



Gemeente Rotterdam

Government Governance tussen de Gemeente Rotterdam en de Afvalverwerking Rijnmond



José Évora
Studentnummer: 129564

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschap
Vakgroep Bestuurskunde
Rotterdam, augustus 2005

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
1. Inleiding	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Privatisering	7
1.3 Publiek belang	9
1.4 Het Borgen van Publiek belang	10
1.5 De probleemstelling en onderzoeksvragen	11
1.6 AVR	12
1.6.1 Relatie Gemeente Rotterdam en de NV's	13
1.7 Relevantie	14
1.8 Onderzoeksmethoden	15
1.9 Opbouw van de scriptie	15
2. Borgen van Publiek Belangen	16
2.1 Inleiding	17
2.2 Borgen van Publiek Belang	17
2.3 Principaal-agenttheorie	19
2.4 Governance	22
2.4.1 Corporate governance	23
2.4.2 Government governance	26
2.5 Governance tot slot	31
2.6 Horizontaal Toezicht	32
2.7 Conclusie	33
3. Gemeentelijke verantwoordelijkheid en toezicht	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Publieke Belangen bij de deelneming AVR	35
3.2.1 Argumenten voor verkoop	38
3.2.2 Voorwaarden bij verkoop	38
3.3 Toezicht	39
3.4 Government governance analyse	43
3.5 Gemeente Bestuur	45
3.5.1 De Gemeenteraad	45

3.5.2	Het college van B&W	46
3.5.3	De Burgemeester	47
3.6	Dualisering	47
3.6.1	Het controle-instrumentarium van de raad en het college van B&W	48
3.6.2	De Rekenkamer	49
3.7	Conclusie	49
4.	De Governance in de relatie gemeente Rotterdam en AVR	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Het structuurregime van naamloze vennootschappen	51
4.2.1	Benoeming en taken en bevoegdheden organen (overheids-NV)	51
4.3	AVR	53
4.3.1	AVR historie en heden	54
4.4	AVR als Overheids-NV	58
4.4.1	Motie Becqué	58
4.4.2	Raad van Commissarissen	59
4.4.3	Aandeelhouderscommissie	60
4.5	Conclusies	61
5	Analyse van de Governance functies	62
5.1	Inleiding	62
5.2	Uitwerking van het analyse-instrument volgens de handleiding	63
5.2.1	Toetspunten voor een governance-analyse	63
5.2.2	Normenkader rechtspersonen	65
5.3	Algemeen	67
5.4	Sturen	67
5.4.1	Definitie	68
5.4.2	Analyse ten aanzien van de functie sturen	68
5.5	Beheersen	70
5.5.1	Definitie	70
5.5.2	Analyse ten aanzien van het beheer	71
5.6	Toezicht	71
5.6.1	Definitie	71

5.6.2 Analyse ten aanzien van de functie toezicht houden	72
5.7 Verantwoorden	73
5.7.1 Definitie	73
5.7.2 Analyse ten aanzien van de functie verantwoorden	73
5.8 Conclusie	74
6. Conclusie en Aanbevelingen	77
6.1 Inleiding	77
6.2 Beantwoording deelvragen	77
6.3 Conclusies en aanbevelingen	81
6.3.1 Conclusies	81
6.3.2 Aanbevelingen	81
6.4 Conclusies met betrekking tot de hantering van het Government Governance model	82
Literatuur	84
Bijlage	87

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek naar de government governance relatie tussen de gemeente Rotterdam en de Afvalverwerking Rijnmond. Bij de aanvang van deze studie was het voor mij een eerste kennismaking op het gebied van werken met prestatie-afspraken in de publieke sector. Ik heb het ervaren als omvangrijke materie, maar ook als een boeiende manier om de studie Bestuurskunde af te sluiten.

Het idee voor de casus die in deze scriptie centraal staat, heb ik opgedaan tijdens een zeer leerzame stageperiode bij de Rekenkamer Rotterdam. Tijdens deze periode was ik betrokken bij een onderzoek naar de rechtspersonen met wie de gemeente Rotterdam een bestuurlijk relatie onderhoudt. Dit bood mij de mogelijkheid een kijkje in de keuken te nemen bij deze organisaties en de gemeente Rotterdam en ervaring op te doen met beleidsonderzoek.

Ik had deze scriptie niet kunnen vervaardigen zonder de hulp van vele anderen. In de eerste plaats wil ik mijn scriptiebegeleider dr. H.L. Klaassen bedanken voor zijn commentaar, geduld en zijn vermogen om mij te stimuleren. Het is misschien wel vaker gezegd, maar zonder zijn begeleiding en geduld was deze scriptie er wellicht niet gekomen. Mijn dank is groot. Hierbij wil ik ook dr. V. Homburg bedanken voor zijn aanwijzingen ter vervolmaking van deze studie.

Ook gaat mijn dank uit naar de Rekenkamer Rotterdam en in het bijzonder naar mijn stagebegeleider dr. R. Willemse. Hij heeft mij de mogelijkheid gegeven om nieuwe vaardigheden en kennis op te doen. De Rekenkamer Rotterdam is zowel een goede, als prettige leerschool voor mij geweest. Het was ook het startpunt van mijn huidige carrière.

Op deze plaats wil ik ook graag alle betrokkenen bij mijn eerste werkplaats de Directie Accountancy Rijksoverheid op het Ministerie van Financiën bedanken voor de tijd die zij voor mij hebben vrijgemaakt en het enthousiasme, waarmee zij hun ideeën met mij hebben gedeeld. Door de bijdrage van al deze personen is de stof voor mij tot leven gekomen.

Een laatste woord van dank ben ik verschuldigd aan de mensen om mij heen die mij altijd hebben bijgestaan en gemotiveerd. Mijn ouders, familie en vrienden ben ik dank en liefde verschuldigd.

José Évora
augustus 2005

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De gemeente Rotterdam is momenteel grootaandeelhouder in het nutsbedrijf de Afvalverwerking Rijnmond (AVR). In veel ondernemingen, die van oudsher worden betiteld als nutsbedrijf, wordt momenteel de discussie gevoerd over de binding van het bedrijf met de aandeelhoudende overheden. In sommige gevallen worden de banden met overheidsaandeelhouders gezien als te beperkend voor het kunnen voeren van een optimale ondernemingsstrategie en wordt door de betrokken nutsbedrijven een herbezinning op de band met de overheid zinvol geacht.

Ook in diverse gemeente wordt momenteel gediscussieerd over de vraag of de overheid c.q. de gemeente nog een rol hebben te spelen in de markten waar 'hun' nutsbedrijven zich op bewegen. De vraag dient zich aan of de taak die de overheid als nutstaak beschouwde nog steeds als zodanig moet worden aangemerkt. Ook in de gemeente Rotterdam worden deze vragen opgeworpen.

In opdracht van de gemeente Rotterdam heeft Ernst & Young Consulting (Ernst&Young, 1999) een onderzoek verricht naar de wijze waarop de gemeente zich nu verhoudt tot de drie grote nutsbedrijven (AVR, ENECO en WBE) en de wijze waarop de gemeente in de toekomst al dan niet betrokken zou kunnen zijn bij deze ondernemingen.

De analyse van de vraag waarom Rotterdam nog aandeelhouder zou moeten blijven in een van de drie grote nutsbedrijven is vormgegeven door te denken vanuit een zestal mogelijke motieven voor een gemeente om op een dergelijke wijze betrokken te zijn bij deze ondernemingen:

1. waarborgen van leveringszekerheid en voldoen aan zorgplicht;
2. bescherming van gebonden afnemers c.q. burgers;
3. milieu- en volksgezondheidsoverwegingen;
4. Participatie in groeisectoren;
5. Faciliteren van de ontwikkeling van de Rotterdamse Haven;
6. Financiële baten.

De belangrijkste conclusies uit de analyse kunnen als volgt worden weergegeven, waarbij vooraf gesteld dient te worden dat de conclusies altijd in enige mate een subjectief karakter behouden. Ik zal me hierbij beperken tot de AVR.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat aandeelhouderschap op zich slechts geringe (extra) waarborgen biedt voor de gemeente Rotterdam om de voor haar belangrijke doelen te verwezenlijken. Geconcludeerd wordt dat blijvend aandeelhouderschap van de gemeente Rotterdam in AVR voor geen van de hiervoor aangegeven mogelijke motieven van groot belang is. De achter deze motieven 'verscholen' overheidsdoelstellingen kunnen in beginsel ook goed anderszins worden geborgd. In feite wordt hiermee geopteerd voor een verzelfstandiging van de AVR. Het is hierbij van belang na te gaan in hoeverre de taken van de AVR, die voor de publieke sector van belang zijn, naar de toekomst toe worden geborgd.

Verzelfstandiging van overheidstaken gaat thans gepaard met grote aarzelingen. Het gaat immers om grote collectieve belangen (Hakvoort en Klaassen, 2002). Deze dienen dan ook bij een verzelfstandiging geborgd te worden. De aard van het te privatiseren goed is uiteraard van invloed op de emotionaliteit waarmee het debat wordt gevoerd. Een voorbeeld hierbij is dat de minister van VROM in het parlement heeft meegedeeld dat hij niet voornemens is om drinkwaterbedrijven te privatiseren.

1.2 Privatisering

Sinds de jaren tachtig hebben zich vele structurele bestuurlijke veranderingen voor gedaan, zoals privatisering, verzelfstandiging en het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties, ten behoeve van het functioneren van de centrale overheid. Gezocht werd naar een meer efficiënte en effectieve manier van sturen binnen de rijksoverheid in het algemeen. Dit heeft onder andere tot een privatisering golf geleid, welke nog voortduurt.

De commissie-Sint (Commissie Sint, 1994) geeft in haar rapport "Verantwoord Verzelfstandigen" een omschrijving van de positie van een instelling bij privatisering: de instelling ontleent zijn positie aan de werking van concurrentie op de markt;

Bij privatisering gaat het om het verkopen van een staatsbedrijf of aandelen daarvan. Bokkes (Bokkes,1989:13) maakt onderscheid tussen afstoten en overlaten. Het afstoten van taken kan onderscheiden worden in actief afstoten en passief overlaten. Bij actief afstoten wil de overheid niet zelf in een bepaalde dienst voorzien, maar wel voor de continuering ervan zorgen, onderworpen aan door haar gestelde eisen. Zij blijft er dus enige bemoeienis mee houden. In het ander geval trekt de overheid haar handen geheel terug van een taak en wenst zij geen verantwoordelijkheid voor eventuele continuering van de taak te dragen. Er is dan sprake van beleidsbeëindiging. Wordt de taak vervolgens overgenomen door particuliere bedrijven, burgers of door particuliere non-profit organisaties, dan is er sprake van passief overlaten.

Nadelen

Tegenover de voordelen die uitbesteding van dienstverlening kan opleveren voor de overheid, de burger en het bedrijfsleven staan ook nadelen. In de praktijk is zelden aan alle voorwaarden voor een perfect werkende markt voldaan. Dit kan uitmonden in verschillende vormen van marktfalen.

Ten eerste kan de aard van een product verhinderen dat er een markt met vraag en aanbod voor dat product tot stand komt. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde publieke goederen, zoals dijken en defensie. Voor dit soort goederen ontstaat geen markt en zal zonder coördinatie van bovenaf niet worden voortgebracht.

Een tweede probleem is dat het marktproces kan uitmonden in een opeenhoping van marktmacht bij een of enkele marktpartijen. Hierdoor zullen een lagere productie en een hogere prijs tot stand komen dan in een markt met volkomen vrije mededinging.

Een derde probleem zijn externe effecten die uit markttransacties kunnen voortvloeien. Dit doet zich voor als de voortbrenging van een product op een markt neveneffecten heeft op anderen die niet bij de transacties betrokken zijn. Voorbeeld is de geluidshinder bij Schiphol, waarbij de omwonenden niet op de markt opereren voor vliegverkeer, maar er wel hinder van ondervinden.

Een vierde probleem komt voort uit een ongelijke verdeling van informatie tussen aanbieder en afnemer. Dit probleem doet zich voor wanneer de markt onvoldoende transparant is en partijen geen gelijke informatie hebben over het verhandelde product.¹

De werking van de markt kan ook belemmerd worden door zeer hoge transactiekosten. Wanneer partijen een langdurige relatie aangaan is het moeilijk alle wederzijdse verplichtingen van de contractpartners in alle mogelijke toekomstige situaties precies in het contract op te nemen. Het contract zou zo ingewikkeld en kostbaar worden dat de transactie niet doorgaat. Maar als de verplichtingen niet precies zijn omschreven kan een partij zich opportunistisch gedragen en/of de andere partij in gijzeling nemen.

In het verlengde van de twee bovengenoemde tekortkomingen van marktwerking liggen afstemmingsproblemen tussen marktpartijen. Bij marktwerking worden beslissingen decentraal genomen. Omdat op decentraal niveau slechts gedeeltelijke informatie voorhanden is en partiële belangen een rol spelen, bestaat het risico van gebrekkige afstemming en inefficiëntie.

Tot slot zorgt marktwerking niet automatisch voor een maatschappelijk gewenste verdeling van welvaart. De markt reageert alleen op koopkracht.

Als we hierboven beschreven voor- en nadelen toepassen op publiek en private partijen dan kunnen we zeggen dat de partijen gedeeltelijk uiteenlopende karakteristieken, kwaliteiten en belangen hebben. Ruwweg kan gesteld worden dat overheden vooral zullen letten op het maatschappelijk rendement van de activiteiten en publieke belangen, terwijl marktpartijen vooral het commerciële rendement in het oog zullen houden. Bovendien zijn overheden gebonden aan specifieke spelregels, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, terwijl marktpartijen de spelregels van de markt volgen. Daarnaast vertonen overheden en bedrijven gedeeltelijk uiteenlopende karakteristieken inzake flexibiliteit e.d.

Waar we bij een verzelfstandiging danwel privatisering rekening mee moeten houden is de instandhouding van de publieke belangen. Deze door de overheid gedefinieerde belangen dienen bij een privatisering geborgd te blijven. Waar hebben we het over als we de term publieke belangen aanhalen?

¹ In het tweede hoofdstuk wordt hieraan een uitgebreide uiteenzetting gegeven in paragraaf 2.1 principaal-agenttheorie.

1.3 Publiek belang

Gesteld kan worden dat bij een verzelfstandiging, het publiek belang (maatschappelijke belang waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt (WRR, 2000:16)) goed gediend moet zijn met de uitbesteding.

In 2000 verscheen een kabinetsnota onder de naam Publieke belangen en marktordening (Tweede Kamer, 1999-2000, par. 2). Daarin werd aangegeven dat een helder standpunt over privatiseren en de taakverdeling tussen markt en overheid moet beginnen met het op een rij zetten en identificeren van de publieke belangen die een rol spelen in een gegeven sector. Deze geïdentificeerde publieke belangen dienen vertaald te worden in harde randvoorwaarden aan de productie en distributie, waarop adequaat toezicht moet bestaan. Pas in latere fase komt de vraag aan de orde of concurrentiestelling behulpzaam kan zijn bij het op een zo effectief en doelmatig mogelijke wijze behartigen van de publieke belangen. Marktordening volgt dus uit de publieke belangen en het toezicht erop. Het bepalen van de eigendomspositie van de betreffende onderneming is de vijfde en laatste stap, waarbij privatisering de voorkeur geniet wanneer concurrentie en afdoende toezicht geregeld zijn.

De hierboven genoemde nota behandelt netwerksectoren en daaronder rekenen zij ook de markt van afval. In de nota wordt aangegeven dat er de vijf publieke belangen moeten worden veilig gesteld:

1. Universele dienstverlening. Uit maatschappelijke overwegingen dienen bepaalde goederen en diensten voor iedereen ongeveer voor dezelfde prijs beschikbaar te zijn.
2. Bescherming van gebonden afnemers. Klanten die niet zelf hun leverancier kunnen kiezen, dienen te worden beschermd tegen monopoliemisbruik.
3. Leveringszekerheid. De levering moet een hoge mate van continuïteit hebben en onder voorzienbare omstandigheden door kunnen gaan.
4. Kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid. Het waarborgen van de kwaliteit van netwerkdiensten wordt, evenals effecten op het milieu, de veiligheid en de volksgezondheid gerekend tot het publieke domein.
5. Doelmatige marktordening en doelmatig toezicht. Zowel de kosten van de productie van netwerkdiensten als die van het toezicht erop dienen een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te hebben.

De publieke belangen hangen samen met vormen van marktfalen, zoals dit hierboven werd aangegeven in de vorm van nadelen van verzelfstandiging.

1.4 Het Borgen van Publiek belang

De WRR omschrijft in het rapport 'Het borgen van publiek belang' het publiek belang als *het maatschappelijke belang waarvoor de overheid eindverantwoordelijkheid op zich neemt*. Met het rapport beoogt de raad verheldering aan te brengen in het debat over privatisering (WRR, 2000:9). Hiertoe maakt de WRR allereerst een onderscheid tussen twee vragen:

- De wat-vraag: maatschappelijke belangen merkt de overheid aan als publiek belangen, hetgeen inhoudt dat zij zich deze belangen aantrekt in de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen;
- De hoe-vraag: op welke manier worden vervolgens de belangen, waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de operationele verantwoordelijkheid hiervoor?

De raad noemt twee implicaties van het bovenstaande onderscheid. In eerste plaats dat het niet vanzelf spreekt dat (ook zwaarwegende) maatschappelijke belangen steeds door de overheid zelf moeten worden gerealiseerd. De overheid hoeft geen eindverantwoordelijkheid meer te dragen wanneer een goed functionerende markt in een bevredigende productie en allocatie voorziet van de desbetreffende goederen of diensten. De bepaling of dit zo is, is een normatieve aangelegenheid. Zodoende is de wat-vraag vooral een politieke vraag, waarop niet, of in ieder geval niet alleen antwoord is te geven vanuit de wetenschap.

Noch alleen economische criteria, noch alleen politicologische criteria zijn van doorslaggevend belang voor besluitvorming inzake wel of niet privatiseren c.q. nationaliseren van taken. Het is in eerste instantie de politiek die beslist. De uitkomsten van dat politieke proces zijn geen constanten, maar wisselen met regelmaat. De wisselende uitkomsten zijn evenzeer het resultaat van de samenstelling van het parlement, de aard van een regeringsploeg, de financieel-economische situatie en internationale politieke ontwikkelingen (Hakvoort, 2002:2).

De hoe-vraag daarentegen is veel minder politiek van karakter. De raad stelt dat het hier vooral gaat om de pro's en de contra's van uitvoeringsmodaliteiten, om voor- en nadelen die zich wel laten objectiveren.

In de tweede plaats impliceert het gemaakte onderscheid dat belangen die de overheid aanmerkt als 'publiek', toch langs meerdere wegen kunnen worden behartigd. Het is dus niet vanzelfsprekend dat de overheid ook zelf de operationele verantwoordelijkheid draagt; deze kan ook worden gedragen door private partijen.

Publieke en private verantwoordelijkheden dienen dan wel zodanig te worden toegedeeld dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid kan waarmaken.

Nu het college van B&W van de gemeente Rotterdam het principe-besluit heeft genomen om de aandelen van de AVR in de verkoop te doen en te privatiseren zijn de vragen:

- Wat zijn de publieke belangen en
- Hoe de gemeente Rotterdam deze denkt te borgen?

Deze vragen vormen dan ook onderdelen van deze studie.

1.5 De Probleemstelling en Onderzoeksvragen

Hieronder beschrijf ik de doelstelling en de vraagstelling. Een probleemstelling bestaat uit een doelstelling en een logisch daaruit afgeleide vraagstelling, die tezamen precies vastleggen wat en waarom iets onderzocht wordt (Verschuren, 1992).

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is inzicht krijgen in hoeverre publieke belangen geborgd zijn bij de AVR en in hoeverre deze belangen in de toekomst geborgd kunnen blijven bij een verdere verzelfstandiging danwel privatisering van de Afvalverwerkingsbedrijf Rijnmond.

Centrale Vraagstelling

Welke publieke belangen spelen er bij de AVR en hoe kunnen deze publieke belangen geborgd blijven bij een verdere verzelfstandiging van de AVR?

In deze studie wil ik ter beantwoording van de vraagstelling gebruik maken van de government governance analyse (Ministerie van Financiën, 2000). De government governance analyse geeft weer hoe te werk kan worden gegaan bij het doorlichten van de governance ten aanzien van een bepaald terrein en geeft daarvoor zowel inhoudelijke als organisatorische handvatten.

Government Governance

Op diverse plaatsen binnen en rondom de rijksoverheid alsmede in de private sector worden de begrippen governance (bestuur), toezicht en verantwoordelijkheid nader uitgewerkt en geoperationaliseerd. Governance richt zich op de belanghebbenden bij de organisatie, de daarmee samenhangende doelstellingen van deze organisatie en de verantwoordelijkheid van de leiding van deze organisatie om de doelstellingen te verwezenlijken.

Het doel van governance is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van die doelstellingen. De organisatie dient daartoe gestuurd en beheerst te worden en over die activiteiten dient verantwoording aan de belanghebbenden te worden afgelegd. In veel gevallen gebeurt dit via een toezichthouder die namens de belanghebbenden is aangesteld. Daarmee omvat governance en dus ook government governance de facto de activiteiten sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

Government governance kan naar analogie van de definitie van governance worden gedefinieerd als:

het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden (Ministerie van Financiën, 2000).

De samenhang tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording afleggen is van wezenlijk belang. Het doel van governance is dus, zoals gezegd, het scheppen van waarborgen voor

de realisatie van de doelstellingen. Deze doelstellingen worden bij de overheid door de volksvertegenwoordiging vastgesteld. Het gaat derhalve om de primaat van de politiek.

Wanneer er geen 100% aansluiting bestaat in de verhoudingen tussen de onderscheiden elementen is er sprake van witte vlekken. Het is van belang dat bestuurders zich bewust zijn van de witte vlekken in hun beheerssysteem. Zij weten dan welke risico's zij lopen en op welke terreinen maatregelen noodzakelijk en/of gewenst zijn.

Deelvragen

De deelvragen die we uit bovenstaande centrale vraagstelling kunnen destilleren en in de volgende hoofdstukken gaan beantwoorden luiden als volgt:

- Wat houdt het government governance concept in en welke betekenis heeft dit bij een verzelfstandiging?
- Welke maatschappelijke/publieke belangen spelen bij de AVR?
- Komen deze publieke belangen in het geding bij een verdere verzelfstandiging?
- Welke toezicht-/waarborgingsstructuren dienen er gehanteerd te worden voor een verdere verzelfstandiging van de AVR?

Hoe dient de geprivatiseerde partij om te gaan met maatschappelijke belangen in een open markt? Vormen deze belangen dan geen obstakel? Zullen de geprivatiseerde partij dan niet geneigd zijn om de maatschappelijke belangen te verwaarlozen?

Dit lijken me interessante vragen met het oog op de beoogde privatisering van de AVR in de toekomst daar ze dan met concurrenten op de markt te maken hebben.

1.6 De AVR

De vraag waarom Rotterdam nog aandeelhouder zou moeten blijven in de nutsbedrijven in het algemeen en in AVR in het bijzonder is vormgegeven door te denken vanuit enkele motieven voor een gemeente om op een dergelijke wijze betrokken te zijn bij deze in deze ondernemingen:

1. waarborgen van leveringszekerheid en voldoen aan zorgplicht;
2. bescherming van gebonden afnemers c.q. burgers;
3. milieu- en volksgezondheidsoverwegingen;

Uit het onderzoek van Ernst&Young Consulting (Ernst&Young 1999:7) komt het beeld naar voren dat aandeelhouderschap op zich slechts geringe (extra) waarborgen biedt voor de gemeente Rotterdam om voor haar belangrijke doel te verwezenlijken. De AVR heeft geen directe relatie met de burgers, zodat van bescherming van gebonden afnemers of het in de gaten houden van consumenten-tarieven geen sprake is. Wat betreft de leveringszekerheid c.q. de zorgplicht, is de Wet Milieubeheer van belang waarin de verantwoordelijkheid voor voldoende verwerkingscapaciteit primair wordt neergelegd bij de rijksoverheid i.c. de minister van VROM. Ook de milieudoelstellingen lijken via regelgeving in

belangrijke mate te kunnen worden gerealiseerd, terwijl bovendien de concurrentie en marktverweking ervoor zorgdragen dat vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet-rendabele investeringen in milieu en duurzaamheid steeds moeilijker worden. Overheidsaandeelhouderschap maakt dan op zich weinig onderscheid. Wel dienen er dus duidelijke afspraken, regelgeving en toetsnormen te bestaan die het mogelijk maken om een goede beoordeling te geven over het al dan niet realiseren van de publieke belangen

1.6.1 Relatie Gemeente Rotterdam en de NV's

Vanuit de Rotterdamse gemeente politiek wordt door middel van de motie Becqué enkele kritische succesfactoren aangegeven, waarmee het mogelijk is om de grote drie NV's te toetsen op belangrijke onderdelen als bedrijfsvoering, beheersing, bevoegdheden, sturing en controle. Deze toetsingscriteria zijn opgenomen in de vorm van een checklist en valt uiteen in vier onderdelen:

- A. Politiek/bestuurlijk
- B. Vormgeving
- C. Materiële effecten
- D. Toezicht/democratische controle

In het onderzoek zal ik gebruik maken van normen aan de hand waarvan de gemeentelijke deelnemingen dan wel participaties worden beoordeeld. De normen hebben betrekking op:

- Het doel van de deelneming;
- De sturing en het toezicht op de rechtspersonen/NV's;
- De verantwoording door de rechtspersoon/NV (AVR) van zijn activiteiten.

Voor de drie nutsbedrijven van Rotterdam (WBE, ENECO en AVR) zijn door de gemeente Rotterdam de volgende kritische succesfactoren opgesteld. Deze zijn:

- Tariefstelling
- Milieubeleid
- Gerealiseerde kostenbesparing
- Strategisch handelen in een veranderende markt
- Relatie core-business en de markt (weglekken maatschappelijk kapitaal)
- Voortgang investeringsprogramma
- Ontwikkeling vermogensverhouding
- Kwaliteit van het product en de klachtenafhandeling

Het gemeentelijke toezicht op de drie grote vennootschappen kan onder meer aan de hand van de genoemde kritische succesfactoren worden vormgegeven. De vraag is dan of de gemeente aan de hand daarvan een oordeel vormt en vervolgens tracht te sturen.

Bij de privatisering van de AVR gaat het om het verkopen van de aandelen die thans voor 100% in de handen van de gemeente Rotterdam zijn. In de toekomst zal de gemeente Rotterdam haar aandelen verkopen en de AVR naar de markt afstoten. Beoogd wordt dit proces rond 2006 af te hebben gerond (binnen de huidige raadsperiode).

Hoe zit het dan vervolgens met de publieke belangen inzake afvalverwerking? Zullen deze in de toekomst tegen de gestelde voorwaarde van de overheid geleverd (kunnen) worden?

Dit lijkt me een interessante vraag met het oog op een eventuele afstoting van AVR door de overheid.

1.7 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Het maatschappelijke belang van dit onderzoek is gelegen in de bijdrage die het kan leveren aan een beter begrip van hetgeen er komt kijken bij de verzelfstandiging van overheidsdiensten aan de private sector. Zonder een oordeel te willen geven over de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf wil ik hier toch de perikelen noemen omtrent het vermeend onrechtmatig gedrag van het bestuur of delen daarvan. Toezicht op handelingen van de bestuursleden van een organisatie is van cruciaal belang. Vooral wanneer deze (deels) gelieerd is aan de overheid. In het verleden zijn er nogal wat zaken uitbesteed of geprivatiseerd door de Nederlandse overheid waarvan men later heeft ingezien dat dit of de manier waarop niet verstandig was. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) schildert privatiseringen en het borgen van publieke belangen daarbij uit het verleden af als onvoldoende doordacht. Voor het uitbesteden van overheidstaken is het dus van wezenlijk belang om dergelijke fouten in het belang van de gemeenschap in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen.

Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie volgt onder andere uit het interdisciplinaire karakter van dit onderzoek. Organisatie-economische inzichten alsmede bestuurskundige inzichten worden met elkaar in verband gebracht.

De wetenschappelijke relevantie van deze scriptie ligt in de meerwaarde die de focus op het bedrijf biedt. Met dit diepte-onderzoek, waarin governance-aspecten worden beschreven, wil ik een bijdrage leveren aan het empirisch inzicht in de uitwerking van het toezicht houden op verzelfstandigde overheidsbedrijven en hoe de gemeente toezicht houdt op de door haar gedefinieerde publieke belangen. Meerwaarde van deze government governance analyse ligt hem in het feit dat de focus nu op een bedrijf komt te liggen. Government governance analyses worden veelmeer gedaan voor een geheel stelsel. Enkele voorbeelden die zich hiervoor lenen zijn het zorgstelsel en het justitieel keten. Een analyse vanuit een bedrijf en het vervolgens toepassen op een stelsel komt minder tot niet voor. Met deze scriptie wordt getracht om de lezer vanuit een casus algemene aanbevelingen te geven voor het gehele stelsel, danwel een ander aparte casus. Ook wil ik aantonen dat het hanteren van een government analyse enkele voordelen oplevert daar waar andere theorieën in gebreken blijven.

Voorts draagt deze governance analyse bij aan het verder equiperen van de controlerende taak die de gemeente heeft en hoe hiermee in een dualistisch stelsel invulling aan moet worden gegeven.

1.8 Onderzoeksmethoden

Voor mijn onderzoek wil ik de volgende onderzoeksmethoden gebruiken:

- Documentenonderzoek als data-verzamelingstrategie. Door middel van documentenonderzoek ben ik achter het governance model gekomen. Voorbeelden van deze documenten zijn bestuurskundig en economisch literatuur, ambtelijke stukken, memo's, beleidsrapporten en jaarrapporten en jaarverslagen. Een weergave van deze documenten is terug te vinden in bijlage 1.
- Interviews met het personeel van de AVR en de gemeente Rotterdam. Tijdens mijn stage bij de Rekenkamer Rotterdam en de periode daarna had ik de gelegenheid om met betrokken gemeente-ambtenaren (met de AVR in hun portefeuille) van de directie Beleid en de directie Middelen en Control te spreken. Ook heb ik met (voormalig) president-commissaris van de RvC van de AVR gesproken. Daarnaast heb ik tijdens mijn dienstbetrekking bij de DAR (thans CAD) op het ministerie van Financiën meerdere gesprekken gevoerd met dossiereigenaren danwel specialisten van het government governance gedachtegoed en hoe dit te gebruiken als analysekader.

1.9 Opbouw van de scriptie

De scriptie is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt het theoretische kader van dit onderzoek beschreven. In het theoretische kader komen verschillende leerstukken aan bod. Zo wordt het Government governance model uitgebreid aan bod en wordt ook een het rapport Borgen van publiek belang behandeld. Hiermee beantwoord ik de eerste deelvraag.

In hoofdstuk 3 wordt aangegeven op welke publieke belangen de gemeente Rotterdam bij de deelneming in AVR stuurt. Daarna wordt dieper ingegaan op het governance element van toezicht houden. Het hoofdstuk wordt afgesloten hoe het bestuursmodel van de gemeente is vormgegeven. Met dit alles wordt antwoord gegeven aan de tweede en derde deelvraag.

In hoofdstuk vier wordt een uiteenzetting gegeven van structuurvennootschappen en de AVR als organisatie en overheids-NV. Ook wordt uiteengezet hoe de gemeente daarbij betrokken is en er toezicht op houdt. In dit hoofdstuk beantwoorden we (voor wat het toezichtstructuur betreft) ten dele deelvraag vier.

In hoofdstuk vijf zal ik aandacht besteden aan de projectie van het Government governance analyse kader en borgingmechanismen op de AVR. Bevindingen en tekortkomingen in het huidige governance structuur zullen resulteren in een (verdere) beantwoording van deelvraag drie en deelvraag vier. Tenslotte zullen in het laatste hoofdstuk de conclusies en de gesommeerde beantwoording van de deelvragen tot de beantwoording van de centrale vraagstelling leiden. Dit hoofdstuk wordt vervolgens afgerond met de daaruit volgende aanbevelingen.

2. Borgen van Publieke Belangen

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 werd gewag gemaakt van het voornemen om AVR aan een government governance analyse te onderwerpen. Alvorens hierop wordt ingegaan, is het van belang een toelichting te geven op de achtergrond en de oorsprong van deze theorie. Hierbij is het niet alleen van belang dat de achtergrond, de vooronderstellingen en de aandachtsgebieden van de governance theorie beschreven worden, eveneens is het relevant stil te staan bij het normatieve kader van de theorie. Echter, 'het' normatieve kader van governance (en dan voornamelijk met betrekking tot government governance) wordt in de literatuur niet aangedragen. Vooral de specifieke zaken over de vorming en werking van governance en het daarbij achterliggende normenkader is niet of nauwelijks uitgewerkt.

Wel is het mogelijk geweest de achtergrond, de vooronderstellingen en de aandachtsgebieden van de theorie te beschrijven. Tevens is duidelijk geworden dat de huidige benaderingen en ontwikkelingen rondom de theorievorming met betrekking tot governance, vanuit verschillende disciplines en hulpwetenschappen worden uitgevoerd. Deze hebben zowel een descriptief als prescriptief karakter. Descriptief in de zin dat het begrip governance vanuit de verschillende disciplines beschreven, geanalyseerd en verklaard wordt. Prescriptief omdat onderzocht wordt hoe organisaties (door toepassing van governance) ingericht dienen te worden, waardoor zij optimaal kunnen functioneren. Bij de behandeling van de theorie zal ik ingaan op het begrip toezicht en hoe hieraan op rijksniveau wordt getracht vorm te geven.

Ik zal ook een verdere uiteenzetting geven van het rapport het Borgen van publiek belang (WRR, 2000). Deze twee theorieën te samen moeten een kader kunnen geven over hoe de gedefinieerde publieke belangen kunnen worden geborgd.

2.2 Borgen van Publiek Belang

Wanneer de overheid overheidsorganisatie wil gaan verzelfstandigen dient zij te allen tijde de publieke belangen in ogenschouw te nemen die in het geding kunnen komen. Bij een eventuele verzelfstandiging dienen in ieder geval (vanuit een algemene danwel specifieke verantwoordelijkheid) de gedefinieerde publieke belangen geborgd te worden. Dit betekent dat je als openbaar orgaan bij een eventuele verzelfstandiging moet sturen ter borging van de publieke belangen. Er dienen dus borgingsmechanismen gevormd te worden ter realisering van de publieke belangen.

Voor een verder inzicht in het borgen van publiek belang kunnen we gebruik maken van de theoretische uiteenzetting "Het Borgen van publiek belang" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, onder voorzitterschap van prof. Dr. W. Derksen (WRR, 2000).

Het rapport gaat over de verhouding publiek-privaat. Het behandelt de vraag hoe publieke belangen het beste zijn te borgen (beletten dat iets mis gaat).

Een kernthema hierbij is privatisering. Zoals ik eerder opmerkte zijn tal van overheidsdiensten overgebracht naar de private sector en worden verdere mogelijkheden hiertoe gezien.

In het WRR-rapport wordt de wat- en de hoe-vraag onderscheiden. In de wat-vraag (meer politiek bepaald) zal ik niet verder treden. Deze vraag beschouw ik als een gegeven. In deze scriptie zal het veelmeer gaan over de hoe-vraag. In het borgen van publiek belang wordt aangegeven dat de hoe-vraag zich beter leent voor een verhandeling vanuit wetenschappelijke hoek.

Het gemaakte onderscheid impliceert dat de belangen die de overheid aanmerkt als publiek langs meerdere wegen kunnen worden behartigd.

De hoe-vraag ziet toe op de wijze waarop publieke belangen kunnen worden geborgd. Welke instrumenten staan de overheid ter beschikking om haar doelstellingen te bereiken en wat zijn de voordelen en de nadelen van de diverse instrumenten. Bij de hoe-vraag staat vooral centraal de vraag welk coördinatiemechanisme het meest geschikt is om de overheidsdoelstellingen te bereiken: regulering of transactie.

- Regulering beperkt de handelingsvrijheid van burgers eenzijdig. Bij publieke diensten is er dan vaak een monopolie waarbij de overheid bindende voorschriften geeft met betrekking tot afname, aanbieder en eventueel prijs;
- Transactie is een tweezijdig systeem waarbij afdwingbare prestaties en tegenprestaties contractueel worden uitgewisseld: er vindt een ruil plaats tussen in beginsel gelijkwaardige partijen. Beide coördinatiemechanismen hebben voor- en nadelen.

Noch van private noch van publieke organisaties mag worden aangenomen dat zij uit zichzelf uitsluitend oog hebben voor het publiek belang. Het is daardoor nodig organisaties zodanig te disciplineren dat de behartiging van publieke belangen wordt veiliggesteld (WRR, 2000:56). Het later te bespreken government governance leerstuk is een instrument om deze behartiging van de gedefinieerde publieke belangen te verzekeren. Hiermee, zo zal later bij de uiteenzetting ervan blijken, kunnen we een organisatie zodanig inrichten, dat het sturende element zichzelf ervan kan vergewissen dat de publieke belangen geborgd zijn.

De keuze tussen behartiging in het private dan wel publieke domein moet worden bepaald door de vraag welke beste (combinatie van) borgingsmechanismen het private dan wel het publieke domein te bieden hebben om in het in casu gestelde belang zo goed mogelijk te dienen.

In het rapport worden vier vormen van borging van het publiek belang onderscheiden:

- Borging met behulp van concurrentie;
- Borging met behulp van regels;
- Institutionele borging (versterking van de waarden en normen binnen een organisatie die de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen);
- Borging via hiërarchie onder leiding van een politiek bestuurder (deze geeft aanwijzingen aan zijn ondergeschikten).

In deze scriptie zullen de vormen respectievelijk de borging met behulp van regels en de borging via hiërarchie onder leiding van een politiek bestuurder een prominente rol spelen. Met de borging met behulp van regels ondervangen wij direct een deel van de informatie-asymetrie, zoals deze beschreven wordt in de principaal-agenttheorie. Binnen het government governance denken neemt het wegnemen van onduidelijkheden omtrent verantwoordelijkheden en het disciplineren van het management een prominente rol in. Het beschrijven en toedichten van verantwoordelijkheden en hierover verantwoording afleggen vormt de spil in iedere governance inrichting.

Welke borgingsmechanisme in concrete gevallen het meest geëigend is, hangt samen met de aard van het publieke belang en van het gewicht dat wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, efficiëntie, democratisch legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Het is hierbij van belang op te merken dat één borgingsmechanisme kwetsbaar is. In het algemeen is het onverstandig om op één borgingsmechanisme te vertrouwen.

Indien er voldoende concurrentie op de markt is, zorgt de markt zelf voor de levering van goederen en diensten (tegen een redelijke prijs). Wat dan wel kunnen gaan spelen zijn de randvoorwaarden voor productie en levering. Wettelijke regels kunnen nodig zijn om deze belangen te borgen.

Bij de hoe-vraag gaat het altijd om een gezamenlijke verantwoordelijkheid: de overheid behoudt immers de eindverantwoordelijkheid (het gaat uiteindelijk om publieke belangen); private partijen kunnen een operationele verantwoordelijkheid krijgen.

Bij privatisering zijn de mogelijkheden om operationele verantwoordelijkheden toe te delen sterk afhankelijk van de mate van specificatie van de desbetreffende publieke belangen en van de mate waarin de externe effecten van een bepaalde keuze zijn te overzien. Ook is het duidelijk dat borging van publiek belang door privatisering gemakkelijker wordt naarmate de overheid meer informatie heeft over de inspanning die een private aanbieder zal moeten verrichten, de risico's minder substantieel zijn en de risicoaversie bij private ondernemers geringer is. Ten slotte spelen de organisatie en kosten van effectief toezicht op de private partij of partijen een rol (WRR, 2000:4). Privatisering vergt derhalve een goede analyse van de context.

De raad onderscheidt vijf mogelijkheden om de operationele verantwoordelijkheid voor publieke belangen gestalte te geven. Ik zal me hier beperken tot de drie mogelijkheden waarbij private partijen worden onderscheiden.

De drie meest voorkomende vormen van inschakeling van private actoren:

Publieke belangen worden behartigd door (concurrerende) private partijen onder de regie van de overheid;

Publieke belangen worden behartigd door private partijen in opdracht van de overheid (uitbesteding);

Publieke belangen worden behartigd door (private) organisaties van professionals wier waarden en normen nauw bij deze belangen aansluiten.

Ik zal, gezien het onderwerp van mijn scriptie, me hierbij beperken tot een uiteenzetting van publieke belangen die behartigd worden door private actoren (onder regie van de overheid).

Ad 1)

De overheid draagt voor het produkt als zodanig geen verantwoordelijkheid. De markt draagt zelf zorg voor de produktie. De overheid kan 'in het publieke belang' randvoorwaarden stellen aan de produktie. De centrale vraag is derhalve hoe private partijen kunnen worden gebonden aan het publiek belang.

Voor de borging van publieke belangen in de markt zal vooral een beroep moeten worden gedaan op de binding vooraf met wettelijke regels. Regels bieden echter niet altijd garanties/mogelijkheden tot borging.

Wanneer biedt borging met regels meer kansen en wanneer minder?

- Voor binding met regels is het van belang dat binnen de overheid consensus bestaat over de publieke belangen die in het geding zijn.
- Indien de externe effecten van een bepaalde keuze nog niet goed te overzien zijn, is het beter het publieke belang niet volledig in regels te formuleren.
- Voor binding met regels moet het desbetreffende belang in regels zijn te vatten.
- De effectiviteit van regels hangt nauw samen met de context waarbinnen het publiek domein wordt behartigd.
- Handhaving van regels moet mogelijk zijn.
- Naarmate de in het geding zijnde publieke belangen veel regulering van de markt vergen, zal het aantal punten waarop partijen kunnen concurreren per definitie verminderen.

2.3 Principaal-agent theorie

Bij een verzelfstandiging van een overheidsorganisatie dient de overheid te moeten aan- en bijsturen op de gedefinieerde publieke belangen. Hierbij kan zich het probleem voordoen hoe de relatie tussen de overheid en de te verzelfstandigen organisatie gespecificeerd moet worden, zodat desbetreffende verzelfstandigde organisatie optimaal gemotiveerd kan worden om in het belang van de overheid (v.w.b. de publieke belangen) te handelen. Een probleem hierbij is dat de overheid niet weet of de verzelfstandigde organisatie wel maximaal presteert en geen 'dubbele agenda' heeft. Hiermee komen we op het terrein en problematiek, dat uiteen wordt gezet in de institutionele economische theorie, van de principaal-agent theorie.

De principaal-agent theorie houdt zich bezig met het bestuderen van het keuzevraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen economische actoren (Hazeu, 2000:80). Het veronderstelt het bestaan van een principaal (een baas) en een agent (een knecht), die met elkaar in een contractuele relatie staan. De agent verplicht zich ten behoeve van de principaal inspanning te leveren die naar verwachting zal bijdragen tot het verkrijgen van een resultaat. Het leveren van

inspanning (bijvoorbeeld het verrichten van arbeid) vraagt van de agent een overwinning van tegenzin. Deze afkeer moet worden gecompenseerd door een beloning van de kant van de principaal. Het te verkrijgen resultaat is evenwel niet uitsluitend afhankelijk van de mate van inspanning van de agent, maar ook van de omstandigheden die in meer of mindere mate door niet beheersbare factoren kunnen worden bepaald. De informatie over deze omstandigheden en de informatie omtrent de mate van inspanning van de agent zijn in het algemeen niet vrijelijk en gelijkelijk beschikbaar voor de beide partijen (Bouma, 1994:42). Met andere woorden kan gesteld worden dat er sprake is van een informatieasymmetrie, waarbij de agent voor wat betreft de informatie over zijn inzet en over de omstandigheden waaronder hij werkt, doorgaans in het voordeel is. Verder wordt verondersteld dat de partijen niet alleen openlijk zelfzuchtig zijn, maar bovendien dat zij opportunistisch en niet geheel betrouwbaar zijn. Het gevolg hiervan is dat de partijen risico lopen dat ten dele voortvloeit uit toeval en ten dele uit onbetrouwbaarheid van de contractpartner die misbruik kan maken van zijn informatievoorsprong.

Wallage geeft in zijn oratie Corporate Governance en de rol en functie van de accountant (Wallage, 1997) aan dat het risico van opportunistisch gedrag betekent dat er mechanismen nodig zijn om nakoming van afspraken af te dwingen. Disciplinerend door de markt en creatie van wederzijdse afhankelijkheid in de vorm van contracten noemt Wallage als voorbeelden. De principaal zal zorg moeten dragen voor de aanpassing van het feitelijk gedrag van de agent in de richting die overeenkomt met de gestelde doeleinden. Hierbij geldt de zorg voor de aanpassing wordt geactiveerd door waarneming, rapportage en beoordeling van actuele of dreigende verschillen tussen feitelijke en geplande waarden van de uitkomsten van het gedrag. Informatievoorziening is hierbij belangrijk, omdat betrouwbare en tijdige informatie noodzakelijk is om goede beslissingen te kunnen nemen. De accountantscontrole op de jaarrekening vervult daarbij een belangrijke functie bij het verstrekken van betrouwbare verantwoordingsinformatie. Echter, verantwoordingsinformatie waarin de organisatie aangeeft welke richtlijnen inzake bestuur, verantwoording en toezicht zijn nageleefd en of effectieve interne beheersingssystemen zijn opgezet ontbreekt hierbij.

Dergelijke kosten die gemaakt worden die samenhangen met informatie en onderhandelingen worden transactiekosten (tkc) genoemd. De transactiekosten theorie is eveneens gebaseerd op de veronderstelling van het bestaan van informatiesymmetrie. In deze theorie staat de vraag centraal op welke wijze een organisatie haar transacties (overdracht van een goed of dienst door de leverancier aan de afnemer) plant, regelt en bewaakt. Volgens Bouma en Van Helden (1994) richt de tkc zich in het bijzonder op:

- Het probleem van coördinatie, dat betrekking heeft op de wijze waarop organisaties hun transacties coördineren door middel van contracten en andere ordeningsmechanismen;
- Het probleem van de motivatie, dat betrekking heeft op de wijze waarop de contractpartijen gemotiveerd worden om hun aangegane verplichtingen getrouw na te komen.

Elke transactie of reeks van transacties dient op een of andere manier gepland, geregeld en bewaakt te worden. Hiervoor zijn allerlei (combinaties van) methoden, technieken, procedures en organisaties mogelijk en/of nodig.

In principaal-agent-relaties staat het probleem centraal hoe het contract tussen beide partijen kan worden geïntensiveerd (Hazeu, 2000:81). In principaal-agent theorie die uitdrukkelijk uitgaat van het bestaan van informatiesymmetrie, is er dus ruimte voor het opnemen van instrumenten die kunnen dienen voor het uitwisselen van (verantwoordings-)informatie tussen, en het nivelleren van de kennis in een organisatie. Ook instrumenten ten aanzien van beheersing, toezicht en controle maken hiervan deel uit. De kosten die hiervoor gemaakt worden, dienen te worden aangeduid als agencykosten.

Hazeu (Hazeu, 2000:81) geeft aan dat één van vier bekende resultaten uit de agency-theorie het gedachtegoed over corporate governance² is.

In de discussies over besturing en aansturing van grote ondernemingen is het centrale punt dat door diverse mechanismen van geslotenheid en coöptatie de zeggenschap van de aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven te beperkt zou zijn (Hazeu, 2000:81).

Ter disciplineren van de managers zijn er ruwweg drie mechanismen te beschrijven:

1. De vermogensstructuur van de onderneming
2. De beloningsstructuur van de managers; en
3. De structurering van bestuur en toezicht op de onderneming.

De laatste twee beheersmechanismen worden samen aangeduid als de corporate governance. De eerste zal gezien het object van de studie buiten behandeling worden gelaten. De beloningsstructuur van de managers en de structurering van het bestuur en het toezicht op de onderneming, behandelen respectievelijk het parallel laten lopen van de belangen van de managers met de belangen van de aandeelhouders en de bestuurlijke mechanismen om de managers in het gewenste gareel te houden. Het eerste kan door de managers deels te belonen in aandelen of met opties. Bij het tweede mechanisme kan dat door de samenstelling van de raad van commissarissen en aandeelhoudersvergaderingen en bepaalde eisen te stellen aan de verantwoordingsinformatie.

Corporate (en government) governance zouden kunnen behoren tot de instrumenten die deze functies kunnen vervullen. Immers, governance is gericht op de structurering van organisaties, zodanig dat de governance-functies consistent ingevuld zijn, waardoor de beleidsdoelstellingen zo effectief en efficiënt mogelijk gerealiseerd kunnen worden.

In het volgende paragraaf zal ik ingaan op de herkomst van de governance theorie. Vervolgens zal ik ingaan op de ontwikkeling van de government governance theorie uit de corporate governance en hoe deze kan fungeren als disciplineringsmechanisme.

² Hazeu noemt hierbij als resultaten het gedachtegoed over corporate governance; de noodzaak tot aanstelling van een monitor bij teamproductie; het prestatieprikkelintensiteitsprincipe; het inzicht dat het selectief werken met prestatieprikkels verkeerd kan uitpakken als er sprake is van een agent die meerdere, niet allemaal goed meetbare, taken uitvoert.

2.4 Governance

Wat is eigenlijk de (government) governance theorie, waar vindt zij haar oorsprong en welke veronderstellingen liggen aan deze theorie ten grondslag?

Zoals gezegd is de government governance theorie een afgeleide van de hierboven genoemde corporate governance theorie. Dit is een veelomvattend en moeilijk te vertalen begrip. Laat ik beginnen met eerst een toelichting te geven op de achtergrond en de oorsprong van deze theorie.

2.4.1 Corporate governance

Corporate governance is inmiddels een begrip geworden waar de laatste jaren veel over is en wordt geschreven. Ik hoef hiervoor enkel te verwijzen naar het recent verschenen rapport van de commissie Tabaksblatt.

Als naar de vertaling van de begrippen gekeken wordt, duidt 'corporate' op ondernemingen in de private sector. 'Governance kan vertaald worden als regeren; besturen; beheersen; leiden of bepalen. Het heeft dus te maken met het besturen en beheersen van ondernemingen.

Ik zal hieronder ingaan op de genoemde begrippen.

Allereerst het begrip 'besturen'. Besturen wordt door Van Braam (van Braam, 1988:26) gedefinieerd als het bindend beslissen over beleid, waarbij bindend beslist wordt over de wijze van maatschappelijk handelen in staatsverbanden. Elke vorm van besturen voltrekt zich procesmatig; in reeksen van samenhangende en opeenvolgende besturingsactiviteiten. Deze aaneenschakeling van besturingsactiviteiten worden bestuursprocessen genoemd (van Braam, 1988:26).

Bij het proces van besturen van ondernemingen worden verschillende stappen (besturingsactiviteiten) ondernomen. Begonnen wordt met het vaststellen van ondernemingsdoelstellingen, daarna van de strategie die nodig is om die doelstellingen te realiseren. De uitwerking daarvan is beleid. De beleidsverantwoordelijken realiseren zich dat veel interne en externe risico's een bedreiging inhouden voor het behalen van de doelstellingen. Om die risico's te onderkennen en het hoofd te kunnen bieden zijn 'interne beheerssystemen' nodig.

Hierbij komt het tweede begrip, 'beheersen' om de hoek. Beheersen wordt omschreven als de zorg voor de aanpassing van feitelijk gedrag van iets of van iemand in de richting die overeenkomt met de gestelde doelstellingen. Ook is het treffen van maatregelen genoemd, die bijdragen tot een verkleining van een eventueel geschil tussen doelstelling en feitelijk resultaat, evenals het geven van signalen omtrent de noodzaak een plan bij te stellen omdat het niet voldoende haalbaar wordt geacht. Dit om binnen de gegeven kaders de afzonderlijke individuen, maar ook de coördinatie van de activiteiten in de organisatie 'op de goede weg te houden' (Bouma 1994:52) .

Het begrip interne beheersing is een vertaling van het Engelse 'internal control': Het wordt gedefinieerd als een proces dat bestaat uit een serie van activiteiten, die wordt geactiveerd door het

management van een organisatie (Wallage, 1997:13). Het proces is gericht op het verkrijgen van redelijke zekerheid over het bereiken van de volgende doelstellingen:

- de betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging;
 - de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsprocessen en de naleving van relevante wet- en regelgeving'.
 - de bedrijfsprocessen te beheersen en te ondersteunen;
 - de activa veilig te stellen;
 - regelgeving na te leven en tot betrouwbare en adequate interne en externe informatie te komen.
- Dit alles ten behoeve van het adequaat besturen van de organisatie.

De logische volgende stap is het afleggen van verantwoording aan de vele betrokkenen, in het bijzonder aan de eigenaren van de onderneming: de aandeelhouders. Daarmee is duidelijk dat de voorgaande stappen (de besturingsactiviteiten) gezamenlijk een cyclisch proces (bestuursproces) vormen. Immers, de aandeelhouders staan ook aan het begin en hebben dus alles te maken met de ondernemingsdoelstellingen.

Op het vlak van verantwoording afleggen deed zich in het verleden een aantal problemen voor. Ik zal hieronder middels een historische uiteenzetting van gebeurtenissen in de Angelsaksische landen verder op ingaan.

Achtergrond Corporate governance

In de jaren '90 en '91 werd in Engeland en in de Verenigde Staten veel aandacht besteed aan interne beheersingssystemen. In 1990 en 1991 had met name Engeland te kampen met een stevige recessie. Vervolgens deed zich daar een aantal onverwachte faillissementen en gevallen van fraude en mismanagement voor. Desondanks stegen de inkomsten voor directeuren van verlieslijdende ondernemingen. Deze debacles van beursgenoteerde ondernemingen riepen vragen op betreffende de handelswijze van het management, de mate van verantwoording, de kwaliteit van de verslaggeving en de effectiviteit van onafhankelijke accountantscontrole. Er ontstond een algemeen wantrouwen ten opzichte van het bestuur van en het financieel toezicht op beursvennootschappen. Bovendien bleek dat aan de aandeelhouders en de toezichthouders van de failliete ondernemingen niet voldoende relevante (verantwoordings)informatie was verschaft omtrent de waarborging van de continuïteit van de onderneming. Het betrof informatie over de vraag of de middelen van de organisatie wel effectief en efficiënt aangewend waren.

COSO

Naar aanleiding van het ontstane wantrouwen ten opzichte van het bestuur en van het financieel toezicht op beursvennootschappen, verscheen in de Verenigde Staten het rapport 'Internal control, integrated Framework' van de commission of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Dit COSO-rapport (van 1992, uitgebracht in New York) staat stil bij de relevantie van interne

beheersingssystemen. Het geeft bovendien een theoretisch kader voor interne beheersing binnen organisaties. Het COSO-rapport omschrijft interne beheersingssystemen als maatregelen opgesteld door het bestuur dan wel het management, ontworpen met als doel zekerheid te verkrijgen over de effectiviteit en efficiëntie van activiteiten; de getrouwheid en betrouwbaarheid van de financiële verantwoording; evenals de naleving van relevante wet- en regelgeving (rechtmatigheid). Op deze manier wordt duidelijk of degenen die de onderneming sturen en beheersen, voldoende waarborgen opgesteld hebben, zodat de ondernemingsdoelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd worden. Volgens het COSO-rapport is de interne beheersing effectief wanneer blijkt dat:

- De ondernemingsdoelstellingen worden bereikt;
- De externe financiële informatie betrouwbaar is;
- De van toepassing zijnde wet- en regelgeving worden nageleefd.

Het COSO-rapport legt vooral de nadruk op de positieve invloeden die een goed werkend intern beheersingssysteem kan uitoefenen op de kwaliteit van de bedrijfsprocessen en het management daarvan. Ook bevat het rapport richtlijnen voor de opzet dan wel verbetering van de effectiviteit van het interne beheersingssysteem of delen daarvan. Het COSO-rapport verkondigt tevens, dat om te kunnen beoordelen of binnen de organisatie een effectief intern beheersingssysteem aanwezig is, de organisatie hierover dient te rapporteren. En juist deze rapportage, op grond waarvan meer zekerheid verkregen kan worden in hoeverre de realisatie van de gestelde doelstellingen geborgd wordt, speelt in de discussie rondom 'corporate governance' een grote rol.

Het COSO-rapport pleit er dus voor dat belanghebbenden meer zekerheid verkrijgen dat de doelstellingen optimaal worden nagestreefd. Om die zekerheid te verkrijgen, dient hiertoe niet alleen verantwoording afgelegd te worden door het bestuur betreffende (de rechtmatigheid van) de ontvangsten en uitgaven in een financieel jaarverslag. Het bestuur zal ook in een governance verslag verantwoording moeten afleggen over de mate waarin richtlijnen op het gebied van bestuur en toezicht zijn nageleefd en of effectieve interne beheersingssystemen zijn opgezet. Op deze manier kan het toezichthoudende orgaan (veelal de raad van commissarissen) en de aandeelhouders zekerheid verkrijgen over de vraag of de realisatie van doelstellingen geborgd is. In het geval van private ondernemingen (corporate) gaat het dan om doelstellingen zoals o.a. het vergroten van de waarde van de onderneming (shareholders value) en het waarborgen van de continuïteit.

Cadbury

Een ander rapport dat stil staat bij de noodzaak van een governance verslag komt uit Engeland. Hier is op initiatief van onder andere de London Stock Exchange en de beroepsorganisatie van accountants, door een commissie onder leiding van Cadbury, een onderzoek verricht naar de financiële aspecten van corporate governance. Ook in dit rapport speelt interne beheersing een grote rol. De belangrijkste aanbevelingen van het 'Cadbury-rapport' zijn dat beursgenoteerde ondernemingen in het Verenigd Koninkrijk in hun jaarverslag moeten aangeven (een governance verslag) in hoeverre zij voldoen aan de 'Code of best Practice' opgesteld door het Cadbury

Committee³. Deze gedragscode voor bestuurders van vennootschappen gaat in op de samenstelling, verantwoordelijkheid en het functioneren van het vennootschapsbestuur; op de functie en onafhankelijkheid van het management en op de beheersing en verslaglegging. De verwachting van het Cadbury-rapport is dat op deze manier de effectiviteit van het toezicht op de ondernemingen vergroot zal worden.

Gezocht werd in feite naar een instrumentarium voor het management van een organisatie dat transparantie en samenhang in de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden zou moeten bewerkstelligen. Dit instrumentarium zou vervolgens moeten waarborgen dat aandeelhouders en overige belanghebbenden voldoende zekerheid krijgen omtrent het feit dat de organisatie functioneert en presteert overeenkomstig de centraal gestelde doeleinden. In de studierapporten werd het begrip corporate governance geïntroduceerd, waarin aandacht besteed werd aan vier governance functies: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

Definitie Corporate Governance:

Corporate governance werd gedefinieerd als het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, evenals de verantwoording die daarover afgelegd wordt ten behoeve van de belanghebbenden (Directie Accountancy Rijksoverheid, 1996:6).

Gesteld wordt dat organisaties de governance-functies zodanig moeten inrichten, zodat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk afgebakend zijn en toegewezen worden aan verschillende actoren binnen en buiten de organisatie. Hierdoor zouden 'witte vlekken' voorkomen kunnen worden (*Directie Accountancy Rijksoverheid, 1996:8*).

Verscheidene studierapporten verkondigen tevens dat de zekerheid betreffende de realisatie van de gestelde doelstellingen vergroot kan worden als de financiële verantwoording (jaarrekening en jaarverslag) uitgebreid wordt met een zogeheten governance verslag. Waar het ondernemingsbestuur bij de eerst genoemde verantwoording aflegt over (de rechtmatigheid van) de ontvangsten en uitgaven, legt het bestuur in een governance-verslag verantwoording af over de mate waarin richtlijnen op het gebied van bestuur, verantwoording en toezicht zijn nageleefd en of effectieve interne beheersingssystemen zijn opgezet. Oftewel, op welke wijze de organisatie inrichting heeft gegeven aan de vier governance-functies. Verondersteld wordt dat er met een governance –verslag incidenten van mismanagement, fraude en falend toezicht voorkomen kunnen worden.

³ Zie verder Cadbury rapport, The financial aspects of corporate governance, London, 1992

2.4.2 Government governance

Governance voor de publieke sector

Sinds de jaren tachtig hebben zich vele structurele bestuurlijke veranderingen, zoals privatisering, verzelfstandiging en het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties, voorgedaan ten behoeve van het functioneren van de centrale overheid. Gezocht werd naar een meer en efficiëntere manier van sturen binnen de rijksoverheid in het algemeen. Een van de ontwikkelingen die momenteel een belangrijke rol spelen in de organisatie van het openbaar bestuur is het verzelfstandigen van overheidstaken; het op afstand plaatsen van de taakuitvoerende organisatie en het gebruik van zelfstandige bestuursorganen (ZBO). Er bestaan verschillende motieven voor het streven naar kerndepartementen en voor de verzelfstandiging van uitvoerende diensten. Bij de vorming van kerndepartementen en de interne verzelfstandiging van uitvoerende diensten, wordt de ministeriële verantwoordelijkheid niet beperkt, maar wordt de invloed op bestuur, beleid en beheer wel zwakker. Niet om het primaat van de politiek te verzwakken, maar juist om deze te richten op de hoofdlijnen van het openbaar bestuur. Desondanks blijft de minister altijd ten volle verantwoordelijk voor de maatschappelijke effecten van zijn beleid en dus voor de doelmatigheid van de op grond van dat beleid uitgevoerde taken van overheidszorg (Directie Accountancy Rijksoverheid, 1996:42). Dat geldt zeker zolang de financiering van die uitvoerende taken geschiedt vanuit zijn begroting. In alle gevallen is de minister gehouden de relatie met de uitvoering zodanig te regelen dat een rechtmatige en doelmatige besteding van publieke geldmiddelen is geborgd.

Om die eindverantwoordelijkheid te kunnen dragen, dient de minister wel zekerheid te verkrijgen in hoeverre de beschikbare middelen effectief en efficiënt worden aangewend, in hoeverre de financiële verslaglegging betrouwbaar is en in hoeverre de taakuitvoerende organisatie voldoet aan de relevante wet- en regelgeving. De Directie Accountancy Rijksoverheid geeft echter aan dat in de praktijk blijkt dat die zekerheid niet altijd verkregen wordt: De taken en bevoegdheden worden dan wel overgeheveld, maar de aandacht voor interne beheersingssystemen en de invulling van de verantwoordings- en toezichttrajecten blijft vaak onderbelicht (Directie Accountancy Rijksoverheid, 1996:42). Blijkbaar worden geen eenduidige afspraken gemaakt betreffende de taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden en de mate van toezicht'. Bovendien geeft de huidige praktijk binnen de overheid aan dat de minister niet systematisch verantwoording aflegt over de besturing van het departement. Alleen over het gevoerde financiële beleid wordt systematisch verantwoording afgelegd (rechtmatigheid) die door de departementale accountantdienst wordt gecontroleerd. Maar hiermee wordt nog geen oordeel gegeven over hoe de organisatie invulling heeft gegeven aan de richtlijnen inzake het bestuur, de beheersingssystemen en het toezicht.

Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat de aangevoerde problematiek binnen de private sector, namelijk de onzekerheid omtrent de mate van realisatie van de doelstellingen, eveneens in de publieke sector te vinden is. Maar is de aangedragen oplossing binnen de private sector van het besteden van meer aandacht aan de verdeling van taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden; interne beheersingssystemen en een uitbreiding van de financiële verantwoording (jaarrekening en jaarverslag) met een zogeheten 'governance-verslag', dan ook toe te passen binnen de overheid?

Governance toepasbaarheid op de publieke sector

Over het algemeen is destijds in de literatuur over governance een aantal karakteristieken af te leiden. Ten eerste worden de rapporten voornamelijk geïnitieerd door effectenbeurzen en/of de beroepsorganisaties van accountants. Ten tweede vinden vrijwel alle rapporten en commissies hun oorsprong en doelgroep in de private sector. In de discussies rondom corporate governance staat de rol van het bestuur en die van de toezichthouder centraal. 'In het kader van corporate governance wordt de realisatie van organisatiedoelstellingen veelal geconcretiseerd in termen van het vergroten van de waarde van de onderneming en het waarborgen van de continuïteit. DAR merkt op dat 'om te beoordelen of aan deze doelstellingen wordt voldaan dienen aandeelhouders, overige belanghebbenden en toezichthouders toetsingscriteria te kunnen hanteren die grotendeels kwantitatief en economisch van aard zijn' (Directie Accountancy Rijksoverheid, 1996:45).

Maar voor de overheid is een dergelijk invalshoek niet interessant. Immers, de overheid met haar specifieke doelen, strategieën en omgevingsfactoren kan niet zonder meer gelijk geschakeld worden met de private sector. Kenmerkende verschillen zijn de opzet en samenhang van de beleids-, respectievelijk begrotingscyclus, de politieke besluitvorming daaromtrent en het vaak ontbreken van duidelijk zichtbare en meetbare producten en diensten. De overheid wordt aangestuurd door politieke besluitvorming en niet door het marktmechanisme zoals private ondernemingen.

De consequentie hiervan is dat de belanghebbenden en de toezichthouders toetsingscriteria moeten hanteren die slechts gedeeltelijk kwantitatief en economisch van aard kunnen zijn. De toetsingscriteria zijn relatief sterk gericht op de voorschriften, structuren en processen waarmee politieke beleidsdoelstellingen in beleid worden geoperationaliseerd en aan de hand waarvan dat beleid vervolgens wordt uitgevoerd (Directie Accountancy Rijksoverheid, 1996:30). Om derhalve te kunnen toetsen of voldoende waarborgen zijn geschapen voor de realisatie van de (politieke) doelstellingen, met andere woorden of het primaat van de politiek geborgd wordt, is het van groot belang de verdeling van bestuur, beheerstaken en verantwoording binnen de organisatie in kaart te hebben. Ook is het van belang adequate toetsingscriteria te formuleren, waardoor belanghebbenden inzicht kunnen krijgen in welke mate de doelstellingen optimaal zijn nagestreefd.

CIPFA

Vanzelfsprekend is ook voor overheidsorganisaties een goede governance van belang. Zij moeten zich immers kunnen verantwoorden tegenover de politieke toezichthouders: de Tweede Kamer, de Provinciale Staten of de Gemeenteraad. Uit het voorgaande blijkt dat corporate governance heeft geleid tot visies die bruikbaar zijn in de publieke sector, maar dat het algehele kader waarin deze worden gepresenteerd als zodanig niet goed bruikbaar is in de publieke sector. Er zijn immers belangrijke verschillen tussen publieke organisaties en private organisaties. Het betreft zowel de structuur als de processen die zich hierin afspelen (zie figuur 1).

Belangrijke verschillen tussen government governance en corporate governance

	government governance	corporate governance
allocatie van goederen en diensten	politieke besluitvorming	markt
Doelstellingen	maatschappelijk	winstmaximalisatie waarde onderneming continuïteit
aard doelstellingen	niet altijd tastbaar; kwalitatief; veranderlijk	helder; kwantitatief; vast
Randvoorwaarden	rechtmatigheid efficiency effectiviteit tijdigheid integriteit doorzichtigheid uitvoerbaarheid controleerbaarheid	maatschappelijke factoren
gerichtheid toezicht	voorschriften, structuren, processen gericht op het operationaliseren van doelstellingen	doelstellingen
gerichtheid bestuurders	'plan and do'	'check and action'

Ministerie van Financiën, DAR, Handleiding Government governance, 2000 Den Haag (figuur 1)

In dit verband is het rapport 'Corporate governance; a framework for public bodies' van het Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)⁴ uit het Verenigd Koninkrijk bijzonder interessant. Het rapport bouwt namelijk verder op onder meer het Cadbury rapport en plaatst corporate governance in de publieke sector. Er wordt o.a. stil gestaan bij organisatiestructuren en –processen; financiële verslaglegging; interne beheersing en tenslotte gedragsnormen. Het CIPFA-rapport heeft de volgende doelstelling: *'it seeks to define a framework of principles and standards of corporate governance, in a way that will enable any public service body to operate in a more efficient, effective and publicly acceptable way'* (CIPFA 1995:16).

Het CIPFA heeft de Cadbury 'Code of Best Practice' aangepast voor de overheid. Het geeft een raamwerk weer, waarin uitgangspunten en normen zijn aangegeven om de interne besturingsystemen binnen overheidsorganisaties te toetsen. Aan de hand van dit raamwerk kunnen overheidsorganisaties nagaan in hoeverre zij voldoen aan de 'Code of Best Practice'. Hiertoe kunnen zij verslag uitbrengen (een government governance verslag), waarmee inzicht gegeven wordt op welke wijze de organisatie invulling heeft gegeven aan richtlijnen inzake bestuur, verantwoording en toezicht en of effectieve interne beheersingssystemen zijn opgezet.

⁴ Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), Corporate governance; a framework for public bodies, Londen, 1995

In het kader van government governance kan er dus eveneens gepleit worden, om het financiële verantwoordingstraject uit te breiden met een verantwoording over de interne beheersing (bijvoorbeeld door een governance verslag), zodat de toezichthouder (het parlement) meer zekerheid kan verkrijgen omtrent de vraag of de minister die het departement stuurt en beheerst, de gestelde doelstellingen met de activiteiten daadwerkelijk optimaal nagestreefd heeft.

DAR

In 1996 wordt ook naar aanleiding van het COSO-rapport en het Cadbury-rapport een onderzoek door de DAR van het Ministerie van Financiën verricht welke resulteerde in het studierapport *Government Governance*⁵. Hiermee wordt een impuls gegeven aan het governance denken in Nederland. Uitgangspunt voor het DAR-rapport was de vraag of het begrip governance voor de publieke sector een toegevoegde waarde kon hebben. Governance betreft immers het vraagstuk dat voor iedere organisatie relevant is. Een instrumentarium voor het management en de belanghebbenden dat kan waarborgen dat de gestelde doelstellingen van de overheidsorganisatie optimaal worden nagestreefd, zou ook voor de publieke sector een toegevoegde waarde zijn. De DAR introduceerde in haar rapport dan ook het concept 'government governance'. Ook de DAR stelde dat incidenten van mismanagement, onduidelijkheden in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en falend toezicht voorkomen kunnen worden als overheidsorganisaties hun governance functies goed hebben ingericht.

De DAR stelde tevens dat, als governance en de daarin centraal staande functies geprojecteerd worden op een overheidsorganisatie, in kaart gebracht kan worden hoe de organisatie vorm heeft gegeven aan de wijze van sturing, beheersing, het afleggen van verantwoording en de wijze en mate van toezicht. Juist door tevens de samenhang tussen deze functies te onderkennen, kan achterhaald worden of deze functies met elkaar corresponderen, ofwel consistent zijn, en of er duidelijkheid is ten aanzien van de verdeling van taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden.

Hieruit blijkt na een inventarisatie van verschillende definities, dat binnen het begrip governance, zoals eerder aangegeven, vier functies kunnen worden onderscheiden, te weten:

1. Sturen;
2. Beheersen;
3. Verantwoorden en
4. En toezicht houden.

Governance wordt in het genoemde rapport dan ook gedefinieerd als 'het sturen en beheersen van ondernemingen, de verantwoording die daarvoor wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden'.

Ik zal hieronder de elementen nader uiteen zetten.

⁵ Directie Accountancy Rijksoverheid, *Government Governance*; over de cyclus sturen, beheersen, verantwoording en toezichthouden, 1996

Sturen

Het begrip sturen is een onderdeel van het begrip besturen. Besturen is het bindend beslissen over beleid, waarbij bindend beslist wordt over de wijze van maatschappelijk handelen in staatsverbanden. Sturen daarentegen is het feitelijk tot uitvoer brengen van het gekozen en vastgesteld beleid (Van Braam, 1988;45). De termen sturen en besturen zijn weliswaar onverbrekkelijk met elkaar verbonden, maar zij dekken niet dezelfde begripsinhoud. Besturen en ook bestuur is bepaling van beleid, terwijl sturen en sturing duidt op de feitelijke uitvoering van dat beleid. (Be)sturen kan zowel betrekking hebben op het richting geven aan het handelen van bestuursfunctionarissen (intern (be)sturen), als op het richting geven aan maatschappelijke processen, te weten het handelen van de burger (extern (be)sturen).

Beheersen

Nadat een organisatie is ingericht moet een stelsel van maatregelen en procedures worden ingevoerd en worden gehandhaafd, zodat bestuurders de zekerheid krijgen dat de organisatie blijvende de juiste richting opgaat. Binnen deze scriptie wordt onder beheersen "het binnen bepaalde grenzen houden". Beheersing wordt in deze scriptie, evenals in het COSO-rapport, effectief genoemd als redelijke zekerheid bestaat dat:

De organisatiedoelstellingen worden bereikt;

De externe financiële informatie betrouwbaar is;

De van toepassing zijnde wet- en regelgeving wordt nageleefd.

Verantwoorden

Over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet informatie worden verschaft.

Zich verantwoorden wordt gedefinieerd als het geven van rekenschap van de terzake genomen beslissingen en uitgevoerde handelingen. Wanneer de jaarrekening en verantwoording door hoger gezag worden aanvaard goedgekeurd is de beheerder daarmee gedechargeerd (ontlast van verdere verantwoordelijkheid) (Van Braam, 1988;556). Bemelmans-Videc voegt hier nog iets aan toe: Om te weten wie er een plicht tot verantwoording heeft, is helderheid nodig ten aanzien van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden die daarmee verbonden zijn;

- Bevoegdheid impliceert het recht tot handelen;
- Verantwoordelijkheid is de plicht tot het uitvoeren van de toegewezen taak en het daarmee tot gelding brengen van de met de taken verbonden bevoegdheden;
- Verantwoordelijkheidsplicht is de verplichting jegens een hogere autoriteit tot een adequate uitvoering van de toegewezen taken en bevoegdheden.

Verantwoordelijkheid en de daaruit resulterende verantwoordingsplicht impliceren een verplichting tot het geven van feitelijke informatie en een verplichting tot motivatie, rechtvaardiging, verdediging van handelen of nalaten (Bemelmans-Videc, 1998:65).

Toezicht

Van Braam definieert toezicht houden als 'het zorgdragen voor het feit dat de werkzaamheden en activiteiten worden uitgevoerd volgens het geheel van voorschriften, aanwijzingen, regels en procedures waaraan de taakuitvoerder zicht heeft te houden' (Van Braam, 1988:137). Hiertoe dient de toezichthouder (verantwoordings)informatie te verzamelen. Op basis van die informatie kan de toezichthouder zich een oordeel vormen over de mate waarin de werkzaamheden en activiteiten zijn uitgevoerd volgens de regels en procedures. Oftewel het zich vormen van een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen is voldaan. Tenslotte kan de toezichthouder naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel bijsturen. 'Om risico's van bijvoorbeeld onjuiste verantwoordingsinformatie, niet-adequate investeringen, misbruik en oneigenlijk gebruik, fraude en belangenverstrengeling te voorkomen, dient toezicht duidelijk als een afzonderlijke onafhankelijke functie onderscheiden te worden. Dat houdt in dat in dat de toezichthoudende functie altijd gescheiden moet blijven van andere functies als beleid, regelgeving, uitvoering en advies. Dit betekent overigens niet dat de toezichthouder altijd organisatorisch moet zijn afgezonderd. Wel dienen er waarborgen voor een onafhankelijk functioneren van de toezichthouder te zijn' (Algemene Rekenkamer, 1998:11).

One-tier en two-tier systeem

Binnen corporate governance wordt de functie sturen opgedragen aan het (ondernemings) bestuur, de Raad van Bestuur. In Angelsaksische landen betekent dit dat het bestuur is samengesteld uit zowel uitvoerenden als (onafhankelijk) niet-uitvoerenden: het one-tier systeem. Hier is sprake van bestuur en toezicht in een orgaan. Een aantal continentale landen kent echter daarentegen het zogenaamde two-tier systeem, waar naast een raad van bestuur tevens een raad van commissarissen is ingesteld. Deze raad van commissarissen vervult dan een verbijzondere toezichthoudende rol. Uitgaande van de Nederlandse corporate governance, waarin het two-tier systeem overwegend toegepast wordt, kunnen we het volgende opmaken.

Sturen, beheersen en verantwoording afleggen behoort tot de taak van de Raad van Bestuur (RvB). De Raad van Commissarissen (RvC) houdt namens de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) toezicht op de Raad van Bestuur; voor wat betreft de (financiële) verantwoording maakt zij daarbij gebruik van een Audit Committee (AC: deze Committee bepaalt de controlestrategie en het – programma). In de sturende en beheersende taak en ten behoeve van het afleggen van verantwoording wordt de Raad van Bestuur bijgestaan door de interne accountantdienst (AD).

2.5 Governance tot slot

Naast de veronderstelling dat incidenten van mismanagement, fraude en falend toezicht voorkomen kunnen worden of althans minder uit de hand zullen lopen, als de organisatie een governance-verslag uitbrengt, liggen enkele andere veronderstellingen in de toegevoegde waarde van de governance theorie mechanisme.

In de eerste plaats is het een managementtool, waarmee de relaties en de processen binnen een organisatie en tussen die organisatie en zijn relevante omgeving in kaart gebracht kunnen worden vanuit een invalshoek 'doelrealisatie'. Daarbij gaat het niet om de mate van doelrealisatie, maar om de vraag of de activiteiten binnen de organisatie en zijn relevante omgeving in voldoende samenhang plaatsvindt om tot doelrealisatie te kunnen leiden.

In de tweede plaats draagt deze werkwijze bij aan het ontstaan van een evenwichtige 'governance' structuur binnen een beleidsveld als geheel. Met andere woorden, als iedere organisatie binnen een bepaald beleidsveld een analyse maakt van de vier governance-functies, kunnen lacunes (oftewel inconsistenties) opgespoord worden in de relaties tussen actoren, taken en bevoegdheden, waardoor verantwoordelijkheden niet gedragen kunnen worden.

In de derde plaats zal Government governance, wanneer ze openbaar wordt gemaakt, tot de noodzakelijke transparantie leiden: de overheid verantwoordt zich in hoofdlijnen over de wijze waarop en de structuur waarin de organisatie tracht beleidsdoelstellingen te bereiken. Het communiceren met en het afleggen van verantwoording aan belanghebbenden vormt een essentieel onderdeel van een governance verslag. Waar in het bedrijfsleven de tucht van de markt tot efficiëntie en effectieve realisatie van doelstellingen moet leiden, geldt in de publieke sector de eis van openbaarheid en daarmee in feite de tucht van de transparantie als vervangend regulerend mechanisme.

Ten behoeve van alle belanghebbenden moet kunnen worden vastgesteld dat de door het bestuur vastgestelde doelstellingen worden gerealiseerd. In essentie gaat het dus om toezicht houden: er voor zorgen dat de werkzaamheden en activiteiten worden uitgevoerd volgens het geheel van voorschriften, aanwijzingen, regels en procedures waaraan de taakuitvoerder zich heeft te houden. De toezichthouder van de rijksoverheid is de Staten Generaal (het parlement). Formeel wordt deze tweede parlementaire hoofdfunctie, naast de medewetgevende, omschreven als de controlerende. Hier is sprake van een toezichthoudende rol, aangezien het parlement door middel van haar amendements- en initiatiefrecht in staat is het regeringsbeleid bij te sturen.

2.6 Horizontaal Toezicht

Volledigheidshalve wil ik hier een andere vorm van verantwoorden de revue laten passeren. Gezien het feit dat deze vooral plaatsvindt op het terrein van de zogenaamde Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en de discussie die daarmee gemoeid gaat over het wel of niet (volledig) terug brengen van deze ZBO's onder ministeriële verantwoordelijkheid, lijkt het mij van bestuurskundig relevantie om hier melding van te maken. Daar deze vorm van horizontaal verantwoorden niet terug zal komen in deze scriptie zal ik me beperken tot het louter benoemen van de opzet.

Deze publieke verantwoording behelst de vorm welke het licht zag in het handvest Publieke Verantwoording (Werkgroep Publiek Verantwoorden, 2002). De ondertekenaars⁶ van het handvest

⁶ Tot op heden zijn dit: Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Centrum voor Werk en Inkomen, College voor Zorgverzekeringen, Informatie Beheer Groep, Kadaster, RDW

hebben zich vrijwillig gecommitteerd aan de in het handvest opgestelde regels en uitgangspunten betreffende de organisatie, de diensten en de dienstverlening. Deze zijn door de initiatiefnemers van het handvest opgesteld. Deze vorm van horizontale verantwoording onderscheidt zich van de meer verticale verantwoording die in feite top-down werk. Middels visitaties van ingestelde externe commissies leggen de organisaties (tot nog toe alleen ZBO's) verantwoording af, welke voor belanghebbenden openbaar is. Het handvest en de daarbij behorende visitatiecollege fungeren hierbij in de vorm van peerreview. Zij hebben voor de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden de volgende punten tot richtsnoer genomen om publiek verantwoorden daadwerkelijk inhoud te geven:

- ❑ Transparantie;
- ❑ Responsief handelen en participatie;
- ❑ Kwaliteit;
- ❑ Opdrachtgevers en
- ❑ Samenleving

Over deze punten leggen zij na consultatie van een visitatiegroep verantwoording af. Deze vrijwillige committering aan een extra verantwoordingsmechanisme, betekent niet dat zij de algemene en specifieke wetgeving en daarop gebaseerde overeenkomsten onvoldoende vinden voor de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid (Handvest Publieke Verantwoording 2002:1). Zij willen zich echter niet beperken en willen zich ook publiek verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Niet alleen de wijze waarop verantwoording wordt gegeven is nieuw, ook de doelgroep waaraan verslag wordt gedaan is nieuw. Uitvoeringsorganisaties leggen hierbij niet alleen verantwoording af aan hun principaal, maar ook aan andere stakeholders, zoals klanten of afnemers, maatschappelijk betrokken groepen en andere opdrachtgevers (van Thiel, 2004:9).

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is de eerste deelvraag beantwoord. Het betreft de vraag wat de government governance concept inhoudt en welke betekenis deze heeft bij een verzelfstandiging. Deze vraag heb ik beantwoord door een uiteenzetting over de oorsprong van het governance denken te geven. Tevens gaf ik aan welke belangrijkste veronderstellingen aan de theorie ten grondslag liggen.

De governance theorie vindt haar oorsprong in studierapporten vanuit enkele Angelsaksische landen begin jaren negentig. Deze rapporten werden gepubliceerd naar aanleiding van het ontstane wantrouwen ten opzichte van het bestuur van en het financieel toezicht op beursvennootschappen. Tevens werd er gezocht naar een manier om meer zekerheid te kunnen krijgen omtrent de vraag of degen die de onderneming sturen en beheersen, voldoende waarborgen opgesteld hadden, zodat de ondernemingsdoelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd werden. In deze studierapporten staat corporate governance centraal.

Corporate governance stelt dat die zekerheid omtrent de realisatie van de gestelde doelstellingen vergroot kan worden door een uitbreiding van de financiële verantwoording (jaarrekening en

jaarverslag) met een zogeheten 'governance verslag'. Hierin legt het bestuur verantwoording af over de mate waarin richtlijnen inzake bestuur, verantwoording en toezicht zijn nageleefd en of effectieve interne beheersingssystemen zijn opgezet. Met andere woorden, *corporate governance betreft het aantonen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezichthouden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede de verantwoording die daarover afgelegd wordt ten behoeve van de belanghebbenden.*

Rapporten over corporate governance zijn veelal toegespitst op private ondernemingen en de rol van het bestuur, de raad van commissarissen en de accountants. Daarmee zou de indruk kunnen ontstaan dat het governance vraagstuk zich alleen voordoet binnen het bedrijfsleven. Maar dit vraagstuk beperkt zich niet alleen tot de private sector. Ook de publieke sector kent dezelfde discussie: government governance genoemd. De veranderingen binnen het openbaar bestuur en het 'op afstand plaatsen (i.c. privatiseren)' van een taakuitvoerende organisatie doen daar geen afbreuk aan. Immers, ondanks het feit dat de uitvoerende diensten op afstand worden geplaatst, blijft de minister verantwoordelijk voor de realisatie van de gestelde politieke doelstellingen. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, dient de minister inzicht te hebben hoe de organisatie omgaat met de wijze van sturen, beheersen en verantwoorden. Oftewel, inzicht in de uitgevoerde taken en bevoegdheden en de daarbij gedragen verantwoordelijkheden.

De belangrijkste veronderstelling die aan de governance theorie ten grondslag ligt is de gedachte dat incidenten van mismanagement, fraude en falend toezicht voorkomen kunnen worden of althans minder uit de hand zullen lopen. Dit is mogelijk als organisaties de governance-functies sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden consistent hebben ingericht, zodat taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden helder afgebakend en toegewezen zijn aan verschillende actoren binnen en buiten de organisatie. Middels deze adequate inrichting moet het mogelijk zijn een verzelfstandigde i.c. geprivatiseerde organisatie op afstand te sturen op de gedefinieerde publieke belangen.

Nu de eerste deelvraag is beantwoord en het theoretisch kader uiteengezet is, wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op het gemeentebestuur en de publieke belangen waarop zij stuurt. Verder wordt er een theoretisch deel over toezicht aan toegevoegd, daar deze governance-functie speciale aandacht krijgt in de relatie gemeente Rotterdam en de geprivatiseerde Afvalverwerking Rijnmond. In hoofdstuk drie zal dan ook antwoord worden gegeven op de tweede en derde deelvraag.

3. Gemeentelijke verantwoordelijkheid en toezicht

3.1 Inleiding

In hoofdstuk twee is aangegeven dat het op afstand plaatsen van een taakuitvoerende organisatie en het gebruik van zelfstandige bestuursorganen (zbo) geen afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor de realisatie van de gestelde politieke doelstellingen, evenals voor de besteding van de daarmee gemoeide publieke middelen. Daarover leggen zij verantwoording af aan volksvertegenwoordiging. ‘Dit geldt ook wanneer de taakuitvoering in handen is van een op afstand geplaatste organisatie en dus buiten de overheid ligt. Teneinde de verantwoordelijkheid te kunnen dragen zal een bewindspersoon toezicht moeten houden op de taakuitvoering door de organisatie en de besteding van publieke middelen en daartoe de nodige bevoegdheden moeten hebben verkregen’ (Tweede Kamer, 25956 1998:8). Daarnaast dient de bewindspersoon duidelijkheid te verkrijgen op welke wijze de taakuitvoerende organisatie invulling heeft gegeven aan de verdeling van taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden (Ministerie van Financiën, 1996). We kunnen hieruit concluderen dat bij op afstand geplaatste organisaties de nadruk ligt op de toezichtfunctie en de informatiefunctie. Deze laatste vormt in feite een onderdeel van de toezichtfunctie. Alvorens over het inrichten van toezicht te hebben is het logischerwijs van belang om te definiëren waar toezicht op te houden. Ik gaf in voorgaande al aan dat de gemeente Rotterdam kan worden aangesproken op een aantal publieke belangen. Ik zal deze in dit hoofdstuk uiteenzetten, waarmee ik de tweede deelvraag beantwoordt. Daarna zal ik de derde deelvraag, of bij een verzelfstandiging de publieke belangen in het geding komen, deels beantwoorden. Ik zal dit doen middels een uiteenzetting van randvoorwaarden die de gemeente stelt aan de kandidaat-koper van de AVR aandelen. Deze randvoorwaarden worden gesteld om zo de publieke belangen te borgen. Vervolgens zal ik op het begrip toezicht, en dan vooral zoals deze opgeldt doet binnen de publieke sector, dieper ingaan en een uiteenzetting geven vanuit rijksniveau. Er zijn in het verleden tal van rapporten en visies op toezicht verschenen. De Algemene Rekenkamer rapporten “Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak” behandelen de toezichtfunctie gerelateerd aan RWT’s. Ik wil gebruik maken van deze documenten ter verduidelijking van het begrip toezicht, daar deze goed aansluiten bij het toezichtbegrip zoals deze wordt gebruikt in het Government governance model. Tot slot zal ik de dualisering en hoe dit heeft uitgedrukt voor de gemeente Rotterdam inzake haar relatie met AVR het revue laten passeren.

3.2 Publieke belangen bij de deelneming AVR

Uitbesteding van dienstverlening kan voordelen opleveren voor de overheid, de burger en het bedrijfsleven. Voor de overheid kan uitbesteding voordelen opleveren wat betreft de personeelsomvang, de werklust en het budget. Er zal wellicht minder personeel nodig zijn doordat bepaalde werkzaamheden niet meer door de overheidsdienst worden verricht, maar door een private actor. Het takenpakket en de werkzaamheden van de betreffende overheidsdienst zullen na

uitbesteding ook afnemen waardoor de politieke en ambtelijke top wordt ontlast. De overheidsdienst kan zich dan focussen op de kerntaken. Ook kan het budget in omvang afnemen vanwege het feit dat bepaalde kostenplaatsen niet meer voor de rekening komen van de overheidsdienst. Voor de burger kunnen er met uitbesteding van overheidsdiensten ook voordelen gemoeid zijn. Het functioneren van de dienstverlening en de kwaliteit van het product van de overheid zouden verbeterd kunnen worden. Door het behalen van efficiencywinst en het resultaat gericht werken is het mogelijk dat er een betere prijs- kwaliteitsverhouding ontstaat. Waar het uiteindelijk om gaat, is dat het publiek belang gediend moet zijn met de uitbesteding.

De wat-vraag, welke maatschappelijke belangen merkt de overheid aan als publieke belangen, geeft antwoord op onze eerste deelvraag.

De doelen van de gemeente met de deelneming in de vennootschap zijn:

1. Wet milieu beheer: de gemeente heeft plicht zorg te dragen voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval.
2. Ontvlechting Roteb: Risico investeringen onderbrengen in een aparte NV. Hierbij werden nog de volgende publieke belangen genoemd:
 - goede en efficiënte afvalverwerking;
 - zorg voor een schone buitenruimte;
 - belangen Roteb-personeel;
 - werkgelegenheidsbelangen;
 - het behalen van praktische voordelen door integratie.

3. Strategienota AVR.

Als we deze publieke belangen typeren naar de typen van vijf publieke belangen die we in hoofdstuk één opsomde dan scharen we doelstelling 1 als een publiek belang ter waarborging van de kwaliteit , milieu, veiligheid en volksgezondheid. De inhoud van de strategienota is mij niet onder ogen gekomen. De bepaling van deze belangen is een normatieve aangelegenheid. Deze is zodoende, zoals we al aangaven, een politieke vraag, waarop vanuit de wetenschap geen eenduidige antwoord is te geven. Waar wel wetenschappelijk antwoord op te geven is, is de manier waarop de overheid er zorg voor draagt dat deze belangen geborgd worden. Aangezien de uitvoering van de activiteiten ter behartiging van deze publieke belangen in handen is van de private partij, de AVR, zal de gemeente zich vooral moeten focussen op het sturen en toezicht houden. Zij dient te sturen op de door haar gedefinieerde publieke belangen en hierop toezicht te houden, middels een toezichtstructuur.

Zoals het er nu naar uitziet zal nog tijdens deze collegeperiode het definitieve besluit worden genomen om alle aandelen van de gemeente Rotterdam in de AVR onder voorwaarden te verkopen. Ik gaf al aan dat het belang van Rotterdam bij de AVR niet vereist dat Rotterdam aandeelhouder blijft.

Ook wil AVR als onderneming verder groeien. Vanuit het gezichtspunt van het publiek belang wil de gemeente Rotterdam dit niet faciliteren.

Hierdoor is de gemeente Rotterdam bereid om onder voorwaarden haar aandelenpakket te verkopen. AVR heeft echter wel een aantal functies binnen de Rotterdamse regio, waarvan de gemeente wenst dat zij intact blijven. Hieronder volgt een opsomming, welke een uiteen werking is van de eerder genoemde publieke belangen en de gedachte van de gemeente hoe zij denkt deze te borgen.

1. De AVR biedt belangrijke faciliteiten voor industrie en haven

AVR is sterk aan de Rotterdamse regio gebonden, doordat zij hier belangrijke faciliteiten heeft als de Afval Verwerking Installaties (AVI's) bij Rozenburg en aan de Brielselaan en de Haven Ontvangstinstallatie (HOI) aan de Oude Maasweg. Ook wordt proceswater gereinigd voor o.a. de vestiging van Lyondell op de Maasvlakte, in samenwerking met het Havenbedrijf Rotterdam. AVR is bovendien een van de grootste serviceverleners (inzameling en reiniging) in dit gebied door de activiteiten van AVR Milieuservices en AVR Industrial Services⁷. Voor Rotterdam is het van belang dat deze faciliteiten in stand blijven.

2. De AVR verwerkt het Rotterdamse huishoudelijk afval

Het college van B&W heeft op 12 april 2005 het principebesluit genomen om de AVI Brielselaan open te houden tot 2030. Door verlening van het bestaande afvalverwerkingscontract, kan de verwerking van het Rotterdams huishoudelijk afval ook tot dat jaar worden zeker gesteld. Ook biedt deze termijnverlening mogelijkheden om te investeren in verbetering van de logistiek naar de AVI Brielselaan en de aansluiting van deze installatie op het warmtenet. Hiermee wordt AVR in Rotterdam ook een leverancier van (rest)warmte.

3. De AVR heeft een positief effect op de werkgelegenheid

In de Rotterdamse regio biedt AVR veel werkgelegenheid (direct circa 1.350 f.t.e.). Daarnaast kan structureel gerekend worden met circa 200 f.t.e. aan indirecte werkgelegenheid in de AVR bedrijven. Hiermee is AVR een grote werkgever in dit gebied.

4. Toekomst van de AVR (Strategie van de AVR)

Na de consolidatie en sanering die de afgelopen jaren plaatsvond, wil AVR haar positie in de markt weer verder uitbreiden. In het Strategisch Plan AVR-Bedrijven streeft de directie naar het creëren van een breed milieubedrijf. Dit plan wordt jaarlijks geactualiseerd. De versie 2005 zal in eind juni pas beschikbaar zijn bij de definitieve besluitvorming.

⁷ In hoofdstuk vier zullen de verschillende onderdelen van de AVR NV beschreven worden.

3.2.1 Argumenten voor verkoop

Bezien vanuit de gemeente Rotterdam heeft zij de volgende argumenten voor verkoop van haar aandelenbelang in de AVR:

- Andere vorm van relatie: De bindingen met Rotterdam op het gebied van nutsfuncties (verwerking huishoudelijk afval Rotterdam en HOI-functie) evenals de commerciële dienstverlening voor het bedrijfsleven in dit gebied zijn neergelegd in contractuele relaties, die ongewijzigd kunnen voortbestaan. Ook zonder dat Rotterdam een controlerend belang als aandeelhouder heeft.
- Gemeentelijk overschrijdende activiteiten: De AVR is voor een belangrijk deel buiten de Rotterdamse regio actief en de bedrijfsrisico's die dit met zich meebrengt passen niet meer goed bij de gemeente Rotterdam.
- Financiële voordelen: Er zijn aanwijzingen, dat zowel mogelijke strategische partners als financiële partijen geïnteresseerd zijn in de aankoop van de AVR. De verkoop van de deelneming AVR biedt de gemeente de mogelijkheid waarde te realiseren en aan te wenden voor andere publieke taken.

Bezien vanuit het perspectief van de AVR is het argument:

De AVR wil verdere groei en expansie om haar continuïteit op lange termijn te waarborgen en Rotterdam wil vanuit dit oogpunt van publiek belang niet faciliteren. Onder meer vanwege de wet FIDO⁸ (Financiering Decentrale Overheden), die de gemeente Rotterdam verbiedt financiële middelen te verstrekken anders dan voor de uitvoering van een gemeentelijke publieke taak.

3.2.2 Voorwaarden bij verkoop

De AVR heeft de volgende randvoorwaarden bij verkoop geformuleerd, die nog nader zullen worden uitgewerkt in het strategisch plan, dat binnenkort aan het college ter goedkeuring zal worden voorgelegd⁹. Deze voorwaarden worden gesteld om zo de beoogde publieke belangen bij een privatisering te borgen. Hieronder beschrijf ik deze randvoorwaarden op hoofdlijnen.

I. De continuïteit van de dienstverlening aan Rotterdam moet verzekerd zijn

Hiervoor is het van belang, dat de relatie van de gemeente Rotterdam met de AVR in langdurige eenduidige contracten vastligt, die overgaan met de verkoop en waarvan de houdbaarheid in de toekomst verzekerd wordt. Ook is het gewenst dat een koper het belang van de AVR bij en door de bedrijven in de Rotterdamse regio onderschrijft.

Het gaat hierbij om de volgende zaken:

⁸ Deze kwam mede tot stand naar aanleiding van het CeTeCo-affaire.

⁹ Zoals het zich nu laat aanzien zal dit in juli plaatsvinden.

- Een breed afvalverwerkingscontract AVI Brielselaan inclusief logistiek huishoudelijk afval
- HOI-contract met NV Havenbedrijf Rotterdam
- Actieve ondersteuning van het Rotterdamse bedrijfsleven voor oplossingen voor hun afvalproblematiek door contracten met de individuele bedrijven.

II. De kopende partij moet de samenhang en continuïteit van de activiteiten van AVR in stand houden.

AVR zelf ziet haar nieuwe aandeelhouder als:

- Een partij die AVR wil faciliteren om haar doelen te verwezenlijken waarbij de solvabiliteit van het bedrijf solide blijft;
- Een partij die AVR in staat stelt te opereren, investeren en nieuwe bedrijven te acquireren;
- Een partij die AVR als groep acquireert en de werkgelegenheid per activiteit in stand houdt;
- Een partij die AVR continuïteit biedt in haar aandeelhouderschap van minimaal vijf jaar;
- Een partij die het zaken doen in Nederland, Vlaanderen en Ierland kent en de AVR actief kan ondersteunen in haar ontwikkeling.

III. Het verlengen van het Sociaal Kader AVR-Bedrijven

Enige jaren geleden heeft de directie AVR een overeenkomst met de vakbonden over een sociaal plan gesloten, met het oog op reorganisaties. De AVR directie is van mening, dat het noodzakelijk is om dit sociaal plan te verlengen om arbeidsonrust bij de overdracht naar een nieuwe aandeelhouder te voorkomen.

3.3 Toezicht

Hoe kan de gemeente Rotterdam toezicht houden op deze door haar gedefinieerde publieke belangen? Er zijn tal van ideeën over hoe vorm te geven aan het toezicht houden. Ik zal hier beginnen met uiteen te zetten hoe dit op rijksniveau is vormgegeven en van daaruit afdalen naar gemeentelijk niveau.

Ministeriële verantwoordelijkheid

In ons staatsbestel behoort uiteindelijk een minister verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van een wettelijke of publieke taak en de inning, het beheer en de besteding van de daarmee gemoeide publieke middelen. Daarover legt hij of zij verantwoording af aan de Staten-Generaal. Dit geldt ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid.

Teneinde zijn of haar verantwoordelijkheid waar te kunnen maken zal de minister, al of niet direct, toezicht moeten houden op de taakuitvoering door en de besteding van publieke middelen

Van belang is het onderscheid tussen algemene politieke en specifieke ministeriële verantwoordelijkheid. De algemene politieke verantwoordelijkheid betreft de verantwoordelijkheid voor

het wettelijke kader als zodanig en de voorstellen voor eventuele wijziging daarvan. Daarnaast heeft de minister een in de betreffende wettelijke regeling vastgelegde specifieke verantwoordelijkheid voor de naleving van het in het wettelijke kader bepaalde.

De ministeriële verantwoordelijkheid omvat naar de mening van de commissie Holtslag (Ambtelijke commissie toezicht, 2000:5) in ieder geval een verantwoordelijkheid op systeemniveau. Hierbij gaat het om de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van de toezichthouder. Deze verantwoordelijkheid is onderdeel van zijn totale verantwoordelijkheid voor beleid, uitvoering en toezicht. De mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid verder gaat dan een systeemverantwoordelijkheid hangt af van de vraag wat de beste condities zijn om de doelstellingen van een systeem te realiseren. Soms is een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid juist gewenst (Ambtelijke commissie toezicht, 2000:5)

Bij het vervullen van de ministeriële verantwoordelijkheid is goed toezicht daarbij een belangrijk element.

Hoe valt toezicht in wezen te definiëren en hoe verhoudt dit zich tot de ministeriële verantwoordelijkheid?

Ik wil bij de definiëring van het begrip toezicht gebruik maken van de breed gedragen definitie voortkomend uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer welke ook te vinden is in het rapport “De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund” (Tweede Kamer 1997-1998 25956).

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

In deze definitie komen drie elementen naar voren:

1. Informatieverzameling: het vaststellen van de stand van zaken;
2. Oordeelsvorming: het op basis van de verkregen informatie vormen en een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen wordt voldaan;
3. Interventies: het naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel bijsturen.

Voor het kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid is het van belang dat:

- het toezicht het juiste product oplevert;
- de verschillende elementen in de toezichtketen op elkaar zijn afgestemd en dat er geen elementen ontbreken;
- de organisatie van het toezicht goed is geregeld;
- opzet en uitvoering van het daadwerkelijke toezicht juist zijn.

Veel zelfstandige organisaties voeren een in een wet geregelde taak uit, met behulp van publiek geld. De Rekenkamer is van mening dat aan het financiële beheer van dit publieke geld dezelfde eisen

kunnen worden gesteld als aan dat van rijksgeld. Dus inning en besteding ervan moeten rechtmatig zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met de wettelijke voorschriften die hieraan zijn gesteld, het financieel beheer ervan moet ordelijk en controleerbaar zijn en de instellingen moeten zich daarover verantwoorden.

Tevens staat de Rekenkamer op het standpunt dat de minister zich ook over de uitvoering van wettelijke taken door organisaties buiten de rijksoverheid tegenover de Staten-Generaal moet kunnen verantwoorden over de wijze waarop deze het publieke geld hebben geïnd en hebben besteed. Hij moet zich daarom zelfstandig een oordeel vormen over de rechtmatigheid van dit beheer. Tevens moet hij inzicht hebben in de ordelijkheid en controleerbaarheid van dat beheer. Het toezicht dat de minister op de uitvoering van deze wettelijke taken houdt of laat houden zal de noodzakelijke informatie op moeten leveren (Tweede Kamer 26 982:14).

Op grond van haar analyse stelt de Rekenkamer aan dit product tevens de volgende eisen (Tweede Kamer 26 982:16):

- De minister en de toezichthouder *dienen jaarlijks verslag* te doen van hun toezichtbevindingen en -oordelen over de rechtspersoon waarop toezicht wordt gehouden. *Tijdigheid* is hierbij een belangrijk element. De oordelen moeten ook ter kennis van de Staten-Generaal worden gebracht;
- In de toezichtverslagen moeten de oordelen over de taakuitvoering en over de besteding van de publieke middelen geïntegreerd worden, ook als deze afzonderlijk door verschillende instanties worden gegeven. Bijvoorbeeld wanneer de financiën door de Departementale Accountantsdienst worden gecontroleerd en de taakuitvoering door een beleidsafdeling of een inspectie. Wanneer de afzonderlijke oordelen niet worden samengevoegd tot één totaalproduct bestaat het risico van overlap, blinde vlekken, verlies van samenhang en een onvolledige afweging van prijs en kwaliteit;
- Omdat de minister verantwoording aan de Staten-Generaal aflegt over een cluster of een sector rechtspersonen (bijvoorbeeld hoger onderwijs) dienen oordelen over afzonderlijke RWT's geaggregeerd te worden tot oordelen over de taakvervulling en de besteding van de publieke middelen op het niveau van de sector. Redelijke zekerheid op het niveau van een individuele rechtspersoon hoeft nog geen redelijke zekerheid op sectorniveau te betekenen. Als bijvoorbeeld alle rechtspersonen voorzien zijn van een accountantsverklaring dan kan de grondslag en reikwijdte van deze verklaring nog grote verschillen vertonen. Het is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de minister om daarin eenheid te brengen.

Wil er een goed toezichtproduct opgeleverd kunnen worden, dan mogen in de toezichtketen geen elementen ontbreken en zullen verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk geregeld moeten zijn. Het is van belang te achterhalen wie, waar bevoegd is en wie, welke verantwoordelijkheden draagt. Als duidelijk is wie de organisatie sturen en beheersen, kan vastgelegd worden of voldoende geborgd wordt dat de gestelde politieke beleidsdoelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd worden. Het dient duidelijk te zijn hoe de organisatie haar processen en taakuitvoering beheerst. Tevens zullen de

verschillende elementen (sturing, verantwoording en bijsturing) in de toezichtketen goed op elkaar moeten zijn afgestemd. Het toezicht moet zijn afgestemd op de sturing: zowel de verantwoording als de bijsturing moeten betrekking hebben op de gestelde eisen. Wanneer bijvoorbeeld de sturing (het beleid) van de minister zich op de «output» (de taakuitvoering) richt, terwijl het toezicht meer op de «input» (verantwoording van publieke middelen) is gefixeerd, ontstaat een discrepantie tussen sturing en toezicht. Adequate bijsturing is dan vrijwel niet mogelijk. De toezichtketen moet dus sluitend zijn.

Functiescheiding

Om risico's van bijvoorbeeld onjuiste verantwoordingsinformatie, niet-adequate interventies, misbruik en oneigenlijk gebruik, fraude en belangenverstrengeling te voorkomen, dient het toezicht duidelijk als een afzonderlijke, onafhankelijke functie onderscheiden te kunnen worden.

Dat houdt in dat de toezichtfunctie gescheiden moet blijven van andere functies als beleid, regelgeving, uitvoering en advies. Dit betekent overigens niet zoals ik eerder opmerkte dat de toezichtfunctie altijd organisatorisch moet zijn afgezonderd. Wel dienen er waarborgen voor een onafhankelijk functioneren van de toezichtfunctie te zijn ((Tweede Kamer 25956:11).

Tevens moet voorkomen worden dat de samenhang tussen beleid, uitvoering en toezicht verloren gaat. Bij aparte toezichtorganisaties binnen of buiten het departement is daarom van belang dat er voldoende terugkoppeling met de beleids- en uitvoeringsinstanties is.

Direct of indirect toezicht

Bij het indirecte (getrapte) toezicht is een los van de minister staande onafhankelijke toezichthouder (per definitie een ZBO, vaak tevens RWT) tussen de centrale overheid en de uitvoerende organisatie geplaatst, die het toezicht uitoefent ((Tweede Kamer 25956:11). De minister houdt dan geen direct toezicht meer op het uitvoeringsorgaan, maar op het toezichtorgaan. De keuze voor een bepaalde vorm van toezicht (wel of niet een onafhankelijke toezichthouder, welke mogelijkheden tot bijsturing krijgen de minister en de toezichthouder) kan deel uitmaken van de sturing vanuit de politiek. Aan de toezichtonderzoeken van de Rekenkamer zijn niet veel normen te ontleen voor de keuze tussen getrappt toezicht en direct toezicht.

Uitvoeringsbeleid

Vooraf dient er een toezichtvisie danwel toezichtbeleid geformuleerd te worden, dat richtinggevend is voor de feitelijke uitvoering van het toezicht op de punten informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie.

Inhoud

Om het gewenste toezichtproduct te kunnen leveren is naar het oordeel van de Rekenkamer in ieder geval de volgende informatie voor de minister en eventueel de toezichthouder noodzakelijk ((Tweede Kamer 25956:13):

- een jaarlijks verslag van de rechtspersoon van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder;
- een jaarlijks financieel verslag met een accountantsverklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid;

Oordeelsvorming

Hoewel toezicht een continue activiteit is, moet de toezichthouder zich minimaal jaarlijks op basis van de opgeleverde informatie een oordeel vormen of wordt voldaan aan de eisen. Dit betreft zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid en ook de ordelijkheid en controleerbaarheid.

Voor de oordeelsvorming dient er een duidelijk normenkader te zijn. Ook voor oordeelsvorming geldt dat tijdigheid van essentieel belang is. Uiteraard is hiervoor een tijdige informatieverzameling essentieel.

Interventies

Duidelijk moet zijn welke bevoegdheden tot interventies de toezichthouder heeft. Deze moeten toereikend zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen effectueren. Afhankelijk van de aard en taak van de RWT kunnen bevoegdheden bestaan uit: goedkeuring, schorsing of vernietiging van bepaalde besluiten of instemming met bestuurshandelingen. Daarnaast dient de toezichthouder de mogelijkheid te hebben om in te grijpen bij ernstige verwaarlozing van de taak (taakverwaarlozingsregeling). Van belang is ten slotte dat het effect van de interventies wordt nagegaan. Ook voor interventies geldt dat tijdigheid van essentieel belang is. Uiteraard is hiervoor een tijdige informatieverwerving en oordeelsvorming essentieel.

3.4 Government governance analyse

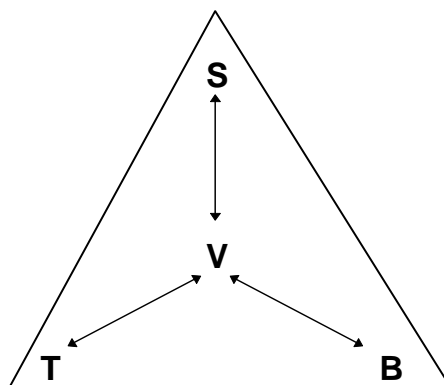
In hoofdstuk twee is in het licht van het besturen op afstand een besturingsmodel in de vorm van de government governance theorie, aangereikt. Hierin wordt aangegeven dat de zekerheid omtrent de waarborging van de realisatie van de gestelde doelstellingen verkregen kan worden, wanneer inzicht bestaat in en verslag gedaan wordt van de wijze waarop een organisatie invulling heeft gegeven aan de functieketen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezichthouden. Tevens is aangegeven dat deze theorie de samenhang tussen de functies kan blootleggen, waardoor eventuele inconsistenties opgespoord kunnen worden.

Het gedachtegoed van government governance is in de handleiding Government Governance (Ministerie van Financiën, 2000) geoperationaliseerd in de vorm van een governance-analyse. Aan de hand van deze analyse kan inzichtelijk worden gemaakt waar de risico's voor de bestuurder liggen. Het verdient aanbeveling een analyse in het ex-ante traject uit te voeren. In de handleiding wordt beschreven hoe een bepaald bestuurlijke actor te werk kan gaan bij het doorlichten van de

governance op een bepaald beleidsterrein. De handleiding geeft zowel inhoudelijke als organisatorische handvatten. De voor een specifieke analyse relevante vragen en het interpreteren van de uitkomsten blijven maatwerk.

De kernvraag bij een governance-analyse is in wezen of de minister (danwel politiek verantwoordelijke) voldoende grip op de uitvoering heeft om het beleid in de gewenste richting te blijven sturen. De praktijk van de uitvoering van het beleid verschilt per beleidssector en is derhalve zeer divers. In sommige sectoren kan men spreken van getrapte uitvoering waarbij de uitvoering gedelegeerd is aan bijvoorbeeld een bepaalde rechtspersoon. Om uitspraken te kunnen doen over de totale governance in dit type sectoren, moet de analyse zich op de diverse niveaus van relaties in het beleidsterrein richten. Een governance-analyse betreft dan de gehele keten van departement danwel gemeente tot het verzelfstandigd uitvoeringsorgaan. De verbanden tussen de actoren in een beleidsveld moeten in kaart worden gebracht met hun onderlinge relaties en ook hun rol in hun primaire opdracht.

Uit de eerder vermelde definitie blijkt dat government governance bestaat uit vier elementen. Schematisch kunnen deze in een driehoek (Ministerie van Financiën, 2000:12) worden weergegeven.



Daarbij dient een beschrijving te worden gegeven van de vier governance-functies gepaard met het in kaart brengen van de verdeling van taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden die binnen de relatie aan verschillende actoren zijn toegewezen. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat betreft dan ook de vraag, welke publieke belangen dienen bij de relatie tussen de gemeente en AVR geborgd te worden. Hierbij wil ik beginnen met een beschrijving, middels documentatiestudie, van de huidige relatie tussen de gemeente en AVR en hoe deze qua opzet is ingericht.

De VNG is van mening dat gemeenten er goed aan doen om hun betrokkenheid bij de Afvalverwerkingsbedrijven terug te brengen tot de rol als aanbieder van afval (Dortdregter, 1998:18). Indien er een verdere ontvlechting plaatsvindt tussen de gemeente en de afvalverwerkingsbedrijven is het interessant om te bezien hoe de gemeente aanstuurt (kan aansturen) op de publieke belangen die hierboven (in het geval van AVR-Rotterdam) in het hoofdstuk werden genoemd. In het vorige

hoofdstuk heb ik een aantal handvatten aangereikt die als instrumenten kunnen dienen bij een verzelfstandiging. Tevens is het mogelijk met government governance inzichtelijk te maken hoe dan te sturen en toezicht te houden op publieke belangen. Middels het government governance model kunnen we leemtes in de elementen (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht) opsporen en ondervangen.

3.5 Gemeentebestuur

Ik heb hierboven een uiteenzetting gegeven van de governance elementen en hoe dit uitpakt op nationaal niveau. Hieronder wil ik uiteenzetten hoe dit uitpakt op gemeente niveau. Daarvoor zal ik eerst een kleine uiteenzetting geven van het gemeentebestuur. Vervolgens zal ik ingaan op het dualisme en wat dit voor effecten heeft op de controlerende bevoegdheid van de gemeente.

3.5.1 Gemeenteraad

De Rotterdamse raad bestaat uit 45 leden. Ze worden rechtstreeks gekozen door de stemgerechtigde inwoners van Rotterdam.

De voorzitter van de gemeenteraad is de burgemeester. Als vervangers zijn raadsleden aangewezen. Samen met de fractievoorzitters van de partijen en de plaatsvervangende voorzitters van de raad vormt de burgemeester het presidium van de raad. Dit presidium stelt de raadsagenda op en besluit over alle andere zaken die te maken hebben met het functioneren van de raad.

De raad heeft drie belangrijke rollen:

- Volksvertegenwoordiging: treedt op namens de bevolking;
- Geeft kaders aan en
- controleert het college van burgemeester en wethouders.

De raad heeft de bevoegdheid om:

- Verordeningen te maken. Dat zijn gemeentelijke regels waaraan alle burgers zich te houden hebben;
- De begroting vast te stellen en de hoogte van gemeentelijke tarieven en belastingen te bepalen.

Instrumenten van de raad:

Voor het vervullen van zijn rol als controleur, heeft de raad de beschikking over de volgende instrumenten:

- **het recht van initiatief:** een raadslid kan een eigen voorstel in de raad brengen;
- **het recht van amendement:** een raadslid kan vragen om onderwerpen te wijzigen;
- **het recht van informatie:** een raadslid kan zowel mondelinge als schriftelijke vragen stellen;

- **het recht van interpellatie:** een raadslid kan aan de raad vragen om een debat te houden met het college over een onderwerp dat niet op de raadsagenda staat of in de commissie is behandeld;
- **het recht van onderzoek:** de raad kan een diepgaand onderzoek instellen over een bepaald onderwerp (recht van enquête).
- Verder kan elk raadslid **een motie** (een korte verklaring over een onderwerp waarmee een oordeel, wens, verzoek of opdracht wordt uitgesproken) indienen.

Raadscommissies

Het raadswerk bestaat lang niet alleen uit het bijwonen van de raadsvergaderingen. Een belangrijk deel van het voorbereidende werk wordt in raadscommissies gedaan. Raadscommissies, hun taken en bevoegdheden, zijn bepaald door de gemeenteraad.

3.5.2 Het College van Burgemeester en Wethouders

Het college van burgemeester en wethouders (B en W) is het dagelijks bestuur van de gemeente. Ook zorgt het college voor het uitvoeren van landelijke regelingen, het zogenaamde medebewind.

Als dagelijks bestuur is het college van B en W als eerste verantwoordelijk voor de financiën van de gemeente. Het college voert ook het personeelsbeleid van de gemeentelijke organisatie.

Wettelijke bevoegdheden

Het college heeft een aantal wettelijke bevoegdheden. Een voorbeeld daarvan is het aan- en verkopen van gemeentelijke eigendommen. In het college heeft iedere wethouder zijn eigen taakgebied of portefeuille, maar over het gebruiken van bepaalde bevoegdheden moet door het college als geheel besloten worden. Dit valt onder het leer van collegiaal bestuur. B en W beslissen bij meerderheid van stemmen. Als de stemmen staken, dan telt de stem van de burgemeester dubbel.

Verantwoording

Het college moet over het gevoerde beleid verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. De Raad kan het college 'op het matje' roepen. Als de gemeenteraad het niet eens is met een collegebesluit, kan de raad dit besluit echter niet terugdraaien. Wel kan de raad er bij het college op aandringen een ander besluit te nemen; in het uiterste geval kunnen één of meerdere wethouders naar huis worden gestuurd.

De wethouder

De raad benoemt de wethouders. Als één van de raadsleden tot wethouder wordt benoemd verliest hij, als gevolg van de invoering van het dualistisch stelsel, zijn raadslidmaatschap. Een andere vertegenwoordiger van zijn partij volgt hem dan op als raadslid. Ook is het mogelijk dat de raad iemand van buiten de eigen kring of zelfs van buiten de eigen gemeente tot wethouder benoemt.

Portefeuilles

Elke wethouder heeft zijn eigen taakgebied of portefeuille. Net als het aantal raadsleden is het aantal wethouders van de gemeente afhankelijk van het aantal inwoners. Rotterdam telt zeven wethouders. Maar dat kan om de vier jaar (na de gemeenteraadsverkiezingen) variëren. De politieke partijen die het college vormen, maken afspraken over het aantal wethouders en de specifieke inhoud van de portefeuilles. Tussen raad en wethouder geldt, net als tussen Tweede Kamer en minister, de vertrouwensregel. Verliest de wethouder het vertrouwen, dan moet hij aftreden.

3.5.3 De Burgemeester

De burgemeester wordt benoemd door de Kroon, dat wil zeggen bij Koninklijk Besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college van B en W. De burgemeester heeft een aantal eigen wettelijke taken en bevoegdheden. Hij is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente. In Rotterdam houdt de burgemeester zich ook bezig met het promotiebeleid (internationaal), communicatie en juridische zaken.

Hij moet besluiten van de gemeenteraad en het college uitvoeren, maar als hij die in strijd met de wet of het algemeen belang acht, dan kan hij zo'n besluit voor vernietiging voordragen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3.6 Dualisering

Op 7 maart 2002 trad de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. Deze wet brengt een ontvlechting met zich mee van raad en college. De bestuursbevoegdheden kwamen bij het college te liggen, terwijl de raad een kaderstellende en controlerende bevoegdheid kreeg. Tot bestuursbevoegdheden behoren besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het college dient de raad hierover echter vooraf inlichtingen te geven indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen terzake ter kennis van het college heeft kunnen brengen. (Gemeentewet, artikel 160:1 en artikel 169:4).

De democratische controle in een duaal stelsel wordt gewaarborgd doordat aan iedere uitoefening van bestuursbevoegdheden ook een verantwoordingsplicht van het bestuur aan de raad is gekoppeld. Sinds de dualisering stelt de raad geen jaarplannen meer vast. Er wordt tussen het college en hoofden van dienst managementcontracten afgesloten die een invulling zijn van de door de raad op hoofdlijnen vastgestelde kaders, zoals het investeringsplan. Complementair aan controle is de actieve informatieplicht. In alle mandaten is vastgelegd dat een hoofd van dienst, en ook de directeur AVR, indien er sprake is dan wel kan zijn van politiek gevoelige of zwaarwichtige aangelegenheden, in contact dient te treden met het college alvorens hij van het mandaat gebruik maakt. Het college op

haar beurt dient de raad te informeren indien de uitoefening van het mandaat ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.

Wat de dualisering in concreto ook met zich meebracht is dat de gemeente Rotterdam geen commissarissen meer vanuit haar midden leverden voor de een overheids-nv. Dit heeft ertoe geleid dat de belangenverstremming, zoals die voorkwam tijdens de AvA tot de verleden tijd behoort. Het kon destijds voorkomen dat de wethouder van Financiën tijdens de AvA aan tafel zat met haar collega-wethouder die tevens president-commissaris was van de AVR. Deze diende als president-commissaris de belangen van de AVR te behartigen en als wethouder (collegiaal) verantwoordelijk te zijn voor het gemeentebestuur.

Na de invoering van de wet dualisering gemeentebestuur in 2002 zijn de bestuurlijke verhoudingen ingrijpend veranderd. Een belangrijk onderdeel van deze veranderingen wordt gevormd door de andere invulling van controle en toezicht. De drie rollen van de gemeenteraad, volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend zijn nader ingevuld en voorzien van nieuwe instrumenten.

De kern van de kaderstellende rol wordt gevormd door het vaststellen van de beleidsuitgangspunten, de beleidsprogramma's, de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen en de middelen die de raad daarvoor over heeft. Om dit goed vast te leggen zijn nieuwe besturings- en beheersingsinstrumenten geïntroduceerd zoals het raads- en collegeprogramma, de programmabegroting en de programmarekening.

Ik zal hieronder nader ingaan op de gevolgen van de invoering van de wet dualisering gemeentebestuur alsmede op de taken en bevoegdheden van de rekenkamer(functie).

3.6.1 Het controle-instrumentarium van de gemeenteraad en het College van B&W

De wet dualisering gemeentebestuur heeft vele veranderingen gebracht. De overlegstructuren in de gemeenteraad zijn gewijzigd, de verhoudingen tussen raad en College van B&W zijn gewijzigd en de raad heeft nieuwe instrumenten gekregen. Daarmee is op een duale wijze inhoud gegeven aan de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende bevoegdheid van de raad. Met het dualisme zijn bestuursbevoegdheden overgedragen aan het College van B&W. Daar waar bevoegdheden worden overgedragen ontstaat ook behoefte aan meer controle.

Om de controlefunctie van de raad te versterken zijn nieuwe instrumenten geïntroduceerd. De raad heeft een uitgebreid controle-instrumentarium gekregen en zal zich die instrumenten eigen moeten maken. Om de controle-instrumenten effectief te kunnen toepassen zal eerst het toetsingskader nader bepaald moeten worden, de norm. Controle is immers het toetsen aan normen. Normen zijn voor de gemeenteraad de kaders die gesteld worden voor het beleid, het beheer en de organisatie. Het verderop ter sprake komende Motie van Becqué is hier een voorbeeld van. De beleidskaders worden

vastgelegd in instrumenten zoals het raads- en collegeprogramma, de kadernota, de programmabegroting en het investeringsprogramma.

In verordeningen en richtlijnen legt de raad de af te spreken spelregels met het College van B&W vast. Spelregels die randvoorwaarden creëren voor een doeltreffend en doelmatig bestuur en een rechtmatig beheer van middelen.

Naast bovengenoemde controle-instrumenten heeft de raad uiteraard als meest belangrijke instrument de begroting, tussentijdse rapportages, het jaarverslag en de jaarrekening, waarmee richting wordt gegeven aan het beleid en de uitvoering daarvan kan worden geëvalueerd.

3.6.2 De rekenkamer

De controlerende functie van de Raad wordt versterkt door onder meer de instelling van een rekenkamerfunctie of onafhankelijke rekenkamer. Rotterdam kent dan ook een onafhankelijke rekenkamer. Deze is bevoegd op zelf onderzoek in te stellen naar een bepaald onderwerp. Zij kan ook op verzoek van de raad een bepaald onderwerp onderzoeken. Het is in artikel 182 van de Gemeentewet vastgelegd dat de rekenkamer de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur onderzoekt.

In dit artikel is ook vastgelegd dat een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur geen controle van de jaarrekening bevat als bedoeld in art 213, tweede lid. De rekenkamer voert onderzoek uit naar de doeltreffendheid van het beleid en de doelmatigheid van de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoeringorganisatie. De rekenkamer behoeft ten behoeve van de controle van de rechtmatigheid geen eigen onderzoek in te stellen maar kan daarvoor gebruik maken van de bevindingen van de accountant en de door de accountant af te geven rechtmatigheidsverklaring.

De rekenkamercommissie zal geen directe relatie met de accountant hebben. In het kader van de waarborging van de onafhankelijke positie van de controlerend accountant zal deze in beginsel niet worden ingeschakeld bij rekenkameronderzoeken.

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik de door de gemeente Rotterdam gedefinieerde publieke belangen uiteengezet. Daarmee heb ik antwoord gegeven op de tweede deelvraag. De gemeente Rotterdam had met de deelneming in AVR als doelstelling: Het vervullen van de verplichtingen die voortkomen uit het Wet Milieu Beheer, welke de gemeente opdraagt zorg te dragen voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval; 'Ontvlechting van Roteb', waarbij zij risico investeringen onderbracht in een aparte NV. Daarbij werden ook, een goede en efficiënte afvalverwerking, zorg voor een schone buitenruimte, belangen voor het Roteb-personeel, werkgelegenheidsbelangen en het behalen van praktische voordelen door integratie, genoemd. Bij het besluit tot de privatisering van de AVR zijn deze belangen verder aangevuld met de faciliteiten die AVR biedt voor industrie en haven. Naast het feit dat ook gemeentelijk overschrijdende activiteiten uitvoert en daardoor Rotterdam eigenlijk is ontgroeit, is de gemeente Rotterdam van mening dat de publieke belangen ook geborgd kunnen blijven bij een

verkoop van de aandelen aan een private koper, mits deze goed in contractuele relaties zijn vastgelegd en ongewijzigd kunnen voortbestaan.

De gemeente Rotterdam is ook van mening dat zij haar relatie met de AVR dient te herzien om zo AVR te kunnen laten expanderen. De wet FIDO verbiedt de gemeente hiervoor financiële middelen te verstrekken. Een privatisering van de AVR is dan de logische en noodzakelijke uitkomst.

Daarnaast zou een verkoop van de aandelen AVR extra financiële ruimte bieden die ingezet kunnen worden andere publieke taken.

Alvorens de gemeente Rotterdam tot verkoop overgaat heeft zij wel randvoorwaarden geformuleerd aan de kandidaat-koper. Zij wil dat de kandidaat-koper garant staat en instemt met de continuïteit van de dienstverlening (welke terugkomt in de door haar gedefinieerde publieke belangen) aan Rotterdam. Ook moet zij de samenhang en de continuïteit van de activiteiten van AVR in stand houden. Ten slotte dient de koper ook het Sociaal Kader AVR-bedrijven te verlengen.

Middels deze eisen, die de gemeente stelt aan de kandidaat-koper en met welke de kandidaat-koper vooraf dient in te stemmen, denkt de gemeente de publieke belangen te borgen. Hiermee beantwoorden we deels de derde deelvraag. Cruciaal hierbij is dat deze eisen in contracten en verplichtingen eenduidig voor beide partijen zijn vastgelegd. Ook dient duidelijk te zijn voor alle partijen, wat de verantwoordelijkheden zijn en wat van de ander verwacht moet worden. Zo ondervangt de gemeente leemtes in de contractuele relaties met de kandidaat-koper. Analyse in hoofdstuk vijf van de governance-elementen sturen en toezicht houden zal ons leren of deze set van eisen afdoende zijn voor een goede borging. Daarmee komen we tot een definitieve beantwoording van de derde deelvraag.

Ik gaf globaal aan hoe toezicht op rijks- en gemeentelijk niveau is geregeld en hoe de verschillende onderdelen in het gemeentebestuur in verhouding tot elkaar staan. Ik zal in het volgend hoofdstuk de relatie tussen de gemeente en de AVR uiteenzetten. Daarmee beantwoord ik ook de governance relatie tussen beide.

4. De Governance in de relatie gemeente Rotterdam en AVR

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader aangegeven dat gebruikt zal worden bij de analyse van de relatie tussen de gemeente Rotterdam en AVR. Daarbij zal een beschrijving van de vier governance-functies gepaard gaan met het in kaart brengen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die binnen de relatie aan de verschillende actoren zijn toegewezen. Voordat deze verdeling wordt beschreven, wordt eerst aandacht besteed aan het structuurregime van naamloze vennootschappen. Daarna komt de AVR als organisatie in haar geheel uiteengezet. Vervolgens wordt aandacht besteed aan AVR als overheids-NV en hoe de gemeente Rotterdam haar tracht te sturen op basis van de gedefinieerde publieke belangen.

4.2 Het structuurregime van naamloze vennootschappen

De overheids-NV is een naamloze vennootschap (NV) die betrokken is bij de uitvoering van overheidstaken. Voor dergelijke vennootschappen geldt ten opzichte van de gewone NV geen afwijkende rechtsregime. Dit betekent dat boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op de overheids-NV van toepassing is. In boek 2 worden algemene regels gegeven voor bijvoorbeeld de oprichting, de organisatie (zoals bijvoorbeeld de organen van de NV), het vermogen, statutenwijziging, ontbinding en fusie van de NV. Van een aantal van deze regels kan niet worden afgeweken. Een van deze regels betreft bijvoorbeeld de situatie wanneer de (overheids-)NV kwalificeert als een zogenaamde structuurvennootschap. Dit is het geval als voldaan is aan de volgende drie criteria:

- Het geplaatst kapitaal tezamen met de reserves bedragen ten minste €13 miljoen;
- De vennootschap of een vennootschap waarin de vennootschap een deelneming heeft voor ten minste 50%, heeft op grond van de wet een ondernemingsraad ingesteld;
- Bij de vennootschap en de vennootschappen waarin de vennootschap voor 50% deelneemt zijn in de regel tezamen ten minste 100 werknemers in Nederland werkzaam.

4.2.1 Benoeming en taken en bevoegdheden organen (overheids-NV)

Inleiding

Een (overheids-)NV die wordt beheerst door het structuurregime kent op basis van de wet de volgende organen:

- Het bestuur;
- De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA);
- De Raad van Commissarissen (RvC).

Overigens, bij een (overheids-) die niet wordt beheerst door het structuurregime is de instelling van een Raad van Commissarissen facultatief.

Hierna zal kort worden ingegaan op de benoeming, de taken en de bevoegdheden van de verschillende organen. De bevoegdheden kunnen overigens, met inachtneming van de wet, in de statuten van de NV verder worden uitgebreid.

Het Bestuur

Benoeming

In een structuurvennootschap benoemt en ontslaat de RvC het bestuur.

Taken en bevoegdheden

Het bestuur bestuurt de NV en is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de NV.

Dit betekent dat het bestuur in principe:

- de beslissingsbevoegheid heeft ten aanzien van de activiteiten in de vennootschap;
- de beslissingen van andere organen uitvoert en voorbereid.

Het bestuur dient zich daarbij te richten op het belang van de vennootschap.

Tot slot vertegenwoordigt het bestuur de NV naar buiten toe. De bevoegdheden van het bestuur worden beperkt door de bevoegdheden van de andere organen in de vennootschap, die hierna worden beschreven.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA)

Benoeming

De aandeelhouders van een NV zijn degenen die het geplaatst kapitaal van de vennootschap bijeen hebben gebracht. Er vindt dan ook geen afzonderlijke benoeming van de aandeelhouders plaats. Bij de NV AVR vindt de AVA plaats tijdens collegevergaderingen, daar de gemeente Rotterdam enig aandeelhouder is.

Taken en bevoegdheden

In een structuurvennootschap heeft de AVA de volgende wettelijke bevoegdheden:

- Besluit tot uitgifte van aandelen;
- Besluit tot kapitaalvermindering;
- Besluit tot statutenwijzing;
- Besluit tot juridische fusie en splitsing;
- Besluit tot ontbinding van de vennootschap;
- Besluit tot aanvraag faillissement van de vennootschap;
- Gekend worden in, respectievelijk gehoord worden over bestuursbenoemingen en –ontslagen;

- Benoeming accountant;
- Goedkeuring jaarrekening.

De Raad van Commissarissen

Benoeming

In het structuurregime wordt de RvC benoemt via het systeem van coöptatie. Dit betekent dat commissarissen door de RvC worden benoemd. Bij de oprichting wordt de personele bezetting van de eerste RvC in de statuten geregeld. De wet maakt één uitzondering op dit benoemingsregime. Deze uitzondering is speciaal voor de overheid opgenomen. De statuten kunnen namelijk een bepaling bevatten waarmee de overheid de bevoegdheid krijgt een ongelimiteerd aantal commissarissen van overheidswege te benoemen. Doel van deze uitzondering is dat de overheid de mogelijkheid heeft om in een overheids-NV, vanwege de bijzondere taak die de NV uitvoert, zeggenschap in de leiding van de NV te creëren.

De uitzondering geeft geen beperking voor het aantal commissarissen dat op deze wijze kan worden benoemd. De benoemende overheid moet de rechten van bestuur, OR en AVA (en in dit geval ook de RvC) tot aanbeveling van kandidaten en de rechten van de AVA en OR tot bezwaar tegen zicht laten werken. Een van de bezwaargronden is dat de RvC (na de voorgenomen benoeming) niet 'naar behoren' zal zijn samengesteld. Indien de overheid op een eenzijdige wijze van haar benoemingsrecht gebruik maakt, zal een gemaakt bezwaar (van bijvoorbeeld de OR) kunnen worden toegewezen.

Taken en bevoegdheden

De RvC houdt toezicht op en adviseert het bestuur van de NV. Daarnaast is de RvC in een structuurvennootschap bekleedt met de volgende bevoegdheden:

- Benoeming en ontslag van het bestuur;
- Vaststelling van de jaarrekening;
- Voorafgaande goedkeuring van een aantal in de wet vastgelegde bestuursbesluiten. Deze bestuursbesluiten hebben betrekking op:
 - De financiële structuur van de vennootschap;
 - Samenwerking en deelneming;
 - Investerings;
 - Statutenwijziging en ontbinding van de vennootschap;
 - Personeelsbestand NV.

4.3 AVR

AVR behoort in de Benelux tot de belangrijkste spelers op de afval- en milieumarkt. Het totale personeelsbestand bedraagt 2500 medewerkers. De gemeente Rotterdam is de enige aandeelhouder van de vennootschap (AVR, 2003:16), die statutair is gevestigd in Rotterdam. AVR is een

structuurvennootschap en heeft ruim 50 bedrijven met zo'n 60 vestigingen verspreid over Nederland, België en Ierland. In de volgende paragrafen zal ik, na een korte uiteenzetting van AVR, vanwege de specifieke karakter, dieper ingaan op het structuurregime van naamloze vennootschappen. Vervolgens zal ik ook ingaan op de motie Becqué als sturingsinstrument. De raad van commissarissen en de aandeelhouderscommissie worden hier vanwege het belang van "toezicht houden op een verzelfstandigde dienst danwel overheidsvennootschap" verder uiteen gezet.

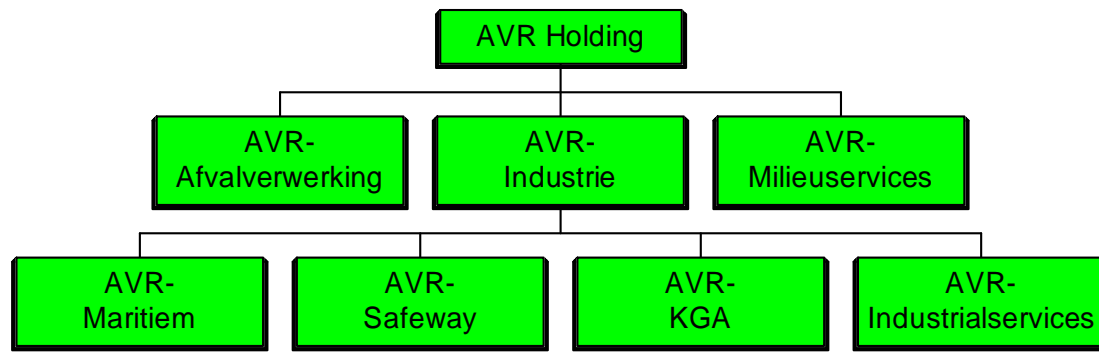
4.3.1 AVR historie en heden

Het huidige AVR-concern is ontstaan uit NV Afvalverwerking Rijnmond (NV AVR). NV AVR is in 1968 opgericht door het toenmalige Openbaar Lichaam Rijnmond en de Rijnmondgemeenten. Rotterdam nam voor 30% deel. In 1973 werden de installaties voor afvalverwerking in gebruik gesteld. Door tegenvallende (markt)omstandigheden kwam NV AVR in 1979 in surcéance van betaling. Rotterdam nam de aandelen van het Openbaar Lichaam Rijnmond om niet over en werd voor circa 80% aandeelhouder. Het personeel kwam in dienst van de gemeente Rotterdam. Het in verval geraakte afvalbedrijf werd afgesplitst in een aparte vennootschap AVR-Chemie NV, waarvan Rotterdam tijdelijk 100% aandeelhouder werd. In 1985 werd het gevaarlijk afvalbedrijf door een kapitaalinjectie van de Staat omgezet in een samenwerkingsverband met de Staat en een achttal industriële bedrijven (AVR Chemie CV). Er werden twee nieuwe draaitrommelovens gebouwd en een C2-deponie. Het aandeel van Rotterdam bedroeg aanvankelijk 45%, waarvan later 20% aan de staat werd verkocht. Na het uittreden van de acht industriële bedrijven in 1996 nam het aandeel van Rotterdam weer toe tot 70%. In 1987 waren de schulden van NV AVR uit de surcéance afbetaald. In 1992 kwam het personeel weer in dienst van de NV AVR. Er volgde een periode van vooral autonome groei met oprichting van een aantal vennootschappen voor nieuwe recyclingsactiviteiten a.a. door de bouw van een composteringsinstallatie voor groente-, fruit- en tuinafval). In 1997 volgde de eerste overname door de AVR-Chemie CV.

In 1998 werd het fundament gelegd voor het huidige AVR-concern. Holding AVR-bedrijven NV werd opgericht met de gemeente Rotterdam als enig aandeelhouder. In deze nieuwe vennootschap werden alle AVR vennootschappen geconsolideerd naar het aandeel Rotterdam. Ook werden tegen marktwaarde toegevoegd: de Afvalverwerkingsinstallatie (AVI) Brielselaan, de containerdienst en kga-services (klein gevaarlijk afval), die voordien deel uitmaakten van Roteb.

In 2000 volgde de overname van de AVI van AVRA te Duiven. In dezelfde tijd werden ook diverse inzamel-recyclingsbedrijven overgenomen. Ook werden samenwerkingen aangegaan met diverse gemeenten, waaronder Den Haag, waar AVR op risicodragende basis het management van de (verzelfstandigde) reinigingsdiensten van die gemeenten ging verzorgen.

Ik zal hieronder een beschrijving en de taken weergeven van de Holding AVR en de verschillende onderdelen.



AVR holding

AVR heeft als doel de afval- en milieuproblemen van industriële ondernemingen, het midden- en kleinbedrijf, overheden en consumenten op te lossen (AVR, 2004; 19). Zij probeert daarbij altijd te recyclen of om het te gebruiken als brandstof voor de opwekking van energie. Zij zamelen dus afval in, hergebruiken, scheiden, composteren en recyclen het. Het verbranden van afval geschiedt met energierugwinning. Indien het niet anders kan wordt het gestort.

Zoals eerder werd opgemerkt behoort AVR in de Benelux tot de belangrijkste spelers van de afval- en milieumarkt. Het totale personeelsbestand bedraagt 2.500 medewerkers. De gemeente Rotterdam is de enige aandeelhouder van de vennootschap, die statutair is gevestigd in Rotterdam.

AVR-mileuservices

De Business Unit Milieuservices richt zich op milieubehoefte van gemeenten, provincies en andere overheidsorganisaties, dienstverlenende bedrijven, het midden- en kleinbedrijf en consumenten (AVR, 2004:21). Zij is actief in de hele afvalketen op het gebied van afval consultancy, transport & overslag, inzameling, scheiden, recyclen en verwerken.

AVR-Milieuservices houdt zich o.a. bezig met (AVR 2004;22):

- de inzameling en transport van huishoudelijk- en bedrijfsafval;
- de inzameling en verwerking van ziekenhuisafval en bouw- en sloopafval;
- de inzameling en recycling van specifieke monostromen;
- het management van het gemeentelijk milieu- en afvalbeheer (de gemeente reinigingsdienst);
- en diverse activiteiten binnen de keten van grond- en minerale reststoffen.

AVR beschikt verwerkingstechnieken voor de productie van grondstof, bouwstof en brandstof uit huishoudelijk- en bedrijfsafval. Zij maakt hierbij onder meer gebruik van efficiënte afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en andere moderne faciliteiten .

AVR afvalverwerking

AVR afvalverwerking is een partij op het gebied van bewerken en verwerken van niet-gevaarlijk afval. Het afval dat nog hergebruikt kan worden, zoals GFT en grof huishoudelijk afval, wordt in composterings- en scheidingsinstallaties omgezet in brandstof, bouwstof en grondstof. Het restafval dat niet meer geschikt is voor hergebruik, wordt termisch verwerkt in de drie verbrandingsinstallaties van AVR. Daarnaast beschikt AVR nog over een afvalberging, waar vooral grondactiviteiten plaatsvinden (van biologische reiniging, tijdelijke opslag, tot het storten van niet reinigbare, niet herbruikbare grond). Tot haar activiteiten behoren (AVR 2004;25):

- Transport en overslag;
- Scheiden;
- Composteren;
- Verbranding niet gevaarlijk afval;
- Storten.

AVR-Industrial Services

De Business Unit Industrial Services richt zich op de grotere industriële ondernemingen. Zij verzorgt het reinigen van schepen en industriële installaties.

AVR-Industrial Services is de grootste industriële reiniger van Nederland met een landelijk netwerk van vestigingen in vrijwel alle industriële centra. Zij gebruikt daarbij de modernste technieken voor de reiniging van installaties, leidingsystemen en diverse soorten tanks.

AVR-Safeway

Op de gespecialiseerde markt van gevaarlijk afval biedt AVR-Safeway een uitgebreid service pakket op het gebied van inzameling, transport en verwerking. Hieronder wordt verstaan: uitgebreide opslagfaciliteiten voor gevaarlijk afval, eigen transportfaciliteiten, analysemogelijkheden in milieulaboratorium en tank en trommel wasfaciliteiten.

AVR-KGA Services

Gevaarlijk afval ontstaat niet alleen bij grote industriële processen. Ook huishoudens, kantoren en bedrijven produceren afvalstoffen die niet in het milieu terecht mogen komen, zoals verfresten, TL-buizen, batterijen e.d.. AVR-KGA heet zich ontwikkeld tot de landelijke specialist, met eigen verwerkingscapaciteit, voor de inzameling van de zogenaamde Klein Gevaarlijk Afval.

AVR-Maritiem

De havens van Nederland beschikken over nauw omschreven procedures en regels voor het verwijderen en transporteren van scheepsafval. AVR-Maritiem verricht in dit kader een aantal diensten, zoals: bestrijding van oliemorsingen, calamiteitenhulp, inzameling van scheepsafval en drijfvuil, scheeps- en tankreiniging en transport van vaste en vloeibare stoffen.

Kerncijfers AVR 1999-2004

	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Omzet	506.741	521.991	528.490	485.842	444.258	307.303
Bedrijfsresultaat voor afschrijvingen	132.296	132.630	120.582	109.944	113.291	82.830
Ebitda als percentage van de omzet	26%	25%	23%	23%	26%	27%
Bedrijfsresultaat	48.165	43.821	38.895	32.645	26.029	19.779
Nettoresultaat	24.445	15.544	18.492	23.620	8.655	9.729
Nettoresultaat als % van de omzet	4,8%	3,0%	3,5%	4,9%	1,9%	3,2%
Cashflow	108.586	104.492	99.626	113.503	95.917	72.780
Afschrijvingen in materiële vaste activa	79.142	77.774	77.411	86.440	85.090	63.051
Investerings in materiële vaste activa	52.330	43.557	99.069	53.109	38.454	29.185
Balanstotaal	806.954	807.351	841.849	837.058	705.718	520.805
Groepsvermogen	332.658	306.374	283.671	273.318	176.651	177.772
Rentedragende schulden	281.467	321.156	341.781	335.388	309.252	164.710
Rentabiliteit in percentage van						
Eigen vermogen	8,2%	7,1%	7,4%	5,0%	4,4%	5,5%
Geïvesteerd vermogen	8,2%	6,8%	5,9%	5,3%	5,3%	5,6%
Brutowinstmarge %	9,5%	8,4%	7,4%	6,7%	5,9%	6,4%
Vermogenspositie						
Current Ratio	1,5	1,1	0,8	0,8		
Solvabiliteit %	41,2%	37,9%	33,7%	32,7%	25,0%	34,1%
Interest dekkingsgetal	2.5	2,0	1,9	1,6	1,4	1,5
Cijfers per medewerker						
Aantal medewerkers (gemiddeld FTE)	2.183	2.317	2.342	2.233	2.009	1.577
Personeelskosten	122.848	124.455	115.990	99.351	90.117	68.558
			<i>Bedragen in EUR (x 1.000)</i>			

(AVR jaarverslag 2004)

4.4 AVR als Overheids-NV

De betrokkenheid van de gemeente Rotterdam bij de AVR is hecht. Zoals gezegd bezit de gemeente Rotterdam per 31 december 100 procent van de aandelen (AVR, 2005:13). De AVR bestond tot half december 1998 officieel uit drie gescheiden entiteiten: NV Afvalverwerking Rijnmond, Rotterdam Afvalverwerking NV en AVR Chemie CV. De gemeente Rotterdam was van alle drie vennootschappen aandeelhouder. In 1998 zijn de aandelen die de gemeente in deze vennootschappen bezat met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1998 ingebracht in de Holding AVR NV. Hier werden tevens in 1998 vier onderdelen van de Roteb ondergebracht: de afvalverbrandingsinstallatie, het KGA depot, Roteb-containerservices en de Vaartuigendienst. De gemeente Rotterdam is de enige aandeelhouder van de Holding.

Uit opgave van de Bestuursdienst (directie beleid) van de gemeente Rotterdam kunnen we opmaken dat de doelen van de deelneming in AVR:

- het onderbrengen van risico-investeringen in een aparte NV voor wat de ontvlechting van Roteb betreft, alsmede
- het uitvoeren van de verplichting uit de Wet Milieubeheer om voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval zorg te dragen.

Ten aanzien van Wet Milieu Beheer heeft de gemeente, zoals beschreven in artikel 10, de plicht zorg te dragen voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Voor wat de ontvlechting van Roteb betreft wilde de gemeente de risico investeringen onderbrengen in aparte NV. Deze gemeentelijke doelstellingen zijn neergezet in het bedrijfsplan.

Bij de integratie van de Roteb-onderdelen in de Holding AVR NV werden verder de volgende publieke belangen genoemd:

- Goede en efficiënte afvalverwerking;
- Zorg voor een schone buitenruimte;
- Belangen Roteb-personeel;
- Werkgelegenheidsbelangen;
- Het behalen van praktische voordelen door integratie.

Ik heb in het vorige hoofdstuk al een uiteenzetting van deze publieke belangen gegeven. Ik wil ze echter nogmaals aanhalen onder het chapter van de AVR als overheids-NV, om zo de relatie overheid-AVR te verduidelijken.

4.4.1 Motie Becqué

De gemeentelijke verantwoordelijkheid richt zich met name op de doelen die de gemeente heeft met de deelneming in de vennootschap c.q. AVR. Deze doelen liggen dus zagezegd op het terrein van Wet Milieu Beheer en de ontvlechting van Roteb (Gemeente Rotterdam 1998:2).

De realisering van deze doelstellingen worden aan de hand van een set van criteria bepaald. Deze eerder genoemde kritische succesfactoren (ksf'en) zijn aan de hand van de afdoening van motie Becqué opgesteld. In hoofdstuk één passeerden de ksf'en al het revue:

- Tariefstelling;
- Milieubeleid;
- Gerealiseerde kostenbesparing;
- Strategisch handelen in een veranderende markt;
- Relatie core-business en de markt (weglekken maatschappelijk kapitaal);
- Voortgang investeringsprogramma;
- Ontwikkeling vermogensverhouding;
- Kwaliteit van het product en de klachtenafhandeling.

Via de aandeelhoudersvergadering worden deze ksf'en besproken en gechecked. Ook tijdens het reguliere overleg over strategie komen deze over het voetlicht. We kunnen hierbij zeggen dat deze set van criteria een belangrijke handreiking vormt om te sturen op de gedefinieerde doelstellingen. Ik wil hier voor de duidelijkheid aan toevoegen dat het met de benoeming van de motie geenszins verondersteld moet worden dat ik al deze factoren gaat beschrijven, danwel beoordelen. Deze motie krijgt binnen de governance-analyse zijn plaats in de beantwoording of het als motie een goed sturings- danwel verantwoordingsinstrument is, danwel goed gehanteerd wordt. Vanwege het specifieke karakter wilde ik er desalniettemin even bij stilstaan. De motie is opgesteld voor de drie grote "Rotterdamse" NV's. Te weten Eneco, Water Bedrijf Europoort (WBE) en de AVR. Zodoende is deze niet op maat toegesneden voor de AVR.

Op verzelfstandigde diensten danwel overheidsonderdelen komt, naast het sturen op hoofdlijnen/doelstellingen, veelal de aandacht te liggen op het toezichhouden. Ik gaf dit in het voorgaande al aan en zette uiteen wat hieronder verstaan moet worden. Bij overheids-NV vormt een van de meest aangesproken toezichthouder de raad van Commissarissen. Hoewel deze het belang van de vennootschap dient, is het een eerste toezichthouder voor de gemeente voor wat betreft de gedefinieerde doelstellingen.

4.4.2 Raad van Commissarissen

De helft van de huidige leden van de Raad van Commissarissen is benoemd door de gemeente Rotterdam. Hoewel de commissarissen het belang van het bedrijf dienen te behartigen kan hier gesproken worden van directe invloed. De Raad van Commissarissen bestaat uit ten minste zes en ten hoogste acht leden. De gemeente Rotterdam benoemt bij AVR minimaal de helft en ten hoogste vier leden van de Raad onder wie de president-commissaris. De commissarissen zelf benoemen de overige commissarissen. De raad kent een rooster van aftreden. De zittingstermijn is vier jaar, waarna één herbenoeming mogelijk is. Uit continuïteitsoverwegingen kan hiervan worden afgeweken.

In 2002 is de samenstelling van de Raad van Commissarissen gewijzigd. Dit was voor een belangrijk deel het gevolg van een besluit van de aandeelhouder, dat gemeenteraadsleden van de gemeente

Rotterdam niet langer commissaris kunnen zijn van ondernemingen waarvan de gemeente aandeelhouder is. In het verleden leverde de gemeente Rotterdam uit haar midden meerdere commissarissen. Zo kon het dat de wethouder Els Kuiper in 2001 nog voorzitter was van de raad van commissarissen (AVR 2001:10). Vanwege het dubbele petten problematiek is hiervan afgestapt. Thans zit er niemand meer van de gemeente in de raad van commissarissen.

Dit laat onverlet dat de wethouders van Sluis en Janssen, beide lid van de aandeelhouderscommissie, verantwoordelijk zijn voor de deelneming. Deze gemeentelijke verantwoordelijkheid is concreet omschreven in het bedrijfsplan AVR.

De Raad van Bestuur wordt op haar beurt benoemd door de Raad van Commissarissen. Hier is dus sprake van afgeleide invloed via de Raad van Commissarissen.

Rotterdam bezit 100% van de aandelen Holding AVR-bedrijven N.V., 67 % van de aandelen NV Afvalverwerking Rijnmond en 70% van AVR Chemie B.V. De invloed van de gemeente is derhalve groot. Voorstellen waarover Rotterdam als aandeelhouder moet besluiten, lopen via B&W.

Schriftelijke rapportages zoals dividendbeleid, meerjarenplannen en jaarverslagen komen in het college van B&W en gaan vervolgens naar raadscommissies voor advies. De gemeente lijkt hiermee gemakkelijk voornemens van AVR te kunnen blokkeren.

4.4.3 Aandeelhouderscommissie

Tot slot wil ik nog stilstaan bij de aandeelhouderscommissie. Deze commissies zijn in opzet vaak te vinden bij overheidsvennootschappen waarin meerdere overheden in participeren. Hierbij valt te denken aan Schiphol. Bij de AVR is ook gekozen voor een aandeelhouderscommissie, ondanks het feit dat Rotterdam enig aandeelhouder is van de NV. Men heeft bewust voor dit voorportaal van overleg gekozen om zo de kwaliteit van het overleg te bevorderen.

In deze commissie nemen de verantwoordelijke wethouders van Sluis (Haven, Economie, Werkgelegenheid en Milieu) en Janssens (Middelen en Sport) zitting. Daarnaast zitten in deze commissie ook leden van de Raad van Commissarissen en de directie van de AVR. Hier vindt informatie en bedrijfsresultaten overdracht plaats tussen de directie en de RvC enerzijds en de gemeente Rotterdam anderzijds.

In de aandeelhouderscommissie worden de wethouders bijgestaan door enkele ambtenaren van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Na overleg worden de voorstellen aan het college van B&W voorgelegd.

4.5 Conclusie

Ik heb in het relaas hierboven uiteengezet hoe de constructie van een structuur vennootschap is vormgegeven en de AVR als overheids-NV ontrafeld. Ook heb ik ter verduidelijking de verschillende onderdelen van de Holding AVR beschreven en wat hun taken zijn. Zodoende is het volledigheidshalve duidelijk welke onderdelen welke taken uitvoeren. Daarmee is te achterhalen welke

onderdeel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de verschillende publieke belangen. Op deze publieke belangen stuurt de gemeente Rotterdam.

Verder heb ik ook het structuur van de de overheid-NV neergeschreven en wat de taken zijn van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen. De Raad van Commissarissen is in principe een eerste toezichthouder, waar de gemeente op af kan gaan voor wat betreft realisering van haar publieke belangen. De gemeente heeft daarnaast een set van criteria, in de vorm van de motie Becqué, waarmee zij de realisering van de door haar gestelde doelen kan beoordelen. Hier moet wel opgemerkt worden dat deze motie voor de drie grote "Rotterdamse" NV's is opgemaakt. Zij is dus niet op maat toegesneden op de AVR.

Middels de aandeelhouderscommissie is zijn de wethouders goed in staat om de doelstellingen die de gemeente heeft in de AVR te beoordelen. De wethouders zijn ook in staat om indien nodig de Raad van Bestuur tijdig bij te sturen.

In het volgend hoofdstuk zal ik overgaan tot het in het vooruitzicht gestelde analyse van de governance functies in de huidige relatie tussen de gemeente en de AVR. Zowel sterke als zwakke punten in deze relatie kunnen tot conclusies en aanbevelingen leiden die nuttig kunnen zijn in de toekomstige borging van de publieke belangen. Daarmee komen we dus tot een beantwoording van de derde en aansluitend de vierde deelvraag

5. Analyse van de Governance functies

5.1 Inleiding

In hoofdstuk twee is aangegeven dat het op afstand plaatsen van een taakuitvoerende organisatie en het gebruik van zelfstandige bestuursorganen (zbo) geen afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van de minister voor de realisatie van de gestelde politieke doelstellingen.

Daarover leggen zij verantwoording af aan de Staten-Generaal. 'Dit geldt ook wanneer de taakuitvoering in handen is van een op afstand geplaatste organisatie en dus buiten de rijksoverheid ligt. Teneinde de verantwoordelijkheid te kunnen dragen zal een minister toezicht moeten houden op de taakuitvoering door de organisatie en de besteding van publieke middelen en daartoe de nodige bevoegdheden moeten hebben verkregen' (Algemene Rekenkamer, 1998:8). Daarnaast dient de minister duidelijkheid te verkrijgen op welke wijze de taakuitvoerende organisatie invulling heeft gegeven aan de verdeling van taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden (DAR, 1996).

In hoofdstuk twee is een theoretisch kader aangereikt, de government governance theorie. Hierin wordt aangegeven dat de zekerheid omtrent de waarborging van de realisatie van de gestelde doelstellingen verkregen kan worden, wanneer inzicht bestaat in en verslag gedaan wordt van de wijze waarop een organisatie invulling heeft gegeven aan de functieketen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Tevens is aangegeven dat deze theorie de samenhang tussen de functies kan blootleggen, waardoor eventuele inconsistenties opgespoord kunnen worden.

In hoofdstuk drie is ingegaan op de gedefinieerde publieke belangen en hoe de gemeente deze in de toekomst bij een verdere verzelfstandiging tracht te borgen. Ook is het element toezicht uiteengezet, zoals dit vanuit de overheid en de gemeente is vormgegeven. Vervolgens is er in hoofdstuk 4 een beschrijving gegeven van de belangrijkste taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden van verschillende actoren binnen de gemeente Rotterdam en de AVR. Hiermee is inzicht verschaft hoe (qua opzet) invulling is gegeven aan de verdeling van taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden. Maar welk beeld ontstaat bij de projectie van de aangereikte theorie op de organisatie? Met andere woorden, welk beeld ontstaat van de huidige relatie tussen de gemeente Rotterdam en AVR wanneer deze geanalyseerd wordt aan de hand van de government governance theorie? Eventuele mankementen ten aanzien van de behartiging van de publieke belangen dienen voor de privatisering te worden opgelost. Daarmee beantwoorden we de tweede deelvraag of de publieke belangen bij een verdere verzelfstandiging in het geding komen.

De beantwoording van de eerste deelvraag, voor wat de theorie betreft en welke betekenis deze heeft bij een verzelfstandiging, heeft in hoofdstuk 2 plaats gevonden. De concrete toepassing en wat deze in de praktijk inhoudt in de relatie tussen de gemeente Rotterdam en AVR vindt in dit hoofdstuk plaats. In de volgende paragrafen worden de governance-functies één voor één behandeld. Uiteindelijk zal dit leiden tot een conclusie, waarin de beantwoording plaatsvindt van zowel de derde (Komen deze publieke belangen in het geding bij een verzelfstandiging?) als de vierde onderzoeksvraag (Welke

toezicht-/waarborgingsstructuren dienen er gehanteerd te worden voor een eventuele verzelfstandiging van AVR?)

5.2 Uitwerking van het analyse-instrument volgens de handleiding

Bij het gebruik van de government governance theorie als analyse-model worden de beleidsdoelstellingen als gegeven beschouwd. Verder geldt als uitgangspunt de politieke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor het realiseren van deze doelstellingen. Het gaat hierbij om vraagstukken als:

- Beschikt de bewindspersoon over voldoende bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheden voor het beleid waar te maken?
- Is er een optimale taakverdeling tussen de uitvoerende actoren?

De sturende rol van de bewindspersoon is het uitgangspunt en vervolgens wordt bezien of de governance vanuit zijn optiek zo optimaal mogelijk is ingericht. De vorm van aansturing kent overigens een aantal varianten. Uitvoering kan bijvoorbeeld plaatsvinden op basis van uitvoeringsregelingen, convenanten, managementcontracten en andere vormen van overeenkomsten. Hierbij zijn zaken als een heldere taakomschrijving, bekostigingsstructuur en openbaarheid van belang. Bij de bevoegdheden kan een rangorde worden aangebracht. Het vaststellen van beleidsregels door de minister weegt bijvoorbeeld zwaarder dan (achteraf) goedkeuren van de door uitvoeringsorganen opgestelde regelgeving (Timmers, 2000:20).

De analyse start met een algemeen gedeelte waarin het beleidsterrein wordt beschreven. Daarna volgt de analyse van de governance-cyclus. Deze analyse is gericht op de formele structuur van de beleidssector, zoals deze in wet- en regelgeving is vastgelegd.

In praktijk blijken bij decentrale uitvoering twee aspecten van de cyclus speciale aandacht te behoeven: sturen en toezicht houden.

We kunnen stellen dat met een governance-analyse top-down wordt gekeken naar een beleidsterrein met als startpunt de beleidsdoelstellingen. De toepassing van het government governance-model leidt tot conclusies over de mate waarin de vier deelprocessen van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden in hun samenhang kunnen functioneren dan wel schakels missen (de witte vlekken). Deze zwakke prikkels dienen vervolgens te worden gerepareerd. Middels een set van vragen op de onderdelen algemene kennis van het beleidsterrein, sturen, beheersen, verantwoorden en toezichthouden dienen we te achterhalen in hoeverre de bewindspersoon in control is en of de governance van het beleidsterrein verbetering behoeft. Ik zal hieronder de elementen nader omschrijven en het meer in termen van governance plaatsen. Hierbij zal ik gebruik maken van de nadere uitwerking van Timmers (Timmers, 2000:26).

5.2.1 Toetspunten voor een governance-analyse

I. Algemene kennis van het beleidsterrein

Bij de analyse zal het te onderzoeken beleidsterrein duidelijk moeten worden afgebakend in termen van doelstellingen, instrumenten en doelgroepen. Deze vormen tezamen de algemene kennis van het beleidsterrein. Enkele aandachtspunten hierbij zijn:

- De te bereiken doelstellingen;
- Afbakening van de ministeriële/politieke verantwoordelijkheid;
- De actoren binnen het beleidsveld.

II. Bij het onderdeel sturen gaat het om de vraag hoe de processen van sturing met de daarbij behorende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn gestructureerd, met het oog op de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Deze dient vanuit de governance-optiek beoordeelt te worden. De samenhang met het beheersen, toezicht houden en verantwoorden is hierbij van belang. Bij deze moet er aandacht zijn voor onder andere:

- Een vertaling van de beleidsdoelstellingen in voldoende operationele termen;
- Zijn in de regeling/wet de bevoegdheden van de overheid betreffende sturing en beheersing en toezicht voldoende uitgewerkt?
- Toekenning van bevoegdheden en instrumenten die passen bij de gekozen verantwoordelijkheidsverdeling.

III. Bij beheersen gaat het om de vraag of de minister voldoende zekerheden heeft dat de beleidsuitvoering de beleidsdoelstellingen realiseert. Monitoring, bewaking efficiënte organisatievormen zijn hierbij de sleutelwoorden. Ook hier is de samenhang met de andere elementen van belang.

Bij deze zijn de aandachtspunten:

- In voldoende operationele termen gestelde eisen (kwantiteit, kwaliteit, tijdigheid, kostprijs en doelgroep) voor:

1. De uitvoering;
2. De interne organisatie en de governance (een interne P&C-cyclus, een kwaliteitsborgingsysteem, een adequate accountantscontrole e.d.);
3. De informatievoorziening over beleid, bedrijfsvoering en financiën

- Wie is op grond van welke informatie verantwoordelijk voor de monitoring van welke aspecten van de taakuitvoering en wie mag op grond van welke informatie op welk moment beslissen of er t.a.v. de taakuitvoering moet worden ingegrepen bij de organisatie.

IV. Het toezicht dient om vast te stellen of de beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd binnen de gegeven randvoorwaarden en met eventueel de mogelijkheden tot bijsturing. Vastgesteld moet worden of de beleidsvoerder voldoende toezicht uitoefent en zich daarover

verantwoordt. Over het toezicht zal verantwoording moeten worden afgelegd. Ook hier is de samenhang tussen de verschillende elementen van belang.

De analyse hierbij dient zich te richten op o.a. de volgende punten:

- De formele regeling van het toezicht op de uitvoering;
- Afspraken over afstemming tussen toezicht, sturing en beheersing en uitvoering;
- Afstemmen van de resultaten van toezicht tussen de verschillende toezichthouders;
- Concrete toezichtproducten/verantwoordingsinformatie (met daarbij aandacht voor periodiciteit, tijdigheid en kwaliteit).

V. Het onderdeel verantwoorden betreft de vraag of deze op alle niveau's voldoende informatie geeft over de realisatie van de doelstellingen, de wijze van sturing en beheersen.

De volgende punten zijn hierbij van belang:

- Heldere eisen met betrekking tot de jaarlijkse verantwoording door de uitvoeringsorganisatie aan de bewindspersoon over de taakuitvoering en de bedrijfsvoering;
- Het verkrijgen van de gewenste assurance ten aanzien van de verantwoording;
- Duidelijkheid t.a.v. de betrouwbaarheidseisen betreffende de verschillende onderdelen van deze verantwoording;
- Aansluiting van de verantwoordingsplicht bij de taken-, verantwoordelijkheden- en bevoegdhedenverdeling tussen de bewindspersoon en overige actoren in het beleidsveld.

Middels een specifiek op te stellen vragenlijst (zie bijlage 3) is het mogelijk geweest de verschillende governance elementen te toetsen. Vervolgens kan via onderstaand normenkader een score aan de verschillende elementen ten aanzien van de doelstellingen worden gegeven. Op basis hiervan kunnen we conclusies trekken t.a.v. de government governance-elementen en aanbevelingen doen.

5.2.2 Normenkader

Om tot een goede beoordeling te komen van de door mij gestelde vragen wil ik verder ingaan op de normering van de antwoorden uit vraaggelbesprekken en interviews en de door mij uitgevoerde studies (zie hiervoor onder andere bijlage 3). Deze normeringen dienen te cumuleren in een oordeel over de algemene normen en de vier governance-aspecten.

Algemene normen:

- Het is helder (geregeld), welke actoren binnen de gemeente verantwoordelijk zijn voor de sturing en beheersing van, verantwoording door en het toezicht op de AVR;
- De verantwoordelijke actor dient te kunnen beargumenteren waarom de bestuurlijke zeggenschap van de gemeente in de AVR van belang is (ofwel, het doel).

Indien niet wordt voldaan aan de normen:

- Oordeel over noodzaak van de zeggenschap;
- Aanbeveling om zeggenschap te heroverwegen;

- Aanbeveling in de verantwoordelijke actor 'verantwoordelijke' aan te wijzen.

Voor wat de sturingsnormen betreffen dienen in deze studie de volgende punten te worden beoordeeld:

- De gemeente Rotterdam dient in relatie tot het doel van de zeggenschap kritische succesfactoren te kunnen aangeven;
- De kritische succesfactoren zijn zodanig geformuleerd dat zij getoetst kunnen worden (SMART);
- De ksf'en zijn opgelegd aan de AVR ;
- De gemeente Rotterdam dient te kunnen aangeven welke financiële risico's er aan de relatie tussen de gemeente Rotterdam en de AVR zijn verbonden;
- De gemeente Rotterdam heeft afspraken gemaakt met de AVR over de verantwoording, in het bijzonder over de ksf'en en over de risico's.

Indien niet wordt voldaan aan de normen:

- Sturing laat te wensen over;
- Aanbeveling om ksf'en te herformuleren en risico's te inventariseren.

Bij de beheersingsnormen neem ik de volgende punten als meetlat

- De gemeente Rotterdam heeft regels opgesteld om de risico's van de zeggenschap te beheersen;
- De gemeente Rotterdam heeft de AVR aan deze regels gebonden (bijvoorbeeld door convenanten, etc...);
- De gemeente Rotterdam heeft afspraken met de AVR gemaakt over de meting van de ksf'en;
- In geval van gemeentelijke verantwoording in de AVR: de gemeente Rotterdam heeft regels opgesteld om een eventuele verstrengeling van de belangen van de gemeente en van de AVR te voorkomen.

Indien niet wordt voldaan aan de normen:

- De beheersing laat te wensen over;
- Aanbeveling om óf inventarisatie van risico's te maken en/of met de AVR in conclaaf te gaan over afspraken om de risico's te beheersen.

Bij de toezichtsnormen wil ik het volgende beoordelen:

- Binnen de gemeente dient er slechts een toezichts- en verantwoordingsprocedure te zijn;
- De feitelijk gevolgde toezichtsprocedure is van voldoende kwaliteit voor een effectief toezicht (we denken hierbij aan onder meer voldoende doorlooptijden, op tijd zijnde agendering etc.);
- De gemeente Rotterdam toetst de verantwoording van de AVR aan de ksf'en;
- De gemeente Rotterdam vormt aan de hand daarvan een oordeel over de mate waarin de doelen van de bestuurlijke zeggenschap gerealiseerd worden;

- De gemeente Rotterdam vormt een oordeel over de beheersing van de risico's;
- Zo nodig intervenueert de gemeente Rotterdam in de AVR.

Indien niet aan deze normen wordt voldaan moeten we na weging concluderen dat:

- Het toezicht te wensen over laat;
- Bijvoorbeeld aanbeveling om toezicht op de AVR op te nemen in P&C, standaard periodiek op de agenda, actievere opstelling raad/college, opstellen interne toezichts- en verantwoordingsprocedure.

De verantwoordingsnormen die hier worden beoordeeld zijn:

- De gemeente Rotterdam ontvangt een verantwoording van de AVR;
- De gemeente Rotterdam dient met de verantwoording in staat te zijn om de ksf'en en de risicobeheersing te laten toetsten (andersom geformuleerd: de verantwoording moet de juiste gegevens bevatten).

Indien niet voldoen aan norm:

- De verantwoording laat te wensen over;
- Aanbeveling om met de AVR in conclaaf te gaan over afspraken over de kwaliteit van de verantwoording

Aan de hand van interviews, vraaggesprekken, vragenlijsten en documentatiestudie heb ik kunnen achterhalen hoe de gemeente, in haar governance relatie met de AVR, ten aanzien van deze normen scoort. Hieronder volgt de uiteenzetting.

5.3 Algemeen

De gemeente Rotterdam heeft goed kunnen aangeven waarom zij nog deelnemen in AVR. Vooral bij de integratie van de Roteb-onderdelen zijn er publieke belangen gemoeid. Deze dienen nog wel beter geborgd te worden in de huidige relatie tussen de gemeente en AVR, alvorens aanzetten kunnen worden gedaan richting een verdere verzelfstandiging.

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur en daarmee ook de beëindiging van de dubbele functie van wethouder en commissaris verenigt in één persoon is er een veel duidelijker scheiding gekomen tussen de governance-functies. Hiermee is veel helderder gemaakt wie waar verantwoordelijk voor is. De wethouders van Sluis en Janssens dragen binnen het college van B&W specifieke bestuurlijke verantwoording voor de AVR. Zij maken ook beide deel uit het aandeelhouderscommissie, welke als voorportaal van besluitvorming fungeert. Ook kan men duidelijk aangeven dat de bestuursdienst ambtelijk eindverantwoordelijk is.

5.4 Sturen

5.4.1 Definitie

In hoofdstuk twee is 'sturen' gedefinieerd als het 'feitelijk tot uitvoer brengen van het gekozen en vastgesteld beleid'. Daarnaast is aangegeven dat sturen een onderdeel is van het begrip 'besturen', dat gedefinieerd is als "het bindend beslissen over de wijze van en het richting geven aan het handelen van bestuursfunctionarissen (intern) en aan het handelen van de burger (extern)". Met andere woorden, besturen en ook bestuur is bepaling van beleid, terwijl sturen en sturing duidt op de feitelijke uitvoering van dat beleid.

Echter, de DAR definieert in haar government governance theorie het begrip 'sturen' als 'het richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, ondermeer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen' (DAR, 1996:8). Uit deze definitie blijkt dat de DAR het begrip 'sturen' ziet als het creëren en het vaststellen van voorwaarden voor de uitvoering. Immers, er wordt gesproken over 'het richting geven aan', ondermeer door 'de inrichting van de organisatie' en 'het vormgeven van processen'.

Als bovenstaande definities met elkaar vergeleken worden, kan geconcludeerd worden dat waar Van Braam spreekt over 'besturen', de DAR het begrip 'sturen' gebruikt. Nu is al eerder aangegeven dat de termen sturen en besturen onverbreekelijk met elkaar verbonden zijn, dus is het gebruik van verschillende definities niet verwonderlijk. Maar blijkbaar wordt de functie sturen binnen de government governance theorie gedefinieerd met datgene wat door Van Braam gedefinieerd is als het begrip 'besturen'. Dit betekent dat er nu geen eenduidige definitie bestaat van de eerste governance-functie. Toch is het voor de analyse van de government governance theorie op de relatie tussen de gemeente Rotterdam en de AVR van belang dat die eenduidigheid wel bestaat.

De DAR onderscheidt binnen de government governance theorie de functies sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Aangenomen wordt dat waar de DAR de functie sturen gebruikt, eigenlijk besturen wordt bedoeld. In hoofdstuk twee stuurde ik, ten aanzien van de begrippen sturen en besturen in deze scriptie, aan op het gebruik van de definities van Van Braam. Daarom zal binnen de context van de government governance theorie het begrip sturen, evenals het begrip besturen, gedefinieerd worden als 'het bindend beslissen over de wijze van en het richting geven aan het handelen van bestuursfunctionarissen (intern) en aan het handelen van de burger (extern)'. Overigens kan het begrip 'bestuur' volgens Van Braam (1988:9) betekenen: de 'activiteit van besturing', een 'college van besturende actoren' of het 'geheel van personen, instellingen, organisaties, activiteiten en procedures van (staats)besturing'. Evenals in het boek van Van Braam kan in deze scriptie het begrip in elk der drie genoemde betekenissen voorkomen.

5.4.2 Analyse ten aanzien van de functie sturen

Volgens opgave (zie hiervoor bijlage 3) van de Bestuurdienst zijn de doelstellingen van de gemeente Rotterdam in de deelneming AVR: Het onderbrengen van risico-investeringen in een aparte NV en het uitvoeren van de verplichting uit de Wet Milieubeheer, om voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval zorg te dragen zijn. Zij is goed in staat gebleken deze doelen te concretiseren. Deze doelstellingen zijn verder ook goed in documenten neergezet. Ook wordt goed aangegeven wie

verantwoordelijk is voor het reilen en zeilen van de AVR. De sturingsmogelijkheden zijn daarbij groot, gezien het feit dat de gemeente voor 100% eigenaar is van de AVR. Verder worden bij de integratie van Roteb-onderdelen in de Holding AVR nog de volgende publieke belangen genoemd:

- goede en efficiënte afvalverwerking;
- zorg voor een schone buitenruimte;
- belangen Roteb-personeel;
- werkgelegenheidsbelangen;
- het behalen van praktische voordelen door integratie.

Deze doelstellingen zijn door de gemeente aan de AVR kenbaar gemaakt via de aandeelhoudersvergadering (feitelijk het college van B&W) en andere regulier overleg (aandeelhouderscommissie, waaraan de directie en de RvC deelneemt).

Met de informatie die de gemeente ontvangt van de AVR is zij goed in staat om te bepalen in welke mate de doelstellingen van de AVR gerealiseerd worden. Hiervoor zijn dan ook afspraken gemaakt aan de hand van prestatiecontracten en de monitor groei. Voort is het zo dat AVR een informatieplicht heeft op basis van hetgeen in de statuten staat.

In de motie Becqué (deze spreekt over kritische succesfactoren), welke in een raadsdocument zijn neergelegd, zijn toetsingscriteria gesteld. Aan de hand van deze ksf'en probeert men te bepalen of de doelstellingen zijn behaald.

Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat ze voor de drie grote NV's (Eneco, WBE en AVR) werden opgesteld. Dit betekent dat ze dus niet specifiek zijn gemaakt voor de AVR. Voorbeelden zijn de tariefstelling, kostenbesparingen, milieubeleid en de kwaliteit van het product. Bij de behandeling van het AVR-jaarverslag 2000 door de Bestuursdienst bleek dat een aantal criteria niet op de Holding AVR NV toegepast kunnen worden. Het ging om de relatie core-business en andere activiteiten (het AVR voert alleen kernactiviteiten uit) als de kwaliteit van het product en klachtenafhandeling (er is geen sprake van direct contact met de burger en van gebonden klanten).

Hierbij kan worden geconstateerd dat een aantal bij de overgang van de Roteb-onderdelen genoemde publieke belangen niet zijn vertaald in de criteria van de motie Becqué (werkgelegenheidsbelangen, goede en efficiënte afvalverwerking).

De aanwezigheid van niet toepasbare en onvolledige criteria kan worden verklaard uit het feit dat de criteria zonder onderscheid voor de drie grote nuts-nv's zijn geformuleerd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de formulering van criteria meer specifiek op het AVR gericht had moeten zijn.

Ook valt vast te stellen dat van de geformuleerde criteria, er twee niet meetbaar zijn gemaakt. Het gaat om de criteria kostenbesparingen en de voortgang van het investeringsprogramma.

Op basis van deze bevindingen valt te concluderen dat de sturing matig is.

Wat we hieruit voorts kunnen concluderen is dat bij een verzelfstandiging deze publieke belangen en het behalen daarvan niet goed gemeten kunnen worden. Bij het verder verzelfstandigen van de AVR

dient hier vooraf zorg voor te worden gedragen. Hiermee beantwoorden we dus in feite de tweede deelvraag.

5.5 Beheersen

5.5.1 Definitie

Binnen deze scriptie is beheersen gedefinieerd als 'to contain' 'het binnen bepaalde grenzen houden' oftewel, 'het voorkomen van overschrijdingen'. 'Beheersingssystemen' zijn in deze scriptie gedefinieerd als een set van maatregelen die door het management van een organisatie wordt geëffectueerd. Deze systemen zijn gericht op het verkrijgen van redelijke zekerheid over het bereiken van de volgende doelstellingen: de betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging; de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsprocessen en de naleving van relevante wet- en regelgeving. Beheersingssystemen hebben dan ook o.a. het doel de bedrijfsprocessen te beheersen en te ondersteunen; de activa veilig te stellen; regelgeving na te leven en tot betrouwbare en adequate interne en externe informatie te komen. De beheersing wordt als effectief beschouwd wanneer redelijke zekerheid bestaat, dat:

- de organisatiedoelstellingen worden bereikt;
- de externe financiële informatie betrouwbaar is;
- de van toepassing zijnde wet- en regelgeving worden nageleefd.

De DAR definieert in haar government governance theorie 'beheersen' als 'het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures (het beheersingssysteem) waarmee gewaarborgd wordt dat de organisatie blijvend de juiste richting op gaat'. Oftewel, ook de DAR definieert beheersen min of meer als het opzetten van een set van maatregelen en procedures, die waarborgt dat de organisatie binnen de gestelde kaders blijft en dat overschrijdingen voorkomen worden ('to contain').

Het begrip 'beheer' wordt door Van Braam (Van Braam, 1988:136) gedefinieerd als:

- 'uitvoerend bestuur', respectievelijk sturing (= feitelijk tot uitvoer brengen van gekozen en vastgesteld beleid), beleidsimplementatie;
- bewindvoering over zaken, in het bijzonder over materiële, financiële en personele sturingsmiddelen' (bij voorbeeld financieel beheer, personeelsbeheer; huishoudelijk beheer);
- 'bedrijfs- of dienstleiding' (bijvoorbeeld het 'beheer' van een gemeentelijk dienst).

Volgens Michels zou het echter 'niet nuttig en zelfs riskant zijn in de wet een uitputtende opsomming van beheersactiviteiten trachten op te noemen. Het legaliteitsbeginsel vereist dit ook niet. Bij beheer gaat het immers niet om het eenzijdig opleggen van verplichtingen. Het gaat bij beheer om het

scheppen van een organisatorisch kader waarbinnen het gezag optimaal kan worden uitgeoefend (Michels, 1997:140). 'In concreto gaat het dan om zaken als administratieve en interne organisatie, het personeelsbeleid, materieel, middelen, informatie/automatisering/verbindingen en financiën' (Elzinga, 1995:239). In deze uiteenzetting komt zowel 'uitvoerend bestuur', 'bewindvoering over zaken' en 'bedrijfs- of dienstleiding' uit de definitie van Van Braam terug.

5.5.2 Analyse ten aanzien van het beheer

Om de financiële risico's van de deelneming in de AVR te beheersen beoordeelt de Bestuursdienst de jaarrekening. Milieu-incidenten kunnen, zoals in het verleden is gebleken, leiden tot een proces-verbaal opgesteld door de DCMR. Om dergelijke milieu-incidenten te voorkomen heeft de AVR een zogenaamde 'compliance programma' opgestart, waarin procedures en preventieve maatregelen worden geïntroduceerd. De commissie Economie, Haven en Milieu wordt op de hoogte gehouden van de voortgang. Daarnaast wordt de gemeente via het milieujaarverslag van de AVR uitgebreid over milieu-incidenten geïnformeerd.

Daar de AVR voor 100% eigendom van de gemeente is, vindt de aandeelhoudervergadering (AvA) tijdens Collegevergaderingen plaats. Tijdens de AvA kunnen nog twee andere commissarissen aanwezig zijn, die tijdens de AvA de RvC vertegenwoordigen. Er bestaat echter een (niet op schrift gestelde) afspraak dat 'commissarissen zich terughoudend opstellen (alleen toelichten en vragen beantwoorden)'.

In het verleden, toen nog een (president-)commissaris vanuit de gemeente Rotterdam bij de AVR werd benoemd, kwam het voor dat de wethouder van Financiën tijdens de AvA aan tafel zat met zijn collega-wethouder, die president-commissaris was bij de AVR. Deze belangenverstrengeling (de commissaris dient immers de belangen van de vennootschap voor te staan) is destijds door de Rekenkamer Rotterdam als vergaand ongewenst getypeerd. President-commissarissen hadden nog wel eens de neiging inzetten van de wethouder van Financiën af te zwakken. Een ander voorbeeld van belangenverstrengeling is dat de wethouder van Buitenruimte en Milieu naast haar commissariaat bij de AVR ook vice-voorzitter was van de DCMR, welke o.a. belast is met het toezicht op milieu. Hier schuilt dus een groot belangenconflict danwel belangenverstrengeling.

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur en daarmee het niet meer leveren van een commissaris door de gemeente aan een structuurvennootschap, behoren deze problemen tot de verleden tijd.

Hierdoor kan geconcludeerd worden dat het beheer voldoende is.

5.6 Toezicht

5.6.1 Definitie

Van Braam definieert 'toezicht houden' als 'het zorgdragen voor het feit dat de werkzaamheden en activiteiten worden uitgevoerd volgens het geheel van voorschriften, aanwijzingen, regels en

procedures waaraan de taakuitvoering zich heeft te houden' (Van Braam, 1988:137). Hiertoe dient de toezichthouder (verantwoordings-)informatie te verzamelen. Op basis van die informatie kan de toezichthouder zich een oordeel vormen over de mate waarin de werkzaamheden en activiteiten zijn uitgevoerd volgens het geheel van voorschriften, aanwijzingen, regels en procedures. Oftewel het zich vormen van een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen is voldaan. Tenslotte kan de toezichthouder naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel bijsturen. 'Om risico's van bijvoorbeeld onjuiste verantwoordingsinformatie, niet-adequate investeringen, misbruik en oneigenlijk gebruik, fraude en belangenverstrengeling te voorkomen, dient toezicht duidelijk als een afzonderlijke, onafhankelijke functie onderscheiden te kunnen worden. Dat houdt in dat de toezichthoudende functie altijd gescheiden moet blijven van andere functies als beleid, regelgeving, uitvoering en advies. Dit betekent overigens niet dat de toezichthouder altijd organisatorisch moet zijn afgezonderd. Wel dienen er waarborgen voor een onafhankelijk functioneren van de toezichthouder te zijn' (Algemene Rekenkamer, maart 1998:11)

De DAR definieert toezicht houden als 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren' (DAR, 1998:22). Duidelijk is dat hier overeenstemming is tussen de beide gegeven definities. In vervolg zal de definitie van Van Braam gehanteerd worden, aangevuld met de vereiste van de Rekenkamer dat toezicht duidelijk als afzonderlijke, onafhankelijke functie moet zijn onderscheiden (functiescheiding).

5.6.2 Analyse ten aanzien van de functie toezicht houden

Zoals eerder aangegeven volgt de gemeente naar aanleiding van een aantal milieu-incidenten het compliance programma van de Holding AVR nauwgezet. Ook is er vanuit de gemeente veel aandacht voor de groeistrategie van de Holding AVR. Mede om de strategische ontwikkelingen (o.a. overnames) rondom de Holding AVR te kunnen volgen is door de gemeente de aandeelhouderscommissie opgericht, die regelmatig geïnformeerd wordt over de voortgang van de strategie. Om de voortgang van de strategie te monitoren is door Holding AVR een aantal financiële peilpunten (zoals rentabiliteit en solvabiliteit) opgesteld.

Voorts worden de AVR-jaarverslagen door de Bestuursdienst getoetst. Deze worden systematisch beoordeeld aan de hand van de eerdergenoemde criteria uit de motie Becqué (voorzover dat kan).

Buiten de gemeente om zijn er ook andere toezichtorganen. Te weten DCMR Milieudienst Rijnmond, welke toezicht houdt op de voorwaarden die gekoppeld zijn aan de milieuvergunningen en de RvC. Deze laatste is te typeren als een toezichtorgaan buiten de gemeente om. Zij heeft wel zitting en brengt verslag uit in de aandeelhouderscommissie. De gemeente kan deze organen niet aansturen, daar deze een aparte verantwoordelijkheid hebben.

Via de aandeelhouderscommissie houdt de gemeente onder ander toezicht op de dagelijkse bedrijfsvoering van de AVR. Bevindingen hieruit worden doorvertaald naar het college van B&W. Ook informeert desbetreffende wethouder de raad mondeling danwel schriftelijk over de bevindingen.

Echter, een instrument (behoudens de vertrouwensregel) heeft de raad niet om hierin te sturen danwel te sanctioneren.

We kunnen hier vaststellen dat de activiteiten van de AVR worden beoordeeld door de gemeente en dat de gemeente zonodig ingrijpt. Een echt op de maat toegesneden beoordelingskader ontbreekt echter. Door dit laatste kan worden geconcludeerd dat het toezicht matig is.

5.7 Verantwoorden

5.7.1 Definitie

Zich verantwoorden wordt gedefinieerd als 'het geven van rekenschap van de (terzake) genomen beslissingen en uitgevoerde handelingen. Wanneer de verantwoording door hoger gezag wordt aanvaard en goedgekeurd, is de 'beheerder' daarmee 'gedechargeerd' (ontlast van verdere verantwoordelijkheid)' (Van Braam, 1988:556). Bemelmans-Videc (1997:103) voegt hier nog iets aan toe: 'Om te weten wie er een plicht tot verantwoording heeft, is helderheid nodig ten aanzien van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden die daarmee verbonden zijn;

- bevoegdheid impliceert het recht tot handelen;
- verantwoordelijkheid is de plicht tot het uitvoeren van de toegewezen taak en het daarmee tot gelding brengen van de met de taken verbonden bevoegdheden;
- verantwoordingsplicht is de verplichting jegens een hogere autoriteit tot een adequate uitvoering van de toegewezen taken en bevoegdheden'.

De DAR definieert 'zich verantwoorden' in brede zin als: 'het aan hoger gezag verstrekken van informatie ten aanzien van de behaalde resultaten en de manier waarop deze resultaten tot stand zijn gebracht, gericht op het verkrijgen van decharge voor het gevoerde beleid en beheer' (DAR, 1998:16). Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de gehanteerde definities van de functie verantwoorden eenduidig zijn. In vervolg zal de definitie van Van Braam gehanteerd worden.

5.7.2 Analyse ten aanzien van de functie verantwoorden

Ondanks dat AVR op afstand van de gemeente functioneert, blijft het college van B&W eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke taak, evenals het beheer en de besteding van de daarmee gemoeide publieke middelen. Daarover legt zij verantwoording af aan de gemeenteraad. De gemeente wordt over de activiteiten van de AVR geïnformeerd via een jaarverslag. Voorts informeert een van beide verantwoordelijke wethouders de raad en raadscommissies mondeling, danwel schriftelijk over al dan niet gerezen vragen. Daar de aandeelhoudersvergadering plaatsvindt tijdens de vergadering van het college van B&W is hier de verantwoording direct. Via het aandeelhouderscommissie, waarin de beide verantwoordelijke wethouders zitting nemen, wordt het college van B&W ook geïnformeerd.

Het strategisch plan van de AVR komt alleen ter beoordeling van het college van B&W. De gemeenteraad krijgt deze sinds de invoering van het duale stelsel niet meer onder ogen. Het wordt daarnaast aangeboden aan de griffier.

De jaarrekening van de AVR wordt evenals het milieu-jaarverslag alleen behandeld door het college van B&W en de aandeelhouderscommissie van de AVR. Ook hier geldt dat de gemeenteraad deze niet meer onder ogen krijgt sinds het dualistisch stelsel.

De begroting van de AVR en de jaarrekeningen worden wel aan de verantwoordelijke ambtelijke dienst (Bestuursdienst) gezonden ter beoordeling. Dit mede ter ondersteuning van de desbetreffende wethouders.

Voorts wordt de jaarrekening ook in een toetsrapport behandeld.

De verantwoordingen van de Holding AVR (jaarverslagen en –rekeningen) geven voldoende inzicht in de realisatie van de doelen van de gemeente en het bereiken van de voor Holding AVR relevante doelstellingen. Ook bieden zij voldoende inzicht in de financiële risico's. Op basis hiervan is de verantwoording voldoende.

5.8 Conclusie

In voorgaande paragrafen is aandacht besteed aan een beschrijving en analyse van de verdeling van governance-functies in de relatie tussen de gemeente Rotterdam en de AVR aan de hand van de government governance theorie. Het gaat binnen de government governance theorie om het feit, inzicht te krijgen in de wijze waarop een organisatie invulling heeft gegeven aan de vier governance-functies sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. De theorie functioneert daarbij als een managementinstrument, waarmee de relaties en processen tussen twee organisaties in kaart gebracht kunnen worden vanuit de invalshoek 'doelrealisatie'. Als een organisatie binnen een bepaald beleidsveld een analyse maakt van de vier functies, kunnen lacunes (ofwel inconsistenties) opgespoord worden in relaties tussen actoren, taken en bevoegdheden, waardoor verantwoordelijkheden niet gedragen kunnen worden. In de tweede plaats leidt deze analyse, tot de noodzakelijke transparantie: de organisatie verantwoordt zich over de wijze waarop zij tracht haar beleidsdoelstellingen te bereiken.

Nu is het de vraag of bij de analyse ook inconsistenties binnen de governance-relatie tussen de gemeente en de AVR zijn gevonden. Inconsistentie (leemtes, danwel witte vlekken) bestaat, wanneer in het licht van de government governance theorie de verschillende governance-functies met zichzelf en/of onderling strijdig zijn. In bovenstaande kunnen we lering trekken ter beantwoording van de tweede (komen de publieke belangen in het geding) en vierde deelvraag (welke toezicht-, waarborgingsstructuren dienen gehanteerd te worden). Als we de vraag stellen, die in principe aan de analyse ten grondslag ligt: "Welke inconsistenties worden bij de analyse aangetroffen?" kan uit de toepassing van de theorie op de praktijk het volgende geconcludeerd worden:

Sturen

Ik beoordeelde het sturen als matig. Ik kwam tot deze conclusie vanwege de niet op maat gesneden kritische succesfactoren ter beoordeling van de gestelde doelen (lees: publieke belangen). Wel was de gemeente duidelijk in staat om de publieke belangen goed aan te geven. Ook zijn deze doelstellingen goed neergezet in documenten. Voorts zijn de verantwoordelijkheden goed en duidelijk tussen de actoren toebedeeld. Voor wat betreft de sturingsmogelijkheden moeten we concluderen dat deze voor de gemeente maximaal is, daar zij vooralsnog voor 100% eigenaar is. Echter, voor goede onderbouwing van het al dan niet behalen van deze publieke belangen is de motie Becqué niet toereikend in haar ruwe vorm. Deze kritische succesfactoren dienen derhalve specifiek voor de AVR gemaakt te worden. Dit mede juist om na de privatisering beter toezicht te kunnen houden op het al dan niet nakomen van de gemaakte afspraken. Daarop verder bordurend wil ik concluderen dat de gemeente goed in staat lijkt de doelstellingen te benoemen die ook na de privatisering blijven bestaan (zie hiervoor ook de duidelijke uiteenzetting van de publieke belangen in hoofdstuk drie). Zij dient wel een duidelijk normenkader te formuleren die de realisatie van de doelstellingen kan beoordelen.

Derhalve kenmerkte ik de sturing als matig.

Beheersen

Ten aanzien van beheer kunnen we concluderen dat de gemeente voortvarend is omgegaan met de lessen uit het verleden. Door middel van de compliance programma is de AVR in staat milieu-incidenten te voorkomen, welke tot sancties kunnen ressorteren vanuit DCMR. De commissie voor Economie, Haven en Milieu volgt dit programma nauwlettend. Verder is het mogelijk om aan de hand van de beoordeling van de Bestuursdienst van de jaarrekening en milieuverslag de financiële risico's te beoordelen en te beheersen.

Ook is o.a. door middel van het stopzetten van het leveren van commissarissen uit haar midden, de belangenverstrengeling tussen de gemeente en de AVR voorbij. Dit zijn verplichtingen die voortkomen uit de veranderde wetgeving omtrent structuurvennootschappen en de dualisering van het gemeentebestuur. Weliswaar kunnen er nog commissarissen bij de AvA aanwezig zijn, maar zij stellen zich terughoudend op. Dit alles leidt ertoe dat het element beheersen als voldoende wordt beoordeeld.

Toezicht

Om de ontwikkelingen rondom de AVR te volgen heeft de gemeente een aandeelhoudercommissie ingesteld die het de direct verantwoordelijke wethouders mogelijk maakt om de ontwikkelingen op de voet te volgen. Door direct toe te kunnen zien op de ontwikkelingen is de gemeente Rotterdam goed in staat om de situatie te beoordelen. Daarnaast is er ook een duidelijk toezicht door de gemeente op de diverse verslagen via de beoordelingen van de Bestuursdienst. We dienen wel in ogenschouw te nemen dat deze verslagen aan de hand van de kritische succesfactoren van Becqué worden beoordeeld. Deze zijn niet specifiek voor de AVR gemaakt. De gemeente dient deze dan ook toe te snijden op de AVR. Dit betekent dat het element toezicht houden niet als voldoende mag worden beschouwd. Deze conclusie (inclusief de conclusie omtrent sturing) tezamen met de eerdere

beantwoording van de derde deelvraag houdt in dat de publieke belangen naar de toekomst nog niet volledig geborgd zijn.

Verantwoorden

Ten aanzien van verantwoording zijn er duidelijke afspraken over wat, hoe en wanneer aan te leveren. Ook omdat er een één op één relatie tussen de gemeente en de AVR bestaat pakt dit goed uit. Middels deze verantwoording acht de gemeente zich in staat om de ksf'en en risicobeheersing te toetsen.

Aan de hand van de voorgaande analyse en bovenstaande conclusies kunnen we de volgende beweringen stellen. Ten eerste is door toepassing van de government governance theorie inzicht verkregen in de wijze waarop de gemeente Rotterdam invulling heeft gegeven aan de vier governance-functies sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden in haar relatie tot de AVR. Ten tweede zijn door analyse van de vier governance-functies inderdaad inconsistenties opgespoord in relaties tussen actoren, taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden binnen diezelfde relatie. Deze kunnen aanleiding zijn tot mismanagement, onduidelijkheden in taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden en falend toezicht. Dit heeft dan weer tot gevolg dat onvoldoende wordt geborgd, dat de gestelde politieke beleidsdoelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd worden. Deze punten nopen tot alertheid bij het proces tot privatisering.

Tenslotte heeft deze analyse inderdaad geleid tot de nodige transparantie: het is duidelijk hoe de zich invulling is gegeven aan de governance elementen.

Nu ik de leemtes in de governance functies heb benoemd, zal ik in het volgend hoofdstuk de deelvragen expliciet beantwoorden. Daar waar een vraag vraagt om een prescriptief oordeel zal ik deze vullen op basis van de leemtes die bestaan in de huidige governance relatie. Bevindingen hieruit strekken tot aanbevelingen die moeten leiden tot een ondervanging van mogelijke leemtes in de toekomst.

6. Conclusies en Aanbevelingen

6.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk heb ik enkele vragen gesteld, die ik hieronder zal beantwoorden. In dit afsluitende hoofdstuk worden de antwoorden op de deelvragen verwoord, waarbij impliciet de centrale vraagstelling beantwoord wordt.

Ook worden op grond van de bevindingen een aantal aanbevelingen gedaan. Tenslotte wordt de relevantie van het hanteren van het government governance analysemodel ter bestudering van de casus uiteengezet.

6.2 Beantwoording van de centrale vraagstelling en de deelvragen

De centrale vraagstelling die in deze scriptie centraal staat is:

Welke publieke belangen spelen er bij de AVR en hoe kunnen deze publieke belangen geborgd blijven bij een verdere verzelfstandiging van de AVR?

De beantwoording van deze centrale vraagstelling is gebeurd door middel van het beantwoorden van de verschillende deelvragen. Hieronder zal ik deze puntsgewijs het revue laten passeren. Ik begin hierbij met de eerste deelvraag, welke een inleiding geeft op de theorie die gebruikt werd om de relatie tussen de gemeente Rotterdam en de AVR te analyseren.

De eerste deelvraag luidt als volgt:

Wat houdt het government governance concept in en welke betekenis heeft dit bij een verzelfstandiging?

De Directie Accountantsdienst Rijksoverheid heeft in 1996 de government governance theorie geïntroduceerd. Centraal hierin staat de gedachte dat een organisatie zich in hoofdlijnen dient te verantwoorden over de wijze waarop en de structuur waarin men tracht beleidsdoelstellingen te bereiken. Hiertoe dient in kaart gebracht te worden hoe de organisatie invulling heeft gegeven aan de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden binnen de organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede de verantwoording die daarover afgelegd wordt ten behoeve van de belanghebbenden.

De government governance theorie vindt haar oorsprong in studierapporten komende vanuit enkele Angelsaksische landen begin jaren negentig. Deze rapporten werden gepubliceerd naar aanleiding van het ontstane wantrouwen ten opzichte van het bestuur van en het financieel toezicht op beursvennootschappen. Tevens werd er gezocht naar een manier om meer zekerheid te kunnen krijgen omtrent de vraag of degenen die de onderneming sturen en beheersen, voldoende

waarborgen opgesteld hadden, zodat de ondernemingsdoelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd werden. Verondersteld werd dat deze zekerheid vergroot kon worden, wanneer inzicht zou bestaan in en verslag gedaan zou worden van de wijze waarop de organisatie invulling heeft gegeven aan de verdeling van de functies sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Tevens werd aangenomen dat deze theorie de samenhang tussen de functies zou kunnen blootleggen, waardoor inzicht verschaft zou worden in welke mate er (in)consistentie bestaat tussen de toegewezen taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden binnen een organisatie.

De toegevoegde waarde van de government governance theorie bij een verzelfstandiging en het in kaart brengen van de functies sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden, is het volgende. In de eerste plaats kan de vraag beantwoord worden of de functies binnen de relatie principaal en agent in voldoende samenhang staan om tot doelrealisatie te kunnen komen. In de tweede plaats draagt deze theorie bij aan het ontstaan van een evenwichtige 'governance' structuur. Als een organisatie een analyse maakt van de vier functies, kunnen inconsistenties opgespoord worden in relaties, waardoor verantwoordelijkheden niet gedragen kunnen worden. Vooral hiermee heeft het een absolute meerwaarde bij verzelfstandigingen. Tenslotte leidt deze theorie, wanneer ze openbaar wordt gemaakt, tot de noodzakelijke transparantie: de (overheids)organisatie verantwoordt zich in hoofdlijnen over de wijze waarop en de structuur waarin men tracht beleidsdoelstellingen te bereiken. Het communiceren met en het verantwoorden aan belanghebbenden, vormt een essentieel onderdeel van een governance-verslag. Waar in het bedrijfsleven de tucht van de markt tot efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen moet leiden, geldt in de publieke sector de eis van openbaarheid en daarmee in feite de tucht van de transparantie als vervangend regulerend mechanisme.

Een belangrijk aandachtspunt van de gemeente Rotterdam bij de privatisering van de AVR is de borging van publieke belangen. Over wat hebben we het dan? Daarmee komen we bij de tweede deelvraag. Deze luidt als volgt:

Welke maatschappelijke/publieke belangen spelen bij de AVR?

In hoofdstuk drie kwamen we tot de beantwoording van deze deelvraag. Welke maatschappelijke belangen spelen er dan bij de AVR en waren in principe de reden voor deelneming in de NV?

Uiteenzetting in hoofdstuk drie leerde ons dat deze vooral voortkwamen uit de Wet Milieubeheer en de ontvlechting van de Roteb. De gemeente heeft de plicht zorg te dragen voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Daarnaast heeft ze in het kader van de ontvlechting van Roteb risico-investeringen ondergebracht in een aparte NV. Voorts werden deze belangen nog met de volgende publieke belangen uitgebreid:

- goede en efficiënte afvalverwerking;
- zorg voor een schone buitenruimte;
- belangen Roteb-personeel;
- werkgelegenheidsbelangen;

- het behalen van praktische voordelen door integratie.

Op deze publieke belangen stuurde de gemeente in principe de AVR.

Met de privatisering van de AVR op komst heeft de gemeente Rotterdam enkele belangen geformuleerd welke van haar intact moeten blijven na de privatisering:

- De AVR biedt belangrijke faciliteiten voor industrie en haven;
- De AVR verwerkt het Rotterdamse huishoudelijk afval;
- De AVR heeft een positief effect op de werkgelegenheid;
- Toekomst van de AVR (Strategie van de AVR).

Ter realisering van deze belangen kunnen weer voorwaarden voor de kandidaat-koper worden opgesteld.

Door deze publieke belangen te definiëren, beantwoordden we direct de wat-vraag zoals die in het rapport “Borgen van Publiek” naar voren kwam. Zoals we aangaven is dit een politieke aangelegenheid. Deze leent zich minder voor een wetenschappelijke uiteenzetting dan de hoe-vraag.

Als we van hieruit de lijn doortrekken is het de vraag of deze publieke belangen in het geding komen bij een verdere verzelfstandiging van de AVR. Op deze vraag heeft de derde deelvraag betrekking .

Komen deze publieke belangen in het geding bij een verdere verzelfstandiging?

Het is van belang dat bij een privatisering bovengenoemde publieke belangen “geleverd” worden, Hiertoe dient de kandidaat-koper zich te committeren aan de voorwaarden die de gemeente Rotterdam stelt aan de potentiële koper. Middels deze committering (in onderstaande regels gevat) hoopt de gemeente de bovenstaande publieke belangen te borgen:

- **De continuïteit van de dienstverlening aan Rotterdam moet verzekerd zijn;**
- De kopende partij moet de samenhang en continuïteit van de activiteiten van de AVR in stand houden;
- Het verlengen van het Sociaal Kader AVR-Bedrijven.

Deze eerste aanzet is goed. In principe worden de publieke belangen hiermee afgedekt. Wat vervolgens dan nog moet blijken, is hoe de gemeente de realisering van deze committering in eenduidige contracten gaat vast leggen en hoe zij hierop gaat toezien. Zij dient hiertoe een normenkader (kritische succesfactoren) op te stellen, waarmee zij de realisering van deze publieke belangen op basis van geformuleerde prestatie-indicatoren kan beoordelen. Analyse van de governance-functies sturen en toezicht houden leerde ons dat de gemeente Rotterdam nog niet een voor de AVR op maat toegesneden normenkader heeft ontwikkeld. De continuïteit van dienstverlening

strekt hier prima ter voorbeeld. Met de Roteb, een gemeentelijke dienst, dient de AVR duidelijke contracten voor de dienstverlening op de stellen. Deze dient ook middels duidelijke prestatie-indicatoren beoordeeld te kunnen worden.

Zij dient hier haast mee te maken. Op basis hiervan kunnen ook de juiste verantwoordingsproducten worden geleverd.

Waar schort het dan aan dat een continue borging van de publieke belangen in het geding kan komen en hoe is dat te verhelpen? Op de uitkomst van de tweede deel van deze vraag richt de vierde deelvraag zich.

Welke toezicht-/waarborgingsstructuren dienen er gehanteerd te worden voor een verdere verzelfstandiging van de AVR?

Ter beantwoording van deze deelvraag heb ik de een government governance analyse uitgevoerd van de huidige relatie tussen de gemeente Rotterdam en de AVR.

De government governance theorie veronderstelt dat door projectering van de governance functies op een (overheids)organiisatie, in kaart gebracht kan worden hoe de organisatie invulling heeft gegeven aan de wijze van sturing, beheersing, het afleggen van verantwoording en de wijze en mate van toezicht. Uit de toepassing van de theorie op de relatie tussen de gemeente Rotterdam en de AVR kan het volgende geconcludeerd worden.

De gemeente Rotterdam heeft duidelijk te kennen gegeven wat haar doelstellingen zijn met de deelneming in de AVR. Deze doelstellingen zijn dan ook bij partijen bekend. Waar het echter aan schort en wat kan leiden tot mismanagement is dat er niet een set van specifieke kritische succesfactoren voor de AVR is opgesteld. Er dient dan ook vaart te worden gemaakt met het opstellen van prestaties-indicatoren, waarop de gemeente Rotterdam kan sturen op de door haar vooraf gestelde voorwaarden danwel publieke belangen. Deze set is ook onontbeerlijk voor een adequate toezicht. Aangezien de AVR wordt geprivatiseerd dient de gemeente Rotterdam duidelijke afspraken met de AVR de maken in de vorm van eenduidige contracten. In deze contracten dienen ook de prestatie-indicatoren te worden opgenomen en te worden genormeerd. Op basis van deze vooraf opgestelde contracten kan de gemeente toezicht houden op de naleving van de afgesproken prestaties.

6.3 Conclusie en aanbevelingen

In dit laatste deel van deze scriptie wil ik tenslotte de centrale vraagstelling beantwoorden en enkele aanbevelingen doen.

De centrale vraagstelling luidt:

Welke publieke belangen spelen er bij de AVR en hoe kunnen deze publieke belangen geborgd blijven bij een verdere verzelfstandiging van de AVR?

6.3.1 Conclusies

De eerste deel van deze vraagstelling is door middel van opgave van de gemeente goed te achterhalen.

De door de gemeente Rotterdam kenbaar gemaakte doelstellingen in de deelneming AVR zijn ieder afzonderlijk als publieke belangen aan te merken. Zoals we konden opmaken hadden deze vooral betrekking op de uitvoering van de verplichtingen voortvloeiend uit de Wet op Milieubeheer. De gemeente heeft de verplichting om zorg te dragen voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Deze zorg wordt vervuld door de Roteb. Door het aangaan van een eenduidige contractuele relatie met de AVR, is het goed mogelijk deze dienstverlening dicht te timmeren.

Daarnaast kenmerkt de gemeente Rotterdam de ontvlechting van de Roteb als een publiek belang. Hiertoe wilde zij risico investeringen onderbrengen in apart NV. Verder wilde zij hiermee een:

- goede en efficiënte afvalverwerking;
- zorg voor een schone buitenruimte;
- belangen van het Roteb-personeel;
- werkgelegenheidsbelangen en
- het behalen van praktische voordelen door integratie realiseren.

Met de privatisering op komst heeft de gemeente Rotterdam een set van functies waarvan zij stelt dat ze intact dienen te blijven na de privatisering. Deze ondervangt deels de hierboven beschreven publieke belangen. Daarbij komt nog wel de dienstverlening aan de haven en de industrie. Volledigheidshalve luidt deze als volgt:

- De AVR biedt belangrijke faciliteiten voor industrie en haven;
- De AVR verwerkt het Rotterdamse huishoudelijk afval;
- De AVR heeft een positief effect op de werkgelegenheid;
- Toekomst van de AVR (Strategie van de AVR).

Deze functies wenst de gemeente te behouden. Zij zijn derhalve aan te merken als publieke belangen. De gemeente Rotterdam heeft voorwaarden aan de kandidaat-koper gesteld om deze functies te kunnen behouden. De kandidaat koper dient zich vooraf te committeren aan een aantal voorwaarden:

- **De continuïteit van de dienstverlening aan Rotterdam moet verzekerd zijn;**
- De kopende partij moet de samenhang en continuïteit van de activiteiten van de AVR in stand houden;
- Het verlengen van het Sociaal Kader AVR-Bedrijven.

De veronderstelling in deze scriptie is dat in het geding zijnde publieke belangen geborgd kunnen worden. De theorie die dit probeert te ondervangen heb ik uiteengezet in hoofdstuk twee. Met de government governance gedachte is het mogelijk bepaalde relaties tussen organisaties zodanig te

analyseren, dat eventuele leemtes in die relatie worden bloot gelegd. Ik heb aangetoond dat in het licht van de government governance theorie inconsistenties bestaan in het adequaat uitvoeren van de sturings- en toezichtsfunctie. Er is geen duidelijke normenkader waarmee kan worden beoordeeld of de AVR de overeengekomen prestaties daadwerkelijk heeft bereikt.

6.3.2 Aanbevelingen

Het verdient dan ook aanbeveling dat de sturende en toezicht houdende functie beter worden geëquipeerd met een duidelijke normenkader ter beoordeling van de gedefinieerde prestaties. Pas dan is het mogelijk dat er gesproken kan worden van borging van publieke belangen.

Met het oog op de privatisering dienen deze afspraken ook dan ook eenduidig contractueel te worden vastgelegd.

6.4 Conclusies met betrekking tot de hantering van het Government governance model

Tot slot wil ik hier een aantal opmerkingen plaatsen over de government governance als theorie. De eerste kanttekening die ik wil hier wil plaatsen is het feit dat de government governance theorie, geen robuuste theorie is. Robuust, in de zin dat het geen duidelijk normatief referentiekader bezit. Juist omdat het geen helder normatief kader bezit, is het de vraag in welke mate het als een 'theorie' te betitelen is. Een theorie wordt door Van Braam (Van Braam, 1988:619) gedefinieerd als 'een geordend geheel van logisch en normatief (normatieve theorie) of empirisch (empirische theorie) verantwoorde uitspraken omtrent bestudeerde verschijnselen en de verbanden daartussen'. De government governance theorie is dan wel een geordend geheel van logisch verantwoorde uitspraken (bijvoorbeeld de uitspraak ten aanzien van de relevantie van consistentie binnen de keten van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen een organisatie), maar in welke mate deze normatief en empirisch zijn, is niet duidelijk. Dit zou betekenen dat de government governance theorie niet als een 'theorie' beschouwd zou kunnen worden. In deze scriptie wordt dan ook veelmeer gesteld dat government governance geen theorie is maar, een 'gedachtengoed' of een raamwerk waarmee op een bepaalde wijze gekeken kan worden naar de werkelijkheid, waarbij gewezen wordt op een aantal aandachtsgebieden, onderzoekseenheden, variabelen en relaties tussen die variabelen.

Een tweede opmerking betreft de toegevoegde waarde van de government governance benadering. Juist omdat 'government governance' niet als een theorie maar als een raamwerk beschouwd dient te worden, is het gemakkelijk te verklaren waarom government governance vanuit verschillende disciplines en hulpwetenschappen beschreven kan worden. Immers, als government governance geen geordend geheel kan bieden van logisch en normatief (normatieve theorie) of empirisch (empirische theorie) verantwoorde uitspraken omtrent bestudeerde verschijnselen en de verbanden daartussen, dan dient deze aangevuld te worden met, dan wel vervangen te worden door bestaande

of nieuwe theorieën. De vraag die vervolgens rijst betreft, of er ook een andere theorie gehanteerd had kunnen worden ten aanzien van een analyse van de relatie tussen de gemeente Rotterdam en de AVR. Waren dan soortgelijke conclusies tot stand gekomen? Wanneer vanuit de economische organisatietheorieën een analyse was gedaan, bijvoorbeeld aan de hand van agency-theorie, dan was naar alle waarschijnlijkheid de aandacht gevestigd op de verantwoording(informatie) en de achterliggende gedachte van de informatieasymmetrie. Dan was duidelijk geworden dat de verantwoordingstrajecten binnen de relatie wel consistent zijn. Ook vanuit de controle-theorieën had de aandacht kunnen liggen bij de verantwoording en de beheersing van de bedrijfsprocessen. Wellicht was dan ook naar voren gekomen dat de beheersing binnen de organisatie 'effectief' te beschouwen is. Als vanuit bestuurskundige theorieën een analyse was gedaan, dan was wellicht het bestuur interessant geweest.

Echter, vanuit al deze verschillende invalshoeken zouden slechts één of twee 'functies' belicht worden. Door toepassing van 'government governance' is het mogelijk geweest alle 'functies' onder de loep te nemen. Er is in kaart gebracht hoe de gemeente Rotterdam vorm heeft gegeven aan de wijze van sturing, beheersing, het afleggen van verantwoording en de wijze en mate van toezicht. Uiteindelijk heeft deze beschrijving kunnen leiden tot de uitspraak dat inconsistenties bestaan in de verdeling van governance functies binnen de relatie tussen de gemeente Rotterdam en de AVR en hoe deze verholpen kunnen worden.

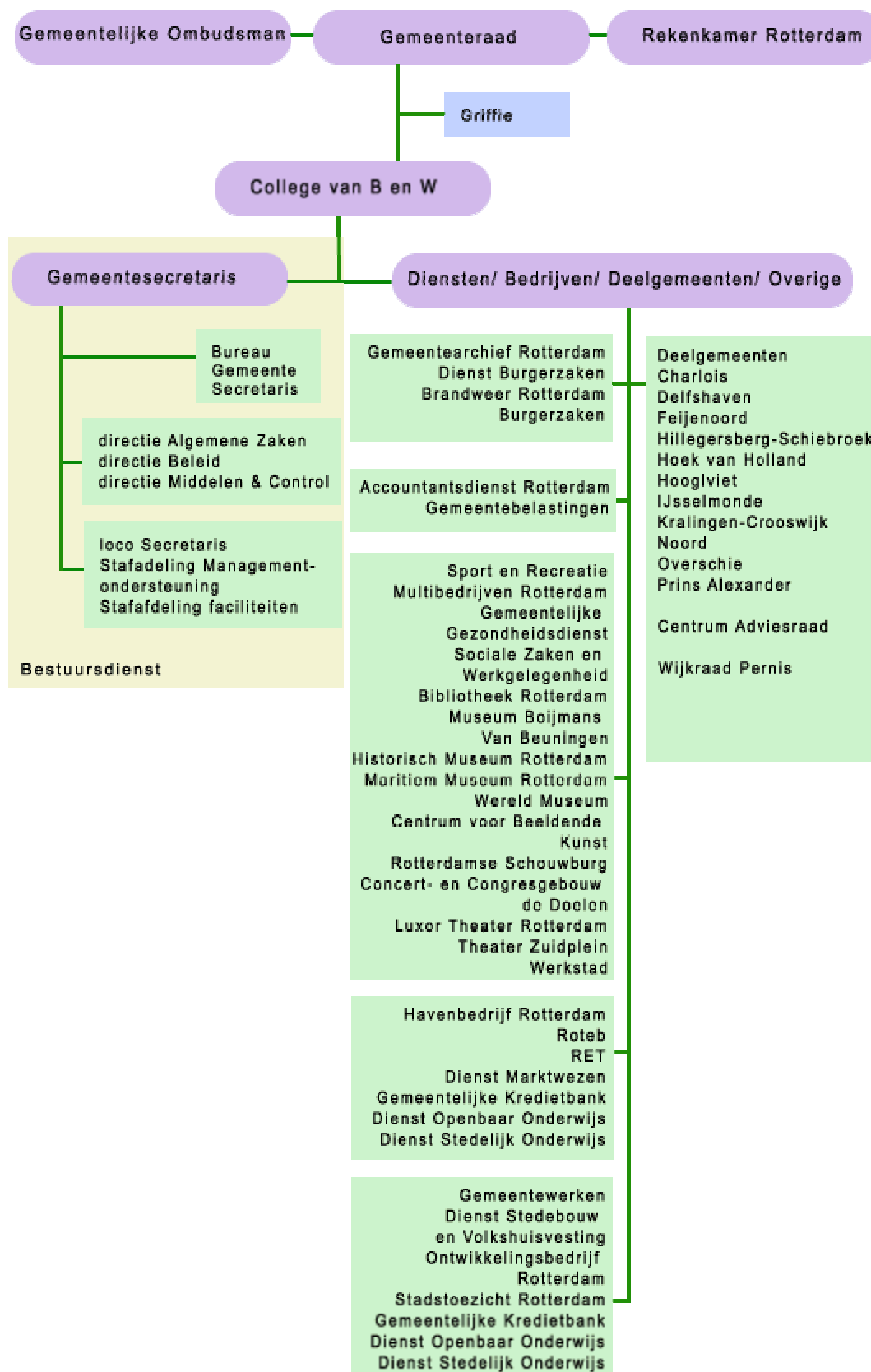
Literatuur

- Ambtelijke commissie toezicht, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, 1 november 2000
- AVR, Jaarverslag 2001, *Financieel en Milieu investeren in de toekomst*, 2002
- AVR Jaarverslag 2003, Financieel en Milieu, 2004
- AVR Jaarverslag 2004, Financieel en Milieu, 2005
- Bemelmans-Videc, *De Algemene rekenkamer: controlenormen en –stijlen in een veranderende bestuurlijke context*, 1998
- Bokkes, W. Th.M. (1989), *Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering*, (Proefschrift). Enschede, Febo,
- van Braam, M.L. Bemelmans-Videc (1988), *Leerboek bestuurskunde*, Coutinho, Muiderberg,
- Bouma, J.L. en van Helden G.J. (1994), *Management accounting en economische organisatietheorie*, Uitgeverij Academie service, Schoonhoven
- Cadbury rapport (1992), *The financial aspects of corporate governance*, Gee, London
- Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIFPA) 1995, *Corporate governance; a framework for public bodies*, Londen
- Dordregter, P.Ph, (17 februari 1998), *eindverwerking van afval, een gemeentelijke taak?*, Den Haag
- Elzinga, D.J.(1995), *Het Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Uitgeverij Tjeenk Willink, Den Haag
- Gemeente Rotterdam (1998), 98/851, volgnummer 74, Rotterdam, Bestuursdienst SEZ,
- Ministerie van Financiën (1996), *Directie Accountancy Rijksoverheid, Government Governance; over de cyclus sturen, beheersen, verantwoording en toezichhouden*, Den Haag
- Ministerie van Financiën (2000), *Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR), Handleiding government governance – een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid*, Den Haag
- Ernst&Young december 1999, *Aandelen in de toekomst, Aandeelhoudersstrategie Rotterdam m.b.t. AVR, ENECO en WBE*, Rotterdam

- Hakvoort, J.M.L., Klaassen, H.L. (2002) Publieke of private voorzieningen, herwaardering van de publieke zaak, *Overheidsmanagement, jaargang 15 nr. 2* p. 31-36
- Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie: een optiek op organisatie en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho
- Kickert, W.J.M., N.P. Mol en Sorber, A (1992), *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, *Bestuurskunde*, nr. 1 pp. 8-21
- Michels, F.C. M.A. (1997), e.a., *Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993*, Uitgeverij VUGA, Den Haag
- Ministerie van Financiën (2000), *DAR, Handleiding Government governance*, Den Haag
- Rekenkamer Rotterdam (2002), *Besturen in veelvoud, Rotterdam in 92 vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen deel 2*, 25-27, Rotterdam
- Savas, E.S.(1987), *Privatisation. The key to better government*, Chatham House Publ. Inc., New Jersey
- Thiel van, S (2004), *Governance van uitvoeringsorganisaties, Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, Breda
- Timmers, J.N.M. (2000), *Government governance in theorie en praktijk, Management in overheidsorganisaties*, Den Haag
- Tweede Kamer, Commissie Sint, *Verantwoord verzelfstandigen, rapportage over verzelfstandiging, vergaderjaar 1994-1995*, 21042, nr. 19
- Tweede Kamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken, vergaderjaar 1997-1998*, 25956, nr 1 en 2
- Tweede Kamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, vergaderjaar 1999–2000*, 26 982, nrs. 1–2
- Tweede Kamer, *Liberalisering en privatisering in netwerksectoren, nr.1, Publieke belangen en marktordening (notitie), vergaderjaar 1999-2000*, 27018
- Verschuren, P.J.M. (1992). *De probleemstelling voor een onderzoek*, Utrecht, Uitgeverij Het Spectrum
- Wallage, Ph. (1997) *Corporate Governance en de rol en functie van de accountant*, Amsterdam, Vossiuspers AUP

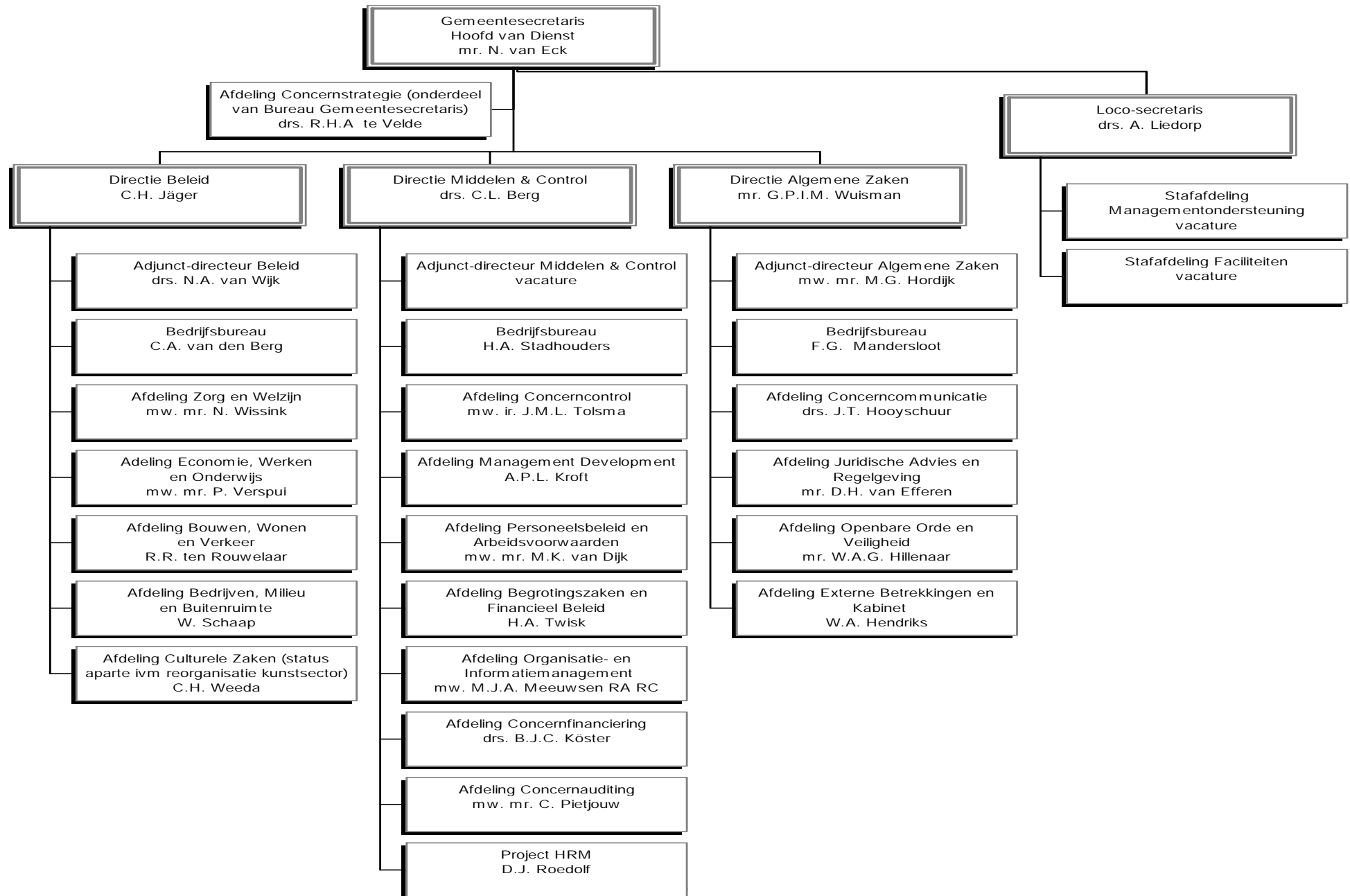
- WRR, Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2000), Het borgen van publiek belang, Rapporten aan de regering, Sdu: 's-Gravenhage

ORGANOGRAM AMBTELIJKE ORGANISATIE GEMEENTE ROTTERDAM



Organigram van de nieuwe Bestuursdienst (versie 30 juli 2003)

(sommige directie- en afdelingsnamen zijn nog onder voorbehoud)



VRAGENLIJST N.V. AFVALVERWERKING RIJNMOND

Gegevens van de invuller van de enquête:

Dienst/afdeling: Bestuursdienst (dir. Beleid)

Naam: J.M. Scheeve

Functie: adviseur

Telefoon: 010-4173301

Algemeen:

Als eerste wil ik enkele algemene zaken weten over de deelneming in de vennootschap waarvoor u deze enquête invult.

1. Hoeveel procent van de aandelen bezit de gemeente Rotterdam per 31 december 2003?
100 procent aandelen
2. Levert de gemeente Rotterdam een of meer commissarissen en zo ja welke
 Nee de gemeente levert geen commissaris
 Ja, dat is/zijn
3. De vennootschap is een naamloze vennootschap; wie vertegenwoordigt de gemeente tijdens de aandeelhoudersvergaderingen.
Door 100% eigendom vindt AVA tijdens collegevergadering plaats.
4. Welke wethouder is bestuurlijk verantwoordelijk voor de deelneming?
Wethouders van Sluis en Janssen. Beide lid van aandeelhouderscommissie AVR
5. Welke hoofd van dienst of directeur is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de deelneming?
Bestuursdienst
6. Welke hoofd van dienst of directeur is eindverantwoordelijk voor de ondersteuning van degene die namens de gemeente de aandeelhoudersvergadering bijwoont?
 Niemand
 Dat is: Bestuursdienst

7. Welke hoofd van dienst of directeur is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de ondersteuning van de wethouder of raadslid die commissaris is bij de deelneming?

Niemand

Dat is:

8. Zijn er naast de gemeenteraad en bovengenoemde actoren andere actoren betrokken bij het beleid?

.....

9. Welke rol valt hen toe te dichten?

.....

Doelen

Hieronder volgen enkele vragen over de sturingsmogelijkheden van de gemeente en over de doelen van de deelneming in de vennootschap.

10. Is de verantwoordelijkheid van de gemeente concreet omschreven? Zo ja, in welke documenten en/of regelgeving?

Gemeente is 100% eigenaar en verantwoordelijk voor beleid zoals geformuleerd in het bedrijfsplan AVR

11. Zijn de verantwoordelijkheden tussen AVR en de gemeente concreet omschreven? Zo ja, in welke documenten en/of regelgeving?

.....

12. Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente t.a.v. AVR?

.....

13. Welke doelen heeft de gemeente met de deelneming in de vennootschap? Wilt u daarbij de bron vermelden?

Doelen:

Wet Milieu beheer: De gemeente heeft plicht zorg te dragen voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval.

Ontvlechting Roteb: Risico investeringen onderbrengen in een aparte NV

Strategienota AVR:

Betreft zeer geheim stuk Is ter inzage bij dhr. Köster

Bron SEZ 98/851, volgnummer 74, maart 1998

14. Zijn er in de gemeente criteria bepaald aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke mate dit (deze) doel(en) wordt (worden) gerealiseerd?
- Ja
 - Nee (door naar vraag 12)
15. Wilt u hieronder aangeven welke criteria dat zijn?
- Conform motie Becqué
- Tariefstelling
 - Milieubeleid
 - Kostenbesparingen
 - Strategisch handelen
 - Relatie core business en andere activiteiten
 - Investeringsprogramma
 - Vermogens verhouding
 - Kwaliteit van het product en de klachtenafhandeling
16. Zijn deze criteria in een raads- of collegedocument of elders vastgelegd?
- Nee, (gedeeltelijk) niet. De criteria die niet schriftelijk zijn vastgelegd ontleen ik aan:
 - Ja (gedeeltelijk), in een raadsdocument, namelijk: **afdoening motie Becqué**
 - Ja (gedeeltelijk), in een collegedocument, namelijk:
17. Heeft de gemeente aan de vennootschap kenbaar gemaakt welke doelen de gemeente met haar deelneming heeft?
- Nee
 - Ja
18. Op welke wijze is dit kenbaar gemaakt?
- Via een prestatiecontract
 - Via een convenant
 - Via correspondentie tussen de gemeente en de vennootschap
 - Via het eventuele raadslid of wethouder die de commissaris bij de vennootschap is
 - Via de eventuele aandeelhoudersvergadering
 - Anders, namelijk **genoemde raadsvoorstellen en regulier overleg over strategie.**
19. Is de gemeente in staat om met de informatie die zij van de vennootschap ontvangt te bepalen in welke mate de doelen van de deelneming zijn gerealiseerd?

- Nee
 - Ja
20. Heeft de gemeente met de vennootschap afspraken gemaakt over te leveren informatie aan de hand waarvan de gemeente kan bepalen in welke mate haar doelen van de deelneming zijn gerealiseerd/
- Nee (door naar vraag 18)
 - Ja
21. Zijn deze afspraken vastgelegd, en zo ja, waarin (meerdere antwoorden mogelijk)?
- Nee, de afspraken zijn niet vastgelegd
 - Ja, in een prestatiecontract
 - Ja, in een convenant
 - Ja, in een correspondentie tussen de vennootschap en de gemeente
 - Anders, namelijk **monitor groei**
22. Welke afspraken zijn er gemaakt?
- **Informatie om de strategie van AVR te volgen**
 - **Informatieplicht AvA op basis van statuten AVR**

Financiële risico's

23. Is er een systeem ter bewaking van de efficiency, effectiviteit en de kwaliteit van AVR?
- Ja**
24. Zijn er maatregelen getroffen voor de monitoring van de uitvoering (bijvoorbeeld in managementreportages)?
- Ja**
25. Welke financiële risico's loopt de gemeente met de deelneming in de vennootschap (meerdere antwoorden mogelijk)
- In 2001 lopende garantstelling met onderpand, namelijk in totaal €.....
 - In 2001 lopende garantstelling zonder onderpand, namelijk in totaal €....
 - Achtergestelde leningen met onderpand, namelijk in totaal €.....
 - Achtergestelde leningen zonder onderpand, namelijk in totaal €.....
 - Overige leningen met onderpand, namelijk in totaal €.....

- Overige leningen zonder onderpand, namelijk in totaal €.....
 - Anders, namelijk: **uit hoofde van de gewone exploitatie**
26. Op welke wijze tracht de gemeente deze risico's te beheersen (meerdere antwoorden mogelijk)?
- Er is geen vaste procedure
 - Beoordeling jaarplan'
 - Beoordeling jaarrekening
 - Toetsing jaarplan in de P&C-cyclus van de gemeente
 - Toetsing jaarrekening in de P&C-cyclus van de gemeente**
 - Beoordelen van accountantsrapport**
 - Via de eventuele vertegenwoordiger in de aandeelhoudersvergadering
 - Via het raadslid of collegelid dat eventueel commissaris is
 - Door nadere afspraken tussen de gemeente en de stichting, namelijk **aandeelhouderscommissie**

Vertegenwoordiging in Raad van Commissarissen

In sommige gevallen heeft een wethouder of raadslid zitting in de Raad van Commissarissen van de vennootschappen. Volgens het Burgerlijk Wetboek dient de Commissaris het belang van de vennootschappen te behartigen.

27. Indien in een collegevergadering de vennootschap aan de orde komt waarbij een van de collegeleden commissaris is, welke regels gelden dan voor de wijze waarop desbetreffende Collegelid c.q. commissaris dient te opereren?
- Er gelden geen regels (door naar vraag 22)
 - Het collegelid verlaat de vergadering
 - Het collegelid neemt wel deel aan de beraadslagingen, maar niet aan de besluitvorming
 - Het Collegelid neemt noch deel aan de beraadslagingen noch aan de besluitvorming
 - Anders, namelijk
 - N.v.t.**
28. Zijn deze regels op schrift gesteld?
- Nee
 - Ja, namelijk in:..... (s.v.p. meesturen)

29. Een situatie zoals in vraag 20 is beschreven, kan zich ook voordoen in (besloten) Commissie- of Raadsvergaderingen. Welke regels gelden dan voor de wijze waarop het desbetreffende Collegelid en/of Raadslid c.q. Commissaris dienen te opereren?
- Er zijn geen regels (door naar vraag 24)
 - Het collegelid of Raadslid verlaat de Commissie- of Raadsvergadering
 - Het collegelid of Raadslid neemt wel deel aan de beraadslagingen, maar niet aan de besluitvorming
 - Het Collegelid of Raadslid neemt noch deel aan de beraadslagingen noch aan de besluitvorming
 - Anders, namelijk **n.v.t.**
30. Zijn deze regels op schrift gesteld?
- Nee**
 - Ja, namelijk in:..... (s.v.p. meesturen)

Verantwoording: Behandelprocedure gemeente Rotterdam

Tot slot enkele vragen over de wijze waarop de gemeente inz. AVR wordt geïnformeerd en de procedure volgens welke desbetreffende informatie wordt behandeld.

31. Hoe wordt de gemeente geïnformeerd over de activiteiten van de vennootschap (meerdere antwoorden mogelijk)?
- De gemeente ontvangt een jaarplan en een jaarrekening
 - De gemeente ontvangt alleen een jaarplan
 - De gemeente ontvangt alleen een jaarverslag**
 - Commissaris**/vertegenwoordiger in de aandeelhoudersvergadering (indien een van beide niet van toepassing, gaarne doorhalen) informeert de Gemeenteraad mondeling
 - Commissaris**/vertegenwoordiger in de aandeelhoudersvergadering (indien een van beide niet van toepassing, gaarne doorhalen) informeert de desbetreffende raadscommissie mondeling (**cie. BuMi + cie. Fin.) Strategisch bedrijf in AvA (=B&W)**
 - Commissaris**/vertegenwoordiger in de aandeelhoudersvergadering (indien een van beide niet van toepassing, gaarne doorhalen) informeert het college mondeling **B&W=AvA**
 - Commissaris**/vertegenwoordiger in de aandeelhoudersvergadering (indien een van beide niet van toepassing, gaarne doorhalen) informeert de Gemeenteraad schriftelijk

- Commissaris**/vertegenwoordiger in de aandeelhoudersvergadering (indien een van beide niet van toepassing, gaarne doorhalen) informeert de desbetreffende raadscommissie schriftelijk
- Commissaris**/vertegenwoordiger in de aandeelhoudersvergadering (indien een van beide niet van toepassing, gaarne doorhalen) informeert het college schriftelijk
- De gemeente wordt niet geïnformeerd
- Ander, namelijk (door naar vraag 28)

32. Op de agenda van welk(e) van de volgende (overleg)organen wordt het jaarplan, de jaarrekening en/of andere stukken van AVR geagendeerd? Meerdere antwoorden mogelijk)

JAARPLAN: Strategisch Plan

- De desbetreffende wethoudersstaf
- Het College van Burgemeester en wethouders**
- De Commissie Financiën
- De desbetreffende vakcommissie
- De Gemeenteraad
- Andere, namelijk ...**wordt aangeboden aan griffier, die beslist of en hoe behandeling zal plaatsvinden**

JAARREKENING:

- De desbetreffende wethoudersstaf
- Het College van Burgemeester en wethouders**
- De Commissie Financiën
- De Commissie tot onderzoek van de Rekening
- De desbetreffende vakcommissie
- De Gemeenteraad
- Andere, namelijk **aandeelhouderscommissie AVR**

OVERIGE STUKKEN, NAMELIJK: Milieverslag

- De desbetreffende wethoudersstaf
- Het College van Burgemeester en wethouders**
- De Commissie Financiën
- De Commissie tot onderzoek van de Rekening
- De desbetreffende vakcommissie
- De Gemeenteraad
- Andere, namelijk **AHC-AVR**

33. Worden de begrotingen en jaarrekeningen van de vennootschap door de Bestuursdienst beoordeeld?
- Ja, beide wel (jaarrekening + strategisch meerjarenplan)
 - Ja, alleen de begroting
 - Ja alleen de jaarrekening
 - Nee, geen van beide (door naar vraag 28)
34. Worden de begrotingen en jaarrekeningen ook in een toetsrapport behandeld?
- Ja, beide
 - Ja, alleen de begroting
 - Ja alleen de jaarrekening
 - Nee

Toezicht

Middels deze blok wil ik toetsen of de gemeente inz. AVR toezicht uit handen heeft gegeven aan andere organen.

35. Is het toezicht is opgedragen aan andere/aparte organen (buiten de gemeente), zo ja welke?
- Ja, namelijk RvC en DCMR
 - Nee (ga naar vraag 41)
36. Hoe is toezicht namens de gemeenteraad vormgegeven?
- Via de aandeelhouderscommissie
37. Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organen?
- RvC ziet toe op bedrijfsvoering,
DCMR ziet toe op handhaving vergunning voorwaarde
38. Hoe stuurt de gemeente deze aan?
- n.v.t.
39. Hebben zij (de organen) mogelijkheden tot corrigerende maatregelen danwel sancties?
- Ja
 - Nee

40. Hoe wordt aan de gemeente gerapporteerd en verantwoording afgelegd door deze toezichthouders?
- RvC doet verslag in jaarrekening en mondeling in AHC-AVR
DCMR is gemeente geen verantwoording schuldig

Tot slot

41. Tot slot wil ik u in de gelegenheid stellen om vragen of opmerkingen over deze enquête aan mij mede te delen.

Dit was mijn laatste vraag. Dank voor uw medewerking.