” (RvClid).

4.2.1 WERKGEVERSROL VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

Werkgeverschap van de RvC is op een dertiental indicatoren geanalyseerd. De resultaten van de analyse is hieronder gepresenteerd.

GVB	HTM	RET	Werkgeverschap
			Er is een beleid aangaande beoordelen en belonen van de RvB
			Het beleid is openbaar beschikbaar
			Het beleid wordt besproken met de RvB
			Het beleid wordt periodiek herijkt aan het ontwikkelingsstadium van de organisatie en de strategie van de organisatie (met welke frequentie?)
			Er is een profiel voor de RvB
			Samenstelling RvB komt overeen met profiel
			Bestuur wordt beoordeeld door de RvC
			RvB leden worden afzonderlijk beoordeeld door de RvC
			Dossievorming van de beoordeling van de RvB en afspraken in dat kader
			De profielschets van de RvB wordt gebruikt bij de werving van nieuwe leden
			Integriteit kandidaat wordt gescreend bij werving
			In het jaarverslag wordt verantwoord op welke wijze vacatures vervuld zijn

Op vrijwel alle indicatoren is positief gescoord. De RET en de HTM scoren twijfelachtig op de indicator ‘herijking van het profiel’. Respondenten gaven aan dat het profiel verouderd was of dat deze slechts gebruikt wordt bij de werving van nieuwe RvB leden. De idee van een profiel is juist dat deze dient om het handelen van de RvB ook te beoordelen gedurende het functioneren van de RvB en niet enkel in te zetten bij de werving.

Het belang van werving

Een goed profiel opstellen en hanteren is een van de belangrijkste elementen van werkgeverschap, maar het proces van werving is daarnaast ook essentieel. *“RvC stelt profiel op, maar die behoort ook andere entiteiten om hun zienswijze te vragen. Ook de OR, de directie, dienst metro, iedereen is betrokken geweest” (Secretaris). “Resulteert dat in een hoger kwaliteit bestuur?” (Onderzoeker). “Niet an sich, het gaat er ook om hoe je werft, hoe ga je verwerven? Ik heb me altijd*

hard gemaakt voor openbare werving, ik heb me altijd hard gemaakt dat de vacature ook openbaar wordt gemaakt op de website van [de organisatie]. En het wervingsbureau die stelde: wij werven alleen vanuit ons eigen netwerk. Ik zeg iedereen moet in de gelegenheid zijn om te reageren. Wij betalen jullie, dan moeten jullie ook iedereen die solliciteert afwijzen of, maar doe er iets mee. Door er transparant over te zijn, dan kan je iemand aantrekken waarvan je eerder niet gedacht had dat die de functie zou ambiëren. Dus profiel is 1 maar de werving is 2. Onderdeel van sollicitatie procedure, maar ook een pre-employment screening, een Verklaring omtrent gedrag, je kunt het helemaal optuigen. Je kunt referenties checken, door een onafhankelijke partij. Heeft iemand schulden gehad in het verleden, heeft iemand echt wel zijn papieren gehaald?, huisbezoek plegen, dat moet door een onafhankelijke partij geschieden, dat kun je niet bij het wervingsbureau neerleggen”(secretaris).

Relatie en interactie

Werkgeverschap gaat ook over een goede relatie tussen de RvC en de RvB, er dient minimaal 2 keer per jaar individueel met elkaar gesproken te worden. Vaak neemt de voorzitter van de RvC die rol op zich, maar dat kan binnen een RvC ook anders verdeeld worden. “Werkgeversrol, niet alleen het jaarlijkse functioneren, het gaat verder, net als bij een gewone werknemer, minimaal 2 x per jaar een gesprek voeren, een vertrouwensband opbouwen”.

Werkgeverschap organisatiebreed

Werkgeverschap gaat verder dan enkel de relatie met de RvB. “[Het is ook van belang] dat je het hebt over talent ontwikkeling in de organisatie, en ook het beloningsbeleid dat je daar zicht op hebt... het moet één lijn zijn”.

Bevoegdheden aandeelhouder

De aandeelhouder besluit uiteindelijk over de benoeming van de bestuurder. De aandeelhouder geeft de kaders waarin het bezoldigingsbeleid dient worden vastgesteld door de RvB en de RvC.

❖ 5. Als de RvC zijn werkgeversrol dan leidt dat tot een goed functioneren van het bestuur de semipublieke organisatie

Werkgeverschap door de RvC draagt bij aan het goed functioneren van de semipublieke organisatie, maar leidt daar niet een op een toe. Het werken met een goed profiel, onafhankelijke werving en beoordelingen aan de hand van het profiel zijn allemaal elementen die van invloed zijn om de juiste bestuurder op de juiste plaats te krijgen en de bestuurders gedurende hun functioneren te beoordelen, maar ook de aandeelhouder is betrokken en heeft bevoegdheden aangaande het benoemen en beoordelen van de RvB in de cases. Daarom wordt de stelling verworpen.

4.2.2 KLANKBOORDROL VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

Door het ontbreken van de RvB als gesprekspartner in de cases van de HTM en de RET, en het ontbreken van de ondernemingssecretaris van de RET is het bij drie indicatoren niet mogelijk om een meting te verrichten en resultaten te presenteren.

GVB	HTM	RET	Adviesrol
			De RvC neemt voldoende afstand tot de RvB – RvC heeft geen behoefte tot sturing of overnemen van de bestuurder
			De RvC tracht aan te sluiten bij de sparringsbehoefte van de RvB
			De RvC geeft aandacht aan het creëren van een setting waarin hij zijn advies rol kan praktiseren
			De RvC geeft de indruk naast controle, ook advies belangrijk te vinden
			De bestuurder ervaart het advies van de RvC als waardevol
			Alignment van de strategie van de maatschappelijke organisatie in relatie tot de maatschappelijke opgave van de organisatie is een agendapunt in de vergaderingen van de RvC
			Het advies van de RvC jegens de RvB is gericht op de strategie van de onderneming

Aandacht aan setting om adviesrol te praktiseren

Bij het GVB is er een strategie commissie die specifiek gaat over het adviseren van de RvB. Het optuigen van zo'n commissie is een goed voorbeeld waarin de RvC aandacht geeft aan een setting om hun adviesrol te praktiseren. In de andere organisaties zijn geen commissies rondom de adviesfunctie gecreëerd.

Bilateraal overleg

De RvB en de RvC van het GVB geeft aan dat hij eens in de zes weken een bilateraal overleg hebben waar het vooral draait om de klankbord rol van de RvC. Dit wordt zeer nuttig geacht omdat de agenda bij de formele overleggen al veel te vol zit met standaard procedurele aspecten.

Gemeente draagt bij aan strategische alignment

Respondenten uit alle drie de cases geven aan dat de gemeente ook een partij is die invloed uitoefent op het strategisch alignment van de organisatie

Gezamenlijkheid

De notie van gezamenlijkheid doet zich aan. Respondenten geven aan dat RvB en RvC een team vormen als het gaat over het bestuur van de organisatie. *"In het kader van targets, spar je met elkaar, dan heb je het over of het bestuur die targets heeft gehaald. Voor de directie is het van belang dat ze een goede sparringspartner heeft". "Het is een twee-eenheid! We zetten niet per vergadering iets uit". "We toetsen aan de afgesproken beleids- en strategische doelstellingen. Dat is een gezamenlijke opgave!"*.

- ❖ **6. Als de RvC fungeert als klankbord dan leidt dat tot alignment van de strategische doelstelling van de onderneming en de maatschappelijke opgave van de organisatie**

De RvC de RvC zijn adviesrol goed praktiseert, aansluiting bij de sparringsbehoefte van de RvB is daarbij essentieel. Bovendien is belangrijk dat er een specifieke setting wordt gecreëerd voor het praktiseren van de adviesrol. Het GVB is daar op twee manieren goed in geslaagd, namelijk door bilaterale overleggen te voeren elke zes weken en door het oprichten van een aparte strategiecommissie.

4.2.3 OPZICHTERSROL VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

De variabele opzichter kent twee subvariabelen, te weten: gedragsaspecten en instrumentarium. Deze worden in het hiernavolgende besproken.

GEDRAGSASPECTEN VAN DE OPZICHTERSOL

GVB	HTM	RET	Opzichterrol gedragsaspecten
			De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de OR (Ja/nee)
			De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de MT leden (Ja/nee)
			De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de de Controller (Ja/nee)
			De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de accountant (Ja/nee)
			De RvC besteed aandacht aan wat leeft bij externe belanghebbenden

De scores op de indicatoren zijn allen positief. Alle respondenten geven aan dat de RvC op structurele wijze aandacht besteed aan wat leeft bij belanghebbenden binnen en buiten de organisatie en op regelmatige basis spreekt met de OR, het MT, de controller en de accountant binnen de organisatie. Maar ook met andere werknemers in de organisatie wordt gesproken. *"Wij spreken met trambestuurder met bus bestuurders en anderen in de organisatie. We krijgen een goed beeld van de organisatie. De informatie ligt voor het oprapen. Iedereen heeft wel een mening over het openbaar vervoer. De OR en de cliëntenraad spreken wij minimaal 2 keer per jaar. En onze cliëntenraad is niet op zijn mondje gevallen"* (RvClid).

Wettelijke verplichting

Het is tevens een wettelijke verplichting om in contact te staan met de OR van de organisatie. "Ja [de RvC heeft interactie met de OR] maar dat is het ook wettelijk verplicht gesteld dat de RvC elke vergadering van de OR bijwoont, dat is verplicht vanuit de wet op ondernemingsraden. Maar dat wordt meestal niet nageleefd alleen door RvC's. Heel veel RVC's zeggen ook, daar heb ik geen zin in. Die vergaderingen bij ons duren wel 6 uur."

Ook anderen in de organisatie zijn belangrijk

Het gaat erom dat de RvC een bepaalde houding aanneemt dat wanneer een 'niet plus gevoel ontstaat dat dan binnen de organisatie naar informatie gezocht gaat worden. Respondenten geven aan dat de genoemde actoren relevant zijn maar dat het geen limitatieve opsomming is.

- ❖ **7. Als de RvC tweejaarlijks contact onderhoudt met de OR, de MT leden, de Controller en de accountant om te bepalen wat er leeft in de organisatie dan draagt de RvC voldoende zorg voor een onafhankelijke informatievoorziening**

Het maakt de RvC kwetsbaar als hij zich sec afhankelijk opstelt van het bestuur als het gaat om informatie voorziening. Het is beter als de RvC op verschillende lagen in de organisatie toegang heeft en signalen kan oppikken. Een RvC lid sprak over 'de hartslag van de organisatie voelen' door met verschillende personen in die organisatie in verbinding te staan. Dat draagt bij aan een goede informatievoorziening die de RvC nodig heeft in zijn opzichtersrelatie met de RvB, maar de stelling dient verworpen te worden omwille van zijn beperkende karakter.

INSTRUMENTARIUM VAN DE OPZICHTER

GVB	HTM	RET	Opzichterrol – Instrumentarium
Informatievoorziening			
			De RvC heeft een document op basis waarmee hij zijn informatievoorziening regelt
			Respondenten geven aan dat het voor de onafhankelijkheid belangrijk is dat de RvC ook buiten het bestuur om op zoek gaat naar informatie
			De RvC gebruikt ook andere informatie dan enkel de informatie die door de RvB wordt aangeleverd
			Er bestaat ruimte tot het aanvragen van een contra-expertise
			Er worden contra expertises aangevraagd door de RvC
Toetsingskader de compleetheit van het toetsingskader bestaande uit de volgende elementen			
			Er is een strategische visie/ondernemingsplan
			De visie is SMART geformuleerd in strategische en tactische doelen
			Er is een meerjareninvesteringsplan
			er is een jaarplan en meerjaren begroting
			Er is een investeringsstatuut
			Er is een verbindingen statuut
			Er is een risicobeheersingssysteem
			Er is een belanghebbendenmanagement
			Er zijn prestatieafspraken met gemeenten/stadregio
			Het toetsingskader dient als basis voor gesprekken met bestuur en toezichthouder
			Het toetsingskader wordt periodiek geëvalueerd
			De RvC, RvB en of bestuurssecretaris geven aan dat het toetsingskader wordt toegepast bij goedkeuring van de plannen
Mate van compleetheit van inzicht in het gehanteerde toezichtkader in openbare informatie			
			Bestuursstatuten
			Commissiereglementen
			Governancecode
			Geldende wetgeving
			Reglementen van de raad van commissarissen
			Profielschets RvC

Informatievoorziening

Het is van belang dat er niet geschroomd wordt door RvC leden om andere informatiebronnen dan het bestuur van de organisatie te raadplegen. *“Bij de stakeholders kan je veel informatie ophalen. Als je een gevoel hebt dat het niet klopt op bepaalde fronten kun je daar op blijven focussen, trek de informatievoorziening in twijfel. En benader een persoon in de organisatie, twee weken geleden heb ik dat nog gedaan. Dan kun je daar naar vragen. Toevallig heeft een van mijn mede commissarissen dat ook gedaan. Waarom loopt dit niet goed met het bestuur? Op die manier. En bijvoorbeeld met het klant contact centrum, een dagje meelopen. Wat gebeurt hier nou?”*

Mate van compleetheid van inzicht in gehanteerde toezichtkader in openbare informatie

De HTM valt negatief op in de resultaten van het onderzoek. Op de website en in het jaarverslag van de HTM is het minste te vinden over de werkwijze van de RvC ten opzichte van de andere cases. Het wordt breed onderkend dat het van belang is openheid van zaken te geven gezien de transparantie als centrale waarde van het openbaar bestuur.

Governance code

de RvC's hanteren de corporate governance code. Er bestaat geen branchegerelateerde governancecode voor de OV sector. Ook nemen de RvC's geen notie van code algemeen bestuur of enige andere code. *“De Code tabaksblad hebben we altijd bij ons, en als het nodig is leggen we die op tafel”* (RvC respondent).

Kwade wil

Respondenten geven aan dat je alles wel in regeltjes en protocollen kunt vastleggen maar dat je daarmee niet garandeert dat een organisatie in control is. 'Iemand met kwade wil kan overal schade aanrichten'.

- ❖ **8. Als de RvC aandacht besteedt aan het volledige toezicht of toetsingskader, met de daarbij voorgeschreven wijze van contact met de relevante stakeholders, dan is de organisatie in control**

De stelling dient verworpen te worden. Genoemde variabelen lijken wel bij te dragen aan versterking van intern toezicht, maar het is een illusie te denken dat de organisatie in control is als de RvC op een volledige wijze aandacht besteedt aan het toezicht of toetsingskader. Hoe beter de kwaliteit van de kader en hoe vollediger deze kaders worden toegepast hoe meer dat bijdraagt aan versterking van intern toezicht en het in control zijn van de organisatie, maar het is niet voldoende om vervolgens in control te zijn. Er zijn opvallende verschillen tussen cases waar te nemen.

4.3 DIMENSIE DRIE – RELATIE TUSSEN DE STAKEHOLDERS EN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

De derde dimensie van intern toezicht heeft twee variabelen: verantwoording en aanspreekbaarheid. Achtereenvolgens worden deze elementen hieronder besproken.

4.3.1 VERANTWOORDING

GVB	HTM	RET	Verantwoording
			Het bericht van de RvC in het jaarverslag bevat een verantwoording over de invulling aan de horizontale verantwoording, hoe de stakeholders zijn betrokken bij voor hen relevante beleid en wat de uitkomsten daarvan zijn geweest.
			Een maand na goedkeuring van het jaarverslag door de RvC wordt het verslag openbaar gemaakt
			Er is een dialoog met stakeholders die actief zijn binnen het werkgebied van de organisatie
			Aandacht voor stakeholders is vast onderdeel van het reguliere functioneren van het bestuur en toezicht van de organisatie
			De dialoog bestaat eruit dat de onderneming voorziet in een vorm van overleg met de door haar benoemde stakeholders over het voorgenomen beleid en de uitvoering daarvan. De organisatie heeft een beleid voor de communicatie met en de beïnvloeding door stakeholders
			De wijze waarop informatie naar stakeholders wordt gebracht en op welke wijze informatie van stakeholders wordt verkregen dient openbaar te worden vastgelegd. Vaak is het, via de website altijd toegankelijke jaarverslag, een plek voor ondernemingen voor deze informatie maar het kan ook op andere plekken worden belegd. Elementen waarover in ieder geval wordt verantwoord zijn: hoe de functies van bestuur en toezicht

			zijn georganiseerd, welke organen zijn ingesteld en wie deel uitmaken van de betreffende organen (met taken en werkwijzen), welke werkzaamheden het bestuur en de raad van toezicht het afgelopen jaar hebben verricht, missie, visie, strategie en doelstellingen van de onderneming, de aard van de risico's die een wezenlijk effect kunnen hebben op het realiseren van de organisatiedoelstellingen
			Er wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan stakeholders over het gevoerde beleid en de geleverde prestaties en de totstandkoming daarvan in de vorm van een dialoog met de stakeholders
			De RvC keurt de wijze waarop het overleg met de stakeholders wordt gevoerd goed
			De RvC keurt het afwegingkader om te kunnen bepalen wie de stakeholders van de organisatie zijn goed
			De raad van toezicht keurt de aard, inhoud, wijze en frequentie, van de informatieverschaffing aan de stakeholders goed

De resultaten van de analyse laten een relatief eenduidig beeld zien voor de organisaties. De enige afwijking is de HTM, die heeft medio eind 2015 geen jaarverslag over 2014 gepubliceerd heeft.

Bevoegdheden aangaande betrekking van stakeholders

De RvC's geven aan dat zij indirect besluiten over de wijze waarop stakeholders betrokken worden bij de gang van zaken binnen de onderneming, via de jaarplannen en de strategie van de onderneming. Dat gaat ook op voor de jaarlijkse context en stakeholder analyse.

Stakeholderbetrokkenheid bij vorming van beleid

Er is een reizigersadviesraad die door de concessieverlener is benoemd en adviesrecht heeft over het beleid van de ondernemingen.

De RvC overlegt periodiek met de stakeholders

Overleg tussen stakeholders en RvC's komt meer sporadisch voor dan met regelmaat. De respondenten achten dit veel meer een taak voor de RvB en de rest van de organisatie en geven aan dat ook hier het gevaar van rolvermenging kan optreden. *"Dat [het belang van interactie met stakeholders] is het zeker in der daad. Maar dat soort reguliere overleggen daar zijn de commissarissen niet rechtsstreeks bij betrokken, die zitten daar niet bij"*. Indien commissarissen formele overleggen met stakeholders wilt beleggen, dan dient dat met transparantie gepaard te gaan. *"Nee daar herken ik mij niet in"* (RET, RvC). Het is primair de verantwoordelijkheid van de RvB om de verbinding met belanghebbenden te organiseren.

Presentatie jaarrekening in de gemeenteraad

GVB valt op ten opzichte van de andere cases doordat zij haar jaarrekening jaarlijks presenteert in de gemeenteraad van Amsterdam. Respondenten geven aan dat dit het gevolg is van de aanscherping en verbetering van de governance sinds 2013.

Klantbarometer - internalisering van stakeholderbelangen

De klantbarometer lijkt erg belangrijk in de OV sector. Alle respondenten geven aan dat deze klantwaardering belangrijk is voor het bedrijf en ook een goede plek krijgt als KPI. In jaarrekeningen van de bedrijven worden klanttevredenheidcijfers eerder gepresenteerd dan de financiële kengetallen. De vraag is wel wat de kwaliteit van het klantwaardering systeem is, echter die beoordeling kan niet binnen de scope van dit onderzoek geschieden. Dat er geluisterd wordt en dat men het oordeel en belang en verwachtingen van de reizigers belangrijk vindt staat buiten kijf. Met de klantbarometer worden de belangen van de reiziger gearticuleerd en geïnternaliseerd door de organisatie. *"Dat [het forum dat de organisatie beoordeeld] brengt een stem uit op alle aspecten van onze dienstverlening. In die zich is het een soort verantwoording die HTM moet afleggen"*. *"Wij steunen bijvoorbeeld zwaar op onze klantbarometer, dit jaar zijn we door onze klanten beoordeeld met een 7,6 of een 7,8, het hoogste cijfer voor openbaar vervoer in Nederland"* (RvC lid).

- ❖ **9. Als de organisatie horizontaal verantwoordt dan leidt dat tot vergroting van de maatschappelijke legitimiteit van de organisatie, vergroting van het leervermogen van de maatschappelijke instelling en levert dat meer controle voor de politieke principaal**

De stelling wordt niet verworpen. Het is van essentieel belang dat de semipublieke onderneming in verbinding staat met stakeholders, dat leidt tot maatschappelijke legitimiteit, leervermogen en meer controle door de politieke principaal, dat staat volgens de respondenten buiten kijf. Horizontale verantwoording als term is niet populair onder respondenten, maar de analyse laat zien dat er veel aandacht is voor stakeholders en dat stakeholders een platform geboden wordt om een

oordeel te vellen over de organisatie en haar performance. Een gedeelte van de dialoog tussen stakeholders en onderneming is verplicht en een gedeelte is vrijwillig. HTM besteedt in termen van horizontale verantwoording het minste aandacht aan de stakeholders van de onderneming. Dat is vooral te wijten aan de zeer beperkte verantwoording via het

De OV-Klantenbarometer is het klanttevredenheidsonderzoek voor het stads- en streekvervoer. Alle vervoerders en alle lijnen doen mee. Van Zeeland tot Groningen en van Limburg tot Noord-Holland. In de maanden november en december reizen interviewers door het hele land om vragenlijsten af te nemen onder reizigers in bus, trein, tram, regionale trein en boot. Het onderzoek wordt al sinds 2001 gehouden. De OV-Klantenbarometer wordt in de periode 2012-2016 uitgevoerd door I&O Research.

In de periode eind oktober tot half december 2014 is in 73 onderzoeksgebieden de klantwaardering gemeten. De onderzoeksgebieden komen grotendeels overeen met de concessiegebieden en de lijnconcessies en -contracten. Doordat de vragen overal gelijk zijn kunnen de resultaten tussen gebieden met elkaar worden vergeleken. De opdrachtgevende overheden kunnen aan de hand van de resultaten hun beleid bijsturen en de vervoerbedrijven hun performance op straat (<http://www.ovklantenbarometer.nl/>)

jaarverslag van de onderneming. Opvallend is het GVB welke ten eerste zeer zorgvuldig verantwoord in haar jaarverslag maar ten tweede haar jaarrekening/verslag op vrijwillige basis presenteert aan de gemeenteraad van Amsterdam. Daadwerkelijke participatie van de RvC bij interactie met de stakeholders lijkt geen voorwaarde te zijn, het gaat erom dat de stakeholders worden gehoord. Het systeem van de klantbarometer dat hier gekozen is lijkt zeer geschikt voor dat doeleinde.

4.4 DIMENSIE VIER - ZELFVERANTWOORDELIJKHEID VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN

De vierde en tevens laatste dimensie van intern toezicht kent vier variabelen: 1. Organisatie; 2. Ontwikkeling; 3. Reflectie; 4. Verantwoording. Deze passeren hieronder de revue.

4.4.1 ZELFORGANISATIE

De variabele zelforganisatie kent vijf subvariabelen, te weten: commissies, zelfbenoeming, cultuur en toezichtplan.

COMMISSIES

GVB	HTM	RET	
			Regelementen zijn inzichtelijk gemaakt via de website
			Renumeratie/benoemingscommissie/HRcommissie
			Audit commissie
			Adviescommissie/strategiecommissie

De HTM is de enige organisatie van de cases welke geen regelementen van de commissies inzichtelijk maakt. Een opvallende afwezigheid is verder een adviescommissie bij de HTM en de RET. Dat betekent overigens niet dat de RvC in deze cases niet adviseert, maar dat een regelement waar uitgangspunten zijn geformuleerd voor de adviesrol, ontbreken.

ZELFBENOEMING

GVB	HTM	RET	Zelfbenoeming
			Via openbronnen onderzoek wordt de integriteit van de kandidaat gescreend c.q. getoetst
			Er wordt een verklaring omtrent gedrag gevraagd bij de selectie van de commissaris
			Er is een profiel voor de RvC
			Het profiel is up to date
			Het profiel geeft een beschrijving van de competenties van de toezichthouder in relatie tot het ontwikkelstadium van de organisatie in de context van haar maatschappelijke doelstelling
			het profiel is leidend voor de selectie van de commissaris

- ❖ **10. Als de RvC werkt met een volledig profiel dan functioneert de RvC beter ten opzichte van de situatie waarin de RvC niet werkt met een (volledig) profiel**

Deze stelling wordt verworpen. Er is een nuancering nodig welke ook opgaat voor de benoeming van de RvBleden: profiel opstellen en hanteren is één aspect, de werving van de leden is twee. Als je het hebt over het functioneren van de RvC zijn tal van aspecten relevant, derhalve kan slechts gesteld worden dat het hanteren van een uitgebreid profiel voor de RvC gecombineerd met een zorgvuldige werving, zoals eerder besproken, bijdraagt aan een goede samenstelling van de RvC welke bijdraagt aan het goed functioneren van een RvC.

TOEZICHTPLAN/TOEZICHTVISIE/TOEZICHTPROGRAMMA:

Toezichtplan			
GVB	HTM	RET	
			Er bestaat een toezichtplan/visie/programma
			Het plan is openbaar beschikbaar voor inzage voor de stakeholders van de maatschappelijke onderneming
			Het plan beschrijft de wijze waarop de RvC wilt handelen in termen van rollen jegens de RvB
			Het plan beschrijft de verantwoordelijkheden die de RvC heeft ten aanzien van de maatschappelijke onderneming
			Het plan wordt gebruikt in de zelfevaluatie van de RvC
			Het plan besteedt aandacht aan de legitimering van de RvC
			Het plan besteedt aandacht aan de wijze waarop de RvC zich wil verantwoorden over de wijze waarop zij functioneert ten aanzien van de stakeholders van de onderneming in brede zin (overheid, andere stakeholders)
			Het plan beschrijft hoe zorg gedragen dient te worden voor een onafhankelijke informatievoorziening (met wie wil ik spreken, hoe vaak wil ik die spreken en waarom?)
			Het plan bespreekt de wijze waarop de RvC zorg wilt dragen voor aanspreekbaarheid
			Het plan bespreekt de wijze waarop de RvC zorg wilt dragen voor permanente educatie van haar leden
			Het plan bespreekt de wijze waarop de RvC zorg wilt dragen voor diversiteit van haar leden
			RvC hanteert een eigen visie op zijn toezicht
			De RvC spreekt over zijn visie op toezicht met stakeholders, bestuur en externe toezichthouders
			Het plan beschrijft de wijze waarop de RvC zich in termen van gedrag wilt verhouden tot anderen actoren

Het toezichtplan is een grote onbekende voor de respondenten van dit onderzoek, tevens is aan de hand van documentanalyse vrijwel geen indicatie van een toezichtplan gevonden. Als de operationalisering van de variabele aan respondenten inzichtelijk wordt gemaakt herkennen respondenten wel elementen uit het toezichtplan in allerlei andere documenten die de RvC hanteert voor zijn toezichthouden: *“We hebben commissies, we hebben reglementen, we hebben statuten, hoe duidelijker wil je het plan hebben? Ik zie geen toegevoegde waarde in een overkoepelend plan”* (RvClid). *“Ik ben bekend met een toezichtplan, als je het zo definieert, maar ik noem dat anders: een jaarplan. Dat is overigens 1 A4 waar we de kern van onze toezichttaak formuleren en uitgangspunten stellen. Het toepassen van een toezichtplan is zeer wenselijk, bij de [organisatie] hebben we dat nog niet bewerkstelligd, dat zou wel moeten. Bij de andere RvC waar ik lid ben hanteren we wel zo’n plan”*. Omdat veel elementen die onderdeel zijn van een toezichtplan wel voorkomen in de documentatie die de RvC hanteert wordt twaalf keer ‘twijfelachtig’ gescoord op de indicator. In elk geval is er geen aandacht voor aanspreekbaarheid, permanente educatievisie, eigen visie op toezicht en interactie daarover met stakeholders, verantwoording en legitimering van de RvC in de openbare documentatie.

Visie

“Eigen visie, ja, maar kijk: je hebt corporate governance, bij het verzelfstandigen van het bedrijf is een corporate governance code geïntroduceerd, daar houden wij ons aan. Sterker die hebben we ook altijd bij ons. In principe is dat onze richtlijn voor toezichthouden”(RvClid). De RvC’s herkennen zich niet in het formuleren van een visie op toezicht. De corporate governance code, deelnemingennota’s, reglementen en statuten vormen voor de RvC’s de basis van het toezicht.

Gevaar van formaliseren

Bij (denken over) kwaliteitsverbetering en versterking van functies, organen en organisaties is het aantrekkelijk om alles vast te leggen in documenten, met de idee dat daarmee zaken geborgd worden. Het lijkt ook logisch dat als je zaken goed overdenkt, documenteert, in protocollen giet en deze vervolgens compleet en consistent naleeft, dat het handelen (van personen in) organisaties in de goede richting geschiedt. Anderzijds heerst het reële gevaar dat de geformaliseerde ‘bestpractices’ afvinklijstjes worden. Een organisatie kan compliant zijn aan de geldige wet en regelgeving, maar bereikt zij

wel optimaal haar maatschappelijke doelstelling? Een RvC kan wel compliant zijn aan alle aspecten van de governancecode, maar leeft zij die intrinsiek na en vertaalt dat zich in een betere performance van de RvC en daarmee een betere performance van de maatschappelijke onderneming? “Als je alles probeert vast te leggen, dan kan het wel eens goed mis gaan” (RvClid).

❖ **11. Als de RvC werkt met een toezichtplan dan draagt bij aan het beter functioneren van de RvC**

Alhoewel de respondenten het idee van een toezichtplan in de meeste gevallen verwerpen is er geen respondent die twijfelt aan de geldigheid dat de onderdelen van een toezichtplan bijdragen aan versterking van intern toezicht al moet niet de illusie gemaakt moet worden dat je met formalisering alle risico's afdekt. Het is en blijft een document dat in de praktijk nageleefd dient te worden.

ZELFORGANISATIE - SECRETARIS VAN DE ONDERNEMING

Uit de gesprekken met de respondenten bleek dat de secretarissen van de ondernemingen gewichtige taken hebben.

*“Mijn rol is ook een informatie functie, ik vraag concreet moet er nog wat naar de RvC? Die aanbesteding moet door naar de RvC. De Bestuurssecretaris heeft dus wel een grote regierol (secretaris). **Waar is de RvC zonder de bestuurssecretaris? (onderzoeker)** Nergens, denk dat het kansloos is als ze het zelf moeten doen. Correspondentie en beoordelingsgespreken, zonder bestuurssecretaris is het erg lastig organiseren. **Dat is jouw rol? (onderzoeker)** Informatie halen en brengen bij personen in de organisatie. Speelt er nog iets? Moet er nog niets naar de RvC? Als ik iets voorbij zie komen, dan zeg ik hoho, dat moet nog naar de RvC. Dat zie ik als een soort regierol” (secretaris)*

In de theorie van minderman (2012) komt de rol van de secretaris (bijna) niet aan bod, slechts de zinsnede ‘een goed secretariaat’ passeert de revue. Dat doet geen recht aan de rol die de secretaris lijkt te spelen. Een greep uit de statuten van de organisatie wat betreft de rol van de secretaris laten een omvangrijke taak zien:

“Artikel 6 Secretaris van de Vennootschap. 1. De Raad en de voorzitter worden in hun rol ondersteund door de secretaris van de Vennootschap. 2. De secretaris wordt, al dan niet op initiatief van de Raad, benoemd en ontslagen door de Directie, na verkregen goedkeuring door de Raad. 3. De secretaris: a. ziet er op toe dat de juiste procedures worden gevolgd en dat wordt gehandeld in overeenstemming met de wettelijke en Statutaire verplichtingen (met inbegrip van verplichtingen uit hoofde van dit Reglement) en rapporteert de voorzitter van de Raad hieromtrent; b. ondersteunt de voorzitter in de daadwerkelijke organisatie van de Raad (informatie, agendering, evaluatie, opleidingsprogramma, etc.); en c. ziet er op toe dat een besluitenregister als bedoeld in artikel 10 lid 5 wordt bijgehouden” (RET, 2014B).

De secretaris is een spin in het web welke kan bijdragen aan het versterken van intern toezicht.

4.4.2 ZELFONTWIKKELING

Permanente educatie			
			Er worden opleidingen genoten door interne toezichthouders: zij ondernemen periodiek opleidingsactiviteiten
			Er bestaan genoeg opleidingsmogelijkheden voor interne toezichthouders binnen het GVB
			De RvC acht het van belang dat er opleidingstrajecten voor haar leden wordt vormgegeven
			De RvC hanteert een visie op permanente educatie van haar leden
			De visie is gedocumenteerd
			Het is voor externe belanghebbenden inzichtelijk hoe de RvC getracht heeft zorg te dragen voor permanente educatie van haar leden
			RvC acht het noodzakelijk dat zijn leden op de hoogte zijn van relevante ontwikkelingen in de sector en het openbaar bestuur
			RvC acht het noodzakelijk dat zijn leden op de hoogte zijn van relevante ontwikkelingen op gebied van het vak van toezichthouden

Permanente educatie

Het wordt van belang geacht dat commissarissen hun kennis wat betreft governance en toezicht up to date houden en commissarissen ondernemen ook sporadisch educatie activiteiten. De bedrijven zijn zeer bereid om deze activiteiten te faciliteren. De permanente educatie is niet georganiseerd in de zin dat er een visie aan ten grondslag ligt of dat er een concreet plan is gemaakt of collectieve besluitvorming is geschied. De activiteiten worden ondernomen door commissarissen individueel. Voor externen is het niet inzichtelijk hoe de RvC invulling tracht te geven aan zelfontwikkeling.

- ❖ **12. Als de RvC werkt met een visie op permanente zelfontwikkeling dan draagt bij aan collectieve deskundigheidsbevordering van zijn leden**

Deze stelling wordt door respondenten erkend al wordt het niet in de praktijk gebracht door de RvC's. De RvC's hebben geen visie, plan noch programma aangaande de permanente zelfontwikkeling van haar leden. Sommige respondenten zeggen dat commissarissen oud en wijs genoeg zijn om zelf hun educatieplannen vorm te geven.

4.4.3 ZELFREFLECTIE

GVB	HTM	RET	Zelfreflectie
			1 x per 2 jaar extern door professionele partij
			1x per jaar zelfreflectie
			Resultaten zelfevaluatie vastgelegd
			Over de resultaten van de zelfevaluatie wordt verantwoord
			Verbeterpunten zijn agendapunten gedurende de rest van het jaar
			Toezichtplan/toezichtvisie/toezichtprogramma wordt bij de zelfevaluatie betrokken

Externe inhuur is geen garantie voor kwaliteit

"Ik kan uit ervaring stellen dat externe inhuur niet kwaliteit garandeert, maar toch is het handig om eens in de zoveel tijd je normenkader te evalueren met een externe blik". Externe inhuur voor de zelfevaluatie is nuttig, het helpt de RvC van tijd tot tijd om het eigen referentiekader tegen het licht te houden. Maar garantie voor kwaliteit is er niet.

- ❖ **13. Als de raad van commissarissen reflecteert op zichzelf, dan draagt dat bij aan het zelf kritisch vermogen van de RvC**

Er is geen reden om de stelling te verwerpen.

4.4.4 ZELFVERANTWOORDING

Zelfverantwoording			
GVB	HTM	RET	
			Verslaglegging van besluiten
			Inzicht in afwegingen en conclusies
Code			
			Geven van minimale uitleg over de afwijking aan de norm
			Op alle punten aan te geven wat de eigen opvatting is over de code en de implicaties daarvan in de bestuurspraktijk
Openbare verantwoording RvC			
			Zelforganisatie van de RvC
			Corporate governancecode
			Horizontale verantwoording
			De aanspreekbare commissaris
			Zelfeducatie
			Zelfreflectie

			Invulling rollen jegens de RvB
			Invulling rollen jegens de overheid (Aandeelhouder, concessieverlener, extern toezichthouder)

HTM scoort ver onder de andere organisaties als het gaat om verantwoording. Via het jaarverslag is in zeer beperkte mate informatie te vinden over de wijze waarop de RvC invulling geeft aan zijn taken. Ook de aandeelhouder geeft te kennen dat hij de informatievoorziening vanuit de RvC naar de aandeelhouder een verbeterpunt acht. Er is zeer weinig informatie voorhanden over de wijze waarop de HTM invulling geeft aan zelforganisatie, er zijn geen commissiereglementen beschikbaar en over werkwijzen wordt minimaal gerept. Dat is een wezenlijk ander beeld bij de RET en het GVB. Het GVB rapporteert het meest uitgebreid over de wijze waarop de RvC is georganiseerd en hoe hij handelt.

Interpretatie van verantwoording

Secretaris van HTM interpreteert verantwoording als iets negatiefs, alsof de organisatie een fout heeft gemaakt waarover hij zich moet verdedigen over iets wat niet goed is gegaan. Dat kan de mogelijke werking van verantwoording in de zin van een lerende organisatie in de weg staan. Onduidelijk is of er een verband bestaat tussen deze opvatting van verantwoording en de mate waarin de organisatie heeft verantwoord in haar jaarverslag over 2013.

Vastlegging besluiten, inzichten in afwegingen en conclusies

Alle organisaties bespreken in meer of in mindere mate welke besluiten zijn genomen, het GVB presenteert daarbij als enige ook afwegingen en conclusies die door de RvC zijn gemaakt/getrokken.

Code

RvC van RET stelt dat hij intrinsiek de governance code wilt naleven en daarover ook verantwoord. Dat sluit niet helemaal aan bij de verantwoordingsparagraaf in het jaarverslag waarin wel enige elementen in terugkomen maar geen duiding van de eigen opvatting van de RvC over de code en de implicaties daarvan in de bestuurspraktijk. Eenzelfde beeld is te construeren van de andere organisaties.

❖ **14. Als de RvC systematisch verantwoordt over de elementen van de governancecode dan leidt tot naleving van de in de governance code gestelde principes**

Hetgeen waarover de RvC's zich moeten verantwoorden leidt tot aandacht voor datgene. Het GVB moest zich gaan verantwoorden over de verbetering van de governance naar aanleiding van de een lokaal rekenkamer onderzoek en dat heeft zijn vruchten afgeworpen voor de kwaliteit van het interne toezicht. Ook andere respondenten geven aan dat vragen om verantwoording leidt tot aandacht voor hetgeen waarover verantwoord dient te worden.

4.5 AFSLUITING

Hieronder is een overzicht van de geldigheid van de stellingen opgenomen.

hypothese	Geldig/ ongeldig/ geen uitspraak
1	Geldig
2	Geldig
3	Geen uitspraak
4	Geldig
5	Ongeldig
6	Geldig
7	Ongeldig
8	Ongeldig
9	Geldig
10	Ongeldig
11	Geen uitspraak

12	Geldig
13	Geldig
14	Geldig

Bij twee hypothesen kon op basis van de verzamelde data geen uitspraak gedaan worden, bij vier van de hypothesen bleek een nuancering noodzakelijk waardoor de hypothese werd verworpen. Acht hypothesen houden stand.

GVB als beste uit de bus

De wijze waarop het interne toezicht is geregeld bij het GVB scoort beter op de indicatoren dan de wijze waarop het in de overige organisaties is geregeld. Het is een feit dat het GVB in 2013 een lading kritiek kreeg, onder andere over de wijze waarop de governance is vormgegeven en als onderdeel daarvan het interne toezicht. Als gevolg van die kritiek heeft de gemeenteraad besloten een rekenkameronderzoek in te stellen. Als gevolg daarvan kreeg het GVB de opdracht om de governance te versterken en werd de huidige bestuurssecretaris aangesteld en zijn vele verbeteringen in het interne toezicht aangebracht. Respondenten geven aan dat sinds deze interventie er een hoop verbeterd is omtrent de vormgeving van intern toezicht. In elk geval is te zien dat het GVB ten opzichte van de andere organisaties het beste scoort en het lijkt erop dat negatieve aandacht van een gemeenteraad en rekenkamer kan leiden tot versterking van intern toezicht.

5. RAAD VAN COMMISSARISSEN VAN VERZELFSTANDIGDE OVERHEIDSIENST – EEN TIJGER ZONDER TANDEN?

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de gehanteerde theorie over intern toezicht in grote mate verklarend vermogen bezit om het fenomeen van intern toezicht te duiden maar dat op sommige punten aanscherpingen of aanvullingen nodig zijn. In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is het onderzoeksdoel als volgt benoemd:

Dit onderzoek heeft als doel het toetsen van aannames over goed intern toezicht door het afnemen van interviews en het uitvoeren van documentanalyse teneinde aanbevelingen te doen aan de bij de governance betrokken actoren in de semipublieke openbaarvervoersector over de wijze waarop het interne toezicht het beste vormgegeven kan worden.

Waarna een centrale onderzoeksvraag is geformuleerd, te weten:

Welke mogelijkheden bestaan er voor de bij de governance betrokken actoren om de functie van het interne toezicht in het semi publieke openbaarvervoersdomein te versterken?

In het vorige hoofdstuk zijn de aannames van goed intern toezicht getoetst en besproken. Dit slothoofdstuk staat in teken van de bespreking van de conclusies en aanbevelingen wat betreft de mogelijkheden voor de bij de governance betrokken actoren om de functie van intern toezicht te versterken.

5.1 CONCLUSIES

Spanningsveld tussen actief en activistisch aandeelhouderschap

Dat de aandeelhouder betrokken is, en moet zijn, bij het reilen en zeilen van de RvC en het functioneren van de organisatie staat gezien het toegepaste verlichte/vrije structuurregime buiten kijf. Hoe deze betrokkenheid en uitoefening van zijn bevoegdheden dient te geschieden is minder eenduidig. De rol van de RvC bij een gemeentelijke deelneming is dominanter door het gehanteerde vrije of verlichte structuurregime ten aanzien van situaties waarin het 'normale' structuurregime wordt toegepast. In situaties waarin er (meerdere) aandeelhouders zijn die de uiteindelijke zeggenschap over de onderneming voeren en de rol van de RvC naar de achtergrond verschuift, lijkt het verstandig om opnieuw te bezinnen welke rol van de RvC gewenst is. De aandeelhouder laat de RvC een toezichttaak invullen, maar is formeel juridisch nog wel in charge. Checks and balances gaat over de idee dat de macht niet bij één entiteit dient te liggen, dat is het streven. De vraag is in hoeverre de aandeelhouder de checks and balances functie met de inrichting van deze vormen van het verlichte en het vrije structuurregime respecteert. De overheid vult haar rol intensief in, en laat weinig juridische ruimte voor de RvC, dat is legaal, maar is het wenselijk in termen van good governance en checks and balances? De aandeelhouder dient te balanceren tussen actief en activistisch aandeelhouderschap. Doordat uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de overheidsaandeelhouder is belegd en de RvC daarover vooral adviseert aan de aandeelhouder lijkt het belangrijk om een gezamenlijke visie te formuleren op de verantwoordelijkheid over de bevoegdheden aangaande de besluitvorming van de organisatie die de aandeelhouder en de RvC gezamenlijk hebben. Het lijkt zinvol om de grenzen van de verantwoordelijkheid van de RvC en de verantwoordelijkheid van de aandeelhouder in dialoog te duiden.

Verantwoordelijkheid-bevoegdheid discrepantie

Formeel ligt alle *verantwoordelijkheid* bij de organisatie en de toezichthouders. Minderman (2012) stelt dat wie *bevoegd* is ook verantwoordelijkheid draagt. Dat is een voorstelling welke in deze cases niet strookt met de werkelijkheid. De aandeelhouder heeft veel bevoegdheden aangaande het reilen en zeilen van de onderneming, maar is niet verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie. Gezien de verdeling van bevoegdheden lijkt het beter te spreken over een gezamenlijke toezichtsverantwoordelijkheid en deze ook in gezamenlijkheid op te vatten. Het lijkt belangrijk om interactie tussen de RvC en de aandeelhouder te realiseren waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid over bevoegdheidsuitoefening besproken wordt en een gezamenlijke visie op toezicht geformuleerd.

Oprachtgever ook eigenaar in nieuwe governancestructuur van de sector?

In alle cases is de governance structuur recentelijk veranderd of zal dat in de nabije toekomst geschieden als gevolg van de nieuwe wetgeving omtrent inbesteding. De Concessieverlener krijgt (HTM) of heeft (GVB, RET) tevens beslissende zeggenschap over de onderneming als gevolg van de inbestedingskeuze van de concessieverleners. De idee van de

verzelfstandiging en de introductie van marktwerking was dat de functie van opdrachtgever en eigenaar gescheiden moesten zijn, en nu lijkt het erop alsof er in de nieuw ontstane situatie wederom sprake is van een gedeelde bevoegdheid/zeggenschap over de onderneming waar ook de opdracht aan gegund wordt. Het is nog onduidelijk wat dit precies gaat betekenen voor de aansturing c.q. besturing van de organisaties. In elk geval lijkt het tegenstrijdig te zijn met de basis vereisten van verzelfstandiging.

Secretaris

De secretaris speelt een belangrijke rol bij het functioneren van de RvC, die biedt 1FTE ondersteuning aan de RvC om zijn taak goed te volbrengen. Dat is een omvangrijke taak, waar de RvC zelf geen tijd voor lijkt te hebben. Voor een professionele vervulling van de functie van intern toezicht lijkt het noodzakelijk om een goede secretaris te hebben die de RvC ondersteunt in zijn handelen.

Veel formeel geregeld, weinig oog voor gedrag

In nota's, statuten, reglementen wordt niet of nauwelijks gerept over cultuur en gedrag bezin op het handelingsrepertoire van de aandeelhouder jegens de RvB en de RvC van de onderneming bij een verzelfstandigingssituatie, richt daarbij vooral ook aandacht op de informele aspecten van de relatie zoals cultuur en gedrag in aanvulling op de huidige deelnemingen nota's die nu nog vooral in abstracte zin ingaan op de aandeelhoudersrol en geen aandacht hebben voor gedrag binnen relaties. Veel focus op regels: de reglementen, de statuten zijn allen zeer formeel van aard en minder gericht op het gedrag van de betrokken partijen. Toezichtstructuren zijn niet sec in te vullen door standaarden, de mens maakt het verschil. Maar benoemen van kaders is wel belangrijk. Binnen de kaders is een zekere ruimte gewenst is, discretionaire ruimte, voor de personen om de functie te vervullen. Het is enerzijds belangrijk om de kaders helder te hebben, dat lijkt in dit onderzoek het geval, maar anderzijds is het van belang om het te hebben over het handelingsrepertoire dat mogelijk is binnen de kaders.

Versterking van toezicht door aandacht gemeenteraad en lokale rekenkamer.

De wijze waarop het interne toezicht is geregeld bij het GVB scoort beter op de indicatoren dan de wijze waarop het in de overige organisaties is geregeld. Het is een feit dat het GVB in 2013 een lading kritiek kreeg, onder andere over de wijze waarop de governance is vormgegeven en als onderdeel daarvan het interne toezicht. Als gevolg van die kritiek heeft de gemeenteraad besloten een rekenkameronderzoek in te stellen. Als gevolg daarvan kreeg het GVB de opdracht om de governance te versterken en werd de huidige bestuurssecretaris aangesteld. Respondenten geven ook aan dat sinds deze interventie er een hoop verbeterd is omtrent de vormgeving van intern toezicht. In elk geval is te zien dat het GVB ten opzichte van de andere organisaties het beste scoort en het lijkt erop dat negatieve aandacht van een gemeenteraad en rekenkamer kan leiden tot versterking van intern toezicht.

5.2 AANBEVELINGEN

Verbeteren van de governance

De analyse laat hiaten in de vormgeving van de governance binnen de cases zien en levert aanknopingspunten ter verbeteringen, bijvoorbeeld door te kijken naar hoe de andere organisaties die wel goed scoren hun governance hebben geregeld. Dat gaat in het bijzonder op voor de HTM waar een serieuze verbeteringslag te maken valt. Het GVB scoort het beste, en kan als voorbeeld dienen voor de andere organisaties, maar ook deze organisatie kent zwakkere plekken en kan aan de slag met bijvoorbeeld de toepassing van een toezichtvisie.

Professionaliteit van de aandeelhouder

De aandeelhouder kan ter versterking van intern toezicht aangeven aan welke elementen de RvC aandacht dient te besteden bij de vormgeving van de governance. Daarvoor dient de aandeelhouder zich een beeld van goed intern toezicht te kunnen vormen en deze verwachtingen aangaande goed intern toezicht kenbaar te maken aan de RvC van de onderneming. Scholing en permanente educatie voor aandeelhouders aangaande governance lijkt hier van belang voor het goed vervullen van een aandeelhoudersrol. De aandeelhouders geven aan dat zij activiteiten ondernemen om hun kennisniveau op pijl te houden, maar een richtlijn c.q. gedragscode voor aandeelhouders aangaande professionalisering is in dit onderzoek niet geconstateerd. Hoewel de aandeelhouders die gesproken zijn in dit onderzoek zeer bekwaam

overkwamen op de onderzoeker aan de hand van de geleverde antwoorden op de gestelde vragen ontbrak het in het geheel van data aan een educatievisie op personen werkzaam in een overheidsaandeelhoudersrol. Investeer in professioneel aandeelhouderschap, leg in deelnemingen nota's vast dat ambtenaren die zich bezighouden met de deelnemingenrelatiebeheer en van doen hebben met intern toezichthouders bekwaam zijn in public governance en in het specifiek op de rol van de raad van commissarissen hun kennis up to date houden. Dat stelt hen in staat om zo goed mogelijk gesprekspartner voor de RvC te zijn en draagt bij aan versterking van intern toezicht.

Informatievoorziening aandeelhouder – RvC

De RvC kan klagen dat de aandeelhouder er te dicht op zit, maar wellicht is daar wel alle reden toe. Geeft de RvC wel een goed beeld van wat zij doet? Hoe betracht hij meerwaarde voor de onderneming te genereren? Hoe is de RvC in control? Is dat duidelijk voor de aandeelhouder? Hoe meer de RvC kenbaar maakt hoe minder de aandeelhouder hoeft te trekken, hij heeft immers zicht op de performance van de onderneming en de wijze waarmee de RvC daar toezicht op houdt. Deze informatievoorziening is een basis waarop vertrouwen kan ontstaan en prettige samenwerking kan geschieden. De aandeelhouder kan de RvC de kaders meegeven die indiceren waar de aandeelhouder zicht op wilt hebben zodat de RvC weet wat de aandeelhouder verwacht. Communicatie en dialoog kunnen nuttige activiteiten zijn om dat te bewerkstellingen.

Visie op toezicht – RvC, formuleer uw ambities!

Het hanteren van een governance code betekent nog niet een, context specifiek, op maat gemaakte visie op toezicht: *situational good governance*. Mindeman (2012) stelt dat de beste wijze van hanteren van een visie en de code behelst dat wordt nagedacht en verantwoord over de wijze waarop de code is vertaald naar de specifieke bestuurlijke context van de RvC. Waar past de code wel, waar past de code niet? De RvC's dienen ambities van toezichthouden voor zichzelf formuleren en zich de vraag te stellen: wat is mijn meerwaarde? Openbare verantwoording over de ambities werkt vervolgens ten eerste positief uit voor de professionalisering van de RvC zelf en het legitimeert de RvC naar externen bovendien. Het stelt betrokkenen in staat om beter zicht te houden op wat de RvC doet. In elk geval dienen overheden en stakeholders zich te kunnen vergewissen van het feit dat de organisatie de goede dingen goed doet en dat de actoren die daartoe taken en bevoegdheden hebben toegewezen gekregen op een juiste manier invulling geven aan de verwezenlijking van de maatschappelijke doelstellingen van de onderneming. Een toezichtvisie daar bij uitstek het middel voor, een middel welke door de organisaties nog maar in minimale mate, en gefragmenteerd, wordt toegepast. Een gemiste kans. Een toezichtplan gericht op de gedragsaspecten van intern toezicht in relatie tot de andere bij de governance betrokken actoren lijkt een goede aanvulling te zijn op de formele en op bevoegdheden gerichte reeds bestaande statuten en regelementen.

Welk belang dient de RvC?

Een aantal commissarissen geeft aan dat zij het belang van de vennootschap dient en lijkt daarmee voorbij te gaan aan de notie van intern toezicht in het semipublieke domein. Juist in het semipublieke domein is het relevant om naar het maatschappelijk (publiek) belang en het belang van de stakeholders te kijken. Het verdient aanbeveling voor de RvC's om zich te vergewissen van het duale belang van de onderneming in zowel vennootschappelijke als in maatschappelijke zin. De RvC dient zelf de balans te vinden tussen deze twee belangen en zich niet sec op het een of het ander te richten.

Permanente educatie

Het verdient aanbeveling dat de RvC in de cases een visie op permanente educatie formuleren en daar gedurende de zelfevaluatie periodiek op reflecteren. Het wordt breed gedragen dat het van belang is voor de versterking van intern toezicht dat de RvC's hun kennis en kunde up to date houden, en daarom verdient een permanente educatievisie een plek in bijvoorbeeld een toezichtplan. Zo wordt inzichtelijk gemaakt voor de RvC zelf hoe hij invulling geeft aan zijn professionalisering, waar extra aandacht aan geschonken dient te worden en of de benodigde kennis in huis is. Verantwoording hierover werkt vervolgens maatschappelijk legitimerend. Als wordt onderkend dat permanente educatie belangrijk is voor een RvC, is het verstandig daar over te gaan verantwoorden.

Meer aandacht voor cultuur en gedrag

De beschrijving in de statuten en regelementen van onderneming en de deelnemingen nota's van de gemeenten van de rollen van de bij de governance betrokken actoren is zeer formeel van aard en in zeer beperkte mate is aandacht besteed aan de relaties tussen de entiteiten onderling. Maar ook als het gaat over de governance code wordt nog te weinig

aandacht besteed aan de vertaling naar gedrag. Vertaling van code naar gedrag is essentieel. Als niet verantwoord wordt over de wijze waarop de code is vertaald naar handelen, is niet inzichtelijk voor belanghebbenden hoe de RvC haar taak vervult heeft.

Publiek verantwoord naar voorbeeld van het GVB

Het GVB springt er uit als het gaat om publieke verantwoording. Het GVB presenteert jaarlijks haar jaarrekening in de gemeenteraad. Een mooi voorbeeld van horizontale verantwoording, niet verplicht, grote exposure, prachtig forum. Een aanbeveling c.q. best practice voor anderen.

Onafhankelijke informatievoorziening

Voor de onafhankelijke informatievoorziening van de RvC is het van belang dat de RvC ook buiten het bestuur om zoekt naar informatie. Enkele respondenten trekken daarmee een verband van wantrouwen naar het bestuur. Zulk een instelling resulteert in een risico dat belangrijke informatie (onbewust) niet beoordeeld wordt door de RvC en is gevaarlijk. Het verdient aanbeveling voor de RvC's om na te gaan in hoeverre zij van onafhankelijke informatie zijn voorzien.

5.3 AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

Aandeelhouderschap: veranderingen in de governancestructuur creëren noodzaak tot herbezinning op rolscheiding en rolopvatting

HTM is nog zoekende met zijn nieuwe aandeelhoudersamenstelling. Het is nog zoeken voor de organisatie hoe om te gaan met Abellio en de concessieverlener als extra aandeelhouders. Wat betekent het voor de governance dat Abellio en de concessieverlener aandeelhouders zijn geworden? Wat betekent dat voor de macht van de politieke principaal en de aansturing van de RvC? Wat is het effect van de deelname van meerdere aandeelhouders op de kwaliteit van het interne toezicht? Vervolgonderzoek dient in te gaan op de effecten van de toetreding van de concessieverleners op de werking van het interne toezicht bij de gemeentelijke vervoersdiensten en hoe dit zich verhoudt tot de oorspronkelijke idee van verzelfstandiging met daarin de centrale notie van de scheiding van de rollen van eigenaar en opdrachtgever.

De secretaris van de maatschappelijke onderneming

De secretaris lijkt een belangrijke rol te spelen in het functioneren van de governance van de organisatie en belangrijke invloed te hebben op de werking van het interne toezicht. De secretaris staat in direct contact met de RvC en de RvB, is vaak aanwezig bij vergaderingen en heeft regelmatig contact met de aandeelhouder. Minderman (2012) beschrijft de rol van de secretaris van de onderneming minimaal. Uit dit onderzoek blijkt dat de secretaris een 'spin in het web' is, die een grote rol lijkt te spelen in de organisatie van de RvC en de RvB. Sommige organisaties hebben twee secretarissen (één voor de RvB de ander voor de RvC). De rol van de secretaris komt in de theorie van minderman niet naar voren, behalve in de vermelding 'een goed secretariaat' als voorwaarde. Maar wat is dat goede secretariaat? Daar gaat Minderman niet op in. Wat in dit onderzoek naar voren komt is dat elke organisatie in elk geval één secretaris heeft die de RvC ondersteunt. De secretarissen zijn van mening dat de RvC niet zonder hen kan. Vervolgonderzoek kan ingaan op de wijze waarop de secretarissen bijdragen aan versterking van het intern toezicht in semipublieke context. Zij vormen de schakel tussen de RvB en de RvC, zijn dagelijks in contact met de RvB en kunnen dus voor veel verbindend vermogen zorgen. Ook zou de secretaris wellicht een rol kunnen spelen in de focus van handelen van de RvC. Wat is een optimale rol voor een secretaris? Dat werd in dit onderzoek niet onderzocht, maar lijkt te kunnen bijdragen aan de versterking van intern toezicht bij gemeentelijke deelnemingen.

Functioneren van commissies

De afzonderlijke commissies zijn in dit onderzoek niet geanalyseerd. Vervolgonderzoek kan ingaan op de wijze waarop het reilen en zeilen van de commissies geschiedt. De reglementen van kunnen in nader onderzoek uitgediept, vergeleken en beoordeeld worden in relatie met de kwaliteit van intern toezicht.

Model van governance uitbreiden met meer actoren

In de context van verzelfstandigde door gemeente beheerde deelnemingen speelt ook de gemeenteraad een rol. Het GVB verantwoord op horizontale wijze aan haar gemeenteraad. Dat een mooi voorbeeld van horizontale verantwoording. Nader onderzoek kan ingaan op de relatie tussen de RvC, de RvB en de gemeenteraad en bijvoorbeeld in het specifiek het effect van horizontale verantwoording door de RvC op de gemeenteraad. Uit dit onderzoek blijkt dat er een

reizigersadviesraad bestaat die de onderneming van advies voorziet over geleverde prestaties en voorgenomen beleid. Vervolgonderzoek kan uitwijzen of er mogelijkheden bestaan in de relatie tussen de reizigersadviesraad en de RvC teneinde het interne toezicht te versterken. En zo zijn er nog vele partijen die mogelijk effect hebben op het functioneren.

Eigen governance code

Veel sectoren in het semipublieke domein hebben een eigen governance code. De OV sector niet. Vervolgonderzoek zou kunnen uitwijzen wat de toegevoegde waarde is van een OV-code voor goed bestuur in relatie tot het versterken van het interne toezicht.

Zelforganisatie uitbreiden

Onderdeel van de zelforganisatie is de wijze waarop vergaderd wordt door de RvC, daar kan meer aandacht aan worden besteed in vervolgonderzoek. Bijvoorbeeld vergadertijden, frequentie van vergaderen, wijze waarop agenda-items behandeld worden, mate van aanwezigheid van de individuele RvC leden, en zo meer, kunnen een rol spelen in het functioneren van een RvC.

Rol van een brancheorganisatie

Op 21-09-2015 stelde Pedro Peters (RvB RET) via OVPRO.nl dat hij de brancheorganisatie voor de OV-sector nieuw leven inblaast onder de naam OVNL (OVPRO.nl, 2015). In het verleden bestond er ook een brancheorganisatie maar die is in 2007 geklapt omdat de streekvervoerders er uit stapte. In andere brancheorganisaties is de versterking van bestuur en toezicht een belangrijk thema. Onderdeel van aandacht van OVNL kan het versterken van intern toezicht zijn. Een vereniging van de commissarissen lijkt mogelijk via deze branche organisatie, met aanbod van workshops, trainingen en dergelijke. Potentieel kan dit de versterking van het interne toezicht baten. In andere sectoren wordt ook gewerkt met een branchecode. Onderzoek zou dienen uit te wijzen wat de toegevoegde waarde van een OV-code kan zijn in aanvulling op de corporate governancecode. Een aanvulling op de corporate governance code die door de RvC's in dit onderzoek wordt gebruikt lijkt recht te doen aan het semipublieke karakter van de dienstverlening van de openbaarvervoerbedrijven.

Marktwerking in de OV-sector

Er zijn ook bedenkingen over de idee dat openbaar vervoer een markt is: *“Wat denk je, als wij volgend jaar 0 euro besteden aan marketing, wat gebeurt er dan met de reizigers aantallen? Die gaan van 750.000 naar 740.000 per dag. Wij bestieren een monopolie met een bepaalde termijn, er is geen sprake van echte marktwerking in deze sector. Het is een gekunstelde werkelijkheid”* (RvClid). Er zijn tevens veel kosten verbonden aan aanbesteden van het OV. Vervolgonderzoek zou zich specifiek moeten richten op een systematische verkenning van marktwerking in de OV sector waarbij in kaart wordt gebracht wat de baten daarvan zijn in het kader van borging van publieke belangen.

Relatie RvC en externe toezichthouder – privaat versus publiek

Bij de bespreking van extern toezicht valt een opmerkelijk feit vast te stellen. In de literatuur over corporate governance (Peij, 2011) en in de corporate governance code (monitoringscommissie corporate governancecode, 2003, p. 32) wordt vrijwel niet geschreven over de verhouding tussen de externe toezichthouder en de RvC, terwijl dat bij governance in het publieke en semipublieke domein wel het geval is (Minderman, 2011; Minderman et al 2012; 2013; VTW, 2011). In het semipublieke domein wordt zelfs een norm gepropageerd voor contact en dialoog ter versterking van het toezicht. In beide sectoren is er sprake van extern toezicht en intern toezicht. In beide gevallen is er baat bij voorkomen van onnodige bureaucratie en in beide gevallen is de organisatie er bij gebaat dat de meeste doelmatige vorm van toezicht gepraktiseerd wordt. Immers, in de private sector zijn er ook externe toezichthouders waarmee ondernemingen rekening dienen te houden. Is de corporate governance code toe aan een herziening? En elk geval lijkt het vruchtbaar om uit te zoeken wat de toegevoegde waarde voor private RvC's en externe toezichthouders zou kunnen zijn om een dialoog vorm te geven teneinde de beste en meest efficiënte manier van toezichthouden te praktiseren.

Ontbrekende rol van de aandeelhouder bij stichtingen en verenigingen

Minderman (2012) heeft het over intern toezicht in het semipublieke domein en betreft zijn verhaal op stichtingen en verenigingen die geen aandeelhouder kennen. Uit de corporate governance code en dit onderzoek blijkt dat er een belangrijke rol voor de aandeelhouder van de semipublieke instelling weggelegd is, namelijk de RvC ter verantwoording roepen over de wijze waarop de corporategovernancecode wordt nageleefd in de organisatie. Wie vervult die

controleerende rol in de context van de stichtingen en verenigingen? Wat is het effect op de kracht van intern toezicht in een governance-speelveld zonder aandeelhouder?

Maakt de klantbarometer zijn naam waar?

De klantbarometer is een instrument van 'gewicht': de organisaties steunen zwaar op dit systeem. Het lijkt de belangen van de reiziger door de organisaties te laten internaliseren. Over de kwaliteit van de klantbarometer kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak gedaan worden. De bedrijven beconcurreren elkaar ook doormiddel van de klantbarometer, de vraag is wel hoe vergelijkbaar de resultaten van de barometer zijn. Vervolgonderzoek kan ingaan op de wijze waarop door de gemeentelijkvervoersbedrijven wordt omgegaan met het klantbarometer systeem en of het in dit onderzoek vastgestelde gewicht dat daar door de bedrijven aan wordt gegeven bijvoorbeeld rechtvaardig is in termen van internalisering van stakeholderbelangen in de bedrijfsvoering van de onderneming.

Extern toezicht bij verzelfstandigde gemeentelijke diensten

Dit onderzoek heeft onvoldoende data opgeleverd om uitspraken te doen over de mogelijkheden om in de relatie tussen extern en intern toezicht versterking van intern toezicht te verwezenlijken.

Vertrouwen als basis voor de relatie tussen de raad van bestuur en de raad van commissarissen

De personele relatie tussen de RvC en de RvB lijkt cruciaal als het gaat om de versterking van intern toezicht waarbij vertrouwen tussen beide entiteiten een rol lijkt te spelen. In dit onderzoek zijn voornamelijk de organisatorische aspecten van de relatie tussen de RvB en de RvC aan bod gekomen en in veel mindere mate de cultuuraspecten van de RvC.

5.4 METHODOLOGISCHE DISCUSSIE

Onderscheidend vermogen van indicatoren

Een aantal indicatoren verdienen aanscherping. Voor de indicatoren die onder deze alinea zijn opgesomd geldt dat er in de empirie wel degelijk verschillen zijn aangetroffen tussen de cases welke in de presentatie van de resultaten niet goed uit de verf komen. Die verschillen lijken van invloed te kunnen zijn op de kwaliteit van intern toezicht.

- Indicator 'visie op aandeelhouderschap' is niet onderscheidend genoeg om verschillen tussen cases te duiden. Het deelnemingenbeleid is een uitgebreid document met een groot aantal elementen. Daarnaast is het de vraag hoe deze visie in de praktijk wordt gebracht door de personen die de aandeelhouder vertegenwoordigen. Door visie op aandeelhouderschap als variabele te benoemen en daar een rijke set van sub variabelen en indicatoren aan toe te kennen is het mogelijk om in meer detail vast te stellen hoe de aandeelhoudersrol door de gemeenten wordt vervuld en welke relatie deze invulling heeft met de versterking van intern toezicht;
- Indicator 'zelfverantwoording over vastlegging besluiten' niet onderscheidend genoeg. HTM heeft in minimale mate besluitvorming door de RvC vastgelegd, terwijl het GVB dat in relatief veel betere grotere en kwalitatief hoogstaandere mate gedaan heeft. Dat blijkt niet uit de presentatie van de data;
- Indicatoren in het kader van de variabele 'werkgeverschap door de RvC' zijn te globaal vastgesteld waardoor in de presentatie van de data onderscheid tussen de cases niet goed zichtbaar wordt;

Cultuur en vertrouwen onderbelicht

Cultuur en vertrouwen lijken wezenlijke aspect van het functioneren van een RvC in zijn governance context. Middels de gehanteerde operationalisering van cultuur is er relatief weinig aandacht besteed aan zogenaamde 'boarddynamics'. Tevens lijkt 'observatie gecombineerd met interviews en documentanalyse' als onderzoekstechnieken meer belovend dan 'documentanalyse gecombineerd met interviews' teneinde cultuur te meten.

LITERATUUR

3C (2015). *Verandermanagment in de zorg – de ideeën en tips van elsbeth reitsma over het vorm geven van veranderingen in de gezondheidszorg*. Verkregen op 18-05-2015 van website: <http://elsbethreitsma.c3log.nl/managementdilemma-controle-of-vertrouwen/>

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (2007). *Normeren en Waarderen*. Koninklijke Broese & Peereboom, Breda.

Algemene Rekenkamer (2014). *Brief aan de Tweede Kamer Organisatie van publieke dienstverlening door zbo's en andere instellingen op afstand van het Rijk*.

http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/03/Brief_aan_de_Tweede_Kamer_Organisatie_van_publieke_dienstverlening_door_zbo_s_en_andere_instellingen_op_afstand_van_het_Rijk.

Baltic Institute of Corporate Governance (2010). *Baltic Guidance on the Governance of Government-owned Enterprises*. Verkregen op 30-09-2015 van website: http://www.ecgi.org/codes/documents/bicg_guidance_en.pdf.

Besouw, S.M., Noordzij, T.B.J. (2005). *Non-profit governance. Zicht op de stand van zaken*. Delft: Eburon.

Buitenhuis, R. 'We schieten te snel in de modus van maatschappelijke verontwaardiging' Interview Rienk Goodijk over parlementaire enquête en misstanden in semipublieke sector. Verkregen op van website:

Bureau voor toegepaste sociale gerontologie (2015). *Bestuursmodellen*. Verkregen op 21-04-2015 van website: <http://www.btsg.nl/infobulletin/bestuursmodellen.html>.

Commissie behoorlijk bestuur (2013). *Een lastig gesprek – advies commissie behoorlijk bestuur. Eindrapport*.

Consultancy.nl. (2015). *BDO – Overzicht van governance codes per branche*. Verkregen op 16-03-2015 van website: <http://www.consultancy.nl/nieuws/7056/bdo-overzicht-van-governance-codes-per-branche>.

Curley, E. (1985). *The collected works of Spinoza – volume 1*. Princeton University Press

De Volkskrant pagina 27 zaterdag 16 juni 2012 "interview: Rienk Goodijk, bijzonder hoogleraar governance in de semipublieke sector.

Donner, J.P.H. (1998) *Staat in beweging*, wrr Voorstudies en achtergronden V100, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Eerste Kamer der Staten- Generaal (2012). *Verbinding verbroken? - Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten - Hoofdrapport*. Den Haag.

Eisenhardt, K., M. (1989). *Agency Theory: An Assessment and Review*. Academy of Management Review, Volume 14 No. 1

Europa Decentraal (2015A). *Vervoer en aanbesteden*. Verkregen op 30-09-2015 van website: <https://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/vervoer/vervoer-en-aanbesteden/concessies-ov/>.

George Knight (2014). Jan Pronk stapt uit PvdA. En verklaart zijn bezwaren. Verkregen op 25-05-2015 van website: <https://georgeknightlang.wordpress.com/2013/05/28/jan-pronk-stapt-uit-pvda-en-verklaart-zijn-bezwaren/>.

Gjalt de Graaf, Leo Huberts & Remco Smulders (2013). *Publieke waarden, De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013.

Goodijk, R. (2006). *OR en Raad van Commissarissen – basiskennis*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Goodijk, R (2011). *Toezicht in semipublieke organisaties – leren we van de misstanden?* Tilburg University

Goodijk, R. (2015) *Van afvinken naar aanspreekbaarheid - Over deugdelijke governance in de semipublieke sector*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Governance in de (semi-) publieke sector, vanwege de Stichting Het Vrije Universiteitsfonds bij de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit Amsterdam op 12 november 2015.

GVB (2015A). Governance structuur. Verkregen op 13-07-2015 van website: <http://over.gvb.nl/over-gvb/governancestructuur>.

GVB (2015B). *Jaarverslag*. Verkregen op 13-12-2015 van website: <http://over.gvb.nl/feiten-en-cijfers/jaarverslag-2014>.

HTM (2015B). *Jaarverslag 2013*. Verkregen op 13-07-2015 van website: <http://htmjaarverslag.nl/jaarverslag>.

Keuing en Eppink (2015) *Bestuursmodellen*. Verkregen op 21-04-2015 van website: <https://sites.google.com/site/basicsofmanagement/concepten/structuur/bestuursvormen>.

Klifman, H. (2012). *Waar is de raad van Toezicht? – Kritische bespreking van Mindermans publicatie over de RvC*. verkregen op 05/07/2012 van website: <http://harmklifman.nl.php5.server16.firstfind.nl/2012/07/05/waar-is-de-raad-van-toezicht/>.

Kummeling, H.R.B.M., Duikersloot, A.P.W., Minderman, G.D., van Schagen, J.A. & Zijlstra, S.E. (1999). *Verkenningen van verantwoordelijkheid*. Kluwer, Deventer.

Minderman, G.D., Goodijk, R., Van den Berg, S. (2012). *Waar is de raad van toezicht?- deel 2- een bundel van visies en ideeën*.

Nationaal Register (2015). *Catalogus*. Verkregen op 17-03-2015 van website <http://www.nationaalregister.nl/catalog/298#.VQg8hOFrXwZ>.

Nooteboom (2009). *Vertrouwen: betekenis, bronnen en beperkingen – KNAW mededelingen 2009*. Universiteit van Tilburg, april 2009.

NRC (2015). *President commissaris Alders hield ProRail stukken intern*. 29 september 2015.

OVPRO (2012A). *Rotterdam gunt tram en metrovervoer definitief aan ret*. Verkregen op 30-09-2015 van website: <http://www.ovpro.nl/metro/2013/08/29/rotterdam-gunt-tram-en-metrovervoer-definitief-aan-ret/>.

OVPRO.nl (2015). *Vervoerders mogen best botsen in nieuwe brancheorganisatie* <http://www.ovpro.nl/management/2015/09/21/vervoerders-mogen-best-botsen-in-nieuwe-brancheorganisatie/>.

Peij (2011A) *in Governance in het onderwijs: een nieuwe balans*. SDU Uitgevers.

Peters (1997). *Corporate Governance in Nederland – De Veertig Aanbevelingen*.

Pon, P. (2011). *Vertrouwen geven of controleren Hoe stuur je als manager in de praktijk op zelfverbetering?*. Verkregen op 18-05-2015 van website: http://www.kpinterim.nl/images/Vertrouwen_geven_of_controleren_31082011.pdf.

Price Waterhouse Coopers (2015A). *Commissarissen ontmoetingen – programma voorjaar*. Verkregen op 6-3—2015 van website: <http://www.pwc.nl/nl/corporate-governance/programma.jhtml>.

Raad van State (2010) *Afschrift No. WO1.1.0181/L*. Den Haag 23 december.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2010). *Terug naar de basis*. Den Haag.

RET (2012) *Jaarverslag*. Verkregen op 11-12-2015 van website: corporate.ret.nl/.../jaarverslagen/jaarverslag-2012.html.

RET (2015A). *Raad van Commissarissen*. Verkregen op 13-07-2015 van website: <http://corporate.ret.nl/over-ret/raad-van-commissarissen.html>.

RET (2015B). *Jaarverslag*. Verkregen op 13-07-2015 van website: <http://jaarrekening2014.retjaarverslag.nl/#page-id-1882>.

RET (2015C). *Historie*. Verkregen op 13-07-2015 van website: <http://corporate.ret.nl/over-ret/historie.html>.

Rijksoverheid (2015). *Corporate governance code*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/corporate-governance/corporate-governance-code>.

Rijksoverheid (2015A). *Woningbouwcorporaties - Activiteiten woningbouwcorporaties*. Verkregen op 01-03-2015 van website: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/activiteiten-woningcorporaties>.

De Jong, A. & Roosenboom, P.G.J. (2002). De balans na vijf jaar Peters. *Economisch-Statistische Berichten*, 87, 924-927.

Salomon, L.M., Anheier H.K., List, R., Toepler, W., Sokolowski, W. (2011). *Global Civil Society. Dimensions of the non-profit sector*. Baltimore, MD: John Hopkins Centre for Civil Society Studies.

Spira (2002). *The audit committee: performing corporate governance*. Kluwer Academic Publishers.

Theeuwes, P. J. B. (2015). *Onderneming en financiering – Woningcorporaties: governance en compliance zonder aandeelhouders*. Verkregen op 20-07-2015 van website: http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/ondernemingenfinanciering/2011/2/OenF_1570-1247_2011_019_002_003.

Thiel, S., Canté, L. (2009). *Eigenaar van een zelfstandig bestuursorgaan (deel twee)*. Openbaar bestuur, maart 2009.

Van den Heuvel, P. Derks, H. (2011). *Bestuurder en toezichthouder: een tandem*. Basisschool management 03/2011.

Veilig leefbaar (2015). *Baten in de Buurt – leefbaarheidsuitgaven lonen*. Verkregen op 01-03-2015 van website: <http://veiligleefbaar.nl/baten-in-de-buurt-leefbaarheidsuitgaven-lonen/>.

Vereniging toezichthouders woningbouwcorporaties (2015). *Advies verbetering kwaliteit intern toezicht woningcorporaties aan het VTW bestuur- VTW commissie verbetering kwaliteit intern toezicht*.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. SDU Uitgevers Den Haag, 2000.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam Univeristy press.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen*. Verkregen op 13-12-2015 van website: http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/R89_Toezien_op_publieke_belangen.pdf

Williamson, O., E.,(1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press New York.

Wolfson, D.J. (1993) *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Hieronder zijn alle bijlage van dit onderzoek weergegeven

BIJLAGE OPERATIONALISERING

Variabele	Aandeelhouderschap
Definitie	De wijze waarop de aandeelhouder eisen stelt ten aanzien van de verantwoording door de RvB en de RvC ten aanzien van de naleving van de governancecode
Indicatoren	De aandeelhouder hanteert een visie ten aanzien de wijze waarop de RvC de governancecode dient na te leven
	Naleving van de governancecode is een onderwerp op de agenda van de AvA
	Er is interactie tussen de RvC en de aandeelhouder buiten de AvA om
	De aandeelhouder kent de inhoud van de governance code en heeft een mening over de eventuele afwijking van de organisatie van principes die gesteld zijn in de code
	de aandeelhouder roept de RvB en RvC op ter verantwoording over de wijze van omgang met de governance code

Variabele	Concessieverlening
Definitie	De wijze waarop de RvC omgaat met de concessieverlener
Indicatoren	Contact/interactie
	RvC acht kennis over de beeldvorming van de concessieverlening ten aanzien van de onderneming (verwachtingen & belangen) belangrijk

Variabele	Externe toezichthouder
Definitie	De wijze waarop de RvC omgaat met de externe toezichthouders
Indicatoren	Contact/interactie
	Informatie uitwisseling staat centraal
	Effectieve manieren van toezichthouden en identificatie van knelpunten is agendapunt
	Oordeel en informatie van externe toezichthouders is van belang voor RvC

Variabele	Multipelen rollen
Definitie	Bewustzijn van commissaris van rollen en het belang van het scheiden daarvan
Indicatoren	Bewustzijn van RvC over bestaan van drie rollen
	Erkenning bestaan van drie rollen in openbare documentatie
	Communicatie tussen RvB en RvC over explicitering van rollen in relatie tot handelingsrepertoire van de RvC jegens de RvB

Variabele	Werkgever
Definitie	De werkgeversrol van de RvC geuit in beleid, werkwijze en verantwoording aangaande het beoordelen, benoemen en belonen van de RvB
Subvariabele	Beleid
Definitie	Het beleid dat de aspecten van de werkgeversrol duidt zoals gearticuleerd in protocollen, reglementen en statuten
Indicatoren	Er is een beleid aangaande beoordelen en belonen
	Het beleid is openbaar beschikbaar
	Het beleid wordt besproken met de RvB
	Het beleid wordt periodiek herijkt aan het ontwikkelingsstadium van de organisatie en de strategie van de organisatie (met welke frequentie?)
	Er is een profiel voor de RvB
	Samenstelling RvB komt overeen met profiel
	Het profiel wordt periodiek herijkt aan het ontwikkelstadium van de organisatie en de strategie van de organisatie (met welke frequentie?)
Subvariabele	Werkwijze
Definitie	De handelingen van de RvC aangaande het beoordelingen benoemen en belonen van de RvB
Indicatoren	Bestuur wordt beoordeeld door de RvC
	RvB leden worden afzonderlijk beoordeeld door de RvC
	Dossievorming van de beoordeling van de RvB en afspraken in dat kader
	De profielschets van de RvB wordt gebruikt bij de werving van nieuwe leden

	Integriteit kandidaat wordt gescreend bij werving
Subvariabele	Verantwoording
Definitie	De mate waarin in het jaarverslag wordt verantwoord over de wijze waarop de RvC de RvB beoordeeld, beloond, en benoemd
Indicatoren	In het jaarverslag wordt verantwoord op welke wijze vacatures vervuld zijn
	In het jaarverslag wordt verantwoord op welke wijze beoordeeld wordt c.q. een beloningsbeleid wordt toegepast
	In het jaarverslag wordt verantwoord op welke wijze vacatures vervuld zijn

Variabele	Adviesrol
Definitie	De wijze waarop de RvC de RvB adviseert over issues die de onderneming aangaan
Indicatoren	De RvC neemt voldoende afstand tot de RvB – RvC heeft geen behoefte tot sturing of overnemen van de bestuurder
	De RvC tracht aan te sluiten bij de sparringsbehoefte van de RvB
	De RvC geeft aandacht aan het creëren van een setting waarin zij haar advies rol kan praktiseren
	De RvC heeft een beeld van de randvoorwaarden die nodig zijn voor de invulling van de klankboord/adviesrol
	De RvC geeft de indruk naast controle, ook advies belangrijk te vinden (Vijfpunt schaal eens oneens)
	De bestuurder ervaart het advies van de RvC als waardevol (Vijfpunt schaal eens oneens)
	Alignment van de strategie van de maatschappelijke organisatie in relatie tot de maatschappelijke opgave van de organisatie is een agendapunt in de vergaderingen van de RvC
	Het advies van de RvC jegens de RvB is gericht op de strategie van de onderneming

Variabele	Opzichterrol gedrag
Definitie	De interacties die de RvC heeft en de focus waarmee de RvC de RvB controleert
Subvariabele	Interactie
Definitie	Contact tussen RvC en andere partijen binnen de organisatie
Indicatoren	De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de OR (Ja/nee)
	De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de MT leden (Ja/nee)
	De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de de Controller (Ja/nee)
	De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de accountant (Ja/nee)
Subvariabele	Focus
Definitie	Aandacht voor stakeholders
Indicatoren	De RvC besteed aandacht aan wat leeft bij externe belanghebbenden

Variabele	Opzichterrol – Hardware
Definitie	Het instrumentarium van de RvC welke gebruikt wordt om de RvB te controleren bestaande uit de informatievoorziening, het toetsingskader en het toezichtkader
Subvariabele	Informatievoorziening
Definitie	De wijze waarop de informatievoorziening is geregeld
Indicatoren	De RvC heeft een document op basis waarmee hij zijn infromatievoorziening regelt (Ja/nee)
	Voor de onafhankelijkheid is het belangrijk dat de RvC ook buiten het bestuur om op zoek gaat naar informatie
	De RvC gebruikt ook andere informatie dan enkel de informatie die door de RvB wordt aangeleverd
Subvariabele	Toetsingskader
Definitie	Het toetsingskader bestaande uit een bepaald aantal elementen en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan door de RvC
Indicatoren	de compleetheid en mate van verantwoording over het toetsingkader bestaande uit de volgende elementen:
	Er is een strategische visie/ondernemingsplan (Ja/nee)
	De visie is SMART geformuleerd in strategische en tactische doelen
	Er is een strategisch voorraadbeleid (Ja/nee)
	Er is een meerjareninvesteringsplan (Ja/nee)
	er is een jaarplan en meerjaren begroting (Ja/nee)
	Er is een investeringsstatuut (Ja/nee)
	Er is een verbindingen statuut (Ja/nee)
	Er is een risicobeheersingssysteem (Ja/nee)
	Er is een belanghebbendenmanagment (Ja/nee)
	Er zijn prestatieafspraken met gemeenten/stadregio (Ja/nee)
	Het toetsingskader wordt daadwerkelijk gehanteerd (Vijfpunt schaal eens oneens)

	Het toetsingskader dient als basis voor gesprekken met bestuur en toezichthouder (Vijfpunt schaal eens oneens)
	Besluiten in afwijking van dit kader worden gemotiveerd in jaarverslag
	Het toetsingskader wordt periodiek geevalueerd (nooit, per 1-4 jaar of langer = 5 mogelijkheden)
	De RvC, RvB en of bestuurssecretaris geven aan dat het toetsingskader wordt toegepast bij goedkeuring van de plannen
Subvariabele	Toezichtkader
Definitie	Mate van compleetheid van inzicht in het gehanteerde toezichtkader in openbare informatie:
Indicatoren	Er zijn bestuursstatuten
	Er zijn Commissiereglementen
	Er wordt aangegeven dat een Governancecode wordt toegepast
	Er zijn Geldende wetgeving
	Er zijn Reglementen van de raad van commissarissen
	Er is een Profielschets RvC

Variabele	Horizontale verantwoording
Definitie	De wijze waarop de onderneming verantwoording aflegt over het eigen functioneren ten aanzien van de stakeholders van de onderneming en deze stakeholders de organisatie beoordelen en sanctioneren
Indicatoren	Het jaarverslag bevat een verantwoording over de invulling aan de horizontale verantwoording, hoe de stakeholders zijn betrokken bij het voor heb relevante beleid en wat de uitkomsten daarvan zijn geweest
	Er is een dialoog met stakeholders die actief zijn binnen het werkgebied van de organisatie
	Aandacht voor stakeholders is vast onderdeel van het reguliere functioneren van het bestuur en toezicht van de organisatie
	Er is sprake van stakeholdermanagement door een jaarlijkse contextanalyse. Bepaald wordt wie de relevante stakeholders voor de maatschappelijke onderneming zijn. Daarbij zijn relevante stakeholders in ieder geval die organisaties en individuen die direct of indirect het bereiken van de doelstelling van de maatschappelijke onderneming beïnvloeden of erdoor worden beïnvloed
	De dialoog bestaat eruit dat de onderneming voorziet in een vorm van overleg met de door haar benoemde stakeholders over het voorgenomen beleid en de uitvoering daarvan. De organisatie heeft een beleid voor de communicatie met en de beïnvloeding door stakeholders
	De wijze waarop informatie naar stakeholders wordt gebracht en op welke wijze informatie van stakeholders wordt verkregen dient openbaar te worden vastgelegd. Vaak is het, via de website altijd toegankelijke jaarverslag, een plek voor ondernemingen voor deze informatie maar het kan ook op andere plekken worden belegd. Elementen waarover in ieder geval wordt verantwoordt zijn: hoe de functies van bestuur en toezicht zijn georganiseerd, welke organen zijn ingesteld en wie deel uitmaken van de betreffende organen (met taken en werkwijzen), welke werkzaamheden het bestuur en de raad van toezicht het afgelopen jaar hebben verricht, missie, visie, strategie en doelstellingen van de onderneming, de aard van de risico's die een wezenlijk effect kunnen hebben op het realiseren van de organisatiedoelstellingen
	Er is adviesrecht voor stakeholders. Stakeholders krijgen de gelegenheid advies uit te brengen over het jaarverslag (inzicht in de realisatie van de beleidsdoelstellingen) en over strategie en beleid van de onderneming in het licht van haar maatschappelijke doelstellingen
	Er bestaat een expliciete wijze waarop stakeholders worden betrokken bij de totstandkoming van voor hen relevant beleid waarbij overigens de vormgeving van een stakeholdersvertegenwoordiging vrij is
	Er is een klachtenregeling voor stakeholders
	Er wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan stakeholders over het gevoerde beleid en de geleverde prestaties en de totstandkoming daarvan in de vorm van een dialoog met de stakeholders
Subvariabele	Betrokkenheid RvC
Definitie	De wijze waarop de RvC toeziet op de realisatie van horizontale verantwoording
	De raad van toezicht keurt de wijze waarop het overleg met de stakeholders wordt gevoerd goed
	De raad van toezicht keurt het afwegingkader om te kunnen bepalen wie de stakeholders van de organisatie zijn goed
	Het overleg met de stakeholders, meer specifiek de mate van betrokkenheid van de stakeholders (vertegenwoordiging) bij de beleidsvoering en de uitvoering van het beleid door de onderneming
	De verantwoording die het bestuur aan de stakeholders aflegt over de geleverde prestaties
	De raad van toezicht keurt de aard, inhoud, wijze en frequentie, van de informatieverstarring aan de stakeholders goed
	De raad van toezicht bevraagt de raad van bestuur naar wat stakeholders vinden van de samenwerking met de maatschappelijke onderneming
	Er heeft afstemming plaats met het bestuur over de wijze waarop de RvC in dialoog is met de voor de onderneming relevante maatschappelijke partijen

	De raad van toezicht overlegt periodiek met de stakeholders, onder andere over wat de stakeholders vinden van de samenwerking met de maatschappelijke onderneming (ook zonder aanwezigheid van de RvB)
	De RvC acht het in verbinding staan met externe belanghebbenden belangrijk

Variabele	Aanspreekbaarheid
Definitie	De mate waarin de RvC aanspreekbaar is voor overheidspartijen en andere stakeholders van de organisatie
Indicatoren	De RvC is aanspreekbaar voor de concessieverlener
	De RvC is aanspreekbaar voor de ACM
	De RvC is aanspreekbaar voor de ILT
	De RvC is aanspreekbaar voor andere belanghebbenden van de organisatie
	De RvC organiseert actief de verbinding met de belanghebbenden of ziet daarop toe

Variabele	Voorzittersprofiel
Definitie	Het profiel dat de vereisten van een voorzitter beschrijft
Indicatoren	Hij heeft een stimulerende invloed op de raad en in de relatie met anderen
	De voorzitter is in staat om mensen snel te doorgronden en heeft daardoor goed zicht op de kwaliteiten van de leden van de raad van commissarissen en de bestuurders
	Zorgt ervoor dat de RvC als een team functioneert
	Heeft gezag, binnen en buiten de organisatie
	Levenservaring
	Geeft ruimte aan anderen;
	Oog voor effectiviteit en efficiëntie van vergaderingen
	Houdt in zijn relatie met bestuurders een professionele afstand en is in staat om concrete feedback te geven aan de bestuurder met betrekking tot gedrag en prestaties

Variabele	Zelfbenoeming
Definitie	De wijze waarop de benoemen van RvC leden plaats heeft
Indicatoren	Via openbronnen onderzoek wordt de integriteit van de kandidaat gescreend c.q. getoetst
	Er wordt een verklaring omtrent gedrag gevraagd bij de selectie van de commissaris
	er is een profiel voor de RvC
	Het profiel is up to date
	Het profiel geeft een beschrijving van de competenties van de toezichthouder in relatie tot het ontwikkelstadium van de organisatie in de context van haar maatschappelijke doelstelling
	Frequentie van herijking
	het profiel is leidend voor de selectie van de commissaris
	De feitelijke samenstelling van de RvC komt overeen met het profiel

Variabele	Cultuur
Definitie	De mate waarin de RvC leden aangeven zich kwetsbaar op te stellen en niet schromen tot het stellen van vragen en het leveren van kritiek
Indicatoren	RvC leden stellen zich kwetsbaar op
	Als er aanleiding is tot het geven van kritiek wordt niet geschroomd tot het bespreekbaar maken van die kritiek tijdens RvC vergaderingen

Variabele	Zelfontwikkeling
Definitie	De wijze waarop de RvC invulling geeft aan ontwikkeling van de RvC gericht op diversiteit en educatie.
Subvariabele	Diversiteitsaspecten in profielschets RvC
Definitie	Beschrijven van de diversiteitsaspecten in de profielschets van de RvC
Indicatoren	Opleiding en branche
	Geslacht
	Verschillende disciplines
	Taakgerelateerde kennisgebieden
	Vaardigheden en capaciteiten
	Persoonlijkheidskarakteristieken
	Bestuurlijke ervaring
	Leiderschapsstijl
	Leeftijd
Subvariabele	Permanente educatie en professionalisering
Definitie	De wijze waarop door RvCleden gebruik gemaakt kan worden en gebruik gemaakt wordt van ondernemingsactiviteiten
Indicatoren	Er worden opleidingen genoten door interne toezichthouders: zij ondernemen periodiek opleidingsactiviteiten
	Er bestaan genoeg opleidingsmogelijkheden voor interne toezichthouders binnen het GVB
	De RvC acht het van belang dat er opleidingstrajecten voor haar leden wordt vormgegeven
Subvariabele	Permanente educatie professionalisering visie
Definitie	Een gedeelde en gearticuleerde visie van de RvC over de wijze waarop de professionalisering van haar leden plaatsheeft
Indicatoren	De RvC hanteert een visie op permanente educatie en professionalisering van haar leden
	De visie is gedocumenteerd
Subvariabele	Verantwoording over permanente educatie en professionalisering
Definitie	De verantwoording in het jaarverslag of de website van de onderneming over de wijze waarop de RvC omgaat met Permanente educatie en professionalisering
Indicatoren	Het is voor externe belanghebbenden inzichtelijk hoe de RvC getracht heeft zorg gedragen voor permanente educatie en professionalisering van haar leden
Subvariabele	Opvatting RvC aangaande permanente educatie en professionalisering
Definitie	De mate waarin de RvC het nodig acht op de hoogte te zijn van ontwikkelingen in de sector en het vak van toezichthouden
Indicatoren	RvC acht het noodzakelijk dat zijn leden op de hoogte zijn van relevante ontwikkelingen in de sector en het openbaar bestuur
	RvC acht het noodzakelijk dat zijn leden op de hoogte zijn van relevante ontwikkelingen op gebied van het vak van toezichthouden

Variabele	Toezichtplan
Definitie	Een document waarin de functie van de RvC in samenhang wordt beschouwd, daarbij is aandacht voor de rollen van de RvC, verantwoordelijkheden van de RvC, zelfevaluatie, legitimering, verantwoording, informatievoorziening, aanspreekbaarheid, permanente educatie, lidmaatschap van de RvC
Indicatoren	Het plan is openbaar beschikbaar voor inzage voor de stakeholders van de maatschappelijke onderneming
	Het plan beschrijft de wijze waarop de RvC wilt handelen in termen van rollen jegens de RvB
	Het plan beschrijft de verantwoordelijkheden die de RvC heeft ten aanzien van de maatschappelijke onderneming
	Het plan wordt gebruikt in de zelfevaluatie van de RvC
	Het plan besteedt aandacht aan de legitimering van de RvC
	Het plan besteedt aandacht aan de wijze waarop de RvC zich wil verantwoorden over de wijze waarop zij functioneert ten aanzien van de stakeholders van de onderneming in brede zin (overheid, andere stakeholders)
	Het plan beschrijft hoe zorg gedragen dient te worden voor een onafhankelijke informatievoorziening (met wie wil ik spreken, hoe vaak wil ik die spreken en waarom?)
	Het plan bespreekt de wijze waarop de RvC zorg wilt dragen voor aanspreekbaarheid
	Het plan bespreekt de wijze waarop de RvC zorg wilt dragen voor permanente educatie van zijn leden
	Het plan bespreekt de wijze waarop de RvC zorg wilt dragen voor diversiteit van zijn leden

Variabele	Zelfreflectie
Definitie	De wijze waarop de RvC invulling geeft aan reflectie op de RvC
Indicatoren	1 x per 2 jaar extern door professionele partij
	1x per jaar zelfreflectie
	Diepgang en intensiteit
	Actieve houding
	Resultaten zelfevaluatie vastgelegd
	Over de resultaten van de zelfevaluatie wordt verantwoord
	Resultaten worden verwerkt tot verbeteringen
	Toezichtplan/toezichtvisie/toezichtprogramma wordt bij de zelfevaluatie betrokken
Variabele	Zelfverantwoording
Definitie	De mate waarin de RvC verantwoord over
Indicatoren	Verslaglegging van besluiten
	Inzicht in afwegingen en conclusies
	Toezichtplan
	Duiding van meerwaarde RvC
Subvariabele	Governancecode
Definitie	De wijze waarop de RvC verantwoordt over de governance code
Indicatoren	Geven van minimale uitleg over de afwijking aan de norm
	Voldoen aan wat in de code wordt gesteld
	Ambitie hebben om op alle punten aan te geven wat de eigen opvatting is over de code en de implicaties daarvan in de bestuurspraktijk

Lijst geïnterviewde personen

Kees Voormeulen – Commissaris RET

John Scheeve – Aandeelhoudersrol RET bij gemeente Rotterdam

Gertjan Nijssink – Concessieverlener HTM & RET (metropoolregio Den Haag Rotterdam)

Hans Bakker – Commissaris GVB, Algemeen directeur RAI

Marie Chirstine Schoordijk – Bestuurssecretaris GVB, commissaris bij twee woningbouw corporaties

Tom Middelkoop – Financieel directeur GVB

Heleen Noions – Aandeelhoudersrol GVB bij gemeente Amsterdam

Simon Renzema - HTM commissaris

Jeroen Groenendijk - HTM bestuurssecretaris

Pieter van Woensel – Aandeelhouder HTM Gemeente Den Haag

Lijst overig gesproken personen

Goos Minderman – bijzonder hoogleraar governance and public law Vrije Universiteit Amsterdam

Wim Kooimans – Commissaris ProRail, HR directeur KLM Air France

Ronald Anneart – Bestuurssecretaris ProRail

Anne Marie van der Wijst – CFO Connexion

Henk den Uyl – Nederlandse vereniging toezichthouders Zorg

Jaurana Verschuren – Nederlandse vereniging toezichthouders Cultuur

Aalt Klaassen – onderzoeker governance groot commissarissen onderzoek Grand Thorton

Robert Rinnoy-Kan – Bestuurder NVTC

Sandra Boer -Bestuurder NVTC

Engelhard Robbe – CFO Nederlandse Spoorwegen

BIJLAGE INDICATOREN VAN ADEQUATE HORIZONTALE VERANTWOORDING

1. "Er dient een dialoog te zijn met stakeholders die actief zijn binnen het werkgebied van de organisatie;
2. Aandacht voor stakeholders is vast onderdeel van het reguliere functioneren van het bestuur en toezicht van de organisatie;
3. Er is sprake van stakeholdermanagement door een jaarlijkse contextanalyse. Bepaald wordt wie de relevante stakeholders voor de maatschappelijke onderneming zijn. Daarbij zijn relevante stakeholders in ieder geval die organisaties en individuen die direct of indirect het bereiken van de doelstelling van de maatschappelijke onderneming beïnvloeden of erdoor worden beïnvloed;
4. De dialoog bestaat eruit dat de onderneming voorziet in een vorm van overleg met de door haar benoemde stakeholders over het voorgenomen beleid en de uitvoering daarvan. De organisatie heeft een beleid voor de communicatie met en de beïnvloeding door stakeholders;
5. De wijze waarop informatie naar stakeholders wordt gebracht en op welke wijze informatie van stakeholders wordt verkregen dient openbaar te worden vastgelegd. Vaak is het, via de website altijd toegankelijke jaarverslag, een plek voor ondernemingen voor deze informatie maar het kan ook op andere plekken worden belegd. Elementen waarover in ieder geval wordt verantwoord zijn: hoe de functies van bestuur en toezicht zijn georganiseerd, welke organen zijn ingesteld en wie deel uitmaken van de betreffende organen (met taken en werkwijzen), welke werkzaamheden het bestuur en de raad van toezicht het afgelopen jaar hebben verricht, missie, visie, strategie en doelstellingen van de onderneming, de aard van de risico's die een wezenlijk effect kunnen hebben op het realiseren van de organisatiedoelstellingen;
6. Er is adviesrecht voor stakeholders. Stakeholders krijgen de gelegenheid advies uit te brengen over het jaarverslag (inzicht in de realisatie van de beleidsdoelstellingen) en over strategie en beleid van de onderneming in het licht van haar maatschappelijke doelstellingen;
7. Er bestaat een expliciete wijze waarop stakeholders worden betrokken bij de totstandkoming van voor hen relevant beleid waarbij overigens de vormgeving van een stakeholdersvertegenwoordiging vrij is;
8. Er is een klachtenregeling voor stakeholders;
9. Er wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan stakeholders over het gevoerde beleid en de geleverde prestaties en de totstandkoming daarvan in de vorm van een dialoog met de stakeholders;
10. Het jaarverslag bevat een verantwoording over de invulling aan de horizontale verantwoording, hoe de stakeholders zijn betrokken bij het voor hen relevante beleid en wat de uitkomsten daarvan zijn geweest. Een maand na goedkeuring van het jaarverslag door de RvC/RvT wordt het verslag openbaar gemaakt." (Minderman, 2012, p.112-113).

BIJLAGE RECHTSVORMEN SEMIPUBLIEKE SECTOR

In het semipublieke domein zijn verschillende rechtspersonen te identificeren (Minderman, 2012). Zie figuur hieronder voor een overzicht.



Figuur 1. Visualisatie ZBO's, RWT's, stichtingen en verenigingen door Kummeling (1999) in Minderman (2012, p.34)

Zelfstandige bestuursorganen (cirkel 1)

In de figuur hierboven is te zien dat er ZBO's zijn die ook rechtspersoonlijkheid bezitten, zoals de Rijksdienst voor Wegverkeer – hierna RDW -. er zijn ook ZBO's die geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Sommige ZBO's hebben een rechtspersoonlijkheid gekregen via de wet, daarmee zijn het vaak ook rechtspersonen met een wettelijke taak (hierna: RWT's)

Rechtspersonen met een wettelijke taak (cirkel 2)

Naast ZBO's bestaan er ook rechtspersonen die een wettelijke taak hebben tot uitvoering van een publieke taak. Dit kunnen zowel organisaties zijn die met publiekrecht zijn vormgegeven dan wel privaatrechtelijk zijn opgericht. Privaatrechtelijke toewijzing van publieke taken geschied bijvoorbeeld op basis van een aanwijzing of een bijzondere regeling (Minderman, 2012).

Privaatrechtelijke rechtspersonen (cirkel 3)

Er zijn ook instellingen die actief geen wettelijke taak hebben maar wel maatschappelijke taken uitoefenen en een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben. Minderman (2012) stelt dat de non-profit sector 'erg ondoorzichtig is geworden'. En dat heldere onderscheidende criteria ontbreken. Aan de hand van het Venn diagram hierboven is te zien dat veel instellingen tussen markt en overheid in meer deelverzamelings passen en dat 'er van enige stelselmatigheid eigenlijk geen sprake is'. De begrippen van de genoemde organisatievormen zijn niet algemeen aanvaard gedefinieerd (Minderman, 2012). Daardoor ligt spraakverwarring op de loer.

"De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt wel de instellingen (met naam en toenaam) die onder de wet vallen, maar definieert de term niet. De aanduiding RWT is afkomstig uit de Comptabiliteitswet, maar ontbreekt ook iedere nadere definiëring. De algemene rekenkamer rekent organisaties die gemeenschapsgeld ontvangt tot organisatie met een wettelijke taak" (Minderman, 2012, p.35).

Naast de definiëring en daarmee afbakening van het semipublieke domein, waartoe de onderzochte organisaties behoren, is het van belang te benoemen wat (semi)publieke organisaties bezielen.

BIJLAGE PUBLIEKE BELANGEN, CHECKS AND BALANCES, VERANTWOORDELIJKHEID

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen maatschappelijk belang en publiek belang (WRR, 2013).

- Er is sprake van maatschappelijk belang als de behartiging daarvan voor de samenleving als geheel gewenst is (WRR, 2013). Maatschappelijke belangen hoeven niet uitsluitend door een overheid te worden behartigd. Voor veel van de maatschappelijke belangen is geen overheid nodig. Het laten rijden van treinen, het onderhouden en aanleggen van dijken, een schoon milieu betrachten en het borgen van nationale veiligheid zijn evidente voorbeelden van maatschappelijke belangen die algemeen worden aangenomen c.q. legitimiteit genieten. Maar ook zonder overheid kunnen deze maatschappelijke belangen worden behartigd. Een vergelijking met het verleden leert bijvoorbeeld dat armenzorg ook zonder overheid kan geschieden (Middelkoop, 2014). Daarbij dient wel te worden afgevraagd of de behartiging van het maatschappelijk belang van voldoende kwaliteit zal zijn zonder overheidsbemoediging (WRR, 2013). Zullen treinen ook op onrendabele tijden rijden? Zullen bussen ook de afgezonderde burgers blijven bereiken in perifere gebieden? Zal de armenzorg van voldoende kwaliteit zijn voor een menswaardig bestaan?
- *Er is sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen" (WRR, 2013 pp. 24).*
- *"Economen spreken van een publiek belang wanneer private initiatieven ("de markt") niet leidt tot optimale inzet van beperkt beschikbare middelen – waarbij optimaal verwijst naar de maximalisatie van maatschappelijke welvaart"(CPB, 2014, p.2).*

Aan bovenstaande definities is af te leiden dat indien de overheid zich een bepaalde doelstelling aanmeet er sprake is van een publiek belang. De vraag is dan welke belangen tot doelstelling gemaakt worden en hoe deze behartigd dienen te worden. Donner (1998, p.23) beweert dat

"functie en functioneren van de overheid in iedere tijd primair resultaat is van maatschappelijke behoeften en vraagstukken, heersende concepten omtrent de overheid en het feitelijk vermogen tot ordening daarvan".

Definiëring van publieke belangen is een continu en politiek proces. Het gaat om de vraag of de overheid zich een belang moet aantrekken, of zij de eindverantwoordelijkheid op zich moet nemen zodat belangen die voor de gehele samenleving gelden ook daadwerkelijk worden behartigd. Deze behoefte wordt geuit in overheidsdoelstellingen c.q. regeerakkoorden, ultimo in de wet. De vraag

over operationele verantwoordelijkheid gaat over hoe het gedefinieerde publieke belang geborgd dient te worden en door wie. Moet de overheid dit zelf doen of kan zij dit ook uitbesteden aan een private partij? Als de overheid goed openbaar vervoer garandeert, dient zij dan ook te zorgen voor de organisatie van het logistieke proces, moet zij zelf de treinen laten rijden, of kan zij dit beter overlaten aan private vervoersmaatschappijen? Als de overheid verantwoordelijk is voor de gezondheidszorg, dient zij dan ook ziekenhuizen te runnen? Als de overheid verantwoordelijk is voor strafvervolging, dient zij dan ook gevangenisstraf te runnen, of kan een private onderneming dat ook doen? (WRR, 2013). Publieke belangen zijn geen standaardgegeven, zij zijn dynamisch en veranderen met de tijd, zoals de samenleving veranderd. De transformatie van de rijksoverheid als gevolg van privatisering en verzelfstandiging heeft duidelijk gemaakt welke belangen als publiek dienen te gelden en daarbij is in het kader van dit onderzoek het belang van de fysieke infrastructuur van de samenleving relevant. Als een publiek belang geïdentificeerd is betekent dat niet dat een overheid deze perse zelf behartigt, zij kan dit ook uitbesteden. De WRR (2000) onderscheidt drie mechanismen voor de borging van publieke belangen:

- *Hiërarchie*, via regelgeving en toezicht toezien op de borging van belangen, bijvoorbeeld in de vorm van de eisen die wettelijk gezien worden gesteld aan concessieverlening;
- *Markt*, doormiddel van contracten en concurrentie, maar ook de splitsing van een organisatie (ProRail – NS) kan hieronder worden geschaard;
- *Netwerken*, zelfregulering van een sector via gedragscodes of via maatschappelijk verantwoord ondernemen

Publieke belangen in een marktsamenleving – verzelfstandiging van diensten

Afgelopen decennia is veel ingezet op marktwerking en privatisering van publieke diensten onder het motto 'een kleinere overheid'. Deze trend heeft een belangrijke rol gespeeld in het beleid van de overheid en hebben de relatie tussen overheid en samenleving ingrijpend veranderd. Maatschappelijke discussies zijn tevens op gang gebracht over de gevolgen van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid en de consequenties hiervan voor de burger (Eerste Kamer, 2012). De trend van marktwerking, privatisering en verzelfstandiging heeft het openbaar bestuur niet eenvoudiger maar complexer gemaakt. Er is veel kritiek op de 'marktwerking', haar (onbedoelde) effecten en tegenvallende resultaten. Het gaat daarbij over aandacht voor publieke belangen en de noodzaak van toezicht op markten. Ook bij aanbesteding doen zich allerlei problemen voor. Duidelijk wordt dat de sturende rol van de overheid onmisbaar is voor de samenleving. Het daadwerkelijk realiseren van een kleinere overheid – door uitvoeringsinstanties op afstand te plaatsen - blijkt een lastig te verwezenlijken opgave (Eerste Kamer, 2012). Het beleid omtrent verzelfstandiging en privatisering wordt door de Eerste Kamer (2012) getypeerd door een opeenstapeling van doelstellingen en regelgeving die telkens nieuwe en andere vormen van bureaucraties en regulering ten gevolge heeft. Verzelfstandiging kent vele vormen en dat heeft geresulteerd in:

“een complexe situatie van publieke, semi-publieke en private partijen die met elkaar samenwerken, waarbij zich aanzienlijke sturings- en ordeningsvragen blijven voordoen.. de rijksoverheid streefde wel een kleinere rijksdienst na, maar in plaats daarvan is de bestuurlijke complexiteit juist toegenomen...Het op afstand van de overheid plaatsen van organisaties beperkt de ministeriele verantwoordelijkheid en daarmee de parlementaire zeggenschap (Eerste Kamer, 2012, p. 6-7).

Bij uitbesteding van taken wordt de verantwoordelijkheid over de uitvoering verder van de minister c.q. politiek bestuurder belegd, meestal in de vorm van contracten waarin duidelijke prestatieafspraken met aanbieders worden gemaakt. Deze prestatieafspraken regelen – soms tot in detail – hoe de borging van publieke belangen dient te geschieden. Als we het hebben over verzelfstandiging in de openbaarvervoer sector spreken we over contract management via concessieverlening. Maar, zoals onderstaand citaat laat zien, ook bij verzelfstandiging blijft er een rol voor de overheid om toe te zien op publieke belangen in een marktsamenleving (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2009).

“Overheden zullen bij privatisering, verzelfstandiging en marktwerking altijd betrokken dienen te blijven teneinde publieke belangen daadwerkelijk te borgen. Hierbij moeten zij zich laten informeren door deugdelijke (wetenschappelijke) inzichten. Die inzichten ontbraken, zo wordt algemeen onderkend, in de eerste fase van de introductie van marktwerking. Die inzichten moeten overheden leiden bij het komen tot goede besluitvorming. De overheid dient een eigen positie in te nemen, ook wanneer zij taken afstoot en gebruik maakt van marktwerking. Zij dient grenzen aan te geven en te bepalen op welke maatschappelijke belangen zij greep wenst te houden. Daarmee interveniëren overheden per definitie in markten. De wijze waarop overheden markten reguleren en de mate waarin zij dat doen is bepalend voor het succes van de behartiging van publieke belangen door marktpartijen. Er moet ruimte zijn voor bedrijven en particulier initiatief, maar niet zodanig dat zij risico's op anderen kunnen afwentelen en publieke belangen buiten beeld verdwijnen. Dit vraagt nauwkeurige analyses van de dynamiek van markten en het gewenste gedrag van betrokken actoren. Het welslagen van een goed samenspel tussen markt en overheid is uiteindelijk ook een kwestie van publiek normbesef” (Eerste Kamer der Staten Generaal (2009, p. 75).

Organisaties in het semipublieke domein bestaan bij de gratie van de realisatie van publieke belangen. Hoe is de verantwoordelijkheid daarvoor geregeld?

publieke belangen - Verantwoordelijkheid en bevoegdheid

Wie ziet er op toe dat publieke belangen worden geborgd? Ultimo dient de minister – en politiek bestuurders op andere niveaus - toe te zien op de borging van publieke belangen c.q. hij is daarvoor door het electoraat verantwoordelijk gemaakt. Om die verantwoordelijkheid gestalte te geven oefent de minister daartoe toezicht uit op de organisaties die publieke middelen spenderen en/of publieke belangen behartigen. Dit doet de minister op basis van het principe van ministeriele verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid betekent naar de definitie van Van Dale (2015):

“De verplichting om te zorgen dat iets goed functioneert en verloopt en om daar rekenschap van te geven.”

De minister eindverantwoordelijk (systeemverantwoordelijk) voor het functioneren van publieke organisaties, althans dat is hij in politieke zin. Deze verantwoordelijkheid is gebaseerd op het principe van ministeriele verantwoordelijkheid, zoals dat sedert 1848 ten tijden van Thorbecke zijn intrede in het Nederlandse staatsbestel heeft gedaan. De minister legt deze ministeriele verantwoording af aan de Staten Generaal, in het specifiek aan de Tweede Kamer. De meningen over de verantwoordelijkheden van de overheid en regering variëren van persoon tot persoon en van tijd tot tijd. Zowel door burgers als door politieke partijen wordt verschillend gedacht over de taken en verantwoordelijkheden van de overheid, de regering en het kabinet. Wat de discussie over ministeriele verantwoordelijkheid moeilijk maakt is het feit dat er onderdelen van de overheid bestaan waarover een minister niet de volledige zeggenschap heeft, of het niet duidelijk is welke verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling bestaat. Er zijn twee stromingen van denken over ministeriele verantwoordelijkheid (Parlement.com, 2015):

- a. De enge benadering leert dat er zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid kan bestaan;
- b. De brede benadering leert dat de minister verantwoordelijk is voor alle zaken die binnen zijn portefeuille vallen.

Naar bovenstaande is te stellen dat verschillen bestaan in opvattingen over de mate van verantwoordelijkheid van de minister over organisaties in het publieke domein. Politiek dispuut vormt de uitkomst van de verantwoordelijkheidsdiscussie en de invulling van de verantwoordelijkheid in de praktijk. Uiteindelijk bepaalt de wet wat de grenzen zijn van de verantwoordelijkheid van de minister.

Verspreiding van verantwoordelijkheid

“In de praktijk zien we dat de wetgever uitvoerende overheidslichamen instelt en deze een mandaat geeft om de maatschappelijke welvaart te maximaliseren. De wetgever bepaald daarbij welke ruimte deze publieke instanties hebben.” (CPB, 2013, p.14).

Belangrijk in het kader van dit onderzoek is het feit dat de verantwoordelijkheid van de minister is in de loop der jaren is verdeeld of gespreid – gemandateerd – aan verschillende organen (WRR, 2013). De vraag is hoe op hoofdlijnen de balans tussen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de overheid – lees: de minister – en de semipublieke organisatie is ingevuld? De minister is verantwoordelijk voor regeringsbeleid, dat wordt ook wel politieke verantwoordelijkheid genoemd. De uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van taken die zijn toegewezen door de wetgever. Zuiver geredeneerd kan verantwoordelijkheid niet verder reiken dan de bij wet bepaalde bevoegdheden, dat is de juridische realiteit (Belinfante, 2009). Met de toedeling van verantwoordelijkheid aan uitvoeringsorganisaties c.q. semipublieke instellingen worden dus ook bevoegdheden toebedeeld. De facto wordt een gedeelte van de macht van het parlement gemandateerd aan de zelfstandige uitvoeringsorganisatie. Het uitgangspunt is dat de organisatie in het semipublieke domein zelf verantwoordelijk wordt voor de borging van publieke belangen en daartoe krijgt de organisatie bevoegdheden van de politieke principaal (minister/gedeputeerde/wethouder) toegewezen.

In dat kader van de toewijzing van verantwoordelijkheden aan een zelfstandige uitvoeringsorganisatie komt het belang en de functie van intern toezicht als checks and balances aan het licht.

Checks and Balances

Het interne toezichtorgaan bij gemeentelijke vervoersbedrijven is op te vatten als een onderdeel van de checks and balances in het semipublieke domein (Algemene Rekenkamer, 2014). De oorsprong van Checks and Balances is te vinden bij het ontwerp van de democratische rechtstaat. In de Nederlandse democratische rechtsstaat heerst het ‘primaat van de politiek’.

De ... betekenis van het 'primaat' is dat de politiek, in de zin van wetgeving en bestuur, de koers van de rechtsontwikkeling bepaalt, althans behoort te bepalen, niet de rechter. Daar is veel voor te zeggen: het representatieve stelsel strekt er tenslotte toe dat de bevolking zich zelf kan uitspreken over de toekomstige ontwikkelingen (Koopmans, 1998, p.1).

Ergo, de wil van het volk behoort leidend te zijn in een staat met een representatieve democratie. Uitgaande van de definities van Ober en Koopmans dient een democratie er dus voor te zorgen dat er goede dingen gebeuren in het publieke domein en dat de macht, het gezag om besluiten daartoe te nemen, berust bij de verkozen volksvertegenwoordigers. De vertegenwoordigers vormen het parlement, het orgaan met wetgevende macht. Wetgeving regelt het bestaansrecht van bestuur, de verdeling van gezag en vormt het bestaansrecht van de semipublieke organisatie. Diegene die belast zijn met de verantwoordelijkheid over de wetgeving worden in de regel aangeduid als politieke principalen, zij zijn uiteindelijk diegene die de beslissingen nemen ten aanzien van de regeling van het publieke bestel. De ultieme politieke principaal is de burger, die staat bovenaan in de keten (Schillemans, 2009). De burger mandateert zijn macht aan vertegenwoordigers die in het parlement zitting hebben. Die vertegenwoordigers vormen een regering die op zijn beurt macht gemandateerd krijgt. De politiek bestuurders van die regering zijn op hun beurt verantwoordelijk voor de realisatie van publieke belangen door directe aansturing van overheidsdiensten, door indirecte aansturing van verzelfstandigde organisaties en toezicht op publieke en private organisaties.

Gezag en bestuur zijn onvermijdelijk voor een samenleving om voort te bestaan (Belinfante, 2009). Bij dat bestaan dienen voortdurend keuzen gemaakt te worden waarbij de belangen van eenieder zorgvuldig gewogen dienen te worden. Gezag is in die context de organisatie en beslissingsprocedure die in een gemeenschap nodig zijn om te komen tot een besluit (Belinfante, 2009). Gezag en bestuur zijn onvermijdelijk, maar daarmee is het niet minder gevaarlijk. Gezag blijft in een representatieve democratie berusten bij een groep mensen die belast is met beslissingsbevoegdheid, een groep mensen die belangen in de juiste mate dienen te wegen. Als er besluitvorming door een kleine groep bestuurders geschiedt bestaat er kans dat er door deze groep gezagsdragers (op den duur) macht misbruikt wordt ten nadelen van de burgers die (indirect) de bestuurders hebben gekozen (Belinfante, 2009).

Checks and balances zijn bedoeld om machtsmisbruik door machthebbers te voorkomen. Checks and balances zijn allen op hun manier bedoeld om macht – gezag en bevoegdheid - door bestuurders te controleren. Checks and balances dienen zorg te dragen voor een evenwicht (Heuvel & Derks, 2015) opdat macht niet misbruikt wordt c.q. om zorg te dragen voor een juiste afweging van belangen naar de principes en maatstaven van de rechtsstaat.

BIJLAGE BEVOEGDHEDEN EXTERN – INTERN TOEZICHT

hier een overzicht gebruikt uit (Minderman, 2012, p.42), zie de afbeelding hieronder.

Cyclische bevoegdheden	Non-cyclische bevoegdheden
<ul style="list-style-type: none"> • Goedkeuring meerjarenstrategie • Goedkeuring tussentijdse evaluatie of eindevaluatie van de strategie • Goedkeuring begroting • Goedkeuring meerjarenraming • Goedkeuring jaarrekening • Goedkeuring jaarverslag • Goedkeuring jaarlijks investeringsprogramma • Goedkeuring majeure tussentijdse afwijkingen • Goedkeuring jaarlijkse aanpak markt taken • Goedkeuring tarieven • Verlenen van décharge 	<ul style="list-style-type: none"> • Goedkeuring van algemeen verbindende voorschriften¹ • Goedkeuring van beleidsregels² • Goedkeuring bestuursreglement en statuten • Goedkeuring bijzondere besluiten³ • Benoeming, schorsing en ontslag bestuurders en toezichhouders • Vaststelling vergoeding/salaris voor toezichhouders en bestuurders • Bijzondere aanwijzingsbevoegdheden⁴ • Specifieke interventiebevoegdheden⁵ • Ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing⁶

Toezichtsbevoegdheden uit Minderman (2012, p.42).

Een gedeelte van deze hierboven genoemde bevoegdheden zijn belegd bij de RvC. Een gedeelte van de bevoegdheden kan tevens belegd zijn bij een extern (toezicht)orgaan

BIJLAGE PRINCIPAAL AGENT RELATIE

Een belangrijke theoretische notie over de relatie tussen de politieke principaal en de verzelfstandigde semipublieke organisatie is de *principal agent theory*. Deze theorie wordt hieronder kort behandeld als contextelement van intern toezicht in het semipublieke domein.

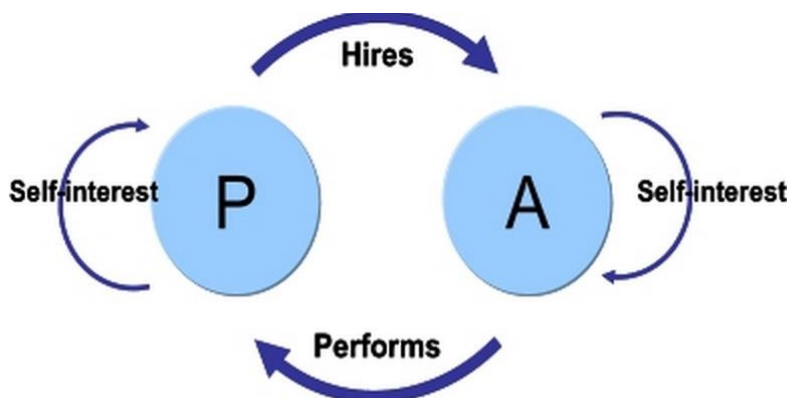
“The ‘political master’ finds himself in the position of the ‘dilettante’ who stands opposite the ‘expert,’ facing the trained official who stands within the management of administration” (Weber, 1958 in Miller, 2005, p.1)

De principaal agent theorie beschouwt de relatie die een machthebber heeft met zijn ondergeschikten. Het betreft bijvoorbeeld de relatie tussen bestuurders (de politieke bestuurders zoals ministers, gedeputeerden en wethouders) en de ondersteunende ambtenaren (gespecialiseerde leden van de bureaucratie) die werkzaam zijn in de organisaties waar de bestuurder verantwoordelijkheid draagt (Miller, 2005 p.1. ev.). In dit onderzoek wordt met een principaal agent relatie de relatie tussen de politiek bestuurder en de verzelfstandigde organisatie bedoeld. Bij een principaal-agent relatie is er sprake van een ‘hiërarchie’. Onder hiërarchie wordt verstaan:

“...hierarchy is a matter of order and subordination. There is a relationship of subordination between each level composing this type of hierarchy. The etymology of the term (Greek hieros, meaning sacred, and archê, meaning government) refers to the divine order among angels. The term was then transferred to relationships of obedience between positions in the Christian Church administration (simply known as “The Hierarchy” without any further qualification as late as the 19th century). The organization of armies is still based upon subordination principles. Remnant connotations referring to links of dependency, or controlling power, between decision and execution, employers and employees, or to nested cascades of responsibilities, may still appear in the usage of the word when referring to the internal structure of institutions, such as firms, and public or private administrative bodies, even when the hierarchical organization is no longer designed according to a general subordination principle” (Pumain, 2006, p11).

De principaal agent theorie wordt gebruikt worden om de relatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer te beschrijven. In het semipublieke domein kan een publieke bestuurder - wethouder, gedeputeerde, minister - bijvoorbeeld opdrachtgever en/of aandeelhouder zijn voor een semipubliek openbaarvervoersbedrijf. Drie assumpties van deze theorie worden hieronder benoemd.

- a. Een principaal wil iets van de agent en is bereid daarvoor te betalen. De agent is in bepaalde mate gespecialiseerd en dat maakt hem interessant voor de principaal om hem in te huren voor de opdracht. De agent zal bij voldoende compensatie voor het werk wat hij levert – incentives -, zoveel en zo goed mogelijk werk leveren aan de principaal –performance -.



Figuur 2. Visualisatie principaal agent relatie uit Mogg (2015) P= principaal, A = agent

- b. Economische rationaliteit kenmerkt het gedrag van de principaal en de agent. Ze streven elk hun eigen doelen en belangen na ten bate van hun bevrediging. Zolang de doelen gedeeld zijn is er geen probleem, maar omdat de principaal en de agent dikwijls afwijkende doelen hebben kan er een probleem ontstaan. De agent kan zijn eigen belang bijvoorbeeld boven het belang van de samenwerking stellen, er kan ook iets banaals als ‘eigen gewin’ spelen, of de risicoperceptie van de beide partijen zijn anders waardoor de agent zich in de theorie meer richt op ‘indekken’ en de principaal juist zou willen zien dat de agent de kansen pakt. Meer risico’s nemen tijdens de opdracht door de agent kan namelijk resulteren in potentieel lagere waardering van de performance die geleverd wordt aan de principaal, in de regel is de agent meer risicoavers ten opzichte van de principaal omdat er winst op het spel staat voor de agent (Eisenhardt, 1989).
- c. Informatie asymmetrie. Het concept van informatie asymmetrie is kenmerkend voor de theorie van de principaal en de agent. De principaal en de agent hebben beide in verschillende mate beschikking over informatie over het handelen van de agent c.q. de verzelfstandigde organisatie. De agent is beter geïnformeerd over het handelen van de onderneming in haar context dan dat de principaal op de hoogte is. De principaal is (gedeeltelijk) afhankelijk van de informatie die de agent hem verstrekt. De theorie veronderstelt dat de agent strategisch gedrag kan vertonen jegens de principaal om zo beter beoordeeld te worden, of om adequate beoordeling te vermeiden door de agent in het vergewissen te laten. Beide partijen zijn zich vaak bewust van

de informatie asymmetrie waardoor bij de principaal wantrouwen jegens de agent kan ontstaan en opportunisme bij de agent. Auteurs spreken in het kader van informatie asymmetrie ook wel over een strijd tussen beide entiteiten.

Kritiek op de principaal agent theorie – stewardship theory

Er is kritiek geuit op de agency benadering van de relatie tussen machthebber en uitvoeringsentiteit. Muth en Donaldson (1998) betogen dat:

“Agency theory argues that shareholders have lost control of corporations” (p.5).

Gezien de notie van de drie assumpties die hierboven zijn geuit ten aanzien van de principal agent relatie, is de betoging van Muth en Donaldson begrijpelijk. Bovendien, zo benadrukken zij, gaat de agency theory te veel uit van een *self-intrested agent* als de natuurlijke configuratie van het menselijk zijn:

“Agency theory, with roots in the field of economics and finance, examines the structures of capitalism, finds only self-interested behaviour and assumes this is human nature ... and neglects the enormous amount of neutral and other regarding behaviour that exists ... and the structures that might increase it”(Muth en Donaldson, 1998, p.6).

Stewardship theory wordt gepositioneerd als aanvulling en alternatieve aanvliegroute op de sturingsrelatie tussen principaal en agent en gaat uit van een meer complexe menselijke aard. Simpel gesteld is het grootste kritiekpunt op de agency theorie dat het uitgaat van een te simpel en economische-financieel model als de verklaring voor menselijk handelen. Een aanpassing van het sturingsmodel naar een meer realistisch en complex mensbeeld lijkt veelbelovend:

“Stewardship theory recognises a range of non- financial motives for managerial behaviour. These include: the need for achievement and recognition, the intrinsic satisfaction of successful performance, respect for authority and the work ethic. These concepts are well supported in the organizational literature”

Managers van verzelfstandigde organisaties worden aan de hand van de stewardship theory in essentie gezien als loyale werknemers die op basis van intrinsiek verlangen naar goede performance, verlangen naar waardering en erkenning van anderen (stakeholders), respect hebben voor autoriteit en de importantie werkethiek hun handelen vormgeven.

BIJLAGE GOVERNANCECODES

Ontwikkeling van governancecodes in de publieke sector

In 1997 heeft de Commissie Peters aanbevelingen gedaan om de corporate governance van bedrijven en organisaties te versterken. In 2002 is door onderzoek geconstateerd dat deze aanbevelingen onvoldoende zijn opgevolgd. Dit heeft ertoe geleid dat in 2003 de Commissie Tabaksblad haar gelijknamige code presenteerde. In deze code zijn richtlijnen voor behoorlijk bestuur opgenomen, zei het vooral gericht op de private sector (corporate governance). De code is vrij snel na publicatie ook vertaald naar de publieke sector, wat geresulteerd heeft in een breed scala van sectorspecifieke governance codes, bijvoorbeeld voor de woningbouwsector, de zorg en cultuur. Zo zijn er anno 2015 meer dan twintig codes voor toezichhouders en bestuurders in de publieke sector, waaronder een algemene code voor goed bestuur van het ministerie van BZK.

1 Peters (1997). Corporate Governance in Nederland – De Veertig Aanbevelingen.

2 Roosenboom (2002). De Balans na vijf jaar Peters.

3 Eindrapport Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). Een lastig gesprek.

BIJLAGE VERANTWOORDING

Schillemans (2009) stelt dat het verantwoordingsproces doorgaans drie fasen beslaat, zie het kader onder deze alinea. De eerste fase is de *informatiefase* waarin de ‘actor’ – lees hier: semi publieke organisatie – verslag doet van zijn handelen en overwegingen tot dat handelen in het kader van de verwachtingen die daarover bestaan. De tweede fase is die van het *debat* waar door middel van een proces van hoor en wederhoor tussen actor en forum het handelingsverslag besproken wordt. Het forum heeft hier de gelegenheid om aanvullende vragen te stellen, informatie op te vragen en een oordeel te vormen over de beschikbare informatie. De actor heeft de gelegenheid om zijn gedrag toe te lichten, te verklaren, rechtvaardigen en/of verdedigen. Het einde van het verantwoordingsproces is de vorming van een oordeel van het forum en de eventuele toepassing van sancties (Schillemans, 2009).

Kader1: Verantwoording uit Schillemans 2009, p.63

Informatiefase

1. Er is een *relatie* tussen een actor en een forum,
2. waarin de actor *verplicht* is of zich verplicht voelt,
3. zijn *gedrag* (in de ruimste zin van het woord) *uit te leggen*,

Debatfase

4. en *zonodig* te rechtvaardigen
5. terwijl het forum *nadere vragen* kan stellen.

Oordeelsfase

6. Het forum *beoordeelt* het gedrag,
7. tegen het licht van bepaalde *verwachtingen*,
8. hetgeen vervolgens (in)formele *consequenties* kan hebben voor de actor.

Verantwoording bestaat in de vorm van een proces en in de vorm van een arrangement. Verantwoording als gevolg van een expliciete verplichting is een verantwoordingsarrangement. Een verantwoordingsarrangement is bij wet of bij een vrijwillige regeling gecodificeerde relatie tussen een actor en een forum. Er zijn dus verplichte en ook vrijwillige arrangementen. De verantwoordingsarrangementen zijn ingericht om verantwoordingsprocessen te laten geschieden. Dat de verantwoordingsprocessen ten gevolge van het bestaan van het arrangement daadwerkelijk ook geschieden is geen vanzelfsprekendheid. Een voorbeeld welke Schillemans (2009) daarbij aanhaalt is die van de parlementaire enquête, die tegenwoordig regelmatig gebruikt wordt om misstanden in het publieke domein te onderzoeken, zoals bij de Fyra (Tweede Kamer, 2015A), of de woningbouwcorporaties (Tweede Kamer, 2015B) naar aanleiding van debacles in die sector – Vestia – enzovoorts, maar in de jaren 1948-1982 bestond de parlementaire enquête slechts als regel in de grondwet. Daarmee wordt bedoeld wordt dat het verantwoordingsarrangement ‘parlementaire enquête’ geen enkele keer is gebruikt in die tijd. In 1982 is het verantwoordingsarrangement ‘herontdekt’, ‘wakker gekust’, en was het in de jaren ’80 levendiger dan ooit (Schillemans, 2009). Vice Versa doen verantwoordingsprocessen zich ook wel voor zonder dat daar een arrangement bij komt kijken, waarbij kenmerkende voorbeelden te noemen zijn in de vorm van de media en belangengroepen die dankbaar gebruikmaken van de toegenomen informatierijkdom en transparantie van het openbaar bestuur en zich ontwikkeld hebben tot belangrijke verantwoordingsfora.

Het totaal aan verantwoordingsarrangementen wordt het verantwoordingsregime genoemd. Het verantwoordingsregime is relevant om individuele verantwoordingsarrangementen te beoordelen. De effectiviteit of kracht van een arrangement is mede afhankelijk van bevoegdheden van het betreffende forum, maar tevens is de wijze waarop het interageert met andere arrangementen belangrijk. De Algemene Rekenkamer, bij wijze van voorbeeld, publiceert rapporten en heeft in uitgangspunt dus slechts de macht van het woord en geschrift. Het feit dat de Algemene Rekenkamer direct aan de Tweede Kamer rapporteert impliceert veel impact. Daardoor krijgt het ‘woord’ van de Algemene Rekenkamer veel extra gewicht. In mindere mate genieten lokale rekenkamers via het zelfde principe extra gewicht door de lokale parlementen (gemeenteraden) (Bovens, 2009).

BIJLAGE BESTUURSMODELLEN

Onderdeel van de governance van de organisatie is de wijze waarop het bestuur is ontworpen. Dat kan op verschillende wijzen. In het algemeen is te spreken over twee modellen van besturen van organisaties, te weten: one tier board of een two tier board. Door verschillen in de samenstelling, de gezagsstructuur en de organisatie van raden van commissarissen (commissies en verschillende bestuurslagen) ontstaan verschillende typen en modellen (Peij, 2011). In de publieke sector gaan steeds meer organisaties (op grote schaal) over op het tweelaagse – two tier – model van governance (Goodijk, 2011).

One tier board: het klassieke Angelsaksische one-tiermodel

In het klassieke model wordt het bestuur gevormd door executive directors – lees: directeuren – waarbij de CEO –lees: algemeen directeur – voorzitter van het bestuur is. Veelal stelt de CEO zelf de executive directors aan, eventueel via een benoemingscommissie die dan in veel gevallen ook wordt voorgezeten door de CEO. Als er al andere toezichhoudende commissies zijn dan worden die gedomineerd door de CEO. Het klassieke model heeft meer weg van een management team, ondersteund door werkgroepen, dan van een toezichhoudend orgaan. ‘CEO duality’ wordt daar toegepast waar scheiding van voorzitter en CEO functie gewenst is. Vaak wordt dan een non-executive director (Nederlandse term?) ingesteld. Met een non executive director wordt een persoon bedoeld met kwalificaties van een directeur (c-level) maar die niet tot het interne van de organisatie behoort, met andere woorden: de non-executive director – hierna: NED – is een outsider, iemand van buiten de organisatie, iemand met een onafhankelijke positie, in tegenstelling tot de executive directors die een actieve management rol in de organisatie vervullen. De one tier board kent ook toezichhoudende

commissies die vooral zijn samengesteld uit non executive directors die tegenwoordig tevens vaak de meerderheid in de raad vormen (Peij, 2011).

Het two-tier model: Rijnlandse invloed

In het klassieke two-tier model zijn de functies van CEO en voorzitter altijd van elkaar gescheiden, met een voorzitter in de RvC of RvC en een CEO die leiding geeft aan de raad van bestuur – RvB – ook wel management board genoemd. Eisen die aan het Europese two tier model worden gesteld in de private sector zijn meestal afhankelijk van het aantal aandeelhouders van de organisatie of het aantal werknemers dat werkzaam is binnen de organisatie (Peij, 2011). In dit model zijn de organen van bestuur en toezicht gescheiden. De bestuurders hebben de dagelijkse leiding over de organisatie en vormen ook statutair het bestuur van de gekozen rechtsvorm – vereniging, stichting, overig -. Het bestuur legt verantwoording af aan de RvC, daartoe is zij statutair verplicht. De RvC heeft in de statuten omschreven rechten als het gaat om instemming. Ook de benoeming, schorsing en ontslag bevoegdheid wordt in de statuten gedefinieerd.

“In Duitsland moeten ondernemingen met meer dan tweeduizend medewerkers de zetels in de raad van commissarissen delen met vertegenwoordigers van de werknemers” (Peij, 2011, p58).

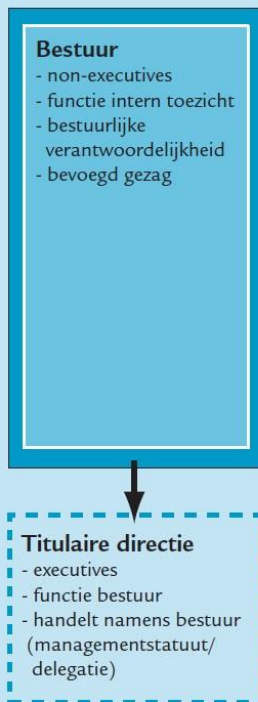
Het duale model met een aparte – onafhankelijker ten opzichte van het monistische model – RvC wordt geroemd om de formele scheiding van bestuur en toezicht. Een meer onafhankelijk toezicht, dat ‘op zekere afstand’ ten aanzien van het bestuur countervailing power organiseert in de relatie met de (voorzitter van de) RvC en de (voorzitter van de) RvB (Goodijk, 2011). Kenmerk van het raad van toezichtmodel – two tier model - zoals Laseur (datum onbekend) dat beschrijft is dat de directie zelf belast is met de functie van bestuur en daar ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor draagt. De RvC voert het interne toezicht en gebruikt daarbij informatie- advies en goedkeuringsrechten, alsmede een werkgeversrol. De RvC laat feitelijk nu ook de gehele *beleidsvorming* over aan het management. Het management is dan belast met zowel de constituerende als de dirigerende leiding (= *beleidsuitvoering*) van een instelling. De Raad van Toezicht vervult primair een toezichthoudende en adviserende functie (= *beleidstoetsing*).

Diversiteit

Er zijn variaties mogelijk op deze bestuursvormen. Echter, in de basis zijn het of het monistische model of het duale model, ook wel one-tier en two-tier, of eenlaags of tweelaags model genoemd. De keuze van een organisatie voor een bepaald model is niet perse goed of slecht het gaat in de praktijk om de wezenlijke invulling van het toezicht op het bestuur (Goodijk, 2013). Minderman (2015) stelt dat de ontwikkelingen in de politiek en maatschappij van de afgelopen jaren een verwachting van het toezicht schetsen die de vorm heeft van een one-tier betrokkenheid terwijl in de bestuurspraktijk de two tier variant het meest voorkomt. In de openbaarvervoersector komt slechts de two-tier variant voor. Dit onderzoek richt zich derhalve op deze verschijningsvorm van intern toezicht.

Schema bestuursmodellen

Bestuur-directie-model



Raad van Toezicht-model



Raad van Beheer-model



BIJLAGE PUBLIEKE BELANGEN IN EEN MARKTSAMENLEVING : DEELNEMINGSKADER GEMEENTE ROTTERDAM

De gemeente Rotterdam (2014) hanteert een deelnemingenkader waarmee zij inzichtelijk maakt welke afwegingen gemaakt worden teneinde publieke belangen te borgen in een bepaalde organisatievorm, zie de box hieronder. De andere drie gemeenten hebben allen ook een deelnemingenbeleid te raadplegen op hun website.

Kader: Organisatievormen

Als organisatievormen voor specifieke taakuitvoering zijn op hoofdlijnen vier organisatievormen denkbaar met allen hun eigen karakteristieken: (I) publiek(rechtelijk)e organisaties; (II) publiekrechtelijke verbonden partijen; (III) privaatrechtelijke verbonden partijen; en (IV) private partijen

Bij de publiekrechtelijke organisaties is de overheid eigenaar van de activa en werkgever van het personeel. Bij de privaatrechtelijke verbonden partijen verschaft de overheid ten dele of volledig het kapitaal voor de activa, heeft de overheid een stem in de benoeming van het bestuur van de organisatie, maar is de verbonden partij (indien van toepassing) zelf werkgever. Private partijen zorgen in principe voor hun eigen financiering en zijn wat betreft hun bestuur en hun werknemers onafhankelijk van de overheid.

In het algemeen geldt dat wanneer de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden in het geding is en directe politieke sturing op de uitvoering gewenst is, het voor de hand ligt om een taak binnen de eigen overheidsorganisatie uit te voeren. Wanneer een publiek belang ook door een private organisatie behartigd zou kunnen worden, maar het ontbreekt aan particulier initiatief, ligt het voor de hand om als overheid zelf tot oprichting van zo'n organisatie over te gaan in de vorm van een verbonden partij. Over het algemeen blijkt het behartigen van publieke belangen echter ook heel goed aan private partijen overgelaten te kunnen worden, mits de overheid op adequate wijze zorgt voor zaken als regulering, contractering en bekostiging (Gemeente Rotterdam, 2014, p. 18).

BIJLAGE VRAGENLIJST COMPLEET

Vragenlijst onderzoek

1. Wat voor functie vervult u ?

- RvB;
- RvC;
- Bestuurssecretaris.
- Aandeelhouder
- Concessieverlener
- Extern toezichthouder

2. Wat is volgens u de functie van intern toezicht geïmplementeerd door de RvC?
3. Wat legitimeert een RvC?
4. In welke zin draagt de RvC bij aan een goed functionerende organisatie?
5. Wordt dat ook getoetst?
6. Wanneer is er volgens u sprake van goed intern toezicht?

RVC OVERHEID

AANDEELHOUDER

De gemeente vervult in vele gevallen 100% aandeelhouderschap van gemeentelijke vervoersbedrijven, in een enkel geval wordt het aandeelhouderschap gedeeltelijk ingevuld door Abellio, een dochter van NS. De onderstaande vragen hebben betrekking op de rol van de aandeelhouder.

1. Wat is uw visie op de relatie tussen de aandeelhouder en de RvC?
2. Hoe verhoudt de aandeelhouder zich feitelijk tot de RvC?
3. Hoe geeft de aandeelhouder invulling aan de sturing van het GVB?
4. De aandeelhouder roept de RvC en RvB specifiek ter verantwoording op de naleving van de in governancecode gestelde principes – ja/ nee
5. Het naleven van de governancecodes en de eventuele afwijking daarvan is een agendapunt tijdens de AvA – ja/ nee
6. Het is van belang dat de aandeelhouder de RvC ter verantwoording roept in het kader van naleving van de governance code – ja/nee
7. Is er interactie tussen de aandeelhouder en de RvC buiten de AVA om? Ja- nee
8. Waar gaat het dan over?
9. De Aandeelhouder hanteert een visie op de eisen die hij stelt ten aanzien van de naleving van de governance code door de RvC. Ja/Nee
10. De aandeelhouder kent de inhoud van de governance code en heeft een mening over de eventuele afwijking van de organisatie van principes die gesteld zijn in de code (Vijfpuntschaal - eens oneens)
11. De aandeelhouder moet op meer letten dan enkel dividenduitkering door de organisatie aan de aandeelhouder. (vijfpuntschaal)
12. Is de aandeelhouder te typeren als een actieve aandeelhouder? In welke zin wel/niet?
13. Als de aandeelhouder zich actief opstelt in de zin dat de RvC specifiek ter verantwoording wordt geroepen op gebied van naleving van de governance code en de eventuele afwijking daarvan resulteert dat in een scherpere focus van de RvC op de naleving van de code en implementatie van de best practices in de organisatie
14. Hoe zou de aandeelhouder kunnen bijdragen aan de optimalisatie van het functioneren van het interne toezicht?

15. Is het wenselijk dat een aandeelhouder zich specifiek bemoeit met hoe de RvC het interne toezicht vormgeeft?
16. Is het wenselijk dat een aandeelhouder zich specifiek bemoeit met hoe de RvC het interne toezicht vormgeeft?
17. Wat vindt u dat er beter kan in de relatie tussen de aandeelhouder en de RvC?

CONCESSIEVERLENER

1. Hoe verhoudt de RvC zich tot de concessieverlener?
2. wat is uw visie op een goede verhouding tussen de RvC en de concessieverlener?
3. Ik ben tevreden over de wijze waarop de verhouding tussen de concessieverlener en de RvC is ingevuld
4. Heeft er één a twee jaarlijks contact tussen de concessieverlener en de RvC plaats? (ja/nee/onbekend
5. Voor de RvC is het van belang om interactie te hebben met de concessieverlener om het te hebben over de visie van de concessieverlener op het functioneren van de organisatie
6. Voor de RvC is het van belang om de belangen en verwachtingen van de concessieverlener jegens de organisatie te kennen betreffende het functioneren van de organisatie
7. Eén a twee jaarlijks contact tussen de RvC en de concessieverlener buiten de AvA om levert de RvC, inzicht in de belangen en verwachtingen van de concessieverlener
8. Naarmate de RvC beter is geïnformeerd over de belangen en verwachtingen van de concessieverlener is hij beter in staat om effectief en doelmatig toezicht vorm te geven.
9. Hoe zou de RvC in zijn relatie met de concessie verlener kunnen bijdragen aan een beter functionerend intern toezicht?
10. Hoe zou de concessie verlener in de relatie met de RvC kunnen bijdragen aan beter functionerend intern toezicht?

EXTERN TOEZICHT

De Autoriteit Consument en Markt en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport houden extern toezicht op het functioneren van openbaarvervoersbedrijven. Deze externe toezichttaak is te bezien in samenhang met de interne toezichttaak, sommige auteurs hebben het over een gedeelde toezichtverantwoordelijkheid waarbij elke partij een bepaald deel van het toezicht invult. Gezamenlijk zou gekomen kunnen worden tot inzichten over de meest effectieve en doelmatige manier van toezichthouden. Deze vragen gaan over de relatie tussen de externe toezichthouder en de interne toezichthouder (RvC):

1. Wat is uw visie op de wijze waarop de RvC zich het beste tot de externe toezichthouder zou moeten verhouden?
2. Hoe verhoudt de RvC zich tot de externe toezichthouder?
3. Kunt u punten ter verbetering noemen in de relatie tussen de externe toezichthouder en de RvC?
4. Heeft er contact plaats tussen de RvC en de Externe toezichthouder in geval van ACM? Ja/nee/ onbekend
5. Heeft er contact plaats tussen de RvC en de externe toezichthouder in geval van de ILT? Ja/nee/onbekend
6. Het is wenselijk dat er contact bestaat tussen de externe toezichthouder en de interne toezichthouder Vijfpuntschaal
7. Waarom?
8. De informatie en het oordeel van de ACM is voor de RvC van belang
9. De informatie en het oordeel van de ILT is voor de RvC van belang
10. De RvC is op zoek naar de mening van ACM over het functioneren van de organisatie in haar context
11. De RvC is op zoek naar de mening van ACM over het functioneren van de organisatie in haar context
12. De informatie en het oordeel van de externe toezichthouder helpen de RvC bij het optimaliseren van intern toezicht - vijfpuntschaal
13. Er zou jaarlijks contact tussen de interne en de externe toezichthouder moeten bestaan – vijfpuntschaal
14. Regelmatig contact tussen de externe toezichthouder en de RvC is een noodzakelijke voorwaarde voor effectief en doelmatig toezicht door de RvC.
15. Hou zou de externe toezichthouder in zijn relatie met de RvC kunnen bijdragen aan het goed functioneren van het interne toezicht bij gemeentelijke vervoersbedrijven?
16. Hoe zou de RvC in zijn relatie met de Externe toezichthouder kunnen bijdragen aan het goed functioneren van het interne toezicht bij GVB?
17. Bij wie moet het initiatief liggen tot het aangaan van de interactie?

RVC BESTUUR

Deze vragen gaan over de wijze waarop de RvC zich verhoudt tot de RvB

ROLBESEF

De RvC hanteert drie rollen ten aanzien van de RvB, te weten: werkgever, opzichter, klankbord/advies. In de werkgeversrol verhoudt de RvC zich als een beoordelaar van de RvB. In de klankboordrol fungeert de RvC als adviseur voor de RvB. In de opzichters rol fungeert de RvC als controleur van de RvB

Geef aan in welke mate u het eens bent met de volgende stelling (5punt schaal)

1. De RvC hanteert drie rollen, het is van groot belang deze bewust en expliciet van elkaar te onderscheiden bij het invullen van de functie van het interne toezicht
2. Tijdens vergaderingen en overige interactie tussen de RvB en de RvC wordt vanuit de RvC naar de RvB expliciet duidelijk gemaakt vanuit welke rol opmerkingen en vragen worden gesteld
3. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC invulling geeft aan zijn drie rollen

WERKGEVER

1. Wat is uw visie op de werkgeversrol die de RvC jegens de RvB invult?
2. Hoe wordt de RvB door de RvC beoordeeld?
3. Hoe wordt de RvB verder beoordeeld?

Geef AUB aan of u het eens bent met de volgende stellingen:

4. Er is een beloningen en beoordelingsbeleid dat wordt toegepast op de RvB – vijfpunten
5. Het beloningen en beoordelingsbeleid wordt toegepast door de RvC - ja/ nee
6. Zo nee, waarom niet?
7. Het beloningen en beoordelingsbeleid is tot stand gekomen in bespreking met de RvB ja/nee
8. Zo nee, waarom niet?
9. De bestuurders worden jaarlijks afzonderlijk beoordeeld door de RvC alvorens de RvC de gehele RvB beoordeeld; (Ja/nee)
10. Zo nee, waarom niet?
11. Er wordt een dossier bijgehouden over beoordelingen en afspraken met het bestuur (Ja/nee)
12. Zo nee, waarom niet?
13. De RvC beoordeelt de gehele RvB (Ja/nee)
14. Zo nee, waarom niet?
15. De RvC beoordeelt de RvB leden afzonderlijk (Ja/nee)
16. Zo nee, waarom niet?
17. Er is een profiel voor de RvB (Ja/nee)
18. Het profiel wordt geijkt aan de strategie en ontwikkelstadium van de organisatie (Vijfpuntschaal eens/ oneens)
19. De feitelijke samenstelling van de RvB komt overeen met het profiel
20. het profiel wordt periodiek herijkt
21. met welke frequentie?
22. de profielschets wordt gebruikt bij de werving van nieuwe leden van de RvB
23. De kandidaten worden gescreend op integriteit via openbronnen onderzoek
24. Van de kandidaat wordt een verklaring omtrent gedrag gevraagd
25. Het is voor de organisatie van groot belang dat de RvC haar werkgeversrol invult
26. Als de RvC haar werkgeversrol toegepast draagt dat bij aan een goed bestuur van de organisatie
27. Goed werkgeverschap van de RvC is een essentiële pijler voor goed functioneren van de RvB
28. Een goed bestuur is de basisvoorwaarde voor het goed functioneren van de organisatie
29. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC zijn werkgeversrol in de organisatie invult
30. Op welke wijze kan de RvC door praktisering van zijn werkgeversrol zorgdragen voor goed intertoezicht?

OPZICHTER

In de opzichtersrol van de commissaris houdt de RvC toezicht op de RvB. Hierbij staat de raad een instrumentarium ter beschikking, soms ook wel de 'hardware' van toezichthouden genoemd. Daaronder zijn een toezichtkader en toetsingskader te scharen. Onder een **toezichtkader** wordt verstaan: Wetgeving, Governancecodes, Sectorale richtlijnen, En een reglement voor de raad van commissarissen; een profielschets voor de raad van commissarissen; een bestuurs- of directiereglement; indien gewerkt wordt met commissies reglementen voor die commissies, zoals voor de remuneratiecommissie, de auditcommissie etc.

1. Erkent u deze bronnen als een toezichtkader?
2. Worden deze bronnen als toezichtkader gebruikt?
3. Wat ervaart u als het nut van dit toezichtkader?

Wat betreft het **toetsingskader** gaat het over: *besturingskaders* (visiedocument strategisch voorraadbeleid ondernemingsplan meerjareninvesteringsplan jaarplan prestatieafspraken gemeenten belanghoudersoverzicht en *beheersingskaders* (financiële kaders, (meerjaren)begroting, liquiditeitsbegroting, investeringsstatuut, treasury- en financieringsstatuut, risicobeheersingssysteem, kwaliteitsbeleid, integriteitscode en klokkenluidersregeling, organisatie en formatieplan en strategisch human resourcesbeleid.

1. Deze vragen gaan over de wijze waarop wordt omgegaan met het toetsingskader
2. Erkent u deze bronnen als een toetsingskader?
3. Worden deze bronnen als toetsingskader gebruikt? Het toetsingskader wordt door de organisatie gehanteerd?
4. Hoe gaat de RvC om met het toetsingskader?
 1. Ik ben tevreden over de wijze waarop de organisatie het toetsingskader hanteert
 2. Ik ben tevreden over de kwaliteit en toepasselijkheid van de toetsingskaders
 3. Het toetsingskader en het toezichtkader vormen de basis voor de gesprekken tussen RvB en RvC
 4. Ik ben tevreden over de wijze waarop het toezicht en toetsingskader terugkomen in de gesprekken tussen de RvB en de RvC
 5. Het is wenselijk dat besluiten in afwijking van dit kader worden gemotiveerd in het jaarverslag
 6. Het toetsingskader wordt periodiek geëvalueerd:
 - nooit
 - eens in de 1 a 2 jaar
 - eens in de 3 a 4 jaar
 - eens in de 5 jaar of langer
 - geen idee
7. bij goedkeuring van plannen wordt het toetsingskader toegepast

informatievoorziening is een belangrijk mechanisme van de opzichtersrol van de RvC. deze vragen gaan over de informatievoorziening van de RvC

1. wat is uw visie op een goede informatievoorziening door de RvC?
2. Hoe gaat de RvC om met de informatievoorziening?
3. Er is een document op basis waarmee de RvC zijn informatievoorziening regelt (ja/nee)
4. De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de OR (Ja/nee)
5. Ik ben tevreden over de wijze waarop door de RvC zich verhoudt tot de OR
6. De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de MT leden (Ja/nee)
7. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC zich verhoudt tot leden van het MT
8. De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de de Controller (Ja/nee)
9. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC zich verhoudt tot de controller
10. De RvC heeft 1 a 2 x per jaar contact met de accountant (Ja/nee)
11. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC zich verhoudt tot de accountant
12. het is voor de informatievoorziening van de RvC van belang dat de RvC aandacht besteed aan wat leeft bij externe belanghebbenden (Vijfpuntschaal)
13. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC aandacht besteed aan wat er leeft bij externe belanghebbenden
14. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC omgaat met haar informatievoorziening
15. Voor de onafhankelijkheid van de RvC is het van belang dat de RvC ook buiten het bestuur om – weliswaar in samenspraak/medeweten van de RvB – op zoek gaat naar informatie over het functioneren van de organisatie
16. Zoekt de RvC informatie buiten de informatie die hij van de RvB krijgt?
17. Waarom niet? Wel ?
18. Wat kan er volgens u beter aan de wijze waarop de RvC omgaat met haar informatie voorziening (inclusief het contact met stakeholders intern en extern aan de organisatie)?
19. *Hoe vollediger de RvC haar opzichtersrol invult, zie de kaders hierboven, hoe meer dat bijdraagt aan het 'in control zijn' van de organisatie*
20. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC omgaat met zijn opzichtersrol
21. Wat kan er beter aan de wijze waarop de RvC omgaat met zijn opzichtersrol?

KLANKBORD

In de rol van klankbord fungeert de RvC als adviseur van de RvB.

1. Wat is uw visie op de wijze waarop de RvC haar adviesrol jegens de RvB dient in te vullen?
2. Hoe krijgt de adviesrol handen en voeten bij de RvC van HTM?

Er wordt gesproken over afstand tot het bestuur van de organisatie, te dichtbij kan impliceren dat de RvC op de stoel van de bestuurder gaat zitten, te ver af kan betekenen dat er geen zicht op de performance van organisatie is en te weinig betrokkenheid bij de gang van zaken en bij de invulling van de rollen van de RvC.

3. Wat is uw visie op een juiste afstand tot het bestuur? wat is een juiste afstand?
4. De RvC neemt voldoende afstand tot het bestuur: de RvC heeft geen behoefte tot sturing of overnemen van de bestuurder (Vijfpuntschaal eens oneens)
5. De RvC tracht bij het vervullen van zijn adviesrol aan te sluiten bij de sparringsbehoefte van de bestuurder. (Vijfpunt schaal eens oneens)
6. De RvC geeft aandacht aan het creëren van een setting waarin zij haar adviesrol kan praktiseren (Vijfpunt schaal eens oneens)
7. De RvC heeft een beeld van de randvoorwaarden die nodig zijn voor de invulling van de klankbordrol/adviesrol (Vijfpunt schaal eens oneens)
8. De RvC hanteert een goede balans tussen advies en controle (Vijfpunt schaal eens oneens)
9. De bestuurder ervaart het advies van de RvC als waardevol (Vijfpunt schaal eens oneens)
10. Vertrouwen is een agendapunt tijdens RvB-RvC meetings
11. Het advies van de RvC jegens de RvB is gericht op de strategie van de onderneming
12. Is de alignement van de strategie van de maatschappelijke organisatie ten aanzien van de maatschappelijke opgave een agendapunt?
13. Het is de taak van de RvC in haar adviesrol om de RvB te adviseren over de wijze waarop de organisatie haar strategie kan afstemmen op de maatschappelijke opgave van de organisatie c.q. de RvC adviseert de RvB over de doelen die de organisatie nastreeft in relatie tot de maatschappelijke opgave van de organisatie.
14. *Als de RvC invulling geeft aan de rol van klankbord biedt dat waarborgen voor alignement van strategische doelstelling en de maatschappelijke opgave van de organisatie*
15. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC zijn adviesfunctie invult
16. Wat kan er volgens u beter aan de wijze waarop de RvC zijn adviesfunctie invult?

Het combineren van rollen is soms lastig. Het ene moment controleert de RvC of de RvB adequaat omgaat met de sturingskaders van de organisatie – toetsingskader - en het andere moment beoordeelt hij de RvB als werkgever, en weer een ander moment wordt de RvC geacht advies te geven.

1. Wat is uw visie op de wijze waarop het combineren van de verschillende rollen door de RvC in goede banen geleid kan worden?
2. wat maakt het combineren van rollen lastig?
3. Wat zijn tips om om te gaan met de verschillende rollen die je RvC dient te vervullen?

RVC ANDERE PARTIJEN

Niet alleen de relatie tussen de Raad van Toezicht of de Raad van Commissarissen en overheid en het bestuur geven de taken en verantwoordelijkheden van interne toezichthouders weer, ook andere ‘actoren’ bepalen de bestuurlijke positie van de RvC. In het domein van het openbaarvervoer betreft het bijvoorbeeld de reiziger en goederenvervoerder. Een manier om de actoren te classificeren:

1. De overheid (wetgever, normsteller, financier en extern toezichthouder);
2. Ketenpartners waarbij sprake is van sterke verbondenheid c.q. samenwerking;
3. Ketenpartners waarbij sprake is van zwakke verbondenheid c.q. waarmee (niet) intensief wordt samengewerkt;
4. Het brede publiek en de samenleving (ondanks eventuele afwezigheid van direct belang heeft iedere burger indirect belang bij mobiliteit).

HORizontALE VERANTWOORDING

Onderdeel van de dialoog is de verantwoording aan stakeholders. Dit wordt ook wel horizontale verantwoording genoemd. Met verticale verantwoording wordt de verantwoording aan een externe toezichthouder, aandeelhouder of concessieverlener bedoeld (Minderman, 2012). Voor betrekking van en verantwoording naar stakeholders dient te worden bepaald wie de relevante stakeholders van de organisatie zijn. Dat zijn in ieder geval de organisaties en individuen die (in)direct invloed hebben op het bereiken van de doelstellingen van de onderneming. Met een dialoog wordt bedoeld dat de onderneming overleg heeft met de door haar benoemde stakeholders over beleid en uitvoering. De semipublieke organisatie behoort jaarlijks verantwoording af te leggen aan de stakeholders over het gevoerde beleid en over de geleverde diensten en prestaties.

1. Wat is uw visie op de wijze waarop de maatschappelijke organisatie invulling dient te geven aan horizontale verantwoording?
2. Wat ziet u als het nut van horizontale verantwoording?
3. Horizontale verantwoording draagt bij aan de legitimiteit van de maatschappelijke instelling
4. Horizontale verantwoording draagt bij aan het lerendevermogen van de maatschappelijke instelling
5. Horizontale verantwoording draagt bij aan meer controle door de politieke principaal, of hoger gelegen politieke principalen in de keten, ultimo de burger/ het electoraat

Ja. Ik moet het ideren naar zijn zin maken, ieder belang moet gediend worden, die moeten allemaal een goed gevoel erbij hebben.
Indicatoren horizontale verantwoording

1. “Er dient een dialoog te zijn met stakeholders die actief zijn binnen het werkgebied van de organisatie
2. Aandacht voor stakeholders is vast onderdeel van het reguliere functioneren van het bestuur en toezicht van de organisatie;
3. Er is sprake van stakeholdermanagement door een jaarlijkse contextanalyse. Bepaald wordt wie de relevante stakeholders voor de maatschappelijke onderneming zijn. Daarbij zijn relevante stakeholders in ieder geval die organisaties en individuen die direct of indirect het bereiken van de doelstelling van de maatschappelijke onderneming beïnvloeden of erdoor worden beïnvloed;
4. De dialoog bestaat eruit dat de onderneming voorziet in een vorm van overleg met de door haar benoemde stakeholders over het voorgenomen beleid en de uitvoering daarvan. De organisatie heeft een beleid voor de communicatie met en de beïnvloeding door stakeholders;
5. De wijze waarop informatie naar stakeholders wordt gebracht en op welke wijze informatie van stakeholders wordt verkregen dient openbaar te worden vastgelegd. Vaak is het, via de website altijd toegankelijke jaarverslag, een plek voor ondernemingen voor deze informatie maar het kan ook op andere plekken worden belegd. Elementen waarover in ieder geval wordt verantwoord zijn: hoe de functies van bestuur en toezicht zijn georganiseerd, welke organen zijn ingesteld en wie deel uitmaken van de betreffende organen (met taken en werkwijzen), welke werkzaamheden het bestuur en de raad van toezicht het afgelopen jaar hebben verricht, missie, visie, strategie en doelstellingen van de onderneming, de aard van de risico's die een wezenlijk effect kunnen hebben op het realiseren van de organisatiedoelstellingen;
6. Er is adviesrecht voor stakeholders. Stakeholders krijgen de gelegenheid advies uit te brengen over het jaarverslag (inzicht in de realisatie van de beleidsdoelstellingen) en over strategie en beleid van de onderneming in het licht van haar maatschappelijke doelstellingen;
7. Er bestaat een expliciete wijze waarop stakeholders worden betrokken bij de totstandkoming van voor hen relevant beleid waarbij overigens de vormgeving van een stakeholdersvertegenwoordiging vrij is;
8. Er is een klachtenregeling voor stakeholders;
9. Er wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan stakeholders over het gevoerde beleid en de geleverde prestaties en de totstandkoming daarvan in de vorm van een dialoog met de stakeholders;

Rol van de RvC

1. Wat ziet u als de rol van de RvC ten aanzien van het realiseren van horizontale verantwoording door de organisatie?
2. Hoe zou de RvC kunnen bijdragen aan de realisatie van horizontale verantwoording door de organisatie?
3. Hoe draagt de RvC momenteel zorg voor de realisatie van horizontale verantwoording?
 - De RvC heeft zicht op het overleg tussen de organisatie en de stakeholders, meer specifiek de mate van betrokkenheid van de stakeholders (vertegenwoordiging) bij de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid door de onderneming; (Vijfpunt schaal eens oneens)
 - Ik ben tevreden over de wijze waarop overleg plaats heeft tussen stakeholders en de wijze waarop stakeholders betrokken worden bij beleidsvorming en uitvoering
 - De RvC heeft zicht op de verantwoording die het bestuur aan de stakeholders aflegt over de geleverde prestaties; (Vijfpunt schaal eens oneens)
 - De RvC keurt de wijze waarop het overleg met de stakeholders wordt gevoerd goed;
 - De RvC keurt het afwegingkader om te kunnen bepalen wie de stakeholders van de organisatie zijn goed;
 - De RvC keurt de aard, inhoud, wijze en frequentie, van de informatieverschaffing aan de stakeholders goed;
 - De RvC bevraagt de RvB naar wat stakeholders vinden van de samenwerking met de maatschappelijke onderneming;
 - De RvC overlegt periodiek met de stakeholders (ook zonder aanwezigheid van de RvB)
 - Ik zie het als taak van de RvC om toe te zien op de realisatie van horizontale verantwoording tussen de organisatie en stakeholders
 - Horizontale verantwoording staat in de belangstelling van de RvC
 - Toezien op horizontale verantwoording draagt bij aan de maatschappelijke legitimiteit van de organisatie
 - Een succesvolle strategie is een strategie waarvan de meeste stakeholders van mening zijn dat de organisatie de goede dingen goed doet.
 - Toezien op de horizontale verantwoording draagt bij aan het voeren van een succesvolle strategie van de organisatie
 - Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC bijdraagt aan het realiseren van horizontale verantwoording

In verschillende sectoren wordt anders aangekeken tegen de interactie tussen de RvC en de stakeholders van de onderneming, echter Minderman (2012) concludeert dat de stelling dat enkel de RvB contact zou moeten hebben met externe belanghebbenden achterhaald is. RvC's hebben een duidelijk eigen belang bij dit contact als het gaat om onafhankelijke informatievoorziening. Voor de checks and balances functie moet de RvC en de rest van de organisatie steeds scherp hebben: 'stakeholders legitimeren bestuur en beleid'.

1. Stakeholders legitimeren bestuur en beleid van de organisatie
2. Een interactie tussen stakeholders en de RvC, ook buiten het bestuur om, is een voorwaarde om de onafhankelijke informatievoorziening te bewerkstellingen en daarmee een oordeel te kunnen vormen over de performance van het bestuur van de onderneming
3. Interactie tussen de RvC en stakeholders draagt bij aan de maatschappelijke legitimiteit van de organisatie
4. laat de RvC het verbinding zoeken met belanghebbenden teneinde de meningen te horen over het functioneren van de organisatie achterwege dan is goed intern toezicht binnen de organisatie niet mogelijk
5. *Goed toezicht op de organisatie door de RvC is slechts mogelijk indien de RvC een breed beeld heeft van de organisatie zoals gepercipieerd door stakeholders. Het gaat dan over een beeld van de verwachtingen en belangen van de stakeholders*
6. *Voor het hebben van een breed beeld is het noodzakelijk dat de RvC de perspectieven van de stakeholders kent, zodoende kan het contact met de stakeholders de RvC helpen deze perspectieven te duiden.*

DE AANSPREEKBARE COMMISSARIS (A, B, R, C,

De aanspreekbaarheid van de RvC is een issue voor sommige denkers over intern toezicht. Indien de commissaris aanspreekbaar is voor zijn omgeving, inclusief de externe toezichthouder, zou dat bijdragen aan het in verbinding staan van de commissaris met de voor de organisatie van belang zijnde stakeholders. Met aanspreekbaarheid wordt bedoeld dat er de mogelijkheid bestaat voor stakeholders om in contact te treden, op een of andere wijze (bijvoorbeeld via jaarlijks te organiseren belanghouders meetings of dergelijke initiatieven). Het contact hoeft niet fysiek te zijn, het kan ook geschieden via media. In elk geval wordt met aanspreekbaarheid een dialoog tussen RvC en de stakeholders mogelijk gemaakt. Onder aanspreekbaarheid wordt verstaan: De commissaris dient bereid te zijn om aangesproken te worden over de verantwoording over het gevoerde beleid. Het idee is dat de aanspreekbaarheid en de intrinsieke bereidheid daartoe een grotere en positievere werking hebben op het functioneren van de RvC dan de negatieve dreiging van juridische sancties – aansprakelijkheid – wanneer het fout zou gaan. Het is essentieel dat de RvC in verbinding staat met de omgeving van de organisatie. Omdat de belanghebbenden in die omgeving meestal niet zelf participeren in de organisatie dient de RvC de verbinding actief te organiseren om te horen hoe de belanghebbenden het functioneren van de organisatie ervaren en wat er beter kan. Wat is uw visie op de aanspreekbaarheid van de RvC?

1. Geef AUB, eventueel met voorbeelden, aan in welke mate er momenteel sprake is van aanspreekbaarheid van de RvC voor :
 - 1a. De externe toezichthouders, te weten:
 - ILT
 - ACM
 - 1.b. Voor de Concessieverlener
 - 1.c. Andere belanghebbenden
2. Bent u van mening dat de RvC aanspreekbaar dient te zijn voor de volgende partijen:
 - ILT
 - ACM
 - Concessieverlener
 - Andere belanghebbenden van de onderneming
3. Waarom?
4. Bent u tevreden over de aanspreekbaarheid van de RvC?
5. Wat zou beter kunnen aan de invulling van aanspreekbaarheid van de RvC?
6. De RvC leden hebben een actieve houding aan ten aanzien van het jaarlijks in dialoog te staan met belanghebbenden en maatschappelijk relevante omgeving van de onderneming;
7. Daartoe organiseren zij actief de verbinding met de belanghebbenden of zien daarop toe.
8. De RvC heeft jaarlijks een dialoog met belanghebbenden en maatschappelijk relevante omgevingspartijen van de onderneming
9. Er heeft afstemming plaats met het bestuur over de wijze waarop de RvC in dialoog is met de voor de onderneming relevante maatschappelijke partijen
10. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC omgaat met de voor de organisatie relevante maatschappelijke partijen
11. Wat zou beter kunnen aan de wijze waarop de RvC omgaat met de voor de organisatie relevante maatschappelijke partijen?
12. Aanspreekbaarheid van de commissaris, in de vorm van interactie met (externe) stakeholders heeft een positieve impact op het functioneren van de RvC: het draagt bij aan de onafhankelijke informatievoorziening die de RvC nodig heeft in het beoordelen van het bestuur van de onderneming

13. Aanspreekbaarheid van de RvC draagt bij aan de maatschappelijke legitimiteit van de maatschappelijke organisatie
14. Als de RvC uitgebreid en zorgvuldig verslag doet van de horizontale verantwoording van de organisatie leidt dat tot meer focus van de organisatie ten aanzien van horizontale verantwoordingsnormen
15. Als de RvC verslag doet over de wijze waarop betracht is invulling te geven aan horizontale verantwoording en de resultaten daarvan draagt dat bij aan de maatschappelijke legitimiteit van de instelling.

ZELFVERANTWOORDELIJKHEID

ZELFBENOEMING/HERBENOEMING EN SELECTIE

1. via openbronnen onderzoek wordt de integriteit van de kandidaat gescreend c.q. getoetst
2. er wordt een verklaring omtrent gedrag gevraagd bij de selectie van de commissaris
3. er is een profiel voor de RvC
4. Het profiel is up to date
5. Het profiel geeft een beschrijving van de competenties van de toezichthouder in relatie tot het ontwikkelstadium van de organisatie in de context van haar maatschappelijke doelstelling
6. Het profiel wordt periodiek herijkt
7. Met welke frequentie wordt het profiel herijkt?
8. het profiel is leidend voor de selectie van de commissaris
9. De feitelijke samenstelling van de RvC komt overeen met het profiel

CULTUUR

Een open cultuur is een cultuur waarin personen zich niet geschroomd voelen om kritiek te hebben waar dat gepast is, het is een 'veilige' omgeving waar opmerkingen gemaakt kunnen worden, kritiek bespreekbaar kan worden gemaakt.

1. Een open cultuur binnen de RvC leidt tot een betere performance van de raad en stelt in staat om goed intern toezicht te verwezenlijken
2. Als er aanleiding is tot het geven van kritiek wordt niet geschroomd tot het bespreekbaar maken van die kritiek tijdens RvC vergaderingen

TOEZICHTPLAN

De RvC kan de verschillende toezichtvormen tot een duidelijke visie samenbrengen in een toezicht visie en een toezicht plan. Een visie op het toezicht van de RvC op de maatschappelijke onderneming moet aandacht geven aan bijvoorbeeld de onderstaande elementen: *Een goede sterkte-zwakteanalyse door de interne toezichthouder van het bestuur op zowel functioneel als persoonlijk gebied. Daar spelen de volgende vragen:*

- *Is de continuïteit van de maatschappelijke taak gegarandeerd in bedrijfsmatige en kwalitatieve zin?*
- *Is de uitvoering van de taak extern gelegitimeerd door stakeholders?*
- *Staat de organisatie voldoende op spanning, oftewel werken de checks and balances voldoende (inclusief het stakeholdermanagement)?*

Heeft de RvC het expliciet over bovengenoemde punten?

Legt de RvC haar standpunten en opvattingen betreffende deze punten vast?

Acht u het nuttig om een visie van de RvC op deze punten te formuleren en vast te leggen?

Acht u het nuttig om deze elementen op te nemen in een Toezichtplan als focus van het toezicht door de RvC?

- A. *Doelstellingen van de maatschappelijke organisatie: welke organisatie wil men over vijf a tien jaar zijn? Welke positie neemt zij in de samenleving in en wat betekent dit voor de maatschappelijke onderneming? Dit kan samenvallen met de strategie van de onderneming, maar die gaat zelden over zulke termijnen. Het is de raad van commissarissen die over strategische plannen heen moet kunnen denken.*

Heeft de RvC zulk een visie op de doelstelling van de maatschappelijke onderneming?

Legt de RvC deze visie vast?

Wat acht u het nut van het hanteren en vastleggen van zulk een visie in een toezichtplan door de RvC?

- B. *In de derde plaats gaat het toezichtplan in op de instrumenten die de interne toezichthouder ter beschikking staan in de relatie met de bestuurder(s). Het gaat om de volgende vragen"*

1. *Zijn de statuten nog wel adequaat, gelet op de bestuurlijke veranderingen?*

2. *Wat zijn de onafhankelijke informatiekanalen van de interne toezichthouder (accountant, medewerkers, stakeholders, gebruikers, soortgelijke instellingen – peers van de onderneming -, de overheidsinstanties, benchmarks en dergelijken).*
3. *Bestaan de noodzakelijke basisstukken en zijn die levend in de RvC en de RvB? (meerjarenramingen, meerjarenvisies, beschrijving van het risicomanagement, een treasury statuut of andere basisstukken van strategische en structurerende aard)?*
4. *Is de integriteit van de informatieverzorging gewaarborgd?*
5. *Op welke aspecten of besluiten wil de RvC contra-expertise (due diligence, waardebeoordeling fusiepartners, beloningsvraagstukken, technische kwesties als veiligheid)?*
6. *Heeft de RvC een rol in het stakeholdersmanagement?*
7. *Is er een heldere mandaatregeling en wie bewaakt die? (Minderman, 2012, p.80).*

Zijn dit expliciet punten van aandacht voor de RvC?

Acht u het wenselijk dat dit punten van aandacht zijn voor de RvC?

Wordt het oordeel, of de visie van de RvC op bovengenoemde punten vastgelegd?

Acht u het wenselijk dat deze punten als onderdeel van een toezichtplan worden opgenomen?

1. Er zijn afspraken met de externe toezichthouders over de prioritering en uitvoering van het toezicht op de constructieve bevoegdheidsverdeling, de kwaliteit en de verantwoording inzake de financiën;
2. Er zijn afspraken met relevante stakeholders over de aansluiting van de dienstverlening en de samenwerkingsrelaties;
3. Er zijn afspraken binnen de organisatie, zodat ondernemingsraad, medezeggenschap, medewerkers, professionals en klokkenluiders hun informatie kunnen doorgeven aan de raad van toezicht en de wijze waarop de raad van toezicht actief in dialoog gaat met de interne stakeholders;
4. Er zijn afspraken met de vertegenwoordigers van cliënten en de personen bij wie klachten kunnen worden neergelegd;
5. Er zijn afspraken binnen de organisatie zodat ondernemingsraad, medezeggenschap, medewerkers, professionals en klokkenluiders informatie kunnen doorgeven aan de raad van toezicht en de wijze waarop de raad van toezicht actief in dialoog gaat met de interne stakeholders;
6. Er zijn afspraken met de vertegenwoordigers van cliënten en de personen bij wie klachten kunnen worden neergelegd;
7. Er is een informatieprofiel opgesteld voor de RvC dat hoort bij de voorgaande punten: afspraken met bijvoorbeeld de controller en de accountant omtrent de eisen die aan de bedrijfsvoering en de integriteit van de informatieverzorging moeten worden gesteld;
8. Er zijn Feedbackmechanismen naar de RvC en (interne en externe) stakeholders ook binnen de dialoog, door middel van een goede verantwoording van het werk van de RvC” (Minderman, 2012, p.114).
9. De afspraken en ander elementen die hiervoor zijn genoemd zijn helder gedocumenteerd
10. De gedocumenteerde afspraken en andere hierboven genoemde elementen zijn inzichtelijk
11. De RvC hanteert een helder ‘eigen stakeholderbeleid’
12. Het stakeholder beleid van de RvC is niet hetzelfde als het stakeholderbeleid van de RvB
13. Het stakeholderbeleid van de RvC is vastgelegd
14. Ik ben tevreden over de wijze waarop de RvC invulling geeft aan zijn stakeholderbeleid
15. Wat kan beter aan de wijze waarop de RvC invulling geeft aan zijn stakeholderbeleid?

Het toezichtplan bevat een jaaragenda maar is meer dan dat. Het gaat om de vragen ‘Met wie wil de RvC spreken? Hoe vaak wil de RvC met die persoon spreken? En wanneer wil de RvC we die persoon spreken? Welke informatie heeft de RvC van wie nodig? De RvC hanteert daarmee zijn eigen stakeholderbeleid, dat in principe, indien gewenst, kan afwijken van het stakeholderbeleid van het bestuur.

16. Hanteert de RvC binnen de gemeentelijke vervoersorganisatie een toezichtplan?

17. Zo nee, Waarom niet?

- Ik acht een toezichtplan zoals hierboven omschreven overbodig (u kunt een onderbouwing geven)
- Het begrip toezichtplan is mij onbekend
- Anders, namelijk:

Een toezichtplan maakt het toezicht van de RvC meetbaar, immers als er sprake is van een plan, kan er naderhand ook worden vastgesteld in welke mate het plan is gerealiseerd, waarna kritische reflectie op het plan mogelijk is.

18. De RvC is een orgaan met een specifieke missie en dan is het logisch hij zich concentreert op de vraag hoe dat het beste aan te pakken met als product de vorming van een toezichtplan
19. Het inzichtelijk maken van intern toezicht door de RvC is hulpzaam bij de zelfevaluatie van de raad
20. Het inzichtelijk maken van toezicht draagt in den brede bij aan de professionalisering van het toezicht
21. *Als de RvC werkt met een toezichtplan kan toezicht inzichtelijk worden gemaakt, dat is hulpzaam bij zelfevaluatie van de RvC en draagt in den brede bij aan de professionalisering van het toezicht*

ZELFEDUCATIE

Voor de RvC leden:

1. Volgt u opleidingen in het kader van uw toezichtfunctie binnen de gemeentelijke vervoersorganisatie?
2. Volgt u opleidingen in het kader van uw toezichtfunctie elders?
3. Het ondernemen van educatieactiviteiten is van belang voor het goed vervullen van een RvC functie
4. Er bestaan genoeg opleidingsmogelijkheden voor RvC leden binnen het gemeentelijke vervoersbedrijf
5. Van de RvC mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van relevante ontwikkelingen op gebied van (public) governance en intern toezicht. De RvC dient zich te verdiepen in het vak van toezichthouden, zijn kennis up-to-date te houden door middel van scholing, en die kennis te vertalen naar de eigen bestuurlijke praktijk
6. Van de RvC mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van relevante ontwikkelingen in de sector van de maatschappelijke instelling. De RvC dient zich te verdiepen in, en up-to-date te blijven, over de ontwikkelingen van de sector, op gebied van beleid en op gebied van wetenschappelijke inzichten (ARK of de WRR) en dat vertalen naar de eigen bestuurlijke praktijk.

4.2 Om goed toezicht te verwezenlijken dient de RvC op de hoogte te blijven van relevante maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen, zowel op gebied van het vak van toezichthouden als op gebied van ontwikkelingen in de specifieke sector als op gebied van het openbaarbestuur.

4.2.A Een ontwikkelingsplan/visie/programma op gebied van permanente zelfontwikkeling van de RvC draagt bij aan de professionalisering van de RvC,

4.2.B De openbaarmaking van het ontwikkelingsplan maakt het de professionalisering van de raad inzichtelijk

4.2.C Inzichtelijkheid draagt bij aan maatschappelijke legitimatie van de RvC

1. Er wordt diversiteit nagestreefd binnen de RvC: geslacht, verschillende disciplines, sociale achtergrond en etniciteit, persoonlijkheids karakterestieken, bestuurlijke ervaring,
2. De RvC dient zelf te streven naar diversiteit, goede verhoudingen, en dit te hanteren als interne norm

ZELFEVALUATIES

1. Gedurende de vergaderingen van de RvC is er ruimte tot reflectie op het functioneren van de RvC
2. Gedurende vergaderingen wordt er gereflecteerd over het functioneren van de RvC
3. Zelfevaluatie draagt bij aan het goed functioneren van de RvC.
4. De RvC reflecteert jaarlijks op het eigen functioneren
5. De RvC moet minimaal eens per twee jaar een zelfevaluatie ondernemen onder begeleiding van een extern bureau
6. Ook in vergaderingen,
7. Bent u tevreden over de wijze waarop door een extern bureau invulling wordt gegeven aan begeleiding van de zelfevaluatie?
8. Ik ben tevreden over de wijze waarop er invulling wordt gegeven aan de zelfevaluatie door de RvC
9. Bij een zelfevaluatie wordt verslag gelegd van verbeterpunten in het jaarverslag
10. De resultaten van de zelfevaluatie worden inzichtelijk gemaakt.
11. Aan de hand van de verbeterpunten worden acties ondernomen om veranderingen door te voeren
- 12. Als er periodiek- wordt gereflecteerd op het functioneren van de RvC draagt dat bij aan het verbeteren van het interne toezicht door de RvC**

VERANTWOORDING

Governancecode.

1. Wat is uw visie op de wijze waarop de RvC dient om te gaan met de corporategovernance code en eventueel andere codes?
2. Hoe gaat de RvC om met de governancecode?

De bedoeling van governance codes is dat de inhoud naar eigen gedragscodes vertaald wordt door de RvC (Minderman et al. 2013). De RvC kan zo in deliberatieve zin zijn eigen normenkader maken, vervolgens naleven en hier ten slotte over verantwoorden naar de stakeholders. De vraag is ten eerste of de governance code volstaat, ten tweede hoe hij in de praktijk wordt nageleefd c.q. vertaald is naar eigen gedragsregels en ten slotte hoe wordt omgegaan met afwijking aan de code.

16. De ambitie van de RvC ten aanzien van het op alle punten aan geven van de eigen opvatting over de code en de implicaties daarvan in de bestuurspraktijk levert beter begrip van de governance van de eigen organisatie en stelt de commissaris daarmee in staat om goed intern toezicht te creëren.
17. Onderbouwing van naleving en afwijking ten aanzien van de in de governance code gestelde normering en aanwijzing van verbeterpunten resulteren in meer focus en bewustzijn van de organisatie tot het toepassen van de principes en best practices van de code
18. Verantwoording over elementen van de governance leidt tot effectieve aandacht van de organisatie voor het functioneren van de RvC en de RvB op gebied van governance en toezicht
19. Verantwoording over de toepassing van de governancecode is van belang voor de onderneming
20. Verantwoording over de toepassing van de governancecode is van belang voor de aandeelhouder
21. Verantwoording over de toepassing van de governancecode is van belang voor alle stakeholders van de onderneming

22. Ben u tevreden over de wijze waarop de organisatie verantwoord over de governancecode in haar jaarverslag?
23. Wat kan beter aan de wijze waarop de organisatie verantwoord over de governancecode in het jaarverslag?