

Aandachtspunt voor de lokale overheid van de toekomst

Onderzoek naar de knelpunten in de aansturing van
privaatrechtelijk verbonden partijen bij grote
Nederlandse gemeenten

Naam Timothy van Dijk
288 808

1^e lezer Dr. S. van Thiel
2^e lezer Prof. dr. M.J.W. van Twist

Master Publiek Management

Opleiding Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

Rotterdam, 17 mei 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Inleidend hoofdstuk	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	10
1.3 Probleemstelling: doelstelling en vraagstelling	12
1.3.1 Doelstelling	12
1.3.2 Vraagstelling	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Theoretisch kader	15
2.1 Inleiding	15
2.2 De principaal-agent theorie	15
2.2.1 Inleiding in de principaal –agent theorie	15
2.2.2 Kosten in een principaal agentrelatie	16
2.2.3 Kanttekeningen bij het principaal-agent model	17
2.2.4 Toepassing Principaal-agent model	18
2.3 Sturing	19
2.3.1 Begripsomschrijving sturing	20
2.3.2 De aansturing van verbonden partijen	21
2.3.3 Het sturingsmodel: een gemeente als eigenaar	21
2.4 Organisatie van de sturing	31
2.4.1 Posities & rollen	32
2.4.2 De gemeente: bestuurlijke en ambtelijke organisatie	34
2.4.3 De Interface	36
2.5 Knelpunten in de gemeentelijke sturing van verbonden partijen	38
2.5.1 Verschijnselen verbonden aan de principaal-agent theorie	39
2.5.2 Verschijnselen verbonden aan eerder onderzoek	40
2.5.3 Knelpunten in de aansturing van verbonden partijen	41
3 Methodologische verantwoording	43
3.1 Onderzoeksstrategie en steekproef	43
3.1.1 Onderzoeksstrategie: multiple case study	43
3.1.2 Steekproefkader	43
3.2 Onderzoeksmethoden	45
3.3 Operationalisatie	47
3.3.1 Operationalisatie knelpunten vanuit de positie van eigenaar of aangeslotene	48
3.3.2 Operationalisatie knelpunten verbonden aan organisationele inbedding	49
3.3.3 Overige knelpunten	49
3.4 Data-analyse	49
3.5 Betrouwbaarheid & Validiteit	50
3.6 Tot besluit	51
4 Sturingsinstrumentarium in de praktijk	53

4.1	<i>Inleiding</i>	53
4.2	<i>De aansturing van verbonden partijen: het gemeentelijk beleid</i>	53
4.2.1	<i>Beleidsmatige uitgangspunten: statuten</i>	54
4.2.2	<i>Beleidsmatige uitgangspunten: zeggenschap</i>	55
4.2.3	<i>Beleidsmatige uitgangspunten: toezicht</i>	56
4.2.4	<i>Beleidsmatige uitgangspunten: beloning</i>	58
4.3	<i>De aansturing van kapitaalvennootschappen: sturingsinstrumenten in de praktijk</i>	59
4.3.1	<i>Omgang met statuten in de praktijk van vennootschappen</i>	59
4.3.2	<i>Omgang met zeggenschap in de praktijk van vennootschappen</i>	60
4.3.3	<i>Omgang met toezicht in de praktijk van vennootschappen</i>	66
4.3.4	<i>Omgang met beloning in de praktijk van vennootschappen</i>	69
4.3.5	<i>Sturen op hoofdlijnen als aandeelhouder</i>	70
4.4	<i>De aansturing van stichtingen: sturingsinstrumenten in de praktijk</i>	72
4.4.1	<i>Omgang met statuten in de praktijk van stichtingen</i>	72
4.4.2	<i>Omgang met zeggenschap in de praktijk van stichtingen</i>	73
4.4.3	<i>Omgang met toezicht in de praktijk van stichtingen</i>	75
4.4.4	<i>Omgang met beloning in de praktijk van stichtingen</i>	76
4.5	<i>Conclusies</i>	77
4.5.1	<i>Conclusies ten aanzien van het gemeentelijk beleid</i>	77
4.5.2	<i>Conclusies ten aanzien van instrumenten als aandeelhouder</i>	78
4.5.3	<i>Conclusies ten aanzien van instrumenten als aangeslotene</i>	78
5	<i>Organisatie van de aansturing in de praktijk</i>	79
5.1	<i>Inleiding: de theorie</i>	79
5.2	<i>Beleid en praktijk: de bestuurlijke verantwoordelijkheid</i>	79
5.2.1	<i>Beleid: bestuurlijke verantwoordelijkheid</i>	79
5.2.2	<i>Praktijk: bestuurlijke verantwoordelijkheid</i>	80
5.3	<i>Beleid en praktijk: de ambtelijke verantwoordelijkheid</i>	82
5.3.1	<i>Beleid ambtelijke verantwoordelijkheid</i>	82
5.3.2	<i>Praktijk ambtelijke verantwoordelijkheid</i>	83
5.4	<i>Geïntegreerde of verspreide interface</i>	85
5.5	<i>Conclusies</i>	88
6	<i>Knelpunten in de aansturing van verbonden partijen</i>	91
6.1	<i>Inleiding</i>	91
6.2	<i>Beleidskaders en knelpunten</i>	91
6.3	<i>Gepercipieerde knelpunten</i>	93
6.3.1	<i>Gepercipieerde knelpunten ten aanzien van vennootschappen</i>	93
6.3.2	<i>Gepercipieerde knelpunten ten aanzien van stichtingen</i>	95
6.4	<i>Geïndiceerde knelpunten</i>	96
6.5	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	98
6.5.1	<i>Aanbevelingen ter verbetering van gemeentelijk sturingsinstrumentarium</i>	99
6.5.2	<i>Aanbevelingen in het kader van sturen op hoofdlijnen</i>	102
6.5.3	<i>Aanbevelingen in het kader van ontbreken van specifieke expertise</i>	102
6.5.4	<i>Aanbevelingen in het kader van de rollenproblematiek</i>	103
6.5.5	<i>Overzicht aanbevelingen op basis van knelpunten in de aansturing van verbonden partijen</i>	103
7	<i>Conclusies, aanbevelingen en reflectie</i>	107

7.1	<i>Inleiding</i>	107
7.2	<i>Een overzicht van de onderzoeksresultaten</i>	107
7.3	<i>Reflectie en overige aanbevelingen</i>	112
7.3.1	<i>Reflectie op bevindingen</i>	112
7.3.2	<i>Aanbevelingen voor nader onderzoek</i>	113
	<i>Literatuurlijst</i>	115
	<i>Bijlage 1 Respondenten</i>	123
	<i>Bijlage 2 Interviewhandleiding kapitaalvennootschappen</i>	124
	<i>Bijlage 3 Interviewhandleiding verbonden stichtingen</i>	126
	<i>Bijlage 4 Coderingsschema</i>	128
	<i>Bijlage 5 Casebeschrijvingen</i>	129
1	<i>Gemeente Amsterdam</i>	129
2	<i>Gemeente Rotterdam</i>	143
3	<i>Gemeente Den Haag</i>	169
4	<i>Gemeente Utrecht</i>	177
5	<i>Gemeente Tilburg</i>	189

Voorwoord

Inmiddels zijn veel gemeentelijke organisatieonderdelen verzelfstandigd als gevolg van een lokale overheid die zo rond het einde van de jaren tachtig op zoek is gegaan naar haar kerntaken. In de laatste jaren is dan ook al veel geschreven over het verschijnsel verzelfstandiging. Nu is mijn inziens de tijd aangebroken om een stap verder te gaan dan het onderwerp verzelfstandiging en te bezien hoe de gemeentelijke aansturing van verbonden partijen heden ten dage functioneert. Dit is interessant omdat de lokale overheid van de toekomst steeds meer als regisseur zal gaan werken en onder andere door middel van sturingsrelaties met verbonden partijen beleidsdoelen zal moeten realiseren. In dat licht is de aansturing van verbonden partijen een onderwerp dat onverminderd actueel is en zou moeten blijven. De flinke bezuinigingen die op gemeenten afkomen doen ook vermoeden dat de aansturing van verbonden partijen vanuit het perspectief van verzelfstandiging weer actueel zal gaan worden. De eerste stemmen om gemeentelijke organisatieonderdelen te verzelfstandigen gaan immers alweer op. Het afstudeeronderzoek dat voorligt tracht in dit verband allereerst knelpunten te identificeren die op dit moment spelen bij de aansturing van verbonden partijen. Daarnaast speelt op de achtergrond het persoonlijke doel mee om meer overzicht en inzicht te verschaffen in de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen. Ik hoop dat ik hieraan met deze scriptie een bescheiden bijdrage heb kunnen leveren.

Voordat ik inhoudelijk verder inga op het onderwerp is dit voor mij de plaats om een aantal mensen te bedanken voor de directe of indirecte bijdrage aan dit resultaat. De eerste persoon die in dit kader een belangrijke bijdrage heeft geleverd met haar ondersteuning is Sandra van Thiel. Sandra's interesse in het onderwerp is een belangrijke inspiratiebron geweest voor het beet- en doorpakken van dit onderzoek. Ik heb de discussies en gesprekken met haar als buitengewoon waardevol ervaren. Tevens wil ik de tweede lezer Mark van Twist bedanken voor zijn commentaar op het definitieve concept van de scriptie. Door dit commentaar heeft de scriptie mijn inziens aan focus gewonnen. Verder wil ik op deze plaats ook de respondenten van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, en Tilburg bedanken voor hun tijd en waardevolle bijdrage aan dit onderzoek

Naast de mensen die direct bij de scriptie betrokken zijn geweest wil ik ook graag een aantal mensen bedanken die mij van morele steun hebben voorzien. Op de eerste plaats zijn dat mijn ouders, die altijd voor me hebben klaargestaan om te helpen waar dat mogelijk was. Ook wil ik mijn broer Patrick bedanken, die op dit moment ook bezig is om zijn afstudeertraject door te komen. De discussies met hem hebben mede bijgedragen aan dit eindproduct. Daarnaast kan ook mijn zus Mandy niet onvermeld blijven, die op de juiste moment voor afleiding heeft gezorgd.

Tot slot van dit voorwoord wil ik ook een woord van dank richten aan de gemeente Rotterdam, en dan in het bijzonder mijn voormalige collega's van afdeling EWO/Economie van de directie Beleid van de Bestuursdienst en mijn huidige collega's van de staf van het Gemeenschappelijk Managementteam Stadsontwikkeling. Door vanaf het tweede jaar van mijn studie bij de gemeente Rotterdam mee te mogen werken heb ik veel geleerd en ben ik mede in staat geweest om dit onderzoek zo breed op te zetten. Ik wil in het bijzonder de namen noemen van Carl, Pia, Richard, Sengül en Viola die allemaal op hun eigen manier een bijdrage hebben geleverd aan het eindresultaat.

Timothy van Dijk
Rotterdam, 17 mei 2008

1 *Inleidend hoofdstuk*

1.1 *Aanleiding*

Met een stevige korting op het Gemeentefonds in het vooruitzicht als gevolg van de Rijksbrede Brede Heroverwegingen, bezinnen veel gemeenten zich wederom op de eigen 'core business'. Deze situatie vertoont belangrijke gelijkenissen met de situatie waarin gemeenten zich bevonden tegen het einde van de jaren tachtig. Op dat moment voerden gemeenten, ook gedwongen door de financiële situatie, eveneens kerntakendiscussies. Dit als gevolg van de decentralisatie-impuls die onder de kabinetten Lubbers werden ingezet om op Rijksniveau bezuinigingen mogelijk te maken. Resultaat van deze kerntakendiscussies was in sommige gemeenten dat taken die geen volledig publiek karakter droegen extern werden verzelfstandigd¹ of geprivatiseerd². Ook tijdens de huidige gemeentelijke heroverwegingen worden nieuwe verzelfstandigingen niet uitgesloten. Zo is bekend dat in Amsterdam de gemeente voornemens is om op korte termijn het gemeentelijk havenbedrijf te verzelfstandigen, terwijl de gemeente Rotterdam op korte termijn wenst de gemeentelijke bibliotheek te verzelfstandigen.³ Het onderwerp verzelfstandiging lijkt daarmee een onderwerp dat de komende periode weer aan actualiteit zal gaan winnen bij het grote publiek. Een belangrijk onderwerp dat is verbonden aan verzelfstandiging is de aansturing van een verzelfstandigd organisatieonderdeel, dat vanaf heden zal worden aangeduid als verbonden partij, conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) uit 2004. De wijze waarop de aansturing van verbonden partijen is vormgegeven en in de praktijk functioneert is de laatste jaren steeds meer verworden tot een onderwerp waar gemeenten en lokale rekenkamers over publiceren. Op basis van onderzoek naar publicaties van lokale rekenkamers kan worden gesteld dat er niet zonder reden over het onderwerp wordt gepubliceerd. Uit onderzoek van Van Thiel & Sniijders (2010) blijkt bijvoorbeeld dat de aandacht voor de aansturing van verbonden partijen verslapt na gemeentelijke besluitvorming over verzelfstandiging, hetgeen enerzijds leidt tot een te geringe informatie-uitwisseling, terwijl anderzijds sprake is van het onvoldoende gebruiken van de beschikbare informatie voor aansturing en toezicht. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat vaak voorafgaand aan de besluitvorming over verzelfstandiging onvoldoende is nagedacht over de gekozen juridische vorm en de consequenties daarvan. Ook de inrichting van de aansturing, in de zin van omgang met instrumenten, bevoegdheden en rolverdelingen is vaak onderbelicht aan de voorkant van het verzelfstandigingstraject (Van Thiel & Sniijders, 2010).

Met het oog op een mogelijke nieuwe ronde van gemeentelijke verzelfstandigingen nodigen deze zorgwekkende constatering uit om de aansturing van gemeentelijke verbonden partijen nader te onderzoeken. De aansturing van verbonden partijen zal dan ook centraal staan in dit onderzoek. Omdat de definitie van verbonden partijen zeer breed is, is dit onderzoek gericht op de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen. Dit omdat gemeenten relatief vaker, dan op Rijksniveau, bij verzelfstandiging kiezen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm (Sylvester, 1995). Dit was dan ook het geval bij de eerste gemeentelijke verzelfstandigingen op lokaal niveau aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw. De activiteiten van de waterbedrijven van Rotterdam en Den Haag werden toen verzelfstandigd door deze onder te brengen in vennootschappen (Jurriëns & Sylvester, 2005). Voor de volledigheid zijn in tabel 1.1 de verschillende verschijningsvormen van verbonden partijen weergegeven. Deze verschijningsvormen van verbonden partijen hebben gemeenteschappelijk dat er in alle gevallen sprake moet zijn van een bestuurlijk en financieel belang van een gemeente om te kunnen spreken van een verbonden partij. Deze definitie stamt uit het BBV en luidt letterlijk als volgt: "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk

¹ Onder externe verzelfstandiging wordt verstaan dat een gemeente een organisatie of bedrijf opricht met een eigen rechtspersoonlijkheid, waarvoor de gemeente niet volledig verantwoordelijk is (Moret, Ernst & Young, 1997: 36; Van der Meij et al., 1999: 9)

² Onder privatiseren worden verkoop van een gemeentelijke organisatieonderdeel, afstoting van publieke taken naar de markt, of het commercialiseren van collectieve voorzieningen, verstaan (Van Thiel, 2001: 35). De gemeente heeft na privatisering niet langer de 'overwegende' invloed op de uitvoeringsorganisatie (Moret, Ernst & Young, 1997: 36; Van der Meij et al., 1999: 9).

³ Bezuinigingen vormen niet het enige motief om tot verzelfstandiging over te gaan. Zie voor een omvattend overzichtsartikel Van Thiel & Sniijders, 2010.

gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft” (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, 2003: art. 1b). Een financieel belang betreft in dit verband een aan een verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag, dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat. Het aansprakelijk zijn voor verplichtingen van een verbonden partij ten opzichte van derden wordt ook beschouwd als een financieel belang in een verbonden partij. Naar de praktijk vertaald betekent het dat een gemeente het in een verbonden partij geïnvesteerde geld niet terug kan eisen bij een faillissement en daarnaast eventueel aansprakelijk zou kunnen worden gesteld voor openstaande schulden van een verbonden partij. Deze formulering sluit leningen, garantstellingen en exploitaties uit als zijnde een basis voor een financieel belang in een verbonden partij (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005: 9). Een bestuurlijk belang is gedefinieerd als het hebben van zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht. Dit betekent dat indien een wethouder, raadslid of ambtenaar namens de gemeente zitting neemt in het bestuur van een partij of stemt in het bestuur (Ministerie van BZK, 2005: 9). Gemeenten houden met name de bestuurlijke belangen aan om invloed uit te kunnen blijven oefenen op de wijze waarop de verbonden partij invulling geeft aan de borging van publieke belangen.

Tabel 1.1 Overzicht vormen van verbonden partijen

Publiekrechtelijk verbonden partijen	Privaatrechtelijk verbonden partijen
a. <i>Gemeenschappelijke regeling:</i>	f. <i>Privaatrechtelijk convenant</i>
b. Openbaar lichaam;	g. <i>Naamloze Vennootschap (NV)</i>
c. Gemeenschappelijk orgaan;	h. <i>Besloten Vennootschap (BV)</i>
d. Centrumgemeenteconstructie;	i. <i>Stichting</i>
e. Lichte regeling	j. <i>Vereniging, cooperatie, en onderlinge waarborgmaatschappij</i>
	k. <i>Vennootschap onder Firma (VoF)</i>
	l. <i>Commanditaire vennootschap (CV)</i>
	m. <i>Maatschap</i>
	n. <i>PPS-constructies⁴</i>

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005

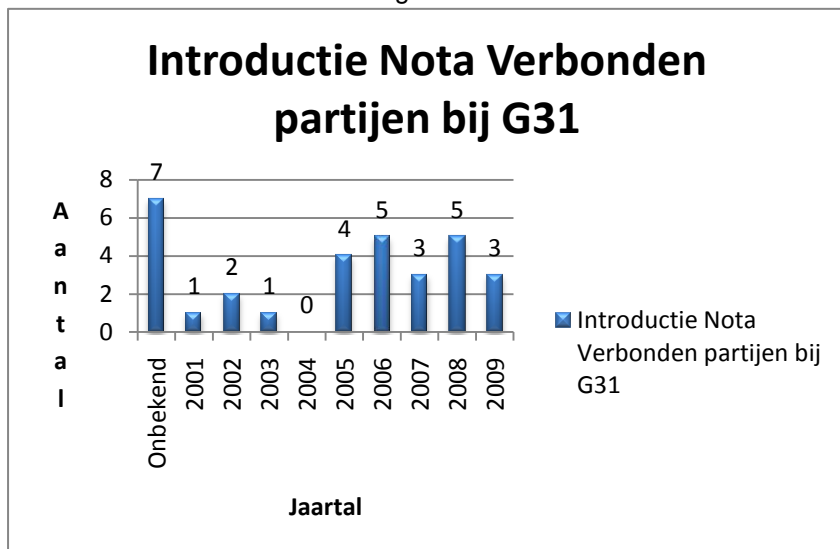
1.2 **Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

Volgens Van Thiel & Snijders (2010) valt er het nodige te verbeteren op het gebied van de aansturing van verbonden partijen. Hierin ligt allereerst de belangrijkste aanleiding voor dit onderzoek. Er zijn echter meerdere redenen waarom dit onderwerp wetenschappelijke aandacht verdient in dit onderzoek. Eerste aanvullende aanleiding voor dit onderzoek vormen de vele verschillende onderzoeken die lokale rekenkamers en rekenkamercommissies de afgelopen twee tot drie jaar hebben uitgevoerd op het gebied van lokale verzelfstandiging en de aansturing van verbonden partijen. De kritische kanttekeningen in een aantal van deze rapporten geven aanleiding om het verschijnsel verbonden partijen verder tegen het licht te houden, zoals ook al bleek uit het onderzoek van Van Thiel & Snijders (2010). Ik noem drie voorbeelden van kritiek op de wijze van aansturing van verbonden partijen in de gemeente Maastricht, Utrecht en Rotterdam, dat uit het vooronderzoek naar voren is gekomen. Zo wijst de Rekenkamer Maastricht onder andere op mogelijke belangentegenstellingen tussen de verschillende rollen die een gemeente inneemt ten opzichte van een verbonden partij, met tot gevolg dat er onduidelijkheden bestaan over de daaraan gerelateerde verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (Rekenkamer Maastricht, 2008). De Rekenkamer Utrecht concludeert dat de aansturing van UW door de gemeente Utrecht kan worden getypeerd als onvoldoende samenhangend (Rekenkamer Utrecht, 2008). De Rekenkamer Rotterdam kwam in 2002 al met een kritisch rapport over de aansturing van een veelheid aan verbonden partijen van de gemeente Rotterdam. Daarin stelde de Rekenkamer Rotterdam dat “in het geval van vennootschappen en in mindere mate stichtingen, bestaat [er] onvoldoende scheiding tussen de

⁴ Voorzover deze zelfstandige organisatie voldoet aan de definitie van verbonden partijen en deze geen zelfstandige juridische entiteit bezit.

functie van gemeentelijke functionaris en commissaris of stichtingsbestuurder. Publieke en bedrijfsbelangen zijn te vaak in één persoon verenigd” (Rekenkamer Rotterdam, 2002: 13-14). Of deze door de lokale Rekenkamers geconstateerde knelpunten zich nog steeds voordoen bij de gemeentelijke sturing van verbonden partijen moet blijken uit de volgende hoofdstukken van deze scriptie.

Tweede aanvullende aanleiding voor dit onderzoek is dat het onderwerp binnen gemeenten



ogenschijnlijk de nodige aandacht heeft gekregen in de afgelopen jaren. Uit een eigen inventarisatie in het kader van dit onderzoek, uitgevoerd in september 2009 en vernieuwd in mei 2010, blijkt namelijk dat van de eenendertig grootste Nederlandse gemeenten, minimaal vierentwintig gemeenten in de laatste negen jaar een beleidskader verbonden partijen hebben laten vaststellen door de gemeenteraad. De verdeling van het verschijnen van nota's verbonden partijen

Figuur 1.1 Verschijnen van nota's Verbonden partijen

over de jaren heen is weergegeven in figuur 1.1. Mogelijke oorzaak van de interesse van gemeenten voor het onderwerp verbonden partijen, is de wettelijke verplichting op basis van het BBV om eens in de vier jaar een kadernota verbonden partijen door de gemeenteraad vast te laten stellen. Een andere oorzaak zou kunnen zijn dat Rekenkameronderzoek naar de aansturing van verbonden partijen door gemeenten aanleiding heeft gegeven om uitgangspunten ten aanzien van de aansturing van verbonden partijen te professionaliseren en vast te leggen. In twee gevallen is bekend dat Rekenkameronderzoek aanleiding is geweest voor het vaststellen van een beleidskader. Zo heeft de gemeente Rotterdam naar aanleiding van het aangehaalde Rekenkameronderzoek uit 2002 een nota verbonden partijen opgesteld. Deze nota is tot nu toe tijdens iedere collegeperiode aangepast op basis van de laatste ontwikkelingen op het gebied van verbonden partijen. In de gemeente Utrecht heeft een kritisch Rekenkamerrapport over de gemeentelijke aansturing van UW Holding BV, een gemeentelijke onderneming die zich met name bezig houdt met het bieden van sociale werkvoorzieningen, ertoe geleid dat de gemeenteraad het college van B en W heeft verzocht om een nota Verbonden Partijen ter vaststelling aan te bieden aan de gemeenteraad. Deze is in december 2009 uiteindelijk vastgesteld in de gemeenteraad.

De mate van aandacht dat de aansturing van lokaal verbonden partijen in de wetenschap heeft gekregen vormt mijn inziens een derde belangrijke aanleiding. Hoewel er veel bekend is over de governance van met name vennootschappen vanwege de aandacht voor de corporate governance code, blijkt dat brede wetenschappelijke analyses met betrekking tot de aansturing van verbonden partijen door gemeenten ontbreken. Er zijn met uitzondering van Van Thiel & Sniijders (2010) geen wetenschappelijke werken die zich verdiepen in het thema lokaal verbonden partijen en dan met name de wijze van aansturing van deze partijen. Onderzoek naar de knelpunten bij aansturing van verbonden partijen is al helemaal niet voor handen. Een gedeelte van deze leegte wordt opgevangen door het feit dat er wel veel onderzoek is gedaan naar de mogelijkheden en beperkingen van privaatrechtelijke rechtsvormen in de zin van sturing. Ook zijn er veel case study's gedaan naar verzelfstandiging op lokaal niveau (voor een overzicht op het gebied van lokale verzelfstandiging zie Van Thiel, 2001). Tot slot is er ook, zoals eerder aangegeven, veel onderzoek verricht naar extern

verzelfstandigde onderdelen van de Rijksoverheid (ZBO's) (zie bijvoorbeeld Kickert, 1998; van Thiel, 2000; Plug, Timmerman & Dekker, 2004; van Meerkerk, 2009). Deze bronnen zijn behulpzaam geweest bij het vormgeven van het onderzoek, maar doen mijn inziens niets af aan het gemis van specifiek wetenschappelijk onderzoek naar de aansturing van verbonden partijen.

Tot slot van deze verschillende aanleidingen die dit onderzoek relevant maken is er ook nog een persoonlijke aanleiding om de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen te onderzoeken. Dit betreft mijn werk voor de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam in de periode oktober 2006 – juli 2009. Bij de directie Beleid –afdeling Economie verrichtte ik werkzaamheden voor de adviseurs die waren belast met het beleidsmatige beheer van een groot aantal gemeentelijke deelnemingen. Aan deze deelnemingen zijn in de afgelopen jaren een aantal belangrijke toegevoegd door de verzelfstandiging van gemeentelijke diensten als het openbaar vervoersbedrijf RET en het Havenbedrijf Rotterdam. Daarnaast vervul ik sinds januari 2008 de rol van secretaris van de projectgroep Warmtebedrijf. Tot juli 2009 deed ik dit vanuit de directie Beleid vanuit de Bestuursdienst, vanaf juli 2009 doe ik dit vanuit de staf van het GMT Stadsontwikkeling⁵ van de gemeente Rotterdam. De projectgroep Warmtebedrijf is belast met de opdracht om de doorstart te realiseren van de gelijknamige NV. Het Warmtebedrijf is in 2005 opgericht met als doel het uitkoppelen van industriële restwarmte, om hier Rotterdamse huishoudens van te kunnen verwarmen en een forse CO₂-reductie te realiseren. Tijdens deze werkzaamheden, waarbij ik nadrukkelijk in aanraking ben geweest met het fenomeen verbonden partijen, is de wens ontstaan om nader onderzoek te doen naar dit onderwerp.

1.3 *Probleemstelling: doelstelling en vraagstelling*

1.3.1 *Doelstelling*

Het doel van dit onderzoek is prescriptie. Door middel van beschrijving en verklaring van knelpunten zullen uiteindelijk aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot de vormgeving van de sturing van lokaal verbonden privaatrechtelijke partijen. Een knelpunt wordt in het kader van dit onderzoek gedefinieerd als een omstandigheid die moeilijkheden veroorzaakt bij de aansturing van verbonden partijen. Deze brede definitie wordt gehanteerd zonder te pretenderen volledig te zijn in het benoemen van alle omstandigheden die moeilijkheden veroorzaken bij het aansturen van verbonden partijen.

Praktisch betekent de focus op privaatrechtelijke partijen dat er met name gekeken zal worden naar de aansturing van BV's, NV's en stichtingen. In dit kader is gekozen voor deze drie rechtsvormen omdat over het algemeen relatief grote financiële belangen zijn gemoeid met BV's, NV's en stichtingen in relatie tot de overige privaatrechtelijke verbonden partijen. De omvang van het financiële belang van deze gekozen rechtsvormen komt al tot uitdrukking wanneer alleen al de gezamenlijke boekwaarden van de vennootschappen worden opgeteld van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. Deze totale boekwaarde betreft zo'n € 580 miljoen. Daarbij moet rekening worden gehouden dat de boekwaarden van de vennootschappen die al langer in gemeentelijke handen zijn niet zijn gewaardeerd. In de praktijk zijn de aandelen van gemeenten in bijvoorbeeld energiebedrijven wel degelijk veel geld waard, zoals recentelijk is gebleken bij de verkoop van Essent door gemeentelijke en provinciale aandeelhouders. Het totale financiële belang op basis van de boekwaarden geeft dus slechts een indicatie van het totale financiële belang bij verbonden partijen. Aanvullend argument om stichtingen en vennootschappen te onderzoeken is dat deze rechtsvormen relatief het meeste voorkomen van de genoemde privaatrechtelijke verbonden partijen.

1.3.2 *Vraagstelling*

⁵ Het GMT Stadsontwikkeling is het gemeenschappelijk management team van de Rotterdamse gemeentelijke diensten Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), Gemeentewerken (GW) en Stedebouw & Volkshuisvesting (dS+V). Deze drie diensten houden zich bezig met de fysieke stedelijke ontwikkeling van de stad Rotterdam.

Aan de hand van de volgende vraagstelling is richting en inhoud gegeven aan het onderzoek, waarvan deze scriptie het resultaat vormt:

“Welke knelpunten kunnen worden waargenomen bij het aansturen van verbonden privaatrechtelijke partijen door grote Nederlandse gemeenten, en hoe kunnen deze knelpunten worden tegengegaan?”

- 1) Welke sturingsinstrumenten kunnen grote gemeenten hanteren om privaatrechtelijke verbonden partijen aan te sturen?
- 2) Hoe hebben grote Nederlandse gemeenten hun sturing van privaatrechtelijk verbonden partijen intern georganiseerd?
- 3) Welke knelpunten worden aangetroffen bij het aansturen van privaatrechtelijk verbonden partijen door grote gemeenten in Nederland?
- 4) Hoe kunnen de bij de aansturing van lokale verbonden partijen aangetroffen knelpunten worden tegengegaan, op basis van de aan de knelpunten ten grondslag liggende verklaringen?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zijn uitgebreid de inleiding, aanleiding en vraagstelling beschreven. Op deze inleiding, aanleiding en vraagstelling wordt in hoofdstuk 2 voortgebouwd aan de hand van de theoretische noties die de basis vormen voor dit onderzoek. Aan het eind van hoofdstuk 2 heeft de lezer een eerste beeld van de verwachtingen ten aanzien van de resultaten van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 zijn vervolgens de onderzoeksmethoden en technieken uiteengezet. Daarnaast worden in hoofdstuk 3 de theoretische begrippen voorzien van een operationele vertaling.

Vervolgens vangen de hoofdstukken met empirische bevindingen aan. In hoofdstuk 4 wordt beschreven welke sturingsinstrumenten gemeenten kunnen hanteren om verbonden partijen aan te sturen. Hoofdstuk 5 gaat in op de wijze van organiseren van de verbinding tussen gemeenten en verbonden partijen. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn er immers wethouders en afdelingen verantwoordelijk voor de verschillende posities, belangen en bijbehorende sturingsinstrumenten ten aanzien van verbonden partijen. Wanneer eenmaal een beeld is gevormd van het sturingsinstrumentarium en de wijze van organiseren wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de kern van dit onderzoek: de knelpunten in de aansturing van verbonden partijen. Deze knelpunten zullen in dit hoofdstuk ook van een verklaring worden voorzien en indien mogelijk van passende aanbevelingen.

Hoofdstuk 7 vormt het afsluitende hoofdstuk van deze scriptie waarin de hoofdvraag wordt beantwoord en de belangrijkste bevindingen worden samengevat. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op de empirische bevindingen en worden aanbevelingen voor nader onderzoek gedaan. De lezer die geïnteresseerd is in de hoofdlijnen van dit onderzoek verwijs ik graag door naar hoofdstuk 7.

In de bijlagen bij dit onderzoek treft u onder andere een lijst aan met respondenten, de gebruikte interviewhandleidingen en uitgebreide casebeschrijvingen. Deze uitgebreide casebeschrijvingen zijn opgenomen voor de lezer die is geïnteresseerd in de achtergronden van de specifieke cases.

2 *Theoretisch kader*

2.1 *Inleiding*

In het vorige hoofdstuk is het begrip privaatrechtelijke verbonden partijen geïntroduceerd. Een privaatrechtelijk verbonden partij is op basis van een bestuurlijk en financieel belang verbonden aan een gemeente. Naast deze verbondenheid met een gemeente is een belangrijk kenmerk dat de verbonden partijen die centraal zullen staan in dit onderzoek op privaatrechtelijke leest zijn geschoeid. Omdat deze twee kenmerken niet voldoende informatie geven om het onderzoek richting te geven, zal in paragraaf 2.2 het principaal-agent model worden beschouwd. Het principaal-agent model levert een belangrijke bijdrage aan de modellering van de relatie tussen een gemeente en een verbonden partij. Daarnaast geeft het principaal-agent model een aantal uitgangspunten mee met betrekking tot het begrip 'sturing'. De begripsomschrijving van sturing en nadere vertaling naar instrumenten staat centraal in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 zal de wijze van organiseren van de interface tussen een gemeente en een verbonden partij centraal staan. Zoals uit deze paragraaf naar voren komt is op basis van eerder wetenschappelijk onderzoek vast komen te staan dat de wijze van organiseren mogelijke knelpunten kunnen inhouden. Tot besluit van dit hoofdstuk is in paragraaf 2.5 een overzicht opgenomen van de in de praktijk aan te treffen knelpunten op basis van de verzamelde theoretische noties.

2.2 *De principaal-agent theorie*

2.2.1 *Inleiding in de principaal –agent theorie*

Het principaal-agent model is een model dat afkomstig is uit de neo-institutionele economie, ook wel economische organisatietheorie genoemd (Hazeu, 2000: 7). Het principaal-agent model houdt zich bezig met "het bestuderen van het keuzevraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen economische actoren" (Hazeu, 2000: 80). Het model zal in de volgende paragrafen worden beschouwd.

Het principaal-agent model is opgebouwd uit een aantal veronderstellingen. De eerste veronderstelling is dat economische actoren een ruilrelatie met elkaar aangaan omdat zij daar beiden een zeker voordeel van verwachten. Dit voordeel zouden beide partijen zonder samenwerking niet kunnen realiseren. Hieraan ten grondslag ligt het verschijnsel van specialisatie. Onder de term specialisatie wordt in dit onderzoek het 'beperken tot een aantal samenhangende taken' verstaan (Hendrikse, 1993: 94). Volgens de klassieke econoom Adam Smith leidt specialisatie tot toenemende vaardigheden, mogelijkheden tot mechanisatie en het afnemen van tijdverlies bij het overschakelen van de ene taak op de andere taak (Hendrikse, 1993: 4). Meerwaarde wordt gecreëerd op het moment dat twee economische actoren zich allebei toelagen op de productie van een product, waarin zij het meest efficiënt en effectief zijn, en vervolgens deze producten worden uitgeruild (Hendrikse, 1993: 5, Hazeu, 2000). In dit geval leggen de principaal (een gemeente) en een agent (een verbonden partij) zich beiden toe op de taak die zij het best uit kunnen voeren. De tweede veronderstelling bouwt voort op het verschijnsel van specialisatie. Specialisatie leidt er toe dat er tussen een principaal en agent sprake is van een asymmetrische informatierelatie. Dit komt omdat de agent, als specialist, altijd inzicht heeft in de eigen specialistische karakteristieken, terwijl niet-specialisten dit inzicht in deze karakteristieken niet hebben. Vertaald naar het principaal-agentmodel betekent het dat de principaal nooit volledig inzicht heeft in het werk van de agent.

De derde assumptie heeft betrekking op de doelen van de principaal en de agent. Verondersteld wordt dat beide partijen volstrekt rationeel alleen het eigen belang nastreven, zonder daarbij rekening te houden met elkaars belangen. Dit streven naar realisatie van het eigen belang, gecombineerd met de asymmetrische informatierelatie tussen de principaal en agent, leidt tot een risico op opportunistisch gedrag van de agent (Hazeu, 2000: 53-61). Dit opportunistische gedrag kan zich uiten in zowel coördinatieproblemen, als wel in motivatieproblemen (Hendrikse, 1993: 7-8).

Opportunistisch gedrag van de agent is niet in het belang van de principaal. Er kunnen in dit kader twee vormen van opportunistisch gedrag worden onderscheiden, te weten: opportunistisch gedrag dat mogelijk wordt door het bestaan van een ex-ante of een ex-post informatieasymmetrie (Hazeu, 2000: 53-61). In het geval van een ex-post informatieasymmetrie loopt een principaal het risico dat de agent, na het overeenkomen van een economische ruilrelatie,⁶ de mogelijkheid krijgt om verborgen beslissingen te nemen door een gebrek aan volledige controle van de principaal. Omdat de principaal geen volledig zicht heeft op het handelen van de agent, is deze in de positie om ongestraft de beslissing te nemen om afwijkend gedrag te gaan vertonen ten opzichte van het door de principaal gewenste gedrag (Hazeu, 2000:53-61). Dit wordt ook wel het risico op 'moral hazard' genoemd, hetgeen vrij vertaald betekent dat de agent geen morele incentives heeft om het door de principaal gewenste gedrag te vertonen (Hendrikse, 1993: 113).

In het geval van een ex-ante informatieasymmetrie zit het knelpunt in het feit dat voorafgaand aan het tot stand komen van de economische ruilrelatie tussen de principaal en de agent, de principaal onvoldoende zicht heeft op de karakteristieken van de agent. Door deze informatieongelijkheid tussen de principaal en de agent, de agent kent immers de eigen karakteristieken zeer goed, loopt de principaal het risico een economische ruilrelatie aan te gaan met een agent die in negatieve zin niet over de karakteristieken beschikt die de principaal nodig acht voor de uitvoering van een uitbestede taak. Hazeu (2000: 54) vat het risico dat de principaal door de ex-ante informatieasymmetrie loopt samen door te stellen dat "verborgen karakteristieken leiden tot averechtse selectie". Het risico dat de principaal een economische ruilrelatie aangaat met een agent, die niet gekozen zou zijn als de principaal volledig inzicht zou hebben gehad in de alle relevante karakteristieken van de agent, wordt ook wel aangeduid als het risico op verborgen gebreken.

Het onderzoek richt zich op de gebruikte sturingsinstrumenten in het kader van de informatieasymmetrie en mogelijke belangentegenstellingen. Oorzaken van knelpunten in de sturing van een verbonden partij die samenhangen met het opstellen van het contract worden ook geadresseerd. Het aan de voorkant niet regelen van effectieve zeggenschap in een contract kan bijvoorbeeld een belangrijke verklaring vormen voor knelpunten in de sturing van verbonden partijen.

2.2.2 Kosten in een principaal agentrelatie

Bij het in stand houden van een principaal-agentrelatie maken volgens Hazeu (2000: 60-61) beide partijen kosten. De principaal maakt kosten voor het toezicht dat zij houdt op de agent om deze bij de les te houden. Dit zijn de zogenoemde "monitoring costs". Aan de andere kant is een agent zich doorgaans wel bewust van het belang van de geldstroom van de opdrachtgever. Daarom is de agent ook bereid bepaalde kosten te maken om de principaal duidelijk te maken dat er van opportunistisch gedrag van de kant van de agent geen sprake is. Dit worden ook wel "bonding costs" genoemd. Tenslotte zal de agent, de gemaakte "monitoring" en "bonding" kosten ten spijt, toch enige afwijkende beslissingen nemen ten opzichte van de beslissingen die de doelstellingen van de principaal volledig ten goede zouden komen. Het verschil tussen de maximale opbrengsten voor de principaal en de opbrengsten die tot stand komen bij afwijkende beslissingen van de agent, staat in de literatuur bekend als "residual loss". Ook worden deze kosten wel 'consequentiële' kosten genoemd. De drie kostenposten tezamen worden de agentschapskosten genoemd. Uitgangspunt in het principaal-agentmodel is om deze kosten zo laag mogelijk te houden (Neelen, 1997; Ter Bogt, 1997; Hazeu, 2000). Centraal in de principaal-agenttheorie staat dan ook het vraagstuk hoe de principaal de agentschapskosten zo laag mogelijk kan houden door middel van het gebruik van effectieve sturingsinstrumenten.

⁶ Deze economische ruilrelatie is doorgaans gebaseerd op een contract. Het feit dat deze relatie op een contract gebaseerd is, impliceert dat er geen sprake is van een hiërarchische verhouding, maar een wederkerige verhouding. (Neelen, 1997: 63). Organisaties kunnen ook worden beschouwd als een bundeling van contracten, dit wordt ook wel de contractuele opvatting van organisaties genoemd (Hazeu, 2000: 40).

Samengevat bestaat het principaal agentmodel uit de volgende veronderstellingen:

1. Door specialisatie is het voor economische actoren voordelig om een economische ruilrelatie aan te gaan;
2. Een economische ruilrelatie heeft doorgaans de vorm van een contract tussen opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent);
3. Door specialisatie ontstaan afhankelijkheden tussen principaal en agent;
4. Deze afhankelijkheden kunnen leiden tot informatieasymmetrie tussen principaal en agent;
5. Economische actoren streven rationeel de realisatie van het eigen belang na;
6. Tussen principaal en agent is sprake van tegengestelde belangen;
7. Het streven naar realisatie van het eigen belang van de agent, in combinatie met het optreden van informatieasymmetrie leidt tot een risico op opportunistisch gedrag van de agent;
8. Door opportunistisch gedrag van de agent loopt de principaal het risico op motivatieproblemen bij de agent of op averechtse selectie van een agent;
9. De principaal zal kosten moeten maken om de relatie met de agent te structureren, teneinde de relatie tegen de laagst mogelijke kosten tot stand te brengen.

2.2.3 Kanttekeningen bij het principaal-agent model

Voordat aandacht kan worden besteed aan de noodzakelijke verdere invulling van de relaties die gemeenten en verbonden partijen met elkaar onderhouden en de sturingsmechanismen die in dit kader een rol spelen, is het op zijn plaats een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het principaal-agent model. Ten eerste moet de veronderstelde volledige rationaliteit van actoren bij het vormgeven van een contract, in het kader van de economische ruilrelatie, worden genuanceerd. Bij de veronderstelde onbeperkte rationaliteit kunnen problemen namelijk volledig worden vertaald in contractuele oplossingen. Een contract bevat kosteloos alle beschikbare informatie en de contractvoorwaarden weerspiegelen alle mogelijke toekomstige situaties (Hendrikse, 1993: 242). In meer complexe omgevingen is het een illusie dat volledige contracten tot stand komen; in de praktijk zijn er altijd onderdelen die niet in een contract zijn opgenomen (Hendrikse, 1993: 242). Het is in dit verband een beter vertrekpunt om uit te gaan van zogenaamde "bounded rationality," hetgeen wil zeggen dat vormgevers van een contract tot op zekere hoogte rationeel (kunnen) handelen. Volgens March (1994: 8-10) hebben mensen beperkte informatieverwerkende capaciteiten, daar waar het gaat om aandacht, geheugen, begrip en communicatie. Dit maakt het onmogelijk om alle alternatieven tegelijk te wegen, hetgeen betekent dat de besluitvormer zicht zal richten op achtereenvolgende alternatieven.

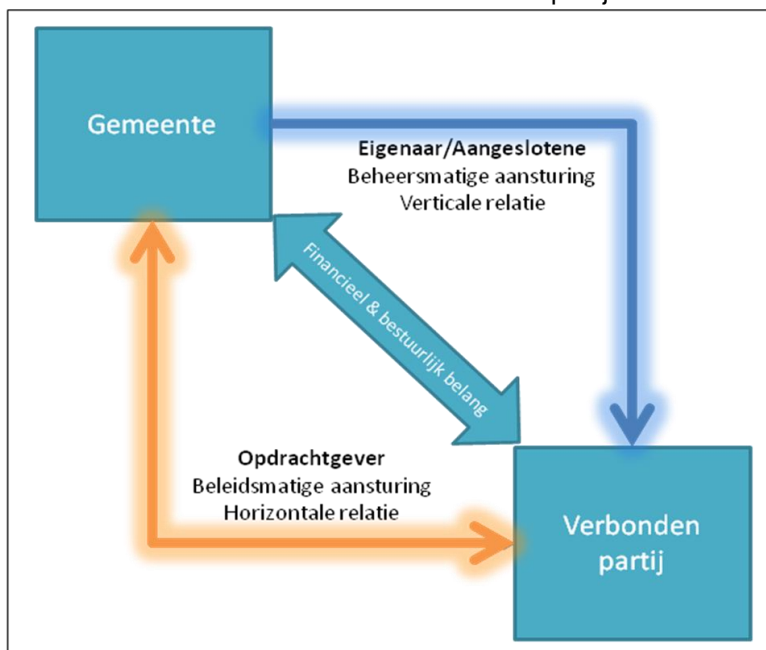
Naast de veronderstelling van volledige rationaliteit in het principaal-agent model, is ook het veronderstelde streven naar maximalisatie van het eigen belang verworden tot een onderwerp van discussie. In tegenstelling tot in het principaal-agent model, wordt in het stewardship model de gedragsveronderstelling dat economische actoren strikt het eigen belang nastreven genuanceerd. Het alleen leunen op de economische gedragsveronderstelling uit het principaal-agent model doet geen recht aan de complexiteit van het huidige organisatorische leven (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997: 20). Volgens het stewardship model hebben de principaal en het management van de agent geen tegengestelde economische belangen (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997: 21). Ondanks de eveneens aanwezige informatieasymmetrie tussen principaal en steward, vertrouwt de principaal erop dat "de steward zal doen wat is afgesproken en geen misbruik zal maken van de autonomie of beslisruimte die hem is toegekend" (Van Thiel, 2009: 22-24). Belangrijk concept in het stewardship model is dus vertrouwen tussen de principaal en de agent. De resultaten van dit onderzoek zouden eventueel uit kunnen wijzen dat de belangentegenstellingen tussen de principaal en de agent daadwerkelijk minder groot zijn dan verondersteld in het principaal-agent model. Vooralsnog wordt in dit onderzoek uitgegaan van de veronderstellingen die zijn verbonden aan het principaal-agent model.

Derde kanttekening bij de toepassing van het principaal-agent model is dat het geen alomvattend model betreft. In de praktijk treft men namelijk vaak een gelaagdheid van een aantal principaal-agent

relaties aan. Een gemeenteraad kan in het kader van deze scriptie worden gezien als de opdrachtgever van een college van B en W in het kader van de uitvoering van publieke taken, terwijl een college van B en W vervolgens ook als gedelegeerd opdrachtgever van een verbonden partij optreedt die namens het college van B en W één van deze publieke taken uitvoert (Dubbeldeman, ten Have, de Lange & van Vugt, 2006: 10-11). Hazeu (2000: 98) merkt in dit verband op dat door de gelaagdheid van verschillende principaal-agent relaties het mogelijk is dat agenten meerdere, vaak tegenstrijdige, prikkels kunnen ontvangen. Dit wordt ook wel het 'plural principals'-probleem genoemd (Hazeu, 2000: 98).

2.2.4 Toepassing Principaal-agent model

Volgens Neelen (1997: 69) vormt het principaal-agent model een gezichtspunt om de complexiteit van contractsituaties of organisatievormen te reduceren, teneinde deze te kunnen bestuderen. Het principaal-agent model zal in dit kader dan ook worden gebruikt om de relatie tussen een gemeente en een verbonden partij te modelleren. In het kader van dit onderzoek zijn meerdere principaal-agent relaties analytisch te onderscheiden inzake de sturing van verbonden partijen. De belangrijkste twee principaal-agent relaties betreffen die relaties waarbij een gemeente een verbonden partij als opdrachtgever (I) of als eigenaar (II) aanstuurt. Vanuit de positie van opdrachtgever van een verbonden partij wenst een gemeente een zo hoog mogelijke kwaliteit dienstverlening, tegen een zo laag mogelijke prijs. Dit kan als de beleidsmatige aspecten van de relatie met de verbonden partij worden aangeduid (Dubbeldeman et al., 2006: 16). Vanuit een positie als eigenaar of aangeslotene (en daarmee vaak bestuurlijke verantwoordelijkheid) is een gemeente allereerst gericht op de continuïteit van de desbetreffende verbonden partij. Vanuit een bestuurlijke verantwoordelijkheid



binnen een verbonden partij is namelijk het primaire doel om een stabiele organisatie te borgen en structureel financieel verlies te voorkomen. Dit betreffen meer de beheersmatige aspecten (Dubbeldeman et al., 2006: 16). Het gegeven dat een eigenaar voor een belangrijk gedeelte is gericht op aspecten verbonden aan de continuïteit van de organisatie sluit niet uit dat er wel degelijk ook inhoudelijke invulling wordt gegeven aan de positie van eigenaar, al dan niet op basis van gemeentelijk beleid.

Figuur 2.1 Sturingsrelaties gemeente met verbonden partij

Omdat ook aan dit onderzoek beperkingen zijn verbonden in de zin van tijd en middelen heb ik ervoor gekozen om dit onderzoek primair te richten op de eigenaarpositie die gemeenten hebben ten aanzien van verbonden partijen. De reden hiervoor is tweeledig: allereerst is het zo dat de eigenaarpositie directe financiële risico's herbergen voor gemeenten en dat onderzoek naar de knelpunten in deze aansturingsrelaties kan bijdragen aan het beheersen van deze financiële risico's. Van Thiel (2010: 2) haalt in dit verband het Rotterdamse Havenschandaal aan in 2004, waarbij de gemeente Rotterdam haar rol als toezichthouder ten opzichte van het net verzelfstandigde Havenbedrijf Rotterdam nog onvoldoende had ingericht en ingevuld. Als gevolg hiervan is de gemeente Rotterdam blootgesteld aan een financieel risico van ongeveer € 100 miljoen. De gemeente Rotterdam had een verantwoordelijkheid als toezichthouder vanuit haar positie als enige eigenaar van het Havenbedrijf

Rotterdam NV. Het systematisch onderzoeken van de sturing van een verbonden partij door een gemeente vanuit de positie van eigenaar en het op basis daarvan formuleren van aanbevelingen zou een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van de aansturing en daarmee aan het beheersen van potentiële financiële risico's die zijn verbonden aan de gemeentelijke rol van eigenaar. Tweede reden voor het richten van dit onderzoek op de sturing vanuit de positie van eigenaar, is dat, zoals uit het vooronderzoek in het kader van deze scriptie is gebleken, deze positie over het algemeen duidelijker is belegd binnen de gemeentelijke organisatie dan de positie van opdrachtgever. De positie van opdrachtgever van een verbonden partij zou mijn inziens dus een dankbaar onderwerp zijn voor vervolgonderzoek. De focus op de positie van eigenaar betekent overigens niet dat de positie van opdrachtgever zal worden gemeden: daar waar duidelijke verbanden of conflicten zijn met de positie van opdrachtgever zullen deze worden geadresseerd.

Naast het feit dat het principaal-agent model zal worden gebruikt voor reduceren van de complexiteit van de contractsituaties en organisatievormen, dient het model in dit onderzoek verder als aangrijpingspunt voor de beschrijving van in de theorie geïdentificeerde sturingsinstrumenten en, daaraan verbonden, het formuleren van mogelijke knelpunten in de aansturing van verbonden partijen. Het sturingsmodel van de eigenaar van een verbonden partij staat centraal in de volgende paragraaf. De mogelijke knelpunten in de aansturing die voortkomen uit het principaal-agent model zullen worden behandeld in paragraaf 2.5

2.3 Sturing

De diversiteit binnen de populatie van privaatrechtelijk verbonden partijen is groot. Zoals in hoofdstuk 1 al even aan de orde was, is een groot aantal verbonden partijen ontstaan door middel van zogenaamde verzelfstandigingsoperaties. De verbonden partijen die niet door middel van verzelfstandigingen zijn ontstaan, zijn aan gemeenten verbonden doordat gemeenten een financieel en bestuurlijk belang hebben verworven in deze verbonden partijen. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat deze financiële en bestuurlijke banden zijn aangegaan of aangehouden omdat hiermee 'hét' publiek belang het meest optimaal wordt gediend. Daarbij moet in gedachte worden gehouden dat 'hét' publiek belang niet bestaat, maar in de praktijk meerdere gedaanten aan kan nemen als gevolg van de betrokkenheid van politici. Opvattingen van politici kunnen namelijk zeer tijd- en situatiegebonden zijn, hetgeen het duiden van diverse publieke belangen niet eenvoudiger maakt.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) heeft omschreven wanneer er sprake is van een publiek belang. Er is sprake van een publiek belang "indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang⁷ aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt". Nader geconcretiseerd is er sprake van een publiek belang op het moment dat een overheid een maatschappelijk belang tot doelstelling van haar eigen beleid maakt om deze te behartigen. De inhoudelijke vraag wat tot het publiek belang kan worden gerekend is ten principale een politieke vraag (WRR, 2000: 20). In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat gebruikmaking van verbonden partijen een van de manieren is om een publiek belang te behartigen. Omdat op basis van het principaal-agent model kan worden verondersteld dat de behartiging van een publiek belang niet zonder meer tot stand komt als deze behartiging aan een verbonden partij wordt overgelaten, zal de overheid door middel van sturing proberen een verbonden partij hier toe te bewegen. Het verschil tussen een verbonden partij en een marktpartij is in dit verband dat de overheid nog enige directe vorm van beïnvloeding kan toepassen, terwijl bij een 'gewone' marktpartij zij gebruik zal moeten maken van algemene wetgeving of opdrachtgeverschap.

In het vervolg van paragraaf 2.3 zal worden stil gestaan bij de rol van sturing in het geheel van de principaal-agent relatie die een gemeente onderhoudt met een verbonden partij. Allereerst zal in zijn algemeenheid worden stilgestaan bij het begrip sturing. Daarna zal worden toegewerkt naar een

⁷ Belangen zijn *maatschappelijke belangen* als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is (WRR, 2000).

verondersteld sturingsmodel van de onderzochte principaal-agent relatie tussen een gemeente en een verbonden partij.

2.3.1 *Begripsomschrijving sturing*

De omvang van de belangentegenstellingen tussen principaal en agent kan variëren. In de praktijk zal een principaal door middel van sturing zich trachten te verzekeren van de volledige medewerking van de agent bij de realisatie van de eigen belangen (Hendrikse, 1993: 113; Neelen, 1997: 71; Mouwen, 2006: 135). Een principaal zal altijd een balans moeten zoeken tussen enerzijds de wens om een verbonden partij volledig te controleren door gebruik te maken van sterke sturing, en anderzijds de wens om de zogenaamde agencykosten van de verbonden partij zo laag mogelijk te houden.

Onder het begrip 'sturing' wordt "elke vorm van gerichte beïnvloeding" verstaan (De Leeuw, 1974). Deze definitie kent echter een belangrijke beperking, omdat het wederzijdse aspect ontbreekt in deze definitie (Kickert, 1998: 82). Men spreekt tegenwoordig van wederzijdse sturing, omdat de klassieke hiërarchische vorm van verticale coördinatie (aansturing), in de loop der tijd vervangen is door een meer horizontale gelijkwaardige vorm van sturing. Min of meer gelijkwaardige actoren beïnvloeden elkaar wederzijds (Kickert, 1998: 84). Belangrijke oorzaak van deze transitie is het feit dat verzelfstandigde en geprivatiseerde overheidsorganisaties geen onderdeel meer uitmaken van het hiërarchische politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces van de overheidsorganisatie en er dus onderlinge afspraken moeten worden gemaakt tussen overheidsorganisaties en de (ontstane) privaatrechtelijke partijen. Op basis van de typering van Kickert (1998: 85) met betrekking tot de sturing van ministeries ten opzichte van ZBO's, is ook een typering uit te werken met betrekking tot de sturing van verbonden partijen door gemeenten. Deze is hieronder weergegeven:

- Tussen een gemeentelijke organisatie en een verbonden partij bestaan wederzijdse relaties die beide actoren hanteren om elkaar in de gewenste richtingen te beïnvloeden, c.q. het gaat om sturing;
- De wederzijdse sturing is bedoeld om beider activiteiten op elkaar af te stemmen om op gewenste wijze een gewenst resultaat te bereiken, c.q. het gaat om coördinatie;
- De wederzijdse relaties kunnen velerlei aspecten betreffen – financiën, organisatie, informatie – maar hebben een geordende vorm, zijn gestructureerd en zijn gebonden aan regels. Dus het gaat om geordende, geregelde vormen van coördinatie;
- De coördinatie tussen een gemeente en een verbonden partij vindt niet op hiërarchische verticale wijze plaats, want beide actoren bezitten in hun wederzijdse afhankelijkheid een zekere mate van autonomie en eigen verantwoordelijkheid. Er is tegenwoordig meer sprake van min of meer gelijkwaardige, nevensgeschikte verhoudingen, waarin via overleg tot wederzijdse overeenstemming wordt gekomen.

Het sturen van (oorspronkelijk) verzelfstandigde en geprivatiseerde overheidsorganisaties wordt ook wel "sturen op afstand" genoemd (Den Hollander, 1995; Van Thiel, 2003). Bij 'sturen op afstand,' ook wel 'sturen op hoofdlijnen' genoemd, bestaan in de praktijk verschillende beelden (Den Hollander, 1995: 13). In dit onderzoek gaat het om 'sturen op afstand' op het moment dat er sprake is van de door Den Hollander (1995) beschreven karakteristieken:

- Een verbonden partij wordt aangestuurd op basis van output;
- Een gemeente formuleert zo precies mogelijk zijn wensen en eisen ten aanzien van de verbonden partij;
- Een gemeente bemoeit zich niet met de wijze van uitvoering (de bedrijfsvoering), en vertrouwt op het zelforganiserend vermogen van de verbonden partij;

(Bron: Den Hollander, 1995)

Het is belangrijk om aan te tekenen dat deze karakteristieken een normatief karakter hebben. Het is dan ook de vraag of er in de dagelijkse praktijk van gemeenten volledig sprake is van “sturen op afstand.”

2.3.2 De aansturing van verbonden partijen

De sturing van een verbonden partij kan verschillende vormen aannemen. Neelen (1997: 70) onderscheidt op basis van Lindblom (1977) drie typen sturingsmechanismen: sturing door het overdragen van informatie en door overreding (I), sturing door het geven van financiële prikkels (II), en sturing door het geven van regels en voorschriften (III). Deze sturingsmechanismen kunnen worden gebruikt om in een principaal-agent relatie de agent te trachten te disciplineren. De eerste twee sturingsmechanismen beogen de aantrekkelijkheid van bepaalde handelingsalternatieven te stimuleren, terwijl bij het derde sturingsmechanisme de principaal de toegestane handelingsalternatieven van de agent beperkt. Hoewel op het eerste gezicht de sturingsmechanismen duidelijke concepten zijn, komen in de praktijk verschillende mengvormen van sturingsmechanismen voor (Neelen, 1997: 71). Bij een prestatiecontract met outputbudgettering kan enerzijds worden betoogd dat het om sturing door middel van regels en voorschriften gaat, terwijl anderzijds kan worden betoogd dat het om sturing door middel van financiële prikkels gaat. Omdat een indeling van verschillende sturingsinstrumenten aan de hand van de te onderscheiden sturingsmechanismen niet eenduidig te maken zal zijn, wordt gebruik gemaakt van een eigen indeling die gericht is op de voornaamste categorieën van sturingsinstrumenten die een gemeente tot haar beschikking heeft als eigenaar van een verbonden partij. De definitie zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991: 4) deze hanteren, vormt de basis voor de beschrijving van de sturingsinstrumenten die passen in de te onderscheiden categorieën. De Bruijn en Ten Heuvelhof omschrijven een instrument als een middel om doeleinden mee te realiseren. Sturingsinstrumenten betreffen in het kader van dit onderzoek middelen die de sturende partij gericht kan inzetten om de gestuurde partij in de door de sturende partij gewenste richting te bewegen. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat door middel van de toepassing van sturingsinstrumenten, er sprake is van “gerichte beïnvloeding.” De sturing ofwel gerichte beïnvloeding wordt in dit onderzoek dus feitelijk vormgegeven door toepassing van verschillende sturingsinstrumenten.

Voordat in de volgende subparagraaf wordt ingegaan op het sturingsmodel als eigenaar van een verbonden partij is het belangrijk om aan te tekenen dat het model geen limitatieve opsomming van alle te bedenken sturingsinstrumenten zal bevatten, maar alleen een eerste referentiekader vormt voor het empirisch onderzoek naar de door gemeenten gehanteerde sturingsinstrumenten. Daarnaast dient ook te worden opgemerkt dat niet alle sturingsinstrumenten even toepasselijk zullen zijn voor alle organisaties. De toepassing en effectiviteit van sturingsinstrumenten is vaak afhankelijk van het primaire proces van een verbonden partij en de omstandigheden waaronder wordt gewerkt (vgl. Kickert, 1998: 91; Smullen & Van Thiel, 2002). Zoals zal blijken uit de beschrijvingen zijn er ook de nodige verschillen waar te nemen tussen de sturingsinstrumenten die kunnen worden gebruikt bij een vennootschap en een stichting.

2.3.3 Het sturingsmodel: een gemeente als eigenaar

Indien een gemeente (gedeeltelijk) eigenaar is van een privaatrechtelijke verbonden partij, dan schept dit sturingsmogelijkheden vanuit deze positie. Op basis van eigendom van een gemeente in een kapitaalvennootschap of op basis van (financiële) betrokkenheid bij de oprichting van een stichting, wordt een gemeente doorgaans bepaalde bevoegdheden toegekend in de statuten van de desbetreffende rechtspersoon. Voordat wordt ingegaan op deze specifieke bevoegdheden, wordt eerst aandacht besteed aan de theoretische noties met betrekking tot (corporate) governance. Deze noties hebben de laatste jaren het discours over de besturing van organisaties en organisatievormen gedomineerd. Binnen governance staan de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen een rechtspersoon centraal. Voor gemeenten is het denken over governance van belang omdat zij als aandeelhouder van een vennootschap of aangeslotene bij een stichting een plek kennen

binnen de rechtsvorm en het denken over 'governance' in dit verband de kaders aangeeft waarbinnen gemeenten kunnen sturen. Daarom zal in de volgende paragraaf worden ingegaan op de achtergronden achter corporate governance.

2.3.3.1 Corporate Governance

In algemene termen wordt governance als volgt gedefinieerd: "governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen te behoeve van belanghebbenden" (Ministerie van Financiën, 2000: 8). Corporate governance is in dit verband de verdere uitwerking voor de inrichting en de besturing van grote ondernemingen. De theorie over corporate governance komt voort uit het feit dat eigendom en beheer van ondernemingen noodzakelijkerwijs zijn gescheiden bij grote ondernemingen. Deze scheiding van eigendom en leiding kan gepaard gaan met belangentegenstellingen tussen eigenaren en bestuurders van de onderneming (Van Manen & Jansman, 2008: 66). Dit is een klassiek principaal-agent probleem, waar Berle en Means in 1932 al over schreven De belangen van de eigenaren en de verschaffers van vreemd vermogen zijn in dit kader goed te destilleren. Berle en Means (1932: 121-122) onderscheiden in dit kader als belangen voor de eigenaren:

- een maximale winst voor de onderneming bij een aanvaardbaar niveau van ondernemingsrisico's;
- dividend;
- vrije verhandelbaarheid van het aandeel.

Het belang van de verschaffers van vreemd vermogen is primair dat op het ter beschikking gestelde kapitaal wordt afgelost en rente wordt betaald over het ter beschikking gestelde kapitaal. De belangen van de bestuurders, die de onderneming in beheer hebben, zijn minder duidelijk. Berle en Means (1932: 88-89) zoeken deze belangen vooral in het najagen van status of het realiseren van financieel gewin door bestuurders van de onderneming. Naast de bestuurders, eigenaren en verschaffers van vreemd vermogen, kent een onderneming in veel gevallen nog meer stakeholders. Voorbeelden van overige stakeholders met eigen belangen zijn leveranciers, klanten en werknemers. De belangentegenstellingen hebben de bron gevormd voor verdere uitwerking van de principaal-agent theorie door Jensen en Meckling (1976). De hoofdlijnen van het principaal-agent model zijn door hen als uitgangspunt genomen bij verdere toepassing op de principaal-agent relaties die relevant zijn binnen een onderneming. Dit heeft geleid tot het opstellen van een aantal economisch gemotiveerde disciplineringsmaatregelen, die in de loop der tijd ook de weg hebben gevonden naar de praktijk door verwerking in ideaaltypische standaarden voor de inrichting en besturing van kapitaalvennootschappen (Van Manen & Jansman, 2008: 71). Deze standaarden zijn verwerkt in zogenaamde 'codes'. De bekendste code in dit kader is de Corporate Governance Code (2003), die is gericht op de inrichting en besturing van (beursgenoteerde) kapitaalvennootschappen. Er zijn ook minder bekende codes die trachten de besturing binnen een bepaalde beleidssector te regelen. Deze codes worden geschaard onder het begrip van "public governance," hetgeen (semi) publieke vertalingen betreffen van de Corporate Governance Code. Deze vertaling is noodzakelijk omdat in de (semi) publieke sector er geen sprake is van aandeelhouders en er belangrijke verschillen zijn tussen de structuur en de processen in publieke en private organisaties (Bossert, 2003: 15). In tegenstelling tot corporate governance in relatie tot vennootschappen, geeft public governance geen richting aan de instrumenten die kunnen worden gebruikt om invloed uit te oefenen binnen een stichting. Om deze reden zal geen nadere aandacht worden besteed aan public governance.

2.3.3.2 Rechtspersonen en structuren

Uit vooronderzoek is gebleken dat de rechtsvormen de Naamloze Vennootschap (NV) (I), de Besloten Vennootschap (BV) (II) en de stichting (III) de rechtsvormen zijn die het meest voorkomen als privaatrechtelijk verbonden partijen. Het is daarom voorafgaand aan de beschrijving van de

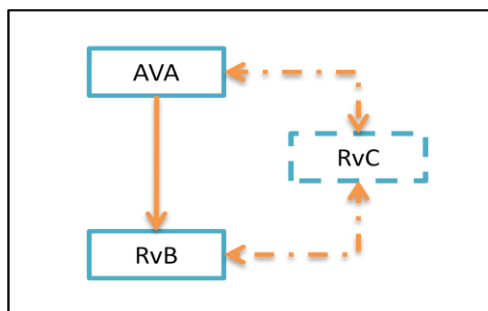
verschillende sturingsmogelijkheden goed om kort enkele kenmerken te schetsen van deze drie rechtsvormen en de in het kader van governance-beginselen gehanteerde inrichting van de besturing.

Naamloze Vennootschap (NV) en de Besloten Vennootschap (BV)

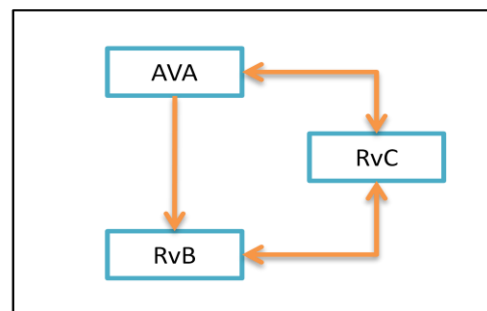
De naamloze en besloten vennootschap zijn rechtsvormen die rechtspersoonlijkheid bezitten, hetgeen betekent dat er sprake is van een beperkte aansprakelijkheid van bestuurders en eigenaren. De belangrijkste verschillen tussen de NV en de BV betreffen de omvang van het te plaatsen kapitaal bij oprichting en het feit dat de aandelen van een NV vrij overdraagbaar zijn aan een derde, terwijl de aandelen van een BV niet vrij overdraagbaar zijn.

Het bestuur van zowel de NV als de BV bestaat uit een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA), een directie of Raad van Bestuur (RvB) en, indien de statuten dit bepalen, uit een Raad van Commissarissen. De verdeling van bevoegdheden binnen de onderneming wordt enerzijds bepaald door hetgeen is opgenomen in BW 2, en anderzijds door hetgeen in de statuten van de onderneming is opgenomen. De AVA wordt juridisch gezien als het hoogste orgaan binnen de vennootschap. De belangrijkste bevoegdheid die de AVA heeft is de mogelijkheid tot het wijzigen van de statuten. Het bestuur van de onderneming is belast met de bevoegdheid tot het besturen van de onderneming. De omvang van de bestuursbevoegdheid wordt eveneens door BW 2 en de statuten van de onderneming geregeld. Indien er in de statuten is opgenomen dat er een Raad van Commissarissen is binnen de onderneming, dan is deze belast met het toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken binnen de onderneming.

Voor grote NV's en BV's heeft de wetgever een structuurregeling in het leven geroepen. De structuurregeling is op de NV en de BV van toepassing indien er drie jaar achtereenvolgend aan de volgende eisen wordt voldaan: het geplaatste kapitaal, inclusief reserves, bedraagt minimaal dertien miljoen euro; de onderneming beschikt, krachtens een wettelijke verplichting, over een ondernemingsraad; en er zijn in de vennootschap honderd of meer mensen werkzaam. Belangrijkste gevolg van het van toepassing zijn van de structuurregeling is een gewijzigde inrichting van het bestuur van de onderneming. In een structuurvennootschap is het bestaan van een RvC namelijk wettelijk verplicht.⁸ Daarnaast is de RvC binnen een structuurvennootschap het centrale orgaan, met meer wettelijke bevoegdheden dan de AVA. Belangrijkste bevoegdheden voor de RvC in de structuurvennootschap zijn de bevoegdheid tot het vaststellen van de jaarrekening, het zelfstandig benoemen en ontslaan van bestuurders en het zelfstandig kiezen van de eigen leden in de RvC (met slechts een beperkt vetorecht voor de AVA en de Ondernemingsraad).



Figuur 2.2 Inrichting topstructuur vennootschap



Figuur 2.3 Inrichting topstructuur structuurvennootschap

De stichting

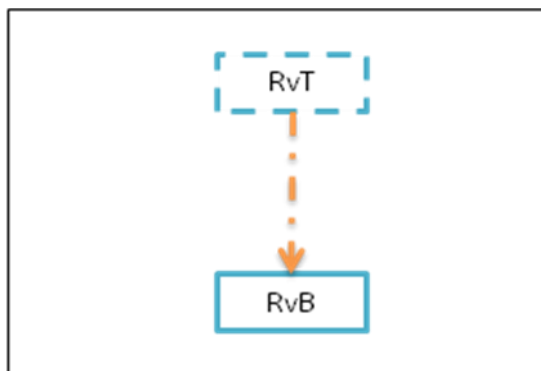
De definitie van een stichting in BW art. 2:285 lid 1 is als volgt: "Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken." Kort gezegd komt het erop neer dat de stichting een rechtspersoon is die bestaat uit een vermogen met een

⁸ Overigens kan ook vrijwillig voor een structuurregime worden gekozen (Schotman, van der Sluis, Driessen & Bos, 2000: 75).

bestuur. Dit vermogen dient in het teken te staan van de verwezenlijking van de ideële doelstelling van de stichting. Deze doelstelling dient te zijn omschreven in de statuten van de stichting. Doelstelling van de stichting mag niet zijn het maken van winst, hoewel het realiseren van winst niet verboden is (Verheugt, 2003:398).

Een stichting is wettelijk gezien alleen verplicht tot het instellen van een bestuur. Dit bestuur is belast met het besturen van de stichting. De bevoegdheden van het bestuur zijn vormgegeven in de statuten van de stichting. Indien dat nodig wordt geacht kunnen stichtingen ook worden voorzien van een Raad van Toezicht, die het handelen van het bestuur van de stichting controleert (Dubbeldeman, ten Have, de Lange & van Vugt, 2006: 31).

Een stichting kan worden aangemerkt als een verbonden partij op het moment dat een gemeente



hierin een bestuurlijk en financieel belang heeft. In een stichting kan dit bestuurlijke belang worden vormgegeven door deelname in het bestuur van de stichting (Dubbeldeman et al., 2006: 31). Het kan echter ook zo zijn dat een gemeente andere statutaire bevoegdheden heeft afgedwongen, die kunnen worden gezien als een bestuurlijk belang. Het financiële belang kan bestaan uit een garantstelling van een gemeente aan een stichting, maar ook het verzorgen van het startkapitaal van een stichting (Dubbeldeman et al., 2006: 31-32).

Figuur 2.4 Topstructuur stichting

Hoewel de sturingsinstrumenten tussen de rechtsvormen BV en NV enerzijds en de rechtsvorm stichting anderzijds, op hoofdlijnen overeenkomen, is ervoor gekozen om beide rechtsvormen separaat te behandelen. Zoals uit het voorgaande bleek kennen de kapitaalvennootschappen en de stichting verschillen met betrekking tot de inrichting van het bestuur, waardoor een separate behandeling van sturingsinstrumenten bevorderend is voor het begrip ervan. Daarnaast kent een stichting geen aandeelhouders zoals gebruikelijk is bij kapitaalvennootschappen. De sturingsinstrumenten van de aandeelhouder van een kapitaalvennootschap staan centraal in subparagraaf 2.3.3.4, terwijl de instrumenten van de aangeslotene bij een stichting centraal staan in de subparagraaf hierna.

2.3.3.3 Sturingsinstrumenten binnen de kapitaalvennootschap

Op basis van de veronderstelde informatieasymmetrie en belangentegenstellingen tussen een verbonden partij en een gemeente is het de verwachting dat ingezette sturings-instrumenten zich richten op het verminderen van de informatieasymmetrie, het in lijn brengen van belangen van principaal en agent, en het beperken van het eigen keuzegedrag van de verbonden partij op een dusdanige manier dat een verbonden partij niet in staat is om beslissingen te nemen die ten koste gaan van de belangen van een gemeente als aandeelhouder. In onderstaande zal worden ingegaan op de verschillende instrumenten die een gemeente op basis van de theorie tot haar beschikking heeft bij het aansturen van een verbonden partij.

Instrument 1 De statuten

Het allereerste sturingsinstrument voor een gemeente zijn de statuten van de vennootschap. De statuten van de vennootschap betreffen grondregels voor de vennootschap die zijn vastgelegd bij akte van oprichting. In termen van het principaal-agent model kunnen de statuten worden gezien als de overeenkomst tot samenwerking tussen een gemeente en een verbonden partij, waarin de doelstellingen van de kapitaalvennootschap staan, maar ook de bevoegdheden, rechten en plichten van de verschillende bestuursorganen van de onderneming. Naast het feit dat de statuten door inhoudelijke bepalingen invloed uitoefenen op de directie van een verbonden partij, vormen de

statuten met een beschrijving van de bevoegdheden, rechten en plichten ook de basis voor de sturingsinstrumenten die de eigenaar als aandeelhouder heeft binnen de verbonden partij. Deze sturingsinstrumenten worden hieronder nader uitgewerkt in relatie tot een vennootschap.

Instrument 2 Gemeentelijke zeggenschap

Belangrijk voor de mogelijkheden tot sturing van een kapitaalvennootschap is de zeggenschap die een gemeente kan uitoefenen binnen de vennootschap. Er dient hierbij onderscheid te worden gemaakt tussen de zeggenschap die een gemeente als aandeelhouder kan uitoefenen binnen de AVA en de zeggenschap die de AVA kan uitoefenen binnen de onderneming. De gemeentelijke zeggenschap binnen de AVA is afhankelijk van de omvang van het relatieve aandelenkapitaal binnen de vennootschap. Hoewel de meningen verschillen over de wenselijkheid ervan, kan een gemeente zich als 100%-aandeelhouder meer permitteren ten aanzien van de inhoudelijke invloed die ze uitoefent binnen een vennootschap, dan het geval is wanneer een gemeente een minderheidsaandeel bezit (Boot, 2006: 17). Volgens Boot (2006: 17) wordt er verschillend gedacht over de wenselijkheid van inhoudelijke bemoeienis van een publiek aandeelhouder met de koers van de vennootschap. Het is immers zo dat het vennootschappelijke belang, dat bestaat uit de missie van de onderneming, zoals omschreven in de statuten, en de continuïteit van de onderneming, zich niet per definitie hoeven te verhouden met de publieke belangen die een gemeentelijke overheid probeert te bewerkstelligen. Zelf is Boot (2006: 17) echter van mening dat lange termijn publieke belangen kunnen worden vertaald in de statutaire doeleinden van de vennootschap. Dit lange termijnperspectief biedt ook een oplossing voor de mogelijke tegenstrijdigheid tussen acties die vanuit het publiek belang op korte termijn belangrijk worden geacht, maar vanuit het oogpunt van financiële continuïteit nadelig kunnen zijn voor de onderneming. Boot (2006: 17) geeft aan dat de (financiële) continuïteit van een vennootschap op de lange termijn waarschijnlijk meer bijdraagt aan het publiek belang, dan acties gericht op een korte termijn publiek belang. De hierboven beschreven mogelijke trade-off van publieke belangen en de belangen van de onderneming zal in dit onderzoek nog een aantal malen de revue passeren. De mate waarin een gemeente kan sturen op de uitkomsten van deze trade-off is afhankelijk van de zeggenschap binnen de AVA, maar ook van de instrumenten die de AVA tot haar beschikking heeft.

Nu is het tijd om kort in te gaan op de zeggenschap van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders binnen de onderneming. De laatste jaren hebben aandeelhouders als gevolg van aanpassing van de wetgeving, onder invloed van de Corporate Governance Code, meer rechten gekregen (Reumkens, 2008: 147). Deze rechten hebben over het algemeen geleid tot meer zeggenschap binnen de onderneming (Boot, 2006: 15; Reumkens, 2008: 147). De AVA heeft sinds de meest recente wetwijzigingen het recht gekregen om ingrijpende veranderingen in de structuur van de vennootschap vooraf goed te keuren. Daarnaast heeft de AVA het formele benoemingsrecht gekregen van de RvC, alsmede het recht om deze te ontslaan. Bevoegdheden die de AVA al had zijn onder andere het enquêterecht en het recht om onderwerpen op de agenda van de AVA te zetten (Koelewijn, 2008: 118).

In de Nota "Deelnemingenbeleid Rijksoverheid" (2007) en een aanvullende brief van de Minister van Financiën (2009: 6) aan de Tweede Kamer met betrekking tot de "Publieke belangen en staatsdeelnemingen" worden drie belangrijke onderwerpen genoemd op basis waarvan het publiek belang door sturing vanuit de AVA binnen de onderneming (deels) kan worden geborgd. Deze onderwerpen betreffen de strategie van de deelneming, de investeringen die de Raad van Bestuur wil doen en de vermogenspositie van de onderneming. Een aandeelhouder zou in de statuten goedkeuringsrecht voor het strategisch meerjarenplan op kunnen laten nemen, om zo de koers van een vennootschap mede te bepalen. Om te voorkomen dat bij de scheiding van eigendom en leiding binnen de onderneming, zoals bekend uit de agencytheorie, het management een blanco cheque krijgt om investeringsprojecten op te zetten die voor de aandeelhouder suboptimaal zijn, kan de AVA een investeringsdrempel op laten nemen in de statuten van de onderneming. Op het moment dat het management een investering wil doen die boven het vooraf bepaalde drempelbedrag ligt, dient goedkeuring van de AVA gevraagd te worden. Eenzelfde principe zit achter de zeggenschap van de

AVA in de vermogenspositie van de onderneming. In plaats van de leiding van de onderneming bestemt de AVA de winst en eventuele uitkeringen ten laste van de onderneming. Door als AVA zo nauw de vermogenspositie van de onderneming te volgen wordt het risico verkleind dat de middelen van de organisatie voor alternatieve doeleinden worden aangewend dan de dagelijkse bedrijfsvoering.

Instrument 3 Toezicht

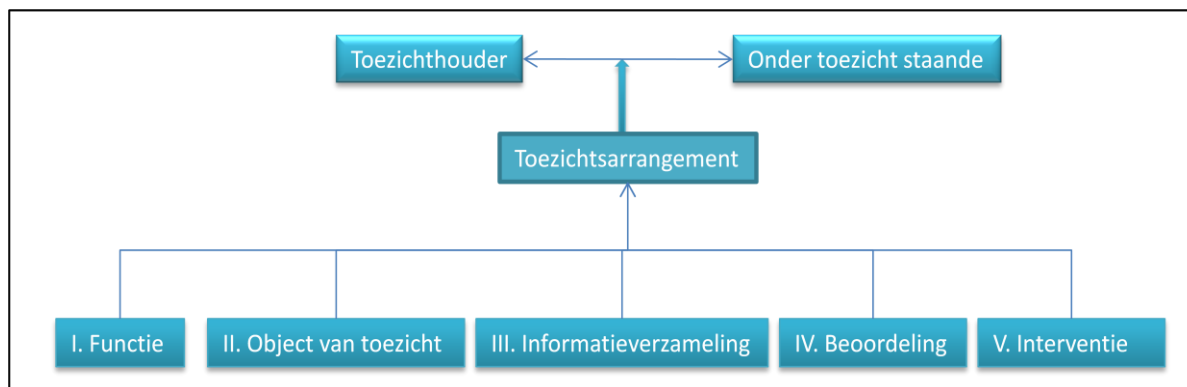
Op basis van de principaal-agent theorie kan nog een ander sturingsinstrument worden genoemd dat de laatste jaren van de vorige eeuw veel aandacht heeft gekregen in de wetenschappelijke literatuur (Bekkers, Homburg & Ringeling, 2002), te weten: 'toezicht'. Veelgebruikte definitie van toezicht is die van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (2000: 20). Deze definitie luidt: "Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren." Het aanwijzen van een toezichthouder kan volgens Hazeu (2007: 95) een belangrijke bijdrage leveren aan de vermindering van de informatieasymmetrie tussen principaal en agent. Volgens De Ridder (2004: 39-42) is een goede invulling van de begrippen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie noodzakelijk om in de praktijk te kunnen spreken van effectief toezicht. In onderstaande wordt ingegaan op de achtergronden van deze drie elementen, die aangevuld met een afbakening van het object van toezicht en een definiëring van de functie van toezicht tezamen een toezichtsarrangement vormen (De Ridder, 2004: 27-28).

Een toezichtsarrangement komt tot stand door de vormgeving van vijf aspecten van toezicht. Deze aspecten betreffen de functie van toezicht (I) het object van toezicht (II), de wijze van informatieverzameling (III), de wijze van oordeelsvorming (IV) en de wijze van interventie (V).

De algemene functie van toezicht is dat het dient om gebreken in de basisvorm van sociale controle op te vangen. De basisvormen van sociale controle, ter verwezenlijking van sociale orde, betreffen hiërarchie, markt en gemeenschap. Als primaire ordening van de markt kan de ruilrelatie tussen autonome partijen worden gezien, in relatie tot dit onderzoek blijkt dat deze primaire ordening niet voldoende is (De Ridder, 2004: 16-17). Een aandeelhouder stelt kapitaal ter beschikking zodat de directie van een onderneming hiermee kan ondernemen. In deze ruilrelatie is de aandeelhouder er niet van verzekerd dat de directie dit volledig conform de belangen van de aandeelhouder doet. Om dit te waarborgen is er sprake van toezicht. Een toezichthouder zal niet kunnen toezien op alle besluiten en handelingen van de onder toezicht gestelde. Daarom zal het object van toezicht nader moeten worden gespecificeerd. Specificatie van het object van toezicht betreft het tweede aspect van een toezichtsarrangement.

Derde aspect betreft de wijze van informatieverzameling. Dit betreft een optimaliseringsvraagstuk, waarbij een afweging moet worden gemaakt tussen enerzijds hoge kosten waardoor vollediger informatie en anderzijds lagere kosten waardoor minder volledige informatie. Er zijn twee hoofdvormen van informatieverzameling: de toezichthouder kan zelf informatie verzamelen of de toezichthouder kan afgaan op de informatie die wordt verstrekt door de onder toezicht staande. Informatie van de onder toezicht staande is relatief goedkoop, maar er kunnen twijfels rijzen over de betrouwbaarheid van de informatie. Gelijk aan het principaal-agent model dient ook hier een afweging gemaakt te worden met betrekking tot de kosteneffectiviteit van de gemaakte kosten.

Oordeelsvorming als onderdeel van toezicht levert drie vormgevingsvragen op. Zo is het ten eerste de vraag welke beoordelingsmaatstaven een toezichthouder dient te hanteren. Tweede vraag betreft in hoeverre deze beoordelingsmaatstaven dienen te worden gedetailleerd. Aanvullende vraag in dit kader is of de betreffende beoordelingsmaatstaven aan de voorkant bekend dienen te zijn of dat deze maatstaven pas aan de achterkant van een proces bekend moeten worden gemaakt en toegepast. Indien de onder toezicht gestelde zijn handelingen en besluiten niet afstemt op het beoordelingskader van de toezichthouder, kan dit de toezichthouder noodzaken tot interventies. Daartoe dient de toezichthouder voorzien te zijn van een aantal interventiebevoegdheden. De interventiebevoegdheden van de toezichthouder vormen het vijfde aspect van het toezichtsarrangement.



Figuur 2.5 Overzicht elementen toezichtsarrangement

Op basis van deze vijf aspecten die gezamenlijk een toezichtsarrangement vormen, kunnen twee belangrijke interne toezichtsarrangementen worden aangetroffen binnen vennootschappen. Als eerste toezichtsarrangement kan in dit kader de Raad van Commissarissen van een vennootschap worden aangewezen. Zoals in paragraaf 2.3.3.3 al naar voren kwam, is de RvC belast met het toezicht houden op de handelingen en voorgenomen besluiten van de directie (Van Manen & Jansman, 2008: 77). Een RvC dient onafhankelijk te opereren van de AVA en de directie om haar toezichthoudende taak goed uit te kunnen voeren. Deze toezichthoudende taak is inhoudelijk vooral gericht op het 'zorgvuldig besturen' van de vennootschap door de directie (Van Manen & Jansman, 2008: 78). Zoals al eerder bleek kan een gemeente als aandeelhouder, op basis van de statuten, zeggenschap hebben over de benoeming van leden van de RvC. Met de invoering van de Structuurregime in 1971 heeft de rijksoverheid een mogelijkheid geschapen om bij vennootschappen met een structuurregime de bevoegdheid te verwerven om rechtstreeks commissarissen van overheidswege te benoemen binnen de RvC van een vennootschap. Deze overheidscommissarissen moesten de vooruitgeschoven posten vormen van de overheid binnen een verbonden onderneming en moesten zorgen voor een "vlot verkeer tussen de overheid en de vennootschap," zoals Sylvester (2003) dat omschrijft. Verbonden aan dit vlotte verkeer waren de taken om vroegtijdig ongewenste ontwikkelingen vanuit het perspectief van de overheid te signaleren en de overheidsbelangen mee te nemen binnen de besluitvorming van de vennootschap. Deze opvatting is strijdig met de formele taak van een commissaris, te weten "het houden van toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen" (BW2, art. 140:2). Volgens hetzelfde artikel dient een commissaris bij de vervulling van zijn taken zich te richten op de belangen van de vennootschap. Volgens Sylvester (2003) hebben deze onverenigbare functies in het verleden geregeld tot belangentegenstellingen geleid. Het vanaf 2001 gevoerde deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid betekent echter een breuk met deze wijze van overheidssturing van een vennootschap. Vanaf 2001 streeft de rijksoverheid naar een duidelijke scheiding van het aandeelhouderschap en de borging van publieke belangen (Sylvester, 2003). Dit betekent dat op rijksniveau een einde is gemaakt aan de praktijk van het benoemen van overheidscommissarissen. Het streven van de Rijksoverheid was om na 2004 geen overheidscommissarissen meer te hebben in Raden van Commissarissen van privaatrechtelijke rechtspersonen waarop het structuurregime van toepassing was. Omdat de rijksoverheid niet af kan dwingen dat lokale overheden dit beleid overnemen is het de vraag of hetzelfde uitgangspunt volledig is doorgevoerd bij aandeelhoudersschappen op lokaal niveau (Sylvester, 2003). Mogelijk knelpunt op lokaal niveau is dus nog steeds het bestaan van de zogenaamde overheidscommissarissen met het bijbehorende probleem van belangenverstrengeling.

Als tweede toezichtsarrangement kan de Algemene vergadering van Aandeelhouders worden aangeduid. Indien de AVA bevoegdheden heeft om de RvC te benoemen en ontslaan, is zij belast met het toezicht op de werking van de Raad van Commissarissen. Daar waar de RvC dus het eerstelijns toezicht verzorgd op de directie van de vennootschap, verzorgt de AVA het tweedelijns toezicht, oftewel het toezicht op de toezichthouder. Een gemeente als lid van de AVA zal ook zelf op

hoofdpijnen toezicht houden op de koers van de vennootschap. De verwachting is dat de intensiteit van het gemeentelijk toezicht vanuit de rol van aandeelhouder wel beperkter is dan het toezicht van de RvC. Dit vanwege de delegatie van de toezichtstaak aan de RvC en het feit dat informatie niet kosteloos kan worden verkregen en verwerkt (De Ridder, 2004: 29). Tweede verschil tussen het toezicht van de AVA en de RvC op de directie, zijn de kaders voor oordeelsvorming. De RvC richt zich met haar toezicht op de continuïteit van de onderneming, terwijl het niet ondenkbaar is dat de leden van de AVA ook eigen doelstellingen laten meewegen bij de beoordeling van de (voorgenomen) handelingen en besluiten van de directie van de verbonden partij.

Een derde toezichtsarrangement is certificering. Bij certificering onderzoekt een certificeerder bij een bedrijf of instelling tegen betaling een bepaald bedrijfsproces om, indien blijkt dat het betreffende proces aan de certificatiernorm voldoet, een certificaat uit te kunnen reiken als bewijs van de kwaliteit van een proces (De Ridder, 2004: 17). Voorbeelden van deze certificatiernormen zijn de INK- en ISO-normen.

Om effectief toezicht te kunnen houden als AVA en RvC is een afdoende informatievoorziening met betrekking tot resultaten van de bedrijfsvoering onontbeerlijk. Deze informatievoorziening moet de informatieasymmetrie tussen een gemeente als aandeelhouder en de directie van een verbonden partij doen verminderen. De door de directie verstrekte informatie dient enerzijds ter verantwoording en biedt anderzijds de AVA de mogelijkheid om de resultaten van de vennootschap te controleren.

De vormgeving van de informatievoorziening binnen een vennootschap kan verschillen. In Nederland heeft de wetgever in ieder geval bepaald dat de vennootschap verplicht is de stakeholders bij de onderneming te informeren over de gang van zaken binnen de vennootschap. Dit betekent concreet dat het voor vennootschappen verplicht is gesteld om minimaal eens per jaar een jaarrekening en jaarverslag te publiceren (Van Manen & Jansman, 2008: 69). Ter ondersteuning van dit door de directie geleverde bewijs van de resultaten, dient een goedkeurende accountantsverklaring te worden bijgeleverd als bewijs dat de jaarstukken correct en volledig zijn (De Ridder, 2004: 40). Deze goedkeurende accountantsverklaring kan als zodanig ook worden opgevat als een toezichtsinstrument. Naast de wettelijk verplichte jaarverslagen en jaarrekeningen staat het de AVA, RvC en RvB vrij om afspraken vast te leggen over de te verstrekken informatie binnen de vennootschap. In dit kader zijn de RvC en RvB samen formeel verantwoordelijk voor een goede informatievoorziening binnen de vennootschap (Peij, 2008: 139). Indien de AVA dat nodig acht kan eventueel ook gebruik worden gemaakt van haar enquêterecht of recht van agendering om informatie te vergaren.

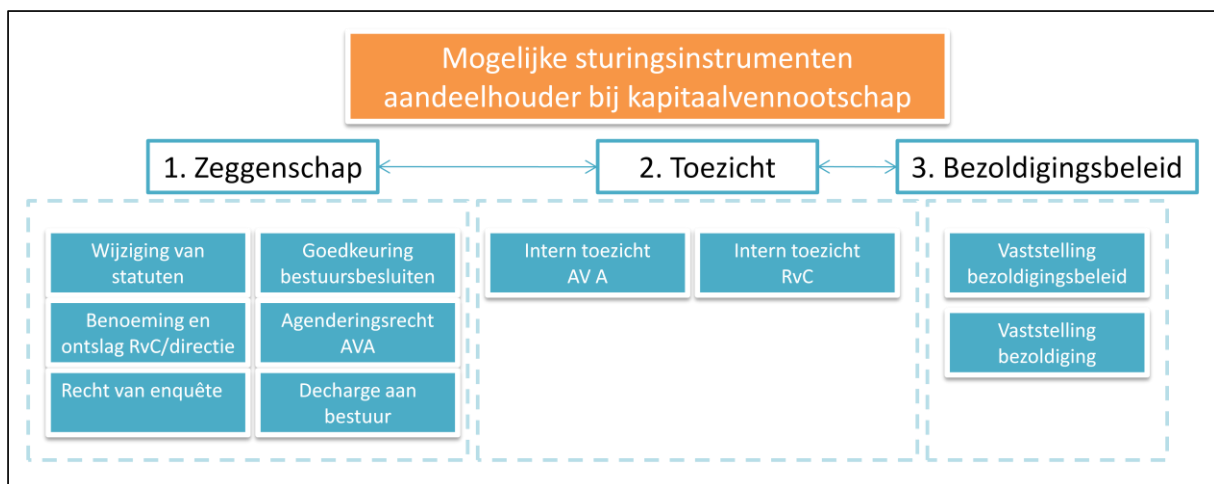
Voor de consistentie is het van belang op te merken dat een interventie, als onderdeel van toezicht, overlap vertoont met de in deze scriptie gebruikte term 'sturing'. Omdat het uitgangspunt van dit onderzoek de 'sturing' van verbonden partijen is, zal de term 'sturing' worden gebruikt op het moment dat een gemeente op basis van oordeelsvorming van mening is dat actie gewenst is om de directie van een verbonden partij bij te sturen.

Instrument 4 Bezoldigingsbeleid

Het bezoldigingsbeleid van bestuurders is een veel besproken thema heden ten dage vanwege de hoge beloningen voor topbestuurders van beursgenoteerde fondsen. Vanuit de economische theorie wordt het bezoldigingsbeleid van bestuurders van de onderneming gezien als een belangrijk instrument om de belangen van de eigenaren en de leiding van de onderneming in overeenstemming te brengen (Postma, Van Ees & Hermes, 2008: 185). Dit is dan ook de reden waarom dit onderwerp afzonderlijk wordt besproken van de andere zeggenschapsonderwerpen. Verondersteld wordt dat de verbinding tussen de belangen van eigenaren en de belangen van de leiding tot stand komt door de prestaties van de onderneming te relateren aan de beloning van het management (Van Manen & Jansman, 2008: 71). In de wetenschappelijke literatuur is hierover geschreven in het kader van het prestatieprikkelintensiteitsprincipe (Hendrikse, 1993: 140). Hazeu (2000: 84) vat het prestatieprikkelintensiteitsprincipe samen door te stellen dat het voor de principaal belangrijk is om

beloningen van de agent sterker op basis van gerealiseerde resultaten te baseren naarmate de agent minder risicomijdend is, de activiteiten van de agent beter meetbaar zijn, de daadwerkelijke inspanningen van de agent meer invloed hebben op adequate uitvoering van een opdracht, en de informatieasymmetrie tussen principaal en agent groter is. Naast deze vier voorwaarden voor het gebruik van prestatieprikkels, komt uit de theorievorming rond het prestatieprikkelintensiteitsprincipe ook voort dat het niet zinvol is om een goede taakuitvoering van meerdere taken te stimuleren door gebruikmaking van één prestatieprikkel (Hazeu, 2000: 85). Het bestaan van het prestatieprikkelintensiteitsprincipe betekent dat niet in alle omstandigheden gebruik gemaakt kan worden van prestatieprikkels. Desondanks wordt door aandeelhouders nog veel gebruik gemaakt van prestatie-gerelateerde beloningssystemen als basis voor het bezoldigingsbeleid van een onderneming, omdat het idee bestaat dat het gedrag van het management zo enigszins te sturen is.⁹ Afhankelijk van de statuten van de rechtspersoon kan de invloed van de AVA zich richten op de vaststelling van het bezoldigingsbeleid, de goedkeuring van de individuele beloning van een bestuurder, of de vaststelling van de individuele beloning van een bestuurder (Dorresteijn & van het Kaar, 2008: 127).

De uitoefening van zeggenschap, het toezicht houden en de vormgeving van het bezoldigingsbeleid zijn de drie voornaamste sturingsinstrumenten die kunnen worden onderscheiden in relatie tot de sturing van een gemeente als aandeelhouder. Deze sturingsinstrumenten kunnen verder onderverdeeld worden in verschillende onderliggende sturingsinstrumenten. De instrumenten die in dit verband zijn besproken zijn weergegeven in figuur 2.6. Zoals eerder al aangegeven vormen deze paragrafen, en ook dit overzicht, over sturingsinstrumenten een referentiekader voor het empirisch onderzoek. In hoofdstuk 4 zal blijken dat de verschillende bestaande bevoegdheden op basis van de statuten groter is.



Figuur 2.6 Overzicht theoretische sturingsinstrumenten als aandeelhouder

2.3.3.4 Sturingsinstrumenten bij een stichting

Zoals uit subparagraaf 2.3.3.3 naar voren kwam is een stichting een zelfstandige rechtsvorm die geen aandeelhouders kent. Dit betekent dat een gemeente geen invloed kan uitoefenen op een stichting op basis van het (gedeeltelijke) eigendom van een stichting. Een gemeente kan echter wel degelijk een bepaalde verbondenheid met een stichting onderhouden door middel van gebruikmaking van een zogenaamde samenwerkingsstichting. Een samenwerkingsstichting ontstaat op het moment dat er voorzieningen zijn opgenomen in de statuten van de stichting die een gemeente organisatierechtelijk bij een stichting betrekken (Dijk & van der Ploeg, 1997:173). Een gemeente kan deze voorzieningen opnemen in de statuten bij het oprichten van een stichting of laten opnemen in de statuten van een

⁹ Het verschilt per vennootschap welk orgaan binnen de onderneming de bevoegdheid heeft om zelfstandig voorstellen te doen voor de bezoldiging van de Raad van Bestuur (het management). Deze bevoegdheid kan toekomen aan de AVA, maar kan ook behoren tot de bevoegdheden van de RvC (Ministerie van Financiën, 2008).

stichting, omdat zij een bepaalde zeggenschap wil ten aanzien van de ingebrachte financiële middelen. Deze financiën kunnen onder andere het verstrekte startkapitaal van een stichting betreffen bij oprichting, of sponsoring of subsidie bij een reeds bestaande stichting. Op het moment dat een gemeente statutaire bevoegdheden jegens de stichting bezit, is deze voor wat betreft de uitvoering van deze bevoegdheid als orgaan van de stichting te beschouwen (Groeneveld-Louwerse, 2004: 300-301).

Net als bij de behandeling van sturingsinstrumenten van de aandeelhouder van een vennootschap, zal hieronder een onderscheid worden gemaakt tussen de instrumenten zeggenschap, toezicht en beloningsbeleid en zullen deze onderwerpen in onderstaande paragrafen worden beschouwd.

Instrument 1 De statuten

Net als bij kapitaalvennootschappen kunnen de statuten worden gezien als het eerste sturingsinstrument, dat tevens de basis vormt voor andere sturingsinstrumenten. Naast de inhoudelijke doelstellingen van de stichting, zijn in de statuten ook bepalingen opgenomen over de bevoegdheden, rechten en plichten van de bestuursorganen binnen de stichting. De sturingsinstrumenten die een gemeente op basis van de statuten van een stichting kan verkrijgen worden in onderstaande verder uitgewerkt.

Instrument 2 Gemeentelijke zeggenschap

Op de inrichting van de statuten van een stichting is minder dwingend recht van toepassing dan dat het geval is bij de inrichting van de statuten van de kapitaalvennootschap. Dit betekent dat men meer vrijheden kan permitteren bij de inrichting van de statuten van de stichting. De zeggenschapsrechten die een gemeente kan verkrijgen als aangeslotene bij een stichting zijn desalniettemin nagenoeg gelijk aan de zeggenschapsrechten die aandeelhouders hebben bij kapitaalvennootschappen. Zo kan een gemeente in de statuten van een stichting in ieder geval vast laten leggen dat een gemeente de bevoegdheid heeft tot goedkeuring van bepaalde bestuursbesluiten, de bevoegdheid tot het samenstellen van het bestuur of Raad van Toezicht, bevoegdheden ten aanzien van goedkeuring van de begroting en de jaarrekening, en bevoegdheden ten aanzien van besluiten omtrent statutenwijzigingen en ontbinding van de stichting (Dijk & van der Ploeg, 1997:173; Groeneveld-Louwerse, 2004: 300-301). Daarnaast kan een gemeente eventueel de instelling van een Raad van Toezicht afdwingen. Ook is het volgens Groeneveld-Louwerse (2004: 322) acceptabel wanneer een gemeente op grond van een statutaire bevoegdheid algemene aanwijzingen aan het bestuur van een stichting kan geven. Het is overigens wel zo dat een stichtingsbestuur deze aanwijzingen niet hoeft op te volgen.

Instrument 3 Toezicht

Zoals hierboven al genoemd kan een gemeente de bevoegdheid verwerven om de Raad van Toezicht in te stellen en de leden van deze raad te benoemen en te ontslaan. De Raad van Toezicht is belast met het interne toezicht op het handelen van het bestuur van de stichting. In de wet zijn in dit verband geen bepalingen opgenomen over de omvang van het takenpakket en de bevoegdheden van de (leden van de) Raad van Toezicht (Groeneveld-Louwerse, 2004: 53). Mijn verwachting is dat onder de invloed van ontwikkelingen rondom governance de feitelijke taken en bevoegdheden van de Raad van Toezicht in de praktijk zullen aansluiten bij de rol van de Raad van Commissarissen bij ondernemingen, waarbij de Raad van Toezicht zich in ieder geval zal concentreren op de realisatie van de statutaire doelstellingen van de stichting en de continuïteit van de stichting.

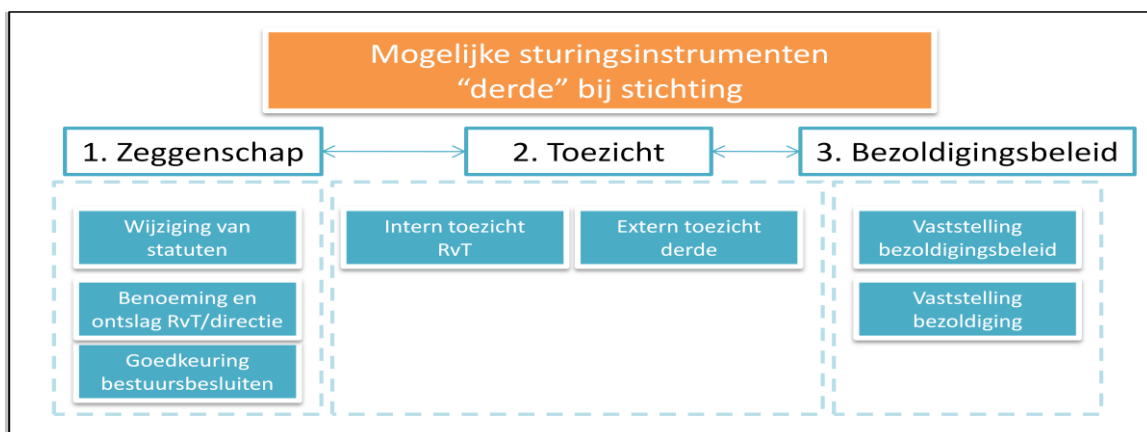
Net als bij kapitaalvennootschappen kan in de Raad van Toezicht bij een stichting een commissaris van overheidswege worden benoemd. Deze commissaris van overheidswege zal zich primair moeten richten op het belang van de stichting (Groeneveld-Louwerse, 2004: 68). Net als bij een vennootschap kan de toezichthouder niet verantwoordelijk worden gesteld voor het toezicht op de bijdrage aan het maatschappelijk belang die de stichting dient te realiseren (Groeneveld-Louwerse, 2004: 48). De in paragraaf 2.3.3.3 genoemde beleidswijziging op rijksniveau om niet langer commissarissen van

overheidswege te benoemen heeft ook betrekking op deelnemingen in stichtingen. Het is niet duidelijk hoe gemeenten op dit moment omgaan met de invulling van de leden van de Raad van Toezicht als zijnde commissarissen van overheidswege.

Gezien de in beginsel monistische structuur van een stichting kan niet net als bij een kapitaalvennootschap een soortgelijk bestuursorgaan als de Algemene vergadering van Aandeelhouders worden aangewezen als tweede vorm van intern toezicht. Indien een gemeente, op basis van haar statutaire bevoegdheden binnen de stichting, wordt opgevat als orgaan van de stichting, zou een gemeente in dit verband wel kunnen worden aangeduid als tweede vorm van intern toezicht. Het is de verwachting dat in de praktijk verschillende vormen van gemeentelijk toezicht zullen worden aan getroffen op een stichting.

Instrument 4 Bezoldigingsbeleid

Zoals eerder aangegeven wordt de bezoldiging van het bestuur gezien als een belangrijk middel om in een principaal-agent relatie de agent te bewegen om conform de belangen van de principaal te handelen. Hoewel het bij stichtingen relatief over kleinere bedragen zal gaan, dan bij bijvoorbeeld beursgenoteerde ondernemingen, is het bezoldigingsbeleid binnen een stichting wel degelijk van belang. Het is afhankelijk van de statuten van een stichting welke mogelijkheden een gemeente heeft om te sturen door middel van de beloning van bestuurders. Mogelijkheden zijn dat een gemeente in de statuten bevoegdheden heeft om het bezoldigingsbeleid vast te stellen of het bezoldigingsbeleid goed te keuren. Daarnaast zou een gemeente ook de bevoegdheid kunnen hebben om de individuele beloning van de bestuurder vast te stellen of de individuele beloning goed te keuren. Indien een gemeente deze bevoegdheden niet heeft op basis van de statuten, dan kunnen deze bevoegdheden gelegen zijn bij de Raad van Toezicht of het bestuur.



Figuur 2.7 Overzicht sturingsinstrumenten als aangeslotene

Nu op basis van de literatuur sturingsinstrumenten zijn geïdentificeerd van een gemeente als aandeelhouder van een kapitaalvennootschap en oprichter van een stichting, zal in de volgende paragrafen worden ingegaan op de organisatie van de sturing binnen een gemeente.

2.4 Organisatie van de sturing

In paragraaf 2.2.4 is een onderscheid gemaakt tussen de posities van een gemeente als eigenaar en opdrachtgever van een verbonden partij. Naast deze twee meest voor de hand liggende posities kent een gemeente ook een positie van behartiger van het algemeen publiek belang. In relatie tot een verbonden partij zijn de posities van eigenaar en opdrachtgever specifiek ergens belegd binnen de gemeentelijke organisatie, terwijl de positie van behartiger van het algemeen publiek belang op verschillende plekken binnen een gemeentelijke organisatie kan zijn belegd. Vaak gaat het binnen een gemeentelijke organisatie niet om de gemeentelijke publieke belangen, maar letten gemeentelijke organisatieonderdelen op specifieke deelbelangen. De wijze van organisatie kan een belangrijke rol

spelen bij de succesvolle sturing van een verbonden partij, maar kan, indien de organisatie niet voldoende is afgestemd op de situatie, ook een mogelijk knelpunt vormen.

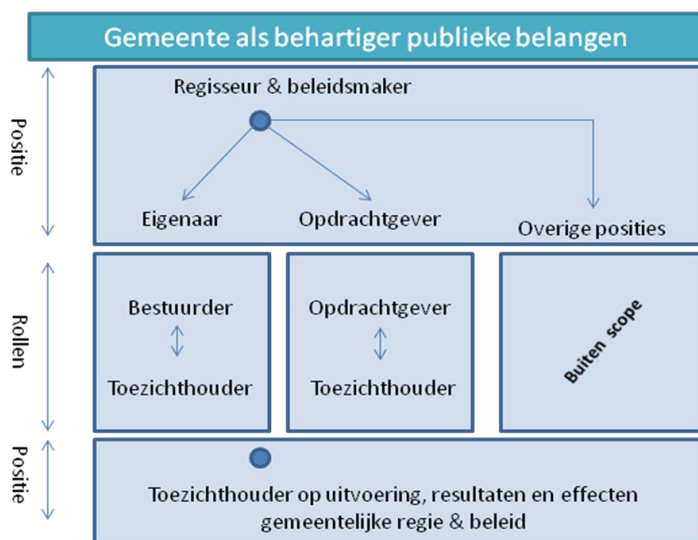
Hoewel in dit onderzoek feitelijk de positie van eigenaar centraal staat, dient in deze paragraaf over de organisatie van de verbinding tussen een gemeente en een verbonden partij wel degelijk enige verdere aandacht te worden besteed aan de overige posities en rollen die een gemeente in kan nemen ten opzichte van een verbonden partij. Dit omdat volgens Dubbeldeman et al. (2006:16) de organisatie van de verschillende posities een belangrijke rol spelen bij de inrichting van de gemeentelijke regiefunctie. Daarnaast is het belangrijk om hier verder aandacht aan te besteden omdat met de posities van eigenaar en opdrachtgever in essentie verschillende belangen zijn gemoeid (Plug et al., 2004).

Voordat wordt ingegaan de verschillende wijzen van organiseren van een verbinding met een verbonden partij wordt in onderstaande subparagraaf eerst nader ingegaan op de verschillende posities en rollen die een gemeente heeft in relatie tot een verbonden partij. Om te kunnen begrijpen hoe de gemeentelijke organisatie is ingericht op haar contacten met een verbonden partij zal daarna worden ingegaan op de 'governance' van een gemeente en zullen een aantal bijbehorende organisatiemodellen worden behandeld. Tot slot van de paragraaf zal aandacht worden besteed aan twee ideaaltypen voor het inrichten van de verbinding met een verbonden partij. Vermeld dient te worden dat de theoretische noties met betrekking tot de verbinding tussen een gemeente en een verbonden partij, die in deze paragraaf worden behandeld, zijn geïnspireerd op de werken van Van Thiel, Jansen, Timmerman & Plug (2004) en Plug, Timmerman & Dekker (2004) en de ervaringen van de auteur bij de gemeente Rotterdam. De twee genoemde werken richten zich in principe op de inrichting van de verbinding tussen ministeries en ZBO's, maar zullen daar waar mogelijk worden toegepast op de situatie waarbij een gemeente een verbonden partij aanstuurt.

2.4.1 Posities & rollen

Zoals uit de inleiding van deze paragraaf al naar voren kwam worden drie posities van de gemeente specifiek onderscheiden: de positie van eigenaar (I), de positie van (publiek) opdrachtgever (II) en de positie van behartiger van het algemeen publiek belang (III). Vanuit de positie van eigenaar, in verband met een stichting 'aangeslotene' genoemd, stuurt een gemeente op de continuïteit van de organisatie en zorgt zij door middel van deze sturing dat de organisatie blijvend financieel gezond blijft. Vanuit de opdrachtgeverpositie heeft een gemeente de kwaliteit en de prijs van de dienstverlening centraal staan. (Dubbeldeman et al., 2006: 12-13). Vanuit de positie van behartiger van het algemeen publiek belang is de gemeente gericht op de behartiging van alle belangen waarvan de gemeentelijke overheid van overtuiging is dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt (vrij naar WRR, 2000: 20-21).

Om enig inzicht te creëren in de verhouding tussen de posities als eigenaar en opdrachtgever zal aan de hand van een voorbeeld worden ingegaan op de te onderscheiden posities en rollen die een gemeente heeft bij het aansturen van een verbonden partij. Met de term posities wordt getracht uitdrukking te geven aan de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beperkingen die verbonden zijn aan het zijn van eigenaar of opdrachtgever in het maatschappelijk verkeer. In onderstaande tabel zijn de veronderstelde posities en rollen weergegeven. Belangrijk om te vermelden is dat dit onderzoek met name gericht zal zijn op de positie van eigenaar en de bijbehorende rollen van bestuurder en toezichthouder.



Figuur 2.8 Overzicht posities en rollen van een gemeente

De politiek heeft een belangrijke rol bij het formuleren van publieke belangen (WRR, 2000: 20-21). In een gemeente zullen doorgaans in wisselwerking tussen de gemeenteraad en het college van B en W, ondersteund door haar ambtelijk apparaat, te behartigen publieke belangen gedefinieerd worden gediend. Een college van B en W zal dit als dagelijks bestuur van een gemeente vormgeven door middel van gemeentelijk beleid en regie op de uitvoering (immers het gemeentelijk beleid kan ook zijn om een publiek belang te laten behartigen door een verbonden partij). Op basis van beslissingen van de gemeente als beleidsmaker en regisseur kan vervolgens worden bepaald hoe de uitvoering of dagelijkse behartiging van publieke belangen kan worden vormgegeven. Om dit te illustreren is het volgende voorbeeld uitgewerkt: Een gemeente formuleert als publiek belang dat er in een stad sprake moet zijn van kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer. De koppeling met de posities van eigenaar en opdrachtgever vindt plaats op het moment dat gekeken wordt naar hoe de uitvoering of borging van het desbetreffende publiek belang, en daaraan verbonden beleid, te organiseren. In dit voorbeeld is de desbetreffende gemeente economisch en juridisch eigenaar van een verbonden vennootschap die het openbaar vervoer in de stad uitvoert, op een kwaliteitsniveau dat is geregeld met de concessieverlener (niet zijnde de gemeente).

Om het publiek belang van kwalitatief hoogwaardig vervoer te realiseren is het van belang dat de activiteiten van de vennootschap worden gecontinueerd. Dit borgt de gemeente door vanuit haar positie van eigenaar een vennootschap te besturen en kaders mee te geven voor het beleid van een vennootschap, zodat in het geval de vennootschap deze kaders respecteert de vennootschap financieel gezond blijft (onder gelijk blijvende omstandigheden). Naast het als eigenaar op hoofdlijnen besturen van de vennootschap, moet ook toezicht worden gehouden door een gemeente vanuit. Indien het toezicht daar aanleiding voor geeft moet een gemeente als bestuurder nieuwe kaders meegeven oftewel bijsturen. Bij de positie van eigenaar horen dus de rollen van bestuurder en toezichthouder.

De gemeentelijk beleidsmaker, in dit voorbeeld, constateert vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het publiek belang dat er nog niet volledig sprake is van hoogwaardig openbaar vervoer. Er ontbreekt namelijk een nachtbus om mensen die tot laat in de avond gebruik hebben gemaakt van het gezellige centrum van de gemeente te vervoeren naar de woonwijken van de gemeente. Omdat een gemeente vanuit haar positie als eigenaar geen directe invloed heeft op de bedrijfsvoering van de vennootschap, die het openbaar vervoer verzorgt, kan zij niet regelen dat er een nachtbus komt te rijden op de dagen in de week dat mensen tot laat in de avond aanwezig zijn in het centrum van de stad. Om de extra nachtbuslijn te regelen is de gemeente in dit verband aangewezen op de positie van opdrachtgever. De gemeente en de verbonden partij moeten een overeenkomst sluiten, waarvan de inhoud is dat de

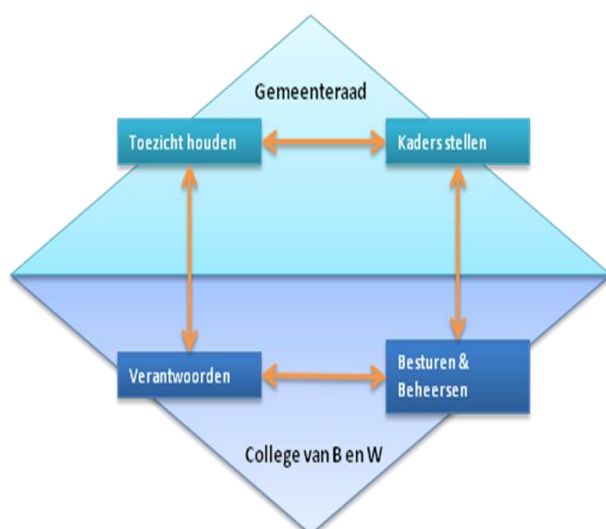
extra buslijn gaat rijden als de gemeente een afgesproken bedrag betaalt. Hoewel het enigszins verwarrend is, hoort dus bij de positie van de beleidsmaker als opdrachtgever ook de rol van opdrachtgever. In dit verband moet ook de rol van toezichthouder analytisch worden onderscheiden. De gemeente moet als opdrachtgever immers controleren of de afspraken wel daadwerkelijk worden nagekomen.

Omdat het gebruikte voorbeeld betrekking heeft op een vennootschap is het goed om even kort stil te staan bij deze posities en rollen in relatie tot een stichting. Omdat een stichting, zoals eerder aangegeven, geen eigenaren heeft, wordt een gemeente als eigenaar gezien op het moment dat een gemeente op basis van de statuten zeggenschap heeft in een stichting of als er sprake is van een bestuurlijk belang. De voor een vennootschap gemaakte tweedeling tussen eigenaar en opdrachtgever geldt dan nog steeds omdat de rol van bestuurder nog steeds binnen de gemeentelijke organisatie is belegd. Het kan immers zo zijn dat een wethouder of gemeentelijk ambtenaar in het bestuur van een stichting zit. Indien een externe middelen een benoemingsrecht van een gemeente in het bestuur zit, is er vanuit gemeentelijk oogpunt nog steeds sprake van een gemeentelijk eigenaar/bestuurder, te weten: de gemeentelijk ambtenaar die zich bezig houdt met de bevoegdheden die zijn verbonden aan de gemeentelijke zeggenschap in de statuten. Vanwege de zeggenschap van de gemeente in een stichting zal ook een gemeentelijk ambtenaar belast zijn met het toezicht op de algemene ontwikkelingen rondom de verbonden stichting. Ook de rollen verbonden aan de positie van opdrachtgever zijn onverminderd van toepassing in het geval de aan te sturen organisatie een stichting is.

Het bestaan van de verschillende posities en rollen ten opzichte van uitvoeringsorganisaties heeft geresulteerd in theorievorming over ideaaltypische varianten om de verbinding tussen organisaties in te richten. Twee varianten zijn in dit verband de geïntegreerde interface en de gespreide interface (Plug et al., 2004: 36-46). Deze twee ideaaltypen zullen in onderstaande subparagrafen worden toegelicht en uitgewerkt in een lokaal perspectief op basis van Plug et al. (2004), maar niet voordat aandacht is besteed aan de 'governance' van de gemeentelijke organisatie.

2.4.2 De gemeente: bestuurlijke en ambtelijke organisatie

In 2002 heeft de bestuurlijke constellatie in gemeenten in Nederland een belangrijke wijziging ondergaan. De verhouding tussen de gemeenteraad, formeel het hoogste orgaan binnen de gemeente, en het college van Burgemeester en Wethouders is vanaf dat moment aan een proces van dualisering begonnen, met als einddoel volledig dualistische verhoudingen tussen raad en college van



Figuur 2.9 Governance gemeentelijk bestuur
Bron: vrij naar Dubbeldeman et al. (2006:10)

B en W (Derksen & Schaap, 2004: 51). Eine Verhouding tussen twee bestuursorganen is dualistisch te noemen op het moment dat beide organen over origineire bevoegdheden beschikken. Zowel de gemeenteraad als het college van B en W beschikken sinds 2002 over eigen bevoegdheden (Derksen & Schaap, 2004: 51-56). De gemeenteraad heeft kaderstellende en controlerende taken, terwijl het college van B en W bestuurlijke en uitvoerende taken heeft (Dubbeldeman et al., 2006: 10). De gemeenteraad heeft deze kaderstellende en controlerende taken ook ten opzichte van de sturing van verbonden partijen door het college van B en W. Deze taken vallen echter buiten de scope van dit onderzoek. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeenteraad en het college van B en W is zo

dat het college van B en W verantwoordelijk is voor de aansturing van verbonden partijen en de uitvoering van het gemeentelijk beleid, dat deze verbonden partijen gedeeltelijk voor hun rekening nemen. De governance van het gemeentebestuur ziet er schematisch uit als in figuur 2.9.

Bij het besturen en beheersen van de verbonden partijen wordt het college van B en W ondersteund door een ambtelijke organisatie. Deze ambtelijke organisaties zijn de laatste decennia georganiseerd op basis van verschillende (theoretische) organisatiemodellen. Gemeenten hebben immers een zekere vrijheid om de gemeentelijke organisatie naar eigen inzicht in te richten, omdat in de Gemeentewet geen bepalingen zijn opgenomen over de vormgeving van de gemeentelijke organisatie (Hiemstra, 1999: 46-47). Dit heeft als gevolg dat er een grote variëteit aan gemeentelijke organisatievormen bestaat. Om deze variëteit van enige kaders te voorzien zullen de belangrijkste aan te treffen modellen in onderstaande paragrafen kort worden geschetst.

2.4.2.1 Secretarie-diensten model

Het secretarie-dienstenmodel kon men tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw in bijna alle gemeenten aantreffen. In het secretarie-dienstenmodel was de secretarie verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en de ondersteuning van de beleidsbepaling. De uitvoerende taken behoorden in dit organisatiemodel toe aan de gemeentelijke bedrijven en diensten. Deze diensten en bedrijven werden aangestuurd door zelfstandige directeurs, die niet hiërarchisch ondergeschikt waren aan de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris was op zijn beurt hoofd van de gemeentesecretarie. Hoewel er geen hiërarchische relatie bestond tussen de gemeentesecretaris en de dienstdirecteurs, was het wel zo dat de gemeentesecretaris vaak werd gezien als het scharnierpunt tussen het college van B en W en de gemeentelijke organisatie (Derksen & Schaap, 2004: 120-121).

Vanaf de jaren zeventig werd het takenpakket van de gemeenten in Nederland verder uitgebreid. Teneinde aan dit omvangrijkere takenpakket te kunnen voldoen werd vaak het gemeentelijk apparaat verder uitgebreid. Dit had coördinatieproblemen tot gevolg. Tweede knelpunt van het secretarie-dienstenmodel was dat beleid en uitvoering gescheiden waren. Dit leidde vaak tot competentiestrijd, overlap en dubbeladvisering tussen de secretarie en de gemeentelijke diensten (Van Thiel, 2001: 8). Derde knelpunt ontstond toen wethouders zich steeds meer als portefeuillehouders op gingen stellen, met als gevolg dat de gemeentesecretaris als scharnierpunt steeds vaker werd overgeslagen bij het contact tussen wethouder en dienstdirecteur (Derksen & Schaap, 2004: 121-122). Om te kunnen beantwoorden aan deze knelpunten werd naar een organisatiemodel gezocht dat meer bedrijfsmatig van aard was en waarin beleid en uitvoering konden worden samengebracht in divisies of business-units (Van Raay & Wolters, 1988: 56; Bekke & Hiemstra, 1998: 294).

2.4.2.2 Sectoren- en concern-diensten model

Hoewel het ook geen ideale oplossing betrof (Derksen & Schaap, 2004: 122), werd een organisatiemodel gevonden waarin beleid en uitvoering konden worden gegroepeerd in divisies. Dit organisatiemodel is onder twee verschillende namen bekend komen te staan: het sectoren model of het concern-diensten model. In het sectoren model wordt geen onderscheid gemaakt tussen beleid en uitvoering. Beiden zijn ondergebracht in relatief zelfstandige sectoren, die ingedeeld zijn naar verschillende beleidsterreinen. Een kleine secretarie, onder leiding van de gemeentesecretaris, is verantwoordelijk voor de integraliteit van het beleid dat uit de sectoren omhoog komt (Van Thiel, 2001: 8). De coördinatieproblemen die eveneens binnen dit model bestonden, waren vervolgens de reden dat veel gemeenten de overstap maakten naar het concern-diensten model. Centraal in dit concern-diensten model, dat nog steeds in de meeste gemeenten in Nederland wordt gebruikt, staan begrippen als decentralisatie, bedrijfsmatigheid, resultaatgerichtheid en klantvriendelijkheid. Het uitgangspunt was toentertijd dat gemeenten zich net als bedrijven moesten richten op klanten, aan wie op de meest efficiënte manier de gemeentelijke producten en diensten zouden moeten worden geleverd (Van Thiel, 2001: 9).

De organisatiestructuren die worden gehanteerd binnen het sectoren model en het concern-diensten model zijn nagenoeg gelijk. In beide organisatiemodellen is een indeling naar sectoren gangbaar, hoewel deze in beide modellen een andere benaming kunnen hebben. Wel ligt in het concern-diensten model het accent nadrukkelijker op interne decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de gemeentelijke diensten. Zoveel mogelijk functies, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering worden overdragen aan de gemeentelijke diensten. Nog een verschil is dat er gebruik gemaakt wordt van controllers om de informatievoorziening binnen de organisatie zeker te stellen (Van Thiel, 2001: 10).

De leiding binnen het concern-diensten model is in handen van het zogenaamde managementteam. In het managementteam zit gemeentesecretaris, als hoofd van de concernstaf, en de hoofden van dienst. Deze hoofden van dienst zijn in het concern-dienstenmodel integraal verantwoordelijk voor de eigen dienst, hetgeen betekent dat een diensthoofd verantwoordelijk is voor de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering van de eigen dienst (Van Thiel, 2001:10). De sturing binnen het concern geschiedt vaak op basis van zelfbeheer: met de diensten worden dan afspraken gemaakt over het eigen budget en de te leveren output. Er is dus sprake van een zekere vorm van intern contractmanagement (Derksen & Schaap, 2004: 122). Volgens Hiemstra (1999: 136) zijn problemen van het concern-diensten model dat de grote autonomie van diensten het moeilijk maakt om centrale functies in te stellen. Daarnaast blijft ook het gebrek aan coördinatie tussen de zelfstandige diensten een voornaam probleem.

2.4.2.3 Nieuw organisatiemodel: het gekantelde model

Van Thiel (2001: 12) gaf in 2001 aan dat er nog geen echte opvolger is van het concern-diensten model. Inmiddels zijn er twee organisatiemodellen te noemen die de potentie hebben om te worden geadopteerd als de nieuwe organisatiemodellen voor gemeenten van de toekomst. Het eerste organisatiemodel is het "gekantelde" model. In dit organisatiemodel staat de logica van de burger centraal. De gemeente definieert voor elke rol van de burger haar eigen rol. Vervolgens worden deze rollen als uitgangspunt genomen om de organisatie in te richten (Hiemstra, 1999: 133).

Tweede model is het zogenaamde netwerkmodel. In dit organisatiemodel is ervoor gekozen om uitvoerende diensten verregaand te verzelfstandigen. De organisatieonderdelen die overblijven na deze verzelfstandigingen zijn vervolgens te klein van omvang om alle benodigde expertise te behouden. Dit noodzaakt een dergelijke organisatie om proactief informatie uit te wisselen binnen de overgebleven onderdelen. Door de veelvuldige interactie komt vervolgens een netwerkorganisatie tot stand (Hiemstra, 1999: 132). Kern van het model is dus dat een gemeente zich richt op de eigen kerntaken en de overige taken en diensten zoveel mogelijk uitbested. Volgens Van Thiel (2001: 12) houdt de gemeente zich vervolgens enkel bezig met "het uitzetten van nieuw beleid en het regisseren en coördineren van de uitvoering ervan door derden".

2.4.3 De Interface

De verschillende posities die een gemeente in kan nemen ten aanzien van een verbonden partij moeten worden belegd binnen de gemeentelijke organisatie. Op basis van onderzoek naar de aansturing van ZBO's zijn twee ideaaltypische modellen opgesteld die zullen worden toegesneden op de gemeentelijke organisatie, om als aangrijpingspunt te kunnen dienen voor de wijze waarop gemeenten met name de positie van eigenaar van een verbonden partij beleggen. Het toesnijden op de gemeentelijke organisatie is noodzakelijk omdat er binnen gemeenten sprake is van collegiaal bestuur op het gebied van verbonden partijen, daar waar in Den Haag per ZBO één minister verantwoordelijk is voor de aansturing van een ZBO. Dit zal voor de modellering in dit onderzoek betekenen dat er onderscheid zal worden gemaakt tussen de bestuurlijke interface, dit gaat met name om de wijze van vertegenwoordiging vanuit het college van B en W, en de ambtelijke interface, betrekking hebbend op de ambtelijke contacten met een verbonden partij.

Uit eerder onderzoek naar de wijze van organiseren van de verbinding tussen ministeries en ZBO's zijn een aantal mogelijke knelpunten naar voren gekomen. Deze knelpunten zullen ook worden geadresseerd in onderstaande subparagrafen en zullen verder terugkomen in paragraaf 2.5.

2.4.3.1 Geïntegreerde interface

De geïntegreerde interface heeft betrekking op het integraal onderbrengen van de operationele interface-functie bij één gemeentelijk organisatieonderdeel. Concreet betekent een geïntegreerde interface-functie dat één organisatieonderdeel en één wethouder integraal verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van de relatie met de verbonden partij. Dit betreft dus de taken met een horizontaal karakter (beleidsmatige taken) en de taken met een meer verticaal karakter (beheersmatige taken) (Plug et al., 2004: 36).

Er zijn twee mogelijkheden om de geïntegreerde interface, bestuurlijk gezien, onder te brengen.¹⁰ De eerste mogelijkheid is dat de volledige verantwoordelijkheid voor verbonden partijen op basis van beleidsinhoud worden toebedeeld aan de vakinhoudelijke wethouders binnen het college van B en W. De tweede mogelijkheid is om alle verantwoordelijkheid voor verbonden partijen bij de wethouder Financiën onder te brengen, vanwege de beheersmatige aspecten die zijn gelieerd aan het hebben van verbonden partijen. Indien gekozen wordt voor de geïntegreerde interface is het logisch dat één wethouder volledig verantwoordelijk is voor de aansturing van verbonden partijen.

Belangrijk voordeel van een werkwijze middels een geïntegreerde interface is dat het voor de verbonden partij volstrekt helder is met welke wethouder en afdeling binnen de gemeentelijke organisatie er zaken moeten worden gedaan. Daarnaast schept de geïntegreerde interface niet alleen duidelijkheid naar buiten toe, maar zorgt het ook voor interne helderheid over de verantwoordelijkheden. Tot slot worden ook coördinatieproblemen tussen verschillende verantwoordelijke afdelingen voorkomen (Plug et al., 2004: 38). Indien er voor een geïntegreerde interface wordt gekozen, zijn er verschillende mogelijkheden om de geïntegreerde interface onder te brengen binnen de gemeentelijke organisatie. Gezien de decentralisatie binnen de gemeentelijke organisatie is het een mogelijkheid om de interface-functie centraal te organiseren, dicht tegen het bestuur aan, of om de interface-functie decentraal te organiseren binnen de gemeentelijke organisatie, hetgeen betekent dat de interface-functie wordt ondergebracht bij de betreffende vakinhoudelijke gemeentelijke dienst. Daarnaast kan er nog onderscheid worden gemaakt tussen een beleidsafdeling, waar de beleidsinhoudelijke deskundigheid is geborgd, een financiële afdeling, waar met name de beheersmatige dimensie de aandacht zal krijgen, of een stafafdeling speciaal gericht op het aansturen van verbonden partijen. Deze afdeling zou zich volledig toe kunnen leggen op alle aspecten die kunnen spelen in een relatie tussen een verbonden partij en een gemeente.

Het onderbrengen van de interface op één locatie kan ook belangrijke nadelen met zich meebrengen. Zo is het maar de vraag of alle benodigde competenties voor het sturen, beheersen en toezicht houden op de verbonden partij kunnen worden verzameld binnen één specifieke afdeling en of er een wethouder is die al deze competenties bezit (Van Thiel, 2004). Mogelijk risico is ook dat conflicterende belangen vanuit de posities van eigenaar en opdrachtgever van de verbonden partij of conflicterende rollen ten opzichte van de verbonden partij samenkomen binnen één afdeling of één wethoudersportefeuille. Dat zou namelijk betekenen dat een wethouder zelf een keuze dient te maken over het afruilen tussen de beleidsmatige en beheersmatige belangen. Derde nadeel is dat een gemeente een vergroot risico loopt op representatie die niet evenwichtig genoeg de belangen van de gemeente voor het voetlicht brengt, op het moment dat de interface is ondergebracht bij één van de genoemde afdelingen. Bij het onderbrengen in één van de 'specialistische' afdelingen (beleid, financiën of deelnemingen) loopt de gemeente het risico op overleg met de verbonden partij, dat te eenzijdig is gericht op het specialisme van de betrokken afdeling (Plug et al., 2004: 39). Dit risico is

¹⁰ Dit betreft een ideaaltypisch onderscheid aangezien in de bestuurlijke praktijk portefeuillevredelingen binnen het college van B en W onderdeel uitmaken van een politiek besluitvormingsproces, en deze verdelingen hierdoor sterk uiteen zouden kunnen lopen.

overigens ook aanwezig bij het toedelen van alle verantwoordelijkheden voor beleidsmatige en beheersmatige sturing van verbonden partijen aan een vakwethouder of aan de wethouder financiën.

2.4.3.2 Gespreide interface

De tweede ideaaltypische variant om de interface onder te brengen binnen de gemeentelijke organisatie is, door deze te spreiden over verschillende afdelingen. De verantwoordelijkheid voor de interface ligt in deze variant bij meerdere wethouders en meerdere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. Op basis van verschillende criteria kunnen verdelingen worden gemaakt. Onder andere een verdeling op basis van de verschillende verantwoordelijkheden, op basis van verschillende rollen, of op basis van een onderscheid tussen verticale en horizontale verhoudingen ten opzichte van de verbonden partij. Bestuurlijk gezien zouden bijvoorbeeld de toezichthoudende taken kunnen ressorteren onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Financiën, terwijl de uitvoering van het beleid zou kunnen ressorteren onder de verantwoordelijke vakinhoudelijke wethouder. Ditzelfde onderscheid zou ook ambtelijk gemaakt kunnen worden, waar de beleidsafdeling de beleidsmatige aspecten beheert, terwijl de financiële afdeling de beheersmatige aspecten dekt. Belangrijke voordelen van een dergelijke organisatie zijn dat er geen sprake kan zijn van positie- of rolvermenging en dat de benodigde competenties die nodig zijn om de verbonden partij te sturen makkelijker te organiseren zijn via de verschillende afdelingen (Plug et al., 2004: 40-42).

Eerste nadeel van de gespreide interface is het risico op coördinatieproblemen tussen de verschillende wethouders en afdelingen en de eventueel daaraan gekoppelde tegenstrijdige signalen die zullen worden verzonden aan de verbonden partij (Plug et al., 2004: 40-42). Tweede nadeel betreft het risico op rollenconflict tussen verschillende afdelingen of wethouders, die opereren vanuit verschillende eigen belangen. Voor de volledigheid dient in dit onderzoek onderscheid te worden gemaakt tussen een rollenconflict dat speelt tussen verschillende wethouders en afdelingen onderling en een rollenconflict dat speelt op persoonlijk of afdelingsintern niveau. Het organiseren van rollen en belangen bij één wethouder of één afdeling wordt aangeduid als een persoonlijk of afdelingintern rollenconflict. Dit kan uiteindelijk leiden tot rolvermenging door het afruilen van verschillende belangen ten opzichte van elkaar (Plug et al., 2004: 40-42).

2.4.3.3 Interface situatieafhankelijk

De twee besproken varianten zijn uiterste ideaaltypen. Tussen de varianten van een gespreide en geïntegreerde interface, zijn verschillende varianten mogelijk, waarbinnen onderdelen uit beide ideaaltypen kunnen worden gecombineerd. Volgens Plug et al. (2004: 42-46) is de inrichting van de interface voor een groot gedeelte afhankelijk van situationele factoren. De belangrijkste factoren in deze zijn het risico op het rollenconflict, dominantie van één van de rollen, diversiteit van de benodigde competenties, en de aard, omvang en complexiteit van de verbonden partij. De veronderstelling is dat in de praktijk de interface op verschillende manieren is ingericht vanwege de situatieafhankelijkheid.

Juist vanwege de situatieafhankelijkheid kan de organisatie van de verbinding een knelpunt vormen bij de sturing van verbonden partijen, omdat de organisatie van de verbinding mogelijk niet voldoet aan de eisen die de desbetreffende situatie daaraan stelt. Uit de beschrijving van de onderzoeksresultaten zal blijken in hoeverre de wijze van organiseren wordt genoemd als oorzaak voor knelpunten in de sturing van verbonden partijen.

2.5 Knelpunten in de gemeentelijke sturing van verbonden partijen

Dit onderzoek richt zich op knelpunten bij de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen in. Op basis van de eerder in dit hoofdstuk uiteengezette principaal-agent theorie kunnen een aantal verwachtingen worden afgeleid met betrekking tot de empirie. Daar waar de principaal-agent theorie geen richting geeft aan verwachtingen ten aanzien van het onderzoek is gebruik gemaakt van (niet-wetenschappelijk) onderzoek van Dubbeldeman et al. (2006). Omdat, zoals uit de operationalisatie in

hoofdstuk 3 zal blijken, van knelpunten gesproken wordt op het moment dat deze als zodanig worden ervaren door gemeentelijke ambtenaren, zullen deze mogelijke knelpunten in dit hoofdstuk worden geïdentificeerd als zijnde verschijnselen die zich voor kunnen doen bij de aansturing van verbonden partijen. Daarbij staat in dit onderzoek het gemeentelijk perspectief centraal.

2.5.1 Verschijnselen verbonden aan de principaal-agent theorie

Het principaal-agent model is gebruikt om inzicht te krijgen in mogelijke karakteristieken van de relaties tussen een gemeente en een verbonden partij. Door de scheiding tussen eigendom en leiding ontstaat er informatieasymmetrie tussen een gemeente en een verbonden partij. Een gemeente heeft namelijk geen volledig zicht op de bedrijfsvoering van een verbonden partij. Als gevolg van de informatieasymmetrie en de veronderstelde belangentegenstellingen ontstaat het risico dat een verbonden partij zich niet volledig inspant voor de gemeentelijke doelstellingen. In de principaal-agent theorie staat het vraagstuk van vormgeving van de contractrelatie tussen principaal en agent centraal. De gedachte is dat het risico op opportunistisch gedrag van een agent zoveel mogelijk weggecontracteerd kan worden. Het contract is van belang in dit kader omdat het een verbonden partij stuurt en er ook afspraken in een dergelijk contract opgenomen zijn voor het gebruik van sturingsinstrumenten die een gemeente heeft om gedurende de contractfase te hanteren, teneinde een verbonden partij aan te sturen. Inhoudelijk zal een principaal proberen te sturen door vermindering van de informatieasymmetrie tussen principaal en agent en door vermindering van het belangenverschil tussen de principaal en agent (Hazeu, 2007: 95). De mogelijkheden tot sturing die voortkomen uit een contract kunnen preventief, als een contract prikkels bevat die ongewenst gedrag van een agent moeten ontmoedigen, en repressief zijn, als een gemeente bij ongewenst gedrag van een agent instrumenten heeft om op te treden.

Een gemeente zal er altijd op gericht zijn om een agent zodanig te sturen, dat een agent conform de belangen van een gemeente opereert of blijft opereren. Eerste mogelijke knelpunt in dit kader is dat de combinatie van ingezette sturingsinstrumenten om een verbonden partij te sturen niet voldoet aan de sturingsbehoefte van de gemeente. De combinatie van te gebruiken sturingsinstrumenten zal in de praktijk verschillen per situatie op basis van de desbetreffende principaal-agent relatie (opdrachtgever-opdrachtnemer of eigenaar-directie) en op basis van de sturingsmogelijkheden die in de overeenkomst tussen een principaal en agent zijn geregeld (in veel gevallen maakt dit onderdeel uit van de onderhandelingen bij het tot stand komen van de overeenkomst). Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een gemeente bij oprichting van afvalbedrijf BV in de statuten heeft bedongen om de leden van de Raad van Commissarissen te mogen benoemen en ontslaan, terwijl een andere gemeente bij oprichting van een eigen afvalbedrijf BV in de statuten heeft laten opnemen dat de leden van de Raad van Commissarissen worden benoemd en ontslagen door middel van coöptatie. In geval van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie kan de ene gemeente hebben afgedwongen dat afvalbedrijf BV maandelijks rapporteert over haar inspanningen, terwijl een andere gemeente een jaarlijkse rapportage heeft afgesproken. Indien de combinatie van de verschillende sturingsinstrumenten er niet voor zorgt dat een agent in een gegeven situatie conform de belangen van de principaal handelt, of dat het optreden van moral hazard niet kan worden gecorrigeerd door een gemeente, kan vanuit het oogpunt van het principaal-agent model worden gesproken van een knelpunt.

In theorie kan er ook sprake zijn van een mix van sturingsinstrumenten die uit meer instrumenten bestaat dan benodigd om aan de sturingsbehoefte van de gemeente te voldoen of een te eenzijdige mix van sturingsinstrumenten. Omdat vanuit het perspectief van gemeenten wordt gekeken naar de sturingsmogelijkheden ten opzichte van de sturingsbehoefte is de verwachting dat de aangetroffen knelpunten zich met name concentreren op een gebrek aan sturingsmogelijkheden. Immers een teveel aan sturingsinstrumenten, die niet per se hoeven te worden gebruikt, levert voor een gemeente geen knelpunten op. Daarnaast is het zo dat de sturingsinstrumenten die worden gehanteerd vaak elementen kennen die juridisch en/of financieel van aard zijn. Omdat deze paragraaf een overzicht van mogelijke knelpunten geeft op basis van de theorie dienen deze knelpunten hier niet onbenoemd te blijven.

Naast gebruik van teveel, te weinig en te eenzijdige sturingsinstrumenten kan ook de aard van de sturing niet aansluiten op de wenselijke situatie. Een van de belangrijkste onderdelen van de principaal-agent theorie is dat een gemeente en een verbonden partij allebei voordeel behalen bij een samenwerking. Dit zogenaamde surplus komt voort uit het feit dat beide partijen zich door arbeidsverdeling toeleggen op de eigen specialisatie en hierdoor relatief goedkoper de betreffende producten en diensten voort kunnen brengen. Dit surplus komt onder druk te staan als een gemeente zich te intensief bezig houdt met de sturing van de verbonden partij, omdat de kosten die dit voor beiden partijen met zich meebrengt het surplus doen verkleinen. Men zou dus kunnen zeggen dat tot op zekere hoogte het surplus van de samenwerking tussen een principaal en agent groter wordt op het moment dat er ceteris paribus sprake is van een afname van de inzet sturings- of disciplineringsinstrumenten. Dit komt bijvoorbeeld omdat er minder kosten worden gemaakt bij het monitoren van de agent en omdat de agent minder kosten hoeft te maken om te bewijzen dat zij zich wel degelijk inspant voor de principaal. In dit verband is een sturingsprincipe tot stand gekomen dat de sturingsmogelijkheden van een principaal begrenst: het eerder al genoemde "Sturen op afstand." Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven kent het concept "sturen op afstand" drie belangrijke kenmerken: een verbonden partij wordt aangestuurd op basis van output (I), een gemeente formuleert zo precies mogelijk zijn wensen en eisen ten aanzien van de verbonden partij (II), en een gemeente bemoeit zich niet met de wijze van uitvoering (de bedrijfsvoering), en vertrouwt op het zelforganiserend vermogen van de verbonden partij (III). Deze drie kenmerken impliceren een begrenzing van het object van gemeentelijke sturing, omdat de bedrijfsvoering wordt uitgesloten als object van sturing, en daarmee een begrenzing aan de te maken kosten verbonden aan de sturing van de agent. In abstracte termen geformuleerd betreft het de detaillering van de sturing van een verbonden partij. Indien er sprake is van een zeer sterke nadruk op details, dan is er sprake van oversturing. Vanuit de politieke omgeving waarin verbonden partijen zich bevinden is het te begrijpen waarom een gemeente wel degelijk probeert om op details te sturen. Het opzoeken van de grenzen van het "sturen op afstand" heeft namelijk tot doel om politiek-bestuurlijke risico's, die een gemeente loopt met het hebben van verbonden partijen, af te dekken. Het onderzoek in de praktijk moet uitwijzen in hoeverre er sprake is van oversturing van verbonden partijen, waarbij het surplus van de samenwerking tussen gemeente en verbonden partij in het gedrang komt.

Naast een situatie van oversturing is een situatie waarbij er sprake is van ondersturing ook denkbaar. Er is sprake van ondersturing op het moment dat een gemeente zich te nadrukkelijk richt op het op hoofdlijnen aansturen van een verbonden partij en daarmee ruimte laat aan een verbonden partij om zich minder in te spannen voor een gemeente dan wenselijk. Dit verschijnsel holt het surplus dat een gemeente genereert met een samenwerking uit. Om het voorbeeld van het gemeentelijk afvalbedrijf nog maar eens te gebruiken, is er sprake van oversturing op het moment dat een gemeente verantwoord wil zien hoeveel vuilniszakken een afvalbedrijf per week ophaalt of dat een gemeente wil beslissen in welke vuilniswagens het vuilnis het best opgehaald zou kunnen worden. Van ondersturing zou sprake zijn op het moment dat een gemeente als eigenaar zich alleen verlaat op de jaarcijfers van het afvalbedrijf of als opdrachtgever alleen een budget ter beschikking wordt gesteld aan het afvalbedrijf om vuilnis op te halen zonder dat wordt gekeken naar de taakuitvoering door het afvalbedrijf.

2.5.2 Verschijnselen verbonden aan eerder onderzoek

Zoals in dit hoofdstuk al een aantal malen naar voren is gekomen kent een gemeente een aantal analytisch te onderscheiden posities en rollen bij de aansturing van een verbonden partij. Het feit dat er verschillende posities en rollen zijn verenigd binnen één organisatie kan drie knelpunten veroorzaken. Zo kan er allereerst sprake zijn van zogenaamde rollenconflicten, waarbij twee verschillende posities of rollen, met bijbehorende belangen, tegenover elkaar komen te staan (Dubbeldeman et al., 2006: 17) . Stel dat de gemeentelijke beleidsmakers hebben geconcludeerd dat het afvalbedrijf geen gemeentelijk bezit meer hoeft te blijven, omdat het publiek belang voldoende is geborgd door middel van regelgeving, dan is het goed mogelijk dat diegenen die de aandeelhoudersbelangen namens de gemeente beheren dit niet willen. Een mogelijk standpunt daarin

zou kunnen zijn dat de beheersing van de eigenaarsbelangen goed verloopt en dat er daarnaast ook nog een mooi rendement wordt gemaakt op het eigen vermogen dat in het afvalbedrijf zit. Een ander (theoretisch) voorbeeld is dat vanuit het perspectief van eigenaar het afvalbedrijf zich moet richten op het vergroten van de omzet, terwijl de gemeente vanuit het perspectief van opdrachtgever een zo laag mogelijk prijs wil betalen voor de dienstverlening van het afvalbedrijf.

Het in de organisatie beleggen van verschillende rollen verhoogt ook het risico op rolvermenging. Dubbeldeman et al. (2006: 4) stellen in dit kader "Naast rolvermenging tussen publieke verantwoordelijkheid en het belang van de verbonden partij treedt bovendien menig keer rolvermenging op door onduidelijkheid over taken. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van aandeelhouder, toezichthouder en bestuurder van een verbonden partij zijn niet altijd helder." Deze conclusie geeft aanleiding te veronderstellen dat rolvermenging in de praktijk van het aansturen van verbonden partijen kan voorkomen als een knelpunt. Het laatste voorbeeld dat is gebruikt om een rollenconflict te illustreren kan tevens gebruikt worden om rolvermenging te illustreren. De situatie ligt voor dat vanuit het perspectief van de eigenaar het afvalbedrijf zich moet richten op het vergroten van de omzet, terwijl de gemeente vanuit het perspectief van opdrachtgever een zo laag mogelijk prijs wil betalen voor de dienstverlening van het afvalbedrijf. Op het moment dat een wethouder zowel verantwoordelijk is voor het aandeelhouderschap, als het opdrachtgeverschap van het afvalbedrijf, en na beide belangen afwegend een keuze maakt, dan is er sprake van rolvermenging. Bij het nemen van een besluit worden immers de gevolgen van dat besluit vanuit het perspectief van de andere rol ook meegenomen bij de besluitvorming. Let wel dat er ook sprake zou kunnen zijn van het vermengen van rollen die niet direct zijn gerelateerd aan de aansturing van een verbonden partij. Voorbeeld hiervan is wanneer een wethouder die verantwoordelijk is voor afval en milieu, vanuit zijn positie van aandeelhouder het afvalbedrijf opdraagt om milieutaken te gaan verrichten, omdat dit de behartiging van zijn milieuportefeuille ten goede zou komen. Hier worden dus de verantwoordelijkheid voor een verbonden partij en de verantwoordelijkheid voor een beleidsterrein vermengd.

Derde knelpunt dat kan voortkomen uit de wijze van organiseren zijn coördinatieproblemen met betrekking tot de aansturing van verbonden partijen (Plug et al., 2004: 42). Op het moment dat verschillende rollen of competenties die benodigd zijn om een verbonden partij aan te sturen, bij verschillende afdelingen zijn belegd, en in dat kader een verbonden partij contacten onderhoudt met meerdere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie, dan bestaat het risico dat verschillende sturingssignalen worden afgegeven. De kans hierop wordt groter naarmate er meerdere tegenstrijdige inzichten bestaan tussen wethouders en afdelingen en er intern geen afdoende coördinatiemechanisme is opgezet. Om bij het voorbeeld van het afvalbedrijf te blijven kan het zo zijn dat een vakwethouder, die verantwoordelijk is voor het publiek belang van het aandeelhouderschap, in zijn contacten met de verbonden partij aangeeft dat de onderneming duurzamer moet gaan werken en meer aandacht aan het milieu moet gaan besteden. De stelling van deze vakwethouder is daarbij dat de hogere kosten het publieke belang meer dan waard zijn. Echter de wethouder Financiën op zijn beurt, verantwoordelijk voor het financiële belang van het aandeelhouderschap, onderhoudt op zijn beurt goede contacten met de Chief Financial Officer van het afvalbedrijf en laat deze geregeld weten dat het uit te keren dividend nu toch echt een keer substantieel omhoog moet. Omdat deze financiële koers zich niet verhoudt met de inhoudelijke koers en beide wethouders niet met elkaar hebben afgestemd verzend de gemeente tegenstrijdige sturingssignalen aan de verbonden partij. Hetzij opgemerkt dat de in dit voorbeeld gebruikte standpunten vanuit de verschillende rollen wel eens tot een rollenconflict zouden kunnen leiden tussen beide wethouders.

2.5.3 Knelpunten in de aansturing van verbonden partijen

Ter afsluiting van dit hoofdstuk zijn hieronder nog kort even de belangrijkste categorieën van knelpunten onder elkaar gezet:

- I. Het sturingsinstrumentarium voldoet niet aan de gemeentelijke sturingsbehoefte;
- II. Er is sprake van oversturing of ondersturing van een verbonden partij;

III. Knelpunten als gevolg van de wijze van beleggen van verschillende rollen en belangen op bestuurlijk en ambtelijk niveau

Een dergelijke opsomming van de bovenstaande categorieën van knelpunten doet vermoeden dat de gemeentelijke aansturing van verbonden partijen een overzichtelijk geheel is. Niets is minder waar, omdat iedere casus zijn eigen dynamiek en achtergronden kent. Op basis van het vooronderzoek bestaat dan ook het vermoeden dat de gekozen instrumenten en eventueel aan te treffen knelpunten sterk verbonden zijn aan de situatie binnen een betreffende gemeente en het werkkterrein waarbinnen de verbonden partij actief is. Het is dus goed mogelijk dat zich in de praktijk andere of aanvullende knelpunten voordoen.

Alle mogelijke knelpunten zijn geformuleerd vanuit een gemeentelijk perspectief, omdat in het vervolg van het onderzoek met name wordt onderzocht of bij de aansturing van verbonden partijen betrokken gemeentelijke ambtenaren deze knelpunten zelf in enige mate ervaren. Gevolg van het centraal stellen van de ervaringen van de betrokken ambtenaren is dat het identificeren van knelpunten in een betreffende case sterk is verbonden aan de perceptie van de bevroagde ambtenaren. Zoals zal blijken uit de methodologische verantwoording wordt echter ook informatie uit bestaande documenten betrokken bij de analyses. Deze informatie dient ter toetsing en ondersteuning van de verschillende percepties van knelpunten die naar voren komen uit de interviews. Voor meer informatie over de methodologie van het onderzoek en de verdere operationalisering van het onderzoek verwijs ik u naar het volgende hoofdstuk.

3 *Methodologische verantwoording*

3.1 **Onderzoeksstrategie en steekproef**

In dit onderzoek staan mogelijke knelpunten bij de sturing van verbonden partijen, vanuit het perspectief van een gemeente centraal. In dat kader zijn in het vorige hoofdstuk op basis van theorie een aantal knelpunten onderscheiden die in de praktijk van alledag kunnen voorkomen. Om in de praktijk te kunnen toetsen of deze knelpunten zich voordoen, zal gebruik worden gemaakt van de onderzoeksstrategie case study. Deze onderzoeksstrategie zal in onderstaande paragraaf verder worden uitgewerkt, alsmede de steekproef en de geselecteerde cases.

3.1.1 **Onderzoeksstrategie: multiple case study**

Een case study is een onderzoeksstrategie waarbij een onderzoeksonderwerp in zijn natuurlijke situatie wordt onderzocht (Van Thiel, 2007: 97). Vaak wordt bij het onderzoeken van case studies gebruik gemaakt van meerdere bronnen van dataverzameling (Robson, 2002: 178). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een case study omdat het onderzoeksonderwerp onder invloed van situationele factoren verschillend kan zijn vormgegeven. Een onderzoeksmethode op een hoger abstractieniveau met betrekking tot het te onderzoeken subject zou te weinig inzicht geven in de verbanden tussen verschillende variabelen.

Een belangrijk nadeel van een case study is dat het maar zeggingskracht heeft in relatie tot op zichzelf staande cases. Omdat een van de doelen van dit onderzoek is om bij te dragen aan de kennis over het onderwerp sturing van verbonden partijen zullen dan ook meerdere cases worden onderzocht. Dit betekent dat er dus sprake is van een multiple case study. Het feit dat er een aantal homogene elementen zitten in de selectie van de cases, zoals vergelijkbare rechtsvormen en gemeenten van relatief gelijke omvang, maakt het mogelijk om de verschillende cases met elkaar te vergelijken.

3.1.2 **Steekproefkader**

In Nederland waren op 1 januari 2009 precies 441 gemeenten. Het is onbekend of al deze gemeenten ook daadwerkelijk kapitaalvennootschappen en stichtingen in de begroting hebben staan en of deze gemeenten actief bezig zijn deze te sturen. Omdat het gezien de beperkte middelen niet mogelijk is om dit na te gaan, is ervoor gekozen om de sturing van verbonden partijen te onderzoeken aan de hand van een steekproef van acht cases. De gehanteerde steekproef betreft een selecte steekproef met meerdere fasen, op basis van verschillende stratificaties. Dit betekent dat er doelbewust in meerdere fasen is gekomen tot een steekproef (van Thiel, 2007: 52-54). De eerste fase betrof een selectie van vijf gemeenten om cases uit te kunnen selecteren. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van inwoneraantallen, waarbij het streven is geweest de vijf gemeenten met de hoogste inwoneraantallen te selecteren. Omdat de gemeente Eindhoven voor wat betreft de geselecteerde cases niet wenste mee te werken aan het onderzoek, is vanuit praktisch oogpunt een case in de gemeente Tilburg toegevoegd aan de selectie. Omdat de gemeente Tilburg de zes na grootste gemeente is van Nederland is het uitgangspunt om cases uit grote gemeenten te onderzoeken van toepassing gebleven. Er is bewust gekozen voor gemeenten met de hoogste inwoneraantallen van Nederland, omdat het de verwachting is dat grote gemeenten relatief meer privaatrechtelijke verbonden partijen beheren dan kleine gemeenten. Daarnaast is het de verwachting dat de financiële belangen van grote gemeenten relatief groter zijn in deze privaatrechtelijk verbonden partijen dan de financiële belangen van kleine gemeenten. Een onderzoek naar knelpunten in de sturing van deze verbonden partijen draagt zo bij aan het mogelijkerwijs verminderen van financiële risico's die gemeenten lopen en dient daarmee het maatschappelijk belang. Derde argument om de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen van de zes grootste gemeenten van Nederland te onderzoeken is dat deze gemeenten naar verwachting een relatief groter ambtelijk apparaat hebben dan kleinere gemeenten. De omvang van de organisatie is een relevant aspect, aangezien gekeken wordt naar de organisationele inbedding van de interface tussen een gemeente en een verbonden

partij. In een groot gemeentelijk apparaat zal er op basis van taakverdeling en interne specialisatie meer behoefte zijn aan coördinatie met de daar bij behorende vraagstukken en mogelijke knelpunten.

Tabel 3.1 Taakgebieden lokale overheden

Taakgebied

- 1. Afvalinzameling en –verwijdering**
 - 2. Beheer buitenruimte**
 - 3. Cultuur**
 - 4. Huisvesting**
 - 5. Nutsvoorzieningen**
 - 6. Ruimtelijk-economische ontwikkeling**
 - 7. Sport & Recreatie**
 - 8. Zorg, welzijn & werkgelegenheid**
 - 9. Openbaar vervoer**
 - 10. Facilitaire zaken**
 - 11. Onderwijs**
 - 12. Overig**
-

Tweede fase betrof het selecteren van vijf cases waarbij een gemeente een kapitaalvennootschap aanstuurt en vijf cases waarbij een gemeente een stichting aanstuurt. Dit betreft een absolute verdeling tussen het aantal kapitaalvennootschappen en stichtingen. De organisatorische vormgeving van de kapitaalvennootschappen en de stichtingen zijn dusdanig anders dat een relatieve verdeling over de totale populatie van het aantal verbonden partijen geen toegevoegde waarde heeft voor het onderzoek. Om daadwerkelijk cases te selecteren is gebruik gemaakt van een quotum aan taakgebieden waarbinnen de verbonden partijen actief kunnen zijn. Voor een indeling op basis van taakgebieden is gebruik gemaakt van de indeling¹¹ die Van Thiel (2001: 78) hanteert bij haar onderzoek naar lokale

verzelfstandiging (zie tabel 3.1 voor een overzicht van de taakgebieden). Een verdeling van vennootschappen en stichtingen over deze taakgebieden is relevant voor het onderzoek, omdat op deze wijze een breed beeld ontstaat van de aansturing van verbonden partijen over de range van taakgebieden.

Naast de verdeling over taakgebieden op basis van een quotum, is bij de selectie ook getracht rekening te houden met een gelijke verdeling van kapitaalvennootschappen met gemeenten als meerderheid- en minderheidsaandeelhouders. Dit om te kunnen bezien in hoeverre het zijn van meerderheid- of minderheidsaandeelhouder van invloed is op de gemeentelijke sturing van een kapitaalvennootschap. Het is immers goed denkbaar dat een gemeente met een aandelenminderheid minder te zeggen heeft en minder invloed heeft op de instrumenten die kunnen worden ingezet om de verbonden partij te sturen.

Ter overzichtelijkheid zijn dus middels volgende stappen de cases met kapitaalvennootschappen geselecteerd op basis van de genoemde verbonden partijen in de gemeentelijke begroting 2009:

1. Selectie grootste vijf gemeenten op basis van inwoneraantal;
2. Selectie case met kapitaalvennootschap per gemeente, zoveel mogelijk rekening houdend met taakgebieden en relatieve aandelenbezit van de gemeenten in relatie tot de cases.

Bij de selectie van de te onderzoeken stichtingen bleek het niet mogelijk om bij de grootste vijf gemeenten van Nederland een case met een stichting te selecteren, omdat de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht (op basis van de gemeentebegroting 2009) geen gebruik maken van verbonden stichtingen. Dit heeft geleid tot een case selectie in de volgende stappen:

1. Selectie van grootste 10 gemeenten op basis van inwoneraantal;
2. Selectie case stichting per gemeente, daarbij rekening houdend met een verdeling over taakgebieden en het feit dat niet alle gemeenten beschikken over aan hen verbonden stichtingen.

¹¹ De indeling van Van Thiel (2001) is op onderdelen aangepast. Zo zijn de taakgebieden zorg en welzijn samengevoegd, en is vanwege de verbondenheid met welzijn aan deze combinatie het taakgebied werkgelegenheid toegevoegd. Het door van Thiel (2001) gebruikte taakgebied ruimtelijke ordening is verbreed naar ruimtelijk-economische ontwikkeling omdat dit taakgebied op deze manier een aantal verbonden partijen omvat die anders niet binnen de gehanteerde taakgebieden zouden vallen.

Echter een selectie van een stichting per gemeente bij de grootste tien gemeenten van Nederland bleek ook niet mogelijk, vanwege het ontbreken van verbonden stichtingen in de gemeentebegroting 2009 of de weigering om mee te werken aan het onderzoek. Daarom is ervoor gekozen om de oorspronkelijke doelstelling van het onderzoeken van de aansturing van vijf verbonden stichtingen te verminderen naar drie te onderzoeken cases. Daarbij is ervoor gekozen om een tweede stichting in Rotterdam te onderzoeken vanwege de beperkte tijd en middelen voor dit onderzoek. Na selectie van de cases werd duidelijk dat een perfecte verdeling over taakgebieden niet mogelijk was, mede omdat een aantal potentieel interessante kapitaalvennootschappen en stichtingen moeten worden geschaard onder de categorie 'overig'.

Het mag niet onvermeld blijven dat ook algemene overwegingen, zoals de beschikbaarheid van informatie, eventueel recent verschenen Rekenkamerrapporten en interesses van de onderzoeker op de achtergrond een rol hebben gespeeld bij de selectie van cases. Het resultaat van de case selectie is weergegeven in onderstaande twee tabellen.

Tabel 3.2 Geselecteerde cases kapitaalvennootschappen

Nr.	Gemeente	Aant. Inwoners	Kapitaalvennootschap	Meerderheid in AVA	Taakgebied
1.	Amsterdam	757.861	GVB N.V. (meer)	Ja	Openbaar vervoer (9.)
2.	Rotterdam	584.107	Havenbedrijf Rotterdam	Nee	Overig (12.)
3.	Den Haag	482.742	Eneco NV (minder)	Nee	Nutsvoorzieningen (5.)
4.	Utrecht	299.484	Vitens NV (meer)	Ja	Nutsvoorzieningen (5.)
5.	Tilburg	203.482	BAT Bedrijven NV (meer)	Ja	Afvalinzameling & -verwijdering (1.)

Tabel 3.3 Geselecteerde cases stichtingen

Nr.	Gemeente	Aant. Inwoners	Stichting	Taakgebied
2.	Rotterdam	584.107	Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam	Onderwijs (11.)
2.	Rotterdam	584.107	Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam	Onderwijs (11.)
4.	Utrecht	299.484	Muziekpaleis Utrecht	Cultuur (3.)

Bij het doen van steekproeven is het belangrijk om vast te stellen wat de representativiteit van de steekproef is in relatie tot de gehele populatie. Met representativiteit wordt de mate bedoeld waarin de uitkomsten van het onderzoek aan de hand van de steekproef zeggingskracht hebben over de niet in de steekproef opgenomen cases (Babbie, 2004: 189). Feitelijk zijn twee afzonderlijke steekproeven getrokken op basis van hierboven genoemde criteria: één steekproef in het kader van de verbonden kapitaalvennootschappen, en één steekproef in het kader van verbonden stichtingen. Op basis van de geïdentificeerde populaties bij de grootste gemeenten van Nederland moet tot de conclusie worden gekomen dat beide steekproeven niet-representatieve steekproeven betreffen. Deze conclusie wordt verder ondersteund door het feit dat het geen volledig a-selecte steekproeven betreffen. De representativiteit van een onderzoek wordt namelijk vergroot door het nemen van een a-selecte steekproef. Met een verdeling over verschillende taakgebieden is getracht om wel de mogelijkheid te scheppen om een breed kwalitatief beeld neer te zetten van de aansturing van verbonden partijen.

3.2 Onderzoeksmethoden

Het empirisch materiaal zal worden verzameld aan de hand van het analyseren van schriftelijke bronnen en aan de hand van interviews. De inhoudsanalyse (het analyseren van bestaand materiaal) en het houden van interviews zijn onderzoeksmethoden die goed aansluiten bij het hanteren van de

onderzoeksstrategie case study (Van Thiel, 2007: 68). De inhoudsanalyse betreft de inhoudelijke bestudering van bestaand materiaal. Indien beschikbaar zijn voor iedere case de volgende bestaande schriftelijke bronnen tekstueel geanalyseerd:

- Beleidskader Verbonden partijen (of soortgelijke documenten waarin de kaders met betrekking tot de aansturing van verbonden partijen zijn vervat);
- Verzelfstandigingsdossier (indien een verbonden partij is verzelfstandigd heeft de betrokken gemeenteraad haar wensen en bedenkingen kenbaar mogen maken);
- Rekenkamerrapporten
- Raadsbrieven met betrekking tot de verbonden partij vanaf 2004 tot heden;
- Gemeentebegroting 2009;
- Gemeentelijk Jaarverslag 2007;
- Statuten van de onderzochte verbonden partijen.

Belangrijkste voordeel van het gebruik van bovenstaande bestaande materialen is dat het relatief makkelijk te verkrijgen informatie is via de huidige Raadsinformatiesystemen. Daarnaast kan op basis van deze bestaande materialen een breder beeld worden samengesteld van de aansturing van verbonden partijen, dan wanneer alleen interviews zouden zijn gehouden. Tijdens de interviews is in dit verband dus gefocust op het verzamelen van kwalitatieve uitspraken over eventuele knelpunten bij de aansturing van verbonden partijen. De beleidskaders zijn gebruikt om een overall beeld te krijgen van de gemeentelijke uitgangspunten ten aanzien van de aansturing en de statuten van de onderzochte verbonden partijen zijn gebruikt om nadrukkelijker inzicht te krijgen in de beschikbare sturingsinstrumenten.

Tijdens dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van semi-gestructureerde interviews om direct betrokken gemeentelijke ambtenaren te bevragen over de gemeentelijke sturing van verbonden partijen en de mogelijkerwijs spelende knelpunten. Doelstelling hierbij was om minimaal twee respondenten per case te interviewen. In de praktijk is dit echter niet gelukt. Hoewel de focus ligt op de knelpunten die op dit moment spelen in betreffende cases sluit de hoofdvraag van dit onderzoek overigens niet uit dat ook wordt gekeken naar knelpunten die in het verleden hebben gespeeld. Indien er sprake is van knelpunten die in het verleden aanwezig waren, wordt dit nadrukkelijk vermeld. Een semi-gestructureerd interview is het stellen van vragen aan een respondent met behulp van een interviewhandleiding of topiclijst. Omdat dit onderzoek een deductief onderzoek betreft naar de aanwezigheid van mogelijke knelpunten in de praktijk, wordt deze interviewhandleiding opgesteld op basis van het theoretisch kader (Van Thiel, 2007: 107). Zoals aangegeven moet deze informatie met name leiden tot verslagen van percepties van de geïnterviewden met betrekking tot de aanwezigheid van knelpunten bij de sturing van verbonden partijen. Een perceptie betreft de wijze waarop een persoon zijn omgeving waarneemt. Deze waarneming wordt beïnvloed door het referentiekader van de desbetreffende persoon. Dit referentiekader bestaat uit alle feiten, ideeën, interesses, normen en waarden ten aanzien van de realiteit die een persoon heeft gevormd op basis van eerdere ervaringen en percepties. Dit referentiekader vormt onbewust een belangrijk filter voor de percepties van een persoon. Ieder individu heeft zijn eigen referentiekader en daarmee zijn eigen percepties, maar het kan zo zijn dat door deel uit te maken van een bepaalde sociale groep er min of meer vergelijkbare referentiekaders ontstaan (Koppenjan & Klijn, 2004: 29-31). Het is in dergelijk verband goed mogelijk dat deze zelfde referentiekaders leiden tot min of meer vergelijkbare percepties van de werkelijkheid.

Motivatie om in dit onderzoek gebruik te maken van de methode (semi-gestructureerd) interview is dat deze methode goed geschikt is om individuele percepties ten aanzien van een probleem of verschijnsel te achterhalen (Robson, 2002: 271). Daarnaast geven face-to-face interviews de mogelijkheid om door te vragen naar gepercipieerde oorzaken en verklaringen van een door de respondent genoemd verschijnsel (Robson, 2002: 272-273). Belangrijk nadeel van de methode interview in relatie tot dit onderzoek is dat het veel tijd kost om de interviews af te nemen en uit te werken. Daarnaast vraagt een interview om van waarde te zijn vaak al meer dan een half uur van een

respondent, met als gevolg dat sommige respondenten niet willen participeren in het onderzoek (Robson, 2002: 273). De keuze voor het gebruik van interviews heeft ook gevolgen voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Deze gevolgen en de wijze waarop met deze gevolgen is omgegaan wordt beschreven in paragraaf 3.5. In de bijlagen van dit onderzoeksrapport treft u een lijst aan met de respondenten. Daarnaast zijn in de bijlagen de interviewhandleidingen opgenomen, die zijn gebaseerd op de operationalisaties die aan de orde komen in de volgende paragraaf.

3.3 Operationalisatie

Omdat theoretische begrippen niet altijd tot de verbeelding van de respondent spreken, is een vertaling van deze begrippen naar de praktijk noodzakelijk. Deze fase in een onderzoek wordt ook wel aangeduid als het operationaliseren van theoretische concepten. Dit betekent dat theoretische concepten 'meetbaar' worden gemaakt. Doorgaans wordt de operationalisatie opgebouwd aan de hand van drie stappen: het definiëren van begrippen, het benoemen van uitingsvormen van deze begrippen en tot slot het toekennen van waarden (Van Thiel, 2007: 50). In onderstaande paragrafen zal de operationalisatie van dit onderzoek nader worden uitgewerkt aan de hand van de deelvragen uit hoofdstuk 1.

Omdat de aan te treffen sturingsinstrumenten worden gezien als een belangrijke variabele bij de aansturing van verbonden partijen is de eerste deelvraag erop gericht om meer informatie te verzamelen over de door gemeenten te gebruiken sturingsinstrumenten. Allereerst wordt de inhoudsanalyse gebruikt om uit het beleidskader "verbonden partijen" alle door een gemeente genoemde sturingsinstrumenten te inventariseren. Ook zijn de statuten van de onderzochte verbonden partijen nagegaan op mogelijke bevoegdheden voor gemeenten. Aan de hand van de interviews is het beeld dat naar voren is gekomen uit de eerder genoemde analyses verder aangevuld. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat een sturingsinstrument kan worden geïdentificeerd op het moment dat er sprake is van een middel dat de sturende partij gericht kan inzetten om de gestuurde partij in de door de sturende partij gewenste richting te krijgen. De aangetroffen sturingsinstrumenten zijn vervolgens weer ingedeeld op basis van het onderscheid dat ook in hoofdstuk 2 is gebruikt. Dit betrof het onderscheid op basis van het principaal-agent model, waarbij er sprake is van de categorieën statuten (I), zeggenschap (II), toezicht (III) en beloning (IV).

Tweede belangrijke variabele in dit onderzoek is de organisationele inbedding van de gemeentelijke sturing als eigenaar of aangeslotene. De tweede deelvraag is er dan ook op gericht om informatie te verzamelen over de organisatie van deze gemeentelijke rollen binnen de gemeentelijke organisatie. De empirische data over de wijze van organiseren wordt verkregen door middel van analyse van de beleidskaders "verbonden partijen," waarin gemeenten onder andere uiteenzetten welke gemeentelijke onderdelen zich bezighouden met de gemeentelijke rollen ten aanzien van de verbonden partijen. Daarnaast is de wijze van organiseren ook nadrukkelijk een onderwerp van bespreking geweest in de gehouden interviews, omdat voorstelbaar is dat niet in alle gevallen het gemeentelijk beleid (al) wordt uitgevoerd.

Derde kernbegrip in dit onderzoek is het begrip 'knelpunt.' In hoofdstuk 1 is het begrip "knelpunt" gedefinieerd als "een omstandigheid waaruit moeilijkheden kunnen voortkomen" met betrekking tot de aansturing van verbonden partijen. In hoofdstuk 2 zijn na uiteenzetting van de principaal-agent theorie, de rol van sturing in de principaal-agent theorie en de organisatorische verbinding tussen principaal- en agentorganisatie uiteindelijk een aantal categorieën van knelpunten geïdentificeerd. Deze categorieën van knelpunten houden verband met de aansluiting van het in te zetten sturingsinstrumentarium op de sturingsbehoefte in de praktijk (I), de mate van sturen op hoofdlijnen (II) en tot slot knelpunten die voort kunnen komen uit de wijze van organiseren van de interface (III). De principaal-agent theorie is met name verbonden aan de eerste twee categorieën van knelpunten, terwijl de derde categorie van knelpunten is verbonden aan theorievorming over de interface tussen

een principaal en agent (afgeleid van ministerie-ZBO relaties). De identificatie van deze categorieën van knelpunten vormt een eerste brug tussen de bestaande theorie en de praktijk van alledag. Omdat in dit onderzoek ervan uit wordt gegaan dat percepties van betrokken ambtenaren en situationele factoren een belangrijke rol spelen bij het kunnen identificeren van knelpunten wordt het uitgangspunt gehanteerd dat in de praktijk een knelpunt wordt gemeten op het moment dat een respondent aangeeft een bepaalde situatie als een knelpunt te ervaren. Het onderzoek betreft dus een verslag van door gemeentelijke ambtenaren ervaren knelpunten bij de aansturing van verbonden partijen.

Omdat bij het op deze wijze onderzoeken van knelpunten het mogelijk is dat respondenten vragen sociaal wenselijk beantwoorden is er ook voor gekozen om op basis van een operationalisatie knelpunten te identificeren. In hoofdstuk 6 zal dus separaat verslag worden gedaan van de knelpunten die zijn aangegeven door respondenten en knelpunten die op basis van indicatoren zijn aangetroffen in de gemeentelijke beleidskaders en cases. Aan het eind van het hoofdstuk over knelpunten kan dan de balans worden opgemaakt in hoeverre de percipieerde knelpunten overeenkomen met de op basis van een operationalisatie geïdentificeerde knelpunten. Ter overzicht zijn de algemene categorieën van knelpunten in onderstaande tabel nogmaals weergegeven met daarbij de indicatoren die zullen worden gehanteerd in het kader van dit onderzoek. Deze indicatoren zullen verder worden behandeld in paragraaf 3.3.1.

Tabel 3.4 Overzicht categorieën, knelpunten en indicatoren

Onderwerp	Knelpunten:	Indicatoren:
(I) Inzet sturingsinstrumenten	Beschikbare sturingsinstrumenten voldoen niet aan gemeentelijke sturingsbehoefte	<ul style="list-style-type: none"> Bij beoordeling van situatie als negatief heeft gemeente geen instrumenten om positieve situatie tot stand te brengen;
(II) Sturen op hoofdlijnen	Oversturing	<ul style="list-style-type: none"> Gemeente stuurt op bedrijfsvoering; Gemeente stuurt op wijze van uitvoering;
(III) Rollen & Organisatorische inbedding	Risico op rolconflict	<ul style="list-style-type: none"> Beleggen van (potentieel) tegenstrijdige rollen of belangen bij verschillende onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie, zich uitend in tegenstrijdige adviezen/standpunten van verschillende wethouders, diensten of afdelingen;
	Risico op rolvermenging	<ul style="list-style-type: none"> Beleggen van rollen of belangen met daaraan verbonden sturingsinstrumenten bij één wethouder, afdeling of dienst;
	Coördinatieproblemen	<ul style="list-style-type: none"> Het niet bestaan van afstemming tussen wethouders, afdelingen en/of diensten. Bestaan van tegenstrijdige adviezen of afspraken.

3.3.1 Operationalisatie knelpunten vanuit de positie van eigenaar of aangeslotene

De eerste categorie van knelpunten heeft te maken met het palet van instrumenten dat een gemeente voor handen heeft om een verbonden partij te sturen. De zeggenschap waarover een gemeente in dit verband beschikt wordt als uitgangspunt genomen voor de verdere operationalisatie. Er is mogelijk sprake van een gepercipieerd knelpunt op het moment dat een gemeente, bij beoordeling van een situatie als negatief, niet de sturingsinstrumenten tot haar beschikking had om de verbonden partij te

sturen in de richting van de door de desbetreffende gemeente gewenste situatie.¹² Hierbij moet worden aangetekend dat deze situaties zich moeten hebben voorgedaan ten tijde van de toepassing van het huidige governance-model van de verbonden partij. Verwachting is dat in de praktijk dit over het algemeen vaker het geval zal zijn bij kapitaalvennootschappen met een structuurregime en waarbij een gemeente een positie inneemt als minderheidsaandeelhouder. Voor wat betreft de aansturing van een stichting is mijn verwachting dat dergelijke situaties zich met name voor zullen doen op het moment dat een gemeente geen zeggenschap heeft over het beleid van de verbonden stichting.

De tweede categorie van knelpunten die mogelijk een rol speelt bij de aansturing van verbonden partijen en die verder van operationele indicatoren dient te worden voorzien is de aard van de sturing van de verbonden partij. In hoofdstuk 2 zijn in dit verband de mogelijke knelpunten ondersteuning en oversturing onderscheiden. Er is sprake van oversturing op het moment dat een gemeente een verbonden partij niet 'op hoofdlijnen' aanstuurt. Dat wil zeggen wanneer een gemeente niet stuurt op resultaten en zich bemoeit met de bedrijfsvoering van de verbonden partij. Voor wat betreft het begrip ondersteuning kunnen geen houdbare indicatoren worden geformuleerd. Daarnaast bleken de verzamelde data niet toereikend om ondersteuning vast te kunnen stellen op basis van indicatoren. Aangezien ook tijdens de interviews geen onderwerpen naar voren zijn gekomen die raakten aan het onderwerp ondersteuning is besloten om deze voor de overzichtelijkheid niet op te nemen in tabel 3.4.

3.3.2 Operationalisatie knelpunten verbonden aan organisationele inbedding

In hoofdstuk 2 zijn twee hoofdvormen beschreven voor het organiseren van de aansturing van verbonden partijen. In het kader van dit onderzoek is sprake van een geïntegreerde interface wanneer de rollen en belangen ten aanzien van een verbonden partij zijn ondergebracht bij één wethouder of één ambtelijke afdeling. Er is sprake van een gespreide interface op het moment dat deze rollen of belangen zijn belegd bij meerdere wethouders en meerdere afdelingen. Belangrijke indicator om vast te kunnen stellen of er sprake is van een geïntegreerde of een gespreide interface is of er sprake is van afstemming tussen wethouders onderling of ambtelijke afdelingen onderling. In hoofdstuk 2 is ook besproken dat wanneer er voor een bepaalde organisatievorm gekozen wordt, hier bepaalde risico's aan verbonden zijn die mogelijk kunnen leiden tot knelpunten in de aansturing van een verbonden partij. Deze knelpunten met bijbehorende indicatoren zijn weergegeven in tabel x en behoeven geen verdere toelichting.

3.3.3 Overige knelpunten

Het onderzoek naar knelpunten in de gemeentelijke aansturing van verbonden partijen is sterk gericht op de categorieën van knelpunten die kunnen worden geïdentificeerd op basis van de principaal-agent theorie en de theorievorming over de organisatie van de interface. Omdat het voorafgaand aan het onderzoek voorstelbaar was dat naast de knelpunten die zijn benoemd in het theoretisch kader er ook andere mogelijke knelpunten zouden kunnen zijn, is voor deze knelpunten ruimte geboden door de door respondenten gepercipieerde knelpunten te verzamelen. Voor deze gepercipieerde knelpunten is als uitgangspunt genomen dat deze door één of meerdere respondenten moet zijn aangedragen als knelpunt om in de onderzoeksresultaten een plek te krijgen. Door deze opzet zal het hoofdstuk van dit onderzoek over knelpunten enerzijds gaan over knelpunten die op basis van de operationalisatie kunnen worden gededd en vervolgens welke knelpunten in de praktijk door respondenten naar voren zijn gebracht.

3.4 Data-analyse

De aan de hand van interviews en bestaand materiaal verzamelde onderzoeksdata betreffen ongestructureerde kwalitatieve data, oftewel niet-nummerieke eenheden van informatie die niet hiërarchisch kunnen worden ingedeeld (Van Thiel, 2007: 155). Omdat het ontbreken van structuur het beschrijven en analyseren van de onderzoeksdata bemoeilijkt, zijn de verzamelde onderzoeksdata

¹² Door dit knelpunt op deze wijze te operationaliseren zou het in de praktijk mogelijk zijn dat de gemeentelijke sturingsbehoefte buitenproportioneel is en dat op basis daarvan knelpunten worden benoemd door respondenten. Omdat dit onderzoek is ingestoken vanuit het gemeentelijk perspectief is dit een risico dat niet kan worden uitgesloten.

gecodeerd, hetgeen wil zeggen dat de onderzoeksdata zijn geïnterpreteerd en gekwalificeerd. Bij het coderen van de onderzoeksgegevens is onderscheid gemaakt tussen de reeds bestaande materialen en de verslagen van de interviews. De percepties die naar voren komen uit de interviews vormen de bouwstenen voor het beeld van de huidige situatie met betrekking tot de case-specifieke sturingsinstrumenten en knelpunten. De bestaande materialen bevatten namelijk ook veel algemene informatie over de gemeentelijke aansturing van verbonden partijen.

Voor de data-archivering en analyses is de ondersteuning gebruikt van het computerprogramma NVivo 7 van QSR International. Met behulp van een dergelijk programma kan op systematische wijze onderzoek worden gedaan naar de verschillende eenheden van informatie in de documenten en interviewverslagen. Eerste stap in dit proces is het vullen van de database ter archivering van de verzamelde documenten en interviewverslagen. Vervolgens is de tweede stap om deze documenten inhoudelijk te beoordelen op relevantie voor het onderzoek. Deze tweede stap wordt ook wel de stap van datareductie genoemd, waarbij op basis van de operationalisatie tekstgedeelten worden geselecteerd als zijnde relevant voor het onderzoek.

Voor de vervolganalyse van de verzamelde onderzoeksdata is niet één standaardprocedure te benoemen. Robson (2002) geeft verschillende mogelijkheden voor het verder coderen van de data. De in dit onderzoek toegepaste manier van analyse ligt het dichtst tegen de door Robson (2002: 458) beschreven “sjabloonaanpak” (template approaches). Bij deze aanpak worden bij de start van de analyse de te gebruiken codes ontleend aan het theoretisch kader en worden deze verder ontwikkeld aan de hand van de in de data aangetroffen informatie. Tekstpassages worden vervolgens toebedeeld aan bijbehorende codes. Deze codes met bijbehorende tekstfragmenten vormen vervolgens de basis voor het onderzoeken van verbanden en het vergelijken codes en de bijbehorende informatie. Omdat het coderingsschema niet direct uitputtend zal zijn, zal worden bijgehouden welke codes tijdens het coderen zijn toegevoegd en om welke reden dit is gebeurd. Deze aanvullende codes zijn weergegeven in de bijlagen bij dit onderzoek.

3.5 Betrouwbaarheid & Validiteit

In dit hoofdstuk zijn nu aan de orde geweest welke cases onderzocht zullen worden (steekproef), waar deze cases op zullen worden onderzocht (operationalisatie), welke methoden van onderzoek zullen worden gebruikt (onderzoeksmethoden) en op welke manier de verzamelde data zullen worden onderzocht (data-analyse). In dat licht is het belangrijk om vast te stellen hoe deze steekproef, de operationalisatie, de gekozen onderzoeksmethoden en de wijze van data-analyse scoren op de schaal van betrouwbaarheid en validiteit. Betrouwbaarheid en validiteit zijn immers twee belangrijke criteria om een onderzoek als wetenschappelijk te mogen kwalificeren (Van Thiel, 2007: 55). In het vervolg van deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aan de hand van de verschillende componenten.

Eerste component die in dit verband van invloed is op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek is de gekozen onderzoeksstrategie multiple case study. Een gering aantal onderzochte cases in relatie tot de populatie zorgt ervoor dat de onderzoeksresultaten niet statistisch kunnen worden getoetst en op basis daarvan niet te generaliseren zijn met betrekking tot de volledige populatie. De meerwaarde van het onderzoek moet dan ook met name gevonden worden in de grote hoeveelheid empirie die wordt verzameld en de mogelijkheden om de theorie te beproeven op basis van de onderzochte cases. Het beproeven van de theorie op basis van case studies wordt ook wel analytisch generaliseren genoemd (Robson, 2002: 177). Om het relatief geringe aantal cases te compenseren, ter verbetering van de betrouwbaarheid en validiteit, is het een mogelijkheid om triangulatie toe te passen. Triangulatie betreft het vanuit meerdere perspectieven onderzoeken van een verschijnsel en is in dit onderzoek toegepast door gebruik van verschillende methoden en meerdere bronnen om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de knelpunten in de aansturing van verbonden partijen.

Aan het gebruik van de methode semi-gestructureerd interview kleven risico's voor de betrouwbaarheid en validiteit (Van Thiel, 2007: 113). Immers ieder interview op basis van de semi-gestructureerde interviewhandleiding zal anders verlopen. Eerste maatregel om de betrouwbaarheid van interviews te verhogen is geweest de te gebruiken interviewhandleiding te laten controleren op kwaliteit door de begeleider van het onderzoek dr. S. Van Thiel. Aanvullende maatregel is geweest om een proefinterview af te nemen om de lijst met thema's te testen.

Zowel bij het afnemen, uitwerken en analyseren van de uitkomsten van de interviews als bij het verzamelen, coderen en analyseren van bestaande documenten speelt de onderzoeker een belangrijke rol. Van Thiel (2007: 58) benoemt de onderzoeker dan ook als een voorname storingsbron bij het doen van onderzoek. Dit kan zijn omdat de onderzoeker voorgenomen meetinstrumenten tijdens het onderzoek aanpast en daarmee de vergelijkbaarheid van de verzamelde data beperkt. Ook kunnen de eigen verwachtingen van een onderzoeker een rol gaan spelen bij het verzamelen, interpreteren en analyseren van data. Het is daarnaast ook niet uitgesloten dat een onderzoeker fouten maakt bij het uitvoeren van het onderzoek.

Om adequaat op deze verschijnselen in te kunnen spelen heeft de onderzoeker zicht verdiept in de onderzoeksmethoden interview en inhoudsanalyse. Dit betekent voor de onderzoeksmethode interview dat in de interviewhandleiding de onderzoeker richtlijnen afspreekt waarbinnen het interview wordt afgenomen, de onderzoeker zich tevens bedient van vuistregels zoals verwoord in Robson (2002: 274) en zal de onderzoeker om zoveel mogelijk eigen interpretatie te voorkomen de interviews op band opnemen. Ter bevestiging van een correcte weergave van het gesprek en het eventueel stellen van aanvullende vragen, zijn interviewverslagen na uitwerking voorgelegd aan de respondent. Dit wordt ook wel de zogenaamde member check genoemd. Ter verzekering van betrouwbaarheid en validiteit van de inhoudsanalyse en de overall analyses zijn deze voorgelegd aan begeleider dr. S. van Thiel.

Laatste component bij het beoordelen van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek is de mate waarin de onderzoekseenheden als storingsbron kunnen optreden. Eerste te onderscheiden onderzoekseenheid die als storingsbron zou kunnen optreden zijn de geïnterviewde respondenten. Zoals al eerder aangegeven is in dit hoofdstuk valt niet uit te sluiten dat er sociaal wenselijke percepties zijn verzameld. Getracht is dit zoveel mogelijk te voorkomen door gerichte vragen te stellen en situaties voor te houden.

Naast de respondenten zouden ook de onderzochte bestaande materialen voor storing gezorgd kunnen hebben. Immers de onderzochte beleidskaders, raadsbrieven en statuten zijn niet geschreven met het doel om gebruikt te worden als onderzoeksdata in het kader van dit onderzoek. Getracht is door middel van een passende operationalisering en het systematisch analyseren middels Nvivo een zo getrouw mogelijk beeld te verzamelen.

3.6 Tot besluit

Hiermee is een einde gekomen aan de beschrijving van de onderzoeksopzet. Geprobeerd is om de lezer mee te nemen langs de aanleiding en probleemstelling voor dit onderzoek, een aantal theoretische noties en tot slot de daadwerkelijke vormgeving van het onderzoek. In het volgende hoofdstuk staan de analyses met betrekking tot de aangetroffen sturingsinstrumenten centraal. Vervolgens zal in het daaropvolgende hoofdstuk aandacht worden besteed aan de wijze van het organiseren van de interface tussen gemeenten en verbonden partijen. In hoofdstuk 6 wordt tot de kern van de probleemstelling doorgedrongen door uitvoerig de onderzoeksresultaten ten aanzien van de knelpunten in de aansturing van verbonden partijen te bespreken. Het geheel wordt afgesloten in hoofdstuk 7 met de belangrijkste conclusies op basis van de empirische bevindingen en een aantal aanbevelingen.

4 *Sturingsinstrumentarium in de praktijk*

4.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de in de praktijk verzamelde noties over het gemeentelijk sturingsinstrumentarium als aandeelhouder of aangeslotene. Hierbij is gebruik gemaakt van gemeentelijke beleidskaders, interviews en onderzoek van statuten. In dit hoofdstuk is onderscheid gemaakt tussen het gemeentelijk beleid en de situatie in de praktijk, daarnaast worden ook de kapitaalvennootschappen en de stichtingen afzonderlijk van elkaar behandeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de constatering en conclusies ten aanzien van het onderzoek naar het sturingsinstrumentarium.

4.2 *De aansturing van verbonden partijen: het gemeentelijk beleid*

Bij alle vijf de onderzochte gemeenten zijn documenten aangetroffen waarin richtinggevende uitspraken worden gedaan over de wijze van sturen van verbonden partijen. De scope, de (kwaliteit van de) inhoud en de uitgebreidheid van deze beschrijvingen verschillen onderling tussen de gemeenten. Daar waar de gemeente Amsterdam (2008A) een uitgebreid verhaal heeft, dat de aspecten verzelfstandiging, beheer van deelnemingen en gemeentelijke vertegenwoordiging afdekt, heeft de gemeente Den Haag alleen notities vastgesteld die zich richten op de benoeming van commissarissen bij vennootschappen en op het toezicht bij gemeentelijke kapitaalvennootschappen (Gemeente Den Haag, 2002; Gemeente Den Haag, 2005). Daar waar sommige gemeenten dus een integraal beleidsdocument hebben, bestaat het gemeentelijk beleid bij andere gemeenten uit meerdere losse beleidsdocumenten gericht op een specifiek aspect van de aansturing van verbonden partijen. Om een indruk te geven van de gemeentelijke aandacht voor het hebben en doorontwikkelen van beleid op het gebied van verbonden partijen is in onderstaande tabel in chronologische volgorde aangegeven welke gemeente, wanneer een bepaald beleidsdocument heeft vastgesteld:

Tabel 4.1 *Overzicht beleidsdocumenten verbonden partijen*

Jaartal	Gemeente	Titel
2002	Amsterdam	o Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam II
	Rotterdam	o Beleidsnotitie gemeentelijke vertegenwoordigingen
	Den Haag	o Kadernota "Bestuurlijke participaties"
	Den Haag	o Notitie gemeentelijke deelnemingen: benoemingsbeleid commissarissen bij gemeentelijke deelnemingen
2003	Amsterdam	o Notitie gemeentelijk deelnemingenbeleid Amsterdam
2004		
2005	Den Haag	o Raadsbrief toezicht deelnemingen
	Tilburg	o Nota Toezicht Deelnemingen
2006	Den Haag	o Benoeming van commissarissen in deelnemingen en andere verbonden partijen
2007	Rotterdam	o Beleidskader Deelnemingen
2008	Amsterdam	o Doelgericht op afstand: Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen
2009	Den Haag	o Beloningsbeleid Deelnemingen Gemeente Den Haag
	Tilburg	o Nota Verbonden Partijen
	Utrecht	o Nota Verbonden Partijen

Interessant verschijnsel in de beleidsdocumenten is dat gemeenten verschillend omgaan met beleid omtrent nieuwe verzelfstandigingen. Zo wordt in de recent verschenen Nota Verbonden Partijen van

de gemeente Tilburg (2009A) geen aandacht besteed aan mogelijke nieuwe verzelfstandigingen en afwegingskaders hierbij, terwijl in de beleidsdocumenten van de gemeenten Amsterdam (2008A), Rotterdam (2007A) en Utrecht (2009A) wel degelijk nog uitgebreide beslisbomen zijn opgenomen ter beoordeling van toekomstige verzelfstandigingsvoorstellen. Daar waar over toekomstige verzelfstandigingen wordt gesproken valt op dat de gemeenten Amsterdam (2008A: 6) en Utrecht (2009A: 13) beiden aangeven een “nee, tenzij...”-principe te hanteren, terwijl Rotterdam aangeeft verzelfstandiging te zien als een mogelijke uitkomst van een voortdurend proces van kerntakenanalyses. Wel is het zo dat ook de gemeente Rotterdam (2007A: 16) enige kritische kanttekeningen plaatst bij de voordelen die verzelfstandiging met zich mee kan brengen. Daarnaast ziet de gemeente Rotterdam een aantal belangrijke belemmeringen bij het aansturen van zelfstandige organisaties. In het beleidskader verhaalt de gemeente over cases op lokaal- en rijksniveau waar verzelfstandiging uiteindelijk niet de beoogde voordelen heeft opgeleverd. In de beleidsdocumenten van de gemeente Den Haag zijn geen uitgangspunten geconstateerd met betrekking tot verzelfstandigingsprocessen.

Voordat zal worden ingegaan op uitgangspunten ten aanzien van het sturingsinstrumentarium dient eerst een verschijnsel te worden besproken dat raakt aan de kern van dit onderzoek. Bij de bestudering van de beleidsdocumenten valt direct op dat er weinig tot geen aandacht wordt besteed aan de relatie tussen gemeenten en stichtingen. Dit betekent dan ook dat in relatief beperkte mate wordt ingegaan op de sturingsmogelijkheden bij een verbonden stichting, in vergelijking met de aandacht voor de gemeentelijke sturingsmogelijkheden als aandeelhouder bij een kapitaalvennootschap. Deze beperkte aandacht zou te verklaren kunnen zijn aan de hand van het relatief beperkte aantal verbonden stichtingen bij de onderzochte gemeenten. Van de onderzochte gemeenten hebben namelijk alleen Rotterdam en Utrecht verbonden stichtingen in de gemeentelijke begroting staan. De gemeenten Amsterdam, Den Haag en Tilburg vermelden helemaal geen verbonden stichtingen in de jaarlijkse begroting. Tijdens één van de gehouden interviews bleek twijfel te bestaan over het als gemeente niet hebben van verbonden stichtingen. Bij mij als onderzoeker is de indruk ontstaan dat veel gemeenten niet exact weten hoe om te gaan met verbonden stichtingen. Voor de onderstaande bespreking van beleidsmatige uitgangspunten met betrekking tot de geïdentificeerde sturingsinstrumenten betekent het dat deze bespreking met name gericht is op sturingsinstrumenten bij kapitaalvennootschappen. Bij de bespreking van de sturingsinstrumenten die zijn aangetroffen in de meest recente beleidsdocumenten, zal de onderverdeling naar instrumentencategorieën worden gehanteerd die ook in hoofdstuk 2 is gebruikt. Dit betroffen de volgende categorieën: de statuten als inhoudelijk richtinggevende kaders (I), de zeggenschap op basis van de statuten (II), het (gemeentelijk) toezicht op een verbonden partij (III) en de beloning van bestuurders (IV).

4.2.1 Beleidsmatige uitgangspunten: statuten

Op basis van de onderzochte beleidsdocumenten kunnen twee functies worden onderscheiden van statuten van een verbonden partij. Eerste functie in dit verband is dat statuten het juridische kader vormen voor een vennootschap of stichting. In dit juridische kader worden onder andere de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen bestuursorganen binnen een kapitaalvennootschap of stichting beschreven. De functie van statuten als juridisch kader waarbinnen de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende bestuursorganen binnen een rechtsvorm is beschreven wordt breed gedragen door de onderzochte gemeenten. Alle gemeenten wijzen op de specifieke bevoegdheden die moeten worden opgenomen in de statuten van een verbonden partij om als aandeelhouder of aangeslotene voldoende invloed uit te kunnen oefenen. In de volgende paragraaf zal aandacht worden besteed aan de zeggenschapsinstrumenten die onderzochte gemeenten graag bezitten, afgeleid uit de onderzochte beleidsdocumenten.

Naast de functie van statuten als juridisch kader voor de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen bestuursorganen, kunnen statuten ook de gedeeltelijke functie van inhoudelijk richtinggevend kader hebben. Belangrijkste onderdeel van de statuten om inhoudelijk richting te geven

aan een verbonden partij betreft de doelomschrijving. Zo geeft de gemeente Rotterdam (2007A: 86) bijvoorbeeld aan dat voor de sturing, het beheer en de verantwoording het van wezenlijk belang is dat het doel van de deelneming helder is omschreven en dat voor de verantwoording hiervan meetbare en vooraf kenbaar gemaakte criteria zijn opgesteld. Daarbij moet een doelomschrijving niet worden verward met een beschrijving van de belangen van de gemeente. De doelomschrijving geeft een begrenzing aan van de activiteiten die een vennootschap of stichting mag ontplooien. De gemeente Rotterdam (2007A:86) noemt zelf ook direct de tegenstelling die in het verband van de doelomschrijving altijd zal bestaan tussen een gemeente en een verbonden partij: de gemeente zal de doelomschrijving van een verbonden partij zo beperkend mogelijk willen houden, terwijl een verbonden partij doorgaans enige vrijheid wil hebben bij het bepalen van haar activiteiten (Gemeente Rotterdam, 2007A: 86). De doelomschrijving geeft dus doorgaans enige richting aan de activiteiten van een verbonden partij, maar zal ook enige ruimte kennen voor eigen initiatieven van een verbonden partij. Naast de gemeente Rotterdam hecht ook de gemeente Tilburg aan een doelomschrijving in de statuten van een verbonden partij (Gemeente Tilburg, 2009A: 6). De gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht besteden in hun beleidsdocumenten geen aandacht aan de doelomschrijving als onderdeel van de statuten. Omdat in de praktijk alle statuten zijn voorzien van een doelomschrijving, zal dit niet betekenen dat de verbonden partijen van deze gemeenten geen doelomschrijving in de statuten hebben staan. Dit blijkt ook uit de statuten van de onderzochte verbonden partijen.

4.2.2 *Beleidsmatige uitgangspunten: zeggenschap*

De wet en de statuten van de onderneming zijn de juridische kaders bij de vormgeving van de zeggenschapsbevoegdheden van een gemeente in relatie tot een verbonden partij. Van de onderzochte gemeenten is de ene gemeente specifiek bij de beschrijving van de wenselijke zeggenschap in een verbonden partij dan de andere gemeente. Dit wordt met name verklaard door de visie van de gemeenten ten aanzien van de sturing en beheersing van verbonden partijen. De gemeente Amsterdam is bijvoorbeeld van mening dat de vormgeving van de gemeentelijke zeggenschap bij een verbonden partij maatwerk is (Gemeente Amsterdam, 2008B: 5). Daarmee wordt bedoeld dat per situatie wordt gezien op welke wijze de gemeentelijke zeggenschap moet worden vormgegeven. Dit uitgangspunt staat bijna haaks op het uitgangspunt van de gemeente Tilburg dat, in haar nota Toezicht Deelnemingen uit 2005, een standaard aantal zeggenschapselementen benoemt voor de kapitaalvennootschappen waarin zij aandeelhouder is. Zo zou de AVA onder andere moeten gaan over de benoeming, beloning en het ontslag van de directeur, het directiestatuut, de omvang van het takenpakket en het goedkeuren van specifieke bestuursbesluiten (Gemeente Tilburg, 2005A: 2). De gemeenten Utrecht (2009A: 14) en Rotterdam (2007A: 55) zitten qua uitgangspunten in dit verband tussen de uitersten Amsterdam en Tilburg in. Uitgangspunt van de gemeente Utrecht is dat op basis van een risicoprofiel wordt besloten om eventueel aanvullende bevoegdheden op te laten nemen. De aanvullende bevoegdheden die Utrecht noemt zijn met name gericht op kapitaalvennootschappen. De bevoegdheden die in aanmerking komen bij een verhoogd risicoprofiel zijn onder andere het geven van aanwijzingen aan het bestuur, het geven van concrete instructies en het goedkeuren van belangrijke bestuursbesluiten. Deze zeggenschapselementen worden tezamen met een aantal andere aspecten in het kader van de aansturing van een verbonden partij door de gemeente Utrecht vastgelegd in een toezichtarrangement (Gemeente Utrecht, 2009A: 15). Het uitgangspunt van de gemeente Rotterdam in ogenschouw nemend om de aandeelhoudersbevoegdheden bij kapitaalvennootschappen te maximaliseren, moet worden geconcludeerd dat de gemeente Rotterdam dicht tegen de gemeente Tilburg aanzit als het gaat om uitgangspunten met betrekking tot zeggenschap. Om precies te zijn wil de gemeente Rotterdam (2007A: 55) binnen de aandelenverhoudingen en juridische mogelijkheden maximale zeggenschap over beslissingen die van fundamentele invloed zijn op de desbetreffende deelneming. Deze maximalisatie van bevoegdheden zou in de praktijk betekenen dat Rotterdam dezelfde zeggenschapselementen gebruikt als de gemeente Tilburg, omdat de zeggenschap van de gemeente Tilburg bijna maximaal is te noemen. Dit uiteraard wel binnen het kader van sturen op hoofdlijnen. Van

de gemeente Den Haag zijn geen beleidsmatige uitgangspunten aangetroffen in het kader van de gewenste zeggenschap in verbonden partijen.

4.2.3 Beleidsmatige uitgangspunten: toezicht

In hoofdstuk 2 is uitgebreid stil gestaan bij een aantal theoretische noties over toezicht. Wanneer vanuit dit perspectief wordt gekeken naar de beleidsmatige uitgangspunten rondom toezicht in de onderzochte beleidsdocumenten, dan moet worden geconcludeerd dat de onderzochte gemeenten zeer uiteenlopen bij de besteedde aandacht aan het begrip toezicht, zoals dit beschreven is in hoofdstuk 2. De gemeente Amsterdam (2008D) besteedt in haar nota bijvoorbeeld alleen aandacht aan de rol van de gemeentelijke vertegenwoordiging in een toezichthoudend orgaan van een vennootschap of stichting, zonder daarbij inhoudelijk in te gaan op het toezicht vanuit de gemeente Amsterdam zelf, als aandeelhouder bij een vennootschap of aangeslotene bij een stichting. De gemeente Rotterdam (2007A: 47-66) schrijft in het hoofdstuk dat over het toezicht en beheer van gemeentelijke deelnemingen moet gaan met name over de eisen die moeten worden gesteld aan de verantwoording van de verbonden partij en het te hanteren beoordelingskader bij de beoordeling van de ontwikkelingen van een verbonden partij. Hierbij wordt mijn inziens voorbij gegaan aan de proactieve rol die de toezichthouder heeft om zelf informatie te verzamelen. Hoewel de gemeente Tilburg in 2005 een Nota Toezicht Deelnemingen heeft uitgebracht beperkt deze nota zich grotendeels tot de uitspraak dat het gemeentelijk toezicht vorm moet krijgen vanuit de AVA en de aanbeveling van een aantal bevoegdheden om te kunnen interveniëren als de situatie daar aanleiding voor geeft. Niet ingegaan wordt bijvoorbeeld op de beoordelingskaders voor bijsturing en op de eisen die aan verantwoordingsinformatie moeten worden gesteld. Wel maakt de gemeente Tilburg (2005A) een eerste begin met het formuleren van een uitgangspunt om “de AVA op de eerste rij te zetten” in informatietechnische zin (GemeenteTilburg, 2005A), door bijvoorbeeld een deelneming periodiek businessrapporten te laten verstrekken aan de aandeelhouders. Het ontbreken van beoordelingskaders voor bijsturing en eisen ten aanzien van de verantwoording zijn ook niet gerepareerd in de laatst verschenen Nota Verbonden Partijen van de gemeente Tilburg (2009A). Wel wordt in deze nota meer aandacht besteed aan de functie van een Raad van Commissarissen als toezichthouder op een vennootschap. Ook de gemeente Den Haag (2005), die in haar brief aan de gemeenteraad ingaat op het toezicht als aandeelhouder, geeft geen uitgebreide beleidsmatige uitgangspunten weer, met betrekking tot het gemeentelijk toezicht als aandeelhouder van een vennootschap. Zij benadrukt de verantwoordelijkheid van de Raad van Commissarissen voor het toezicht op het dagelijkse bestuur van de vennootschap. Het toezicht als aandeelhouder betreft toezicht op hoofdlijnen en wordt uitgevoerd op basis van het eigen inzicht en de deskundigheid op financieel gebied, desnoods aangevuld met specifieke juridische kennis en kennis van het desbetreffende beleidsterrein (Gemeente Den Haag, 2005: 3).

Hoewel de gemeente Utrecht ook niet in detail ingaat op de vormgeving van het toezicht als aandeelhouder of aangeslotene, omvat de beschrijving van het door het college van B en W vast te stellen toezichtarrangement wel alle elementen van toezicht zoals deze in hoofdstuk 2 uiteen zijn gezet. Het betreft de volgende onderdelen (Gemeente Utrecht, 2009A: 15):

- duidelijkheid van de doelstelling en taakomschrijving en de meetbaarheid van prestaties van de verbonden partij;
- financiële, maar ook maatschappelijke risico's en de wijze waarop de risico's worden beheerd en beheerst. Een risicoanalyse zal hiervoor de basis moeten zijn.
- de sturingsvisie - het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen, waaronder de bestuurlijke verhoudingen, goedkeuring ondernemingsplan, vertegenwoordiging, benoeming bestuurders, functiescheiding;
- de wijze waarop de publieke belangen zijn geborgd en op welke wijze de democratische controle plaatsvindt (bekostigingsvoorwaarden, vaststellen tarieven/heffingen, goedkeuring begroting, goedkeuren/vaststellen van regelingen van het uitvoeringsorgaan);

- de wijze van verantwoording (informatieplicht, controlerechten, verplichtingen tot het indienen van verantwoordingsinformatie)
- de met de Verbonden partij contractueel vast te leggen bevoegdheid om zonedig aanwijzingen en richtlijnen te geven;
- de wijze (inhoud en tijdstippen) waarop er wordt geëvalueerd inclusief doorlichtingen op effectiviteit en efficiency.

In de opsomming van onderwerpen die een onderdeel vormen van het toezichtarrangement heeft de gemeente Utrecht ook een plaats ingeruimd voor de sturingsvisie en bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In principe is iedere te kiezen indeling arbitrair, maar het duidt er, gecombineerd met het in de verschillende beleidsdocumenten afwisselend gebruiken van toezicht, sturing en beheer, mijn inziens wel op dat een heldere plaatsbepaling van de verschillende begrippen noodzakelijk is om als gemeenten een “gezamenlijke” taal te kunnen ontwikkelen en op basis van deze “gezamenlijke” taal van elkaar te kunnen leren. Omdat bij de meeste onderzochte beleidsdocumenten geen literatuurlijst of verantwoording is toegevoegd kan niet worden vastgesteld in hoeverre gemeenten daadwerkelijk van elkaar leren.

Een Raad van Commissarissen en een Raad van Toezicht/Algemeen Bestuur zijn belangrijke toezichthoudende organen binnen respectievelijk een vennootschap en een stichting. In een structuurvennootschap is de aanwezigheid van een Raad van Commissarissen bij wet verplicht, terwijl bij gewone vennootschappen en vennootschappen met een verzwakt structuurregime de instelling van een Raad van Commissarissen in de statuten moet zijn geregeld. Ditzelfde geldt voor de aanwezigheid van een Raad van Toezicht of Algemeen Bestuur bij een stichting, omdat deze niet bij wet zijn verplicht. Omdat een gemeente vanwege haar positie op afstand van een vennootschap of stichting geholpen kan zijn met het toezicht van een onafhankelijk toezichthoudend orgaan is in de beleidskaders nagegaan wat voor beleid de onderzochte gemeenten hebben met het oog op de instelling van dergelijke toezichthoudende organen. De gemeente Amsterdam (2008B: 11) geeft in dit verband aan dat per geval moet worden bezien hoe de zogenaamde ‘checks and balances’ moeten worden vormgegeven binnen een verbonden partij. Ik leid hieruit af dat de gemeente Amsterdam per verbonden partij beziet waar een toezichthoudend orgaan verplicht is, en voor zover dit niet verplicht is, waar een toezichthoudend orgaan benodigd is voor een optimale invulling van de ‘checks and balances’ van de onderneming. De gemeente Rotterdam spreekt in dit verband van het nastreven van een effectieve vennootschappelijke inrichting, waarbij sprake is van een heldere bevoegdheidsverdeling tussen Raad van Bestuur, Raad van Commissarissen en aandeelhouders. De gemeente Rotterdam streeft bij de verzelfstandiging van organisatieonderdelen vanuit het perspectief om deze op termijn te privatiseren na dat er per direct een Raad van Commissarissen wordt ingesteld, dit “te zorgen dat de afstand tussen gemeente als aandeelhouder en bedrijf reeds vanaf de aanvangsfase wordt bevorderd” (Gemeente Rotterdam, 2007A: 82). Voor wat betreft de instelling van Raden van Toezicht bij verbonden stichtingen heeft de gemeente Rotterdam geen uitgangspunten geformuleerd. De gemeenten Den Haag, Utrecht en Tilburg omschrijven in de beleidsdocumenten keurig de positie, de werking en de relatie tot de aandeelhouder van de Raad van Commissarissen, maar formuleren niet expliciet hoe zij wensen om te gaan met het instellen van een Raad van Commissarissen. Vanuit het oogpunt van beheersing van de continuïteit van de verbonden partijen, hetgeen ook in het belang is van de aandeelhouders en aangeslotenen, had ik als onderzoeker verwacht dat gemeenten nadrukkelijker voor zouden staan dat bij gemeentelijke verbonden partijen een Raad van Commissarissen of een Raad van Toezicht zou moeten worden ingesteld.

Om deze paragraaf met een positieve noot te kunnen besluiten moet melding worden gemaakt van een belangrijke overeenkomst tussen vier van de vijf gemeenten: hoewel niet allemaal in hetzelfde beleidsdocument, hebben deze gemeenten een gedeeld beleidsmatig uitgangspunt op het gebied van gemeentelijke vertegenwoordigingen bij vennootschappen of stichtingen. Dit standpunt kan worden samengevat als volgt: gemeenten benoemen geen wethouders, ambtenaren of raadsleden in toezichthoudende organen of directies van vennootschappen of stichtingen, tenzij zwaarwegende

belangen hier toch om vragen (Gemeente Amsterdam, 2008D: 7; gemeente Rotterdam, 2007A: 41, gemeente Den Haag, 2006: 6-7; gemeente Utrecht, 2009A: 17). Dit sluit aan bij het in hoofdstuk 2 vermelde Rijksbeleid ten aanzien van vertegenwoordigingen bij Rijksdeelnemingen. Alleen de gemeente Tilburg gebruikt de mogelijkheid om wethouders zitting te laten nemen in Raden van Commissarissen die binnen de eigen portefeuille vallen. In de praktijk betekent dit met name dat de wethouder Economische zaken in relatief veel vennootschappen commissaris is (Gemeente Tilburg, 2009A: 5). In het beleidsdocument wordt geen verklaring gegeven voor dit afwijkende standpunt ten aanzien van de vertegenwoordiging van wethouders in Raden van Commissarissen. Op basis van de door de commissie Tabaksblatt voorgestelde wijzigingen is namelijk een breed gehanteerd uitgangspunt geworden binnen overheidsland om geen overheidscommissarissen meer te benoemen in toezichthoudende organen van vennootschappen en stichtingen, vanwege het risico op belangenverstrengeling (Sylvester, 2003).

4.2.4 Beleidsmatige uitgangspunten: beloning

Vanuit de principaal-agent theorie geredeneerd is een beloning uitermate geschikt om één of meerdere bestuurders van een verbonden partij te motiveren om te presteren en conform de belangen van de aandeelhouders of aangeslotenen te opereren. Gezien de politieke belangstelling voor hoge beloningen van bestuurders van verbonden partijen is het echter maar de vraag in hoeverre beloning van individuele bestuurders kan worden gebruikt om deze te motiveren en disciplineren. In de laatste versie van de Corporate Governance code (2008) is aangegeven dat bestuurders een beloning dienen te ontvangen voor hun werkzaamheden, die voor wat betreft de hoogte en de structuur zodanig is dat gekwalificeerde en deskundige bestuurders kunnen worden aangetrokken en behouden. De praktische invulling van dit algemene uitgangspunt is dus aan de gemeenten als lid van de AVA of als aangeslotene bij een stichting,¹³ indien een gemeente op basis van de statuten gaat over de bezoldiging binnen een stichting. Van de onderzochte gemeenten is Rotterdam de enige gemeente die als integraal onderdeel van haar beleidsdocument ook kaders heeft opgenomen met betrekking tot de beloning van bestuurders van vennootschappen en stichtingen waarin zij deelneemt (Gemeente Rotterdam, 2007A: 101-104). De gemeente Rotterdam (2007A: 102) staat voor dat “beloning de juiste prikkels bevat om ondernemingsdoelstellingen te behalen.” Op het moment dat de gemeente Rotterdam als aandeelhouder of aangeslotene volledige zeggenschap heeft over een verbonden partij, dan zal zij inbrengen ten aanzien van het beloningsbeleid dat er moet worden gekeken naar een afgewogen variabele beloning van bestuurders ter motivatie, dat de beloning transparant en toetsbaar is, en dat de beloning vergelijkbaar moet zijn met een vergelijkingsgroep. Afwijking van deze principes kan alleen gemotiveerd gebeuren (Gemeente Rotterdam, 2007A: 103). Na behandeling van het beleidskader Deelnemingen in de Rotterdamse gemeenteraad is nog een nieuw principe toegevoegd aan het beleidskader: in principe mag de beloning van een bestuurder van een aan de gemeente Rotterdam verbonden partij niet hoger zijn dan het salaris van de burgemeester (Gemeente Rotterdam, 2007C: 2). De bijbehorende norm wordt in Rotterdam ook wel de ‘Opstellen-norm’ genoemd naar de voormalig burgemeester van de Maasstad. Bij afwijking van de norm moet dit aan de gemeenteraad worden gemeld, zodat deze desgewenst het college van B en W tot verantwoording kan roepen (Gemeente Rotterdam, 2008B: 1).

Een gemeente die ook beleid heeft ontwikkeld op het gebied van beloning van bestuurders van verbonden partijen, maar dit niet in een integrale nota heeft beschreven, is de gemeente Den Haag (2009A). Dit beloningsbeleid is vormgegeven op basis van de indelingscriteria die ook de commissie Dijkstal heeft gehanteerd bij het formuleren van aanbevelingen met betrekking tot uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Gemeente Den Haag, 2009A: 3). De gemeente Den Haag maakt onderscheid tussen drie categorieën organisaties op basis waarvan de beloning dient te worden gebaseerd. Allereerst zijn er de publieke deelnemingen die zich bewegen in een niet

¹³ Hoewel de uitgangspunten van de Commissie Corporate Governance (2008) zijn gericht op kapitaalvennootschappen, is een dergelijk algemeen principe ook geschikt voor het invullen van het beloningsbeleid en de individuele beloning van bestuurders van een stichting.

concurrerende omgeving, publieke taken uitvoeren en/of grotendeels worden gefinancierd uit overheidsbijdragen. De gemeente Den Haag plafonneert de salarissen van de bestuurders van deelnemingen die in deze categorie vallen op maximaal het salaris van de minister-president (Gemeente Den Haag, 2009A: 3). De tweede categorie bevindt zich tussen het publieke en private domein. Een deelneming bevindt zich in deze categorie 'publiek/markt' op het moment dat de deelneming opereert in een concurrerende omgeving en dus een grotere invloed van de markt ondervindt. Om competente bestuurders in deze categorie aan te kunnen trekken moet er deels worden geworven onder bestuurders met ervaring in een commerciële omgeving. Middels een arbeidsmarkpreferentiegroep, te vergelijken met de door de gemeente Rotterdam nagestreefde vergelijkbaarheid van topbeloningen binnen een bepaald beleidsterrein, schat de gemeente Den Haag (2009A: 3) in dat het maximumbedrag van de beloning binnen deze groep op € 350.000 moet worden gesteld. De derde categorie deelnemingen betreffen de deelnemingen die opereren in een competitieve omgeving, waarbij er nog wel enige sprake is van een publiek belang, maar de oriëntatie van de organisatie duidelijk commercieel is. De beloningen in deze categorie, die wordt aangeduid als de categorie markt/publiek, zijn niet van een plafond voorzien omdat dit mogelijk een opdrijvend effect kan hebben, aldus de gemeente Den Haag (2009A: 3). Aanvullend ten aanzien van de werkwijze bij de gemeente Rotterdam probeert de gemeente Den Haag dus op basis van een indeling naar categorieën te komen tot een maatstaf om beloningen van bestuurders vast te kunnen stellen.

Mijn inziens is het opmerkelijk dat alleen de gemeenten Rotterdam en Den Haag in een beleidsdocument aandacht hebben besteed aan het beloningsbeleid dat zij voorstaan bij hun verbonden partijen. Een uitgebreide zoektocht in de Raasinformatiesystemen van de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Tilburg heeft immers geen beleidsdocumenten opgeleverd met betrekking tot het beloningsbeleid bij verbonden partijen. Hoewel dit niets zegt over de toepassing van beloning als een instrument om bestuurders van een verbonden partij te sturen bij deze gemeenten, zegt dit wel iets over de niet gestructureerde wijze waarop deze gemeenten hiermee omgaan. Daarnaast betekent het ontbreken van een beloningsbeleid bij deze gemeenten mogelijk ook dat het vermogen om als gemeenten van elkaar te leren beperkt is. Andere gemeenten hebben immers wel beleid op het gebied van beloningen bij verbonden partijen.

4.3 De aansturing van kapitaalvennootschappen: sturingsinstrumenten in de praktijk

Nu er enig inzicht is ontstaan in de beleidsmatige uitgangspunten van de onderzochte gemeenten op het gebied van de aansturing van verbonden partijen, is het interessant om te zien hoe deze gemeenten in de praktijk hun verbonden partijen sturen. In onderstaande zal alle aandacht uitgaan naar de sturingsinstrumenten van gemeenten bij het aansturen van verbonden kapitaalvennootschappen. Daarop volgt een uiteenzetting van de resultaten van het onderzoek naar instrumenten bij verbonden stichtingen.

4.3.1 Omgang met statuten in de praktijk van vennootschappen

Eenzijds vormen de statuten van een onderneming het juridische kader aan de hand waarvan verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de vennootschap zijn verdeeld. Anderzijds kunnen de statuten van een onderneming dienen als inhoudelijk richtinggevend kader op hoofdlijnen. Voor wat betreft de laatste functie gaat dit met name om de doelomschrijving die is opgenomen in de statuten. Bestudering van de doelomschrijvingen leert dat de doelomschrijvingen in alle vijf de gevallen zo ruim zijn geformuleerd, dat ondernemingen de nodige ondernemingsvrijheid wordt gegund. Om deze ruimte te bieden is bijvoorbeeld in de statuten van het Havenbedrijf Rotterdam een passage toegevoegd aan de doelomschrijving die luidt: "alles in de ruimste zin van het woord" (Havenbedrijf Rotterdam, 2009). Een passage in de doelomschrijving van Vitens heeft een gelijke strekking: "De vennootschap is bevoegd tot alle handelingen die bevorderlijk kunnen zijn voor de verwezenlijking van haar doel, waaronder begrepen het stellen van zekerheid voor schulden van ondernemingen en vennootschappen waarmee de vennootschap organisatorisch in een groep is verbonden" (Vitens,

2007). Een voorbeeld van een meer inhoudelijk algemeen geformuleerd uitgangspunt is te vinden in de statuten van GVB en luidt als volgt: “het in algemene zin bevorderen van de mobiliteit van personen” (GVB, 2007). Het moge duidelijk zijn dat een ruime interpretatie GVB zo zelfs in staat zou stellen om te gaan ondernemen in de taxibranche.

De doelomschrijvingen van de onderzochte verbonden kapitaalvennootschappen kaderen tot op zekere hoogte de activiteiten van de onderneming in, maar van specifiek inhoudelijk richting geven aan de hand van de statuten is geen sprake getuige de bovenstaande voorbeelden, die overigens ook representatief zijn voor de doelomschrijvingen van Eneco en BAT Bedrijven. Mocht de gemeente sterk inhoudelijk willen sturen, dan zal zij toch gebruik moeten maken van de zeggenschap die zij heeft binnen een vennootschap.

4.3.2 Omgang met zeggenschap in de praktijk van vennootschappen

Om de mogelijke zeggenschap van gemeenten in verbonden partijen te kunnen bepalen, is het allereerst van belang om vast te stellen welke formele bevoegdheden zijn opgenomen in de statuten van de deelneming voor de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Om te bepalen welke invloed een gemeente vervolgens exact uit kan oefenen als lid van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders is afhankelijk van het aantal aandeelhouders en de verdeling van de aandelen en het daaraan verbonden stemrecht tijdens de AVA. Het onderzoek naar vijf verschillende cases heeft een gedifferentieerd beeld opgeleverd. Ik heb geprobeerd om dit beeld samen te vatten en vergelijkbaar te maken door middel van tabel 4.2. In vergelijking met hoofdstuk 2 geeft deze tabel, en ook de andere tabellen in dit hoofdstuk, een veel gedetailleerder beeld van de instrumenten die de AVA tot haar beschikking heeft.

In deze tabel is onderscheid gemaakt naar de bevoegdheid tot het vaststellen van een voorstel van de directie of Raad van Bestuur en het verlenen van goedkeuring aan een besluit van de Raad van Bestuur of directie. Uit een voorgesprek in het kader van dit onderzoek is gebleken dat het kunnen vaststellen van een voorstel van de directie meer beïnvloedingsmogelijkheden geeft dan het verlenen van goedkeuring aan een bestuursbesluit. In het geval van het vaststellen van een voorstel kunnen namelijk nog onderdelen worden geamendeerd, terwijl bij de goedkeuring van een bestuursbesluit er niet meer keuzemogelijkheden zijn dan goedkeuren of afkeuren. Daar waar gegevens niet te achterhalen bleken of instrumenten niet van toepassing bleken, is respectievelijk weergegeven “onbekend” en “niet van toepassing.”

Tabel 4.2 Overzicht zeggenschapselementen bij kapitaalvennootschappen

Instrumenten	Case				
	GVB Holding	Havenbedrijf Rotterdam	Eneco Holding	Vitens Holding	BAT Bedrijven
Statuten	Bevoegdheden Algemene Vergadering van Aandeelhouders				
Statutenwijzigingen	Vaststelling in AVA	Vaststelling in AVA	Vaststelling in AVA	Vaststelling in AVA	Vaststelling in AVA
Zeggenschap					
Jaarrekening	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling
Jaarverslag	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling
Inschakelen accountant	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling
Benoeming leden van directie	Vaststelling	Vaststelling	Benoeming door RvC	Benoeming door RvC	Vaststelling
Schorsing/ontslag	Vaststelling	Vaststelling	Schorsing en	Schorsing en	Vaststelling

leden van directie			ontslag door RvC	ontslag door RvC	
Benoeming leden van RvC	Vaststelling o.b.v. voordracht RvC	Vaststelling o.b.v. voordracht RvC	Vaststelling o.b.v. voordracht RvC	Vaststelling o.b.v. voordracht RvC?	Vaststelling
Schorsing/ontslag lid van RvC	Op aanvraag bij Ondernemingskamer	Op aanvraag bij Ondernemingskamer	Op aanvraag bij Ondernemingskamer	Op aanvraag bij Ondernemingskamer	Schorsing en ontslag door vaststelling in AVA
Ontslag volledige RvC	Bij opzeggen van vertrouwen door AVA	Bij opzeggen van vertrouwen door AVA	Bij opzeggen van vertrouwen door AVA	Bij opzeggen van vertrouwen door AVA	Bij opzeggen van vertrouwen door AVA
Bezoldiging RvC	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling
Winstbestemming	Vaststelling	Vaststelling	50% van de winst bij vaststelling in AVA	Geen formele zeggenschap	Vaststelling
Besluit dividendbeleid	Niet opgenomen in statuten	Niet opgenomen in statuten	Niet opgenomen in statuten	Goedkeuring door AVA	Niet opgenomen in statuten
Uitkering interim-dividend	Vaststelling in AVA	Vaststelling in AVA	Vaststelling in AVA	Op voorstel van RvB met goedkeuring van RvC vaststelling door AVA	Vaststelling in AVA
Meerjarenbedrijfsplan/ondernemingsplan	Vaststelling	Vaststelling	Geen formele zeggenschap	Geen formele zeggenschap	Vaststelling
Jaarplan/bedrijfsplan volgend jaar	Vaststelling	Geen formele zeggenschap	Geen formele zeggenschap	Geen formele zeggenschap	Vaststelling
Afwijkende bestuursbesluiten t.a.v. strategische visie	Goedkeuring	Goedkeuring	Geen formele zeggenschap	Geen formele zeggenschap	Goedkeuring
Bestuursbesluit investeringen	Goedkeuring	Goedkeuring	Geen formele zeggenschap	Geen formele zeggenschap	Goedkeuring
Bestuursbesluit Verandering identiteit of karakter van de onderneming	Goedkeuring	Goedkeuring	Goedkeuring	Goedkeuring	Goedkeuring
Besluit juridische fusie/splitsing	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling	Vaststelling
Bestuursbesluit garantie, borgstelling of verstrekken lening	Goedkeuring	Goedkeuring	Goedkeuring door RvC	Goedkeuring door RvC	Onbekend
Wijziging van tariefbeleid	Geen formele zeggenschap	Onbekend	Geen formele zeggenschap	Goedkeuring	Onbekend
Wijziging tarieven	Geen formele zeggenschap	Onbekend	Geen formele zeggenschap	Goedkeuring	Onbekend
Bestuursbesluiten afhankelijke maatschappijen	Goedkeuring	Goedkeuring	Geen formele zeggenschap	Goedkeuring	N.v.t.
Bestuursbesluit treasury statuut	Goedkeuring	Onbekend	Bevoegdheid RvC	Onbekend	Onbekend

Bestuursbesluit treasuryplan	Goedkeuring	Onbekend	Bevoegdheid RvC	Onbekend	Onbekend
Bijeenroepen AVA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Enquêterecht	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Agenderingsrecht	Bij 1/10 van geplaatste kapitaal	Bij 1/10 van geplaatste kapitaal	Bij 1/10 van geplaatste kapitaal	Bij 1/10 van geplaatste kapitaal	Bij 1/10 van geplaatste kapitaal
Instructierecht van RvB/directie	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

Op basis van dit overzicht valt op dat de AVA's van de onderzochte vennootschappen voor het overgrote gedeelte alleen gelijke zeggenschapsbevoegdheden hebben op de onderdelen die zijn vastgelegd in de wet. Voorbeelden zijn de verplichting tot het vaststellen van statutenwijzigingen, het verlenen van goedkeuring aan bestuursbesluiten die het karakter of de identiteit van de vennootschap aantasten, het vaststellen van de jaarrekening en het jaarverslag en het vaststellen van een voorstel tot juridische fusie of splitsing van de vennootschap. Dit is op zich niet verassend omdat de wet een belangrijk kader vormt, maar dient niettemin te worden opgemerkt. Voor wat betreft de zeggenschapselementen die niet bij wet zijn geregeld, verschillen er altijd één of twee vennootschappen van de andere onderzochte vennootschappen. In veel gevallen wordt dit onderscheid verklaard door het feit dat twee van de vijf vennootschappen, namelijk Eneco en Vitens, ingericht zijn en functioneren als structuurvennootschappen, met ruimere bevoegdheden voor de Raad van Commissarissen. De verschillen tussen de vennootschappen onderschrijven het beeld dat het vormgeven van verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de inrichting van een vennootschap in de praktijk maatwerk betreft, zoals de gemeente Amsterdam al beschreef in haar nota 'Doelgericht op afstand'.

Als een verbonden partij is ingericht als structuurvennootschap zijn er dus, zoals verwacht, consequenties voor de zeggenschapsverhoudingen. Daar waar de AVA's van HbR, GVB en BAT Bedrijven de volledige zeggenschap hebben over de benoeming, schorsing en het eventuele ontslag van leden van de Raad van Bestuur of directie, kunnen de AVA's van Eneco en Vitens geen directe invloed uitoefenen op de samenstelling van de Raad van Bestuur of directie. Vanuit het logische perspectief dat het kunnen uitoefenen van invloed op iemands baan(zekerheid) een krachtig middel kan zijn om iemand informeel te kunnen sturen, betekent het ontbreken van deze bevoegdheid een belangrijke beperking van de invloed van de aandeelhouders op de vennootschappen. Zoals later in dit hoofdstuk verder wordt ontrafeld is informele sturing een belangrijk begrip, waar zeker nog de nodige aandacht aan moet worden geschonken.

Naast zeggenschap in benoemingen, schorsingen en het verlenen van ontslagen is een middel om een verbonden partij te sturen de zeggenschap in de winstbestemming. Het ligt in de aard van een onderneming om winst te maken om eventuele toekomstige verliezen goed te kunnen maken, nieuwe investeringen te kunnen doen en de aandeelhouders een vergoeding te kunnen bieden voor het verstrekken van risicodragend kapitaal. Zeggenschap van de AVA in dit verband is dan ook belangrijk omdat de winstbestemming een financieel kader geeft in hoeverre toekomstige verliezen kunnen worden opgevangen en welke ruimte de onderneming heeft om te investeren in nieuwe projecten. Bij de structuurvennootschappen Eneco en Vitens en zijn de aandeelhouders beperkt in hun zeggenschap over de winstbestemming. De aandeelhouders van Eneco kunnen op basis van de statuten slechts beschikken over 50% van de winst. De aandeelhouders van Vitens hebben helemaal geen zeggenschap in de jaarlijkse winstbestemming van de verbonden partij. Wel is het zo dat de aandeelhouders van Vitens goedkeuring moeten verlenen aan het door de Raad van Bestuur voorgestelde meerjarige dividendbeleid. Belangrijke beperking hierbij is dat het gaat om het goedkeuren van het dividendbeleid en niet over het vaststellen van het dividendbeleid. Dit betekent, zoals eerder beschreven, dat de aandeelhouders van Vitens alleen of in kunnen stemmen of het

voorstel af kunnen keuren. De Raad van Bestuur blijft dus verantwoordelijk voor het besluit over het dividendbeleid.

De inhoudelijke invloed van de AVA is afhankelijk van de bevoegdheden op het gebied van bestuursbesluiten met betrekking tot juridische fusie of splitsing, wijziging van de identiteit of karakter van de onderneming, meerjaren bedrijfsplannen, meerjaren begrotingen, investeringsbeslissingen en bestuursbesluiten die afwijken van de vastgestelde kaders. Ook in dit verband zijn er duidelijke verschillen te zien tussen de als structuurvennootschap opererende ondernemingen en de niet-structuurvennootschappen. De bevoegdheden met een wettelijke basis, zoals de bevoegdheid tot goedkeuring van bestuursbesluiten die een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de vennootschap teweeg brengen en de bevoegdheid tot het besluiten over de juridische splitsing of fusie van een verbonden partij, zijn aangetroffen in de statuten van alle vijf de onderzochte verbonden partijen. De inhoudelijke invloed van de aandeelhouders op basis van statutaire bevoegdheden die niet in de wet zijn voorgeschreven, zoals de bevoegdheid tot het vaststellen van meerjaren bedrijfsplannen, meerjaren begrotingen of het verlenen van goedkeuring aan investeringsbeslissingen en bestuursbesluiten die afwijken van de vastgestelde kaders, komen alleen toe aan HbR, GVB en BAT Bedrijven NV. De AVA's van deze drie verbonden partijen zijn in ieder geval bevoegd om een meerjaren bedrijfsplan, vaak met meerjaren begroting, vast te stellen, terwijl bij Eneco en Vitens de Raden van Commissarissen dergelijke plannen vaststellen of er goedkeuring aan verlenen. Omdat de aandeelhouders van Eneco en Vitens, als gevolg van het geldende structuurregime, in dit verband geen formele bevoegdheden bezitten worden zij wel bijgepraat over de belangrijkste hoofdlijnen en wijzigingen in de aandeelhouderscommissies van Eneco en Vitens. Bij GVB en BAT Bedrijven zijn de aandeelhouders overigens tevens bevoegd om jaarbegrotingen van de onderneming vast te stellen.

Omdat het voorstelbaar is dat ontwikkelingen in de omgeving van de vennootschap aanleiding kunnen zijn voor het wijzigen van het meerjaren plan of het door het bestuur nemen van afwijkende bestuursbesluiten ten aanzien van vastgestelde kaders, zijn in dit verband vaak voorzieningen opgenomen in de statuten van een vennootschap. Van zo'n situatie was bijvoorbeeld sprake bij het GVB, waar lopende het meerjaren bedrijfsplan trams versneld moesten worden vervangen vanwege hevige slijtage. Omdat bij de investering met de Stadsregio afspraken zijn gemaakt over het aantal trams dat moet rijden tijdens de dienstregeling, zag de directie zich genoodzaakt om snel te investeren in vervangende trams. Omdat een aandeelhouder kritisch wil kunnen beoordelen of aanvullende investeringen noodzakelijk zijn, vanwege de gevolgen voor het resultaat van de onderneming, zijn in de statuten bepalingen opgenomen dat een directie niet zonder meer aanvullende investeringen kan doen. Op basis van de statuten zal de directie van GVB naar de aandeelhouder moeten om goedkeuring te verkrijgen voor een investering vanaf een in de statuten bepaalde hoogte, die niet is opgenomen in het meerjaren plan van de onderneming. Dit onderzoek wijst uit dat alle onderzochte verbonden vennootschappen bepalingen in de statuten hebben staan, waarbij vanaf een zekere hoogte inhoudelijke of financiële afwijkingen ten aanzien van het meerjaren bedrijfsplan ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan een bestuursorgaan. Ook in dit verband bestaat de tweedeling tussen de als niet-structuur vennootschappen opererende vennootschappen en de vennootschappen met een structuurregime. Bij Eneco en Vitens worden namelijk goedkeuringsbesluiten ten aanzien van aanvullende investeringen altijd bij de Raad van Commissarissen neergelegd, en hebben de aandeelhouders geen enkele rol bij goedkeuringsbesluiten anders dan die in de wet zijn vastgelegd. Dit in tegenstelling tot bij GVB, HbR en BAT Bedrijven, waar in de statuten concrete artikelen zijn opgenomen die het bestuur van de onderneming verplichten om investeringen boven een bepaald drempelbedrag, de verlening van leningen, borgstellingen en garanties die niet in het meerjaren plan staan of inhoudelijke afwijkingen ten aanzien van de strategische visie, ter goedkeuring voor te leggen aan de aandeelhouders. De Raad van Commissarissen bij deze vennootschappen is verantwoordelijk voor de goedkeuring van dergelijke bestuursbesluiten vanaf lagere drempels tot de drempel om bestuursbesluiten voor te leggen aan de aandeelhouders. De Raad van Commissarissen van HbR dient bijvoorbeeld

investeringen vanaf € 10 mln. van goedkeuring te voorzien, terwijl pas de goedkeuring van de aandeelhouders benodigd is bij investeringen boven de € 50 mln. Dit betekent concreet voor de Raad van Commissarissen dat zij aanvullende investeringsbesluiten tussen de € 10 mln. en de € 50 mln. van goedkeuring dienen te voorzien, en een adviesrol hebben bij aanvullende investeringen boven de € 50 mln.

In de statuten van de onderzochte vennootschappen zijn ook een tweetal bijzondere zeggenschapselementen gevonden die niet gebruikelijk zijn bij alle onderzochte vennootschappen. Zo is de AVA van Vitens bevoegd om een tariefbeleid vast te stellen voor de levering van drinkwater, alsmede de jaarlijkse tarieven. Deze bevoegdheid is opgenomen vanwege het publieke belang dat de gemeente Utrecht, en waarschijnlijk de andere betrokken provincies en gemeenten, hecht aan een lage kostprijs van het drinkwater. De voorstellen voor een tariefbeleid en jaarlijkse tarieven zijn afkomstig van de Raad van Bestuur van Vitens. Bij GVB wenst de AVA invloed op het treasurystatuut van de onderneming en het jaarlijkse treasuryplan. Met 'treasury' wordt bedoeld op "het beheer van de financiële posities van de organisatie, alsmede de beheersing van de uit deze posities voortkomende risico's" (Feijen & Guliën, 2001: 3). In het treasurystatuut zijn de kaders opgenomen voor wat betreft de uitvoering van de treasuryfunctie binnen GVB. In het treasuryplan wordt een operationele invulling gegeven aan hoe het komende jaar zal worden omgegaan met de financiële posities van GVB en de aan haar verbonden maatschappijen. Vermoedelijk tracht de gemeente Amsterdam als aandeelhouder financiële risico's af te dekken door invloed uit te oefenen op het beleid van de vennootschap met betrekking tot de financiële posities.

Tot slot van deze beschouwing over de verschillende zeggenschapselementen en de wijze waarop deze zijn toebedeeld bij de onderzochte vennootschappen, dient specifiek nog aandacht te worden besteed aan de zeggenschap in onderzochte vennootschappen die als een holding opereren of die moeder zijn van verschillende dochtermaatschappijen. Zowel HbR, Eneco, Vitens en GVB zijn allemaal op hun beurt verbonden aan maatschappijen door middel van een aandelenbelang en daaraan verbonden zeggenschap. Het HbR heeft bijvoorbeeld twaalf volledige dochterondernemingen, waaronder Cruise Port Rotterdam BV, Mainport Foreign Investments BV en Mainport Rotterdam Properties BV. Daarnaast heeft het Havenbedrijf nog een aantal minderheidsdeelnemingen. Zoals uit hoofdstuk 4 duidelijk naar voren kwam functioneert GVB volledig als een holding, waarbij de activiteiten voornamelijk plaatsvinden in de dochtermaatschappijen als Explo, Veren en Activa. Omdat de activiteiten van deze verbonden deelnemingen ook financiële risico's inhouden voor de aandeelhouders zijn in de statuten van HbR, Eneco, Vitens en GVB bepalingen opgenomen over de zeggenschap van de aandeelhouders in de bestuurlijke besluitvorming van de dochterondernemingen. De vennootschappen verschillen wel van elkaar in welke mate bevoegdheden met betrekking tot dochtermaatschappijen zijn toebedeeld. In het geval van Vitens hebben de bevoegdheden van de aandeelhouder alleen betrekking op de bevoegdheid tot goedkeuring van besluiten die zij zelf heeft in relatie tot de 'eigen' onderneming. De aandeelhouders van Vitens hebben op dit moment bijvoorbeeld het recht op goedkeuring van bestuursbesluiten omtrent een wijziging van de identiteit van de vennootschap. Op het moment dat het bestuur van een dochtermaatschappij een dergelijk besluit neemt, dan dient ook de AVA van de moedermaatschappij goedkeuring te verlenen aan dit bestuursbesluit. Ditzelfde geldt overigens voor HbR, waar echter wel een verdeling van bevoegdheden is met de RvC. In vergelijking met HbR en Vitens heeft GVB geregeld in de statuten, dat zij ten eerste ruimere bevoegdheden heeft en ten tweede deze bevoegdheden specifiek zijn vastgelegd in de statuten. Op basis van de statuten van Eneco kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van bestuursbesluiten van afhankelijke maatschappijen is belegd bij de Raad van Commissarissen. Voor BAT Bedrijven geldt dat zij geen dochterondernemingen kent en als gevolg hiervan geen vergelijkbare onderwerpen zijn opgenomen in de statuten.

Als op basis van de onderzochte zeggenschapselementen een overzicht zou moeten worden gemaakt van de afstand tussen de aandeelhouders en de onderzochte ondernemingen, dan resulteert dit in

figuur 4.1. Hieruit blijkt dat BAT Bedrijven NV op basis van de zeggenschapselementen het dichtst bij de AVA staat en Eneco het verst van de AVA af staat.



Figuur 4.1 Afstand onderneming tot aandeelhouder

Hoewel de in de statuten vastgelegde zeggenschap in de onderneming een belangrijke voorwaarde is voor een gemeente om als aandeelhouder te kunnen sturen, is het misschien nog wel belangrijker of een gemeente enige aandeelhouder is of dat de bevoegdheden van de AVA moeten worden gedeeld met andere aandeelhouders. Een minderheidsaandeelhouder zal namelijk altijd samen met andere aandeelhouders op moeten trekken om een beslissende meerderheid te kunnen verkrijgen in de AVA. In onderstaande tabel is weergegeven welk percentage van de aandelen de onderzochte gemeenten bezitten in de onderzochte verbonden kapitaalvennootschappen:

Tabel 4.3 Kenmerken aandeelhoudersschappen

Gemeente	Vennootschap	Percentage (%) Aandelenbezit	Aantal andere aandeelhouders
Amsterdam	GVB	100	0
Rotterdam	HbR	70,86	1
Den Haag	Eneco	16,55	60
Utrecht	Vitens	3,8	106
Tilburg	BAT bedrijven	100	0

Op basis van deze tabel kan worden geconcludeerd dat er twee cases zijn waarbij een gemeente geen overwegende invloed uit kan oefenen op het beleid van de onderneming, te weten bij de cases gemeente Den Haag – Eneco en gemeente Utrecht – Vitens. Het feit dat de gemeenten Den Haag en Utrecht minderheidsaandeelhouders zijn valt ook samen met de beperktere zeggenschap van de AVA's van Vitens en Eneco. Bij de cases gemeente Amsterdam – GVB en gemeente Tilburg – BAT bedrijven is er sprake van een volledige meerderheid in de AVA. Daarmee hebben de gemeenten Amsterdam en Tilburg dus de overwegende invloed op deze ondernemingen en dan met name op de onderdelen die zijn vastgelegd in de statuten. Voor wat betreft de case gemeente Rotterdam – Havenbedrijf Rotterdam doet zich een bijzondere situatie voor. Op basis van aandelenbezit zou de gemeente Rotterdam de overwegende invloed moeten hebben op de vennootschap. De in hoofdstuk 5 beschreven 'joint control' afspraken in het kader van de toetreding van het Rijk als aandeelhouder van HbR hebben er echter voor gezorgd dat op belangrijke onderwerpen er sprake is van gelijke zeggenschap. Dit betekent in de praktijk dat de gemeente Rotterdam en het Rijk overeenstemming moeten bereiken over een in te nemen positie als aandeelhouder. Uit het onderzoek is gebleken dat het wel of niet hebben van overwegende invloed op basis van een zelfstandige meerderheid in een AVA, en daarmee zelfstandige beslissingsbevoegdheid als aandeelhouder, van invloed kan zijn op de tevredenheid ten aanzien van de sturing van een verbonden vennootschap. Hier zal nader op in worden gegaan in hoofdstuk 6, waarin de knelpunten ten aanzien van de aansturing van verbonden partijen worden beschouwd.

4.3.3 Omgang met toezicht in de praktijk van vennootschappen

In hoofdstuk 2 is aandacht besteed aan toezichtarrangementen als instrumenten om een bestuur van een verbonden partij te kunnen sturen. Aan de hand van de statuten en de interviews is een beeld gevormd van het toezicht op verbonden partijen. In onderstaande tabel zijn de onderwerpen opgenomen die reeds in hoofdstuk 2 aan de orde zijn geweest in relatie tot toezicht:

Tabel 4.4 Toezicht bij kapitaalvennootschappen

Instrumenten	Case				
	GVB Holding	Havenbedrijf Rotterdam	Eneco Holding	Vitens Holding	BAT Bedrijven
Toezicht					
Gemeentelijke vertegenwoordiging	AVA	AVA	AVA	AVA	AVA
	-	-	-	-	Overheids-directeur
Raad van Commissarissen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Voordracht lid RvC	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Goedkeurende accountants-verklaring	Verplicht	Verplicht	Verplicht	Verplicht	Verplicht
Aandeelhouderscommissie	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee

Uit het onderzoek is gebleken dat alle gemeenten zijn vertegenwoordigd in de AVA van de desbetreffende vennootschap en in dat verband ook actief deelnemen aan aandeelhoudersvergaderingen. In principe vertegenwoordigen wethouders de gemeente tijdens een aandeelhoudersvergadering, maar uit de interviews is ook gebleken dat in geval van verhindering de gemeente zich laat vertegenwoordigen door een ambtenaar. In het geval van BAT Bedrijven vindt ook gemeentelijke vertegenwoordiging plaats in de directie. De directeur van de gemeentelijke dienst Bedrijven is in dit geval tevens directeur van BAT Bedrijven.

Niet voor alle gemeenten is volledig duidelijk hoe de informatieverzameling, als onderdeel van het toezichtarrangement is vormgegeven. De informatieverzameling van een gemeente als aandeelhouder bestaat in principe uit de verantwoordingsinformatie die wordt aangeleverd door de verbonden partij en het verzamelen van gegevens op basis van eigen onderzoek. Voor wat betreft de verantwoordingsinformatie is een belangrijke informatiebron het jaarverslag. Deze moet jaarlijks worden gepubliceerd binnen zes maanden na sluiting van het boekjaar. Naast een aantal wettelijk verplichte onderdelen is het ook mogelijk als aandeelhouder om te eisen dat bepaalde verantwoordingsinformatie wordt opgenomen in het jaarverslag van de verbonden partij. Zo wenst de gemeente Rotterdam dat in het jaarverslag van een verbonden partij is opgenomen op welke wijze het publieke belang is behartigd. Dit is overigens niet specifiek terug te vinden in het jaarverslag van HbR over het boekjaar 2008.

Naast de wettelijk verplichte verantwoordingsinformatie kan een gemeente als aandeelhouder ook inhoudelijk aanvullende schriftelijke of mondelinge verantwoording vragen aan het ondernemingsbestuur. De gemeenten Rotterdam, Den Haag en Utrecht maken voor aanvullende mondelinge verantwoording gebruik van een zogenaamde aandeelhouderscommissie. Anders dan de naam van aandeelhouderscommissie doet vermoeden, betreft een aandeelhouderscommissie niet

alleen een samenkomst van (een gedeelte van) de aandeelhouders. Tijdens een aandeelhouderscommissie worden doorgaans ook bestuurders uitgenodigd om te spreken over ontwikkelingen op het gebied van resultaten, beloning, voorgenomen investeringen en toekomststrategieën. Daarbij is er een duidelijk onderscheid tussen verantwoording vooraf en verantwoording achteraf. Een mooi voorbeeld van verantwoording vooraf betreft de verplichte goedkeuring van investeringen van het Havenbedrijf boven een bepaald bedrag. De directie van HbR moet voor geplande investeringen boven het bedrag van € 50 mln. toestemming vragen aan de aandeelhouders. De aandeelhouderscommissie vormt in dit geheel een eerste podium om aanvullende investeringen voor de eerste maal te bespreken en de AVA te adviseren. Een mooi voorbeeld van toezicht achteraf is het bespreken van een jaarverslag in de aandeelhouderscommissie van Vitens NV voorafgaand aan de AVA ter vaststelling van het jaarverslag en de bijbehorende jaarrekening. Volgens de geïnterviewden die ervaring hebben met het werken met een aandeelhouderscommissie geeft deze de mogelijkheid om dieper in te gaan op de inhoud. Omdat in een aandeelhouderscommissie vaak ambtenaren zijn vertegenwoordigd in plaats van wethouders, is het mogelijk om deze meermaals in het jaar te organiseren. De aandeelhouderscommissie van het Havenbedrijf komt bijvoorbeeld vier keer per jaar bijeen (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 59), de aandeelhouderscommissie van Eneco komt tweemaal per jaar bij elkaar, net als bij Vitens. Aanvullende schriftelijke informatie van een vennootschap kan worden verzorgd door middel van publicatie van halfjaar cijfers zoals door Eneco of kwartaalcijfers zoals door het Havenbedrijf.

De formele verantwoordingsinformatie aan aandeelhouders wordt doorgaans aangevuld met informatie uit informele contacten. Onder informele contacten worden in dit verband contacten verstaan die buiten de formele contactmomenten vallen. Deze formele contacten betreffen aandeelhoudersvergaderingen of vergaderingen van een aandeelhouderscommissie. Een voorbeeld van zo'n informeel contactmoment betreft wanneer twee ambtenaren van de afdeling Markt & Overheid worden bijgepraat door de financieel directeur van GVB over de financiële ontwikkelingen binnen de onderneming. Door de nauwe banden tussen de gemeente Tilburg en BAT Bedrijven komt het ook regelmatig voor dat de vanuit dienst Beleidsontwikkeling opererende ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het aandeelhouderschap in BAT Bedrijven informeel bijpraten met de directeur van BAT Bedrijven NV, die tevens werknemer van de gemeente Tilburg is. Uit het onderzoek bij de gemeente Rotterdam naar de aansturing van het Havenbedrijf is naar voren gekomen dat veel zaken rondom het Havenbedrijf Rotterdam informeel worden besproken. Zo heeft de Rotterdamse wethouder Haven een maandelijks bilateraal overleg met de president-directeur van het Havenbedrijf waarin de laatste ontwikkelingen worden besproken.

De onderzochte gemeenten zullen als aandeelhouders continu moeten beoordelen of het bijsturen van een verbonden partij noodzakelijk is op basis van de verkregen informatie. Daar kan een specifiek beoordelingskader behulpzaam bij zijn. Uit het casesonderzoek blijkt dat in beleidsmatige zin alleen de gemeenten Rotterdam en Utrecht zich voorstander betonen van gebruik van Kritieke Prestatie-indicatoren (KPI) bij de beoordeling van verbonden partijen. Vast is komen te staan dat in ieder geval de gemeenten Amsterdam en Rotterdam gebruik maken van de KPI's bij de beoordeling van de verbonden vennootschap. De gemeente Amsterdam concentreert zich bij GVB specifiek op de KPI's die door GVB zelf zijn opgesteld. De KPI's die de gemeente Rotterdam bij het HbR volgt zijn onder andere het marktaandeel van de Rotterdamse haven in de Le Havre-Hamburg range, het uit te keren dividend van HbR, het rendement op investeringen en de mate van solvabiliteit van de onderneming. Zoals in hoofdstuk 5 naar voren kwam heeft het Rotterdamse college van B en W zich bij een dalend marktaandeel in de Le Havre-Hamburg range een tijd lang geconcentreerd op dit dalende marktaandeel en in dit verband nauw gevolgd welke aanpak vanuit het HbR werd gevolgd om dit marktaandeel te verhogen. Op basis van secundair materiaal is ook vast komen te staan dat Eneco en Vitens bij de sturing van de organisatie gebruik maken van KPI's (Bannink, Meijers & Visscher, 2006: 20-24; Smit, 2007). De rol die deze KPI's spelen bij beoordeling van de prestaties van de organisatie door de aandeelhouders is echter niet vast komen te staan op basis van dit onderzoek.

Naast het toezichtarrangement van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders is bij alle onderzochte vennootschappen formeel een Raad van Commissarissen aangetroffen. De rol en positie van deze Raad van Commissarissen verschilt tussen de onderzochte vennootschappen. De onderzochte Raden van Commissarissen kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën, te weten: 'belangrijk', 'voorportaal van de aandeelhouder' en 'niet nodig'. Bij de als structuurvennootschappen opererende vennootschappen Eneco en Vitens neemt de Raad van Commissarissen een belangrijke positie in en heeft de Raad de functie van voornaamste toezichthouder op de Raad van Bestuur of directie. Dit is goed verklaarbaar vanuit het belang dat in de wetgeving rondom structuurvennootschappen wordt gehecht aan een belangrijke positie van de Raad van Commissarissen ten aanzien van het bestuur. De belangrijke positie blijkt ook uit de bevoegdheden die zijn toegekend aan de Raad van Commissarissen. Bij Eneco bezit de Raad van Commissarissen alle controlerende bevoegdheden, met uitzondering van de bevoegdheden die middels de wet zijn toebedeeld aan de aandeelhouders. Voor de bevoegdheden van de Raad van Commissarissen van Vitens geldt in principe hetzelfde met als uitzondering dat de aandeelhouders van Vitens zeggenschap hebben in het tariefbeleid en de tarifiering voor het volgende jaar. Bij een "normale" structuurvennootschap zouden het tariefbeleid en de tarifiering niet hoeven te worden voorgelegd aan de aandeelhouders. Deze uitzondering is mogelijk omdat Vitens alleen maar publieke aandeelhouders heeft, hetgeen het mogelijk maakt om af te wijken van de zuivere toepassing van de bepalingen die horen bij het inrichten van een vennootschap als structuurvennootschap. De Raden van Commissarissen van HbR en GVB hebben in vergelijking met de Raden van Commissarissen van Eneco en Vitens een relatief zwakkere positie, gebaseerd op de verdeling van bevoegdheden tussen de Raad van Commissarissen en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De Raad van Commissarissen van HbR mag bijvoorbeeld goedkeuring verlenen aan investeringen tot een bepaald plafondbedrag. Voor investeringen boven dat bedrag is goedkeuring van de aandeelhouders vervolgens noodzakelijk. Uiteraard kan de RvC bij investeringen die door de aandeelhouder moeten worden goedgekeurd wel adviseren over de voorgestelde investeringen. In vergelijking met de AVA heeft de Raad van Commissarissen wel meer bevoegdheden die gericht zijn op het toezicht op de dagelijkse leiding. Zo is directie van HbR verplicht om om jaarlijks de RvC op de hoogte te brengen van de hoofdlijnen van het strategisch beleid van de directie, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem binnen de vennootschap. Daarnaast dient de directie een jaarbegroting inclusief investeringsplan voor te leggen aan de RvC ter goedkeuring. Dit terwijl de aandeelhouders formeel eens in de vier jaar een meerjaren plan inclusief begroting vast mogen stellen. Hoewel voor GVB in principe eenzelfde constructie geldt, heeft de gemeente Amsterdam als enig aandeelhouder van GVB wel jaarlijks zeggenschap over het bedrijfsplan van GVB en dient zij deze ook vast te stellen als aandeelhouder. De adviesfunctie van de Raad van Commissarissen van GVB is overigens ingebouwd in de statuten bij goedkeuringsbesluiten die door de aandeelhouder moeten worden genomen. Bij GVB dient de aandeelhouder bijvoorbeeld goedkeuring te geven voor investeringen van boven de € 10 mln. die afwijken van het meerjaren plan. De AVA van GVB kan een dergelijk besluit niet eerder nemen voordat de RvC een advies heeft uitgebracht op de voorstel van de directie van GVB.

In het geval van de Raad van Commissarissen van BAT Bedrijven doet zich de bijzondere situatie voor dat er formeel sprake is van het bestaan van een Raad van Commissarissen, maar dat deze op het moment van schrijven geen leden kent. Uit onderzoek naar deze case is gebleken dat tot op heden gebruik werd gemaakt van een onafhankelijke Raad van Commissarissen. Hoewel het oorspronkelijk de bedoeling was dat de vennootschap als een soort shared service center zou gaan opereren voor de regiogemeenten en daarmee verder op afstand zou komen te staan van de gemeente Tilburg, is dit nooit praktijk geworden. In de huidige situatie zijn de vennootschap en de gemeente Tilburg nog dusdanig vervlochten, de vennootschap wordt namelijk aangestuurd door een gemeentelijk directeur, dat het in stand houden van een onafhankelijke Raad van Commissarissen geen meerwaarde op zou leveren voor het bedrijf. De gemeente Tilburg werkt nu aan een nieuwe structuur, waarbij er geen onafhankelijke Raad van Commissarissen meer bestaat. In dit verband moeten dan ook de statuten worden aangepast van BAT Bedrijven NV.

Tot slot van deze paragraaf over toezicht in de praktijk moet kort aandacht worden besteed aan de accountantscontrole. In de statuten van de onderzochte stichtingen staat vermeld dat een goedkeurende accountantsverklaring moet zijn toegevoegd aan de jaarrekening. De gemeente Tilburg heeft tijdens het onderzoek aangegeven dat de accountantscontrole een belangrijk instrument vormt om de rechtmatigheid van de gang van zaken binnen BAT Bedrijven NV vast te kunnen stellen.

4.3.4 Omgang met beloning in de praktijk van vennootschappen

Een klassiek thema als het gaat om de aansturing van het bestuur van een vennootschap door de aandeelhouders is de beloning van het bestuur. Op basis van de statuten is vast komen te staan dat alle vijf de AVA's van de onderzochte vennootschappen het bezoldigingsbeleid mogen vaststellen op voorstel van de Raad van Commissarissen. Echter alleen de gemeente Tilburg kan de individuele beloning en arbeidsvoorwaarden van de directeur vaststellen. Bij Eneco, Vitens, HbR en GVB stelt de Raad van Commissarissen de beloning van het bestuur vast op basis van het door de aandeelhouders vastgestelde beloningsbeleid.

Tabel 4.5 Beloning bij kapitaalvennootschappen

Instrumenten	Case				
	GVB Holding	Havenbedrijf Rotterdam	Eneco Holding	Vitens Holding	BAT Bedrijven
Beloning					
Bezoldigingsbeleid	Op voordracht van RvC vaststellen	Op voordracht van RvC vaststellen	Op voordracht van RvC vaststellen	Op voordracht van RvC vaststellen	Op voordracht van RvC vaststellen
Individuele beloning bestuursleden	Vaststelling RvC	Vaststelling RvC	Vaststelling RvC	Vaststelling RvC	Vaststelling AVA

De houding ten aanzien van de invulling van het beloningsbeleid van de verbonden vennootschappen verschilt per gemeente zo bleek al op basis van de onderzochte beleidsdocumenten. Dit beeld komt ook naar voren uit de gehouden interviews en wordt verklaard door de mate van politieke aandacht van de gemeenteraad voor de beloning van bestuurders van vennootschappen waaraan gemeenten verbonden zijn. Zo kent Rotterdam de door de gemeenteraad in een motie geëiste Opstelten-norm, hetgeen betekent dat het salaris van een bestuurder alleen bij zwaarwegende argumenten hoger kan zijn dan dat van de Rotterdamse burgemeester. Het salaris van een burgemeester van een stad met meer dan 375.000 inwoners bedraagt € 10.123,- bruto per maand, hetgeen betekent dat het salarisplafond zo'n €122.000,- bedraagt. In de Rotterdamse praktijk bleken echter, met de vaststelling van het bezoldigingsbeleid van het HbR tijdens een aandeelhoudersvergadering in 2004 en het aannemen van de motie met betrekking tot de Opstelten-norm, twee kaders voor de beloning van bestuurders van het HbR van kracht te zijn. Om hier een einde aan te maken is in de Rotterdamse gemeenteraad een motie aangenomen met de strekking dat bestuurders van het HbR niet meer mogen verdienen dan de Opstelten-norm (Gemeente Rotterdam, 2009D: 1). Omdat in de praktijk een arbeidsovereenkomst niet eenzijdig kan worden aangepast, en de laatste benoeming van een bestuurder van HbR van voor de motie dateert, ontvangen de bestuurders van het HbR op dit moment nog een salaris dat boven de Opstelten-norm ligt. Hoewel dit niet tijdens de interviews is aangegeven, is de stelling verdedigbaar dat door de invoering van de Opstelten-norm de mogelijkheden om aan de hand van de hoogte van het salarisbedrag een bestuurder te prikkelen zijn afgenomen. Ook in de gemeente Utrecht is het door de gemeente te hanteren beloningsbeleid onderwerp van politieke discussie. Uit een interview is gebleken dat onder politieke druk van de gemeenteraad het bezoldigingsbeleid bij vennootschappen niet wordt gebruikt om een bestuur van een verbonden

onderneming te motiveren haar taken optimaal uit te voeren. De geïnterviewde maakte daarbij een interessante vergelijking tussen de omgang van gemeenten met beloning en de omgang van provincies met beloning. De provincies zijn als aandeelhouder van Vitens meer geneigd om te denken vanuit de rationaliteit van de markt, terwijl de gemeentelijke aandeelhouders worden gedreven door een politieke rationaliteit. De provincie lijkt daarmee beter te begrijpen dat om een goede bestuurder aan te kunnen trekken voor Vitens er een aantrekkelijke beloning moet worden betaald, terwijl onder druk van de gemeenteraad de gemeente Utrecht niet mee kan gaan met deze rationaliteit. Als verklaring voor de verschillen in rationaliteiten tussen provincies en gemeenten heeft de geïnterviewde geopperd dat de politieke context binnen de provincie wat minder op de voorgrond is.

In Amsterdam vindt bij vaststelling van de individuele beloning van een bestuurder van GVB intensief contact plaats tussen de verantwoordelijk wethouder en de voorzitter van de Raad van Commissarissen. Tijdens een interview is daarbij aangegeven dat de gemeente Amsterdam wel degelijk het beloningsbeleid van de vennootschap gebruikt om het bestuur van GVB te motiveren tot prestaties. De prestatieprikkel zit met name in het feit dat de beloning van de bestuurders van GVB bestaat uit een vast gedeelte en een prestatieafhankelijk gedeelte van de beloning. Het onderzoek naar de rol van beloning bij de andere gemeenten heeft in de praktijk geen informatie opgeleverd dat er gebruik gemaakt wordt van prestatieafhankelijke elementen. Het is daarbij overigens niet uit te sluiten dat vanwege de breedte van dit onderzoek het aspect niet voldoende is belicht tijdens de gehouden interviews.

De beloning van de bestuurder van BAT Bedrijven komt weer op een andere manier tot stand. Vanwege het feit dat de bestuurder van BAT Bedrijven tevens hoofd van dienst is van de dienst Bedrijven van de gemeente Tilburg, en de bestuursfunctie bij BAT Bedrijven onderdeel is van de functie van het hoofd van dienst van de dienst Bedrijven, wordt het salaris door de gemeentesecretaris vastgesteld. Uit een interview bij de gemeente Tilburg is wel gebleken dat in zijn algemeenheid het beloningsbeleid van een verbonden partij niet wordt gebruikt om een bestuurder te motiveren. Dit ook vanwege de politieke gevoeligheid van het beloningsdossier in de Tilburgse gemeenteraad.

Uit het onderzoek naar de beloning van bestuurders in de praktijk is gebleken dat in ieder geval in drie gemeenten het beloningsbeleid niet volledig wordt gebruikt ter prikkeling van een bestuurder van een aan de gemeente verbonden partij. Hiermee wordt ogenschijnlijk een ander referentiekader gehanteerd dan de principaal-agent theorie. Vanuit deze theorie geredeneerd maken drie gemeenten onvoldoende gebruik van dit instrument om een bestuur van een verbonden kapitaalvennootschap te motiveren. Mogelijk vergroot dit het risico op opportunistisch gedrag van de agent. Bij deze conclusie is nadrukkelijk geen rekening gehouden met wetenschappelijk onderzoek naar de invloed van beloningen op het presteren van een bestuurder van een verbonden kapitaalvennootschap.

4.3.5 Sturen op hoofdlijnen als aandeelhouder

Belangrijk argument voor het werken met (ver)zelfstandig(d)e organisaties is dat een eigenstandige bedrijfsvoering kan leiden tot meer efficiency en effectiviteit, mede omdat overheidsbemoediging bij de bedrijfsvoering is afgenomen (Gemeente Rotterdam, 2007A: 24) en beide organisaties zich conform het principaal-agent model toeleggen op de eigen specialisaties. Om te kunnen bezien of deze overheidsbemoediging daadwerkelijk is afgenomen is in het kader van dit onderzoek gebruik gemaakt van het begrip “sturen op hoofdlijnen”. Hoewel ‘sturen op hoofdlijnen’ niet echt een instrument betreft bij het aansturen van verbonden partijen, is het wel een belangrijk kader waarbinnen de aansturing wordt vormgegeven. De mate waarin op hoofdlijnen wordt gestuurd zegt uiteindelijk ook iets over het surplus dat beide partijen realiseren middels de samenwerking. Tijdens de gehouden interviews is expliciet getracht de percepties te verzamelen ten aanzien van de mate waarin gemeenten zelf vinden dat zij op hoofdlijnen aan het sturen zijn bij verbonden partijen.

Wat blijkt uit de interviewronde is dat alle geïnterviewden vinden dat het college van B en W als dagelijks bestuur probeert op hoofdlijnen te sturen. In dit verband spreek ik nadrukkelijk van 'probeert,' omdat een college van B en W in haar verhoudingen met de gemeenteraad soms opdrachten krijgt die zich niet verhouden met het principe van "sturen op hoofdlijnen". Gesteld zou kunnen worden dat het college van B en W en het ambtelijk apparaat zich voldoende bewust zijn van de nieuwe verhoudingen, terwijl de gemeenteraad ditzelfde bewustzijn nog niet heeft of nog niet wil hebben vanwege de beperking van de zeggenschap van de gemeenteraad. In dit verband zijn er tijdens het onderzoek twee mooie voorbeelden verkregen van het gebrek aan "sturen op hoofdlijnen" door toedoen van druk vanuit een gemeenteraad op een college van B en W. De twee voorbeelden zijn afkomstig uit de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. Zo kwam in de raadscommissie voor Verkeer, Vervoer en Infrastructuur, Dienstverlening, Volkshuisvesting en Monumenten van 14 januari 2009, in het kader van de actualiteiten, ter sprake dat rond de jaarwisseling de metro's vanuit Amsterdam Zuid-Oost te koud waren en de metro's vanuit Amstelveen vaak te vol waren. Sprekers in de raadscommissie spraken van een onacceptabele situatie voor de reizigers en vrezen voor het imago van het Amsterdamse openbaar vervoer. De directeur Vervoer van GVB, die aanwezig was tijdens de commissievergadering, kreeg de gelegenheid om toe te lichten dat het systeem van de remmen de verwarming regelt. Op het moment dat de temperatuur onder de -5 graden Celsius zou komen, dan zou de opwarming van metrostellen zo'n twee tot drie uur duren. De directeur Vervoer van GVB gaf aan te wachten op de levering van nieuwe metrostellen, die pas in 2011 zouden kunnen worden geleverd. Hoewel de raadscommissie niet tevreden was met de beantwoording, vervolgde men met het aflopen van de lijst van andere knelpunten op het gebied van de bedrijfsvoering, zoals een kapotte roltrap en te warme metro's in de zomerperiode (Griffie gemeente Amsterdam, 2009: 3-5). Tweede voorbeeld is verbonden aan het Havenbedrijf Rotterdam en de kap van een aantal bomen. Het geval wilde dat het Havenbedrijf een kapvergunning had aangevraagd voor het kappen van een aantal bomen. De gemeente Rotterdam, als vergunningsverlener, had inmiddels een vergunning verleend aan de kap van de bomen en het Havenbedrijf stond op het punt om de desbetreffende bomen te kappen. Omdat er in de raadscommissie een aantal tegenstanders waren van de bomenkap, werd de wethouder Haven echter gedwongen om als aandeelhouder van het Havenbedrijf de bomenkap te voorkomen. Hoe het uiteindelijk met deze bomen is afgelopen, is niet helemaal duidelijk geworden, wel is duidelijk dat een dergelijke manier van beïnvloeding op detailniveau door de gemeenteraad haaks staat op het principe van sturen op hoofdlijnen. Hoewel begrijpelijk vanuit de zorgen voor de beeldvorming over het Amsterdamse openbaar vervoer en de reizigerstevredenheid geldt mijn inziens hetzelfde voor de bemoeienis van de Amsterdamse raadscommissie met de bedrijfsvoering van GVB.

In het onderzoek is ook één uitzondering aan het licht gekomen van een AVA waarin er op één onderdeel wel degelijk op de bedrijfsvoering van een verbonden partij wordt gestuurd. Op basis van de statuten van Vitens moet de gemeente Utrecht namelijk in gezamenlijkheid met haar medeaandeelhouders het tarievenbeleid en de drinkwatertarieven voor het komende jaar vaststellen op voorstel van de Raad van Bestuur. Deze bevoegdheid is opgenomen om als publieke aandeelhouders de consument te kunnen beschermen tegen excessieve tariefstijgingen. Verder is er overigens geen detailsturing geconstateerd in relatie tot Vitens en stuurt het college van B en W op hoofdlijnen. Net als bij Vitens, zijn bij Eneco en BAT bedrijven verder ook geen bemoeienissen geconstateerd op basis van de interviews en de onderzochte bestaande documenten. Mogelijke verklaringen voor de nog intensieve bemoeienis van de raadscommissies van Amsterdam en Rotterdam bij respectievelijk GVB en HbR zijn de gepercipieerde publieke belangen die zijn verbonden aan de deelnemingen, de verwachtingen ten aanzien van de prestaties van de verzelfstandige bedrijven en de geschiedenis als zelfstandige bedrijven. Vanuit het oogpunt van een gemeenteraadslid zou een goed verwarmde metro in de winter kunnen worden gezien als een publiek belang, terwijl een college van B en W op een abstracter niveau zich zeker wil stellen van het rijden van het openbaar vervoer, zonder daarbij oog te hebben voor de praktische implicaties. Dat gemeenteraadsliden geen interesse hebben in BAT Bedrijven zou vanuit het zelfde principe kunnen worden verklaard: het publieke belang is niet dusdanig groot dat gemeenteraadsliden veel winnen met specifieke aandacht voor het bedrijf. In het geval van het Havenbedrijf wordt de bemoeienis van

gemeenteraadsleden bij het Havenbedrijf verklaard, volgens een geïnterviewde, door een zekere teleurstelling over de behartiging van maatschappelijke belangen door het Havenbedrijf. Gemeenteraadsleden hadden voorafgaand aan de verzelfstandiging meer verwacht op maatschappelijk gebied van het Havenbedrijf. Het Havenbedrijf heeft vervolgens na de verzelfstandiging niet kunnen of willen voldoen aan deze verwachtingen. Laatste mogelijke verklaring voor het verschil in bemoeienis van een gemeenteraad met een verbonden partij is de geschiedenis van de verbonden partij als zelfstandig bedrijf. De verbonden partijen waarbij niet is gebleken dat er sprake is van bemoeienis van de gemeenteraad met deze bedrijven, zoals Eneco en Vitens, staan al sinds de jaren '90 van de vorige eeuw op eigen benen waardoor de relatie en het "sturen op hoofdlijnen" zich heeft kunnen ontwikkelen tot een volwassen relatie met een daarbij passende vorm van aansturing als aandeelhouder. Het is overigens zo dat de drie genoemde verklaringen elkaar niet uit hoeven te sluiten. Omdat bijvoorbeeld de warmtetarieven van energiebedrijven op het punt staan te worden gereguleerd in de zogenaamde Warmtewet, betekent het dat het gemeentelijk publiek belang van betaalbare warmtetarieven voor haar inwoners minder relevant is geworden. Dit wordt immers op nationaal niveau geregeld vanwege de schaalvergroting in de energiesector.

4.4 De aansturing van stichtingen: sturingsinstrumenten in de praktijk

In de vorige paragraaf is uitgebreid aandacht besteed aan de sturingsinstrumenten om verbonden kapitaalvennootschappen aan te sturen. In de volgende paragrafen worden de bevindingen gepresenteerd van het onderzoek naar de sturingsinstrumenten die voor handen zijn bij stichtingen. Uit onderstaande behandeling van de stichtingen Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam, Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam en Muziekpaleis Utrecht komt een diffuus beeld naar voren van de sturingsmogelijkheden bij verbonden partijen die de rechtsvorm stichting hebben.

4.4.1 Omgang met statuten in de praktijk van stichtingen

Net als bij de statuten van de kapitaalvennootschappen, zijn ook de statuten van de stichtingen bekeken op de inhoud van hun doelomschrijvingen. Hoewel ook in deze statuten een zekere vrijheid wordt geboden, valt op dat in de statuten van de onderzochte stichtingen niet alleen een algemeen doel worden uitgesproken, maar er ook sprake is van een inkadering van de wijze waarop de stichting zicht ontplooit. In de statuten van stichting BOOR staat bijvoorbeeld in dit verband dat de stichting in iedere door de gemeente aangewezen deelgemeente minstens één school voor het openbaar onderwijs moet worden opengehouden. Stichting KMR moet zich op basis van de statuten inzetten voor de kennisinfrastructuur in de regio Rotterdam. Als randvoorwaarde bij de doelomschrijving wordt wel meegegeven dat hierbij het investeringsplan "Technocircle Rijnmond" het vertrekpunt betreft. De doelomschrijving van stichting Muziekpaleis is in dit verband echter de meest uitgebreide doelomschrijving als het gaat om het meegeven van randvoorwaarden aan de stichting over de wijze waarop het doel van de stichting moet worden bereikt. Zo is al in de statuten van de stichting vastgelegd dat zij in de toekomst het te bouwen Muziekpaleis zal gaan huren en vervolgens exploiteren. Daarnaast zijn in de statuten ook de verschillende muziekstromingen die een plek moeten krijgen in het nieuwe muziekpaleis opgenomen.¹⁴ Het lijkt er in dit verband sterk op dat gemeenten door het stellen van randvoorwaarden in de statuten aan de voorkant sturing trachten te geven aan de activiteiten van de stichtingen. Op basis van dit onderzoek kan hier de conclusie aan worden verbonden dat gemeenten blijikbaar gemeentelijk beleid trachten te verwezenlijken door middel van de doelomschrijving in de statuten.

Het valt mij ook op dat de bepaling in de statuten, dat de stichting Muziekpaleis per definitie huurder wordt van het te bouwen Muziekpaleis, ervoor zorgt dat de rollen van de gemeente Utrecht als gebiedsontwikkelaar, toekomstig verhuurder van het Muziekpaleis en publiek verantwoordelijke voor het cultuuraanbod in de stad overduidelijk zijn vermengd in dit traject.

¹⁴ Voor de geïnteresseerde: dit betreffen klassieke muziek, wereldmuziek, lichte muziek, popmuziek, jazz en geïmproviseerde muziek.

Bepaling die overigens ook in de doelomschrijving zit van de onderzochte stichtingen is dat het geen doelstelling mag zijn van de stichting om winst te maken. Dit verschilt uiteraard ook met de doelstellingen van de verbonden kapitaalvennootschappen, waar het nadrukkelijk de bedoeling is om winst te maken.

4.4.2 Omgang met zeggenschap in de praktijk van stichtingen

Net als de zeggenschap van de gemeente in een vennootschap vanuit haar rol van aandeelhouder is onderzocht, is ook voor de stichtingen geïnventariseerd welke zeggenschap een gemeente heeft binnen een stichting. In dit verband kan al één conclusie worden getrokken: de rol van een aangeslotene bij een stichting is veel minder duidelijk dan de rol van aandeelhouder bij een verbonden partij. Dit komt mijn inziens door enerzijds de verschillende oorsprongen van de beide rollen en anderzijds doordat de wetgeving en het denken over de governance van bedrijven verder ontwikkeld is dan het denken over de governance van stichtingen. De oorsprong van een rol als aandeelhouder is dat een aandeelhouder een financieel belang heeft genomen in de vennootschap en op basis van dit financiële belang zeggenschap heeft verkregen binnen de vennootschap. De oorsprong van een rol als aangeslotene bij een stichting is ongedefinieerd alsmede de vraag over welke zeggenschapselementen een aangesloten partij zou moeten beschikken. Overigens krijgt een partij pas de status van aangeslotene op het moment dat deze partij een aantal voorzieningen in de statuten heeft bemachtigd.

In onderstaande tabel wordt beschreven welke zeggenschapsinstrumenten de onderzochte gemeenten hebben als aangeslotene bij de desbetreffende verbonden stichtingen. Daarbij zijn op sommige onderdelen afwijkende elementen opgenomen in vergelijking met de tabellen met sturingsinstrumenten bij kapitaalvennootschappen.

Tabel 4.6 Zeggenschapselementen bij stichtingen

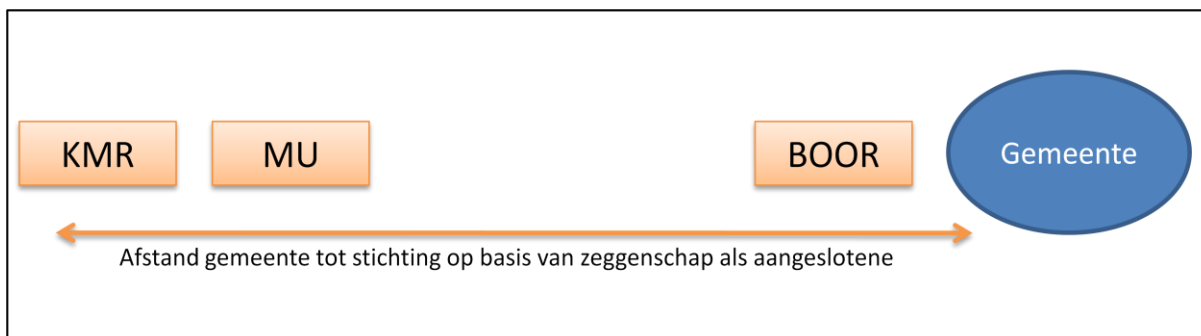
Instrumenten	Case		
	Stichting BOOR	Stichting KMR	Stichting Muziek paleis
Statuten	Bevoegdheden Gemeente als aangeslotene		
Statutenwijzigingen	Goedkeuring	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Zeggenschap			
Jaarrekening	Goedkeuring	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Jaarverslag	Goedkeuring	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Voordracht lid dagelijks bestuur	Geen recht op voordracht	Geen zeggenschap	Bindende voordracht 1 lid van DB
Benoeming leden van dagelijks bestuur	Vaststelling op basis bindende voordracht	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Schorsing/ontslag leden van dagelijks bestuur	Vaststelling	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Voordracht lid van RvT/AB	Geen recht op voordracht	Bindende voordracht	Bindende voordracht

Benoeming lid van RvT/AB	Vaststelling op basis bindende voordracht	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Schorsing/ontslag lid van RvT/AB	Vaststelling	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Ontslag volledige RvT/AB	Bij opzeggen van vertrouwen door gemeente	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Strategisch beleidsplan	Goedkeuring	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Begroting	Goedkeuring	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Besluit tot opheffing school	Vaststellen	N.v.t.	N.v.t.
Bestuursbesluit Verandering identiteit of karakter van de stichting	Goedkeuring	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Besluit juridische fusie/splitsing	Goedkeuring	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Instructierecht	Nee	Nee	Nee

Van de drie cases heeft de gemeente Rotterdam bij stichting BOOR de meeste zeggenschap bedongen in de statuten op basis van de wettelijke taak op het gebied van het openbaar onderwijs. De gemeente Rotterdam kan onder andere bestuursleden van het Algemeen en Dagelijks Bestuur benoemen, dient de gemeente goedkeuring te verlenen aan strategische plannen, begrotingen en jaarverslagen, en dient de gemeente besluiten te nemen tot opheffing van individuele scholen. Een aanvullend belangrijk zeggenschapselement is de verplichting van het bestuur om besluiten omtrent gevolgen voor het karakter van de stichting, fusies of splitsingen en statutenwijzigingen ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeente. Aan de zeggenschap in SBOOR zijn nog twee andere vermeldenswaardigheden verbonden. Allereerst is in de statuten van de stichting onderscheid gemaakt tussen zeggenschapselementen die toekomen aan de Rotterdamse gemeenteraad en aan het Rotterdamse college van B en W. Dit is bijzonder omdat normaliter het college van B en W de aansturing van verbonden partijen tot haar taken kan rekenen als het dagelijks bestuur van de gemeente. Tweede bijzonderheid bij de aansturing van BOOR is dat bij ongedefinieerde onderwerpen de gemeente Rotterdam alsnog aanvullende zeggenschap kan verkrijgen binnen de stichting. In de statuten van BOOR is namelijk opgenomen dat het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur ervoor kunnen kiezen om een voorstel ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeente Rotterdam.

In vergelijking met de zeggenschap van de gemeente Rotterdam binnen BOOR, is de zeggenschap van de aangesloten partijen bij de stichtingen Muziekpaleis Utrecht en Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam beperkt tot het doen van een voordracht van bestuursleden. Door respondenten is in beide gevallen nadrukkelijk een verband gelegd tussen de behoefte van de gemeente aan zeggenschap en de zeggenschapselementen die uiteindelijk zijn gerealiseerd. De gemeente Utrecht streeft, bij monde van een respondent, na dat de stichting in de toekomst zelfstandig zal opereren. In dat verband is bestuursinvloed van de gemeente Utrecht niet noodzakelijk. In het geval van KMR was betrokkenheid van de gemeente een vereiste voor andere partijen om deel te nemen aan het samenwerkingsverband. Uit een interview is gebleken dat de gemeente Rotterdam met name stuurt op basis van de subsidie die wordt verstrekt aan de stichting. Aan het verstrekken van de subsidie verbindt de gemeente Rotterdam sinds enige tijd een aantal door de stichting te bereiken prestaties. Bijzonder is het feit dat de gemeente Rotterdam twee wethouders moet voordragen voor het

algemeen bestuur van de stichting, maar dat deze wethouders worden geacht op persoonlijke titel zitting te nemen in het bestuur van de stichting. Hoewel de betrokken wethouders dus op persoonlijke titel in het bestuur zitten worden vanuit het ambtelijk apparaat wel notities ter voorbereiding van vergaderingen aangeleverd. Volgens een respondent nemen deze voorbereidende notities wel degelijk de belangen van de gemeente Rotterdam als uitgangspunt. Dit biedt mijn inziens mogelijkheden voor beïnvloeding van andere bestuurders in de vergadering van het algemeen bestuur. Dit zou kunnen worden gezien als informele beïnvloeding.



Figuur 4.2 Afstand gemeente tot stichting op basis van zeggenschap

4.4.3 Omgang met toezicht in de praktijk van stichtingen

De bestuursstructuur van alle drie de stichtingen is opgezet volgens een model waarbij er sprake is van in ieder geval een Algemeen bestuur of Raad van Toezicht met daaronder een dagelijks bestuur of directie. In het geval van het Muziekpaleis bevindt zich onder het dagelijks bestuur nog een directeur voor de dagelijkse leiding van de organisatie. In alle drie de gevallen zijn de Algemeen besturen of Raden van Toezicht belast met het toezicht op de dagelijkse leiding van de stichting.

Zoals al even naar voren kwam in de vorige paragraaf mag de gemeente Rotterdam bij BOOR bestuursleden benoemen en mag zij bij KMR een bindende voordracht doen voor twee plaatsen in het Algemeen Bestuur van de stichting. De gemeente Utrecht mag bij het Muziekpaleis drie leden van het Algemeen Bestuur voordragen en één lid van het dagelijks bestuur. In overleg met stichting Tivoli mag de gemeente Utrecht ook de voorzitter van het dagelijks bestuur voordragen. Omdat de gemeente Utrecht een aantal bestuursleden mag voordragen is er sprake van externe gemeentelijke vertegenwoordiging. In het geval van de stichting KMR is er formeel gezien sprake van externe gemeentelijke vertegenwoordiging vanwege het feit dat alle bestuurders op persoonlijke titel plaats nemen in het bestuur van de stichting. Omdat de gemeente Rotterdam geen recht van voordracht heeft voor bestuursposities bij de stichting BOOR, maar slechts voordrachten van een aantal betrokken partijen mag vaststellen en alleen onder voorwaarden mag besluiten om niet over te gaan tot benoeming van de voorgedragen personen, is er hier formeel geen sprake van gemeentelijke vertegenwoordiging.

Tabel 4.7 Toezicht bij stichtingen

Instrumenten	Case		
	Stichting BOOR	Stichting KMR	Stichting Muziek Paleis
Toezicht			
Gemeentelijke vertegenwoordiging	Geen	Geen	Extern lid RvT

Raad van Toezicht/Algemeen Bestuur	Ja	Ja	Ja
Goedkeurende accountants-verklaring	Verplicht	Verplicht	Verplicht
Minimaal één verantwoordingsmoment t.o.v. gemeente	Ja	Nee	Nee

Een belangrijk verschil tussen BOOR en de andere twee stichtingen is dat in de statuten van BOOR is geregeld dat er minimaal één verantwoordingsmoment plaatsvindt per jaar waarbij het bestuur van BOOR verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Volgens een respondent is dit zo opgenomen in de statuten om recht te doen aan de wettelijke taak die de gemeente Rotterdam heeft op het gebied van het besturen van het openbaar onderwijs.

Hetgeen opvalt op basis van een vergelijking tussen de verantwoording van kapitaalvennootschappen aan aandeelhouders en de verantwoording van stichtingen aan aangesloten partijen is dat de verantwoording van kapitaalvennootschappen veel meer is geformaliseerd, terwijl er aan aangesloten partijen alleen verantwoording wordt afgelegd indien dit nadrukkelijk in de statuten is opgenomen. Dit onderbouwt mijn inziens de stelling verder dat het denken over kapitaalvennootschappen op dit moment verder is dan het denken over de governance van stichtingen. Een mogelijke verklaring kan ook zijn dat de wetgever nog niet voldoende doordrongen is van het feit dat er ook sprake kan zijn van geformaliseerde verbanden tussen belanghebbende partijen en stichtingen. Indien aangesloten partijen betrokken zijn geweest bij het opstellen van de statuten van de stichting en er geen verantwoordingsmoment is afgesproken, dan kan het ook zijn dat de desbetreffende aangesloten partijen geen positie willen als orgaan waar verantwoording aan afgelegd dient te worden.

4.4.4 Omgang met beloning in de praktijk van stichtingen

De zeggenschap in het beloningsbeleid of individuele beloningen van bestuurders van verbonden stichtingen is beperkt te noemen op basis van dit onderzoek. Alleen stichting BOOR dient ter vaststelling het bezoldigingsbeleid voor leden van het Algemeen en Dagelijks Bestuur voor te leggen aan de gemeente Rotterdam. In het geval van de stichtingen KMR en Muziekpaleis Utrecht hebben de gemeenten helemaal geen bevoegdheden op het gebied van beloning. Deze zeggenschap hebben de onderzochte gemeenten wel allemaal bij de onderzochte verbonden vennootschappen. Mijn inziens zou het ontbreken van zeggenschap in het beloningsbeleid van een stichting een mogelijk knelpunt kunnen vormen, omdat het mogelijk is dat bij beloningen die politiek aanvaardbare grenzen overschrijden er bij de gemeente behoefte kan ontstaan om het beloningsbeleid van de stichting bij te stellen. Op een dergelijk moment blijkt de gemeente dan niet over voldoende bevoegdheden te beschikken. In onderstaande tabel is ter overzicht opgenomen welke bevoegdheden gemeenten bezitten in de onderzochte cases.

Tabel 4.8 Beloning bij stichtingen

Instrumenten	Case		
	Stichting BOOR	Stichting KMR	Stichting Muziekpaleis

Beloning			
Bezoldigingsbeleid Algemeen Bestuur	Vaststellen	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Individuele beloning Algemeen bestuursleden	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Bezoldigingsbeleid Dagelijks bestuur/directie	Vaststellen	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap
Individuele beloning leden Dagelijks bestuur	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap	Geen zeggenschap

4.5 Conclusies

Dit hoofdstuk biedt een nadere detaillering van de in hoofdstuk 2 beschreven instrumenten bij de aansturing van verbonden partijen. Deze nadere detaillering past volledig binnen de hoofdlijnen die in hoofdstuk 2 uiteen zijn gezet met betrekking tot het gemeentelijke sturingsinstrumentarium. Naast deze conclusie zijn er in dit hoofdstuk nog een groot aantal andere conclusies getrokken op basis van de verschillende onderdelen. Het is de bedoeling om in onderstaande deze conclusies puntsgewijs te resumeren. De conclusies zijn ingedeeld op basis van de verschillende paragrafen van dit hoofdstuk. Door de lopende tekst heen zijn in dit hoofdstuk een aantal vergelijkingen gemaakt tussen het instrumentarium bij vennootschappen en het instrumentarium bij stichtingen. De conclusies van deze vergelijkingen zijn opgenomen in de paragraaf met conclusies ten aanzien van stichtingen (paragraaf 4.5.3).

4.5.1 Conclusies ten aanzien van het gemeentelijk beleid

Voordat ik de conclusies weergeef die ingaan op het beleid met betrekking tot het gemeentelijk sturingsinstrumentarium geef ik eerst een aantal algemene conclusies weer die op basis van het onderzoek naar de beleidskaders kunnen worden geformuleerd:

- ◇ Gemeenten gaan verschillend om met beleid omtrent nieuwe verzelfstandigingen;
- ◇ Alle onderzochte gemeenten hebben beleidsdocumenten met richtinggevende uitspraken over de wijze van aansturen van verbonden partijen. De scope, de (kwaliteit van de) inhoud en de uitgebreidheid van deze beschrijvingen verschillen sterk;
- ◇ De onderzochte beleidsdocumenten besteden voornamelijk aandacht aan de aansturing van vennootschappen en besteden nauwelijks aandacht aan de aansturing van verbonden stichtingen;
- ◇ Gemeenten gaan naar eigen inzicht om met het al dan niet behandelen van een stichting als een verbonden stichting.

De onderstaande conclusies hebben betrekking op hetgeen in de beleidsdocumenten is geschreven over de statuten, zeggenschap, toezicht en beloning:

- ◇ De functie van statuten als juridisch kader voor de beschrijving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bestuursorganen binnen een vennootschap of stichting wordt breed gedragen;
- ◇ Gemeenten zijn zich bewust van de mogelijkheid om aan de hand van de doelomschrijving in de statuten richting te geven aan de verbonden partij;
- ◇ Voor de vormgeving van de zeggenschap binnen de verbonden partij wensen een aantal gemeenten maatwerkoplossingen terwijl andere gemeenten streven naar maximale zeggenschap binnen de kaders van de wet;
- ◇ De onderzochte gemeenten lopen zeer uiteen qua inhoudelijk besteedde aandacht aan het begrip toezicht en geven geen volledige informatie over alle aspecten van toezicht die zijn onderscheiden in hoofdstuk 2;

- ◇ Het is geen gemeentelijk beleid om per definitie een toezichthoudend orgaan in te stellen bij verbonden partijen;
- ◇ Vier van de vijf gemeenten hebben als uitgangspunt dat er geen wethouders, ambtenaren of raadsleden worden benoemd in bestuursorganen van verbonden partijen;
- ◇ Slechts twee van de vijf gemeenten hebben schriftelijk beleid op het gebied van de beloning van bestuurders van verbonden partijen;
- ◇ Het lijkt erop alsof gemeenten maar in beperkte mate van elkaar leren als het gaat om de aansturing van verbonden partijen;

4.5.2 Conclusies ten aanzien van instrumenten als aandeelhouder

De volgende zaken zijn geconcludeerd op basis van het onderzoek naar de sturingsinstrumenten bij vennootschappen:

- ◇ Hoewel doelomschrijvingen activiteiten van de onderzochte vennootschappen inkaderen, bieden deze in ruime mate de vrijheid om te ondernemen;
- ◇ De wettelijke zeggenschapsonderwerpen zijn bij alle onderzochte vennootschappen van toepassing;
- ◇ De verschillen in zeggenschap tussen de ondernemingen worden in veel gevallen verklaard door het al dan niet van kracht zijn van het structuurregime. Uit het onderzoek blijkt dat bij vennootschappen die niet opereren als een structuurvennootschap de Algemene Vergadering van Aandeelhouders meer zeggenschap heeft binnen de onderneming.
- ◇ De gemeentelijke aansturing is voor een groot gedeelte gebaseerd op informele sturing, die bestaat uit informele contacten en informeel gebruik van formele bevoegdheden;
- ◇ Drie van de vijf gemeenten maken gebruik van een aandeelhouderscommissie voor overleg met en verantwoording van de Raad van Bestuur of de Raad van Commissarissen;
- ◇ Op basis van het onderzoek is niet duidelijk geworden op welke wijze gemeenten hun toezichtarrangementen hebben vormgegeven;
- ◇ De rol van de Raad van Commissarissen bij de vijf onderzochte vennootschappen varieert van 'belangrijk,' 'voorportaal van de aandeelhouder' tot 'niet belangrijk'
- ◇ In tenminste drie van de vijf onderzochte gemeenten wordt beloning van het bestuur van een verbonden partij niet gebruikt ter stimulering van de prestaties van een verbonden partij vanwege de politieke gevoeligheid van dit onderwerp;
- ◇ De gemeentebesturen van de onderzochte gemeenten trachten verbonden partijen aan te sturen op hoofdlijnen, als gevolg van politieke druk uit de gemeenteraad worden wethouders toch gedwongen vanuit de aandeelhoudersrol te sturen op de bedrijfsvoering van een verbonden partij.

4.5.3 Conclusies ten aanzien van instrumenten als aangeslotene

- ◇ Gemeenten gebruiken doelomschrijvingen in de statuten van verbonden stichtingen om gemeentelijk beleid te incorporeren en kaders mee te geven voor de exploitatie van de stichtingen;
- ◇ In vergelijking met de rol van aandeelhouder bij een vennootschap is de rol van een aangeslotene bij een stichting minder duidelijk en ontwikkeld;
- ◇ De sturingsbehoefte van gemeenten bij stichtingen lijkt op basis van dit onderzoek kleiner dan de sturingsbehoefte ten aanzien van vennootschappen. Dit uit zich in beperkte zeggenschapselementen in de statuten van twee van de onderzochte stichtingen;
- ◇ De bestuursstructuur van de onderzochte stichtingen is in alle drie de gevallen gebaseerd op een model waarbij er sprake is van een toezichthoudend orgaan en een dagelijks bestuur;
- ◇ De verantwoording van twee van de drie onderzochte verbonden stichtingen ten overstaan van de gemeenten is veel minder geformaliseerd dan de verantwoording van de onderzochte kapitaalvennootschappen.
- ◇ Bij twee van de drie onderzochte stichtingen is het beloningsbeleid van het bestuur geen onderwerp waarin de statuten van de stichtingen voorzien.

5 *Organisatie van de aansturing in de praktijk*

5.1 *Inleiding: de theorie*

Omdat op basis van theorievorming over de aansturing van ZBO's door kerndepartementen verwacht kan worden dat de wijze waarop de verbinding is georganiseerd tussen een gemeente en een verbonden partij tot knelpunten kan leiden, staat de organisatie van de verbinding centraal in dit hoofdstuk. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen respectievelijk het beleid en de praktijk op het gebied van het organiseren van de verbinding. Dit onderscheid komt terug in dit hoofdstuk door allereerst in te gaan op het beleid en vervolgens stil te staan bij de in de praktijk aangetroffen organisatievormen. Bij het bestuderen van het beleid en de praktijk is verder onderscheid gemaakt tussen de wijze waarop bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden zijn belegd. Ook dit onderscheid zal nadrukkelijk terugkomen in de bespreking van de onderzoeksresultaten in dit hoofdstuk.

Echter voordat wordt ingegaan op het vraagstuk van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheidstoedeling dient allereerst te worden verduidelijkt hetgeen exact is onderzocht. Het is namelijk zo dat in principe er sprake is van een interface tussen een gemeente en een kapitaalvennootschap die is geformaliseerd door middel van het houden van een Algemene Vergadering van aandeelhouders. Tijdens een AVA vertegenwoordigt een wethouder of ambtenaar de gemeente en draagt hij of zij de standpunten uit die door het college van B en W zijn vastgesteld. De ontvanger van de boodschap is in dit verband de Raad van Bestuur van de verbonden vennootschap. Vanuit dit perspectief zou kunnen worden gesteld dat de interface tussen een gemeente en een kapitaal vennootschap altijd een geïntegreerde interface betreft. Formeel gezien wordt namelijk de gemeentelijke boodschap vanuit de positie als aandeelhouder één op één overgebracht aan de Raad van Bestuur. Als onderzoeker ben ik van mening dat een dergelijke stellingname formeel gezien klopt, maar ben ik ook van mening dat een dergelijk stellingname geen recht doet aan de complexiteit van de verschillende sturingsrelaties als aandeelhouder of aangeslotene die naast dit formele moment van sturing bestaan. Daarnaast is het zo dat verbonden stichtingen een dergelijke geformaliseerde interface op bestuurlijk niveau niet kennen. Voor het onderzoek heeft dit betekend dat met name is gekeken naar de wijze waarop de gemeente intern de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en belangen als aandeelhouder of aangeslotene heeft belegd.

5.2 *Beleid en praktijk: de bestuurlijke verantwoordelijkheid*

5.2.1 *Beleid: bestuurlijke verantwoordelijkheid*

Van de onderzochte vijf gemeenten is Den Haag de enige gemeente die primair de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de aansturing van deelnemingen vanuit de positie van aandeelhouder belegt bij de wethouder Financiën. Het uitgangspunt is dat in het geval er publieke belangen zijn verbonden aan een deelneming, de wethouder Financiën bij de voorbereiding van besluitvorming in het college van B en W afstemming zoekt met betrokken vakwethouders. De eindverantwoordelijkheid ligt echter nadrukkelijk bij de wethouder Financiën. De gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Tilburg hebben de verantwoordelijkheden ten aanzien van de aandeelhoudersrol verdeeld over de wethouder Financiën of Deelnemingen¹⁵ en betrokken vakwethouders. Daarbij wordt de wethouder Financiën/Deelnemingen primair verantwoordelijk gehouden voor de continuïteit van de verbonden partij, de bepaling van standpunten voor AVA's met betrekking tot vaststelling van jaarrekeningen en resultaatbestemmingen en de ontwikkeling van de aandeelhouderswaarde. De vakwethouder wordt verantwoordelijk gehouden voor de behartiging van de publieke belangen die zijn verbonden aan een aandeelhouderschap (Gemeente Amsterdam, 2008C: 14; gemeente Rotterdam, 2007A: 64-65; gemeente Utrecht, 2009A: 24; gemeente Tilburg, 2009A: 8). De verdeling van deze verantwoordelijkheden in de vijf onderzochte steden is weergegeven in onderstaande tabel.

¹⁵ In de gemeente Tilburg valt de portefeuille deelnemingen binnen de portefeuille economie.

Tabel 10.1 *Beleid met betrekking tot bestuurlijke verantwoordelijkheid*

Gemeente	Verantwoordelijkheid één wethouder	Gedeelde verantwoordelijkheid meerdere wethouders	
		Privaat belang	Publiek belang
Amsterdam		Deelnemingen	Vakwethouder
Rotterdam		Financiën	Vakwethouder
Den Haag	Financiën		
Utrecht		Financiën	Vakwethouder
Tilburg		Deelnemingen	Vakwethouder

De gemeenten lijken met een duidelijke scheiding tussen een wethouder die zich voornamelijk richt op de financiële aspecten en een wethouder die verantwoordelijk is voor de publieke aspecten, te proberen om transparantie te creëren bij de afweging van financiële belangen versus publieke belangen als aandeelhouder. Een ander mogelijk motief voor het verdelen van de verantwoordelijkheden over minimaal twee wethouders, zou kunnen zijn dat wordt geprobeerd te voorkomen dat enige vorm van rolvermenging optreedt. Immers als slechts één wethouder verantwoordelijk is voor de financiële en publieke aandeelhoudersbelangen in een verbonden partij, dan zou deze voorafgaand aan de besluitvorming in een college van B en W al bepaalde beslissingen genomen kunnen hebben over hetgeen het college van B en W ter besluitvorming voorgelegd zal krijgen. Dit kan ten koste gaan van de transparantie ten opzichte van andere leden van het college van B en W.

In het geval in een gemeente meerdere wethouders verantwoordelijkheden dragen voor de aandeelhoudersrol zal er enige vorm van coördinatie plaats moeten vinden tussen deze wethouders. Niet alle onderzochte beleidsdocumenten voorzien in procedures voor afstemming tussen wethouders onderling buiten besluitvorming in het college van B en W. Mijn inziens is een belangrijke verklaring hiervoor het feit dat de beleidsdocumenten zijn geschreven met het oogmerk de gemeenteraad op hoofdlijnen te informeren over het beheer van verbonden partijen. De wijze waarop wethouders in dit verband onderling afstemmen is aan te merken als interne bedrijfsvoering van het college van B en W. De enige gemeente die in haar beleidskader enigszins inzicht geeft in de coördinatie buiten vergaderingen van het college van B en W, is de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam heeft ter bevordering van het actief aandeelhouderschap en ter interne voorbereiding van aandeelhoudersvergadering een wethoudersstaf Deelnemingen ingesteld (Gemeente Rotterdam, 2007A: 65). Op ambtelijk niveau vindt er periodiek overleg plaats tussen de adviseurs van de directie Beleid en de directie Middelen en Control van de Bestuursdienst. Tijdens deze periodieke overleggen worden alle deelnemingen vanuit een financieel en maatschappelijk perspectief behandeld (Gemeente Rotterdam, 2007A: 66).

Een opvallend gegeven is dat gemeenten in hun beleidsdocumenten niet aangeven hoe zij wensen om te gaan met het beleggen van verantwoordelijkheden voor de rol van aangeslotene. Op basis hiervan concludeer ik dat gemeenten onvoldoende aandacht hebben besteed aan de wijze waarop de sturing en beheersing van verbonden stichtingen is vormgegeven. Zoals in hoofdstuk 2 al naar voren is gekomen, is vraagt een positie van aangeslotene een andere insteek dan de positie van aandeelhouder bij een vennootschap.

5.2.2 *Praktijk: bestuurlijke verantwoordelijkheid*

Naast het onderzoek naar de verdeling van verantwoordelijkheden op basis van het gemeentelijk beleid, is ook gekeken naar de toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden in het geval van de onderzochte cases. Uit een vergelijking van de beleidsmatige uitgangspunten en de verantwoordelijkheidsverdelingen in de praktijk, blijkt dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den

Haag en Utrecht de door de eigen gemeente voorgestane verantwoordelijkheidsverdeling ook in de praktijk naleven. Bij de aandeelhoudersrol van de gemeente Rotterdam in het Havenbedrijf zijn bijvoorbeeld de wethouder Financiën, als behartiger van de continuïteit, de aandeelhouderswaarde en de met name financiële besluitvorming in de AVA, en de wethouder Haven, als behartiger van de publieke belangen van de gemeente Rotterdam bij de Rotterdamse haven, ieder voor een aspect van de aandeelhoudersrol verantwoordelijk. Eenzelfde verantwoordelijkheidsverdeling tussen wethouders op basis van publieke en financiële belangen als aandeelhouder is ook terug te vinden bij de gemeenten Amsterdam en Utrecht. Uit een interview in Amsterdam kwam mooi naar voren wat voor een dynamiek een dergelijke verantwoordelijkheidsverdeling veroorzaakt binnen een college van B en W. Zo zou de wethouder Deelnemingen sterk denken vanuit het aandeelhoudersbelang van de gemeente in GVB. Daarbij laat de wethouder Deelnemingen zich adviseren door de algemeen directeur van GVB. De wethouder Deelnemingen denkt wat dat betreft dus veel met het bedrijf mee. Anders ligt dit voor de wethouder Verkeer & Vervoer, die verantwoordelijk is voor het publiek belang van goed openbaar vervoer. Deze wethouder is juist uiterst kritisch op de openbaar vervoerprestaties van GVB. Mijn inziens houden deze tegengestelde houdingen in een college van B en W, gebaseerd op de verschillende belangen, beide partijen bij de les. In de praktijk kunnen deze tegengestelde belangen binnen een college van B en W echter ook leiden tot (rollen)conflicten.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de aandeelhoudersbelangen in Eneco ligt, net zoals is vastgelegd in de raadsbrief over Toezicht Deelnemingen, primair bij de wethouder Financiën. Uit een interview bij de gemeente Den Haag is echter wel gebleken dat er sprake is van verdeling van verantwoordelijkheden tussen de wethouder Financiën en overige vakwethouders indien daar aanleiding toe is. Dit in de praktijk gehanteerde uitgangspunt wijkt dus enigszins af van het beleidsmatige uitgangspunt om alle aspecten van de aandeelhoudersbelangen via de wethouder Financiën te laten lopen. In het geval van de aansturing van Eneco kan alleen worden volstaan met de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder Financiën, omdat er aan de aandeelhoudersbelangen in Eneco als zodanig weinig publieke belangen verbonden zijn die niet ook op een andere wijze zijn geborgd. Hierbij moet worden gedacht aan de overheidswetgeving op het gebied van elektriciteit en warmte.

Uit het praktijkonderzoek is in één geval vast komen te staan dat, hoewel er sprake was van gemeentelijk beleid om publieke en private belangen van het aandeelhouderschap te scheiden, er toch sprake was van een Tilburgse wethouder die de portefeuilles Economie en Deelnemingen onder zijn hoede had. Dit was een gevolg van de portefeuillevredeling bij de coalitievorming. In de praktijk van het aandeelhouderschap in BAT Bedrijven betekende het dat deze wethouder verantwoordelijk was voor de financiële en eventuele publieke belangen bij BAT Bedrijven NV. In onderstaande tabel zijn de verantwoordelijke wethouders in de collegeperiode 2006-2010 weergegeven.

Tabel 5.2 *Praktijk met betrekking tot bestuurlijke verantwoordelijkheid*

Gemeente	Verantwoordelijkheid één wethouder	Gedeelde verantwoordelijkheid meerdere wethouders	
		Privaat belang	Publiek belang
GVB		Deelnemingen	Wethouder Verkeer & Vervoer
HbR		Financiën	Wethouder Haven
Eneco	Financiën		
Vitens		Financiën	Wethouder Burgerzaken
BAT Bedrijven	Wethouder Deelnemingen & Economie		
SBOOR	Wethouder Onderwijs		

KMR	Wethouder Organisatie		
Muziekpaleis	Wethouder Cultuur		

In het geval van de drie onderzochte stichtingen valt allereerst op dat stichting BOOR alleen is gekoppeld aan een vakinhoudelijke wethouder en dat niet, net als bij vennootschappen, ook de wethouder Financiën enige verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de stichting. Formeel verantwoordelijk voor de rol van aangeslotene bij stichting KMR is de wethouder Organisatie, omdat deze wethouder onder andere gaat over de portefeuillevverdeling en aanverwante zaken. De rol van aangeslotene bij de stichting KMR is een kwestie van portefeuillevverdeling, omdat er twee wethouders moeten worden benoemd als bestuurders van de stichting.

Volgens een respondent is de ontwikkeling van de stichting Muziekpaleis en het gelijknamige gebouw bestuurlijk verankerd middels verschillende wethouders. Wie vanuit het Utrechtse college van B en W verantwoordelijk is voor de rol van aangeslotene is niet nadrukkelijk benoemd. Omdat de participatie van de gemeente Utrecht in het stichtingsverband voortkomt uit het opgaan van de dienst Muziekcentrum Vredenburg in de stichting Muziekpaleis en het feit dat hier de rol van aangeslotene uit voortkomt betekent dat de wethouder Cultuur verantwoordelijk is voor de rol van aangeslotene bij de stichting. In een collegebesluit van 13 januari 2009 zijn de bestuurlijke verantwoordelijkheden van verschillende betrokken wethouders genormaliseerd, na een periode waarin de wethouder Stationsgebied integraal verantwoordelijk was voor de hele gebiedsontwikkeling van het Stationsgebied en de binnen dit gebied spelende onderwerpen. Nu is de wethouder Stationsgebied alleen nog verantwoordelijk voor de gebouwoontwikkeling, is de wethouder Cultuur weer verantwoordelijk voor de inhoudelijke ontwikkeling van de stichting en is de wethouder Personeel & Organisatie verantwoordelijk voor de afbouw van de dienst Muziekcentrum Vredenburg (Gemeente Utrecht, 2009B).

5.3 *Beleid en praktijk: de ambtelijke verantwoordelijkheid*

5.3.1 *Beleid ambtelijke verantwoordelijkheid*

Naast een goede bestuurlijke verantwoordelijkheidstoedeling is het ook belangrijk voor de aansturing van verbonden partijen dat het dagelijks beheer van verbonden partijen goed is geborgd. Immers wethouders dienen hun aandacht over vele verschillende onderwerpen te verdelen en zullen niet in de gelegenheid zijn om zelfstandig de dagelijkse contacten met verbonden partijen te onderhouden, eventuele overleggen voor te bereiden en de resultaten van een verbonden partij te volgen. Omdat de interface tussen een gemeente en een verbonden partij dus niet alleen bestaat uit de bestuurlijke interface, maar ook uit een ambtelijke interface, is onderzocht hoe gemeenten de ambtelijke interface willen vormgeven op basis van het gemeentelijk beleid. In deze paragraaf staat allereerst het beleid rondom het beleggen van de ambtelijke verantwoordelijkheid centraal. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de aangetroffen praktijksituatie.

Van de onderzochte gemeenten hebben de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag beleidsmatig vastgelegd hoe zij met het ambtelijk beheer van deelnemingen om willen gaan. De gemeente Amsterdam onderscheidt in dit verband drie voornamelijk taken waarvoor een ambtelijke verantwoordelijke is aangewezen. Eerste taak betreft het voorbereiden van AVA's. Deze dienen te worden voorbereid in een samenwerkingsverband tussen de directie ConcernFinanciën en de inhoudelijk betrokken vakdienst. De andere twee algemene taken betreffen de dagelijkse behartiging van enerzijds het publiek belang en anderzijds het privaat belang. Op basis van de nota "Doelgericht op afstand" kan worden geconcludeerd dat een vakdienst verantwoordelijk wordt gehouden voor de

behartiging van publieke belangen, terwijl de directie ConcernFinanciën van de Bestuursdienst Amsterdam verantwoordelijk wordt gehouden voor de behartiging van de “private belangen.” Met de behartiging van private belangen als aandeelhouder wordt bedoeld dat de directie ConcernFinanciën toeziet op de ontwikkelingen van de aandeelhouderswaarde en de continuïteit van de onderneming (Gemeente Amsterdam, 2007C: 14).

Op het moment dat de empirische data voor dit onderzoek zijn verzameld had de gemeente Rotterdam bovengenoemde algemene taken op ongeveer eenzelfde wijze belegd als de gemeente Amsterdam.¹⁶ Het enige verschil tussen beide steden is dat bij de gemeente Rotterdam de directie Beleid van de Bestuursdienst op centraal niveau de publieke belangen verbonden aan aandeelhouderschappen en stichtingen beheert,¹⁷ terwijl in Amsterdam er duidelijk voor is gekozen om een diensttak dit publieke belang te laten behartigen. Op basis van de nota “Doelgericht op afstand” kan dus worden geconcludeerd dat de gemeente Amsterdam niet op bestuursdienstniveau beleidsambtenaren betreft bij de aansturing van deelnemingen. Op basis van een brief aan de gemeenteraad moet worden geconcludeerd dat de gemeente Den Haag de centrale regierol voor het beheer van deelnemingen nog nadrukkelijker bij directie ConcernFinanciën van de Bestuursdienst legt dan de gemeente Amsterdam (Gemeente Den Haag, 2005: 1-3).

De gemeenten Tilburg en Utrecht hebben in relevante beleidsdocumenten geen uitgangspunten staan met betrekking tot de wijze van organiseren van de aansturing van verbonden partijen. Uit de gehouden interviews blijkt in dit verband dat de gemeente Utrecht de aansturing van verbonden partijen op ad hoc basis organiseert, hetgeen wil zeggen dat de gemeente Utrecht de verantwoordelijkheid voor de aansturing onderbrengt bij de afdeling waar deze naar verwachting het best geborgd is. In Tilburg is de afdeling Economie van de dienst Beleidsontwikkeling verantwoordelijk voor het beheren van de aandeelhoudersbelangen in gemeentelijke deelnemingen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de verantwoordelijke afdelingen op basis van de aangetroffen beleidsdocumenten.

Tabel 5.3 *Beleid met betrekking tot ambtelijke verantwoordelijkheid*

Casus		Verantwoordelijke afdelingen op basis van beleid		
		Beleid	Financiën	Juridische zaken
Amsterdam	<i>BSD</i>		ConcernFinanciën – Markt & Overheid	
	<i>Dienst</i>	Vakdienst		
Rotterdam	<i>BSD</i>	Directie Beleid	Directie Middelen & Control	
	<i>Dienst</i>	E.v.t. vakdienst		
Den Haag	<i>BSD</i>		ConcernFinanciën	
	<i>Dienst</i>			
Utrecht	<i>BSD</i>	<i>Niet vermeld in beleidsdocumenten</i>		
	<i>Dienst</i>			
Tilburg	<i>BSD</i>	<i>Niet vermeld in beleidsdocumenten</i>		
	<i>Dienst</i>			

5.3.2 *Praktijk ambtelijke verantwoordelijkheid*

Voor zover er sprake is van beleid over hoe de aansturing van verbonden partijen te organiseren, kan worden geconcludeerd dat het geformuleerde beleid nauwelijks afwijkt van hetgeen is aangetroffen in de praktijk aan de hand van het onderzoek naar acht cases. Het Havenbedrijf Rotterdam, Eneco en Stichting BOOR worden allemaal aangestuurd door de organisatieonderdelen die ook zijn benoemd in

¹⁶ Op het moment van schrijven zijn de ambtenaren die zich in het verleden namens de directie Beleid primair bezig hielden met de aansturing van Verbonden Partijen overgeplaatst naar de directie Middelen en Control van de Rotterdamse Bestuursdienst.

¹⁷ Overigens niet voor alle Rotterdamse deelnemingen geldt dat het ambtelijk beheer is ondergebracht bij de Bestuursdienst.

de beleidsdocumenten. De aansturing van GVB geschiedt ook door de in de Amsterdamse beleidsdocumenten genoemde partijen, maar met een toevoeging: naast het feit dat de vakdienst de publieke belangen van het aandeelhouderschap behartigt, is ook de directie Stedelijke Bestuursadviesing van de Bestuursdienst aangesloten op het proces van aansturing door advisering van het college van B en W over de adviezen en voorstellen van de vakdienst.

Uit het onderzoek in de praktijk is gebleken dat het aandeelhouderschap van BAT Bedrijven NV wordt beheerd door de dienst Beleidsontwikkeling - afdeling Economie van de gemeente Tilburg. Dit komt volgens een respondent voort uit het feit dat gemeentelijke deelnemingen binnen de portefeuille vallen van de Tilburgse wethouder Economie. Naast BAT Bedrijven NV beheert de afdeling Economie ook aandeelhoudersschappen van andere aan de gemeente Tilburg verbonden vennootschappen. Tot de verkoop van de aandelen werden bijvoorbeeld ook de aandelen Essent en de daaraan verbonden zeggenschap beheerd door de afdeling Economie van de dienst Beleidsontwikkeling.

Voor wat betreft de aansturing van de stichtingen KMR en Muziekpaleis is er sprake van een bijzondere situatie. Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek is de zeggenschap van de gemeente Rotterdam in stichting KMR beperkt tot het voordragen van bestuurders. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij de adviseur Haven van de directie Beleid. Naast deze zeggenschap doet zich de bijzondere situatie voor dat een wethouder vanuit zijn functie op persoonlijke titel zitting neemt in het bestuur van de stichting. Ondanks het feit dat een wethouder op persoonlijke titel zitting neemt in het bestuur van de stichting wordt deze toch voorzien van ambtelijke adviezen. In deze situatie kunnen zich potentiële rolconflicten voordoen of kan er sprake zijn van rolvermenging tussen de rollen van privépersoon en wethouder van de gemeente Rotterdam. Een wethouder is immers gebonden aan het collegebeleid terwijl hij of zij er als privépersoon andere standpunten voor kan staan.

De aansturing van stichting Muziekpaleis is minder complex dan de aansturing van KMR. De gemeente Utrecht is eveneens bevoegd om bestuursleden voor te dragen voor het Algemeen en Dagelijks Bestuur van de stichting, maar dit betreffen externe bestuursleden. De zeggenschap binnen de stichting wordt op dit moment uitgeoefend door de projectorganisatie Stationsgebied, blijkens de brief aan de gemeenteraad over de voordracht van de eerste lichte bestuursleden voor het bestuur van het Muziekpaleis. Deze brief is namelijk vanuit de Projectorganisatie Stationsgebied opgesteld. Deze projectorganisatie is tijdens de oprichtingsfase van de stichting Muziekpaleis en de bouw van de gelijknamige concertzaal verantwoordelijk voor de aansturing van de stichting. Dit vanwege de inpassingsgevoeligheid van de bouw en vormgeving van het Muziekpaleis binnen de gebiedsontwikkeling. Hierbij moet gezegd worden dat het vraagstuk van de inpassing van het Muziekpaleis door de gemeente Utrecht zelf is veroorzaakt door het verbinden van de rollen van gebiedsontwikkelaar, verhuurder van het complex en exploitant vanuit de nieuwe stichting. Het onderbrengen van de aansturing bij de projectorganisatie Stationsgebied past overigens in het beeld dat de gemeente Utrecht de aansturing van verbonden partijen op ad-hoc basis organiseert.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de verschillende afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van verbonden partijen vanuit de rol van aandeelhouder of aangeslotene.

Tabel 5.4 *Praktijk met betrekking tot ambtelijke verantwoordelijkheid*

Casus		Verantwoordelijke afdelingen in de praktijk		
		Beleid	Financiën	Juridische zaken
GVB	<i>BSD</i>	Stedelijke Bestuursadviesing	ConcernFinanciën – Markt & Overheid	
	<i>Dienst</i>	Infrastructuur, Verkeer & Vervoer		
HbR	<i>BSD</i>	Directie Beleid	Directie Middelen & Control	
	<i>Dienst</i>			

Eneco	<i>BSD</i>		ConcernFinanciën	
	<i>Dienst</i>			
Vitens	<i>BSD</i>			Juridische zaken
	<i>Dienst</i>			
BAT Bedrijven	<i>BSD</i>			
	<i>Dienst</i>	Beleidsontwikkeling-afdeling Economie		
SBOOR	<i>BSD</i>	Directie Beleid	Directie Middelen & Control	
	<i>Dienst</i>			
KMR	<i>BSD</i>	Directie Beleid		
	<i>Dienst</i>			
Muziekpaleis	<i>BSD</i>	Projectorganisatie Stationsgebied		
	<i>Dienst</i>			

Omdat het voorstelbaar is dat bij de betrokkenheid van verschillende wethouders en afdelingen er mogelijk sprake zou kunnen zijn van tegengestelde standpunten is tijdens de interviews ook nagegaan hoe conflicten vanuit de verschillende rollen worden opgelost binnen de gemeente. Uit deze inventarisatie is gebleken dat in alle gevallen het college van B en W geldt als escalatieplatform op het moment dat twee wethouders of afdelingen niet uit een conflict komen over een in te nemen standpunt. Voor wat betreft de omgang met tegenstrijdige adviezen is de gemeente Tilburg een uitzondering. Uit een interview is gebleken dat in plaats van dat beide adviezen aan het college van B en W worden toegezonden de Tilburgse gemeentesecretaris besluit over het aan het college van B en W te verstrekken advies.

5.4 Geïntegreerde of verspreide interface

In hoofdstuk 2 zijn de begrippen ‘de geïntegreerde interface’ en ‘de gespreide interface’ geïntroduceerd. Kort samengevat is er sprake van een geïntegreerde interface-functie wanneer alle aspecten van de aan de aansturing van een verbonden partij zijn belegd bij één wethouder en één afdeling binnen de gemeentelijke organisatie. Er is sprake van een gespreide interface-functie wanneer aspecten van de aansturing zijn verdeeld over twee of meer wethouders of afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. In hoofdstuk 2 is ingegaan op de verschillende rollen die een gemeente in kan nemen ten opzichte van een verbonden partij op basis van de theorie rondom de aansturing van ZBO's. Omdat dit onderzoek met name gericht is geweest op de rol van aandeelhouder/aangeslotene kunnen geen algemene conclusies worden getrokken over de algemene interface op basis van de verschillende rollen van een gemeente, maar kan alleen worden geconcludeerd hoe de gemeenten hun rol van aandeelhouder/aangeslotene hebben ondergebracht.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Tilburg bij kapitaalvennootschappen onderscheid maken tussen de publieke of beleidsmatige belangen van het aandeelhouderschap en de financiële belangen van het aandeelhouderschap. Dit uit zich in de betrokkenheid van een wethouder die zich richt op het publieke belang van de vennootschap en een wethouder die zich richt op het financiële belang voor de gemeente. Zo richt volgens een respondent in Amsterdam de wethouder Verkeer en Vervoer zich op de prestaties van het GVB en de beleidsmatige implicaties van deze prestaties, terwijl de wethouder Deelnemingen meer gericht is op de ontwikkeling van het bedrijf en de daarmee gemoeide financiële belangen. In Rotterdam is eenzelfde tweedeling van toepassing bij de aansturing van het Havenbedrijf, waarbij zowel de wethouder Financiën bij is betrokken, als de wethouder met Havenzaken in zijn of haar portefeuille. Op ambtelijk niveau zijn door deze tweedeling zowel beleidsafdelingen betrokken als financiële afdelingen, zoals ook is te herleiden uit tabel 10.4. Geconcludeerd kan worden dat in dit verband sprake is van een gespreide interface. Voor wat betreft de aansturing van Vitens kan wel worden gesproken van een bestuurlijk gespreide interface vanwege de verdeling van verantwoordelijkheden over de wethouders Financiën en Burgerzaken. Echter op ambtelijk niveau is het hoofd Juridische

Zaken van de Bestuurs- en Concerndienst belast met de voorbereiding van aandeelhoudersvergaderingen en andere aan Vitens verbonden kwesties. Vanwege de zelfstandige verantwoordelijkheid van de afdeling Juridische Zaken voor de invulling van de gemeentelijke aandeelhoudersrol kan in dit verband worden gesproken van een geïntegreerde interface voor de aandeelhoudergerelateerde zaken. In hoeverre deze Utrechtse situatie als ideaal wordt ervaren door de betrokkenen is onderwerp van het volgende hoofdstuk.

De bestudering van de verantwoordelijkheidstoedeling bij de overgebleven onderzochte vennootschappen levert een wisselend beeld op. Voor wat betreft de aansturing van Eneco vanuit de aandeelhoudersrol is de wethouder Financiën verantwoordelijk, daarin ondersteund door de directie ConcernFinancien van de Haagse Bestuursdienst. In dit verband kan dus worden gesproken van een bestuurlijke en ambtelijke geïntegreerde interface. Dit is mijn inziens mogelijk omdat de publieke en beleidsmatige belangen met betrekking tot Eneco beperkt zijn en de gemeente Den Haag voornemens is om bij een aannemelijk bod het handels- en productie gedeelte van het bedrijf te verkopen. De gemeente Den Haag (2009B) heeft aan de Haagse gemeenteraad geschreven met de aandelen geen enkel publiek belang te kunnen dienen.

De huidige situatie bij BAT Bedrijven NV is weer bijzonder om een andere reden. In beginsel belast de gemeente Tilburg een vakwethouder met de borging van publieke belangen die horen bij een zekere verbonden partij. De wethouder Deelnemingen is verantwoordelijk voor de financiële belangen van de gemeente in de verbonden partij. Inzake de aansturing van BAT Bedrijven NV is de wethouder Economie echter niet alleen verantwoordelijk voor BAT vanuit zijn wethouderschap van de portefeuille Economie, maar ook vanuit zijn portefeuille Deelnemingen. Het beleidsmatige uitgangspunt om de verschillende belangen als aandeelhouder te spreiden over verschillende wethouders en portefeuilles wordt in dit verband dus geweld aan gedaan. Materieel gezien is door het bij elkaar komen van de twee verschillende portefeuilles en bijbehorende belangen sprake van een geïntegreerde bestuurlijke interface. Op ambtelijk niveau is de volledige verantwoordelijkheid voor de aandeelhoudersrol belegd bij de afdeling Economie van de dienst Beleidsontwikkeling. De dagelijkse leiding van BAT Bedrijven NV is in handen van de directeur van de gemeentelijke dienst Bedrijven. De verschillende interfaces van de gemeente Tilburg met BAT Bedrijven NV houden mijn inziens een risico op rolvermenging in, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

Het beleggen van verantwoordelijkheden omtrent de rol van aangeslotene bij stichtingen kennen één belangrijke overeenkomst en één belangrijk verschil. Voor alle drie de onderzochte cases geldt dat er één wethouder verantwoordelijk is voor de rol van aangeslotene. Bestuurlijk verantwoordelijk voor de stichting BOOR is de Rotterdamse wethouder Onderwijs, terwijl de wethouder Organisatie bestuurlijk verantwoordelijk is voor de positie van aangeslotene bij de stichting KMR. Ambtelijk verantwoordelijk voor de aansturing van BOOR zijn adviseurs van de directie Beleid en de directie Middelen & Control van de Bestuursdienst. Voor het uitoefenen van de zeggenschap binnen de stichting KMR is de adviseur van Haven van de directie Beleid van de Bestuursdienst verantwoordelijk. Voor BOOR is dus op bestuurlijk niveau sprake van een geïntegreerde interface, terwijl op ambtelijk niveau sprake is van een gespreide interface. Voor wat betreft de rol van aangeslotene bij stichting KMR is er op bestuurlijk niveau sprake van een geïntegreerde interface, evenals dit op ambtelijk niveau het geval is.

Hoewel in de case van het Muziekpaleis verschillende wethouders nauw betrokken zijn, is één wethouder geïdentificeerd als zijnde verantwoordelijk voor de uitoefening van de rol van aangeslotene. Uit een gehouden interview is gebleken dat de ambtelijke ondersteuning bij het geven van invulling aan deze rol en de verdere vormgeving van de stichting nog is belegd bij de Projectorganisatie Stationgebied. Er is dus sprake van een bestuurlijke en een ambtelijke geïntegreerde interface.

In onderstaande tabel is het beleid van gemeenten ten aanzien van de vormgeving van interfaces weergegeven, en is weergegeven in welke cases sprake is van een geïntegreerde interface en in welke cases sprake is van een gespreide interface:

Tabel 5.5 Overzichtstabel geïntegreerde of gespreide interface

Casus	Interface							
	Beleid				Praktijk			
	Bestuurlijk		Ambtelijk		Bestuurlijk		Ambtelijk	
	Integraal	Gespreid	Integraal	Gespreid	Integraal	Gespreid	Integraal	Gespreid
GVB		x		x		x		x
HbR		x		x		x		x
Eneco	x		x		x		x	
Vitens		x	-	-		x	x	
BAT Bedrijven		x	-	-	x		x	
SBOOR		-		x	x			x
KMR		-		x	x		x	
Muziekpaleis		-	-	-	x		x	
Totaal	1	4	1	4	5	3	5	3

Beleidsmatig gezien worden de bestuurlijke en ambtelijke interfaces in principe via eenzelfde wijze vormgegeven, blijkt op basis van dit onderzoek. Als er op bestuurlijk niveau sprake is van een gespreide interface, dan is op ambtelijk niveau ook sprake van een gespreide interface. Dit is terug te zien bij de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Deze conclusie gaat ook grotendeels op voor hetgeen in de praktijk is aangetroffen. In zes van de acht gevallen is de bestuurlijke interface namelijk hetzelfde vormgegeven als de ambtelijke interface. Enige twee afwijkingen in dit verband betreffen de interfaces tussen de gemeente Rotterdam en SBOOR en de interfaces tussen de gemeente Utrecht en Vitens NV. Daar waar de gemeente Utrecht op bestuurlijk niveau twee wethouders afzonderlijk verantwoordelijk heeft gemaakt voor de publieke en private aspecten van het aandeelhouderschap, is op ambtelijk niveau maar één afdeling verantwoordelijk voor de behartiging van de volledige aandeelhoudersrol. In het geval SBOOR is het juist omgekeerd: een wethouder is volledig verantwoordelijk voor de rol van aangeslotene, terwijl op ambtelijk niveau er een beleidsadviseur en een financieel adviseur van de Bestuursdienst verantwoordelijk zijn voor het beheer van SBOOR.

De gemeente Tilburg onderbouwt in dit verband de conclusie omdat hier iets anders aan de hand is. Bij de portefeuilleverdeling tijdens de coalitievorming in Tilburg, zijn de portefeuilles Deelnemingen en Economie bij één en dezelfde wethouder terecht gekomen en is er hierdoor sprake van een geïntegreerde bestuurlijke interface. Omdat op ambtelijk niveau traditioneel de afdeling Economie van de dienst Beleidsontwikkeling de aandeelhoudersbelangen behartigt, is het toch zo dat de bestuurlijke interface en de ambtelijke interface in dit verband beiden kunnen worden aangeduid als geïntegreerd. Op het moment dat de bestuurlijke interface wel gespreid zou zijn geweest, dan had zich eenzelfde situatie voor gedaan als in Utrecht bij de aansturing van Vitens NV.

Met betrekking tot stichtingen geldt de conclusie, dat in de praktijk de bestuurlijke interface via hetzelfde principe is vormgegeven als de ambtelijke interface, niet. In de praktijk is er sprake van geïntegreerde interfaces op bestuurlijk niveau, als gevolg van het feit dat in deze gevallen slechts een wethouder verantwoordelijk is voor de rol van aangeslotene, terwijl op ambtelijk niveau in één case toch sprake is van een gespreide interface.

Interessant gegeven dat naar voren komt uit de bestudering van de vormgeving van de bestuurlijke interface bij verbonden stichtingen is dat er maar één vakwethouder betrokken is bij de aansturing vanuit de positie van aangeslotene. Dit betekent concreet dat er geen wethouder Financiën of Deelnemingen betrokken is bij de aansturing van de stichtingen. Bij mij als onderzoeker is de indruk ontstaan dat in zeker twee gevallen de onderzochte gemeenten geen aandacht hebben voor de financiële positie van de verbonden stichtingen. Uit de gehouden interviews blijkt in dit verband dat deze gemeenten sterk gericht zijn op de positie van subsidiegever. Mijn mening in dit verband is dat een dergelijke houding kortzichtig is om twee redenen. Eerste reden is dat bij de oprichting van de stichting blijkbaar een gemeentelijke bijdrage benodigd is geweest om de stichting te kunnen ontplooiën. Deze gemeentelijke bijdrage is opnieuw nodig op het moment dat een verbonden stichting failliet gaat en de activiteiten van de stichting, die nog steeds in het publiek belang worden geacht, in gevaar komen. Als de activiteiten van de stichting in het publiek belang worden geacht, zal altijd worden gewerkt aan een doorstart en dan zal er altijd een vraag komen om een nieuwe gemeentelijke bijdrage aan de stichting of een nieuwe rechtsvorm die dezelfde activiteiten wil ontplooiën. Tweede reden is dat bij financieel mismanagement binnen de stichting of bij een faillissement van de stichting waaraan de gemeente verbonden is, er imagoschade ontstaat voor de desbetreffende gemeente. In paragraaf 11.4 van het volgende hoofdstuk kom ik terug op dit geconstateerde verschijnsel.

5.5 Conclusies

Op basis van het onderzoek naar de inrichting van de bestuurlijke en ambtelijke interfaces kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Algemeen

- ◇ Formeel gezien is er tussen een gemeente en een vennootschap sprake van één interface, die bestaat uit de overdracht van gemeentelijke standpunten tijdens de Algemene Vergadering van Aandeelhouders;
- ◇ Stichtingen kennen een dergelijke geformaliseerde interface niet;
- ◇ Een beschrijving van de formele interfaces doet de complexiteit van de interface in de praktijk en de verschillende informele momenten van verbinding tekort en is daarom onderzocht op basis van rollen, verantwoordelijkheden en belangen;
- ◇ Drie van de vijf gemeenten hebben vastgelegd in het gemeentelijk beleid, hoe op ambtelijk niveau verantwoordelijkheden zouden moeten worden belegd;
- ◇ In drie van de vijf cases is gebleken dat deze beleidsmatige uitgangspunten worden nageleefd. In de drie resterende cases was een vergelijking tussen beleid en praktijk niet mogelijk;

Vennootschappen

- ◇ Van de onderzochte vijf gemeenten is Den Haag de enige gemeente die primair de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de aansturing van deelnemingen vanuit de positie van aandeelhouder belegt bij de wethouder Financiën.
- ◇ Uit een vergelijking van de beleidsmatige uitgangspunten en de verantwoordelijkheidsverdelingen in de praktijk, blijkt dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht de door de eigen gemeente voorgestane verantwoordelijkheidsverdeling ook in de praktijk naleven, daar waar het gaat om de verantwoordelijkheidsverdeling bij vennootschappen;¹⁸
- ◇ Uit dit onderzoek is gebleken dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Tilburg bij kapitaalvennootschappen onderscheid maken tussen de publieke belangen van het aandeelhouderschap en de financiële belangen van het aandeelhouderschap. Dit uit zich in

¹⁸ In het geval van de gemeente Utrecht is er voor het beleggen van ambtelijke verantwoordelijkheden geen beleid, dus dit gedeelte van de conclusie heeft dus betrekking op het Utrechtse beleid ten aanzien van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

de betrokkenheid van een wethouder die zich richt op het publieke belang van de vennootschap en een wethouder die zich richt op het financiële belang van de vennootschap.

Stichtingen

- ◇ De onderzochte gemeenten hebben geen beleid met betrekking tot de invulling van de rol van aangeslotene bij verbonden stichtingen en hebben in dit verband dus ook geen beleid hoe de bestuurlijke interface te beleggen;
- ◇ Bij de aansturing van stichtingen zijn de bestuurlijke interfaces en de ambtelijke interfaces niet volgens hetzelfde model vormgegeven;
- ◇ De financiële aspecten van verbonden stichtingen lijken onvoldoende geborgd in bestuurlijke en ambtelijke zin;

6 *Knelpunten in de aansturing van verbonden partijen*

6.1 *Inleiding*

De kern van dit onderzoek betreft de bestudering van de knelpunten bij de aansturing van verbonden partijen. Op basis van de principaal-agent theorie en theorievorming over de wijze van organiseren van de interface tussen een principaal en agent (gebaseerd op de bestudering van de aansturing van ZBO's), zijn een aantal categorieën van knelpunten onderscheiden. Deze categorieën van knelpunten houden verband met de aansluiting van het in te zetten sturingsinstrumentarium op de sturingsbehoefte in de praktijk (I), de mate van sturen op hoofdlijnen (II) en tot slot knelpunten die kunnen voortkomen uit de wijze van organiseren van de interface (III). Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven bestaat de inventarisatie van knelpunten uit drie onderdelen. Allereerst zal aan de hand van de in hoofdstuk 3 beschreven indicatoren worden bezien of gemeenten in hun beleidskaders en -documenten over de aansturing van verbonden partijen melding maken van knelpunten in de aansturing van verbonden partijen in het algemeen. Vervolgens zal aan de hand van de empirische gegevens worden bezien welke knelpunten in de praktijk door gemeenten worden ervaren en welke knelpunten op basis van de geformuleerde indicatoren door mij als onderzoeker zijn aangetroffen. Daar waar mogelijk zullen gepercipieerde en geanalyseerde knelpunten worden verklaard.

In paragraaf 6.2 staan de knelpunten die op basis van beleidskaders kunnen worden geïdentificeerd centraal. Vervolgens worden in de paragrafen 6.3 en 6.4 de knelpunten in de praktijk behandeld. In 6.3 betreffen dit de percepties van geïnterviewden, terwijl paragraaf 6.4 aandacht wordt besteed aan knelpunten op basis van identificatie door de onderzoeker. In paragraaf 6.5 zullen een aantal conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

6.2 *Beleidskaders en knelpunten*

In tabel 6.1 zijn de resultaten weergegeven van de Nvivo-analyses van de verschillende gemeentelijke beleidsdocumenten. Het valt allereerst op dat gemeenten in de beleidsdocumenten weinig aandacht besteden aan mogelijke knelpunten in de aansturing van verbonden partijen en op basis van deze analyses knelpunten aandragen. Het lijkt op deze wijze alsof gemeenten accepteren dat in sommige gevallen het sturingsinstrumentarium niet afdoende is gegeven de gemeentelijke sturingsbehoefte. Aan deze conclusie wordt dan niet verbonden dat wellicht nagedacht moet worden over aanvulling of verbetering van het sturingsinstrumentarium, of nieuwe manieren om toch om te gaan met een dergelijke rechtsvorm. Veel eerder wordt aan deze conclusie verbonden dat wellicht een private rechtsvorm niet de meest geschikt entiteit is om sommige publieke belangen te borgen. Mijn mening in dit verband is dat het goed is als aan de vooravond van een verzelfstandigingstraject een dergelijke afweging kan worden gemaakt, maar in de praktijk zijn er natuurlijk al private rechtsvormen waar gemeenten geen of betrekkelijk weinig grip meer op hebben. Dit betekent dat een manier moet worden gevonden om als gemeenten met deze historische producten om te gaan. Los van de intellectuele discussie is in dit onderzoek overigens getracht om aandacht te schenken aan de dagelijkse knelpunten die worden geconstateerd en ervaren.

Als we kijken naar de hoofdlijnen die naar voren komen uit de analyses van de verschillende beleidsdocumenten, dan valt op dat er eigenlijk twee knelpunten bij de aansturing van verbonden partijen breed worden gedeeld door de verschillende gemeenten. Het eerste knelpunt in dit verband betreft de beperkte gemeentelijke sturing van verbonden partijen, als gevolg van het sturen op hoofdlijnen, de indirecte invloed op de vennootschap en de positie achteraan in het besluitvormingsproces. Deze oorzaken worden volledig verklaard door het feit dat er met private rechtsvormen wordt gewerkt, waar bovengenoemde karakteristieken gebruikelijk zijn.

Tweede knelpunt dat op basis van de beleidsdocumenten naar voren komt is de rollenproblematiek bij verbonden partijen. Deze rollenproblematiek komt op een aantal niveaus voor. Eerste niveau betreft de rollenproblematiek in het college van B en W. Op het moment dat twee tegenstrijdige belangen

verbonden aan de rol van aandeelhouder zijn belegd bij verschillende wethouders, dan bestaat de kans dat in het college van B en W conflicten moeten worden uitgevochten over de gezamenlijke uitgangspunten. Wanneer de verschillende (mogelijk tegenstrijdige) belangen die zijn verbonden aan de aandeelhoudersrol zijn belegd bij één wethouder, dan bestaat de kans dat op ontransparante wijze verschillende belangen tegen elkaar worden afgeruild en er daarmee feitelijk sprake is van belangenvermenging of rolvermenging. Tweede niveau waarbij er sprake is van rollenproblematiek betreft het niveau van gemeentelijke vertegenwoordiging in een bestuursorgaan van een vennootschap of stichting. Als bestuurder of toezichthouder bij een vennootschap of stichting dient het belang van de verbonden partij te worden gediend en niet het gemeentelijk belang. Omdat deze belangen kunnen conflicteren noemen een aantal onderzochte gemeenten dit verschijnsel als mogelijk knelpunt in de praktijk. De verklaring voor het ontstaan van rolconflicten of rolvermenging zijn de potentieel tegenstrijdige belangen die zijn verbonden aan verschillende rollen die zich, als aandeelhouder of als gemeentelijk vertegenwoordiger in een bestuursorgaan van een vennootschap of stichting, voordoen.

Naast deze twee knelpunten die in bijna ieder beleidsdocument zijn genoemd door de onderzochte gemeenten, zijn er ook nog een aantal mogelijke knelpunten die in minder breed verband aandacht hebben gekregen. Eerste aanvullende knelpunt betreft het mogelijke gebrek aan specifieke expertise en personele capaciteit voor de aansturing van een verbonden partij. Dit knelpunt sluit aan bij het door Van Thiel (2010: 11) genoemde verschijnsel dat veel overheden pas na verzelfstandiging tot de constatering komen dat men veel inhoudelijke kennis is kwijtgeraakt en dat de aansturing van een verzelfstandigde organisatie een nieuwe rol en competenties vereist.

Tweede aanvullende knelpunt betreft het verschijnsel dat naarmate beleidsdoelen die zijn verbonden aan het werk van een verbonden partij zijn behaald of bijna zijn behaald, de beleidsmatige aandacht voor deze verbonden partijen verdwijnt. Dit verschijnsel is mijn inziens te verklaren vanuit de logica dat door de beperkte capaciteit en middelen gemeenten zich richten op de verbonden partijen die beleidsmatig het meest interessant zijn of beleidsmatig en politiek de meeste risico's herbergen.

In onstaande tabel is een overzicht weergegeven van de in de beleidsdocumenten aangeduide knelpunten. Om deze knelpunten zo eenduidig mogelijk te verzamelen zijn de indicatoren die zijn genoemd in hoofdstuk 3 betrokken bij de analyse. In de tweede kolom van de tabel zijn dan ook de categorieën opgenomen waar een knelpunt onder geschaard kan worden. Categorie I betreft de knelpunten in de verhouding tussen sturingsbehoefte en het sturingsinstrumentarium. Categorie II betreft de categorie van knelpunten in de aard van de gemeentelijke sturing, terwijl categorie III betrekking heeft op de gemeentelijke rollen en de organisationele inbedding ervan.

Tabel 6.1 In beleidskaders genoemde knelpunten bij aansturing

Gemeente	Categorie	Mogelijke knelpunten
Amsterdam	I	◇ Gemeentelijke invloed alleen op hoofdlijnen en indirect;
	III	◇ Dubbele petten-problematiek bij gemeentelijke vertegenwoordiging
Rotterdam	I	◇ Sturing beperkt tot hoofdlijnen en voor een groot deel goedkeurend of controlerend en dus achteraan in het besluitvormingsproces;
	III	◇ Op ontransparante wijze afruilen van verschillende belangen bij beleggen van tegenstrijdige belangen bij één persoon of afdeling (rolvermenging/persoonlijk rollenconflict);
	III	◇ Gebrek aan specifieke expertise en personele capaciteit ter aansturing verbonden partij;
	Overig	◇ Verdwijnen van beleidsmatige aandacht voor verbonden partijen die de gemeentelijke doelen (bijna) hebben bereikt;

Den Haag	I	◇ De rol als toezichhouder is een beperkte en indirecte;
Utrecht	I	◇ Afstand van gemeente ten opzichte van verbonden partij in de zin van informatievoorziening en aansturing;
	III	◇ Dubbele rol gemeente Utrecht ten opzichte van aansturing verbonden partij als aandeelhouder;
Tilburg	III	◇ Risico op rolvermenging en rolconflict vanuit verantwoordelijkheid publiek belang versus privaat belang als aandeelhouder;
	III	◇ Risico op rolvermenging en rolconflict vanuit verantwoordelijkheid als gemeentelijk vertegenwoordiger in bestuursorgaan verbonden partij
	III	◇ Risico op rolvermenging en rolconflict bij vertegenwoordiging in Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht van dochtermaatschappij;

Eén interessant knelpunt dat in bovenstaande tabel is beschreven heb ik bewust nog niet geadresseerd. Dit betreft het knelpunt van de (gemeentelijke) vertegenwoordiging bij dochtermaatschappijen in een holding. Door de getrapte besluitvormingsstructuur heeft een gemeente geen directe invloed als aandeelhouder op een dochtermaatschappij, maar verloopt dit via de bestuurder van de verbonden partij. Zoals in hoofdstuk 4 aan de orde is gekomen, heeft een gemeente wel degelijk beïnvloedingsmogelijkheden bij dochtermaatschappijen.

6.3 Gepercipieerde knelpunten

Zoals al eerder is geconstateerd in deze scriptie krijgt de aansturing van stichtingen betrekkelijk weinig aandacht in de verschillende beleidsdocumenten. Om toch inzichtelijk te maken wat er speelt binnen het veld van verbonden stichtingen is deze paragraaf onderverdeeld in een gedeelte dat ingaat op de knelpunten bij de aansturing van verbonden vennootschappen en in een gedeelte dat ingaat op de knelpunten bij de aansturing van verbonden stichtingen.

6.3.1 Gepercipieerde knelpunten ten aanzien van vennootschappen

Daar waar in paragraaf 6.2 de knelpunten bij de aansturing van verbonden partijen nog vrij algemeen en op hoofdlijnen zijn geformuleerd, komt uit het onderzoek naar de knelpunten in de praktijk gedetailleerdere informatie over onderwerpen die in de praktijk ervoor zorgen dat de gemeentelijke sturingsbehoefte niet aansluit op het gemeentelijk instrumentarium bij vennootschappen.

In de gevallen dat is aangegeven dat het gemeentelijk sturingsinstrumentarium niet voldoet aan de gemeentelijke sturingsbehoefte, zijn hiervoor de volgende subknelpunten genoemd:

- IA Een aantal sturingsinstrumenten zijn te zwaar om direct in te zetten bij afwijkend gedrag van een bestuur van een verbonden partij;
- IB Plaats aan einde van besluitvormingsproces;
- IC Geen overwegende invloed binnen vennootschap

De subknelpunten IA en IB richten zich met name op het instrumentarium zelf. In ieder geval uit twee interviews is nadrukkelijk naar voren gekomen dat bij afwijkend gedrag van een bestuurder of bestuur van een verbonden vennootschap de zeggenschap om een bestuurder te ontslaan of te schorsen of om het vertrouwen op te zeggen in een volledig bestuur niet wordt gebruikt vanwege de zwaarte van het instrument. Door deze, in mijn ogen ongeschreven regel, wordt een bestuur van een verbonden vennootschap een zekere discretionaire bewegingsruimte gegund. Op basis hiervan kan worden gesteld dat naast de zeggenschapselementen, die voornamelijk gericht zijn op inspraak van een gemeente binnen het beleid van de vennootschap, er geen passende instrumenten zijn om een bestuur van een vennootschap bij de uitvoering van het beleid van de vennootschap te corrigeren. Een verklaring voor het ervaren gemis van een dergelijk instrumentarium moet worden gevonden in de publieke context waarin de desbetreffende verbonden partij zich bevindt. In sommige gevallen zal een

publiek aandeelhouder namelijk altijd proberen om publieke deelbelangen te verwezenlijken door middel van een verbonden vennootschap, terwijl de primaire focus van een dergelijke onderneming is gericht op het realiseren van winst en daarmee de borging van de continuïteit van de vennootschap.

Tweede subknelpunt betreft de plaats van de aandeelhouder achterin het besluitvormingsproces van de vennootschap. Op basis van de governancestructuur van vennootschappen is de aandeelhouder doorgaans het laatste bestuursorgaan dat een oordeel mag vellen over een voorstel van de directie. Dit betekent dat in het proces vanaf de ontwerpfase van een voorstel tot en met advisering of goedkeuring door de Raad van Commissarissen impliciet al een flink aantal beslissingen zijn genomen voordat de Algemene Vergadering van Aandeelhouders inspraak heeft in een voorstel. Zoals in de vorige paragraaf al naar voren kwam betreft vervolgens de zeggenschap van de aandeelhouders slechts het verlenen van goedkeuring aan een voorstel. Tijdens een interview is uitgesproken dat de desbetreffende gemeente graag eerder in het proces wordt betrokken bij de besluitvorming over een voorstel en op die manier dus ook meer invloed uit kan oefenen op het uiteindelijke voorstel.

In drie van de vijf onderzochte vennootschappen is het zo dat de desbetreffende gemeenten geen overwegende zeggenschap hebben binnen de vennootschap. In twee gevallen komt dit voort uit het feit dat beide gemeenten een minderheidsbelang hebben binnen een vennootschap. In het derde geval heeft de gemeente wel een meerderheidsbelang, maar zijn er als onderdeel van een financieringsconstructie afspraken gemaakt over gezamenlijke zeggenschap bij belangrijke onderwerpen. Naast het feit dat in alle drie de gevallen de gemeenten graag zelfstandig zouden beslissen over de aansturing van de verbonden partijen, is het zo dat in één geval het ontbreken van overwegende invloed wordt gecompliceerd door de aanwezigheid van zo'n zestigtal andere aandeelhouders. In het tweede geval is er ook sprake van een groot aantal andere aandeelhouders, maar concentreert de oorzaak zich met name op gemaakte afspraken tussen de gemeente en de verbonden partij, die niet in het belang zijn van de andere aandeelhouders. In het derde geval is het gemis aan zelfstandige invloed een knelpunt omdat de andere aandeelhouder en de verbonden partij samenspannen bij de afwikkeling van financiële conflicten tussen de gemeente en de verbonden partij als gevolg van gemaakte afspraken tijdens de verzelfstandiging van de verbonden partij. In alle drie de gevallen zou zelfstandige zeggenschap ter behartiging van de gemeentelijke belangen welkom zijn.

In dit onderzoek is ook het begrip “sturen op hoofdlijnen” meegenomen omdat dit de kern vormt voor het creëren van waarde voor de gemeente en de verbonden partij. Het idee is dat een gemeente alleen stuurt op onderdelen die van wezenlijk belang zijn voor het borgen van het publiek belang, terwijl de verbonden partij zich helemaal toelegt op zijn ‘core business’. Uit dit onderzoek is gebleken dat de onderzochte gemeenten zich in principe volledig toeleggen op het sturen op hoofdlijnen, maar dat in praktijk de gemeenteraad nog wel eens wil proberen om via een wethouder als aandeelhouder invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering van een verbonden partij. Sturen op de bedrijfsvoering is nadrukkelijk niet de bedoeling in het kader van het sturen op hoofdlijnen. Tijdens de gehouden interviews is deze betrokkenheid van de gemeenteraad verklaard vanuit enerzijds de hang naar het verleden toen de gemeente de verbonden partij nog wel volledig kon sturen en anderzijds de teleurstelling over de maatschappelijke resultaten van de verzelfstandiging. Wat mijn inziens een belangrijke rol speelt is dat de verbonden partijen waarop de gemeenteraad nog invloed wenst uit te oefenen pas enkele jaren zijn verzelfstandigd en er dus nog een volwassen relatie moet groeien. Voor de volledigheid is hieronder het desbetreffende knelpunt nog weergegeven:

- II De gemeenteraad tracht via een wethouder als aandeelhouder te sturen op de bedrijfsvoering van een verbonden partij;

Naast de bovenstaande knelpunten die in meerdere interviews aan de orde zijn gekomen, zijn er ook nog twee knelpunten genoemd die ieder slechts in één interview zijn genoemd en die van minder structurele aard zijn. Zo is er in het geval van de aansturing van GVB sprake van een te complexe

structuur van 'checks and balances,' als gevolg waarvan de besluitvorming binnen en rondom GVB te traag verloopt. Het gaat in dit verband met name om de verschillende vennootschappen, goedkeuringsbevoegdheden en de constructie met een in bruikleen gegeven gemeentelijke BV (zie voor meer achtergronden de uitgebreide casebeschrijving in de bijlagen bij dit onderzoek). Inmiddels is de gemeente Amsterdam bezig met het vereenvoudigen van deze als te complex ervaren governancestructuur.

Het andere knelpunt betreft het gebrek aan specifieke kennis van de bedrijfsvoering van een afvalbedrijf bij de afdeling Economie van de dienst Beleidsontwikkeling van de gemeente Tilburg. Omdat dit een knelpunt is dat ook naar voren is gekomen uit de analyse van beleidsdocumenten, is dit een knelpunt waar in het vervolg van dit hoofdstuk nog op moet worden teruggekomen.

- III Een gemeente heeft onvoldoende specifieke expertise om een verbonden partij aan te kunnen sturen;

Omdat de te complexe governancestructuur in het geval van GVB geen probleem is dat structureel speelt bij de aansturing van verbonden partijen en de gemeente inmiddels zelf aan de slag is gegaan met het versimpelen van de governancestructuur, zal dit knelpunt niet worden voorzien van nadere aanbevelingen. Wel staat het knelpunt, net als alle andere aangetroffen knelpunten, in onderstaand overzicht van de knelpunten per case. In dit verband is ook de categorisering gebruikt, die in tabel 6.1 is gebruikt.

Tabel 6.2 Overzicht gepercipieerde knelpunten bij aansturing vennootschappen

Casus	Cat.	Knelpunten
GVB	I II	◇ Te complexe structuur van 'checks and balances' ◇ Bemoeienis van Amsterdamse raad met bedrijfsvoering van GVB betekent inbreuk op 'sturen op hoofdlijnen'
HbR	I I II	◇ Aantal sturingsinstrumenten te zwaar om in te zetten bij 'moral hazard' met discretionaire ruimte tot gevolg; ◇ Ontbreken van overwegende invloed binnen verbonden partij; ◇ Bemoeienis van Rotterdamse raad met bedrijfsvoering van HbR betekent inbreuk op 'sturen op afstand';
Eneco	I I I I	◇ Plaats aan het einde van het besluitvormingsproces; ◇ Een aantal te zware instrumenten om in te zetten bij 'moral hazard' met als gevolg discretionaire ruimte voor RvB; ◇ Ontbreken van overwegende invloed binnen verbonden partij; ◇ Onmogelijkheid van goede afstemming tussen 63 verschillende aandeelhouders;
Vitens	I	◇ Geen overwegende invloed op vennootschap, waardoor politieke risico's niet kunnen worden afgedekt;
BAT Bedrijven	Overig	◇ Kennis van bedrijfsvoering van afvalbedrijf onvoldoende geborgd binnen de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de rol van aandeelhouder;

6.3.2 Gepercipieerde knelpunten ten aanzien van stichtingen

In de gemeentelijke beleidsdocumenten wordt de rollenproblematiek genoemd als één van de belangrijke knelpunten bij de aansturing van verbonden partijen. Hiermee wordt de door Dubbeldeman et al. (2006) geschetste problematiek omtrent het beleggen van de verschillende gemeentelijke rollen verder onderbouwd. Het is dan ook bijzonder te noemen dat slechts in één interview de rollenproblematiek naar voren is gekomen als een knelpunt bij de aansturing van verbonden partijen.

In het geval van de stichting KMR zit namelijk een wethouder in het bestuur van de stichting, terwijl deze ook zelf verantwoordelijk is voor de subsidie aan desbetreffende stichting. Het is niet uit te sluiten dat deze wethouder met conflicterende rollen te maken krijgt op het moment dat hij de subsidie aan de stichting wil beëindigen. In het geval de wethouder als bestuurder van de stichting vindt dat deze goed werk verricht, dan is het ook niet uit te sluiten dat een subsidieaanvraag van de stichting wordt gehonoreerd. Omdat het knelpunt van rollenproblematiek ook al uit de analyses van de beleidsdocumenten naar voren is gekomen, zal deze nader aandacht krijgen bij de aanbevelingen van dit onderzoek.

- IV Er is sprake van rollenproblematiek in de zin van persoonlijk, bestuurlijk of ambtelijk rollenconflict of in de zin van persoonlijke, bestuurlijke of ambtelijke rolvermenging;

Verder zijn op basis van de gehouden interviews geen knelpunten naar voren gekomen bij de aansturing van de desbetreffende stichtingen. Voor de volledigheid is in onderstaande tabel een overzicht van de cases opgenomen met aangetroffen knelpunten. In de volgende paragraaf zal op basis van de in hoofdstuk 3 vermelde indicatoren worden gezien in hoeverre het verkregen beeld op basis van de interviews past op het beeld dat op basis van de aanvullende analyses naar voren is gekomen.

Tabel 6.3 Overzicht gepercipieerde knelpunten bij aansturing stichtingen

Casus	Cat.	Knelpunten
SBOOR		◇ Geen
KMR	III	◇ Mogelijk belangenconflict bij gemeentelijke vertegenwoordiging van wethouder in bestuur van gesubsidieerde stichting;
Muziekpaleis		◇ Geen

6.4 Geïndiceerde knelpunten

Om een zelfstandig beeld te kunnen vormen van eventuele knelpunten bij de aansturing van verbonden partijen is een aanvullende analyse uitgevoerd op alle in het kader van dit onderzoek verzamelde gegevens. Op basis van indicatoren zijn de acht cases die centraal staan onderzocht op knelpunten. De resultaten van deze analyse zijn weergegeven in tabel 6.4 en zullen in het vervolg van deze paragraaf worden beschreven.

Tabel 6.4 Overzicht geïndiceerde knelpunten bij aansturing verbonden partijen

Casus	Categorie	Knelpunten
GVB	III	◇ Risico op bestuurlijk en ambtelijk rollenconflict
HbR	III	◇ Risico op bestuurlijk en ambtelijk rollenconflict
Eneco	III	◇ Risico op rollen/belangenvermenging
Vitens	III	◇ Risico op bestuurlijk rollenconflict
	III	◇ Risico op ambtelijke rolvermenging
	II	◇ Gemeente Utrecht stuurt (mede) op bedrijfsvoering Vitens NV;
BAT Bedrijven	III	◇ Risico op bestuurlijke rollenconflicten;
	III	◇ Risico op ambtelijke rolvermenging;
	III	◇ Risico op rolvermenging gemeentelijk directeur BAT

		Bedrijven NV;
SBOOR		◇ Geen
KMR	I	◇ Bij financieel wanbeleid of dreigend faillissement geen sturingsmogelijkheden als aangeslotene;
Muziekpaleis	III	◇ Rolvermenging van rollen van aangeslotene, gebiedsontwikkelaar en verhuurder;
	I	◇ Bij financieel wanbeleid of dreigend faillissement geen sturingsmogelijkheden als aangeslotene;

Op basis van de gehanteerde indicatoren kunnen twee knelpunten worden onderscheiden. Beide knelpunten zijn al eerder in dit onderzoek de revue gepasseerd. Eerste knelpunt dat wederom naar voren is gekomen betreft de rollenproblematiek waar gemeenten mee te maken hebben bij de aansturing van vennootschappen en stichtingen. In de cases GVB, HbR, en Vitens zijn doorgaans op bestuurlijk niveau de publieke en private belangen van het aandeelhouderschap gescheiden. Omdat de publieke en private belangen van het aandeelhouderschap niet altijd hand in hand gaan, betekent het dat deze gemeenten een risico lopen op rollenconflicten binnen het college van B en W. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben op ambtelijk niveau eveneens een gespreide interface, met als gevolg dat ook op dit niveau zich het risico voor doet van intern ambtelijk rollenconflict. Een conflict op basis van verschillende rollen en belangen binnen een college van B en W hoeft niet problematisch te zijn vanwege het feit dat er sprake is van een transparante afruil van verschillende belangen. Het college van B en W is immers het dagelijkse besluitvormende orgaan van de gemeente. Op ambtelijk niveau hoeven conflicterende rollen die bij verschillende afdelingen zijn belegd ook geen probleem te vormen, zolang op dit niveau geen beslissingen worden genomen over het te prefereren belang. Deze afweging is mijn inziens namelijk bij uitstek een politieke afweging. De reden dat het risico op bestuurlijke en ambtelijke conflicterende rollen toch is meegenomen in dit onderzoek, is dat bij langlopende conflicten op bestuurlijk of ambtelijk niveau dit een ontwrichtend effect kan hebben op de organisatie en de sturingsrelatie ten opzichte van de verbonden partij.

Naast de rolconflicten op het niveau van het college van B en W en het ambtelijk apparaat zijn in de aanvullende analyse ook verschijnselen aangetroffen die zich kwalificeren voor de aanduiding rol- of belangenvermenging. Daarbij is in twee gevallen op bestuurlijk niveau mogelijk sprake van een risico op rolvermenging, omdat de verantwoordelijkheden voor de publieke en private belangen van Eneco en Vitens zijn ondergebracht bij zelfstandige portefeuillehouders. Ditzelfde risico geldt op ambtelijk niveau bij de ambtelijke afdelingen die Vitens, Eneco en BAT Bedrijven beheren. Uit een interview bij de gemeente Utrecht is gebleken dat het risico op rolvermenging bij de aansturing van Vitens mogelijk nog groter is, omdat ook de verantwoordelijkheid voor andere Vitens-dossiers zijn belegd bij de afdeling Juridische Zaken van de Bestuurs- en Concerndienst van de gemeente Utrecht. In het geval van de stichting Muziekpaleis Utrecht is ook sprake van rolvermenging, maar dan op het niveau van de gemeente Utrecht als zodanig. Uit het onderzoek naar de case is naar voren gekomen dat de gemeente Utrecht verschillende rollen en bijbehorende belangen nadrukkelijk aan elkaar heeft verknoopt. De gemeente Utrecht wil als gebiedsontwikkelaar een nieuw Stationsgebied neerzetten en heeft in dat verband ingezet op een nieuwe concertzaal. In dit geval zou de gemeente Utrecht optreden als verhuurder en de nieuw te vormen stichting Muziekpaleis Utrecht zou de hurende partij moeten worden. De gemeente Utrecht is op haar beurt ook aangeslotene bij de nieuw gevormde stichting Muziekpaleis, vanwege het opgaan van de activiteiten van de dienst Muziekcentrum Vredenburg in de nieuwe stichting. In de statuten van de nieuwe stichting, die mede door de gemeente Utrecht zijn opgezet, is opgenomen dat de stichting huurder zal worden van het Muziekpaleis. De belangen van de gemeente als verhuurder worden via de weg van aangeslotene bij de stichting dus geborgd via de statuten van de stichting. Hiermee zijn ook de belangen van de gemeente als gebiedsontwikkelaar gerealiseerd. De exploitatie van het gebouw is gedekt door het feit

dat er een huurder is en daarmee kan het nieuwe gebouw worden gerealiseerd. Los van het feit dat dit een ingenieuze constructie is om een kwaliteitsimpuls te geven aan een gebiedsontwikkeling, moet ik als onderzoeker concluderen dat het optreden van (het risico op) rolvermenging een belangrijk risico met zich meedraagt. Rolvermenging zou ertoe zou kunnen leiden dat op niet-transparante wijze belangen tegen elkaar worden afgewogen zonder dat het college van B en W hierover kan besluiten of dat bevoegdheden vanuit een bepaalde rol op een oneigenlijke manier worden gebruikt.

Naast de geconstateerde rollenproblematiek doen zich ook nog twee knelpunten voor uit de overige twee categorieën. In de statuten van Vitens is opgenomen dat de AVA van Vitens goedkeuringsrechten heeft ten aanzien van het door de Raad van Bestuur vastgestelde tariefbeleid voor aansluiting en levering van drinkwater en de jaarlijkse vaststelling van de nieuwe tarieven. Hoewel vanuit het oogpunt van het borgen van publieke belangen een dergelijke constructie kan worden begrepen, betekenen dergelijke goedkeuringsrechten dat de AVA van Vitens op dit onderdeel stuurt op de bedrijfsvoering van de vennootschap.

In paragraaf 5.4 is al aan de orde geweest dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen dat bij twee onderzochte stichtingen de financiële aspecten van de stichting onvoldoende aandacht krijgen van de verbonden gemeenten. Omdat als indicator is opgenomen dat er sprake is van een knelpunt als een gemeente bij een negatieve beoordeling van een situatie geen middelen heeft om te interveniëren, is het naar mijn mening een knelpunt op het moment dat een gemeente niet in kan grijpen bij een verbonden stichting op het moment van financieel wanbeleid of een (dreigend) faillissement. In twee gevallen ontbreken namelijk zeggenschapsinstrumenten in de statuten om in te kunnen grijpen. Hierbij moet worden gedacht aan het schorsen of ontslaan van een bestuurder of toezichthouder en in het ergste geval moet worden gedacht aan het opzeggen van het vertrouwen in de Raad van Toezicht of het dagelijks bestuur van een stichting. Omdat deze situatie zich in meer dan één geval voordoet, wordt dit knelpunt benoemd als knelpunt V.

- V Bij financieel wanbeleid of dreigend faillissement geen sturingsmogelijkheden als aangeslotene bij een verbonden stichting;

Tot besluit wil ik opmerken dat in geen van de cases zich coördinatieproblemen hebben voorgedaan binnen de gemeentelijke organisatie. Deze opmerkelijke conclusie kan mogelijk worden verklaard doordat een gebrek aan afstemming en het bestaan van tegenstrijdige adviezen doorgaans niet blijken uit openbare documenten. Daarnaast is dit mogelijk een gevolg van de wijze van interviewen van betrokkenen.

6.5 Conclusies en aanbevelingen

In tabel 6.5 zijn de belangrijkste conclusies van dit onderzoek overzichtelijk weergegeven. Daarbij valt allereerst op dat alle aangetroffen knelpunten goed passen binnen het theoretische raamwerk van het principaal-agent model, dat is gebruikt om verwachte knelpunten uit af te leiden. Wanneer de resultaten van dit onderzoek zouden moeten worden samengevat, dan zou men kunnen volstaan met de constatering dat de gemeentelijke sturingsbehoefte niet altijd voldoet aan het gemeentelijk sturingsinstrumentarium bij vennootschappen en stichtingen, het sturen op hoofdlijnen nog niet volledig is geïntegreerd binnen het gemeentelijk bestel en dat er in bijna alle gevallen sprake is van een zekere rollenproblematiek op bestuurlijk en ambtelijk niveau. In het vervolg van deze paragraaf tracht ik een aantal aanbevelingen te formuleren om deze knelpunten te kunnen tegengaan.

Tabel 11.5 Overzicht belangrijkste knelpunten bij aansturing verbonden partijen

Nr.	Knelpunt
IA	Een aantal sturingsinstrumenten zijn te zwaar om direct in te zetten bij afwijkend gedrag van een bestuur van een verbonden partij;
IB	De aandeelhouder kent een plaats aan het einde van het

	besluitvormingsproces binnen de vennootschap;
IC	Geen overwegende invloed van gemeente binnen de vennootschap;
II	De gemeenteraad tracht via een wethouder als aandeelhouder te sturen op de bedrijfsvoering van een verbonden partij;
III	Een gemeente heeft onvoldoende specifieke expertise om een verbonden partij aan te kunnen sturen;
IV	Er is sprake van rollenproblematiek in de zin van persoonlijk, bestuurlijk of ambtelijk rollenconflict of in de zin van persoonlijke, bestuurlijke of ambtelijke rolvermenging;
V	Bij financieel wanbeleid of dreigend faillissement heeft een gemeente geen sturingsmogelijkheden als aangeslotene bij een verbonden stichting;

6.5.1 Aanbevelingen ter verbetering van gemeentelijk sturingsinstrumentarium

De knelpunten IA, IB, IC en V kunnen vanuit twee perspectieven worden gezien. Het eerste perspectief betreft het perspectief waarbij de vraag centraal staat in hoeverre de onderzochte rechtsvormen geschikt zijn voor het borgen van de door de gemeenten nagestreefde publieke belangen? Een ongenueanceerde conclusie in dit verband zou zijn dat de onderzochte rechtsvormen eigenlijk niet geschikt zijn voor het borgen van de door gemeenten nagestreefde publieke belangen. Immers een aantal onderwerpen die als knelpunten worden gezien, zijn belangrijke kenmerken van (de governance van) private rechtsvormen. Vanwege de taakverdeling binnen een vennootschap is het nou eenmaal zo dat de aandeelhouders een plek kennen achteraan in het besluitvormingsproces en aandeelhouders formeel alleen het schorsen en ontslaan van bestuursleden hebben om te sanctioneren als dat nodig blijkt. Daarnaast geldt voor een stichting nou eenmaal dat er geen aandeelhouders zijn en er dus formeel geen financiële belangen zijn die moeten worden beheerst vanuit de rol van aangeslotene. Als de gemeentelijke wensen worden afgezet tegen de huidige organisatievormen met bijbehorende vormen van sturing en beheersing, dan zou er in het grijze gebied tussen een gemeentelijke tak van dienst en een private rechtsvorm een soort publiek-private rechtsvorm moeten bestaan die enerzijds goed bestuurbaar is voor publieke aandeelhouders/aangeslotenen en anderzijds voldoende zelfstandigheid en focus heeft op de eigen activiteiten en prestaties. Immers anders zou de meerwaarde van de samenwerking, die centraal staat in de principaal-agent theorie verdampen. Genoemde randvoorwaarden raken direct aan de discussie omtrent de maatschappelijk onderneming. Op het moment van schrijven ligt er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer die het mogelijk moet maken om een stichting of vereniging om te vormen tot een maatschappelijke onderneming. De maatschappelijke onderneming lijkt in veel facetten op een kapitaalvennootschap. Een van de belangrijkste verschillen tussen een kapitaalvennootschap en een maatschappelijke onderneming, die beantwoordt aan het gebrek aan beïnvloedingsmogelijkheden, is het feit dat aandeelhouders van de maatschappelijke onderneming "wettelijk geregelde bevoegdheden krijgen om voor de belangen die zij vertegenwoordigen ook juridische middelen in te zetten" (TK 2008-2009, 32 003, nr. 3: 2). Mijn eerste aanbeveling in dit verband zou dus zijn om de invoering van de maatschappelijke onderneming volledig af te ronden en binnen een periode van vijf jaar te evalueren hoe deze nieuwe rechtsvorm functioneert. Tweede aanbeveling is om voorafgaand aan een eventuele verzelfstandiging goed af te wegen in hoeverre een private rechtsvorm bijdraagt aan een betere borging van het nagestreefde publieke belang. Bij dergelijke afwegingen kan gebruik worden gemaakt van publicaties aangeven waaraan zoal gedacht moet worden bij verzelfstandiging van een organisatieonderdeel (zie bijvoorbeeld Van Thiel, 2010).

Omdat de invoering van de maatschappelijke onderneming voorlopig nog tijd in beslag zal nemen en daarnaast niet de huidige knelpunten in de praktijk direct hierdoor worden opgelost wil ik nu de stap maken naar het tweede perspectief van waaruit deze knelpunten kunnen worden bekeken: het niveau van de praktijk. Kern van knelpunt IA is dat er geen instrumenten zijn om een bestuurder van een verbonden partij te sanctioneren bij (licht) afwijkend gedrag dat de gemeentelijke publieke belangen

schaadt. Omdat in hoofdstuk 4 is gebleken dat informele sturing een belangrijke vorm van sturing is bij de aansturing van verbonden partijen, ligt hier mijn inziens een sleutel om als gemeente meer invloed te krijgen binnen de vennootschap. Omdat gemeenten mijn inziens onvoldoende structureel inzicht hebben in de mogelijkheden die vormen van informele sturing kunnen bieden, en ook binnen de bestuurskunde relatief weinig is geschreven over deze informele vormen van sturing bij verbonden partijen, is mijn eerste aanbeveling in dit verband om aanvullend onderzoek te verrichten naar de beïnvloedingsmogelijkheden die informele contacten en informeel gebruik van sturingsinstrumenten bieden. In dit onderzoek zijn op een aantal plaatsen praktijksituaties geduid met betrekking tot informele beïnvloeding, maar onvoldoende om hier structurele lessen uit af te kunnen leiden.

Wanneer de verschillende typen sturingsmechanismen worden nagegaan die Neelen (1997: 70) onderscheidt, dan is met de aanbeveling tot het doen van nader onderzoek naar informele sturing, de enige aanbeveling gedaan die past binnen het sturingsmechanisme 'het overdragen van informatie en overreding.' Het sturingsmechanisme waarbij gebruik wordt gemaakt van "regels en voorschriften" biedt mijn inziens een kleine mogelijkheid in het geval slechts één bestuurder afwijkend gedrag vertoont dat ten koste gaat van de gemeentelijke belangen. Deze mogelijkheid is het opnemen van zeggenschap van aandeelhouders/aangeslotenen in de portefeuilleverdeling binnen het bestuur van de verbonden partij. Deze maatregel is niet zo zwaar als ontslag of schorsing, want de desbetreffende bestuurder blijft gewoon in functie, maar is wel dusdanig van aard dat het in een interventie betreft. De aandeelhouders/aangeslotenen kunnen vervolgens het desbetreffende portefeuilleonderdeel beleggen bij een bestuurder, die wel voornemens is zich te gedragen naar de wensen van de aandeelhouders/aangeslotenen. Deze maatregel zou een mogelijke tussenmaatregel kunnen zijn tussen de gebruikelijke instrumenten en het ultimatum remedium in de zin van ontslag van een bestuurder.

Derde sturingsmechanisme dat Neelen (1997: 70) onderscheidt is het sturen door middel van financiële prikkels. Gezien de verschillende discussies over de beloning en bonussen van bestuurders van publieke vennootschappen en stichtingen is een interessante gedachte om naast een bonussysteem ook een malussysteem te introduceren, waarbij een bestuurder een boete tegemoet kan zien op het moment dat deze niet conform de belangen van aandeelhouders handelt. Omdat een dergelijke maatregel 'out of the box' te noemen is in het licht van het huidige governance-denken, zou ik aan willen bevelen om nader onderzoek te doen naar een dergelijk malussysteem. Dit onderzoek zou zich moeten concentreren op het ontwerp van een dergelijk systeem, op de gedragseffecten van het werken met boetes in de context van verbonden partijen en de mogelijke perverse effecten van een malussysteem. Een mogelijk pervers effect zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat een Algemene Vergadering van Aandeelhouders op ieder moment dat iets niet zint boetes blijft uitdelen aan bestuurders.

De tweede praktijk die in dit onderzoek naar voren is gekomen als een knelpunt, betreft de positie van de AVA aan het eind van het besluitvormingsproces binnen vennootschappen. Dit wordt als een knelpunt ervaren omdat een plek achteraan in het besluitvormingsproces, vaak gecombineerd met alleen een goedkeuringsbevoegdheid, betekent dat een gemeentelijk aandeelhouder relatief weinig inhoudelijke invloed uit kan oefenen op de voorstellen van de Raad van Bestuur. Ook in dit verband kan de wijze waarop de informele sturing van een gemeente wordt vormgegeven een belangrijke rol spelen. Inzake dit knelpunt sluit ik mij aan bij de eerder gedane aanbeveling met betrekking tot de noodzaak tot het doen van aanvullend onderzoek naar de werking van informele sturing. Een tweede aanbeveling betreft het instellen van een aandeelhouderscommissie bij alle verbonden vennootschappen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de instelling van een aandeelhouderscommissie voor gemeentelijke aandeelhouders de mogelijkheid schept om in een vroeger stadium informatie uit te wisselen met bestuurders en commissarissen van verbonden vennootschappen en deze te overreden. Indien het binnen een vennootschap niet mogelijk blijkt om tot het instellen van een aandeelhouderscommissie te komen, zou ook met de Raad van Bestuur een afspraak kunnen worden gemaakt om bijvoorbeeld vier tot acht weken voorafgaand aan formele

besluitvorming informatiesessies te beleggen over de onderwerpen waar tijdens een AVA aandeelhoudersbesluiten over worden gevraagd. Inhoudelijk gezien is er dan sprake van een soortgelijk platform als een aandeelhouderscommissie, alleen is een dergelijke afspraak niet vastgelegd in de statuten of een aandeelhoudersovereenkomst.

Hoewel het formeel in dit verband niet over een sturingsinstrument gaat, wil ik het knelpunt van het ontbreken van overwegende invloed binnen een vennootschap graag op deze plek verder van aanbevelingen voorzien. Dit omdat het wel van invloed is gebleken op de mate waarin een gemeente als aandeelhouder in haar sturingsbehoefte kan voorzien door het gebruik van het sturingsinstrumentarium van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Uit dit onderzoek is namelijk gebleken dat in een drietal cases gemeenten geen zelfstandige beslissingen kunnen nemen met betrekking tot het gebruik van het sturingsinstrumentarium als aandeelhouder. Dit komt omdat deze gemeenten geen meerderheid hebben in de AVA of aanvullende afspraken hebben over gedeelde zeggenschap. Het feit dat een gemeente een minderheidsbelang heeft binnen een vennootschap kan alleen veranderen op het moment dat een gemeente actief aandelen aan gaat schaffen van andere aandeelhouders. Daarnaast kunnen aandeelhouders onderling afspraken maken over de verdeling van zeggenschap tussen de verschillende aandeelhouders in een zogenaamde aandeelhoudersovereenkomst. Omdat beide voorbeelden in de praktijk niet heel waarschijnlijk zijn, wil ik mij concentreren op het op hoofdlijnen ontwerpen van een coördinatiemechanisme, waardoor de verschillende aandeelhouders als één sterke partij zeggenschap kunnen uitoefenen binnen een vennootschap. Als gevolg van het feit dat er een groot aantal aandeelhouders zitting heeft in de AVA, zullen in de praktijk verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgeruild om tot een beslissende meerderheid te komen in de AVA. Om deze verschillende belangen op elkaar af te kunnen stemmen zou een organisatie kunnen worden gemachtigd door de verschillende gemeenten om namens deze gemeenten op te treden. Mijn inziens zijn twee voorwaarden in dit verband cruciaal: Zo moet er sprake zijn van één partij die als aandeelhouder de desbetreffende vennootschap aanstuurt en zorg draagt voor de afstemming tussen de verschillende aandeelhouders. Tweede voorwaarde is dat er slechts in beperkte mate sprake mag zijn van aanvullende te borgen publieke belangen bovenop het publieke belang dat wordt geborgd met het bestaan van de desbetreffende vennootschap. Indien er sprake is van één partij die de standpunten coördineert is het namelijk eenvoudiger om een beperkt aantal publieke belangen te behartigen vanuit het oogpunt van coördinatie. Het meest eenvoudige zou zijn wanneer deze coördinerende partij alleen hoeft te letten op de private belangen van de onderneming, omdat het voortbestaan van de vennootschap de publieke belangen afdoende afdekt. De te borgen publieke belangen kunnen in dit geval worden geborgd door regelgeving, subsidies en opdrachten aan de verbonden partij. Omdat ook dit een beginnend idee is zou ik eveneens in dit verband willen aanbevelen om onderzoek te doen naar een dergelijke constructie, die mijn inziens de aansturing van grote vennootschappen verder zou kunnen professionaliseren.

Laatste knelpunt waarbij er een verband bestaat tussen de (mogelijke) sturingsbehoefte van een gemeente en het beschikbare sturingsinstrumentarium betreft bij de financiële beheersing van verbonden stichtingen. In twee gevallen is geconstateerd dat gemeenten op basis van de statuten niet in kunnen grijpen bij eventueel financieel wanbeleid bij de stichting of een dreigend faillissement van de stichting. In dit kader wordt aanbevolen om vanuit de positie van aangeslotene aandacht te besteden aan de financiële beheersing van stichtingen, ondanks het feit dat de financiële belangen niet zo direct waarneembaar zijn als bij verbonden vennootschappen. In het concrete geval van de twee stichtingen wil ik aanbevelen om te organiseren dat de financiële resultaten van de stichting jaarlijks worden gevolgd en dat bij een statutenwijziging wordt geregeld dat de desbetreffende gemeenten naast het voordragen van bestuurders, ook bestuurders kunnen schorsen of ontslaan bij bewezen financieel wanbeleid of bij verwijtbaar gedrag met een dreigend faillissement tot gevolg. Het is eventueel nodig om met de desbetreffende stichtingen aanvullende afspraken te maken over de informatievoorziening.

6.5.2 *Aanbevelingen in het kader van sturen op hoofdlijnen*

In twee cases is naar voren gekomen dat een wethouder (bijna) door de gemeenteraad werd gedwongen om als aandeelhouder de bedrijfsvoering van de verbonden partij bij te sturen. Op basis van de interviews kan worden vastgesteld dat deze acties van de desbetreffende gemeenteraden zijn voortgekomen uit teleurstelling over het gemis van invloed op terreinen waar de desbetreffende gemeenten in het verleden wel invloed op hadden. Daarnaast speelt in één geval een zekere teleurstelling mee over de maatschappelijke resultaten van de verzelfstandigde onderneming. Ook in dit verband kan een discussie worden gevoerd over het feit of private rechtsvormen geschikt zijn. Net als in de vorige paragraaf wil ik me in dit verband graag richten op een aantal praktische aanbevelingen.

Omdat aan het gemis aan invloed in feite niets meer kan worden gedaan, zou mijn inziens de situatie verbeteren als een college van B en W een gemeenteraad beter betreft bij de aansturing van verbonden partijen. Dit gaat enerzijds om een stuk kennisontwikkeling bij gemeenteraadsleden dat kan leiden tot meer begrip van de situatie van de gemeente en de wijze waarop een verbonden partij acteert en anderzijds door meer proactief te informeren over de standpuntbepaling en gebruikte sturingsmogelijkheden ter aansturing van de verbonden partij. In het kader van dit onderzoek zijn in een aantal gevallen brieven aan de gemeenteraad langsgeslagen, waarbij de gemeenteraad pas achteraf wordt geïnformeerd over de belangrijkste gemeentelijke standpunten en genomen besluiten. In geen van de brieven aan de gemeenteraad wordt uitgebreid geïnformeerd over het gebruik van verschillende formele en informele vormen van sturing, waardoor bij gemeenteraadsleden de indruk kan ontstaan dat de aansturing van verbonden partijen een soort 'black box' is.

6.5.3 *Aanbevelingen in het kader van ontbreken van specifieke expertise*

In hoofdstuk 2 werd al kort aangegeven dat specifieke competenties vereist zijn voor het aansturen van zelfstandige organisaties. Uit het onderzoek van de beleidsdocumenten is vervolgens gebleken dat in één beleidsdocument het ontbreken van specifieke expertise werd genoemd als een mogelijk risico bij de aansturing van verbonden partijen. Daarnaast werd in één interview het ontbreken van specifieke expertise genoemd als knelpunt bij de aansturing van de desbetreffende verbonden partij, omdat bepaalde voorstellen niet op hun merites kunnen worden beoordeeld. Omdat in het interview geen verklaring kon worden gegeven voor het ontbreken van deze expertise kan ik slechts een vermoeden uitspreken en op basis hiervan een aanbeveling doen. De gevraagde expertise in de case waar sprake was van het gebrek aan specifieke expertise, was van zeer specifieke aard. Het ging bijvoorbeeld om het kunnen beoordelen van investeringsvoorstellen voor nieuwe vuilniswagens. Omdat dergelijke investeringsvoorstellen maar eens in de zoveel tijd voorkomen loont het niet om als zelfstandige gemeente een werknemer aan te trekken die verstand heeft van deze casuïstiek. Daarnaast is het de vraag of een zelfstandige gemeente in de huidige situatie van bezuinigingen en heroverwegingen kan voldoen aan de gewenste arbeidsvoorwaarden van een dergelijke expert. Hoewel dit niet uit het onderzoek naar voren is gekomen, is het voorstelbaar dat dit ook bij andere gemeenten een knelpunt vormt. Zo kunnen bijvoorbeeld adviseurs binnen de gemeente Rotterdam die de aandeelhoudersbelangen van Eneco behartigen onmogelijk beoordelen of het investeren in een nieuwe Biomassacentrale een renderende investering is. De kans is wel groter dat binnen een gemeente met de omvang van de gemeente Rotterdam er andere medewerkers zijn die wel inzicht hebben in deze casuïstiek. Mijn verwachting is dat naarmate gemeenten kleiner worden en de benodigde kennis specifiekere wordt, er een verschil ontstaat tussen de benodigde kennis en de kennis die binnen de organisatie aanwezig is. In dit verband zou ik dan ook willen aanbevelen om bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een expertisecentrum op te zetten dat zich kan richten op de specifieke expertises die op het niveau van een (kleine) gemeente niet zijn te organiseren. Gemeenten zouden dan als de situatie zich voordoet zich kunnen richten tot dit expertisecentrum voor advisering. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is vanwege het feit dat alle Nederlandse gemeenten zijn aangesloten bij de vereniging en zij veel kennis heeft van het lokaal

bestuur bij uitstek geschikt voor een dergelijke functie. Voor zover bekend voorziet de VNG op dit moment niet in een dergelijke functie.

6.5.4 *Aanbevelingen in het kader van de rollenproblematiek*

De op basis van de theorie verwachte rollenproblematiek lijkt in de praktijk daadwerkelijk aanwezig. Hoewel gemeenten in hun beleidsdocumenten schrijven over het voorkomen van rollenconflicten en rolvermenging, blijkt in de praktijk wel degelijk dat er sprake is van risico's op rollenconflict en rolvermenging. Bijzonder is dat respondenten deze mogelijke rolconflicten en rolvermenging in de praktijk niet ervaren als knelpunten bij de aansturing van verbonden partijen. Mijn uitgangspunt in deze is dat rollenconflicten en rolvermenging volledig moeten worden uitgesloten. Er zijn in dit verband twee mogelijkheden om rolconflict en rolvermenging te verhelpen. De eerste mogelijkheid is dat gemeenten hun financiële belangen in vennootschappen vervreemden en dat verbonden stichtingen worden geprivatiseerd. De rol als eigenaar en aangeslotene verdwijnt in deze gevallen, met als gevolg dat de financiële en beleidsmatige risico's die horen bij een verbonden partij niet langer actueel zijn. De gemeente kan zich vervolgens volledig richten op de rol van regelgever en opdrachtgever om publieke belangen te behartigen. De gemeente kan vervolgens een vrije keuze maken over met welke opdrachtnemer zij in zee gaat, zonder zich zorgen te hoeven maken over de eigen gemeentelijke financiële positie. Als een gemeente namelijk bij een 'eigen' vennootschap of stichting opdrachten weghaalt, lopen de inkomsten van deze verbonden partijen terug en loopt de gemeente de kans om als eigenaar of aangeslotene de rekening gepresenteerd te krijgen. In dit scenario dienen verbonden partijen die niet in aanmerking komen voor privatisering weer op publiekrechtelijke leest te worden geschoeid. Impliciete veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit scenario is dat privaatrechtelijke verbonden partijen niet geschikt zijn om op een goede manier publieke belangen te borgen. Daarmee sluit dit scenario enigszins aan op eenzelfde conclusie uit paragraaf 6.5.1. Omdat ook voor dit scenario geldt dat deze niet heel waarschijnlijk is, wil ik nog een alternatieve aanbeveling doen die praktischer van aard is.

De tweede mogelijkheid om rollenconflicten en rolvermenging te voorkomen is het doorvoeren van een zuivere scheiding tussen de verschillende rollen die een gemeente inneemt ten aanzien van verbonden partijen. Er zijn een aantal voorwaarden die moeten worden gecreëerd om deze zuivere rollenscheiding tot stand te brengen. Zo dient een gemeente er allereerst voor te zorgen dat de publieke belangen op hoofdlijnen zijn verwoord in de missie van de vennootschap of stichting. Dit betekent dat een gemeente zich als aandeelhouder vervolgens volledig kan concentreren op het de continuïteit van de verbonden partij en het bewaken dat de activiteiten van de verbonden partijen passen binnen de kaders die in de statuten zijn geformuleerd. De publieke belangen die buiten de scope van het aandeelhouderschap of de rol van aangeslotene vallen dienen in dit verband te worden behartigd middels de andere gemeentelijke rollen. Tweede belangrijke voorwaarde is om verschillende rollen op verschillende plaatsen binnen de organisatie te beleggen, zodat er in ieder geval geen sprake kan zijn van rolvermenging. De derde voorwaarde om een zuivere rollenscheiding tot stand te brengen is het aanbrengen van zogenaamde 'Chinese walls' tussen de op verschillende plaatsen georganiseerde rollen. Dit begrip is in de bankenwereld bekend om rollenconflicten en rolvermenging te voorkomen. In het geval van de aansturing van een verbonden partij zou het bijvoorbeeld betekenen dat de bestuurder die verantwoordelijk is voor het aandeelhouderschap niet op de hoogte is van de zaken die spelen met de verbonden partij op het gebied van het opdrachtgeverschap en vice versa.

6.5.5 *Overzicht aanbevelingen op basis van knelpunten in de aansturing van verbonden partijen*

In deze paragraaf zijn de gedane aanbevelingen ter bestrijding van de geconstateerde knelpunten onder elkaar weergegeven.

Nr.	Aanbevelingen
-----	---------------

- IA
 - ◇ Voer de nieuwe rechtsvorm ‘maatschappelijke onderneming’ in en evalueer deze na een periode van vijf jaren;
 - ◇ Weeg voorafgaand aan een verzelfstandiging goed af in hoeverre een private rechtsvorm bijdraagt aan de effectieve borging van publieke belangen;
 - ◇ Doe onderzoek naar het verschijnsel ‘informele sturing’ en bezie welke beïnvloedingsmogelijkheden de informele contacten en het informeel gebruik van sturingsinstrumenten bieden;
 - ◇ Geef (publieke) aandeelhouders of aangeslotenen zeggenschap in de portefeuillevreiding van het bestuur van een verbonden partij;
 - ◇ Doe onderzoek naar een boetesysteem, waarbij bestuurders van een verbonden partij kunnen worden beboet of gekort op hun salaris bij afwijkend gedrag. Dit onderzoek zou zich moeten concentreren op het ontwerp van een dergelijk systeem, op de gedragseffecten van het werken met boetes in de context van verbonden partijen en de mogelijke perverse effecten van een malussysteem;

- IB
 - ◇ Doe onderzoek naar het verschijnsel ‘informele sturing’ en bezie welke beïnvloedingsmogelijkheden de informele contacten en het informeel gebruik van sturingsinstrumenten bieden;
 - ◇ Stel een aandeelhouderscommissie in bij verbonden vennootschappen om in een vroeger stadium betrokken te raken bij de vormgeving van voorstellen binnen de onderneming. Eventueel kan ook worden gekozen voor afspraken tussen de aandeelhouders en het bestuur van de onderneming om voorafgaand aan besluitvorming in de AVA informatiesessies te beleggen, waar gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de voorstellen van het bestuur;

- IC
 - ◇ Doe onderzoek naar een effectief en efficiënt coördinatiemechanisme voor afstemming tussen aandeelhouders, waarbij het een mogelijkheid is om één (onafhankelijke) partij te machtigen om als aandeelhouder een verbonden vennootschap aan te sturen en zorg te dragen voor afstemming tussen de aandeelhouders onderling;

- II
 - ◇ Betrek als college van B en W een gemeenteraad nadrukkelijker bij de aansturing van verbonden partijen. Doe dit door kennisontwikkeling van gemeenteraadsleden over de omgang met verbonden partijen, door meer proactief de gemeenteraad te informeren over de standpunten van het college van B en W in AVA’s en door het gedetailleerder aangeven op welke wijze het college van B en W invulling geeft aan formele en informele vormen van sturing;

- III
 - ◇ Zet een expertisecentrum op, waar gemeenten zich kunnen laten adviseren over de aansturing van verbonden partijen. Beleg bij dit expertisecentrum expertise die gemeenten niet zelfstandig kunnen organiseren binnen de gemeentelijke organisatie;

- IV
 - ◇ Privatiseer verbonden vennootschappen en stichtingen om een gemeente zich te laten toeleggen op de behartiging van publieke belangen door middel van de posities van regelgever en opdrachtgever;
 - of
 - ◇ Kom tot zuivere scheiding van rollen door verschillende rollen op verschillende posities te beleggen en “Chinese walls” aan te brengen binnen

de gemeentelijke organisatie

- V
 - ◇ Organiseer binnen de desbetreffende gemeenten dat de financiële resultaten van de stichtingen jaarlijks worden gevolgd;
 - ◇ Laat in de statuten van de verbonden stichtingen opnemen dat de gemeente als aangeslotene is bevoegd om bij bewezen financieel wanbeleid of dreigend faillissement stichtingbestuurders te kunnen schorsen of ontslaan;
 - ◇ Maak indien nodig aanvullende afspraken met de verbonden stichtingen over informatievoorziening aan de gemeente als aangeslotene;

7 *Conclusies, aanbevelingen en reflectie*

7.1 *Inleiding*

In dit onderzoek heeft de vraag centraal gestaan welke knelpunten kunnen worden waargenomen bij het aansturen van verbonden privaatrechtelijke partijen door grote Nederlandse gemeenten. Daarnaast is het de bedoeling geweest om naast een verklaring van deze knelpunten ook aandacht te besteden aan aanbevelingen om deze knelpunten te kunnen verhelpen. In dit hoofdstuk wil ik allereerst de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoorden. Dit doe ik aan de hand van de beantwoording van mijn deelvragen, die in gezamenlijkheid het antwoord vormen op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. De beantwoording van deze deelvragen is op hoofdlijnen vanwege de grote hoeveelheid informatie die is beschreven bij de inhoudelijke behandeling van de deelvragen in de hoofdstukken 4 tot en met 6. Het hoofdstuk en deze scriptie worden afgesloten met een reflectie op de bevindingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek naar onderwerpen die in deze scriptie onderbelicht zijn gebleven.

Ter volledigheid is in onderstaand kader de centrale vraagstelling met bijbehorende deelvragen nogmaals weergegeven.

Welke knelpunten kunnen worden waargenomen bij het aansturen van verbonden privaatrechtelijke partijen door de grootste Nederlandse gemeenten, en hoe kunnen deze knelpunten worden tegengegaan?"

- 1) Welke sturingsinstrumenten kunnen grote gemeenten hanteren om privaatrechtelijke verbonden partijen aan te sturen?
- 2) Hoe hebben grote Nederlandse gemeenten hun sturing van privaatrechtelijk verbonden partijen intern georganiseerd?
- 3) Welke knelpunten worden aangetroffen bij het aansturen van privaatrechtelijk verbonden partijen door grote gemeenten in Nederland?
- 4) Hoe kunnen de bij de aansturing van lokale verbonden partijen aangetroffen knelpunten worden tegengegaan, op basis van de aan de knelpunten ten grondslag liggende verklaringen?

7.2 *Een overzicht van de onderzoeksresultaten*

7.2.1 *Welke sturingsinstrumenten kunnen grote gemeenten hanteren bij de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen?*

Eerste sturingsinstrument dat is onderscheiden zijn de statuten van de vennootschap en de stichting. Daarnaast is op basis van de principaal-agent theorie onderscheid gemaakt tussen de instrumenten zeggenschap, toezicht en beloning. In de praktijk zijn gemeenten, behoudens enkele wettelijke voorschriften, vrij om invulling te geven aan deze instrumenten. Omdat een uitgebreide beschrijving van de vormgeving van de verschillende instrumenten teveel plaats zou vragen, wil ik me concentreren op de conclusies die zijn getrokken op basis van het onderzoek. Onderstaande conclusies hebben betrekking op het sturingsinstrumentarium bij de aansturing van verbonden kapitaalvennootschappen:

- ◇ Hoewel doelomschrijvingen activiteiten van de onderzochte vennootschappen inkaderen, bieden deze in ruime mate de vrijheid om te ondernemen;
- ◇ De wettelijke zeggenschapsonderwerpen zijn bij alle onderzochte vennootschappen van toepassing;

- ◇ De verschillen in zeggenschap tussen de ondernemingen worden in veel gevallen verklaard door het al dan niet van kracht zijn van het structuurregime. Uit het onderzoek blijkt dat bij vennootschappen die niet opereren als een structuurvennootschap de Algemene Vergadering van Aandeelhouders meer zeggenschap heeft binnen de onderneming.
- ◇ De gemeentelijke aansturing is voor een groot gedeelte gebaseerd middels informele sturing, die bestaat uit informele contacten en informeel gebruik van formele bevoegdheden;
- ◇ Drie van de vijf gemeenten maken gebruik van een aandeelhouderscommissie voor overleg met en verantwoording van de Raad van Bestuur of de Raad van Commissarissen;
- ◇ Op basis van het onderzoek is niet duidelijk geworden op welke wijze gemeenten hun toezichtarrangementen hebben vormgegeven;
- ◇ De rol van de Raad van Commissarissen bij de vijf onderzochte vennootschappen varieert van 'belangrijk,' 'voorportaal van de aandeelhouder' tot 'niet belangrijk'
- ◇ In tenminste drie van de vijf onderzochte gemeenten wordt beloning van het bestuur van een verbonden partij niet gebruikt ter stimulering van de prestaties van een verbonden partij vanwege de politieke gevoeligheid van dit onderwerp;
- ◇ De gemeentebesturen van de onderzochte gemeenten trachten verbonden partijen aan te sturen op hoofdlijnen, als gevolg van politieke druk uit de gemeenteraad worden wethouders toch gedwongen vanuit de aandeelhoudersrol te sturen op de bedrijfsvoering van een verbonden partij.

Naast de afzonderlijke conclusies ten aanzien van de aansturing van verbonden kapitaalvennootschappen, zijn er ook afzonderlijke conclusies beschreven ten aanzien van het sturingsinstrumentarium bij de aansturing van verbonden stichtingen. Deze zijn in onderstaande alinea weergegeven:

- ◇ Gemeenten gebruiken doelomschrijvingen in de statuten van verbonden stichtingen om gemeentelijk beleid te incorporeren en kaders mee te geven voor de exploitatie van de stichtingen;
- ◇ In vergelijking met de rol van aandeelhouder bij een vennootschap is de rol van een aangeslotene bij een stichting minder duidelijk;
- ◇ De sturingsbehoefte van gemeenten bij stichtingen lijkt op basis van dit onderzoek kleiner dan de sturingsbehoefte ten aanzien van vennootschappen. Dit uit zich in beperkte zeggenschapselementen in de statuten van twee van de onderzochte stichtingen;
- ◇ De bestuursstructuur van de onderzochte stichtingen is in alle drie de gevallen gebaseerd op een model waarbij er sprake is van een toezichthoudend orgaan en een dagelijks bestuur;
- ◇ De verantwoording van twee van de drie onderzochte verbonden stichtingen ten overstaan van de gemeenten is veel minder geformaliseerd dan de verantwoording van de onderzochte kapitaalvennootschappen.
- ◇ Bij twee van de drie onderzochte stichtingen is het beloningsbeleid van het bestuur geen onderwerp waarin de statuten van de stichtingen voorzien.

7.2.2 Hoe hebben grote Nederlandse gemeenten hun sturing van privaatrechtelijk verbonden partijen intern georganiseerd?

Op basis van het model van Plug et al. (2004) is het onderzoek ingestoken op het identificeren van een bestuurlijke en ambtelijke interface, als zijnde de plekken binnen de gemeentelijke organisatie waar de gemeentelijke rollen en bijbehorende verantwoordelijkheden en belangen van de gemeente zijn ondergebracht. Van een geïntegreerde interface-functie is sprake wanneer één wethouder en één organisatieonderdeel integraal verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van de relatie met de verbonden partij (Plug et al., 2004: 36). Er is sprake van een gespreide interface-functie wanneer verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn belegd bij meerdere wethouders of meerdere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. Op basis van onderstaande tabel, die ook is afgebeeld in hoofdstuk 10, wordt duidelijk dat in de praktijk de bestuurlijke interface-functie in vijf

gevallen integraal is vormgegeven. In drie gevallen is deze vormgegeven als een gespreide interface-functie. Op ambtelijk niveau is eveneens in vijf gevallen sprake van een geïntegreerde interface-functie, tegenover drie gevallen waarbij sprake is van een gespreide ambtelijke interface. In de tabel is overigens ook opgenomen welke beleidsmatige uitgangspunten gemeenten hanteren bij het vormgeven van de interfaces met verbonden partijen.

Tabel 12.1 Overzicht vormgeving van interfaces bij aansturing verbonden partijen

Case:	Interface							
	Beleid				Praktijk			
	Bestuurlijk		Ambtelijk		Bestuurlijk		Ambtelijk	
	Integraal	Gespreid	Integraal	Gespreid	Integraal	Gespreid	Integraal	Gespreid
GVB (A'dam)		x		x		x		x
HbR (R'dam)		x		x		x		x
Eneco (Den Haag)	x		x		x		x	
Vitens (Utrecht)		x	-	-		x	x	
BAT Bedrijven (Tilburg)		x	-	-	x		x	
SBOOR (R'dam)		-		x	x			x
KMR (R'dam)		-		x	x		x	
Muziekpaleis (Utrecht)		-	-	-	x		x	
Totaal	1	4	1	4	5	3	5	3

Naast deze algemene beschrijving van hetgeen zichtbaar is in de tabel met betrekking tot de praktijk van de inrichting van de bestuurlijke en ambtelijke interfaces zijn in hoofdstuk 10 ook een aantal aanvullende algemene conclusies getrokken:

- ◇ Formeel gezien is er tussen een gemeente en een vennootschap sprake van één interface, die bestaat uit de overdracht van gemeentelijke standpunten tijdens de Algemene Vergadering van Aandeelhouders;
- ◇ Stichtingen kennen een dergelijke geformaliseerde interface niet;
- ◇ Een beschrijving van de formele interfaces doet de complexiteit van de interface in de praktijk en de verschillende informele momenten van verbinding tekort en is daarom onderzocht op basis van rollen, verantwoordelijkheden en belangen;
- ◇ Drie van de vijf gemeenten hebben vastgelegd in het gemeentelijk beleid, hoe op ambtelijk niveau verantwoordelijkheden zouden moeten worden belegd;
- ◇ In drie van de acht cases is gebleken dat deze beleidsmatige uitgangspunten worden nageleefd. In de drie resterende cases was een vergelijking tussen beleid en praktijk niet mogelijk;

Naast een aantal algemene conclusies zijn onderstaande de conclusies met betrekking tot de vormgeving van de interface met vennootschappen weergegeven:

- ◇ Van de onderzochte vijf gemeenten is Den Haag de enige gemeente die primair de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de aansturing van deelnemingen vanuit de positie van aandeelhouder belegt bij de wethouder Financiën;
- ◇ Uit een vergelijking van de beleidsmatige uitgangspunten en de verantwoordelijkheidsverdelingen in de praktijk, blijkt dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht de door de eigen gemeente voorgestane verantwoordelijkheidsverdeling ook in de

praktijk naleven, daar waar het gaat om de verantwoordelijkheidsverdeling bij vennootschappen;¹⁹

- ◇ Uit dit onderzoek is gebleken dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Tilburg bij kapitaalvennootschappen onderscheid maken tussen de publieke belangen van het aandeelhouderschap en de financiële belangen van het aandeelhouderschap. Dit uit zich in de betrokkenheid van een wethouder die zich richt op het publieke belang van de vennootschap en een wethouder die zich richt op het financiële belang van de vennootschap.

Ter volledigheid zijn onderstaand ook de conclusies weergegeven die specifiek betrekking hebben op de inrichting van de interface met verbonden stichtingen:

- ◇ De onderzochte gemeenten hebben geen beleid met betrekking tot de invulling van de rol van aangeslotene bij verbonden stichtingen en hebben in dit verband dus ook geen beleid hoe de bestuurlijke interface te beleggen;
- ◇ Bij de aansturing van stichtingen zijn de bestuurlijke interfaces en de ambtelijke interfaces niet volgens hetzelfde model vormgegeven;
- ◇ De financiële aspecten van verbonden stichtingen lijken onvoldoende geborgd in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie;

7.2.3 Welke knelpunten worden aangetroffen bij het aansturen van privaatrechtelijk verbonden partijen door grote gemeenten in Nederland?

Op basis van de analyses van gemeentelijke beleidsdocumenten, gehouden interviews en de aangetroffen praktijksituatie op basis van indicatoren is een beeld gevormd van de knelpunten die spelen bij de aansturing van verbonden partijen. De knelpunten die in meerdere analyses en in meerdere cases naar voren zijn gekomen, zijn opgenomen in tabel 12.2. Deze tabel is eveneens weergegeven in hoofdstuk 11.

Tabel 12.2 Overzicht van knelpunten bij de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen

Nr.	Knelpunt
IA	Een aantal sturingsinstrumenten zijn te zwaar om direct in te zetten bij afwijkend gedrag van een bestuur van een verbonden partij;
IB	De aandeelhouder kent een plaats aan het einde van het besluitvormingsproces binnen de vennootschap;
IC	Geen overwegende invloed van gemeente binnen de vennootschap;
II	De gemeenteraad tracht via een wethouder als aandeelhouder te sturen op de bedrijfsvoering van een verbonden partij;
III	Een gemeente heeft onvoldoende specifieke expertise om een verbonden partij aan te kunnen sturen;
IV	Er is sprake van rollenproblematiek in de zin van persoonlijk, bestuurlijk of ambtelijk rollenconflict of in de zin van persoonlijke, bestuurlijke of ambtelijke rolvermenging;
V	Bij financieel wanbeleid of dreigend faillissement heeft een gemeente geen sturingsmogelijkheden als aangeslotene bij een verbonden stichting;

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de gemeentelijke sturingsbehoefte niet altijd voldoet aan het gemeentelijk sturingsinstrumentarium bij vennootschappen en stichtingen, dat het sturen op hoofdlijnen nog niet volledig is geïntegreerd binnen het gemeentelijk bestel en dat er in bijna alle gevallen sprake is van een zekere rollenproblematiek op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Daarnaast is de specifieke expertise die benodigd is om verbonden partijen aan te sturen een aandachtspunt dat naar voren is gekomen uit analyses van de gemeentelijke beleidsdocumenten en de interviews.

¹⁹ In het geval van de gemeente Utrecht is er voor het beleggen van ambtelijke verantwoordelijkheden geen beleid, dus dit gedeelte van de conclusie heeft dus betrekking op het Utrechtse beleid ten aanzien van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

7.2.4 Hoe kunnen de bij de aansturing van lokale verbonden partijen aangetroffen knelpunten worden tegengegaan?

In onderstaande tabel zijn tot slot van dit onderzoek de aanbevelingen opgenomen die op basis van de geconstateerde knelpunten zijn geformuleerd. Bij de aanbevelingen is aangegeven tot welk knelpunt deze behoren.

Tabel 12.3 Overzicht van aanbevelingen

Nr.	Aanbevelingen
IA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voer de maatschappelijke onderneming in en evalueer binnen vijf jaren de werking van deze nieuwe rechtsvorm; 2. Weeg voorafgaand aan een verzelfstandiging goed af in hoeverre een private rechtsvorm bijdraagt aan de effectieve borging van publieke belangen; 3. Doe onderzoek naar het verschijnsel 'informele sturing' en bezie welke beïnvloedingsmogelijkheden de informele contacten en het informeel gebruik van sturingsinstrumenten bieden; 4. Geef (publieke) aandeelhouders of aangeslotenen zeggenschap in de portefeuilleverdeling van het bestuur van een verbonden partij; 5. Doe onderzoek naar een boetesysteem, waarbij bestuurders van een verbonden partij kunnen worden beboet of gekort op hun salaris bij afwijkend gedrag. Dit onderzoek zou zich moeten concentreren op het ontwerp van een dergelijk systeem, op de gedragseffecten van het werken met boetes in de context van verbonden partijen en de mogelijke perverse effecten van een malussysteem;
IB	<ol style="list-style-type: none"> 6. Doe onderzoek naar het verschijnsel 'informele sturing' en bezie welke beïnvloedingsmogelijkheden de informele contacten en het informeel gebruik van sturingsinstrumenten bieden; 7. Stel een aandeelhouderscommissie in bij verbonden vennootschappen om in een vroeger stadium betrokken te raken bij de vormgeving van voorstellen binnen de onderneming. Eventueel kan ook worden gekozen voor afspraken tussen de aandeelhouders en het bestuur van de onderneming om voorafgaand aan besluitvorming in de AVA informatiesessies te beleggen, waar gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de voorstellen van het bestuur;
IC	<ol style="list-style-type: none"> 8. Doe onderzoek naar een effectief en efficiënt coördinatiemechanisme voor afstemming tussen aandeelhouders, waarbij het een mogelijkheid is om één (onafhankelijke) partij te machtigen om als aandeelhouder een verbonden vennootschap aan te sturen en zorg te dragen voor afstemming tussen de aandeelhouders onderling;
II	<ol style="list-style-type: none"> 9. Betrek als college van B en W een gemeenteraad nadrukkelijker bij de aansturing van verbonden partijen. Doe dit door kennisontwikkeling van gemeenteraadsleden over de omgang met verbonden partijen, door meer proactief de gemeenteraad te informeren over de

	standpunten van het college van B en W in AVA's en door het gedetailleerder aangeven op welke wijze het college van B en W invulling geeft aan formele en informele vormen van sturing;
III	10. Zet een expertisecentrum op, waar gemeenten zich kunnen laten adviseren over de aansturing van verbonden partijen. Beleg bij dit expertisecentrum expertise die gemeenten niet zelfstandig kunnen organiseren binnen de gemeentelijke organisatie;
IV	11. Privatiseer verbonden vennootschappen en stichtingen om een gemeente zich te laten toeleggen op de behartiging van publieke belangen door middel van de posities van regelgever en opdrachtgever; of 12. Kom tot zuivere scheiding van rollen door verschillende rollen op verschillende posities te beleggen en breng "Chinese walls" aan binnen de gemeentelijke organisatie om deze scheiding te kunnen borgen;
V	13. Organiseer binnen de desbetreffende gemeenten dat de financiële resultaten van de stichtingen jaarlijks worden gevolgd; 14. Laat in de statuten van de verbonden stichtingen opnemen dat de gemeente als aangeslotene is bevoegd om bij bewezen financieel wanbeleid of dreigend faillissement stichtingbestuurders te kunnen schorsen of ontslaan; 15. Maak indien nodig aanvullende afspraken met de verbonden stichtingen over informatievoorziening aan de gemeente als aangeslotene;

7.3 Reflectie en overige aanbevelingen

7.3.1 Reflectie op bevindingen

De samenvatting op hoofdlijnen van de bevindingen van dit onderzoek, zoals weergegeven onderaan subparagraaf 7.2.3, maakt duidelijk dat er tijdens dit onderzoek geen verschijnselen zijn waargenomen met eenzelfde impact als het 'Watergate'-schandaal of de boekhoudschandalen van eind vorige eeuw. Wat uit dit onderzoek wel naar voren is gekomen is vanuit het perspectief van de onderzochte gemeenten zich verschillende knelpunten voordoen bij de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen. De stelling uit de inleiding van Van Thiel & Snijders (2010) dat gemeenten aan de vooravond van een verzelfstandiging goed na moeten denken over de te kiezen rechtsvorm voor de te verzelfstandigen activiteiten wordt hiermee nogmaals onderstreept.

Een tweede verschijnsel dat als een rode draad door deze scriptie loopt is het verschijnsel professionalisering. In dit kader betekent professionalisering mijn inziens dat er sprake is van een samenhangend geheel van activiteiten ter aansturing van een verbonden partij en dat deze aansturing ook structureel is geborgd. Hoewel de mate van professionaliteit verschilt tussen de onderzochte gemeenten, is er bijvoorbeeld geen enkel onderzocht beleidskader volledig in de zin dat aandacht is besteed aan alle facetten van de aansturing van verbonden partijen. De meest onderbelichte onderwerpen waren in dit verband toezicht, beloning en de wijze van organiseren van de interface. Het laatst genoemde onderwerp speelt een belangrijke rol bij het op structurele wijze borgen van de aansturing van verbonden partijen. Met het oog op het in het inleidende hoofdstuk aangehaalde perspectief dat de gemeente van de toekomst steeds meer zal opereren als regisseur van publieke belangen, en in dat verband ook te maken heeft met de aansturing van privaatrechtelijk verbonden

partijen, zou ik willen pleiten voor een nadere professionaliseringsslag waarbij oog is voor overzicht en structurele borging.

7.3.2 *Aanbevelingen voor nader onderzoek*

Het doen van wetenschappelijk onderzoek betekent het beperken tot de centrale vraagstelling en de gekozen onderzoeksopzet. Naast het feit dat dit voor nieuwsgierige personen lastig is, betekent het ook dat potentieel interessante verschijnselen moeten worden gelaten aan andere onderzoekers. Een paar onderwerpen voor vervolgonderzoek zou ik hier nog graag adresseren.

In een eerste opzet van dit onderzoek was het de bedoeling om naast de positie van eigenaar ook de onafhankelijke positie van opdrachtgever ten aanzien van een verbonden partij te onderzoeken. Naast dat het mijn inziens interessant is om te zien hoe gemeenten invulling geven aan een rol als professioneel opdrachtgever, is het ook interessant hoe gemeenten omgaan met de spanning tussen het eigendom van een verbonden partij en de wens om als opdrachtgever een zo laag mogelijke prijs te betalen voor de uitvoering door de privaatrechtelijk verbonden partij. Voor zover bekend is er nog geen breed wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar dit probleem bij verbonden partijen en daarmee uitermate geschikt voor vervolgonderzoek.

In dit onderzoek zijn de organen de Raad van Commissarissen en de Raad van Toezicht niet nadrukkelijk onderwerp van onderzoek geweest, buiten het feit dat is geconstateerd dat deze organen al dan niet aanwezig waren. Zoals ook uit een aantal beleidskaders is gebleken verlaten gemeenten zich voor een belangrijk gedeelte op het toezicht van deze toezichthoudende organen. Hierbij komen een aantal vragen op: zijn er bijvoorbeeld lacunes tussen het door een gemeente gehouden toezicht en het toezicht dat door een toezichthoudend orgaan wordt uitgeoefend? Hebben commissarissen van publieke ondernemingen ook zicht op politiek-bestuurlijke kwesties die relevant zijn voor de publieke aandeelhouders? Hoe houden gemeenten toezicht op de toezichthouder? Veel gemeenten hebben immers bevoegdheden ten aanzien van het benoemen en schorsen van commissarissen van verbonden partijen. Op basis waarvan bepalen gemeenten of toezichthouders hun toezichthoudende taken naar behoren hebben uitgevoerd? Andere vraag die zich opdringt is wat zich afspeelt in de relatie tussen publieke aandeelhouders en commissarissen? Mijn inziens zou de positie van de Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht ten opzichte van privaatrechtelijk verbonden partijen een thema zijn waar interessante inzichten uit kunnen worden gehaald.

Drie van de onderzochte gemeenten trachten vanuit de politieke rationaliteit de beloning van bestuurders van verbonden partijen te beperken. Omdat het heersende uitgangspunt is dat moet worden betaald voor de beste bestuurders, is het een interessante gedachte om onderzoek te doen naar de public service motivation van de bestuurders van deze semi-publieke instellingen. Met andere woorden doet beloning er daadwerkelijk toe of kennen de bestuurders van privaatrechtelijk verbonden partijen ook andere drijfveren dan geld en plezier in het werk.

Omdat met name vanuit het gemeentelijk perspectief onderzoek is gedaan naar de knelpunten in de aansturing is alleen het perspectief van de principaal onderzocht. Het is goed denkbaar dat vanuit het perspectief van de verbonden partijen andere knelpunten spelen. Denk hierbij aan de vorming van een nieuw college van B en W iedere vier jaar, waarmee vaak ook standpunten en opinies ten aanzien van verbonden partijen veranderen. De verbonden partijen zullen, ondanks het feit dat zij op afstand opereren, toch rekening moeten houden met eventuele koerswijzigingen van de aandeelhouder of aangeslotene. Voor zover bekend is geen breed onderzoek gedaan naar de opvattingen van verbonden partijen over de aansturing door gemeenten.

Uit bovenstaande selectie van onderwerpen voor vervolgonderzoek blijkt dat er voldoende aspecten onbelicht zijn ten aanzien van de aansturing van verbonden partijen. Ik hoop dan ook dat ik met mijn scriptie de nieuwsgierigheid van anderen, en niet in de laatste plaats de onderzochte gemeenten, heb

aangewakkerd om verder onderzoek te doen naar het onderwerp en zo zorg te dragen voor de verdere professionalisering van de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen

Literatuurlijst

- Ambtelijke Commissie Toezicht I. (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid: eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht*. Den Haag.
- Babbie, E. (2004). *The practice of social research*. Thomson Learning.
- Bannink, B., R. Meijers & J. Visscher. (2006). Hoe Vitens een huis der prestaties bouwde. In: Chief Financial Officer, september-oktober 2006.
- Bekke, A.J.G.M. & J.H. Hiemstra (1998). Het gemeentelijk apparaat: structuur, cultuur en veranderingsprocessen. In: A.F.A. Korsten & P.W. Tops (red.) (1998) *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*. Samson, Alphen aan den Rijn. Pg. 289-304).
- Bekkers, V.J.J.M., Homburg, V.M.F. & Ringeling, A.B. (2002). Informatierelaties in toezichtsarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56(6), 481-501.
- Berle, A.A. & G.C. Means (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. MacMillan, New York.
- Bogt, ter H.J. (1997). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Capelle aan den IJssel.
- Boot, A.W.A. (2006). *Overheid als aandeelhouder: een economisch perspectief*.
- Bossert, J. (2003). Public governance: 'leidraad voor goed bestuur en management'. Oratie ter gelegenheid van de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Public governance aan de Universiteit Nyenrode. Public Governance Nyenrode - Deloitte & Touche.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Stenfert Kroese, Antwerpen.
- Commissie Corporate Governance (2003). *De Nederlandse Corporate Governance code: Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*. Den Haag.
- Commissie Corporate Governance. (2008). *Rapport over de evaluatie en actualisering van de Nederlandse corporate governance code*. Den Haag.
- Commissie Sint. (1995). *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van Zelfstandige Bestuursorganen*. Den Haag.
- Damme, van E.C.C. (2004). *Pragmatic privatisation: The Netherlands 1982 - 2002*. TILEC paper, Tilburg.
- Davis, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L. (1997). *Toward a Stewardship Theory of Management*. In: *The Academy of Management Review*; Jan 1997, jaargang 22 (1). Pg. 20-47
- Derksen, W. & L. Schaap. (2004). *Lokaal Bestuur*. Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag.
- Dijk, P.L. & T.J. van der Ploeg. (1997). *Van vereniging en stichting, cooperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*. Gouda Quint, Deventer.
- Dorresteyn, A.F.M. & R.H. van het Kaar (2008). *De juridische organisatie van de onderneming*. Uitgave in de fed fiscale studiereserie nr. 21. Kluwer, Deventer.
- Dubbeldeman, R., Ten Have, F., Lange, de F. & Vugt, van R.A. (2006). *Gemeente Governance: Handboek Verbonden partijen. 'Twee voeten in één sok.'* Industry Lokaal Bestuur Deloitte.
- Feijen, J.H.S. & H.J. Gulien. (2001) *De toegevoegde waarde van de treasury: Toepassing van de treasury balanced scorecard*. Onbekend.
- Groeneveld-Louwerse, J.G. (2004). *Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid*. Kluwer, Deventer.
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Coutinho, Bussum.
- Hazeu, C.A. (2007). *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken. 2e*

- druk, Coutinho, Bussum.
- Hendrikse, G.W.J. (1993). Coördineren en motiveren: een overzicht van de economische organisatietheorie. Academic Service, Schoonhoven.
- Hiemstra, J.H. (1999). Het besturen van grote gemeenten: vier varianten en een toekomstperspectief.
- Hollander, den J., (1995). Sturen op afstand. Uitgeverij LEMMA BV, Utrecht.
- Jensen, M.C. & W.H. Meckling (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. In: Journal of Financial Economics, 3(4), pg. 305-360.
- Jurriëns, J.A. & J.J. Sylvester. (2005). *Verzelfstandigde organisaties: wat heeft verzelfstandiging ons geleerd? Een bedrijfskundige benadering*. In: Management & Organisatie, nr. 2 mei/juni 2005.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*. Samson, Alphen a/d Rijn.
- Koelewijn, J. (2008). De nieuwe rol en positie van de aandeelhouder. In: S.C. Peij (2008) Handboek Corporate Governance. Kluwer, Deventer.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: a network approach to problem solving and decision making*. Routledge, New York.
- Leerdam, J. van (1999). Verzelfstandiging en politieke economie. Over de betekenis van het nieuw-institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen. Eburon, Delft.
- Leeuw, de A.C.J. (1974). *Systeemleer en organisatiekunde: een onderzoek naar mogelijke bijdragen van de systeemleer tot een integrale organisatiekunde*. Stenfert Kroese, Leiden.
- Manen, J.A. van, & A.J.E. Jansman (2008). *(Gewijzigde) rollen van commissarissen en bestuurders*. In: S.C. Peij (2008) Handboek Corporate Governance. Kluwer, Deventer.
- March, J.G. (2004). *A Primer on Decision making: How Decisions Happen*. The Free Press, New York.
- Meerkerk, van I. (2008). *Zakelijk sturen op afstand? Een onderzoek naar de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en ZBO's*. Rotterdam
- Meij, J.P. van der, Reyn, L.M.T., Roeders, C., Schtoman, W.L.M. & M. Verbeek (1999). *Verzelfstandiging en privatisering bij gemeenten*. Ernst & Young, Utrecht.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2003). *Circulaire Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2005). *Handreiking Verbonden partijen*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2000). *Government Governance*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2007). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2009). Brief van de minister van Financien betreffende Publieke belangen en staatsdeelnemingen. Den Haag.
- Moret, Ernst & Young. (1997). *Trends in uitbesteding*. Moret, Ernst & Young, Utrecht.
- Mouwen, C.A.M. (2006). Strategie-implementatie, sturing en governance: in de moderne non-profitorganisatie. Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Neelen, G.H.J.M., (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie. In: Mol, N.P. & Verbon, H.A.A. (1997). Neo-institutionele economie en openbaar bestuur: perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten. VUGA uitgeverij, 's Gravenhage.
- Peij, S.C. (2008). Operationele processen van de Raad van Commissarissen: samenstelling, inrichting en werking. In: S.C. Peij (2008) Handboek Corporate Governance. Kluwer, Deventer.
- Plug, P., R. Timmerman en A. Dekker (2004). Aansturen van verzelfstandigde organisaties. Het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering. Berenschot Fundatie.

- Policy Research Corporation. (2005). Kijk bij case Amsterdam
- Postma, T.J.B.M., Ees, van H. & C.L.M. Hermes. (2008). *Interne en externe beheersing en een belanghebbendenperspectief op corporate governance*. In: S.C. Peij (2008) *Handboek Corporate Governance*. Kluwer, Deventer.
- Raay, W.J.M. van & M. Wolters (1988) *Ambtelijke reorganisatie. Een onderzoek naar nieuwe organisatievormen in grote gemeenten*. Samson, Alphen aan den Rijn.
- Rekenkamer Maastricht. (2008). *Verbonden partijen gemeente Maastricht: analyse van de sturing en de risicobeheersing door de gemeente Maastricht*. Maastricht.
- Rekenkamer Rotterdam. (2002). *Besturen in veelvoud: Rotterdam in 92 vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen*. Rotterdam.
- Rekenkamer Rotterdam. (2008). *Deelnemen of wegblijven: Aandeelhouderschap Havenbedrijf Rotterdam NV en Multidiensten BV*. Rotterdam.
- Rekenkamer Utrecht. (2008). *UW Holding BV - Sturing en toezicht door de gemeente Utrecht*. Utrecht.
- Reumkens, H. (2008). *Corporate governance vanuit een juridisch perspectief*. In: S.C. Peij (2008) *Handboek Corporate Governance*. Kluwer, Deventer.
- Ridder, de J. (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Robson, C. (2002). *Real World Research*. Blackwell publishers, Oxford.
- Schotman, W.L.M., W. van der Sluis, H.H. Driessen & S.B.P. Bos. (2000). *Verzelfstandiging op lokaal niveau: de 100 meest gestelde vragen*. Alphen a/d Rijn.
- Schotman, W.L.M., W. van der Sluis, H.H. Driessen en S.B.P. Bos: *Verzelfstandiging op lokaal niveau (2000)*
- Smit, J. (2007). *De balanced scorecard bij Eneco*. In: *Controllersmagazine*, maart 2007.
- Smullen, A.J. & Thiel, S. van (2002). *Agentschappen: eenheid in verscheidenheid*. In A. Kraak & R. van Oosteroom (Eds.), *Agentschappen: Innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid* (pp. 36-52). SDU Uitgevers, Den Haag.
- Sylvester, J.J. (1995). *Privatiseren in Nederland: bij grote gemeenten gaat het meer om extern verzelfstandigen*. – In: *Beleidsanalyse*
- Sylvester, J.J. (1999). *De praktijk van privatisering: een verkenning*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Sylvester, J.J. (2003). *Privaatrechtelijke rechtspersonen in het openbaar bestuur*. In: *Bestuurskunde*, jaargang 12, nr. 1.
- Thiel, S. van, Janssen, A. & Timmerman, R. (2004). *Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie*. *Bestuurswetenschappen*, 58(6), 495-514.
- Thiel, van S. (2001). *Lokale verzelfstandiging: vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten*. *Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam*.
- Thiel, van S. & A.W. van Buuren (2001). *Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen: tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode?* In: *Bestuurswetenschappen*, 2001 (5).
- Thiel, van S. (2000). *Quangocratization: trends, causes and consequences*. Utrecht, ICS dissertation.
- Thiel, van S. (2003). *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*. *Management in overheidsorganisaties*, 39 (mei), A5215, pp. 1-25.
- Thiel, van S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho, Bussem.
- Thiel, van S. (2009). *Aansturing van Zelfstandige Bestuursorganen I*. In: *Openbaar Bestuur*, februari 2009.
- Thiel, van S. (2010). *Besluitvorming over verzelfstandiging: een ontwerp*. Conceptversie d.d. 8 januari

2010. Rotterdam.

Thiel, van S. & R. Snijders (2010). *Schoon door de poort: "over de personeelskosten van verzelfstandiging en privatisering bij gemeenten."* In: *Beleid en Maatschappij*, 36(4), 228-238.

Tweede Kamer 1982-1983, 17938, nr. 1

Tweede Kamer 2008-2009, 32 003, nr. 3

Verheugt, J.W.P. (2003) *Inleiding in het Nederlandse recht*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Vries, de J. & N. Derks. (2007). Ervaringen van gekantelde gemeentelijke organisaties. In: *Overheidsmanagement*, 2003 (6).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Borgen van het publiek belang*. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Overige gebruikte bronnen

BAT Bedrijven NV. (1996) *Statuten BAT Bedrijven NV*. Tilburg.

Besluit Begroting Verantwoording provincies en gemeenten. (2003).

Eneco Holding NV. (2008) *Statuten Eneco Holding*. Rotterdam

Gemeente Amsterdam. (2006). *Raadsvoorstel kennisneming van het voorgenomen definitief besluit inzake de externe verzelfstandiging van het Gemeentevervoerbedrijf (GVB) in het kader van de Wet personenvervoer 2000*. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam. (2007). *Wet personenvervoer 2000: afronding externe verzelfstandiging GVB*. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam. (2008A). *Doelgericht op afstand: Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen*. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam. (2008B). *Doelgericht op afstand: van publiek naar privaat*. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam. (2008C). *Doelgericht op afstand: Deelnemingen*. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam. (2008D). *Doelgericht op afstand: Vertegenwoordigingen*. Amsterdam.

Gemeente Amsterdam. (2009). *GVB als een 'interne exploitant': governancestructuur en aandeelhouderschap*. Amsterdam.

Gemeente Den Haag. (2002). *Notitie gemeentelijke deelnemingen*. Den Haag.

Gemeente Den Haag. (2005). *Toezicht op gemeentelijke deelnemingen*. Den Haag.

Gemeente Den Haag. (2006). *Benoeming van commissarissen in deelnemingen en andere verbonden partijen*. Den Haag.

Gemeente Den Haag. (2009A). *Beloningsbeleid deelnemingen gemeente Den Haag*. Den Haag.

Gemeente Den Haag. (2009B). *Aandeelhouderschap Eneco*. Den Haag.

Gemeente Rotterdam. (2001). - *Titel onbekend* -

Gemeente Rotterdam. (2003A). *Brief Verzelfstandiging GHR d.d. 15 mei 2003*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2003B). *Brief Verzelfstandiging GHR d.d. 27 mei 2003*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2004A). *Bestuursakkoord inzake uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2004B). *Brief uitwerking top- en hoofdstructuur Havenbedrijf Rotterdam NV, profielschetsen en beloning*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2005A). *8-juni brief*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2005B). Principebesluit verzelfstandiging Openbaar Onderwijs Rotterdam. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2006). Uitvoeringsplan verzelfstandiging BOOR/dOO. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2007A). Beleidskader deelnemingen. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2007B). Financiering Tweede Maasvlakte. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2007C). Afdoening motie Moti/Verwijs en motie Moti/Simons. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2007D). Tweede ijkmoment na principebesluit verzelfstandiging Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam/dienst Openbaar onderwijs (BOOR/dOO). Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2008). Brief beloning Eneco d.d. 15 september 2008. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2008B). Brief topinkomsens deelnemingen. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2009A). Voorstel tot goedkeuring van de begroting BOOR. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2009B). Derde Bestuursrapportage 2009. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2009C). Motie Simons "De Opsteltennorm- nu en niet later." Rotterdam.

Gemeente Tilburg. (2003). Opdracht ontwikkelrichting BAT. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2005A). Nota Toezicht Deelnemingen. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2005B). Notitie ontwikkeling naar een verzelfstandigd BAT. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2007). Voorbereidingsnotitie AVA BAT Bedrijven NV. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2008). Voorbereidingsnotitie AVA BAT Bedrijven NV. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2009A). Nota Verbonden partijen. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2009B). Voorbereidingsnotitie AVA BAT Bedrijven NV. Tilburg.

Gemeente Utrecht. (2006). Voorstel tot fusie van NV Hydron Midden Nederland. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2007) Brief Muziekpaleis d.d. 3 juli 2007. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2008A). Toelichting UW Holding BV -Sturing & toezicht. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2009A). Nota verbonden partijen gemeente Utrecht. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2009B). *Overzicht besluitenhistorie Muziekpaleis*. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2009C). Brief Muziekpaleis d.d. 11 december 2009. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2009D). Brief Muziekpaleis d.d. 16 december 2009. Utrecht.

Griffie Gemeente Amsterdam. (2009). Verslag commissie Verkeer & Vervoer d.d. 14 januari 2009. Amsterdam.

GVB Holding NV. (2007). *Statuten GVB Holding*. Amsterdam

Havenbedrijf Rotterdam. (2004). *Rapport uitwerking top- en hoofdstructuur van het Havenbedrijf Rotterdam NV*. Rotterdam.

Havenbedrijf Rotterdam. (2009). Gewijzigde statuten Havenbedrijf Rotterdam NV. Rotterdam.

Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam. (2007). *Gewijzigde statuten SBOOR*. Rotterdam.

Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam. (2007). *Strategisch beleidsplan van het bestuur openbaar onderwijs 2008-2012*. Rotterdam.

Stichting Muziekpaleis (2008). Statuten d.d. 7 februari 2008. Utrecht.

Stichting Muziekpaleis i.o. (2007). Ondernemingsplan Muziekpaleis Utrecht. Utrecht.

Stichting Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam (-) *Statuten stichting KMR*. Rotterdam.

Vitens NV. (2007). Gewijzigde statuten d.d. 21 augustus 2007. Utrecht.

Website Gemeente Tilburg. (2009). [url:www.tilburg.nl/gemeente]

Website GVB. (2009). [url: www.gvb.nl]

BIJLAGEN

Bijlage 1 Respondenten

Naam	Gemeente	Case(s)
Dhr. Iemenschot	Amsterdam	GVB
Dhr. Jonker	Amsterdam	GVB
Dhr. Schaap	Rotterdam	Havenbedrijf Rotterdam, Stichting KMR
Dhr. van Liere	Rotterdam	Havenbedrijf Rotterdam
Dhr. Kuijper	Rotterdam	Stichting BOOR
Mevr. Dragt	Rotterdam	Stichting KMR
Dhr. Fritz	Den Haag	Eneco
Dhr. van Doorn	Utrecht	Vitens
Dhr. Beens	Utrecht	Stichting Muziekpaleis
Dhr. Aarts	Tilburg	BAT Bedrijven NV

Bijlage 2 Interviewhandleiding kapitaalvennootschappen

<p>Inleiding</p> <p>In het kader van mijn afronding van de Master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, doe ik onderzoek naar de gemeentelijke aansturing van verbonden partijen, ook wel gemeentelijke deelnemingen genoemd. Dit onderzoek bestaat uit een aantal te onderzoeken cases waarbij een gemeente een kapitaalvennootschap aanstuurt, en een aantal cases waarbij een gemeente een verbonden stichting aanstuurt. Deze cases worden onderzocht op mogelijke knelpunten in de gemeentelijke sturing van verbonden partijen. Belangrijk hierbij te vermelden is dat het hierbij gaat om knelpunten die gemeenten zelf ervaren bij het aansturen van verbonden partijen.</p> <p>Het doel van het onderzoek is allereerst om door middel van het doen van aanbevelingen bij te dragen aan de verbetering van de aansturing van verbonden partijen door gemeenten. Met deze doelstelling draag ik tegelijkertijd bij aan het vergroten van de wetenschappelijke kennis over de aansturing van deze partijen.</p>
<p>Spelregels</p> <p>Indien u tijdens het interview opmerkingen of vragen heeft kunt u deze gerust stellen; Indien u op een vraag geen antwoord wenst te geven kunt u dit aangeven; Anonimiteit van de respondent is mogelijk, anonimisering van de desbetreffende case is niet mogelijk;</p> <p>Het interviewverslag wordt uitgebreid, maar niet letterlijk, uitgewerkt, voor het onderzoek relevante quotes worden letterlijk weergegeven in het interviewverslag; Na uitwerking van het interviewverslag krijgt de respondent de gelegenheid om op het interviewverslag te reageren ter correctie van onjuistheden; Het interview wordt op tape opgenomen ter ondersteuning bij het uitwerken van het verslag, gaarne hiervoor uw toestemming.</p> <p>Alle deelnemers aan het onderzoek krijgen een exemplaar van het onderzoek toegezonden. Daarnaast zal het onderzoek openbaar en digitaal toegankelijk zijn middels www.eur.nl/ub</p>
<p>Vragen ter inleiding</p> <p>Introductie Betrokkenheid bij het onderwerp Betrokkenheid bij aansturing verbonden partij Omschrijving verbonden partij Omschrijving van publiek belang Contractuele verhoudingen tussen gemeente en verbonden partij</p>
<p>Inzet sturingsinstrumenten</p> <p>Positie van eigenaar Legitimatie aandeelhouderschap Inzet instrumenten -Statuten -Zeggenschap -Toezicht</p>

<p>-Beloning</p> <p>Tevredenheid over inzet instrumenten Functioneren instrumenten Eenzijdige focus op een type instrumentatie</p> <p>Positie van opdrachtgever Aard opdrachtgeverposities Instrumenten -Contract -Zeggenschap -Toezicht -Beloning Tevredenheid over inzet instrumenten Functioneren instrumenten Eenzijdige focus op een type instrumentatie</p> <p>Samenvattend: benoeming knelpunten</p>
<p>Aard van sturing</p>
<p>Aansturing op basis van output; Detaillering opdrachtgeverschap Bemoeienis van gemeente met de bedrijfsvoering</p> <p>Samenvattend: benoeming knelpunten</p>
<p>Rollen en organisationele inbedding</p>
<p>Beschrijving gemeentelijke organisatie Gemeentelijke rollen Interne verdeling van rollen, taken en bevoegdheden Rollenconflicten Rolvermenging Interne coördinatie Wijze van communicatie met verbonden partij Coördinatieproblemen</p> <p>Samenvattend: benoeming knelpunten</p>
<p>Tot besluit</p>
<p>Dankzegging voor medewerking aan het onderzoek; Tekstuele uitwerking wordt binnen twee weken voorgelegd ter bevestiging Toezegging van eindrapport</p>

Bijlage 3 Interviewhandleiding verbonden stichtingen

<p>Inleiding</p> <p>In het kader van mijn afronding van de Master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, doe ik onderzoek naar de gemeentelijke aansturing van verbonden partijen, ook wel gemeentelijke deelnemingen genoemd. Dit onderzoek bestaat uit een aantal te onderzoeken cases waarbij een gemeente een kapitaalvennootschap aanstuurt, en een aantal cases waarbij een gemeente een verbonden stichting aanstuurt. Deze cases worden onderzocht op mogelijke knelpunten in de gemeentelijke sturing van verbonden partijen. Belangrijk hierbij te vermelden is dat het hierbij gaat om knelpunten die gemeenten zelf ervaren bij het aansturen van verbonden partijen.</p> <p>Het doel van het onderzoek is allereerst om door middel van het doen van aanbevelingen bij te dragen aan de verbetering van de aansturing van verbonden partijen door gemeenten. Met deze doelstelling draag ik tegelijkertijd bij aan het vergroten van de wetenschappelijke kennis over de aansturing van deze partijen.</p>
<p>Spelregels</p> <p>Indien u tijdens het interview opmerkingen of vragen heeft kunt u deze gerust stellen; Indien u op een vraag geen antwoord wenst te geven kunt u dit aangeven; Anonimiteit van de respondent is mogelijk, anonimisering van de desbetreffende case is niet mogelijk;</p> <p>Het interviewverslag wordt uitgebreid, maar niet letterlijk, uitgewerkt, voor het onderzoek relevante quotes worden letterlijk weergegeven in het interviewverslag; Na uitwerking van het interviewverslag krijgt de respondent de gelegenheid om op het interviewverslag te reageren ter correctie van onjuistheden; Het interview wordt op tape opgenomen ter ondersteuning bij het uitwerken van het verslag, gaarne hiervoor uw toestemming.</p> <p>Alle deelnemers aan het onderzoek krijgen een exemplaar van het onderzoek toegezonden. Daarnaast zal het onderzoek openbaar en digitaal toegankelijk zijn middels www.eur.nl/ub</p>
<p>Vragen ter inleiding</p> <p>Introductie Betrokkenheid bij het onderwerp Betrokkenheid bij aansturing verbonden partij Omschrijving verbonden partij Omschrijving van publiek belang Contractuele verhoudingen tussen gemeente en verbonden partij</p>
<p>Inzet sturingsinstrumenten</p> <p>Positie van eigenaar Legitimatie verbondenheid Inzet instrumenten -Statuten -Zeggenschap -Toezicht -Beloning</p>

Tevredenheid over inzet instrumenten
Functioneren instrumenten
Eenzijdige focus op een type instrumentatie

Positie van opdrachtgever
Aard opdrachtgeverposities
Instrumenten
- Contract
- Zeggenschap
- Toezicht
- Beloning

Tevredenheid over inzet instrumenten
Functioneren instrumenten
Eenzijdige focus op een type instrumentatie

Samenvattend: benoeming knelpunten

Aard van sturing

Aansturing op basis van output;
Detaillering opdrachtgeverschap
Bemoeienis van gemeente met de bedrijfsvoering

Samenvattend: benoeming knelpunten

Rollen en organisationele inbedding

Beschrijving gemeentelijke organisatie
Gemeentelijke rollen
Interne verdeling van rollen, taken en bevoegdheden
Rollenconflicten
Rolvermenging
Interne coördinatie
Wijze van communicatie met verbonden partij
Coördinatieproblemen

Samenvattend: benoeming knelpunten

Tot besluit

Dankzegging voor medewerking aan het onderzoek;
Tekstuele uitwerking wordt binnen twee weken voorgelegd ter bevestiging
Toezegging van eindrapport

Bijlage 4 Coderingschema

PRAKTIJK INTERVIEWS	
---------------------	--

	Name
	Coördinatie
	Overige knelpunten
	Rolconflict
	Rolvermenging
	Sturen op hoofdlijnen
	Sturingsbehoefte is groter dan Sturingsinstrumentarium

PRAKTIJK INDICATOREN	
----------------------	--

	Name
	Coördinatie
	Overige knelpunten
	Rolconflict
	Rolvermenging
	Sturen op hoofdlijnen
	Sturingsbehoefte is groter dan Sturingsinstrumentarium

BELEIDSKADERS	
---------------	--

	Name
	Coördinatie
	Overige knelpunten
	Rolconflict
	Rolvermenging
	Sturen op hoofdlijnen
	Sturingsbehoefte is groter dan Sturingsinstrumentarium

Bijlage 5 Casebeschrijvingen

1 Gemeente Amsterdam

1.1 Gemeentelijk beleid Amsterdam

In de loop der jaren heeft de gemeente Amsterdam een aantal notities vervaardigd die betrekking hebben op verbonden partijen. In 2002 is een notitie verschenen genaamd “aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam II,” ook wel bekend als de notitie “van publiek naar privaat.” In datzelfde jaar verschenen ook de gemeentelijke uitgangspunten op het gebied van omgang met gemeentelijke vertegenwoordigingen in de notitie “Gemeentelijke vertegenwoordigingen.” Tot slot is in 2003 een beleidsnotie verschenen met daarin het gemeentelijk beleid op het gebied van deelnemingen vevat: “Gemeentelijk deelnemingenbeleid Amsterdam.” Omdat de verschillende notities afzonderlijk niet even leesbaar en begrijpelijk waren heeft de gemeente Amsterdam in 2008 deze notities gebundeld en de onderlinge samenhang versterkt. De alomvattende notitie die hieruit is ontstaan is getiteld: “Doelgericht op afstand: overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen” (Gemeente Amsterdam, 2008A: 2). In de eerste paragrafen van deze casebeschrijving zal worden ingegaan op het gemeentelijk beleid van de gemeente Amsterdam op het gebied van deelnemingen.

1.1.1 Algemeen

De gemeente Amsterdam geeft aan dat het publiek belang centraal staat bij de afweging of de gemeente betrokken moet zijn bij de behartiging van het belang en de rol die de gemeente hierbij inneemt. Het uitgangspunt van de gemeente Amsterdam is dan ook een “nee, tenzij...”-beleid, hetgeen betekent dat de gemeente geen activiteiten onderneemt op het gebied van deelnemingen, indien de markt zelf activiteiten ontplooit op het desbetreffende gebied of wanneer een combinatie van het verstrekken van opdrachten en subsidies en het stellen van regels voldoet om het publiek belang te behartigen (Gemeente Amsterdam, 2008B: 8). Voor het afstoten van gemeentelijke activiteiten heeft de gemeente Amsterdam een beslisboom uitgewerkt die behulpzaam kan zijn bij de keuze voor het al dan niet afstoten van activiteiten.

Zoals aangegeven worden in de onderdelen “Deelnemingen” en “Vertegenwoordigingen” in “Doelgericht op afstand” een aantal uitgangspunten uiteengezet met betrekking tot de aansturing van de gemeentelijke deelnemingen. Bij de uitwerking van deze uitgangspunten richt de gemeente Amsterdam zich specifiek op kapitaalvennootschappen, omdat de gemeente Amsterdam op basis van de definitie van het BBV niet is verbonden aan stichtingen. Deze stelling is gebaseerd op de begroting 2010 van de gemeente Amsterdam. Tijdens een interview in Amsterdam is ter sprake gekomen dat er wel degelijk stichtingen zijn die als verbonden partij kunnen worden aangeduid. Omdat de gemeentelijke begrotingen, als vergelijkbare documenten, als uitgangspunt genomen zijn bij het selecteren van cases, zal in dit verband geen aandacht worden besteed aan mogelijk verbonden stichtingen.

1.1.2 Gemeentelijk beleid inzake sturingsinstrumentarium

In het beleidskader “Doelgericht op afstand” onderscheidt de gemeente Amsterdam duidelijk twee vormen van sturingsinstrumenten: enerzijds de zeggenschap in een vennootschap en anderzijds de mogelijkheid tot gemeentelijke vertegenwoordiging. De gemeente Amsterdam verwijst in het kader van de invulling van de gemeentelijke zeggenschap binnen een gemeentelijke deelneming naar het wettelijk sturingsinstrumentarium, zoals is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek II. Daarbij tekent de gemeente Amsterdam aan dat de zeggenschap in een vennootschap beperkt is en indirect (Gemeente Amsterdam, 2008C: 10).

De gemeente Amsterdam gaat middels een apart onderdeel van de notitie “Doelgericht op afstand” in op de voorgestane omgang met gemeentelijke vertegenwoordiging in bestuursorganen van een vennootschap. De gemeentelijke vertegenwoordiging kan worden gezien als een vorm van toezicht namens de gemeente op de verbonden partij. De gemeente Amsterdam (2008D: 6) onderscheidt in dit verband interne en externe vertegenwoordiging. Daarbij is er sprake van interne vertegenwoordiging op het moment dat een gemeentelijk ambtenaar of bestuurder namens de gemeente Amsterdam zitting heeft in een bestuursorgaan. Hierbij is het belangrijkste kenmerk dat bij het neerleggen van de functie van ambtenaar of bestuurder, ook de interne vertegenwoordiging vervalft. Er is sprake van externe vertegenwoordiging op het moment dat de betreffende vertegenwoordiger geen functie heeft binnen de gemeente Amsterdam, maar deze vertegenwoordiger op basis van bijvoorbeeld een aanbevelingsbevoegdheid is voorgedragen als onafhankelijk toezichthouder op een verbonden partij (Gemeente Amsterdam, 2008D:6). De gemeente Amsterdam hanteert bij het instellen van eventuele vertegenwoordigers het uitgangspunt van “nee, tenzij...”. Dit betekent dat er in beginsel geen ambtenaren of bestuurders in bestuursorganen van verbonden partijen worden benoemd, om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Er wordt van dit uitgangspunt afgeweken op het moment dat een gemeentelijke vertegenwoordiging noodzakelijk is, omdat het dagelijks bestuur van een verbonden partij specifieke gemeentelijke kennis vereist of omdat de betrokkenheid van de gemeentelijke ambtenaar een platformfunctie creëert (Gemeente Amsterdam, 2008D: 6).

In “Doelgericht op afstand” maakt Amsterdam onderscheid tussen de mogelijkheid voor collegeleden om zitting te nemen in een bestuursorgaan van een deelneming en de mogelijkheid voor ambtenaren om een bestuursorgaan van een deelneming te gaan zitten. Amsterdam is namelijk van mening dat collegeleden nooit zitting kunnen nemen in een NV of BV vanuit het oogpunt van belangenverstrengeling, terwijl dit voor ambtenaren in mindere mate geldt. Letterlijk is te lezen in de nota dat zitting nemen in een bestuursorgaan van een deelneming “vanuit het oogpunt van integriteit en vanuit de dubbele pettenproblematiek onverenigbaar [is] met het politieke ambt dat zij uitvoeren” (Gemeente Amsterdam, 2008D: 12).

Naast onderscheid tussen collegeleden en ambtenaren als het om het vertegenwoordigen van de gemeente gaat, introduceert Amsterdam nog een tweede factor waar op gelet moet worden bij het al dan niet vertegenwoordigen van de gemeente bij een verbonden partij. De gemeente (2008D: 9) formuleert dit als volgt: “Grote voorzichtigheid met een vertegenwoordiging is vooral geboden als de gemeente overweegt dit te combineren met een financieel beleidsinstrument. Zeker als de organisatie in het voortbestaan afhankelijk is van gemeentelijke financiering (via subsidie of anderszins) kan de financiële relatie een juiste invulling van de vertegenwoordiging in de weg staan.”

1.1.3 Gemeentelijk beleid inzake organisatie

In het verleden is de gemeente Amsterdam geconfronteerd met een aantal ongewenste ontwikkelingen op het gebied van verbonden partijen. Na verzelfstandiging van de gemeentelijke Arbodienst bleek bijvoorbeeld dat bij de incassering van het voordeel van deze verzelfstandiging het traject alleen maar geld had gekost in plaats van opgeleverd. Daarnaast deed zich op een gegeven moment de situatie voor waarbij de toenmalig wethouder Financiën en Deelnemingen een drievoudige rol had in relatie tot de deelneming Luchthaven Schiphol. Zo was de wethouder aandeelhouder, lid van de Raad van Commissarissen en tevens portefeuillehouder Luchthavenzaken voor de gemeente Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2008A: 6). Deze ontwikkelingen hebben geleid tot het initiatief om alle kennis over het grensgebied tussen de markt en overheid onder te brengen bij één directie. Deze directie betreft de directie ConcernFinanciën van de Bestuursdienst. Binnen deze directie is een afdeling gevormd die de toepasselijke naam ‘afdeling Markt en Overheid’ heeft meegekregen.

De Bestuursdienst kan worden getypeerd als een stafdienst, die de schakel vormt tussen het politieke bestuur en de ambtelijke organisatie. Op basis van de informatie die beschikbaar is over de gemeentelijke organisatie van Amsterdam, kan het organisatiemodel worden getypeerd als een

concern-dienstenmodel. Zo spreekt Policy Research Corporation (2005), die in opdracht van de gemeente Amsterdam onderzoek deed naar de Bestuursdienst, steevast van “het concern Amsterdam.” Volgens het betreffende rapport van Policy Research Corporation (2005: 18) is de Bestuursdienst verantwoordelijk voor de aansturing van de gemeentelijke diensten en bedrijven op hoofdlijnen, de regie op stadsdelen en de concernontwikkeling voor diensten, bedrijven en stadsdelen. Hierbinnen past dus ook de verantwoordelijkheid voor een aantal gemeentelijke deelnemingen. Het is immers niet zo dat de afdeling Markt en Overheid van de directie ConcernFinanciën verantwoordelijk is voor alle aspecten van deelnemingen van de gemeente Amsterdam. De afdeling Markt en Overheid is met name verantwoordelijk voor de private belangen van een aandeelhouderschap, terwijl een vakdienst verantwoordelijk is voor de behartiging van het publiek belang. Daar waar nodig is het volgens de nota “Doelgericht op afstand” de bedoeling dat de diensttak afstemt met de afdeling Markt en Overheid. Afstemming is bijvoorbeeld nodig bij voorbereiding van een jaarlijkse Algemene Vergadering van Aandeelhouders, die relevant is voor de behartiging van publieke en private belangen.

Ook op bestuurlijk niveau is een scheiding aangebracht aan de hand van het type belang dat wordt behartigd. De wethouder deelnemingen wordt verantwoordelijk gehouden voor de private belangen die zijn verbonden aan gemeentelijke deelnemingen, terwijl afzonderlijke vakwethouders verantwoordelijk zijn voor de behartiging van de publieke belangen van de deelnemingen die zijn verbonden aan de eigen portefeuille (Gemeente Amsterdam, 2008C: 14). Nader gespecificeerd is de wethouder deelnemingen verantwoordelijk voor het toezien op de continuïteit van de onderneming, het toezien op de ontwikkelingen van de aandeelhouderswaarde en de bepaling van standpunten met betrekking tot aandeelhoudersbesluiten over vaststelling van de jaarrekening en de resultaatbestemming (Gemeente Amsterdam, 2008C: 14). Vakwethouders worden aanspreekbaar geacht op de borging of realisatie van het publiek belang. Daarnaast dienen vakwethouders de besluitvorming te coördineren over gemeentelijke standpunten voor de AVA, niet zijnde de besluiten over de jaarrekening en de resultaatbestemming (Gemeente Amsterdam, 2008C: 14). Amsterdam hanteert dus een zekere scheiding van verschillende verantwoordelijkheden. Uit het verhaal over de gemeentelijke aansturing van GVB moet blijken in hoeverre de geschetste Amsterdamse uitgangspunten voor de aansturing van verbonden partijen in de praktijk blijkt en hoe de organisatie daadwerkelijk is vormgegeven.

1.2 Case: Amsterdam en GVB

1.2.1 Inleiding

Sinds jaar en dag vervoert het GVB Amsterdammers naar de plaats van bestemming. Vanaf 1900 vangt het vervoer per veerpont aan, geleidelijk volgen ook de (elektrische) tram en busvervoer. In 1943 worden de verschillende bedrijfsonderdelen samengevoegd en wordt voor het eerst de naam Gemeentevervoerbedrijf geïntroduceerd. Deze naam doet recht aan de relatie tussen de gemeente Amsterdam en het Gemeentevervoerbedrijf, die al vanaf 1900 aan elkaar verbonden zijn (Website GVB, 2009). Onder invloed van de Wet Personenvervoer 2000 wordt in 2001 voor het eerst geprobeerd om het GVB extern te verzelfstandigen. Deze poging wordt gestaakt als in 2001 de Amsterdamse bevolking in een uitgeschreven referendum tegen de voorgenomen verzelfstandiging stemt. Om gevolg te geven aan de uitslag van het referendum, maar wel een zekere verzakelijking door te voeren, wordt het Gemeentevervoerbedrijf intern verzelfstandigd. Zes jaar later komt het uiteindelijk toch tot een externe verzelfstandiging en gaat het Gemeentevervoerbedrijf verder onder de naam GVB.

Hieronder zullen allereerst de contouren van het verzelfstandigde GVB worden geschetst, alsmede de belangrijkste argumentatie om GVB alsnog te verzelfstandigen. Daarna zal worden ingegaan op de onderdelen die in dit onderzoek centraal staan, zoals de sturingsinstrumenten van de gemeente Amsterdam ten aanzien van GVB, de verschillende relaties met GVB als gemeente en de wijze

waarop de gemeente Amsterdam de verschillende posities ten aanzien van GVB heeft ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie. Tot besluit zal worden geanalyseerd in hoeverre de praktijk aansluit op de hierboven beschreven algemene uitgangspunten ten aanzien van de Amsterdamse deelnemingen.

1.2.2 Achtergronden verzelfstandigd GVB

Per 1 januari 2007 opereert GVB als een zelfstandig bedrijf, met de gemeente Amsterdam als enige aandeelhouder. Deze externe verzelfstandiging zou GVB in staat moeten stellen om zoveel mogelijk als een normaal bedrijf te opereren, waarbij de eigenaar op enige afstand staat (Gemeente Amsterdam, 2006: 8). Naast dit inhoudelijke argument voor verzelfstandiging, voelde de gemeente Amsterdam zich genoodzaakt om te verzelfstandigen vanuit de juridische context die was ontstaan met de introductie van de Wet personenvervoer 2000. Met een externe verzelfstandiging per 1 januari 2007 zou Amsterdam namelijk voldoen aan een voorwaarde in de wet om uitstel te realiseren voor de plicht tot openbare aanbesteding van het openbaar vervoer in de hoofdstad. De reden om als Amsterdam te willen investeren en de verplichting tot openbare aanbesteding te willen uitstellen, wordt in de raadsdocumenten niet genoemd, maar voorstelbaar is dat wanneer GVB door een onvoldoende marktconform bod de OV-concessie zou verliezen, het voortbestaan van het bedrijf in gevaar zou zijn. Dit zou weer gevolgen hebben voor de aandeelhouderswaarde van en de dividenden voor de gemeente. Door verzelfstandiging zou dus worden gerealiseerd dat in plaats van een openbare aanbesteding per 2006, de verplichting tot aanbesteding zou worden opgeschort tot 2010, hetgeen GVB de mogelijkheid zou geven om te werken aan haar marktconformiteit. Na realisatie van het eerste uitstel zette Amsterdam zich, door middel van een lobby bij het Rijk, in om ook na genoemde termijnen onderhandse gunning van de OV-concessie mogelijk te maken. Het lobbytraject boekte resultaat met de in de Tweede Kamer aangenomen motie Roefs, waarin werd gevraagd om concessieverleners zelf te laten beslissen over de wijze waarop met de OV-concessie zou worden omgegaan. Hierdoor zou het voor de gemeente Amsterdam, zijnde concessieverlener, mogelijk zijn om de concessie in te besteden of toch openbaar aan te besteden op het moment dat GVB voldoende marktconform zou werken. Bij investering zou de concessie door de gemeente Amsterdam, als concessieverlener, worden gegund aan het 'eigen' GVB, terwijl bij openbare aanbesteding de concessie tot het uitvoeren van het openbaar vervoer in de hoofdstad zou worden vergund op basis van biedingen vanuit de markt.

Complicerende factor in dit verhaal was dat op het moment van het bereiken van het lobbyresultaat de mandatering voor het verlenen van de OV-concessie inmiddels was teruggegaan naar de Stadsregio Amsterdam (SRA) per 1 januari 2006. Dit betekende voor de gemeente Amsterdam dat er een tweede lobbytraject zou moeten worden ingezet, maar nu in de richting van de Stadsregio om onderhandse gunning aan GVB te realiseren. Hierbij hielp het Amsterdam volgens de respondenten niet dat de portefeuille Verkeer & Vervoer in het dagelijks bestuur van de Stadsregio was ondergebracht bij een wethouder uit een kleine omliggende gemeente, die vanuit zijn hoedanigheid als dagelijks bestuurder van de Stadsregio goede ervaringen had met het openbaar aanbesteden van OV-concessies. Het lukt Amsterdam uiteindelijk toch om de bestuurders van de Stadsregio te overtuigen van de noodzaak tot onderhandse gunning aan GVB. Vervolgens moest een juridische constructie worden uitgewerkt om ook daadwerkelijk door middel van investering onderhandse gunning aan GVB mogelijk te maken. Deze constructie zal verder worden toegelicht bij de beschouwing van de sturingsinstrumenten die de gemeente Amsterdam tot haar beschikking heeft in relatie tot GVB. Eerst zal nog even kort worden ingegaan op de gekozen structuur voor GVB, waarin ook een bijzonderheid zit die gevolgen heeft voor het aantal relaties tussen de gemeente Amsterdam en GVB.

Na de externe verzelfstandiging is GVB vorm gegeven door middel van een holdingsstructuur met daaronder vier dochtermaatschappijen en een kleindochter. Deze dochtermaatschappijen zijn verdeeld in twee groepen: één groep met BV's richt zich op de openbaar vervoersactiviteiten, terwijl de andere groep BV's zich richt op de niet-openbaar vervoersactiviteiten van GVB. De BV's die zich

bezighouden met de niet-openbaar vervoersactiviteiten betreffen MEA BV en GVB Veren BV. In MEA BV zijn activiteiten ondergebracht van Stadsmobiel BV, Tours and Travel Services en MEA Vervoer Management (Gemeente Amsterdam, 2006: 32; Gemeente Amsterdam, 2009: 4). GVB Veren BV is verantwoordelijk voor de exploitatie van de veerponten in Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2006: 31). Deze niet-openbaar vervoersactiviteiten zijn gescheiden van de openbaar vervoersactiviteiten op verzoek van de Nationale Mededingingsautoriteit (NMa), om zo duidelijk de verschillende bedrijfsvoeringen te kunnen scheiden (Gemeente Amsterdam, 2006: 31).

De BV's die betrokken zijn bij de openbaar vervoeractiviteiten zijn de dochterbedrijven GVB Exploitatie BV en GVB Activa BV. GVB Beheer & Onderhoud Infrastructuur BV is een dochterbedrijf van GVB Exploitatie BV. De Exploitatie BV is de houder van de vervoersconcessie en verzorgt in die hoedanigheid het openbaar vervoer in Amsterdam per bus, tram of metro. Daarnaast voert de Exploitatie BV nog activiteiten uit op het gebied van sociale veiligheid in en om het openbaar vervoer, de toegankelijkheid van het openbaar vervoer en de kaartcontrole (Gemeente Amsterdam, 2006: 30). Het GVB maakt bij het verzorgen van het openbaar vervoer gebruik van verschillende soorten materieel, gebouwen en inventaris. Denk hierbij aan metrovoertuigen, busvoertuigen, personeelsgebouwen, rails en chipkaartmachines. Bij de externe verzelfstandiging is ervoor gekozen om deze verschillende activa, die op basis van de historie als gemeentelijke dienst in het bezit van de gemeente Amsterdam waren, onder te brengen in GVB Activa BV. De gemeente heeft vervolgens de Activa BV in geclausuleerd eigendom uitgegeven aan de GVB Holding NV, om bij eventueel verlies van de OV-concessie deze BV uit de holding te kunnen tillen en de activa middels deze BV ter beschikking te kunnen stellen aan een nieuwe concessiehouder. Hiermee ondervangt Amsterdam het financiële risico dat wanneer GVB de concessie verliest, dit ook betekent dat alle materialen ongebruikt in de remise blijven staan en er geen opbrengsten staan tegenover de gedane investeringen. Volgens respondenten is de mogelijkheid om de activa terug te halen ook nodig om een level playing field te kunnen creëren op het moment dat het openbaar vervoer in Amsterdam wel openbaar zal worden aanbesteed.

Aan het geclausuleerd in eigendom uitgeven van een aantal activa aan GVB zijn overigens nog wel een aantal verdere voorwaarden verbonden. Eerste belangrijke voorwaarde is dat GVB een kostprijsdekkende vergoeding moet betalen aan GVB Activa BV voor het gebruik van het materieel (Gemeente Amsterdam, 2006: 15-27). Tweede voorwaarde is dat de GVB Holding verantwoordelijk is voor het onderhoud en beheer van de geleverde activa. Deze activa dienen in dezelfde staat te worden teruggeleverd, als dat deze door de gemeente aan GVB zijn geleverd (Gemeente Amsterdam, 2006: 30-31). De dochteronderneming GVB Beheer & Onderhoud Infrastructuur BV draagt zorg voor het onderhoud van specifiek de railinfrastructuur en heeft met het oog op het publieke belang van het in stand houden van een de railinfrastructuur een afzonderlijk contract met de gemeente Amsterdam.

1.2.3 Relaties tussen gemeente Amsterdam en GVB

Op basis van bovenstaande tekst over de structuur van GVB Holding komt duidelijk naar voren dat de constructie met verschillende BV's, de verschillende contracten binnen de holding en met de gemeente Amsterdam, het uitgeven van de activa in geclausuleerd eigendom middels een BV, en daarnaast de betrokkenheid van de Stadsregio Amsterdam als concessieverlener, hebben geresulteerd in een vrij complexe situatie. Omdat in deze scriptie de aansturing van een verbonden partij centraal staat, is het noodzakelijk om, naast de positie van aandeelhouder, te kijken naar andere belangrijke posities die de gemeente Amsterdam ten opzichte van GVB inneemt en de relaties die hieruit voortvloeien. Deze overige relaties, en voor het overzicht ook de aandeelhoudersrelatie, staan centraal in deze subparagraaf.

Zoals aangegeven is de eerste positie die wordt onderscheiden de positie van aandeelhouder. De gemeente Amsterdam is houder van alle aandelen in GVB Holding NV. De GVB Holding is vervolgens

houder van alle aandelen van de onder haar ressorterende dochtermaatschappijen. Naast de positie van aandeelhouder van GVB, is de gemeente als eigenaar van de railinfrastructuur ook opdrachtgever aan GVB Beheer & Onderhoud Infrastructuur BV voor het onderhoud en beheer van de metro- en tramrails door de stad. Voor het plegen van dit onderhoud ontvangt GVB Beheer & Onderhoud Infrastructuur BV een vergoeding. De relatie tussen de gemeente en GVB Holding voor het geclausuleerd uitgeven van de activa aan de holding is niet te vatten in termen van opdrachtgever-opdrachtnemer. De gemeente geeft immers de activa uit onder de voorwaarde dat deze in dezelfde staat worden teruggeleverd en GVB Exploitatie BV betaalt hiervoor aan GVB Activa BV een kostprijsdekkende vergoeding. Deze relatie is in mijn ogen daarom te wederzijds om als opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie te worden beschouwd. De prototypische opdrachtgever-opdrachtnemer relatie past niet in de context van deze uitruil. Verbonden aan het geclausuleerde eigendom van GVB Activa BV is een lening van de gemeente Amsterdam aan GVB Activa BV, ter waarde van €369 miljoen, die is bedoeld om te investeren in aanschaf van nieuw materieel. Op het gebied van de niet-openbaar vervoersactiviteiten, is de gemeente Amsterdam opdrachtgever van GVB Veren BV, om veerdiensten te verzorgen.

1.2.4 Gemeentelijke aansturing van GVB

In hoofdstuk 2 zijn aan de hand van de beschikbaarheid van verschillende sturingsinstrumenten de verwachte sturingsmogelijkheden vanuit de positie van aandeelhouder uitgewerkt op basis van de beschikbare theorievorming. Op basis van bestaande documenten en het interview wordt in deze paragraaf verder invulling gegeven aan de Amsterdamse aansturing van GVB. Daarbij wordt zoveel als mogelijk vastgehouden aan de indeling van instrumenten die ook in hoofdstuk 2 is gebruikt. Deze werkwijze leidt ertoe dat allereerst de hoofdlijnen van de statuten zullen worden weergegeven, vervolgens aandacht wordt besteed aan de zeggenschap van de gemeente Amsterdam in GVB. Tot besluit zullen de wijze van toezicht en de beloning van de directie worden beschouwd.

1.2.4.1 Statuten

Door de perikelen rondom de onderhandse gunning van de OV-concessie zijn de statuten van GVB recentelijk aangepast, om precies te zijn midden 2009. In de statuten van GVB is een ruime definitie gegeven met betrekking tot de organisatiedoelen. In afbeelding x is een overzicht opgenomen van de statutaire doelen van de onderneming.

Artikel 4. Doel

4.1. De Vennootschap heeft ten doel:

- a. het verrichten van alle handelingen die mede ten doel kunnen hebben het in het algemeen belang op een efficiënte en effectieve wijze (doen) voorzien in de behoefte aan openbaar vervoer en overig personenvervoer;
- b. het aanbieden of doen aanbieden van openbaar vervoer, bijzonder personenvervoer, taxivervoer en overig personenvervoer;
- c. het in algemene zin bevorderen van de mobiliteit van personen;
- d. het verlenen van ondersteunende diensten en het verrichten van overige activiteiten op het gebied van personenvervoer;
- e. het huren, verhuren, leasen, verwerven, vervreemden, bezwaren, exploiteren, beheren, onderhouden en anderszins aanwenden van roerende en onroerende zaken, daaronder begrepen, doch niet daartoe beperkt, rollend materieel, vast materieel en infrastructuur bestemd voor of ter bevordering van personenvervoer;
- f. het deelnemen in, het financieren van, het zich op andere wijze interesseren bij en het voeren van beheer over andere vennootschappen en ondernemingen, waarvan het doel overeenkomt met dat van de Vennootschap;
- g. het geven van garanties, het stellen van zekerheden of het zich op ande-

re wijze sterk maken of zich hoofdelijk of anderszins verbinden voor verplichtingen van groepsmaatschappijen, waarvan het doel overeenkomt met dat van de Vennootschap;

- h. het verrichten van alle handelingen welke met het vorenstaande rechtstreeks of zijdelings verband houden of aan het doel bevorderlijk zijn.

1.2.4.2 Zeggenschap

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders heeft op hoofdlijnen zeggenschap binnen de onderneming ter bescherming van het door de aandeelhouders ingebrachte kapitaal. De zeggenschap van een gemeente is afhankelijk van haar positie in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en tevens van de voorzieningen die zijn opgenomen in de statuten van de onderneming. Een gedeelte van deze zeggenschapselementen zijn bij wet voorgeschreven, zoals bijvoorbeeld het vaststellen van het jaarverslag en de jaarrekening van de onderneming. Zoals eerder al aangegeven, is de gemeente Amsterdam de enig aandeelhouder van GVB en zou op basis daarvan de overwegende zeggenschap in GVB hebben. Om echter de onderhandse gunning van de OV-concessie mogelijk te maken, moest de gemeente de zeggenschapsverhoudingen aanpassen in de relatie tussen de gemeente, de stadsregio en GVB. Het feit dat de Stadsregio per 1 januari 2006 weer concessieverlener van de Stadsregio was geworden betekende namelijk dat om onderhands te kunnen gunnen middels inbesteding, de Stadsregio overwegende invloed zou moeten hebben op GVB. In dat verband heeft de gemeente Amsterdam twee varianten uitgewerkt waarbij de Stadsregio de overwegende invloed op GVB zou krijgen, deze varianten werden aangeduid als de "zware" en de "lichte" variant. Kort samengevat betrof de zware variant in ieder geval de overdracht van GVB Exploitatie BV aan de Stadsregio. De lichte variant betrof een constructie waarbij de gemeente de rol van aandeelhouder aan zou houden en er een overeenkomst zou worden opgesteld tussen de gemeente Amsterdam, de

Stadsregio en GVB, waarin zou worden opgenomen dat in zwaarwegende gevallen als ultimum remedium de Stadsregio de rol van aandeelhouder zou kunnen overnemen van de gemeente (Gemeente Amsterdam, 2009: 2). De te sluiten overeenkomst is gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) en wordt op basis daarvan ook juridische houdbaarheid toegedicht. Vanwege deze vermeende²⁰ juridische houdbaarheid en het in stand blijven van de lusten en lasten voor de gemeente als aandeelhouder is uiteindelijk gekozen voor de lichte variant (Gemeente Amsterdam, 2009: 2). Op basis van de keuze voor de lichte variant kan worden gesteld dat de positie van Amsterdam als meerderheidsaandeelhouder nog steeds intact is, maar dat bij inhoudelijke tegenstellingen met de Stadsregio de gemeente overruled kan worden.

De in de statuten geregelde zeggenschap is naar aanleiding van het mogelijk maken van de investering van de OV-concessie gewijzigd. Bij de externe verzelfstandiging per 1 januari 2007 was de zeggenschapsstructuur ingericht op basis van toepassing van het structuurregime bij GVB (Gemeente Amsterdam, 2006: 3). In hoofdstuk 2 kwam al aan de orde dat bij toepassing van het structuurregime bij een onderneming er sprake is van andere zeggenschapsverhoudingen tussen aandeelhouders, directie en Raad van Commissarissen. Bij een structuurvennootschap heeft de Raad van Commissarissen een meer centrale positie en heeft zij de bevoegdheid om belangrijke bestuursbesluiten goed te keuren, zelfstandig bestuurders te benoemen en ontslaan, en tevens zelfstandig leden in de eigen Raad van Commissarissen te benoemen. Amsterdam past bij GVB een verzwakt structuurregime toe, hetgeen voor de zeggenschapsverhoudingen betekent dat de AVA bestuurders benoemt (Gemeente Amsterdam, 2009: 2). Uit analyse van de statuten blijkt ook dat de AVA ruime bevoegdheden heeft toegekend gekregen daar waar het gaat om het geven van goedkeuring aan belangrijke bestuursbesluiten. Bij toepassing van een structuurregime zou normaliter de Raad van Commissarissen toezien op bijvoorbeeld de door de directie voorgenomen investeringen. In de statuten van GVB Holding NV is bijvoorbeeld opgenomen dat de AVA goedkeuring dient te verlenen aan investeringen boven een bedrag van € 1.000.000,- die worden gedaan door GVB Exploitatie BV, GVB Veren BV en GVB Activa BV. Omdat er naast dit voorbeeld nog een aantal belangrijke bestuursbesluiten zijn, overigens ook bestuursbesluiten van de dochterbedrijven, die ter goedkeuring aan de AVA moeten worden voorgelegd en alleen ter advisering aan de Raad van Commissarissen worden aangeboden, heeft Amsterdam relatief veel zeggenschap in de onderneming. Naast het feit dat Amsterdam gebruik maakt van de wettelijke mogelijkheid om zeggenschap te verkrijgen in belangrijke bestuursbesluiten en bestuurders wenst te benoemen, beschikt de AVA ook nog over een aantal wettelijke zeggenschapsonderwerpen als het vaststellen van het jaarverslag en –rekening, het benoemen van de Raad van Commissarissen en het agenderen van onderwerpen op de agenda van de AVA. Voor een volledig overzicht van de verschillende formele zeggenschapsonderwerpen wil ik u verwijzen naar tabel 4.2 in hoofdstuk 4.

Naast de formele zeggenschap in een vennootschap is er ook sprake van informele beïnvloeding door de aandeelhouder. Een mooi voorbeeld van deze informele beïnvloeding is het in gezamenlijkheid opstellen van de agenda's voor de AVA, door een ambtenaar van de afdeling Markt & Overheid en de directiesecretaris van GVB. Door het gezamenlijk informeel opstellen van een agenda is bijvoorbeeld een keer het onderwerp 'duurzaam ondernemen' op de agenda van de AVA van GVB gekomen, zo is gebleken uit een interview.

1.2.4.3 Toezicht

In hoofdstuk 2 is uiteengezet welke toezichtarrangementen op basis van de theorie kunnen worden onderscheiden en uit welke onderdelen een toezichtarrangement doorgaans bestaat. De op basis van de theorie verwachte toezichtarrangementen als de Raad van Commissarissen en de AVA zijn beiden aanwezig in deze case. Allereerst zal hieronder aandacht worden besteed aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, waarna kort zal worden ingegaan op de Raad van

²⁰ De lichte variant is in de praktijk nog niet juridisch getoetst door een rechter, waardoor het niet duidelijk is of de variant daadwerkelijk juridisch houdbaar is.

Commissarissen. Volgens respondenten wordt minimaal twee maal per jaar een Algemene Vergadering van Aandeelhouders gehouden. Van deze twee AVA's, staat één AVA in het teken van het vooruitkijken naar het komende jaar en staat de andere AVA in het teken van evaluatie van het afgelopen jaar. Respondenten hebben aangegeven dat Amsterdam zich concentreert op het functioneren van de directie van GVB op basis van prestatie-indicatoren die door GVB zelf zijn opgesteld. Daarnaast volgt Amsterdam de realisatie van afspraken die bij de verzelfstandiging gemaakt zijn tussen de gemeente en het bedrijf. Deze afspraken hebben bijvoorbeeld betrekking op de marktconformiteit van het bedrijf in relatie tot andere OV-bedrijven. De verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening aan de aandeelhouders is niet geborgd in de statuten van de vennootschap. Hierin is alleen de informatieplicht van de directie aan de Raad van Commissarissen opgenomen. Naast de wettelijk verplichte te leveren informatie door de directie, zoals bijvoorbeeld een jaarverslag, wordt er ook middels verschillende formele of informele contacten informatie uitgewisseld tussen de vennootschap en de gemeente. Deze contacten vinden plaats op het niveau van bestuurders, (lijn)managers en adviseurs. Zo vinden er geregeld bestuurlijke overleggen plaats tussen de wethouder als aandeelhouder, de Directie van GVB en de Raad van Commissarissen van GVB. Deze overleggen worden gevoerd op basis van actualiteit en thematiek. Op ambtelijk niveau vinden er overleggen plaats in verschillende werkgroepen waarin vertegenwoordigers van GVB en de gemeente Amsterdam zijn vertegenwoordigd. De ambtenaren van de afdeling Markt & Overheid hebben viermaal per jaar een overleg met de financieel directeur en controller van GVB. Tijdens dit overleg worden de betreffende adviseurs bijgepraat over de laatste ontwikkelingen bij GVB. Er zijn geen situaties bekend waarbij de gemeente Amsterdam op basis van een negatieve beoordeling van een situatie, heeft gemeend GVB te moeten bijsturen.

Respondenten hebben aangegeven dat de gemeente zich als aandeelhouder niet nadrukkelijk bezig houdt met toezicht op het functioneren van de Raad van Commissarissen. Dit betekent dat de werking van de RvC niet regulier wordt beoordeeld. De respondenten gaven hierbij wel aan dat zich nog nooit situaties hebben voorgedaan waarbij een commissaris of de voltallige RvC diende te vertrekken. In de praktijk bemoeit de wethouder Deelnemingen zich wel nadrukkelijk met een benoeming of herbenoeming van een commissaris, door intensief te overleggen met de voorzitter van de Raad van Commissarissen over de aan de aandeelhouder voor te stellen benoeming. Bij een eventuele herbenoeming wordt er desalniettemin geen gebruik gemaakt van een objectief beoordelingskader. Bij een nieuwe benoeming letten de adviseurs van Markt & Overheid sterk op de match tussen de voorgestelde kandidaat en het geformuleerde profiel waaraan een nieuwe kandidaat dient te voldoen. Het streven is om zo een RvC te werven die evenwichtig is en over voldoende zakelijk inzicht beschikt. Geïnterviewden noemden de benoeming van de heer Veenman, voormalig topman van de Nederlandse Spoorwegen, als voorzitter van de RvC, als belangrijk voorbeeld van de zakelijke invulling van de beschikbare commissariaten bij GVB.

Functie van het toezicht van de Raad van Commissarissen is volgens de statuten van GVB het toezien op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken binnen de vennootschap. In theorie ziet de Raad van Commissarissen toe op de wijze waarop de directie invulling geeft aan het 'zorgvuldig' besturen van de vennootschap (Van Manen & Jansman, 2007: 78). Om afdoende toezicht te kunnen houden op de vennootschap is in de statuten opgenomen dat de directie alle inlichtingen verstrekt die een commissaris mag verlangen. Daarnaast is de RvC bevoegd om alle boeken, bescheiden en correspondentie van de vennootschap in te zien. Daarbij heeft een commissaris toegang tot alle gebouwen en terreinen bij de vennootschap. De wijze van oordeelsvorming door de RvC en de wijze van interveniëren door de RvC vielen buiten de scope van dit onderzoek, dat in eerste instantie specifiek is gericht op de aansturing vanuit de positie van aandeelhouder.

1.2.4.4 Beloning

Naast 'toezicht' wordt in de theorievorming over de principaal-agent relatie 'beloning' gezien als een tweede belangrijke manier om belangen van een principaal en agent te verenigen. Hoewel de

toedeling van de verantwoordelijkheden binnen de vennootschap op het gebied van beloning eigenlijk de invulling van zeggenschap betreft, is het belang van beloning binnen de principaal-agent theorie de reden geweest om afzonderlijk op hoofdlijnen aandacht te besteden aan de rol van beloning bij de aansturing van een bestuur van een verbonden partij.

In de statuten van GVB is de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het bezoldigingsbeleid toebedacht aan de AVA. Binnen deze kaders stelt de RvC de individuele beloning vast van directieleden van GVB Holding NV. Uit een interview is gebleken dat de totstandkoming van het beloningsbeleid plaatsvindt in nauw overleg tussen de wethouder deelnemingen en de vennootschap. Het beloningsbeleid zelf is voor het laatst vastgesteld voorafgaand aan de verzelfstandiging van GVB, om precies te zijn op 5 december 2006 (Gemeente Amsterdam, 2007: 9). Bij de vormgeving van het beloningsbeleid speelde erg de discussie in hoeverre het salaris van GVB marktconform was of zou moeten zijn om de marktconformiteit van het bedrijf zelf te kunnen realiseren. Met name voor de salarissen van onderdirecteuren heeft dit betekend dat een groot gedeelte van het salaris variabel is gemaakt en wordt uitgekeerd op basis van prestaties (Gemeente Amsterdam, 2007: 9). Dit beeld is bevestigd tijdens een interview, waarbij is aangegeven dat de beloningen van directeuren voor een gedeelte prestatieafhankelijk zijn en de beloning dus wel degelijk dient ter sturing van de directeuren van GVB. In het kader van dit onderzoek is specifiek gezocht naar op schrift gestelde uitgangspunten met betrekking tot de beloning van bestuurders van verbonden partijen. Deze beleidsmatige uitgangspunten zijn niet naar voren gekomen uit dit onderzoek.

1.2.4.5 Sturen op hoofdlijnen

Geïnterviewden hebben aangegeven dat het college van B en W en het ambtelijk apparaat GVB in principe op hoofdlijnen aansturen, hetgeen wil zeggen dat GVB wordt aangestuurd op basis van resultaten en er geen directe bemoeienis met de bedrijfsvoering plaatsvindt. Gezien de verantwoordingsplicht van het college van B en W in de richting van de gemeenteraad, wil ook de gemeenteraad zich nog wel eens bemoeien met GVB. Volgens geïnterviewden tracht de gemeenteraad wel degelijk invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering van GVB. Een mooi voorbeeld van deze betrokkenheid van de gemeenteraad is dat in de gemeenteraadscommissie voor Verkeer & Vervoer vragen zijn gesteld over de te koude metrostellen. In het commissieverslag is goed de spanning op te merken tussen enerzijds het publieke belang van een goed verwarmde metro, waardoor mensen in plaats van de auto de metro willen nemen, en de bedrijfsmatige belangen om geen dure tijdelijke investeringen te doen, terwijl er een aanbestedingsproces voor nieuwe metrostellen loopt. Een ander onderwerp waarover de gemeenteraad recent vragen heeft gesteld, maar waarbij de gemeenteraad in de bedrijfsvoering van GVB treedt, is het te vroeg weggrijpen van bussen bij de haltes. De geïnterviewden geven aan dat de gemeenteraad zich dus soms nog opstelt als het ware GVB nog een gemeentelijke dienst is. De geïnterviewden typeren hierbij de houding van de gemeenteraadsleden als actief en kritisch. Om zo zuiver mogelijk de gemeentelijke verantwoordelijkheden en de verantwoordelijkheden van GVB te scheiden sturen de adviseurs van Markt & Overheid bij vragen uit de gemeenteraad over de bedrijfsvoering van GVB, deze vragen door naar GVB ter beantwoording. Daarbij wordt aangegeven dat de gemeente bij sommige onderwerpen niet meer de eerstverantwoordelijke partij is, maar dat dit het verzelfstandigde GVB betreft.

1.2.5 Gemeentelijke organisatie en rollen

Op basis van de theorie op het gebied van het organiseren van een verbinding tussen een ministerie en een ZBO is in dit onderzoek ook nadrukkelijk gekeken naar de organisatiekant van het aansturen van een verbonden partij. Het organisatievraagstuk gaat in de praktijk om het toedelen van verantwoordelijkheden en de coördinatie tussen de verschillende verantwoordelijkheden. In dat verband zijn twee ideaaltypische modellen onderscheiden: de geïntegreerde interface, waarbij alle contacten met een verbonden partij verlopen middels één centraal punt, of een gespreide interface, waarbij er vanuit verschillende verantwoordelijken binnen de gemeentelijke organisatie contacten worden onderhouden met een verbonden partij. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed

aan knelpunten die in deze case naar voren zijn gekomen, onder andere verband houdend met het organisatievraagstuk. Eerst zal in het vervolg van deze paragraaf aandacht worden besteed aan een beschrijving van de huidige situatie in relatie tot de aansturing van GVB.

In een interview is naar voren gekomen dat de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke aandeelhoudersrol in relatie tot GVB, conform het gemeentelijke beleid op dit punt, bestuurlijk is ondergebracht bij de wethouder die gemeentelijke bedrijven en deelnemingen in portefeuille heeft. Op ambtelijk niveau is de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke aandeelhoudersrol ondergebracht bij adviseurs van de afdeling Markt & Overheid. Deze afdeling maakt onderdeel uit van de directie Concern Financiën van de Bestuursdienst. De gemeentelijke rollen die zijn verbonden aan inhoudelijke expertise en het publiek belang op het gebied van verkeer en vervoer zijn ondergebracht bij de Dienst Infrastructuur Verkeer & Vervoer (DIVV). Adviseurs van DIVV nemen daar waar het gaat om OV-specifieke kennis deel aan verschillende werkgroepen. Op Bestuursdienstniveau wordt het college van B en W inhoudelijk geadviseerd door de directie Stedelijke Bestuursadviesing van de Bestuursdienst. De directie Stedelijke Bestuursadviesing kan worden getypeerd als de beleidsmatige tegenhanger van de directie Concern Financiën.

Bestuurlijk verantwoordelijk voor de realisatie en borging van het publiek belang is de wethouder Verkeer, Vervoer & Infrastructuur. De geïnterviewden illustreerden tijdens het interview de verschillende houdingen in het college van B en W ten aanzien van GVB, op basis van het feit dat één wethouder verantwoordelijk is voor het publieke belang en één wethouder verantwoordelijk is voor het aandeelhoudersbelang. De wethouder Deelnemingen denkt namelijk sterk vanuit het aandeelhoudersbelang van de gemeente in GVB, waarbij de algemeen directeur van GVB een belangrijke adviseur en klankbord is. De wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur daarentegen is vanuit zijn rol als publiek verantwoordelijke voor het OV kritisch op met name de openbaar vervoer prestaties van GVB.

Op ambtelijk niveau worden onderwerpen met betrekking tot het GVB voorbereid. Volgens de geïnterviewden wordt hierbij het uitgangspunt gehanteerd dat onderwerpen die op de agenda van het college van B en W terecht komen, worden voorzien van één integraal ambtelijk advies. In principe worden deze adviezen opgesteld door de directie Stedelijke Bestuursadviesing, eventueel met inbreng van kennis door adviseurs van DIVV, en de directie Concern Financiën, in het bijzonder de adviseurs van de afdeling Markt & Overheid. Op het moment dat er complexe juridische aspecten verbonden zijn aan een onderwerp, dan worden adviseurs van de directie Juridische Zaken betrokken bij de voorbereiding voor agendering in het college of het oplossen van een probleem. Mocht zich de situatie voordoen dat niet tot één ambtelijk advies kan worden gekomen, dat neemt het college van B en W uiteindelijk een besluit over welk advies wordt gevolgd.

De geïnterviewden hebben aangegeven dat de verschillende kennisgebieden goed zijn belegd binnen de gemeentelijke organisatie. Naast dat de beleidsmatige aspecten duidelijk zijn ondergebracht bij DIVV en de directie Stedelijke Bestuursadviesing, worden de financiële aspecten afdoende geborgd door de afdeling Markt & Overheid. Indien nodig kan de directie Juridische Zaken van de Bestuursdienst betrokken worden bij vraagstukken op het gebied van ondernemingsrecht of aanbestedingsrecht. Omdat de kennisgebieden en verantwoordelijkheden voor het publieke en aandeelhoudersbelang zijn verdeeld over verschillende bestuurders en afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie, kan men in verband van de aansturing van GVB spreken van een gespreide interface.

In paragraaf 2.4.2 is geschreven dat bij gebruikmaking van een gespreide interface, het risico op coördinatieproblemen tussen de verschillende afdelingen zich voordoet, een mogelijk gevolg hiervan zou het verzenden van verschillende sturingssignalen aan de verbonden partij kunnen zijn (Plug et al., 2004: 40-42). Desgevraagd hebben de geïnterviewden aangegeven dat de bij de aansturing van GVB betrokken medewerkers voldoende op de hoogte zijn van wie wat doet in relatie tot het GVB. Er

zijn themagerichte werkgroepen en afstemmingsoverleggen, waarbij verschillende escalatieniveaus zijn betrokken. Er worden dan ook geen of nauwelijks coördinatieproblemen ervaren. Bij een gespreide interface is het risico van belangenverstrengeling op het niveau van personen en afdelingen over het algemeen kleiner volgens de theorie. De verhalen van de geïnterviewden en de bestudering van bestaande materialen hebben geen indicatie opgeleverd dat er mogelijk sprake zou zijn van belangenverstrengeling of rolvermenging op het niveau van individuele wethouders, individuele afdelingen of individuele ambtenaren. Door de samenkomst van het publieke belang en het aandeelhoudersbelang in het college van B en W is het evident dat in het college van B en W bepaalde belangen tegen elkaar afgewogen zullen moeten worden.

1.3 Knelpunten bij de aansturing van Amsterdamse verbonden partijen

In dit onderzoek is op drie verschillende manieren gekeken naar de knelpunten in de aansturing van verbonden partijen. Allereerst is gezien of gemeenten in beleidsdocumenten mogelijke knelpunten bespreken, vervolgens is de perceptie van knelpunten van betrokken ambtenaren onderzocht en tot slot is op basis van een aantal indicatoren geanalyseerd in hoeverre er sprake is van een aantal knelpunten. In onderstaande wordt ingegaan op de knelpunten die naar voren zijn gekomen uit de eerste twee analyses. De knelpunten die zijn aangetroffen naar aanleiding van de analyse van indicatoren hebben een plek gekregen in hoofdstuk 6.

In relatie tot de sturingsmogelijkheden van de gemeente bij verbonden partijen, schrijft de gemeente Amsterdam (2008B: 10) in haar nota dat het gemeentebestuur zich goed moet realiseren dat de gemeentelijke zeggenschap (wettelijke) beperkingen kent. Zo kan de gemeente alleen invloed uitoefenen op de hoofdlijnen van het beleid van de onderneming en kan zij haar invloed slechts indirect uitoefenen. Op basis van een in Amsterdam gehouden interview blijkt dat deze beperkingen geen knelpunt vormen in de praktijk van de aansturing van GVB. Volgens respondenten is het eerder zo dat de complexe structuur van 'checks and balances' een knelpunt vormt bij de aansturing van GVB. Het is namelijk zo dat de complexe governancestructuur in de driehoek tussen de gemeente Amsterdam, GVB en de Stadsregio ervoor zorgt dat besluitvormingsprocessen te lang duren. Vanuit het perspectief van het principaal-agent model gezien zou mijn inziens gesproken kunnen worden van een situatie waarbij op dit moment de door de principaal te maken aansturingskosten hoger dreigen te worden dan het surplus dat wordt gerealiseerd door middel van deze samenwerkingsvorm tussen de gemeente en GVB.

Het vennootschapsrechtelijke uitgangspunt dat aandeelhouders op de hoofdlijnen van het beleid zeggenschap hebben in de onderneming werd ook door de Amsterdamse respondenten erkend. Hoewel in het beleidsdocument van de gemeente Amsterdam in dit verband geen knelpunten worden herkend, kan volgens respondenten de betrokkenheid van de Amsterdamse gemeenteraad bij de aansturing van GVB als een knelpunt worden ervaren. Zoals in subparagraaf 1.2.4.5 al aan de orde is gekomen, bemoeit de Amsterdamse gemeenteraad zich namelijk met verschillende onderwerpen die toebehoren aan de interne bedrijfsvoering van GVB. Voorbeelden zijn de bemoeienissen van de Amsterdamse raad bij het te vroeg wegrijden van bussen bij haltes en een te lage temperatuur in de metro in de winter. Door deze opstelling van de gemeenteraad in de richting van het college van B en W, kan het sturen op hoofdlijnen, dat belangrijk is voor het genereren van een surplus, in gevaar komen op het moment dat het college van B en W gedwongen wordt als aandeelhouder stappen te ondernemen en bij te sturen op het niveau van de bedrijfsvoering.

De gemeente Amsterdam (2008D) erkent in de nota 'Doelgericht op afstand' dat er sprake is van een zekere 'dubbele pettenproblematiek' op het moment dat bij gemeentelijke vertegenwoordiging bij een vennootschap de gemeentelijke belangen en de belangen van de vennootschap uiteen lopen. Volgens de gemeente Amsterdam wordt het knelpunt groter op het moment dat een vertegenwoordiging wordt gecombineerd met de inzet van een financieel beleidsinstrument en naarmate de gemeentelijke

invloed op een benoeming groter wordt. Volgens de gesproken respondenten doen zich inzake de aansturing van GVB geen rolconflicten of rolvermenging voor.

2 Gemeente Rotterdam

2.1 Gemeentelijk beleid Rotterdam

2.1.1 Algemeen

In 2007 heeft de gemeente Rotterdam haar beleidskader Deelnemingen gepresenteerd (Gemeente Rotterdam: 2007A). Het betreft de opvolger en verdere uitwerking van de kadernota "Bestuurlijke participaties 2002-2006." Het beleidskader Deelnemingen vormt een informatierijk document over de aansturing van verbonden partijen en voert van de gemeentelijke historie op het gebied van deelnemingen langs verzelfstandigingsmotieven, de wijze waarop een voorgenomen verzelfstandiging dient te worden uitgevoerd en ook de wijze waarop deelnemingen dienen te worden beheerd. Met het beleidskader Deelnemingen streeft de gemeente Rotterdam naar een zo uniform mogelijk beleid voor alle gemeentelijke deelnemingen, zich daarbij realiserend dat deelnemingen in velerlei opzichten verschillen en dat daarom het beheer van individuele deelnemingen maatwerk blijft. Het beleidskader dient dan ook niet als voorschrift, maar als handreiking bij het inrichten van de aansturing van een deelneming (Gemeente Rotterdam, 2007A: 54).

De gemeente Rotterdam hanteert ten aanzien van verbonden partijen het uitgangspunt dat borging van het publiek belang zoveel mogelijk geregeld dient te worden aan de hand van publieke bevoegdheden en eventueel contracten met een organisatie. Pas in laatste instantie kan er sprake zijn van het ingrijpen op basis van aandeelhoudersbevoegdheden (Gemeente Rotterdam, 2007A: 53). De gemeente Rotterdam richt zich in haar rol van aandeelhouder primair op een goede bedrijfsvoering, met name in financieel opzicht. In het gemeentelijk beleid staat het de gemeente voor ogen om het aandeelhouderschap in kapitaalvennootschappen op een zakelijke wijze en zuivere wijze in te vullen. Dit met het oog op een goede borging van de financiële belangen van de gemeente, omwille de continuïteit van de onderneming en om een level playing field in stand te houden ten opzichte van andere ondernemers en concurrerende organisaties (Gemeente Rotterdam, 2007A: 53-54). Er wordt in het beleidskader met name gesproken over ondernemingen omdat het gemeentelijk beleid zich in principe richt op kapitaalvennootschappen.

2.1.2 Gemeentelijk beleid inzake sturingsinstrumentarium

Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op de inhoud van het beleidskader is het goed om de algemene constatering te vermelden dat het beleidskader met name betrekking heeft op de aandeelhoudersrol van de gemeente en daarmee op de positie van eigenaar. Belangrijkste uitgangspunt van de gemeente Rotterdam is dat zij actief aandeelhouderschap nastreeft. De gemeente Rotterdam verstaat onder actief aandeelhouderschap "dat de gemeente haar belangen bij verschillende deelnemingen goed in kaart brengt, een actieve deelname aan aandeelhoudersvergaderingen, inclusief de daarvoor noodzakelijke voorbereidingen, en zonodig neemt de gemeente zelf het initiatief" (Gemeente Rotterdam, 2007A: 55). In een in januari 2005 genomen collegebesluit spreekt het Rotterdamse college van B en W uit dat naar aanleiding van de wijziging van het structuurregime de gemeente als aandeelhouder streeft naar maximalisatie van zeggenschap van de aandeelhouder en maximale zeggenschap bij het benoemen, schorsen en ontslaan van leden van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen (Gemeente Rotterdam, 2007A: 84). In de praktijk betekent het dat de gemeente Rotterdam zich sinds de wettelijke verankering van de Corporate Governance code ervoor heeft ingezet dat aan de eisen die de code stelt aan de vennootschappelijke inrichting en de besturing van de vennootschap wordt voldaan door de deelnemingen waarin de gemeente Rotterdam aandeelhouder is. Als gevolg hiervan kan de gemeente Rotterdam, hetzij wel afhankelijk van haar relatieve positie in de AVA, beschikken over de gebruikelijke zeggenschapsrechten voor aandeelhouders binnen een NV of BV.

De gemeente Rotterdam zal een deelneming bijsturen door middel van haar zeggenschap binnen de onderneming, op het moment dat zich majeure of structurele voordoen. De sturingsmogelijkheden die

de gemeente Rotterdam in dit verband noemt zijn onder andere het aanpassen van de statuten gericht op meer invloed van de aandeelhouder, het geven van richtlijnen of instructies aan de Raad van Bestuur van de deelneming, extra overleg met de Raad van Bestuur of relevante functionaris, en tot slot eventueel vervanging van de accountant. Ultieme remedie is voor de gemeente het verkopen van een aandelenbelang in een deelneming (Gemeente Rotterdam, 2007A: 58).

Om te kunnen beoordelen of een deelneming blijvende goede kant op gaat houdt de gemeente Rotterdam toezicht als aandeelhouder. In dit verband hanteert de gemeente Rotterdam een aantal kaders om het functioneren van de onderneming aan te toetsen. De gemeente Rotterdam wenst een marktconform rendement te ontvangen indien het publiek belang dit toelaat. In sommige gevallen wil de gemeente Rotterdam de strategie- en investeringsplannen bespreken met de Raad van Bestuur van de deelneming. Er zijn overigens deelnemingen waarbij de gemeente Rotterdam als aandeelhouder goedkeuring moet verlenen aan strategie- en investeringsplannen van een deelneming. Het kader van de gemeente Rotterdam bij het verlenen van deze goedkeuring is dat de strategie- en investeringsplannen moeten bijdragen aan de waarde van de onderneming. In voorkomende gevallen kunnen investeringsrisico's ook worden afgewogen tegen de geformuleerde publieke belangen. Afhankelijk van het profiel van de deelneming stelt de gemeente Rotterdam ook eisen aan de solvabiliteit van een deelneming (Gemeente Rotterdam, 2007A: 56-57). Indien relevant en mogelijk stelt de gemeente Rotterdam per deelneming specifieke kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) vast ter beoordeling van de deelneming en haar bestuurders. De gemeente wenst als aandeelhouder actief te worden geïnformeerd door de Raad van Bestuur aan de hand van financiële rapportages en andere informatie over de ontwikkelingen van de onderneming, om zo haar controlerende taak uit te kunnen voeren (Gemeente Rotterdam, 2007A: 56).

De gemeente Rotterdam beschouwt als belangrijkste verantwoordingsrapportage van een deelneming het jaarverslag inclusief de jaarrekening. Afgeleid van eerder genoemde algemene beoordelingsuitgangspunten, wordt een jaarverslag van een deelneming beoordeeld op een aantal aspecten. Allereerst dient een jaarverslag tijdig te worden aangeleverd, om als aandeelhouder over adequate sturingsinformatie te kunnen beschikken. De gemeente eist dat een jaarverslag van een deelneming transparant is in de zin dat de sturingsinformatie duidelijk, relevant en betrouwbaar is. Een jaarverslag moet helder inzicht geven in concrete resultaten en risico's van de onderneming. Gezien het publiek aandeelhouderschap van de gemeente Rotterdam verwacht de gemeente dat in het jaarverslag van de deelneming wordt aangegeven in hoeverre publieke doelstellingen zijn gerealiseerd en het publiek belang is behartigd. Zoals eerder al aangegeven staat het de gemeente voor ogen om kritische succesfactoren te formuleren in dit kader en de deelneming hierop te beoordelen. De bedrijfseconomische prestaties van een deelneming tracht de gemeente te beoordelen aan de hand van vergelijkbare ondernemingen. Het jaarverslag wordt door de gemeente Rotterdam ook aangegrepen om na te gaan of is gehandeld in overeenstemming met de wet, statuten, de doelstelling van de deelneming en de met de gemeente gesloten overeenkomsten binnen het publiek kader. Laatste onderdelen waar de gemeente Rotterdam waarde aan hecht bij de beoordeling van een deelneming is een verslag van de integriteit binnen de onderneming en een werkverslag van de Raad van Commissarissen of de Raad van Toezicht (Gemeente Rotterdam, 2007A: 49-50).

Naast het gemeentelijk toezicht als aandeelhouder van een deelneming vertrouwt de gemeente Rotterdam op het toezicht door de Raad van Commissarissen van een deelneming. De Raad van Commissarissen is namelijk de eerst aangewezen toezichthouder om het reilen en zeilen van een Raad van Bestuur of directie te controleren. De zeggenschap van een gemeente kan zo geregeld zijn dat een gemeente een vertegenwoordiger in de Raad van Commissarissen zou mogen benoemen. Het beleid van de gemeente Rotterdam is echter dat er geen gemeentelijke vertegenwoordiging door wethouders of gemeentelijke ambtenaren plaatsvindt in Raden van Commissarissen of Raden van Bestuur van deelnemingen, om belangenverstremming te voorkomen (Gemeente Rotterdam, 2007A: 41). Rotterdam maakt een uitzondering voor deelnemingen die slechts bedoeld zijn als afzonderlijke rechtspersoon om contracten te kunnen sluiten en als er geen zelfstandige activiteiten worden

uitgevoerd. Het is goed mogelijk dat een dienstdirecteur in een dergelijk geval ook de directeurspositie bekleedt van de deelneming. Deze uitzondering is mogelijk omdat deze deelneming dan kan worden beschouwd als een direct verlengstuk van een gemeentelijke dienst en, volgens de gemeente Rotterdam, hierdoor het risico op belangenverstrengeling niet nadrukkelijk aanwezig zou zijn (Gemeente Rotterdam, 2007A: 63-64).

Naast de gebruikelijke instrumenten om als aandeelhouder te kunnen sturen op hoofdlijnen, besteedt de gemeente Rotterdam in het beleidskader "Deelnemingen" aandacht aan een kader dat enerzijds kan worden gebruikt als toetsingskader voor het handelen van een verbonden partij, en anderzijds kan dienen als inhoudelijke bijlage bij de statuten van een verbonden partij ter verdere specificering van de organisatiedoelen.²¹ Dit kader, ook wel aangeduid als het "publiek kader," moet een afweging tussen zakelijke en publieke belangen vergemakkelijken (Gemeente Rotterdam, 2007A: 5). Om ook de onderneming te committeren aan deze publieke doelen kan het publiek kader als bijlage worden opgenomen in de statuten van een verbonden partij. Het meest geëigende moment om een publiek kader vast te leggen is bij de verzelfstandiging van een gemeentelijk organisatieonderdeel, omdat een gemeente op zo'n moment nog over een hiërarchische relatie beschikt met de verbonden partij en adoptie van het publiek kader kan worden ingebracht als voorwaarde om te mogen verzelfstandigen. Op het moment dat een organisatieonderdeel eenmaal zelfstandig is, is er geen sprake meer van een hiërarchische verhouding en zal er sprake moeten zijn van een bepaalde uitruil tussen gemeente en deelneming om een overeenkomst te sluiten die vergaande gevolgen kan hebben voor een deelneming. Inhoudelijk gezien dient een volledig publiek kader in ieder geval een taakomschrijving van de publieke doelstellingen te bevatten en een vertaling van deze doelstellingen naar meetbare prestaties en kritische succesfactoren. Ook kan in een publiek kader al aandacht worden geschonken aan de overige publieke belangen en het toezicht op en de verantwoording van de organisatie²² in de richting van de aan haar verbonden partijen.

Naast het hanteren van een publiek kader bij gemeentelijke verbonden partijen probeert Rotterdam ook door het gebruik te maken van een aandeelhouderscommissie meer sturing uit te oefenen op een verbonden partij. Formeel is de aandeelhouderscommissie geen orgaan van de vennootschap, en dient puur als overlegplatform voor de aandeelhouders ter voorbereiding op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Indien nodig kunnen de aandeelhouders onderling gebruik maken van een aandeelhouderscommissie om in te brengen standpunten voor de AVA af te stemmen of juist als overlegplatform om voorafgaand aan een AVA met de directie van gedachten te wisselen over verschillende onderwerpen. De gemeente Rotterdam beoogt met behulp van de aandeelhouderscommissie het belang van de aandeelhouder beter te behartigen, mede omdat de directie van een verbonden partij in staat wordt gesteld om rekening te houden met de standpunten van de aandeelhouders. Rotterdam zou graag zien dat bij al haar deelnemingen een aandeelhouderscommissie wordt opgericht (Gemeente Rotterdam, 2007A: 62). In de casus met betrekking tot het Havenbedrijf zullen we zo zien op welke wijze de aandeelhouderscommissie daar bijdraagt aan de sturing van het Havenbedrijf.

In het beleidskader van de gemeente Rotterdam wordt uitgebreid aandacht besteed aan het gemeentelijk beleid op het gebied van beloning van directies en Raden van Bestuur van verbonden partijen. Hierbij dient gezegd te worden dat ook dit onderdeel specifiek is gericht op de beloning bij verbonden vennootschappen, evenals bij veel onderdelen van het beleidskader het geval is. Algemeen uitgangspunt van het Rotterdamse bezoldigingsbeleid is dat "de beloning de juiste prikkels bevat voor het halen van de ondernemingsdoelstellingen" (Gemeente Rotterdam, 2007A: 102). Om deze prikkels te kunnen geven is de gemeente Rotterdam niet direct voorstander van het gebruik van variabele beloningselementen, vanwege mogelijke perverse effecten. Om de hoogte van de vaste beloning vast te kunnen stellen maar de gemeente gebruik van een zogenaamde peergroup van

²¹ Deze organisatiedoelen zijn in veel gevallen namelijk op hoofdlijnen vastgelegd en op vele wijzen interpreteerbaar.

²² Hoewel dit niet in het beleidskader is aangegeven, is het ook mogelijk om verschillende publieke aandeelhouders en het bestuur van een onderneming middels een tripartiete aandeelhoudersovereenkomst te binden aan een specifiek publiek kader.

vergelijkbare bedrijven (Gemeente Rotterdam, 2007A: 102). Dit werkt zo dat om bijvoorbeeld het salaris van de directeur van het Rotterdamse openbaar vervoerbedrijf te bepalen, de gemeente de beloning van deze directeur vergelijkt met de beloningen van de directeuren van OV-bedrijven in Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Getuige het aantal besprekingen in de gemeenteraad over de beloningen bij Rotterdamse verbonden partijen de afgelopen jaren, is het een onderwerp dat zeer in de politieke belangstelling staat. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een raadsmotie waarin het college van B en W werd opgeroepen om de beloning van bestuurders van verbonden deelnemingen te maximeren op het bedrag van het burgemeestersalaris. De maximering van de beloning is in Rotterdam beter bekend onder de 'Opstellen-norm,' vernoemd naar de vorige Rotterdamse burgemeester dhr. Opstellen. Vanuit de principaal-agent theorie geredeneerd betekent deze norm een inperking van de vrijheid om aan de hand van de beloning een optimale prikkel vorm te geven ter motivering van een bestuurder van een verbonden partij.²³

2.1.3 Gemeentelijk beleid inzake organisatie

In het beleidskader Deelnemingen wordt ook aandacht besteed aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden op het gebied van deelnemingen (Gemeente Rotterdam, 2007A: 63-66). In Rotterdam wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van standpunten in de aandeelhoudersvergaderingen berust bij een vakwethouder. Deze vakwethouder wordt ook gemandateerd om tijdens een aandeelhoudersvergadering de gemeentelijke standpunten voor het voetlicht te brengen. Belangrijkste reden voor deze wijze van organiseren van de bestuurlijke verantwoordelijkheid is dat de nadruk van het gemeentelijk aandeelhouderschap dient te liggen op de realisatie van het publiek belang. Zoals zal blijken uit het onderzoek naar twee aan de gemeente verbonden stichtingen is ook daar de vakwethouder verantwoordelijk voor de verbinding met de verbonden stichting. Bij de deelnemingen waar geen duidelijke publieke belangen meer aanwezig zijn is het beleid binnen de gemeente Rotterdam dat doorgaans de wethouder Financiën deze deelnemingen onder zijn hoede neemt en op termijn kijkt naar eventuele privatisering. De rol van de vakwethouder in relatie tot de voorbereiding van aandeelhoudersstandpunten is geen zelfstandige in Rotterdam. De vakwethouder dient, met het oog op eenduidig financieel beheer van deelnemingen, de gemeentelijke standpunten voor te bereiden in overleg met de wethouder Financiën. De wethouder Financiën is namelijk primair verantwoordelijk voor de financiële risico's van een deelneming, de ontwikkelingen van de ondernemingswaarde van de deelneming, de vaststelling van de jaarrekening en het dividendbeleid. Het sluitstuk van de voorbereidingen van gemeentelijke standpunten voor aandeelhoudersvergaderingen wordt gevormd door bespreking en besluitvorming in het college van B en W over de in te nemen standpunten (Gemeente Rotterdam, 2007A: 64-65).

Bij de sturing van verbonden partijen wordt het college van B en W ondersteund door een omvangrijke gemeentelijke organisatie. Uitgangspunten voor deze organisatie zijn vervat in een collegebrief aan de gemeenteraad, waarin de ontwikkelingslijnen voor de gemeentelijke organisatie zijn geschetst. Omdat de brief dateert van 8 juni 2005, wordt naar deze brief ook wel verwezen onder de benaming van de "8 juni brief." In de desbetreffende brief typeert het college van B en W de gemeentelijke organisatie als volgt: "De organisatie van de gemeente Rotterdam kenmerkt zich door een concerndienstenmodel: een clustering van beleids- en uitvoeringstaken binnen een aantal diensten van relatief grote omvang met een concernmanagement en een concernstaf voor middelenbeleid & control en voor beleidscoördinatie en bestuursondersteuning." De Bestuursdienst kan binnen de gemeente Rotterdam worden gezien als de concernstaf, met haar middelenbeleid, control, beleidscoördinatie en bestuursondersteuning. Het profiel en de rol van de Bestuursdienst zijn in de '8 juni brief' verder gedefinieerd en in essentie als volgt omschreven: "De Bestuursdienst is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het concern, de inrichting van de besturing, de inrichting van de beheersing, en de concerncontrol. De Bestuursdienst draagt zorg voor de (beleids)integratie, de innovatie en de consolidatie van de bestuurlijke besluitvorming. De Bestuursdienst draagt daarnaast zorg voor het ontwerp en de ontwikkeling van de bedrijfsvoeringstandaarden voor het concern: middelenbeleid,

²³ Dit geldt met name voor bestuurders die niet willen werken voor een salaris dat op of onder het burgemeestersalaris ligt.

processen, de informatievoorziening (inclusief ICT), juridische zaken en communicatie” (Gemeente Rotterdam, 2005A). De brief bevat een hele opsomming van taken van de Bestuursdienst, maar gaat voorbij aan de verantwoordelijkheden van de Bestuursdienst op het gebied van deelnemingenbeheer.

De Bestuursdienst is volgens het beleidskader “Deelnemingen” namelijk integraal eindverantwoordelijk voor de borging van publieke en financiële belangen bij deelnemingen. Het beleidskader verhaalt dat de directie Beleid (DB) van de Bestuursdienst verantwoordelijk is voor het beheer van de publieke belangen van alle deelnemingen. De directie Middelen & Control (DMC) van de Bestuursdienst is verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de financiële gegevens van verbonden partijen en het financieel beleid ten aanzien van verbonden partijen. Het gemeentelijk beleid is om per deelneming twee casemanagers toe te wijzen: één casemanager bij de directie Beleid en één casemanager bij de directie Middelen & Control. Deze casemanagers stellen collegebrieven en raadsbrieven op met betrekking tot een specifieke deelneming, nemen indien relevant deel aan aandeelhouderscommissie, dragen zorg voor actuele informatie, en leggen verbindingen tussen de verschillende ambtelijke betrokkenen. De integrale verantwoordelijkheid van de Bestuursdienst laat overigens onverlet dat in de praktijk wel degelijk het dagelijkse beheer van een deelneming is ondergebracht bij een tak van dienst (Gemeente Rotterdam, 2007A: 63). Voorbeeld hiervan is de deelneming Stadsherstel NV, waarvan het dagelijkse beheer is ondergebracht bij Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). De stichting Kennis Mainport Rotterdam, de derde case uit het Rotterdamse, is ook ondergebracht bij de dienst Jeugd, Onderwijs & Samenleving (JOS) en daarmee ook een voorbeeld van een gemeentelijke dienst die het dagelijks beheer van een deelneming voert.

Tussen de verschillende bij de aansturing van verbonden partijen betrokken wethouders en ambtenaren is afstemming nodig. In het beleidskader “Deelnemingen” staat geschreven dat de coördinatie tussen wethouders en ambtenaren van de Bestuursdienst en diensten plaatsvindt in de wethoudersstaf Deelnemingen. Om precies te zijn, zijn in deze staf de vakinhoudelijke wethouders, de wethouder Financiën, ambtenaren van de directies van de Bestuursdienst en eventueel dienstambtenaren vertegenwoordigd (Gemeente Rotterdam, 2007A: 63-65). Op ambtelijk niveau vindt er een wekelijks Deelnemingenoverleg plaats, waarbij de Bestuursdienstambtenaren van de directies Beleid en Financiën ontwikkelingen uitwisselen rondom de centraal beheerde deelnemingen.

2.2 Case: Rotterdam & Havenbedrijf Rotterdam NV (HbR)

2.2.1 Inleiding

Na een aantal vooronderzoeken is de gemeente Rotterdam in 2003 begonnen met de voorbereidingen voor de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR), met als belangrijkste motief het verbeteren van de havenexploitatie en –ontwikkeling voor de komende decennia. Binnen de gemeente Rotterdam bestond de overtuiging dat een N.V.-rechtspersoon een betere juridische entiteit zou kunnen vormen voor de dagelijkse werkzaamheden van het GHR (Gemeente Rotterdam, 2001: 34). Op 1 januari 2004 was de oprichting van het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR) vervolgens een feit, met als belangrijkste taken het zorgen voor de ontwikkeling, aanleg, beheer en exploitatie van de Rotterdamse haven en het zorgen voor een vlotte, veilige, schone en beveiligde afwikkeling van het scheepvaartverkeer in de Rotterdamse haven, de Nieuwe Maas, de Nieuwe Waterweg en het aanloopgebied op de Noordzee (Havenbedrijf Rotterdam, 2009). Bij goede uitvoering van deze taken zou men kunnen stellen dat het gemeentelijke publiek belang wordt geborgd door HbR. Voordat ik in het vervolg van deze casebeschrijving achtereenvolgens in ga op de verschillende relaties tussen de gemeente Rotterdam en HbR, de gemeentelijke aansturing van HbR, de organisatie van de aansturing van HbR, en knelpunten bij de aansturing van HbR, zal ik hieronder allereerst de contouren van het verzelfstandigde HbR schetsen.

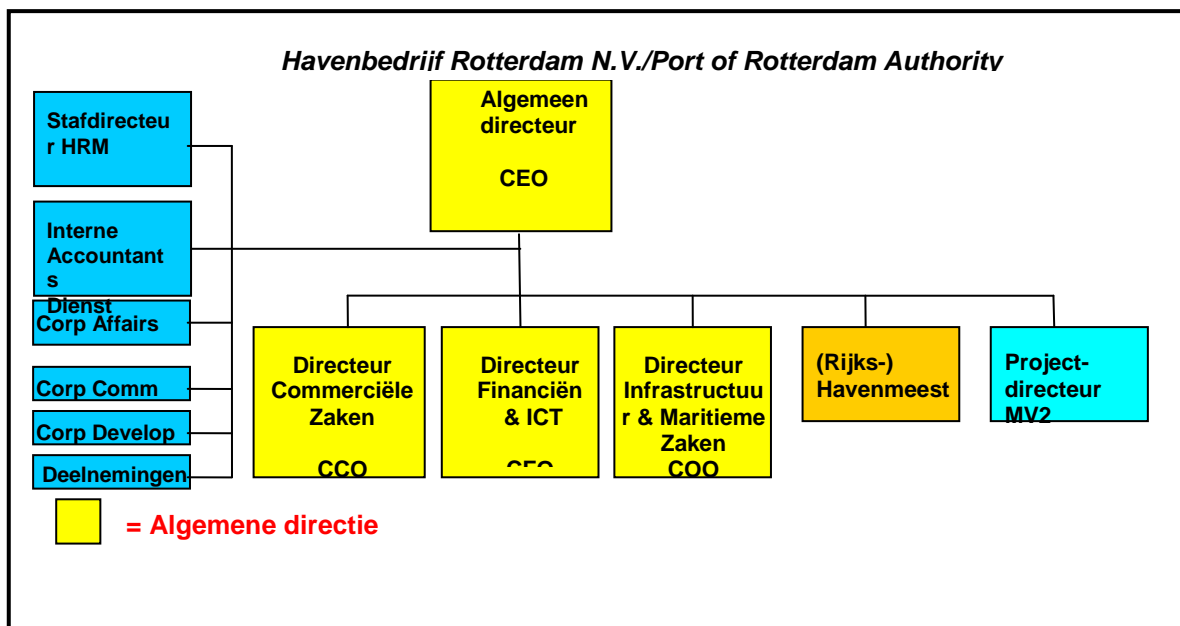
2.2.2 Achtergronden verzelfstandigd HbR

Het voormalig Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (vanaf nu GHR), de gemeentelijke voorloper van Havenbedrijf Rotterdam NV (HbR), werd in de jaren dertig van de vorige eeuw gevormd uit een fusie van een drietal gemeentelijke takken van dienst, te weten: de Havendienst, de Gemeentelijke Handelsinrichting, en de Dienst van Veren en Dokken (Gemeente Rotterdam, 2001: 11). De dienst GHR had als voornaamste taken het ontwikkelen en realiseren van natte infrastructuur²⁴ en haventerreinen, het verhuren of in erfpacht uitgeven van havengronden en het innen van havengelden, en tot slot het regelen van het scheepvaartverkeer dat de Rotterdamse haven binnen wilde varen (Gemeente Rotterdam, 2001: 11). Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw zijn deze drie traditionele taken van GHR, onder invloed van maatschappelijke en economische ontwikkelingen, in een ander licht komen te staan. Het is belangrijk hierbij met name aandacht te besteden aan de marktontwikkelingen als drijvende kracht achter de veranderingen in het Rotterdamse havengebied en de gevolgen die dit op de relatie tussen de haven en de stad Rotterdam heeft gehad. De markten waarop de Rotterdamse haven opereert zijn qua bedrijvigheid in de afgelopen decennia sterk veranderd. In plaats van het vervoer van traditionele stukgoederen is overgestapt op het vervoer van containers. Daarnaast is in de afgelopen decennia de chemiesector sterk gegroeid, met gevolgen voor de vereiste kwaliteit van vervoer. Daar waar vroeger gedeelten van de Rotterdamse haven werden gebruikt voor de scheepsbouw, is het bouwen van schepen de laatste jaren sterk afgenomen. Laatste belangrijke ontwikkeling is de sterke groei van de transport- en distributiesector. Voor het havengebied zelf hebben deze marktontwikkelingen geleid tot een verschuiving van havengebieden vanuit de binnenstad, naar gebieden die dichterbij de Noordzee gelegen zijn. Dit omdat de binnenstedelijke haventerreinen zich niet meer leenden voor het faciliteren van de steeds groter wordende schepen. Deze verschuiving heeft echter wel tot grote vraag naar nieuwe haventerreinen buiten de stad geleid. Voor de stad Rotterdam was een gevolg van de verschuiving van haventerreinen dat er verrommelde haventerreinen overbleven in de binnenstad. Sommige van deze voormalige haventerreinen, waarvan de bekendste de Kop van Zuid is, zijn inmiddels onder handen genomen door stadsontwikkelaars, die de gebieden hebben getransformeerd tot nieuwe stedelijke gebieden. Naast de fysieke gevolgen van deze marktontwikkelingen voor de stad Rotterdam, hebben marktontwikkelingen er ook toe bijgedragen dat de klanten van het GHR zijn veranderd. De alom bekende Rotterdamse Havenbaronnen zijn met hun grote bedrijven namelijk steeds meer verdwenen met de wereldwijde schaalvergroting op het gebied van het zeetransport. Fusies en overnames hebben geleid tot bedrijven die op wereldschaal opereren en daardoor een zekere marktmacht hebben verworven. De toenemende concurrentie die dit tussen zeehavens onderling heeft veroorzaakt heeft vervolgens geleid tot een herbezinning op de rol van het GHR (Gemeente Rotterdam, 2001: 11-12). Een havenbedrijf zou zich meer moeten kunnen toeleggen op privaat handelen en een zekere netwerkoriëntatie moeten ontwikkelen, om de concurrentie met andere havens aan te kunnen gaan (Gemeente Rotterdam, 2001:12). Op basis van een beschrijving van deze ontwikkelingen kan worden gesteld dat ter beantwoording aan de vereisten die werden gesteld door veranderde bedrijvigheid en een veranderde klant hebben geleid tot de externe verzelfstandiging van GHR en een verdere doorontwikkeling van de rol van de havenbeheerder die het GHR was. Deze rolverandering wordt ook wel getypeerd als de transitie van traditionele landlord, die is verbonden aan de eerder genoemde drie primaire taken van het GHR, naar mainportmanager, die naast de drie primaire taken zich ook bezig houdt met strategische ontwikkeling van de haven, actieve verwerving van ladingpakketten, facilitering van het bedrijfsleven en activiteiten op het gebied van achterlandvervoer en interne logistiek binnen de haven (Gemeente Rotterdam, 2001: 15-16).

Zoals in de inleiding op deze case al is aangegeven, is het Havenbedrijf Rotterdam NV uiteindelijk per 1 januari 2004 opgericht en operationeel geworden. De organisatie van het HbR bestaat grofweg uit twee onderdelen: het ene onderdeel van het HbR is bezig met de ontwikkeling en het beheer van de havengebieden, terwijl een aparte divisie onder leiding van de Rijkshavenmeester zich toelegt op de

²⁴ In de waterbouw spreekt men wel van de natte infrastructuur als men het heeft over de aan- en afvoer en berging van water, zoals watergangen, rivieren, meren en kanalen.

wettelijk opgedragen taak van het havenmeesterschap, waarbij wordt zorg gedragen voor de veilige afhandeling van het scheepvaartverkeer in de Rotterdamse haven. Aan het hoofd van HbR staan vier statutaire directeuren, waaronder een algemeen directeur. Vanwege zijn bijzondere positie als Rijkshavenmeester heeft deze een autonome positie binnen de topstructuur van het HbR. Daarbij is vastgelegd dat HbR op basis van een Service Level Agreement (SLA)²⁵ de Rijkshavenmeester en zijn afzonderlijke divisie faciliteert (Havenbedrijf Rotterdam, 2004: 7).²⁶ In onderstaande figuur is een afbeelding opgenomen van de topstructuur van het HbR na de verzelfstandiging per 1 januari 2004. Vanwege het belang van het project Maasvlakte II is ook de projectdirecteur Maasvlakte II opgenomen in een afbeelding van de topstructuur van het HbR. De projectdirecteur valt vanwege het belang van de ontwikkeling en aanleg van de Maasvlakte II direct onder de Algemeen directeur van het HbR (Havenbedrijf Rotterdam, 2004: 10).



Figuur 6.1 Organogram Havenbedrijf Rotterdam
Bron: Havenbedrijf Rotterdam, 2004:2

2.2.3 Relaties tussen gemeente Rotterdam en HbR

Na de verzelfstandiging van het HbR vormt de relatie tussen aandeelhouder en directie niet de enige overgebleven relatie tussen de gemeente en HbR. In deze paragraaf tracht ik de verschillende verbanden tussen de gemeente en HbR na de verzelfstandiging voor het voetlicht te brengen. Een van de respondenten gaf in dit verband al aan dat de contacten tussen het HbR en de gemeente Rotterdam die geen betrekking hebben op de aandeelhoudersrelatie voornamelijk relaties betreffen die nog voortkomen uit de afwikkeling van afspraken uit de tijd van het GHR of uit samenwerkingsverbanden op terreinen waar de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf gezamenlijke belangen hebben. Een voorbeeld dat door de desbetreffende respondent genoemd werd, is het voorbeeld van het project Stadshavens, waarbij voormalig havengebieden door het HbR worden overgedragen aan de gemeente Rotterdam in het kader van stedelijke (her)ontwikkeling. Er zijn twee redenen om naast de sturing vanuit de rol van aandeelhouder aandacht te besteden aan de verschillende relaties tussen de gemeente en HbR. Eerste reden is dat het bestaan van verschillende vormen van relaties van invloed zou kunnen zijn op de wijze waarop de gemeente Rotterdam haar organisatie van de aansturing van HbR heeft ingericht. Tweede reden is dat door het bestaan van de verschillende relaties aan te tonen, de complexiteit van de aandeelhoudersrol kan worden

²⁵ Dit betreft de dienstverleningsovereenkomst, waarin vereisten aan de faciliteiten vanuit het HbR zijn opgenomen

²⁶ De wens om te komen tot een aparte divisie waarin het Rijkshavenmeesterschap is ondergebracht is ingebracht door het Rijk, bij de onderhandelingen over toetreding van het Rijk als aandeelhouder in HbR.

geïllustreerd. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 3, zal in verband met de verzamelde onderzoeksdata de sturing vanuit de positie van Rotterdam als aandeelhouder in HbR gedetailleerd worden uitgewerkt.

Het belangrijkste beleidsrijke document voor de ontwikkeling van de Rotterdamse havengebieden is het Havenplan 2020. Dit havenplan, dat in samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en HbR is opgesteld, geeft inhoudelijk richting aan de koers aan de ontwikkeling van het Rotterdams Haven- en Industrieel Complex (HIC) (Gemeente Rotterdam, 2003A: 1-2). Uit één van de interviews is gebleken dat het Havenplan 2020 kan worden gezien als het publiek kader voor het HbR. Dit Havenplan is echter niet vastgelegd in de vorm van een contract tussen gemeente en HbR. Maar omdat het plan in samenwerking tussen beide partijen tot stand is gekomen, is het idee dat beide partijen zich hebben gecommitteerd aan dit plan. Omdat het Havenplan 2020 onder andere de basis vormt voor het bedrijfsplan van HbR, betekent het mijn inziens dat de gemeente als aandeelhouder eventueel invloed zou kunnen uitoefenen op de omgang van het HbR met het plan.

De voor de verzelfstandiging van HbR belangrijkste overeenkomst is de (operationele) Havenovereenkomst. De Havenovereenkomst bevat vier belangrijke onderdelen die noodzakelijk waren voor de verzelfstandiging van het HbR. Eerste twee onderdelen betreffen de feitelijke oprichting van HbR, met verwijzing naar de statuten van HbR, en de inbreng van de dienst GHR in Havenbedrijf Rotterdam NV. Derde onderdeel betreft de uitgifte in erfpacht van het havengerelateerde onroerend goed aan HbR. Als gevolg van het derde onderdeel uit de Havenovereenkomst is het economisch eigendom van het HbR onder algemene voorwaarden in eeuwigdurend erfpacht uitgegeven aan HbR. Vierde onderdeel betreft een financieel arrangement tussen de gemeente Rotterdam en HbR (Gemeente Rotterdam, 2003A: 3). Het financieel arrangement moest de financiële ontvlechting van HbR en de gemeente Rotterdam regelen. Deze financiële ontvlechting bestaat uit afspraken over de afwikkeling van de gemeentelijke leningenportefeuille van HbR, de vorm en hoogte van dividend van HbR aan de gemeente, en de verdeling van financiële risico's tussen gemeente en HbR (Gemeente Rotterdam, 2003A: 5-7). Naast de vier hoofdonderdelen zijn verder afspraken opgenomen over de inbreng van de haventerreinen die hun havengerelateerde functie hebben verloren, de gemeentelijke mandatering van de nautisch-maritieme taken aan de Havenmeester, en afspraken over onder andere het beheer van leidingstroken en wegen, en omgang met het archief van het GHR (Gemeente Rotterdam, 2003A: 3). Feitelijk vormt de Havenovereenkomst dus het brondocument voor het Rotterdams havenbedrijf nieuwe stijl. In de gehouden interviews kwam naar voren dat er niet veel zaken meer spelen rondom deze Havenovereenkomst, maar recentelijk zich nog wel een situatie voordeed waarbij met name de afspraken over erfpacht relevant werden. Het geval wilde dat HbR het ophalen van afval binnen de havengebieden zelfstandig wilde aanbesteden. Omdat het ophalen van afval een gemeentelijke taak betreft en de havengebieden, ondanks het feit dat deze in erfpacht zijn uitgegeven, nog steeds juridisch eigendom van de gemeente Rotterdam zijn, zou een aanbesteding van het ophalen van afval oneigenlijk zijn. Middels een informeel gesprek is HbR toen gewezen op het feit dat het ophalen van afval een gemeentelijke verantwoordelijkheid betreft. Hierna heeft HbR de aanbestedingsprocedure stopgezet.

Met het oog op de uitgifte in erfpacht van de gemeentelijke grond aan HbR is door de gemeente Rotterdam een bijzonderheid bedongen, namelijk dat de leidingstroken in het gebied in juridisch en economisch eigendom van de gemeente Rotterdam zijn gebleven. Bij volledige uitgifte in erfpacht zouden ook de leidingstroken zijn overgegaan naar HbR. Maar dit zou betekenen dat gemeente Rotterdam inkomsten zou mislopen uit door de gemeente te heffen precariorechten (ter waarde van circa € 11 miljoen). De gemeente Rotterdam verstrekt de opdracht voor het functioneel beheer van deze leidingen aan HbR. Dit omdat de ordening, dimensionering en beschikbaarstelling van capaciteit van en in deze stroken een belangrijk onderdeel is van het functionele beheer van het havengebied in zijn totaliteit (Gemeente Rotterdam, 2003B: 4-5). Deze relatie tussen de gemeente Rotterdam en HbR betreft dus een originele opdrachtgever – opdrachtnemer relatie.

Naast het Havenplan 2020 en de operationele Havenovereenkomst is een derde verbindende factor tussen Rotterdam en HbR de zogenaamde Havenmeesterconvenant. In dit convenant hebben de gemeente en het Rijk afspraken vastgelegd over de uitvoering van de nautisch-maritieme bevoegdheden in het Rotterdamse havengebied ter bevordering van een veilige afwikkeling van het scheepvaartverkeer. In plaats van een situatie waarin het Rijk en de gemeente beiden een eigen havenmeester instellen is in overleg besloten om voor het gebied één havenmeester te benoemen die de nautisch-maritieme bevoegdheden heeft toegewezen gekregen van zowel het Rijk, als de gemeente Rotterdam. Zoals eerder al aangegeven bezit de havenmeester een autonome positie en verantwoord zijn werkzaamheden direct in de richting van het Rijk en de gemeente. De Havenmeester is dan ook niet ondergeschikt aan de directie van HbR (Gemeente Rotterdam, 2003B: 2). De samenwerking tussen het Rijk en de gemeente Rotterdam is vastgelegd in het zogenaamde Havenmeesterconvenant. In het kader van dit convenant heeft het Rijk een aantal borgingsmechanismen bedongen, waaronder instemmingbevoegdheid bij de aanstelling van een Havenmeester en het laten voeren van een transparante afzonderlijke boekhouding door de divisie van de Havenmeester (Gemeente Rotterdam, 2003B: 2). De gemeente Rotterdam kan in dit verband worden gezien als een opdrachtgever van de Havenmeester, die gemandateerd is om gemeentelijke bevoegdheden te gebruiken ter behartiging van het publieke belang van een veilige afhandeling van het scheepvaartverkeer.

2.2.4 Gemeentelijke aansturing van HbR

In onderstaande wordt nader ingegaan op de gemeentelijke sturing die wordt gegeven aan HbR. Daarbij wordt, net als bij de beschrijving van de gemeentelijke sturing van GVB, gekeken naar de sturingsinstrumenten die worden gebruikt om de positie van de aandeelhouder invulling te geven. Achtereenvolgens zal worden gekeken naar de statuten van HbR, de gemeentelijke zeggenschap in HbR, het gemeentelijk toezicht op HbR en tot slot de rol die beloning speelt bij de besturing van HbR. Bij de uitwerking van deze onderdelen is gebruik gemaakt van twee interviews en een rapport van de Rekenkamer Rotterdam (2008), getiteld "Deelnemen of wegblijven," waarin onder andere wordt ingegaan op de gemeentelijke sturing aan het HbR.

2.2.4.1 Statuten

Richtinggevend kader voor de onderneming zijn de statuten, met daarin de doelen van de onderneming en de inrichting van de besturing. De laatste nieuwe versie van de statuten van HbR betreft de versie van 30 januari 2009. De statutaire doelomschrijving van HbR is vrij uitgebreid en daarom weergegeven in tabel x.

Artikel 2.

2.1. De vennootschap heeft ten doel: het (doen) uitoefenen van het havenbedrijf en in dat

kader de positie van het Rotterdamse haven- en industriecomplex in Europees perspectief

zowel op de korte als lange termijn te versterken.

2.2. Onderdeel van het doel van de vennootschap zijn:

a. de bevordering van een effectieve, veilige en efficiënte afhandeling van het scheepvaartverkeer en het zorgdragen voor nautische en maritieme orde en veiligheid, alsmede het optreden als bevoegde havenautoriteit in het Rotterdams havengebied; en

b. ontwikkeling, aanleg, beheer en exploitatie van het haven- en industriegebied in Rotterdam, in de ruimste zin van het woord.

2.3. De vennootschap tracht haar doel onder meer te bereiken door:

a. het verwerven, vervreemden, bezwaren, stichten of doen stichten, ontwikkelen, exploiteren, beheren en administreren van onroerende zaken;

- b. het aangaan van joint ventures en het overigens deelnemen in en het voeren van bestuur over andere ondernemingen en vennootschappen;
- c. het verlenen van diensten op administratief, technisch, financieel economisch of bestuurlijk gebied;
- d. het verstrekken van leningen, financieren en stellen van zekerheid voor schulden van zichzelf en van anderen;
- e. de uitoefening van havenactiviteiten buiten de regio Rotterdam, en overigens al hetgeen te doen dat dienstig kan zijn om het gestelde doel te bereiken, **alles in de ruimste zin van het woord.**

(Havenbedrijf Rotterdam, 2009)

Kern is dat HbR zorgdraagt voor een effectieve, veilige en efficiënte afhandeling van het scheepvaartverkeer, en zorgdraagt voor de nautische en maritieme orde en veiligheid. HbR moet optreden als de bevoegde havenautoriteit in Rotterdams havengebied. Daarnaast is HbR verantwoordelijk voor het ontwikkelen, aanleggen, beheren en exploiteren van haven- en industriegebieden in Rotterdam. Deze statutaire doelen lopen min of meer synchroon met het door de gemeente Rotterdam beschreven publiek belang bij HbR (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 52). Mede door de toevoeging dat de opgenomen statutaire doelstellingen gelden in “de ruimste zin van het woord” en de naar mijn inzicht vrij algemeen geformuleerde doelstellingen geven de onderneming de nodige bewegingsvrijheid. De formulering van de bovengenoemde statutaire doelstellingen is overigens niet altijd zo geweest. Op het moment dat HbR per 1 januari 2004 extern werd verzelfstandigd, had de gemeente Rotterdam ook in de statuten opgenomen dat HbR moest bijdragen aan de verbetering van woon-, werk-, en leefklimaat in de regio Rotterdam. Een van de geïnterviewden heeft aangegeven dat deze component was opgenomen in de statuten van HbR om maatschappelijke investeringen mogelijk te maken. Tijdens de onderhandelingen met het Rijk over deelname in het risicodragend vermogen van HbR heeft de gemeente Rotterdam deze bepaling laten vervallen. Zoals uit de volgende paragraaf zal blijken, had de toetreding van het Rijk ook gevolgen voor de sturingsmogelijkheden van de gemeente Rotterdam in relatie tot HbR.

2.2.4.2 Zeggenschap

Als grootste ontwikkeling voor het economisch belang van de Rotterdamse haven wordt over het algemeen de aanleg van Maasvlakte II beschouwd. De ontwikkeling, de aanleg, het beheer en de exploitatie van Maasvlakte II is een project dat onder de verantwoordelijkheid van het HbR valt, gezien het belang voor de Rotterdamse haven. Om de aanleg van Maasvlakte II financieel mogelijk te maken was het noodzakelijk om meer kapitaal aan te trekken. Door de storting van € 500 miljoen, in een tranche van € 50 miljoen en een tranche van € 450 miljoen, werd de aanleg van Maasvlakte II (gedeeltelijk) extern financierbaar (Gemeente Rotterdam, 2004A: 1; Gemeente Rotterdam, 2007B: 2-3). In 2004 is in het kader van de toetreding van het Rijk een bestuursakkoord overeengekomen tussen het Rijk en de gemeente Rotterdam, waarin afspraken zijn gemaakt over de hoogte van de storting, relatieve omvang van aandelenpakketten van de gemeente Rotterdam en het Rijk en opschortende voorwaarden voor de toetreding van het Rijk. Deze opschortende voorwaarden betreffen onder andere resultaatverplichtingen voor het Rijk om te komen tot bijvoorbeeld snelle besluitvorming over de noodzakelijke planologische kernbeslissing (PKB), die noodzakelijk is voor de aanleg van Maasvlakte II (Gemeente Rotterdam, 2004A: 3). Het Rijk had ook haar eigen voorwaarden verbonden aan overeenstemming over de storting in het kapitaal van HbR. Belangrijkste voorwaarde in dit verband was de voorwaarde van het Rijk dat er sprake zou zijn van “joint control,” bij een aantal strategische beslissingen, ondanks het feit dat het Rijk na storting van de tweede tranche een minderheidsbelang zou bezitten. De verdere afspraken over “joint control” zijn uitgewerkt in de aandeelhoudersovereenkomst HbR (Gemeente Rotterdam, 2004A: 5). Een aantal van de in eerste instantie in de statuten van HbR verwoorde gemeentelijke belangen zijn bij het opstellen van de nieuwe statuten en aandeelhoudersovereenkomst overgegaan naar de

aandeelhoudersovereenkomst. Zo is het Havenplan 2020, als inhoudelijk kader voor de ontwikkeling van de Rotterdamse haven, nu verankerd in de aandeelhoudersovereenkomst. Ook de speciale positie van het Stadshavensproject is nu verankerd in de aandeelhoudersovereenkomst in plaats van de statuten van HbR (Gemeente Rotterdam, 2004A: 5). Ook is tijdens een interview gebleken dat in de aandeelhoudersovereenkomst een meer algemene bepaling is opgenomen die de bijzondere positie van de gemeente Rotterdam in relatie tot HbR markeert. In de aandeelhoudersovereenkomst is namelijk opgenomen dat een goede relatie met de omgeving (regio en stad Rotterdam) onderdeel is van een juiste exploitatie van de onderneming. Mochten er op basis van de aandeelhoudersovereenkomst geschillen ontstaan tussen de gemeente en het Rijk, dan dienen deze te worden opgelost middels de in de aandeelhoudersovereenkomst opgenomen geschillenregeling. Geschillen worden onder geheimhouding opgelost, zonder tussenkomst van een rechtbank, maar desnoods met behulp van arbitrage.

Op basis van de statuten, de aandeelhoudersovereenkomst en de interviews zijn een aantal zaken naar voren gekomen over de zeggenschap van de aandeelhouder Rotterdam in HbR. Deze zullen in onderstaande de revue passeren. Voor een volledig overzicht van de sturingsinstrumenten op basis van de statuten HbR verwijst ik u naar tabel 4.2 in hoofdstuk 4. Eerste onderwerp in dit verband zijn de door geïnterviewden aangemerkte belangrijke zeggenschapselementen. De gemeente Rotterdam maakt met name gebruik van haar zeggenschap bij de verplichte goedkeuring aan het bedrijfsplan van HbR en de verplichte goedkeuring aan investeringsbedragen boven een bedrag van € 50 miljoen. Volgens een van de respondenten richt de gemeente zich op het bedrijfsplan en investeringsbeslissingen, omdat deze voor een belangrijk gedeelte het kader creëren waarbinnen het HbR dient te opereren. Daarnaast richt de gemeente zich ook op de lange termijn doelstellingen van HbR. In verband met de goedkeuring van de AVA aan belangrijke investeringen en het bedrijfsplan beschouwen de geïnterviewden de joint-control afspraken met het Rijk wel als een belangrijke beperking van de zeggenschap in HbR. Een verschijnsel dat in dit verband werd aangehaald door een van de respondenten, was dat het Rijk, vanwege de gelijke positie op basis van joint control, geneigd is om bij financiële disputen tussen de gemeente en HbR de zijde van het bedrijf te kiezen. Dit vanwege het eigen financiële belang bij de resultaten van het bedrijf. Het overeenkomen van "joint control" heeft er dus voor gezorgd dat het speelveld tussen de gemeente en HbR is veranderd.

Naast de goedkeuring aan belangrijke investeringsbesluiten en aan het bedrijfsplan heeft de gemeente Rotterdam als aandeelhouder zeggenschap in het vaststellen van het beloningsbeleid, de benoeming en het ontslag van commissarissen en bestuurders, ontslag van de voltallige raad van commissarissen, en goedkeuring aan besluiten die door directies van deelnemingen worden genomen (Havenbedrijf Rotterdam, 2009). De inrichting van de besturing van HbR duidt op de toepassing van een verzwakt structuurregime, waarbij zeggenschapselementen van de Raad van Commissarissen worden toebedeeld aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. In dit geval heeft de AVA in ieder geval zeggenschap in de benoeming en het ontslag van de directie, waar dit in een structuurvennootschap normaliter is voorbehouden aan de Raad van Commissarissen. Ook de goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot besluiten die worden genomen door een deelneming van HbR duidt op een verzwakt structuurregime. Uit de interviews is gebleken dat naast de genoemde formele zeggenschapsrechten van de AVA, ook belang wordt gehecht aan de informele beïnvloeding die op basis van formele rechten gestalte krijgt. De wijze waarop deze informele beïnvloeding wordt gebruikt, zal verder beschouwd worden in de volgende paragraaf.

2.2.4.3 Toezicht

In hoofdstuk 2 zijn voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek al twee belangrijke toezichtsarrangementen geïdentificeerd, te weten de Raad van Commissarissen en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Net als bij GVB, in de vorige casebeschrijving, vormt de Raad van Commissarissen het eerste toezichtsarrangement met betrekking tot HbR. Volgens de statuten van

HbR is de RvC belast met het houden van toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Daarnaast is de RvC belast met de vaststelling van de individuele beloning van de directieleden en de goedkeuring aan belangrijke bestuursbesluiten. Tevens moet de RvC de directie met raad terzijde staan. Uitgangspunt voor het handelen van de RvC moet het belang van de onderneming zijn. De functie en het object van toezicht zijn hiermee op hoofdlijnen gedefinieerd. In de statuten is opgenomen dat de directie van HbR de plicht heeft om jaarlijks de RvC op de hoogte te brengen van de hoofdlijnen van het strategisch beleid van de directie, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem. Daarnaast dient de directie een begroting inclusief investeringsplan voor te leggen aan de RvC ter goedkeuring. Verder is de directie eraan gehouden om desgewenst inlichtingen te verschaffen aan de RvC. Net als aangegeven bij de beschrijving van het toezicht van de Raad van Commissarissen bij GVB, in de vorige casebeschrijving, is ook inzake het onderzoek naar de gemeentelijke aansturing van HbR geen data verzameld van de oordeelsvorming en interventies van de Raad van Commissarissen. De oordeelsvorming en interventies van de Raad van Commissarissen vallen dan ook buiten de scope van dit onderzoek.

Tweede vooraf geïdentificeerde toezichtsarrangement betreft de al veelvuldig besproken Algemene Vergadering van Aandeelhouders. In de AVA van HbR is de gemeente Rotterdam meerderheidsaandeelhouder en kan op basis van de wet en de in de vorige paragraaf genoemde zeggenschapsinstrumenten toezicht en invloed uitoefenen op het bestuur van de onderneming. Het toezicht van de gemeente is allereerst gericht op de continuïteit van de onderneming en de behartiging van de gemeentelijke belangen door (het bestuur van) HbR. Voor de informatie over de gang van zaken binnen de onderneming is de gemeente enerzijds aangewezen op de stukken die zij als aandeelhouder voorgelegd krijgt, en anderzijds op basis van de informatie die via formele en informele contacten wordt verkregen. De Rekenkamer Rotterdam (2008: 58) heeft op basis van haar onderzoek naar de aansturing van HbR verschillende contactmomenten tussen bestuurders en ambtenaren gevonden en overzichtelijk weergegeven in het al eerder aangehaalde rapport "Deelnemen en wegblijven." Het betreft vormen van contact naast de gebruikelijke jaarlijkse Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Een in het onderzoek van de Rekenkamer aangetroffen vorm van informeel contact is het bilateraal overleg dat de wethouder Haven heeft met de algemeen directeur van HbR. Tijdens deze besprekingen worden tussentijdse resultaten, lopende zaken en toekomstige zaken besproken (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 59). Ook hebben de burgemeester en de wethouder Haven minimaal eenmaal per jaar formeel contact met de voorzitter van de Raad van Commissarissen over het langetermijnperspectief van HbR. Per jaar wordt dit eenmalige formele contact ook aangevuld met een aantal informele contacten. Tijdens deze informele contacten wordt met name aandacht besteed aan benoemingen van mensen en de ontwikkelingen rondom Maasvlakte II. Naast deze twee contactvormen maakt de Rekenkamer Rotterdam ook melding van veelvuldige informele contacten per telefoon of email tussen bestuurders en medewerkers van de gemeente en HbR (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 59).

In dit overzicht van contactmomenten is één belangrijke vorm van contact tussen HbR en de gemeente niet genoemd. De gemeente Rotterdam maakt namelijk ook gebruik van een zogenaamde aandeelhouderscommissie. In deze aandeelhouderscommissie zitten naast de directeuren DMC en Beleid van de Bestuursdienst namens de gemeente Rotterdam, ook de directeur Financieringen van het Ministerie van Financiën namens het Rijk, en de Chief Financial Officer en concerncontroller van HbR. De aandeelhouderscommissie is het orgaan waar de jaarlijkse AVA wordt voorbesproken en waar tevens de door de gemeente gewenste kwartaalverslagen worden besproken. Verder wordt er aandacht besteed aan de buitenlandse deelnemingen van HbR en het beloningsbeleid van de vennootschap. De aandeelhouderscommissie HbR komt zo vaak bijeen als noodzakelijk is, maar tenminste vier maal per jaar voor bespreking van bovengenoemde onderwerpen (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 58-59). Als aandeelhouder krijgt de gemeente informatie aangeleverd over de ontwikkelingen op het gebied van afgesproken kritische succesfactoren. Voorbeelden van kritische

succesfactoren zijn het marktaandeel van HbR in de Le Havre – Hamburg range,²⁷ het door HbR uit te keren dividend, het rendement op investeringen, een solvabiliteit van minimaal 35%, naleving van de code corporate governance en het voldoen van de beloningen van bestuurders aan de zogenaamde Opstelten-norm. De Rekenkamer merkt op dat van deze kritische succesfactoren slechts één factor niet-financieel is. Naar mening van de Rekenkamer zou het werk van HbR het toelaten om meer inhoudelijke succesfactoren te benoemen (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 52). Het beeld dat de Rekenkamer heeft over de inhoudelijkheid van de succesfactoren wordt gedeeld door een van de geïnterviewden in verband met het onderzoek naar deze case. Eén van de respondenten heeft aangegeven dat naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer inhoudelijke kritische succesfactoren zullen worden uitgewerkt, maar dat het een lastig project is vanwege tal van verschillende activiteiten die HbR ontplooit.

Op basis van de beleidsinformatie ter goedkeuring door de aandeelhouder en de beoordeling van de verantwoording van HbR houdt de gemeente toezicht op het reilen en zeilen van het bedrijf. Zoals in het theoretische kader aan de orde is geweest betreft het laatste onderdeel van een toezichtsarrangement dat de gemeente op basis van de informatie die zij voorgelegd krijgt, beoordeelt of de informatie in overeenstemming is met het gemeentelijke uitgangspunten op dat gebied, en indien er een afwijking bestaat tussen de gemeentelijk uitgangspunten en het bedrijfsbeleid of de resultaten van het bedrijf, dat de gemeente tracht het bestuur van de onderneming bij te sturen. Uit een van de interviews is naar voren gekomen dat de gemeente bij de beoordeling van nieuw beleid of nieuwe investeringsvoorstellen vooral kijkt naar de congruentie met het gemeentelijk beleid en of de (beleids)voorstellen rendabel zijn. Bij de beoordeling van de resultaten van HbR kijkt het college van B en W met name naar de ontwikkelingen van de haven op de Le Havre – Hamburg range (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 53). Nadat in 2005 en 2006 het marktaandeel van de Rotterdamse haven bleek terug te lopen, is in de AVA, in de aandeelhouderscommissie en ook in het bilateraal overleg tussen de wethouder en de algemeen directeur van HbR uitvoerig overlegd over deze zaak. Dit heeft ertoe geleid dat het HbR een plan van aanpak heeft opgesteld en in vertrouwen de gemeente heeft geïnformeerd over de oorzaken van het teruglopende marktaandeel. Op basis van de negatieve beoordeling van het teruglopen van het marktaandeel heeft het college van B en W dus gereageerd door te overleggen met HbR over de oorzaken en mogelijke oplossingen, die uiteindelijk door HbR zijn vervat in een plan van aanpak (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 66-67). Deze situatie is zoals uit de tekst blijkt opgelost in goed overleg, zonder dat er gebruik gemaakt is van formele besluiten of formele zeggenschapsinstrumenten.

Tweede voorbeeld van het oplossen van een door de gemeente Rotterdam als negatief beoordeelde situatie middels informele beïnvloeding, deed zich voor bij het opstellen van het bedrijfsplan 2006-2010 van HbR, net na de verzelfstandiging. Bij lezing van een uitgangspuntennotitie in het kader van het bedrijfsplan bleek het voor de gemeente Rotterdam belangrijke onderdeel “de relatie tussen stad en haven” te ontbreken bij de uitgangspunten van het bedrijf. In reactie hierop heeft het college van B en W toen een notitie toegezonden aan HbR met daarin uitgangspunten verwoord, die een plek zouden moeten krijgen in de uitgangspuntennotitie en het daaruit voortvloeiende bedrijfsplan. Vervolgens bleek na lezing van het door HbR voorgestelde bedrijfsplan dat de door het college van B en W aangedragen uitgangspunten integraal waren overgenomen in het bedrijfsplan (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 70).

Derde voorbeeld waarbij gebruik is gemaakt van informele beïnvloeding is de situatie waarbij HbR zich had voorgenomen om geen interim-dividend²⁸ uit te keren aan de aandeelhouders in 2008. HbR was namelijk van mening dat de kasstromen van HbR dit niet toelieten, terwijl de gemeente rekende op de

²⁷ De Le Havre – Hamburg range geeft de goederenoverslag weer van de grote havens die zijn gelegen in het geografische gebied tussen Hamburg en Le Havre. Onder de desbetreffende range horen de havens van Antwerpen, Hamburg, Amsterdam, Le Havre, Bremen, Duinkerken, Zeebrugge, Wilhelmshaven, Zeeland Seaports en de haven van Gent (Havenbedrijf Rotterdam, 2009: 17).

²⁸ Er is sprake van interim-dividend als tijdens een lopend boekjaar, vooruitlopend op de definitieve winstuitkering, dividend wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders (Heezen, 2009: 358).

vrijval van een voorziening die zou kunnen worden aangewend voor het uitkeren van het interim-dividend. Na ambtelijk informeel protest is het HbR vervolgens toch overgegaan tot het uitkeren van interim-dividend aan de aandeelhouder (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 66,68).

Naast situaties die in goed overleg tussen de gemeente en HbR worden opgelost, zijn er ook situaties waarbij de gemeente zich moet verlaten op het dreigen met het nemen van formele besluiten in de AVA op basis van de gemeentelijke zeggenschap. Eerste voorbeeld waarbij nadrukkelijk gebruik is gemaakt van dreiging met formele zeggenschap was bij het voornemen van de directie van HbR om een statutenwijziging voor te stellen. Inhoudelijk wilde de directie namelijk door middel van de statutenwijziging regelen dat er pas vanaf een hoger aanvullend investeringsbedrag goedkeuring van de aandeelhouder nodig zou zijn voor investeringen buiten het bedrijfsplan. In plaats van benodigde goedkeuring voor investeringen boven een bedrag van € 10 miljoen, wilde de directie dat pas goedkeuring van de aandeelhouders nodig zou zijn bij een bedrag van €25 miljoen. Omdat de adviseurs van de bestuursdienst enige aarzelingen hadden bij dit voorstel, besloot het college van B en W op voorhand niet in te stemmen met een dergelijke statutenwijziging. Met kennis van dit voornemen van de gemeente heeft de directie van HbR besloten om het voorstel niet te agenderen voor de AVA (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 68).

Het tweede voorbeeld waarbij de gemeente na beoordeling van het voorstel van HbR moest besluiten om door middel van dreiging met een formeel besluit het voorstel van de directie van HbR te torpederen was bij het voorstel tot vaststelling van de jaarrekening over 2005. Naar mening van de gemeente Rotterdam waren de in de jaarrekening opgenomen pensioenaanpassingen ten gunste van twee directieleden te hoog. Na gemeentelijk protest in de AVA en een gemeentelijk dreigement om in deze vorm de jaarrekening niet goed te keuren, zijn de voorgestelde pensioenaanpassingen van tafel gegaan en is een aangepaste jaarrekening ter goedkeuring aangeboden aan de aandeelhouder (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 66).²⁹

Hoewel bovenstaande voorbeelden niet een volledig beeld geven van alle grotere of kleinere disputen die zich tussen de gemeente Rotterdam en HbR afspelen binnen de aandeelhoudersrelatie, kan toch voorzichtig worden geconcludeerd dat de informele beïnvloeding een belangrijke rol speelt bij de gemeentelijke aansturing van HbR. Dit beeld wordt ook bevestigd in de gehouden interviews. In een van de interviews wordt definitieve besluitvorming in AVA gekwalificeerd als het einde van een lang informeel besluitvormingsproces tussen de gemeente en HbR. Dit informele besluitvormingsproces speelt zich grotendeels af tijdens de eerder genoemde informele contacten tussen bestuurders en medewerkers van HbR en de gemeente. Deze informele contacten zijn volgens een van de geïnterviewden nog zo van belang omdat de verbinding tussen de gemeente en HbR nog steeds sterk is. De stad en de haven zijn namelijk beiden op elkaar aangewezen.

2.2.4.4 Beloning

Zoals ook in de vorige casebeschrijving is aangegeven wordt vanuit het perspectief van de principaal-agent theorie naar sturing van een verbonden partij gekeken. Een van de twee belangrijke sturingsmogelijkheden is in dit verband aan de hand van de beloning van het bestuur van de vennootschap. Zoals aangegeven in het eerste gedeelte van deze casebeschrijving wenst de gemeente Rotterdam een bezoldigingsbeleid te voeren dat de juiste prikkels bevat om een directie van een verbonden partij te beïnvloeden. Door een raadsmotie is het bedrag dat kan worden gebruikt om de juiste prikkels in te bouwen gemaximeerd op het huidige burgemeesterssalaris. Op basis van de joint controlafspraken met het Rijk zijn beide aandeelhouders benodigd bij het vaststellen van een bezoldigingsbeleid, op basis waarvan de Raad van Commissarissen vervolgens de individuele beloning van de directieleden kan vaststellen. Omdat de raadsmotie met betrekking tot de Opstellen-norm dateert uit 2007 en de huidige directieleden al voor het aannemen van deze motie zijn benoemd

²⁹ Het voorbeeld van de gemeentelijke beïnvloeding van de pensioenaanpassingen van de directieleden van HbR is ook tijdens een interview ter sprake geweest.

is het salaris van de huidige directieleden nog gebaseerd op een basissalaris dat ligt op het mediaanniveau van de relevante peergroup, aangevuld met een prestatieafhankelijke bonus van 20% voor de korte termijn en 15% voor de doelstellingen op lange termijn (Gemeente Rotterdam, 2007C: 1). Daarbij speelt mee dat er twee kaders voor het bezoldigingsbeleid kunnen worden gehanteerd. Enerzijds het gemeentelijk bezoldigingsbeleid, zoals is vormgegeven in het beleidskader en aangevuld door een raadsnotie, anderzijds het bezoldigingsbeleid dat door de gemeente Rotterdam is opgelegd aan het Havenbedrijf bij oprichting van de NV (Gemeente Rotterdam, 2004B, 1). Belangrijkste verschil tussen beide kaders is dat bij het in 2004 aan het HbR opgelegde beloningsbeleid geen maximering is opgenomen.

2.2.4.5 Sturen op hoofdlijnen

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat de gemeente Rotterdam zoveel mogelijk tracht te sturen op de resultaten van HbR. Wel is het zo dat de gemeente de ontwikkelingen op bedrijfsvoeringsvlak bij HbR nauwlettend volgt in verband met de relatie tussen de bedrijfsvoering en de resultaten van HbR. Indien nodig zal de gemeente de directie van HbR om uitleg vragen over bepaalde ontwikkelingen. Volgens een van de geïnterviewden volgt vanuit de instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft als aandeelhouder vanzelf dat de gemeente op hoofdlijnen tracht te sturen. Beide geïnterviewden geven aan dat met name het college van B en W en het ambtelijk apparaat proberen “recht in de leer” te zijn waar het gaat om het aansturen van deelnemingen en in het bijzonder bij het aansturen van HbR. Het is echter met name de rolopvatting van de gemeenteraad die niet conform het idee is dat HbR een zelfstandig opererend bedrijf is, waar de gemeente op hoofdlijnen van het beleid invloed heeft. Mooie illustratie van dit beeld, dat door de geïnterviewden is aangereikt, is de bemoeienis van de gemeenteraad met een voorgenomen bomenkap op een haven terrein dat in erfpacht is uitgegeven aan HbR. Omdat inmiddels reeds de gemeentelijke vergunning was afgegeven voor het laten kappen van de bomen, probeerde een raadscommissie de wethouder Haven te dwingen om via de aandeelhouderspositie de voorgenomen bomenkap te voorkomen. Een dergelijk voorbeeld, waarbij een gemeenteraad zo nadrukkelijk wil ingrijpen in de bedrijfsvoering via de aandeelhoudersrol, past bij het voorbeeld dat in de case van GVB naar voren kwam, waar de gemeenteraad zich bemoeide met de temperatuur in de metrostellen van GVB.

Een van de geïnterviewden verklaart de houding van de gemeenteraad vanuit de teleurstelling over de met de verzelfstandiging verloren zeggenschap over HbR. Dit in combinatie met de grote verwachtingen die de gemeenteraad had met betrekking tot de maatschappelijke rol van HbR, die HbR niet heeft kunnen inlossen. De geïnterviewde plaatst deze verklaringen in het licht van het politiek bestel, waar politieke voorkeuren en coalitievorming bepalen welke beoordelingsmaatstaven worden aangehouden.

2.2.5 Gemeentelijke organisatie, rollen en competenties

Over de gemeentelijke aansturing van HbR stelt de Rekenkamer Rotterdam (2008: 57) het volgende: “Het is duidelijk wie ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de deelneming zijn en er zijn interne afspraken over de contacten met de onderneming.” Onder andere op basis van deze aspecten stelt de Rotterdamse Rekenkamer dat er binnen de gemeente voldoende borging is om het optreden van risico's te kunnen voorkomen (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 57). Hoe de verdeling van ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden eruitziet en welke afspraken over contacten met de deelneming bestaan zullen in deze paragraaf nader worden belicht op basis van de gehouden interviews³⁰ en het onderzoek van de Rekenkamer in dit verband. Ook wordt gekeken naar de gevolgen van de wijze van organiseren voor de organisatie.

³⁰ De Rekenkamer Rotterdam heeft tijdens haar onderzoek dezelfde personen gesproken voor het verzamelen van informatie als de personen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Op bestuurlijk niveau is de wethouder Haven als vakwethouder verantwoordelijk voor de deelneming in HbR. De wethouder Haven is dan ook de eerst aangewezen persoon om de gemeente te vertegenwoordigen tijdens aandeelhoudersvergaderingen. In de praktijk treedt de wethouder Haven gezamenlijk op met de wethouder Financiën, vanwege diens verantwoordelijkheid voor het deelnemingenbeleid in zijn algemeenheid en de aan de deelneming verbonden financiële aspecten³¹. Coördinatie tussen beide wethouders vindt plaats in de eerder al genoemde wethoudersstaf Deelnemingen, die ongeveer eens in de vier weken plaats vindt (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 57). Conform de eerdergenoemde taakverdeling binnen de Bestuursdienst, worden de wethouders op ambtelijk niveau ondersteund door een adviseur van de directie Beleid (DB) en een adviseur van de directie Middelen en Control (DMC). De adviseur van DMC is casemanager HbR namens de gemeente, en wordt in geval van afwezigheid vervangen door de adviseur van DB. In gezamenlijkheid werken de adviseurs aan agendaposten voor het college van B en W, hebben zitting in de aandeelhouderscommissie en bereiden het maandelijks overleg van de wethouder Haven met de directeur van HbR voor. Tijdens een van de interviews werd aangegeven dat in theorie de directie Beleid met name is belast met de verantwoordelijkheid voor de publieke belangen, terwijl de directie Middelen & Control met name is gericht op de financiële belangen in het HbR. In de praktijk is deze scheiding echter niet helemaal doorgevoerd vanwege de lange samenwerking tussen beide betrokken adviseurs en de natuurlijke taakverdeling die hierdoor in de loop der jaren is ontstaan. Formele afstemming over HbR op ambtelijk niveau vindt plaats in het Deelnemingenoverleg, dat eens in de twee weken plaatsvindt. Mocht men op ambtelijk niveau visies hebben in relatie tot een door het college van B en W te nemen besluit over HbR, dan komen beide adviezen in de desbetreffende agendapost terecht, en zal het college van B en W uiteindelijk een beslissing nemen over de te voeren koers. In mijn ogen zijn de tot op zekere hoogte gescheiden verantwoordelijkheden, de geïstitutionaliseerde afstemmingen over HbR en de beslechting van tegengestelde visies door het college van B en W, belangrijke oorzaken van het feit dat geïnterviewden aan hebben gegeven dat zich geen coördinatieproblemen voordoen bij aansturing en er op ambtelijk niveau geen sprake is van rolconflict of rolvermenging en dit ook niet als een knelpunt wordt ervaren. Ook de huidige dubbelrol van de wethouder Haven, Financiën, Buitenruimte en Organisatie (HAFBO) wordt niet ervaren als een knelpunt door de geïnterviewden. Op basis van het criterium dat hier sprake is van het samenkomen van twee verschillende verantwoordelijkheden bij één en dezelfde persoon doet zich in ieder geval het risico voor dat het verschijnsel van rolvermenging of rolconflict optreedt. Het is naar mijn mening wel zo dat het risico deels wordt ondervangen door het bestaan van collegiale besluitvorming in het college van B en W.

Hoewel in dit onderzoek de meeste aandacht is uitgegaan naar de sturing vanuit het aandeelhoudersbelang wil ik in dit verband nog kort toelichten op welke wijze zaken met HbR worden gecoördineerd die niet direct zijn verbonden aan aandeelhoudersrol. Zo bestaat er een strategisch kwartaaloverleg tussen de directie van HbR en de directieleden van OBR, dS+V en Gemeentewerken, waarin meer invulling wordt gegeven aan de publieke belangen die niet worden gedekt door het aandeelhoudersbelang. Sinds ongeveer twee jaar bestaat er ook een Strategisch Bestuurlijk Overleg Haven, waarin ongeveer twee tot viermaal per jaar strategische onderwerpen worden besproken door de wethouder met Havenzaken in portefeuille, de algemeen directeur van HbR, en de directeuren van OBR, dS+V, Gemeentewerken en Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR).

2.3 Case: Rotterdam & stichting BOOR

2.3.1 Inleiding

Na een aanloopperiode van zo'n tweeënhalf jaar is per 1 januari 2008 het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam verzelfstandigd en ondergebracht in de Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (SBOOR). Vanaf heden draagt BOOR als stichting zorg voor de kwaliteit van het openbaar

³¹ Tijdens de laatste fase van de collegeperiode 2006-2010 doet zich de bijzondere situatie voor dat de wethouder Financiën, tevens wethouder Haven is. Dit vanwege het terugtreden van de wethouder Economie, Haven en Milieu in april 2009.

basisonderwijs, het openbaar voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs in Rotterdam. In de volgende paragraaf zal aan de hand van de achtergronden een specifiek beeld worden geschetst van de stichting en de weg van gemeentelijke dienst naar een zelfstandige stichting. Daarna zullen de gebruikelijke onderwerpen de revue passeren in relatie tot stichting BOOR.

2.3.2 Achtergronden verzelfstandigd BOOR

De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Rotterdam betekende een complex traject, waarbij enerzijds de bestuurscommissie BOOR en anderzijds de dienst Openbaar Onderwijs moesten worden ontmanteld en worden ondergebracht in een privaatrechtelijke rechtspersoon. De bestuurscommissie werd ondergebracht in de stichting BOOR, terwijl de dienst Openbaar Onderwijs (dOO) werd ondergebracht in de stichting Proscoco. Hoewel deze stichtingen nauw verbonden zijn, zal deze casebeschrijving gericht zijn op de stichting BOOR. Dit omdat de empirische dataverzameling voornamelijk betrekking heeft gehad op de stichting BOOR. Allereerst zal worden ingegaan op de achtergronden achter de verzelfstandiging van het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam, waarna zal worden ingegaan op de hedendaagse vormgeving van de stichting.

Het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam, was als bestuurscommissie, verantwoordelijk voor het bestuur van het openbaar onderwijs in Rotterdam. Deze verantwoordelijkheid heeft betrekking op de beleidsmatige aansturing van het openbaar onderwijs en op de verantwoordelijkheid van het bestuur voor het werkgeverschap ten opzichte van al het onderwijzend en onderwijs ondersteunend personeel (Gemeente Rotterdam, 2006: 9). De gemeente Rotterdam heeft op basis van vier belangrijke argumenten besloten om de verzelfstandiging daadwerkelijk door te voeren. Het eerste argument heeft betrekking op de potentiële “dubbele pet” van de gemeente. De gemeente kent namelijk een verantwoordelijkheid voor het bestuur van het Openbaar Onderwijs, maar ook voor de vormgeving en het toezicht op het lokaal onderwijsbeleid. Door het op afstand zetten van BOOR zou de gemeente zich niet meer hoeven te concentreren op haar beleidstaken op het gebied van het Openbaar Onderwijs, maar kan zij zich toeleggen op haar beleidsbepalende en daaraan verbonden toezichthoudende taken (Gemeente Rotterdam, 2005B: 1). Een verschijnsel dat in verband met de gemeentelijke aansturing van de bestuurscommissie BOOR als problematisch werd ervaren, en daarmee een tweede belangrijk argument vormde voor verzelfstandiging, is het verschijnsel van onduidelijke gezagslijnen in de relatie tussen de gemeente, BOOR/dOO en het onderwijsveld (Gemeente Rotterdam, 2005B: 1). Daarnaast is een argument voor verzelfstandiging van BOOR dat er behoefte is aan verbetering van de kwaliteit van de ondersteuning van openbare scholen. Door verzelfstandiging moet BOOR/dOO meer toekomen aan de beleidsvorming en sturing binnen het openbaar onderwijsveld. Een verzelfstandiging zou hieraan bij kunnen dragen omdat BOOR dan nog alleen een rapportageverplichting heeft richting het Rijk (Gemeente Rotterdam, 2005B: 2). Tot slot is een vierde en laatste argument dat een verzelfstandigd BOOR beter kan beantwoorden aan de ontwikkelingen in de regionale leerlingen-markt. Uitgaande van het idee dat het Openbaar Onderwijs kinderen hun hele leerplichtige bestaan moeten kunnen begeleiden, is het voor BOOR noodzakelijk om verschillende samenwerkingsverbanden aan te gaan. Samenwerking met een bestuur dat nog direct onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid zou vallen, zou voor veel zelfstandige schoolbesturen geen optie zijn. Samenwerkingsverbanden zouden onder andere betrekking kunnen hebben op het afstemmen van leerlingenstromen, gezamenlijke inkoopacties, uitwisseling van personeel, gezamenlijk strategisch beleid en het gezamenlijk vormgeven van administratieve processen (Gemeente Rotterdam, 2005B: 2).

Bij de vormgeving van de verzelfstandigde bestuurscommissie is besloten om een variant uit te werken, waarbij de commissie zou worden ondergebracht in een stichting. De besturing van de stichting zou zo worden ingericht, dat de stichting zou worden aangestuurd door een negenkoppig Algemeen Bestuur. De dagelijkse leiding van de stichting zou in handen komen van een tweekoppig College van Bestuur dat verantwoording af zou moeten leggen aan het Algemeen Bestuur (Gemeente Rotterdam, 2007D: 4-5). Het College van Bestuur zou als dagelijkse leiding onder andere zorg moeten

dragen voor het vertegenwoordigen van de stichting, de strategische beleidsontwikkeling van het Openbaar Onderwijs, de beleidsmonitoring, en resultaats- en kwaliteitsbewaking, de bedrijfsvoering en control, het netwerken met diverse bij de stichting betrokkenen en tot slot het werkgeverschap van schooldirecteuren en personeel van scholen (Gemeente Rotterdam, 2007D: 5).

2.3.3 Relatie tussen gemeente Rotterdam en SBOOR

In de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) en de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) zijn de taken en bevoegdheden van een gemeenteraad vastgelegd in relatie tot het openbaar onderwijs. De wettelijke verantwoordelijkheid van een gemeente(raad) voor het openbaar onderwijs betekent voor deze casus dat de gemeente Rotterdam in de statuten van BOOR een aantal bevoegdheden toegekend heeft gekregen om sturing uit te kunnen oefenen op de hoofdlijnen van het beleid.

2.3.4 Gemeentelijke aansturing van SBOOR

Zoals reeds aangegeven heeft de gemeente Rotterdam vanuit haar wettelijke verantwoordelijkheden een aantal bevoegdheden toegekend gekregen in de statuten van SBOOR bij de verzelfstandiging van BOOR. In onderstaande wordt kort ingegaan op de inhoud van de statuten, de zeggenschap van de gemeente Rotterdam binnen de stichting. Het toezicht van de gemeente Rotterdam op de stichting en tot slot de wijze waarop wordt omgegaan met het sturen op hoofdlijnen.

2.3.4.1 Statuten

Net als in de andere statuten die aan de orde komen in dit onderzoek, zijn ook in de statuten van SBOOR een aantal doelstellingen omschreven. Deze doelstellingen betreffen:

Artikel 3

3.1 De stichting heeft ten doel:

- a.) Het ingevolge een besluit van de raad dat scholen instandgehouden worden gehouden door de stichting, uitoefenen van alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag over die scholen in de zin van de onderwijswetgeving, met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een school en verdere beperkingen van de onderwijswetgeving;
- b.) Het doen geven van openbaar onderwijs conform de bepalingen van de daartoe strekkende wettelijke voorschriften; alsmede
- c.) Het bijdragen aan de realisatie van het Rotterdamse Onderwijsbeleid, mits dit niet in strijd is met het onder a. en b. genoemde doel van de stichting – dan wel het in artikel 3.3 en artikel 3.4 bepaalde.

3.2 Om haar doel te bereiken kan de stichting gebruik maken van alle middelen die daaraan dienstbaar zijn.

3.3 Het openbaar onderwijs dat wordt verzorgd door de door de stichting in stand gehouden scholen draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor godsdienstige, levenbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden;

3.4 De door de stichting instandgehouden scholen zijn toegankelijk voor leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing. Het openbaar onderwijs dat wordt verzorgd door de door de stichting instandgehouden openbare scholen wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing.

3.5 De stichting houdt in iedere door de gemeente aangewezen deelgemeente ten

minste één openbare school voor primair onderwijs in stand.

Deze doelstellingen moeten worden uitgevoerd binnen het kader dat de scholen toegankelijk moeten zijn voor alle leerlingen, zonder daarbij onderscheid te maken naar godsdienst of levenbeschouwelijke overtuiging (SBOOR, 2007).

2.3.4.2 Zeggenschap

In de eerder beschreven cases van GVB en het Havenbedrijf Rotterdam werd vooral aandacht besteed aan de bevoegdheden van een gemeente als zodanig, vertegenwoordigd door het college van B en W als dagelijks bestuur van een gemeente. Inzake de aansturing van stichting BOOR hebben het college van B en W en de gemeenteraad zelfstandige bevoegdheden op basis van de statuten en de onderliggende wet- en regelgeving. In dit verband zal dus onderscheid worden gemaakt tussen de bevoegdheden van het college van B en W en de gemeenteraad.

De bevoegdheden van het college van B en W zijn beperkt te noemen in verband met de aansturing van SBOOR. Belangrijkste bevoegdheid van het college van B en W is de bevoegdheid tot het ontslaan van leden van het Algemeen Bestuur. Dat is overigens vanaf de oprichting van de stichting per 1 januari 2007 nog niet voorgekomen. Verder mag het college van B en W het beloningsbeleid voor leden van het Algemeen Bestuur en het College van Bestuur van de stichting vaststellen. De individuele beloningen van de leden van het College van Bestuur worden vastgesteld door het Algemeen Bestuur.

Omdat de dagelijkse contacten tussen de gemeente Rotterdam en de stichting worden onderhouden door het college van B en W en haar ondersteunende apparaat, is het volgens een respondent zo dat de relatie tussen de stichting en de gemeenteraad loopt via het Rotterdamse college van B en W. Voorstellen van de stichting worden vervolgens door het college van B en W voorgelegd aan de gemeenteraad. De zelfstandige bevoegdheden die de gemeenteraad heeft inzake de aansturing van SBOOR zijn ruimer dan de bevoegdheden die het college van B en W heeft. Zo heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om de leden van het Algemeen Bestuur en het College van Bestuur te benoemen op voordracht van het Algemeen bestuur. Zowel de gemeenteraad als het Algemeen Bestuur van de stichting kunnen leden van het College van Bestuur ontslaan. Het Algemeen Bestuur heeft de bevoegdheid om een bestuurder te schorsen. De gemeenteraad kan vervolgens deze schorsing eventueel ongedaan maken als zij het niet eens is met de schorsing.

Onderwerpen waar de gemeente inhoudelijk zeggenschap uit kan oefenen over de koers van de stichting zijn de goedkeuringsbevoegdheden op het gebied van het strategisch beleidsplan en de jaarlijkse begroting van stichting BOOR. De gemeenteraad kan overigens zijn goedkeuring slechts onthouden wegens strijdigheid met het vigerende strategisch beleidsplan, strijd met het recht, strijd met de begroting van de gemeente (voorzover de begroting van de stichting die begroting raakt) of strijd met het algemeen belang (Gemeente Rotterdam, 2009A: 1). Bepalend voor het aanbod van openbaar onderwijs in Rotterdam is ook de hoeveelheid van en verdeling over Rotterdam van openbare basisscholen. Daarom is de gemeenteraad van Rotterdam dan ook de besluitvormende instantie als het gaat om het opheffen van individuele openbare basisscholen. Een dergelijk voorstel moet SBOOR ten allen tijde voorleggen aan de Rotterdamse gemeenteraad. Tot slot moeten voorstellen tot juridische fusie of splitsing van SBOOR ook worden voorgelegd aan de gemeenteraad ter goedkeuring.

In de statuten van SBOOR staan twee bijzondere bepalingen die het vermelden waard zijn. Zo is in de statuten geregeld dat de Rotterdamse gemeenteraad de stichting de eerste vijf jaren van haar bestaan niet zou kunnen ontbinden. Dit betekent dat de stichting pas uiterlijk per 1 januari 2012 zou kunnen worden ontbonden. De tweede bijzondere bepaling in de statuten is dat op het moment dat de stemmen staken in het Algemeen Bestuur, dat wil zeggen dat er geen eenduidige beslissing kan

worden genomen over een voorstel, het voorstel kan worden voorgelegd aan het college van B en W van de gemeente Rotterdam om een besluit te nemen. Er is ook voorzien in eenzelfde escalatiemogelijkheid voor het geval de stemmen in het College van Bestuur staken. In dat geval kan een besluit worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur.

2.3.4.3 Toezicht

Op basis van artikel 17.1 van de statuten van de stichting BOOR is het Algemeen bestuur belast met het toezicht op het College van Bestuur en de algemene gang van zaken binnen de stichting. Om afdoende toezicht te kunnen houden heeft het Algemeen Bestuur toegang tot alle informatie die binnen de stichting voor handen is. Daarnaast kunnen het Algemeen Bestuur en het College van Bestuur zo dikwijls gezamenlijk vergaderen als het Algemeen Bestuur dat nodig acht.

Op basis van de wet op het primair onderwijs en de wet op het voortgezet onderwijs heeft de gemeenteraad een toezichthoudende taak ten opzichte van de stichting, die ook tot uitdrukking komt in de statuten. Zo legt het College van Bestuur middels een jaarverslag verantwoording af aan de gemeenteraad. In het jaarverslag gaat het College van Bestuur in op de wijze waarop zij de “wezenskenmerken” van het openbaar onderwijs het afgelopen jaar heeft bewaakt en bevordert, het gevoerde beleid ten aanzien van de onderwijskwaliteit van aangesloten scholen en de mate waarin de vastgestelde missie en doelstellingen van de stichting en aangesloten openbare scholen worden gehaald. Aan het jaarverslag wordt ook een overzicht toegevoegd van de meest recente bevindingen van de onderwijsinspectie per school. In de jaarrekening zijn de financiële resultaten opgenomen van de stichting. Belangrijk informatiemoment voor de raad is het jaarlijkse overleg tussen vertegenwoordigers van de gemeenteraad en het bestuur van SBOOR.

2.3.4.4 Beloning

Zoals in paragraaf 2.3.4.2 al werd aangegeven stelt het college van B en W het bezoldigingsbeleid van de stichting vast. Dit betekent dat het college van B en W beleid formuleert voor de bezoldiging van het College van Bestuur en het Algemeen Bestuur. Uit aanvullend onderzoek naar het bezoldigingsbeleid van de stichting zijn geen verdere beleidsdocumenten naar voren gekomen.

2.3.4.5 Sturen op hoofdlijnen

Volgens een respondent zijn de wethouder Onderwijs en het ambtelijk apparaat zich zeer bewust van het feit dat SBOOR een zelfstandige organisatie is. Dit betekent dan ook dat vanuit het college van B en W en het ambtelijk apparaat met name wordt gestuurd op resultaten en niet op de bedrijfsvoering van de stichting. Zo werd door de respondent gerefereerd aan een vergadering van de commissie Jeugd, Onderwijs en Cultuur, waarin de wethouder Onderwijs consequent gemeenteraadsleden bleef aangeven welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de gemeente Rotterdam toebehoorden en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden waren voorbehouden aan de stichting. De sterke mate van betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij het Havenbedrijf Rotterdam blijkt niet representatief voor de betrokkenheid van de gemeenteraad bij andere gemeentelijke deelnemingen. Volgens een respondent is na de aanvankelijk grote politieke interesse voor de verzelfstandiging, deze aandacht niet vertaald in een permanente interesse voor de sturing van SBOOR nu deze zelfstandig opereert.

2.3.5 Gemeentelijke organisatie en rollen

De bestuurlijke relatie tussen de gemeente Rotterdam en SBOOR wordt onderhouden door de wethouder Onderwijs. Het ambtelijk beheer van SBOOR is ondergebracht bij de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Net als bij het ambtelijk beheer van het Havenbedrijf Rotterdam zijn verantwoordelijkheden verdeeld over een adviseur van de directie Beleid en een adviseur van de directie Middelen & Control. Volgens een respondent voeren de directies Beleid en Middelen & Control gezamenlijk het beheer van de stichting. Daarbij fungeert de adviseur van de directie Beleid

als steller van agendaposten en contactpersoon in de richting van de stichting. Ter voorbereiding op benodigde besluitvorming door het college van B en W (en eventueel aansluitende besluitvorming van de gemeenteraad) vindt er overleg plaats met de ambtelijk secretaris van het College van Bestuur en de controller van SBOOR. Een anekdote van een respondent die goed tot uitdrukking brengt dat na de verzelfstandiging beide partijen nog geen volledige volwassen zelfstandige positie hebben gevonden, is dat de ambtelijk secretaris en controller van de stichting onderwerpen van besluitvorming nog steeds aanleveren in de originele formats voor agendaposten van het college van B en W. Dit kan natuurlijk iets zeggen over de collegialiteit van de betreffende medewerkers, maar typeert mijn inziens ook hoe de relatie tussen de gemeente Rotterdam en de stichting wordt ervaren.

De adviseur van de directie Middelen & Control fungeert als casemanager, hetgeen betekent dat deze adviseur verantwoordelijk is voor de toets op de kwaliteit en juistheid van agendaposten die worden voorgelegd aan het college van B en W en de doorlooptijd van besluitvormingsprocessen. De samenwerking middels een gespreide interface binnen de Bestuursdienst loopt volgens een respondent naar alle tevredenheid. Op het moment van schrijven spelen, volgens een respondent, tussen de Bestuursdienst en de dienst Jeugd, Onderwijs & Samenleving (JOS) wel discussies over de vraag waar de verantwoordelijkheid voor het beheer van de stichting BOOR idealiter zou moeten worden belegd. De Bestuursdienst is van mening dat JOS gezien haar verbondenheid met het onderwijsveld het best geëquipeerd zou zijn om het ambtelijk beheer van SBOOR voor haar rekening te nemen. JOS stelt zich op het standpunt dat de Bestuursdienst verantwoordelijk is voor het beheer van deelnemingen en dat SBOOR ook als deelneming van de gemeente moet worden gezien.

2.4 Case: Rotterdam en stichting Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam

2.4.1 Inleiding

De stichting Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam (KMR) is een samenwerkingsverband van het regionale bedrijfsleven (uit haven en industrie), regionale onderwijsinstellingen, en lokale overheden dat in 1995 is ontstaan. Op basis van de statuten zijn bij KMR aangesloten: Deltalinqs (de belangenorganisatie voor havenondernemers), Kamer van Koophandel, Havenbedrijf Rotterdam, consortium van FME-CWM/IHC/Deltametaal, Albeda College, Scheepvaart en Transportcollege (STC), ROC Zadkine, Hogeschool Rotterdam, de vmbo-koepels BOOR/CVO/LMC, gemeente Dordrecht, Provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam. Afgezien van de statutaire doelen, waarover later meer in paragraaf 2.4.4.1, vervult de stichting KMR drie belangrijke functies voor de gemeente Rotterdam. Allereerst vervult KMR een functie bij het uitvoeren van projecten die bijdragen aan het versterken en vernieuwen van de kennisinfrastructuur op het gebied van technisch-economisch onderwijs in de regio Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast biedt de stichting een platform waar verschillende partijen uit het bedrijfsleven, het onderwijs en andere onderdelen van de publieke sector elkaar kunnen ontmoeten en zich in kunnen zetten voor het belang van technische beroepen (in de haven). Gevolg van de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven binnen KMR is een betere samenwerking en daarmee een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Derde belangrijke functie van het KMR is dat zij het secretariaat voert voor het Mbo-convenant Haven en Industrie. In dit convenant zijn afspraken vastgelegd tussen betrokken onderwijsinstellingen en ondernemingen in de Rotterdamse haven. Deze afspraken moeten uiteindelijk leiden tot de gewenste aansluiting van personeelsvraag op het kwalitatieve en kwantitatieve personeelsaanbod (Interview mevr. Dragt, 2010). De eigen organisatie van stichting KMR bestaat uit zes medewerkers, die worden ondersteund door collega's van onderwijsinstellingen en belangenorganisaties (Stichting KMR, 2009: 37-38).

2.4.2 Achtergronden en relatie gemeente Rotterdam en stichting KMR

De betrokkenheid van de gemeente Rotterdam bij KMR is in 2004 tot stand gekomen nadat andere partners een financiële bijdrage van de gemeente als voorwaarde stelden om zelf te participeren in de stichting (Gemeente Rotterdam, 2009B: 90). De financiële bijdrage van de gemeente Rotterdam

bestaat uit een prestatiesubsidie en een exploitatiesubsidie. In eerste instantie was het bedrag dat KMR kreeg van de gemeente Rotterdam alleen bedoeld als exploitatiesubsidie. Hier is onlangs verandering in gekomen door het verbinden van doelen aan de helft van de gemeentelijke subsidie.

Naast de genoemde subsidies kan KMR zich ook kwalificeren voor zogenaamde projectsubsidies. Dit doet zij door te voldoen aan de voorwaarden die zijn genoemd in de gemeentelijke subsidieverordening. In 2008 kreeg stichting KMR zo'n € 217.000,- aan projectsubsidie van de gemeente Rotterdam. Aan projectsubsidies worden door de gemeente Rotterdam per definitie doelstellingen verbonden. Volgens een respondent zijn deze doelstellingen belangrijk, omdat deze nog enigszins de mogelijkheid bieden om KMR te sturen. Deze sturing kan van belang zijn omdat KMR ook activiteiten ontplooit buiten de gemeente Rotterdam.

Naast de subsidierelatie is de gemeente Rotterdam ook verbonden aan KMR vanuit de voorziening in de statuten dat de gemeente bij een vacature in het algemeen bestuur van de stichting een voordracht mag doen voor een nieuw bestuurslid. Van de twee personen die de gemeente Rotterdam mag voordragen is vastgelegd in de statuten dat tenminste één van de personen lid van het college van B en W van de gemeente Rotterdam is. In de paragraaf over de gemeentelijke aansturing van KMR zal verder worden ingegaan op de voorzieningen in de statuten en de sturingsmogelijkheden die de gemeente Rotterdam al dan niet heeft in relatie tot KMR.

2.4.3 Gemeentelijke aansturing van KMR

2.4.3.1 Statuten

In de statuten van de stichting KMR zijn de doelstellingen van de rechtsvorm vastgelegd. De stichting KMR heeft de volgende doelstellingen:

Artikel 2

2.1 De stichting heeft tot doel het door middel van publiek-private samenwerking bevorderen en in stand houden van een kennisinfrastructuur, die is afgestemd op het niveau en de ambities van de Mainport Rotterdam en die met zijn onderwijs- en onderzoeksprogramma's nauw aansluit en meegroeit met de visies, vraagstukken en kennisbehoeften van het betrokken bedrijfsleven.

Binnen deze doelstelling richt de kern van de activiteiten zich op het versterken en vernieuwen van de kennisinfrastructuur op het terrein van het technisch-economisch onderwijs in de regio Rotterdam/Rijnmond.

2.2 De stichting tracht dit doel onder andere te bereiken door:

a. het realiseren en consolideren van wat in de Kaderregeling Technocentra de dato vijftien juli negentienhonderd negen en negentig, gepubliceerd in de Staatscourant nummer 141 de dato zeven en twintig juli negentienhonderd negen en negentig, beoogd wordt; hierbij geldt dat als vertrekpunt het investeringsplan "TechnoCircleRijnmond" de dato vijftien november negentienhonderd negen en negentig.

b. langs de weg van publiek-private samenwerking in de regio te werken aan:

* het versnellen van de circulatie, diffusie en toepassing van kennis, zowel tussen de onderwijssectoren als met het bedrijfsleven;

* gezamenlijke investeringen in- en een optimale benutting van hoogwaardige apparatuur, - expertise en -onderwijs en scholingsvoorzieningen in de regio;

* het bevorderen van een effectieve en efficiënte aansluiting tussen kennisinfrastructuur en de arbeidsmarkt;

* voorlichting en promotie van techniek en technische opleidingen in de regio.

c. het initiëren en onderhouden van netwerken en contacten tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid;

d. het nemen van nieuwe initiatieven, waarbij zo nodig ook de ondersteuning en uitvoering van projecten en initiatieven van primair publieke of private instellingen niet wordt uitgesloten;

e. alle andere middelen welke bevorderlijk kunnen zijn aan dit doel;

2.3 De stichting heeft een ideëel doel en beoogt niet het maken van winst.

Deze doelstellingen van KMR zouden kunnen worden samengevat onder de noemer dat KMR tot doel heeft om de economische structuur te versterken door middel van innovatie in de kennisinfrastructuur. Algemene doelstelling van KMR is om de economische structuur te versterken door middel van innovatie in de kennisinfrastructuur.

2.4.3.2 Zeggenschap

Zoals aangegeven kan het college van B & W van de gemeente Rotterdam twee personen voordragen voor een plek in het algemeen bestuur van de stichting. Normaliter zou deze vorm van vertegenwoordiging een belangrijk instrument zijn om een verbonden stichting te sturen en beheersen. In dit geval gaat dit echter niet op omdat in de statuten van KMR is vastgelegd dat alle bestuursleden, ook al zijn ze benoemd op voordracht van een partner van stichting KMR, op persoonlijke titel zitting nemen in het bestuur. Dus ook al vormt het wethouderschap van de gemeente Rotterdam een belangrijk vereiste om een bestuursfunctie op te vullen, betekent het niet dat deze wethouder als lid van het bestuur de gemeente Rotterdam mag vertegenwoordigen.

2.4.3.3 Toezicht

Het algemeen bestuur van KMR is belast met het toezicht op de activiteiten van de stichting, die onder leiding staan van een directeur. Naast het toezicht van het algemeen bestuur is het niet zo dat de gemeente Rotterdam als aangeslotene nog afzonderlijk toezicht houdt op de stichting. Wel volgt zij de prestaties die zijn verbonden aan de aan de stichting verstrekte subsidies. De laatste vorm van toezicht valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

2.4.3.4 Beloning

In artikel 6 van de statuten van de stichting staat vermeld dat het bestuur van de stichting de arbeidsvoorwaarden vaststelt van de in dienst zijnde medewerkers. De gemeente Rotterdam heeft hier formeel gezien geen invloed op, omdat de vertegenwoordiging in het bestuur op persoonlijke titel is.

2.4.3.5 Sturen op hoofdlijnen

Omdat een wethouder op persoonlijke titel zitting neemt in het bestuur van de stichting zijn er eigenlijk geen formele sturingsmogelijkheden voor de gemeente Rotterdam. Immers de enige zeggenschap die de gemeente Rotterdam op basis van de statuten heeft, is het recht om twee bestuursleden van de stichting voor te dragen voor benoeming. De gemeente Rotterdam kan wel sturing uitoefenen op basis van haar positie van subsidiegever van de stichting. Zo oefent de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld sturing uit door aan een gedeelte van de subsidie doelstellingen te verbinden. Als subsidiegever maakt de gemeente Rotterdam bij opheffing van de stichting ook aanspraak op een gedeelte van het te vereffenen van vermogen van de stichting.

2.4.4 Gemeentelijke organisatie en rollen

Omdat een wethouder op persoonlijke titel in het bestuur zit in het bestuur van de stichting KMR, zou de verwachting zijn dat er in dit verband geen ambtelijke ondersteuning plaatsvindt. In de praktijk wordt de wethouder wel degelijk voorzien van een ambtelijk advies. Volgens een respondent wordt dit ambtelijk advies geschreven vanuit het perspectief van de gemeentelijke belangen. Wat vervolgens met deze ambtelijke adviezen wordt gedaan door de wethouder die zitting neemt in het bestuur is onduidelijk.

Het ambtelijk beheer van de stichting KMR is op dit moment ondergebracht bij de dienst Jeugd, Onderwijs, en Samenleving, vanwege de relatie met het onderwijsveld. Dit betekent in de praktijk dat de adviseur aansluiting Onderwijs-Arbeidsmarkt penvoerder is van het ambtelijk advies aan de wethouder, die zitting neemt in het bestuur van de stichting. Bij dit advies worden, indien de onderwerpen dit vereisen, de adviseur Haven van directie Beleid van de Bestuursdienst of adviseurs van de sector Economie van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam betrokken. Deze betrokkenheid is voornamelijk vereist bij havengerelateerde onderwerpen. Het ambtelijk advies dat tot stand komt op basis van de inbreng van de verschillende betrokkenen, hoeft vervolgens niet eerst langs het college van B en W ter besluitvorming, omdat het formeel gezien geen collegeaangelegenheid betreft. Op het moment dat er sprake is van een voordracht van nieuwe bestuursleden namens de gemeente Rotterdam, is dit wel een collegeverantwoordelijkheid. De wethouder Organisatie is de agenderend wethouder in dit verband, vanwege de relatie met de portefeuilleverdeling van de verschillende wethouders.

2.5 Knelpunten bij de aansturing van Rotterdamse verbonden partijen

Getuige het beleidskader 'Deelnemingen' lijkt de gemeente Rotterdam, net als de gemeente Amsterdam, zich goed bewust van de verschillende beperkingen en mogelijke knelpunten die zijn verbonden aan het hebben van belangen in verbonden partijen. Zo geeft de gemeente aan dat dagelijks ingrijpen en bijsturen niet meer mogelijk is en dat de toegenomen slagvaardigheid van de zelfstandige uitvoeringsorganisatie ten koste zou kunnen gaan van de gemeentelijke bestuurlijke slagvaardigheid. Immers door de gemeente gewenste wijzigingen zijn niet zonder meer eenzijdig op te leggen aan de verbonden partij (Gemeente Rotterdam, 2007A: 4). Daarnaast maakt de gemeente melding van het mogelijk "strategisch en tactisch handelen van verzelfstandigde organisaties" (Gemeente Rotterdam, 2007A: 17). Zo benadrukt de gemeente eveneens dat de bestuurlijke zeggenschap in een verbonden partij maar in beperkte zin geschikt is voor de behartiging van het publieke belang, omdat deze zeggenschap zich beperkt tot hoofdlijnen en voor een groot deel goedkeurend of controlerend is en dus pas achteraf kan plaatsvinden. Volgens de gemeente Rotterdam (2007A: 25) vraagt de behartiging van het publiek belang echter in veel gevallen een proactief handelende overheid die zich op gedetailleerd niveau bemoeit met het desbetreffende publieke belang. In theorie zou het mogelijk zijn om meer zeggenschap te eisen, maar volgens de gemeente verhoudt dit zich niet met de praktijk omdat men activiteiten niet zomaar op afstand heeft gezet. Op het moment dat kan worden voorzien dat de gemeente in de toekomst incidenteel of structureel zal moeten interveniëren in de bedrijfsvoering, zou niet tot verzelfstandiging mogen worden overgegaan. De gemeente Rotterdam legt met deze laatste stelling nadrukkelijk een verband tussen de toekomstige sturingsbehoefte en de vormgeving van het sturingsinstrumentarium.

Inzake het instrumentarium van de gemeente Rotterdam bij aansturing van het Havenbedrijf is in één interview naar voren gekomen dat een aantal instrumenten te zwaar zijn om direct in te zetten op het moment dat de directie van het Havenbedrijf geen rekening houdt met de belangen van de aandeelhouder. Het ontslag van een directeur van het Havenbedrijf wordt bijvoorbeeld te zwaar geacht op het moment een directeur een licht afwijkende koers vaart. Inzake de aansturing van de stichtingen BOOR en KMR zijn geen knelpunten genoemd door respondenten, hetgeen betekent dat in de perceptie van deze respondenten de (toekomstige) sturingsbehoefte aansluit op het voor handen zijnde instrumentarium.

Hoewel niet verbonden aan het in te zetten sturingsinstrumentarium, speelt er nog een knelpunt bij de aansturing van het Havenbedrijf. Dit knelpunt heeft namelijk betrekking op de mate waarin een gemeente zelfstandig gebruik kan maken van het instrumentarium. Volgens een respondent kan de gemeente Rotterdam als gevolg van de eerder al genoemde "joint-control" afspraken met de andere aandeelhouder in het Havenbedrijf geen overwegende invloed meer uitoefenen op de onderneming. De Staat heeft namelijk voor toetreding als aandeelhouder gelijke zeggenschap op belangrijke onderdelen geëist en gekregen. Concreet betekent het dat de Staat en de gemeente Rotterdam overeenstemming moeten bereiken over een in te nemen standpunt of een te gebruiken instrument.

Omdat volgens een respondent de Staat in de eerste plaats een financieel belang heeft bij haar investering in het Havenbedrijf, is de Staat geneigd om bij financiële disputen tussen de gemeente en het bedrijf, te kiezen voor het bedrijf. In het geval van de aansturing van het Havenbedrijf zijn dus de perceptie dat het sturingsinstrumentarium bij relatief kleine afwijkingen door de verbonden partij te zwaar is en de perceptie dat de gemeente Rotterdam als gevolg van afspraken haar overwegende invloed op de onderneming is kwijtgeraakt.

Het zogenaamde plural principal-probleem lijkt, net als bij de aansturing van het GVB, ook bij de aansturing van het Havenbedrijf Rotterdam te spelen. Daar waar in Amsterdam de gemeenteraad zich wilde bemoeien met de bedrijfsvoering van GVB door te spreken over de vertrektijden bij bushaltes, heeft de Rotterdamse gemeenteraad gemeend zich te moeten bemoeien met de bomenkap op terreinen in het havengebied. De Rotterdamse wethouder Haven is in principe gedwongen tot het sturen op de bedrijfsvoering van het Havenbedrijf door als aandeelhouder te eisen dat deze bomen zouden blijven staan. Nadrukkelijk dient aangetekend te worden dat door het college van B en W zoveel mogelijk het principe van sturen op hoofdlijnen wordt aangehouden en men nadrukkelijk probeert "recht in de leer" te zijn.

In hoofdstuk 2 van de scriptie is de wijze van organiseren van de interface tussen een gemeente en een verbonden partij besproken als mogelijke basis voor knelpunten bij het aansturen van verbonden partijen. De gemeente Rotterdam herkent in haar beleidskader in dit verband het risico dat bij de borging van publieke belang en de borging van financiële belangen van de onderneming er verschillende belangen tegen elkaar worden afgeruild. Op basis hiervan baseert de gemeente Rotterdam haar beleid dat beide verantwoordelijkheden gescheiden moeten worden georganiseerd. Een dergelijke manier van rolvermenging is echter niet naar voren gekomen uit gesprekken met respondenten. Wel is een andere vorm van het risico op een rollenconflict genoemd door een respondent bij de aansturing van KMR. Door de gemeentelijke vertegenwoordiging van een wethouder in het bestuur van KMR die eveneens over de subsidietoekenning van KMR gaat, ontstaat er het gevaar van een rolconflict. Enerzijds is een wethouder op persoonlijke titel bestuurder van de stichting, terwijl in zijn hoedanigheid als wethouder een wethouder beslissingen neemt over de subsidietoekenning aan KMR.

Naast bovengenoemde knelpunten op basis van het beleidskader en de bijdragen van respondenten, herkent de gemeente Rotterdam nog een aantal andere mogelijke knelpunten in haar beleidskader. Zo moet een gemeente zich bewust zijn van het feit dat voor de aansturing en het beheer van een verbonden partij er specifieke expertise en personele capaciteit voor handen moeten zijn. Ander mogelijk knelpunt dat wordt herkend is dat naarmate een gemeentelijk doel is bereikt of bijna is bereikt, de beleidsmatige aandacht voor de deelneming dreigt te verdwijnen (Gemeente Rotterdam, 2007A: 47).

3 Gemeente Den Haag

3.1 Gemeentelijk beleid Den Haag

3.1.1 Algemeen

Het kader waarbinnen de gemeente Den Haag haar verbonden partijen aanstuurt is vastgelegd door middel van een aantal afzonderlijke besluiten. Eerste relevante besluit in dit verband is de vaststelling van het benoemingsbeleid voor commissarissen in gemeentelijke deelnemingen daterend uit 2002 (Gemeente Den Haag, 2002). Dit besluit is in 2006 verder aangescherpt door het college van B en W door te besluiten om geen wethouders, ambtenaren of raadsleden te benoemen als commissaris in een gemeentelijke deelneming (Gemeente Den Haag, 2006). In 2005 heeft de gemeente Den Haag een aantal uitgangspunten geformuleerd en vastgesteld voor het toezicht op de Haagse deelnemingen (Gemeente Den Haag, 2005). Sluitstuk op de gemeentelijke uitgangspunten met betrekking tot deelnemingen vormt het in 2009 vastgestelde “Beloningsbeleid deelnemingen gemeente Den Haag,” waarin de uitgangspunten met betrekking tot de bezoldiging van leden van de Raad van Bestuur van gemeentelijke deelnemingen is opgenomen (Gemeente Den Haag, 2009A). De gemeente Den Haag beslaat met deze verschillende uitgangspunten een groot aantal terreinen die betrekking hebben op het aansturen van de Haagse gemeentelijke deelnemingen, maar heeft dus geen afzonderlijk alomvattend beleidskader voor de aansturing van verbonden partijen. Het gebruik van de terminologieën ‘deelnemingen’ en ‘verbonden partijen’ lopen door elkaar, omdat de gemeente Den Haag alleen kapitaalvennootschappen kent als privaatrechtelijk verbonden partijen en er dus geen aan de gemeente Den Haag verbonden stichtingen zijn³².

3.1.2 Gemeentelijk beleid inzake sturingsinstrumentarium

De gemeente Den Haag (2005: 2) geeft aan dat ondanks de uitgebreide bevoegdheden door de invoering van de Corporate Governance code in 2004, haar toezichthoudende rol als aandeelhouder van een vennootschap als een beperkte en indirecte rol te beschouwen. De gemeente Den Haag stelt de jaarrekening vast en benoemt leden van de Raad van Commissarissen, op voordracht van de Raad van Commissarissen. De gemeente Den Haag heeft in sommige vennootschappen wel enkele verdergaande bevoegdheden afgedwongen in de statuten. Zo moet de gemeente Den Haag als aandeelhouder in HTM grote investeringen goedkeuren, en heeft de gemeente bij bijvoorbeeld het Duinwaterbedrijf Zuid-Holland de bevoegdheid om in te stemmen met de jaarlijkse tariefvoorstellen van het bedrijf. De gemeente benadrukt dat een Raad van Commissarissen is belast met het directe toezicht op de bedrijfsvoeringsaangelegenheden van de vennootschap. Daar waar de gemeente toezicht uitoefent vanuit haar rol van aandeelhouder, worden de beoordelingskaders gevormd door het eigen inzicht en de deskundigheid van het ambtelijk apparaat op de relevante kennisgebieden (Gemeente Den Haag, 2005: 2-3).

Omdat de gemeente Den Haag voor het toezicht op de deelneming vertrouwt op de Raad van Commissarissen van een gemeentelijke deelneming is het belangrijk om kort aandacht te besteden aan het gemeentelijk beleid op het gebied van benoeming van commissarissen. Dit beleid is in 2006 herijkt naar aanleiding van voortschrijdend inzicht en ontwikkelingen rondom de Corporate Governande code. Daar waar de gemeente Den Haag gebruik maakte van wethouders, ambtenaren of gemeenteraadsleden als overheidscommissarissen bij gemeentelijke deelnemingen, werd besloten hiervan af te zien om op deze wijze belangenverstrengeling te voorkomen (Gemeente Den Haag, 2006: 6). Bij de structuurvennootschappen wordt een commissaris benoemd door de AVA op voordracht van de Raad van Commissarissen, na het opstellen van een uitgebreide profielschets. Daar waar de gemeente Den Haag, in haar rol van aandeelhouder, het recht van benoeming of voordracht bezit, maakt zij gebruik van de Stichting Nationaal Register, die is gespecialiseerd in de werving en selectie van deskundige commissarissen. Op deze wijze wordt geborgd dat het toezicht op gemeentelijke deelnemingen wordt uitgevoerd door deskundige en bekwame commissarissen

³² Het bestaan van verbonden stichtingen in de gemeente Den Haag is ook niet gebleken uit het gehouden interview.

(Gemeente Den Haag, 2006: 7). De gemeente Den Haag (2006: 6) maakt wel één voorbehoud met betrekking tot de benoeming van externe commissarissen: daar waar het gemeentelijk belang dit aangewezen acht, zullen uitzonderingen worden gemaakt op het uitgangspunt dat de gemeente geen wethouders, ambtenaren of raadsleden benoemt als commissaris.

Het laatste beleidsdocument dat de gemeente Den Haag (2009A) heeft vastgesteld in relatie tot de aansturing van gemeentelijke deelnemingen is het gemeentelijk beleid op het gebied van beloning van bestuurders van gemeentelijke deelnemingen. Hoewel de gemeente Den Haag informeel het beleid hanteerde dat beloningen niet boven de zogenaamde Balkenende-norm (2009: €181.000 inclusief vakantie- en eindejaarsuitkering) mochten uitkomen, was dit nog niet geformaliseerd. De gemeente Den Haag maakt echter wel een onderverdeling naar categorieën van gemeentelijke deelnemingen. Zo is er de volledig publieke deelneming, waarbij de Balkenende norm van toepassing wordt verklaard. Uitzonderingen op toepassing van de Balkenende norm maakt de gemeente Den Haag op het moment dat een gemeentelijke deelneming onder invloed van marktontwikkelingen staat. Zij maakt hierbij onderscheid in de categorie “publiek/markt” en de categorie “markt/publiek.” Als een deelneming binnen de categorie publiek/markt valt dan betekent het dat een deelneming gedeeltelijk onder invloed van de markt opereert. Dit betekent dat bestuurders nodig zijn die ervaring hebben in een commerciële omgeving en hierdoor ook meer betaald moeten kunnen krijgen dan de Balkenende norm. De ondernemingen die vallen onder de categorie markt/publiek opereren nog meer in een competitieve omgeving. Dit betreffen onmiskenbaar commercieel georiënteerde organisaties, waarbij het niet de voorkeur verdient om met de Balkenende norm te werken. De gemeente Den Haag stelt zich op het standpunt dat beloningen voor bestuurders van ondernemingen in de categorieën markt/publiek en publiek/markt maatwerkoplossingen zijn, waarbij het niet past om een maximumsalaris vast te stellen (Gemeente Den Haag, 2009A: 3). De Gemeente Den Haag tekent aan dat in geval van een minderheidsbelang in de AVA zij bij de vaststelling van het bezoldigingsbeleid afhankelijk is van standpunten van medeaandeelhouders (Gemeente Den Haag, 2009A: 4).

3.1.3 Gemeentelijk beleid inzake organisatie

Binnen de gemeente Den Haag is de wethouder Financiën verantwoordelijk voor de aandeelhoudersbelangen van de gemeente Den Haag. Dit betekent dat de wethouder bestuurlijk verantwoordelijk is voor de continuïteit van de deelneming, de waarde van het aandelenpakket, het toezicht op de financiële risico's van de onderneming, de realisatie van het publiek belang en het coördineren van de vaststelling van gemeentelijke standpunten op de AVA's van de deelnemingen. De verantwoordelijkheid van de vakwethouders heeft betrekking op de technisch-inhoudelijke aspecten van de desbetreffende deelneming. De burgemeester is op basis van de Gemeentewet bevoegd om de gemeente in en buiten rechte te vertegenwoordigen, zoals onder andere op AVA's. De burgemeester kan deze bevoegdheden overdragen aan wethouders, ambtenaren of externen. De gemeente Den Haag mandateert doorgaans de wethouder Financiën om de gemeente te vertegenwoordigen op AVA's (Gemeente Den Haag, 2006: 4-5).

Sinds 1995 is de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de aandeelhoudersrol in gemeentelijke deelnemingen ondergebracht bij de directie Financiën van de Bestuursdienst van de Gemeente Den Haag. De Bestuursdienst van de Gemeente Den Haag heeft tot taak het direct ondersteunen van het Haagse gemeentebestuur. Het vormt als het ware het hoofdkantoor binnen het gemeentelijk concern. De gemeente Den Haag is dan ook nog steeds gemodelleerd middels een concern-diensten model.

De invulling van de rol van de directie Financiën is, middels de in de inleiding genoemde uitgangspunten voor het toezicht op Haagse Deelnemingen, verder geëxpliciteerd. De directie Financiën voert het administratieve beheer met betrekking tot de deelnemingen (het bewaren van aandelen, de verantwoording van het uitgekeerde dividend in de gemeentebegroting en –rekening), en bereidt daarnaast op ambtelijk niveau de aandeelhoudersvergaderingen voor ten behoeve van de wethouder Financiën. Bij afwezigheid van de wethouder Financiën, kunnen medewerkers van de

directie Financiën de gemeente in mandaat vertegenwoordigen tijdens een aandeelhoudersvergadering van een vennootschap. Deze vertegenwoordiging tijdens een aandeelhoudersvergadering wordt inhoudelijk ingeperkt middels een collegebesluit over de standpunten met betrekking tot de agendaonderwerpen van een AVA. Een voorstel met standpunten wordt ambtelijk voorbereid door de directie Financiën en in het college geagendeerd door de wethouder Financiën. Indien het onderwerp dat vereist stemt de directie Financiën het voorstel af met andere inhoudelijk betrokken wethouders en gemeentelijke diensten. Omdat niet alle verantwoordelijkheden ten aanzien van verbonden partijen zijn belegd bij de directie Financiën, is er in dit verband geen sprake van een volledig geïntegreerde interface.

3.2 Case: Den Haag en Eneco

3.2.1 Inleiding

De gemeente Den Haag is één van de grootaandeelhouders van Eneco. Dit aandelenbelang komt voort uit de geschiedenis van fuserende gemeentelijke energiebedrijven. In 2007 heeft het Haagse college van B en W ingestemd met het besluit tot voorbereiding van de verkoop van de aandelen in handels- en productiebedrijf van Eneco. Overweging in dit verband was dat met het behoud van aandelen in een commercieel handels- en productiebedrijf geen invulling kan worden gegeven aan enig publiek belang. Daarnaast zou het aandeelhouderschap geen enkele meerwaarde hebben bij het borgen van het maatschappelijke belang van een betrouwbare en betaalbare energievoorziening. De gemeente Den Haag geeft aan dat in de periode dat Eneco nog niet is verkocht zij inzet op versterking van de positie van aandeelhouder en een verkenning van de positionering van het netwerkbedrijf (Gemeente Den Haag, 2009B: 1-2).

In deze case zal net als in de andere casebeschrijvingen kort worden ingegaan op de achtergronden van het bedrijf, de relaties tussen de gemeente en Eneco, de gemeentelijke aansturing van Eneco en tot slot de organisatie van de aansturing van Eneco.

3.2.2 Achtergronden Eneco

De Eneco Holding NV, vanaf nu Eneco, kent een lange voorgeschiedenis die teruggaat tot de fusie van de gemeentelijke energiebedrijven van de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Dordrecht in de jaren '90 van de vorige eeuw. In de loop der jaren heeft Eneco nog enkele kleinere energiebedrijven overgenomen. In combinatie met de marktontwikkelingen is hiermee een energiebedrijf ontstaan dat bestaat uit drie kernbedrijven. Deze kernbedrijven houden zich respectievelijk bezig met energie-infrastructuur, energielevering en netbeheer. De gezamenlijke omzet over 2008 bedroeg zo'n € 4.943 miljoen, met een bedrijfsresultaat van € 404 miljoen. Eneco is hiermee één van de grootste energiemaatschappijen van Nederland. De aandelen in Eneco zijn volledig in handen van gemeentelijk aandeelhouders. Grootaandeelhouders zijn de gemeente Rotterdam (31,32%), de gemeente Den Haag (16,55%), en de gemeente Dordrecht (9,05%).

3.2.3 Relaties tussen gemeente Den Haag en Eneco

Naast het aandeelhouderschap in Eneco kent de gemeente Den Haag diverse andere verhoudingen met Eneco in verschillende verbanden. Zo hebben de gemeente Den Haag en Eneco een convenant gesloten in het kader van de aanpak van hennepeteelt. In panden waar hennep wordt geteeld wordt vaak stroom afgetapt. Door de betrokkenheid van Eneco wordt een eind gemaakt aan het illegaal aftappen van stroom. Omdat het illegaal aftappen van stroom ook tot onveilige situaties kan leiden van de ontruimingsmedewerkers sluit Eneco bij het aantreffen van een hennepplantage de stroom af, zodat veilig kan worden geruimd.

De gemeente Den Haag werkt daarnaast samen met Eneco op het gebied van geothermie. Dit doet zij niet middels een contract, maar middels een deelname van de overheidsonderneming "Haagse Hitte" in Aardwarmte Den Haag Vennootschap onder Firma. Het project betreft het benutten van aardwarmte

voor de gemeentelijke stadsverwarming. In dit kader werkt de gemeente Den Haag onder andere samen met de energiebedrijven Eneco en E.ON en enkele woningbouwcorporaties.

Derde onderwerp waarbij Eneco en de gemeente Den Haag met elkaar te maken hebben is een convenant in het kader van het schoonhouden van de buitenruimte. Transformatorhuisjes van Eneco worden namelijk vaak beplakt of beklad. Uitgangspunt van het convenant is om wederzijdse inspanningen te doen om de buitenruimte schoon te houden.

Vierde onderwerp waarbij de gemeente Den Haag in aanraking komt met Eneco is op het gebied van vergunningen voor warmte- en elektriciteitsleidingen. De gemeente Den Haag is eigenaar van de gemeentegrond en moet in dat verband een vergunning verlenen aan Eneco op het moment dat Eneco nieuwe leidingen wil laten leggen.

3.2.4 Gemeentelijke aansturing van Eneco

3.2.4.1 Statuten

De statuten van een vennootschap zijn voornamelijk inhoudelijk richtinggevend door beschrijving van de doelstellingen van een vennootschap. Ook in de statuten van Eneco, verschenen in 2008, zijn een aantal doelstellingen opgenomen. Deze doelstellingen zijn te lezen in onderstaand kader:

Artikel 2

1. De vennootschap heeft ten doel:
 - a. Werkzaam te zijn op het gebied van de energievoorziening, waaronder het produceren, het in- en verkopen, transporteren, distribueren en leveren van energie, warmte, koude, water en gassen aan bedrijven en instellingen, zomede aan particulieren, het exploiteren van communicatienetwerken, het aanleggen en beheren daarvan, het verwerken en verwijderen van afvalstoffen en het exploiteren en beheren van afvalverwerkingsinstallaties, het bevorderen van doelmatig en zuinig energiegebruik en het verzorgen van voorlichting daarover, en het doen onderzoeken van en ontwikkelen van nieuwe energieproducten en energiediensten, zomede het verzorgen van en het voorzien in van alle goederen en diensten voor het verrichten van vorenstaande, alles in de meest ruime zin;
 - b. Het – al dan niet tezamen met anderen – verwerven en vervreemden van deelnemingen of andere belangen in rechtspersonen, vennootschappen en ondernemingen, die met name ten doel hebben het samenwerken daarmee en het besturen ervan;
 - c. Het verkrijgen, beheren, exploiteren, bezwaren en vervreemden van goederen – rechen van intellectuele eigendom daaronder begrepen – zomede het beleggen van vermogen;
 - d. Het ter leen verstrekken of doen verstrekken van gelden, in het bijzonder – doch niet uitsluitend – aan dochtermaatschappijen, groepsmaatschappijen en/of deelnemingen van de vennootschap, zomede het ter leen opnemen of doen opnemen van gelden;
 - e. Het sluiten van overeenkomsten waarbij de vennootschap zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich sterk maakt of zich naast of voor anderen verbindt, in het bijzonder – doch niet uitsluitend – ten behoeve van rechtspersonen en vennootschappen als hiervoor onder d bedoeld, alles met inachting van het bepaalde in lid 2 van dit artikel;
 - f. Het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.
2. Bij het nastreven van het doel zal de vennootschap in het kader van de openbare voorzieningen, zich inzetten voor een zodanige wijze van productie, transport en gebruik van energie en verwerking van afvalstoffen, dat daarmee het algemeen belang wordt bevorderd en aldus een bijdrage wordt geleverd aan de duurzame ontwikkeling van de samenleving, en, binnen het kader van een evenwichtig beleid, rekening wordt gehouden met belangen van de aandeelhouders, klanten en medewerkers.

Interessant aspect van de doelstellingen in de statuten van Eneco is de verwijzing naar het te bevorderen algemeen belang. Bij de doelstellingen in de statuten van GVB en HbR is een dergelijke passage niet (meer) letterlijk opgenomen in de tekst.

3.2.4.2 Zeggenschap

Zoals blijkt uit voorgaande is de gemeente Den Haag een van de grotere aandeelhouders in Eneco, maar desalniettemin toch een minderheidsaandeelhouder. Dit betekent dat de gemeente Den Haag als minderheidsaandeelhouder geen zelfstandige overwegende invloed heeft op de vennootschap. Zij zal dus in de AVA altijd moeten worden gesteund door andere aandeelhouders om volgens eigen inzicht invloed op de onderneming uit te kunnen oefenen. Om enige coördinatie in dit geheel te bewerkstelligen is formeel een aandeelhouderscommissie in het leven geroepen. De aandeelhouderscommissie heeft geen zelfstandige bevoegdheden, maar dient als overlegplatform tussen de grootste aandeelhouders en de Raad van Bestuur van Eneco NV en desgewenst ook de Raad van Commissarissen. Tijdens deze bijeenkomsten worden aandeelhoudersvergaderingen voor besproken. Sinds 2001 vormt de aandeelhouderscommissie ook het platform voor de aandeelhouders om te spreken over de toekomststrategie van Eneco NV met het oog op de splitsing van het netwerkbedrijf en het productiebedrijf.

Omdat Eneco een structuurvennootschap is, beschikt de AVA over de bij een structuurvennootschap wettelijk bepaalde zeggenschapsonderwerpen, zoals: het vaststellen van nieuwe statuten, vaststellen van de jaarrekening en het jaarverslag, benoemen van nieuwe commissarissen op voordracht van de zittende raad van commissarissen, en het vaststellen van het bezoldigingsbeleid van de onderneming. Naast deze gebruikelijke voorzieningen in de statuten hebben de aandeelhouders ook een aantal goedkeuringsrechten met betrekking tot belangrijke bestuursbesluiten. Zo moet de Raad van Bestuur van Eneco investeringsbesluiten boven een bepaalde drempel voorleggen aan de AVA ter goedkeuring, alsmede besluiten die het karakter van de onderneming veranderen zoals bij het afstoten en aangaan van nieuwe deelnemingen. Opgemerkt dient te worden dat de goedkeuring van belangrijke bestuursbesluiten in veel gevallen is gebonden aan zogenoemde kwaliteitseisen, waardoor bijvoorbeeld 1/3 van het geplaatste aandelenkapitaal moet zijn vertegenwoordigd tijdens de AVA om een besluit af te kunnen keuren.

Volgens een respondent wordt indien nodig gebruik gemaakt van informele beïnvloeding van de Raad van Bestuur om de Haagse gemeentelijke belangen te behartigen. In dergelijke gevallen wordt door middel van dreiging met formele instrumenten, zoals het niet vaststellen van het jaarverslag of het onthouden van goedkeuring aan een belangrijke bestuursbesluit, de Raad van Bestuur beïnvloed. De aandeelhouderscommissie speelt hierin als overlegmoment tussen de grootste aandeelhouders en de Raad van Bestuur van Eneco een belangrijke rol.

3.2.4.3 Toezicht

Net als bij de vennootschappen GVB en HbR vindt het toezicht op het bestuur van Eneco plaats door een daartoe ingestelde Raad van Commissarissen. Tevens kent Eneco tenminste één jaarlijkse Algemene Vergadering van Aandeelhouders die toezicht houdt op de vennootschap. Omdat Eneco een structuurvennootschap is, beschikt de Raad van Commissarissen over relatief veel zeggenschap in relatie tot de AVA. Een voorbeeld van deze meer zelfstandige bevoegdheden van de Raad van Commissarissen is de bevoegdheid van de Raad van Commissarissen om tot een bepaalde drempel aanvullende investeringen van het bestuur van de onderneming goed te keuren.

3.2.4.4 Beloning

Zoals in paragraaf 3.2.4.2 al is aangegeven heeft de AVA van Eneco de bevoegdheid tot het vaststellen van het binnen de onderneming geldende bezoldigingsbeleid. De Raad van Commissarissen van Eneco is vervolgens bevoegd om de individuele beloning van de leden van de Raad van Bestuur vast te stellen. Op basis van een brief van de Rotterdamse wethouder

Deelnemingen is duidelijk geworden dat er in 2008 een discussie heeft gespeeld tussen de Raad van Commissarissen enerzijds en de aandeelhouders anderzijds. Het geval wilde namelijk dat de RvC de beloning van de leden van de Raad van Bestuur wilde aanpassen door een verhoging van de korte termijnbonus en de introductie van een lange termijn bonus. Deze verhoging zou noodzakelijk zijn om de beloning van de leden van de Raad van Bestuur op eenzelfde niveau te houden als de beloningen van leden van Raden van Bestuur van andere energiebedrijven. Namens de aandeelhouderscommissie van Eneco, waarin ook de gemeente Den Haag zitting heeft, heeft vervolgens de Rotterdamse wethouder Deelnemingen namens de aandeelhouderscommissie de voorzitter van de RvC laten weten dat een aantal aandeelhouders het niet eens waren met het voorstel tot verhoging. Hetgeen vervolgens is gebeurd omschrijft de Rotterdamse wethouder deelnemingen als volgt: “Het voorstel is daarop aangepast (op basis van het signaal van de aandeelhouderscommissie), maar in onvoldoende mate. De voorzitter van de RvC Eneco heeft het voorstel tot partiële aanpassing van het bezoldigingsbeleid daarop ter vergadering van de agenda afgevoerd en niet in stemming gebracht” (Gemeente Rotterdam, 2008A: 1). Ik beschrijf hier deze situatie uitgebreid omdat –zonder dit exact te benoemen in de brief- de wethouder aangeeft dat er sprake is geweest van informele beïnvloeding. Immers er is een aangepast voorstel geagendeerd voor de AVA, maar in de tussentijd dat de agenda voor de AVA is verspreid en de vergadering daadwerkelijk plaatsvond heeft de voorzitter van de RvC begrepen dat het voorstel en stemming onder de aandeelhouders niet zou overleven. Het voorbeeld illustreert dus op een treffende manier het belang van informele beïnvloeding in de context van de aansturing van een verbonden partij door gemeentelijke aandeelhouders.

3.2.4.5 Sturen op hoofdlijnen

Bij een organisatie op afstand van de gemeente stuurt een gemeente doorgaans op hoofdlijnen. Uit het interview is gebleken dat de gemeente Den Haag niet op de bedrijfsvoering stuurt van Eneco en overige Haagse verbonden partijen. De gemeente Den Haag concentreert zich namelijk allereerst op de verwezenlijking van de publieke doelstellingen, middels de jaarrekening en het jaarverslag van de onderneming. Indien er naar aanleiding van het jaarverslag vragen zijn over de bedrijfsvoering dan kunnen deze worden gesteld tijdens een AVA, waarbij de gemeente zich ervan bewust is niet op de stoel van de directie plaats te nemen als het gaat om de inhoudelijke aansturing van de vennootschap.

3.2.5 Gemeentelijke organisatie, rollen en competenties

De aandeelhoudersrol met betrekking tot Eneco wordt op bestuurlijk niveau behartigd door de wethouder Financiën, daarin bijgestaan door een adviseur van de directie Financiën van de Bestuursdienst van de gemeente Den Haag. Indien nodig wordt de wethouder Financiën door middel van een volmacht op een aandeelhoudersvergadering vervangen door de desbetreffende adviseur. De gemeentelijke standpunten die dienen te worden ingebracht tijdens de AVA Eneco worden voorbereid door de adviseur van de directie Financiën, die indien nodig expertise van andere afdelingen of gemeentelijke diensten bij de voorbereiding betreft. Het is mogelijk dat door de betrokkenheid van andere afdelingen met hun eigen expertise en belangen er ambtelijk tegenstrijdige adviezen tot stand komen. Indien een tegenstrijdig advies tot stand komt dan is het uiteindelijk het college van B en W dat een beslissing neemt over het in te nemen standpunt.

Op bestuurlijk niveau zijn de verschillende verantwoordelijkheden met betrekking tot Eneco strikt gescheiden tussen de wethouder Financiën en de vakinhoudelijke wethouders. Voorbeeld ter illustratie van een goede scheiding van rollen is dat Eneco onlangs het aanbestedingstraject heeft verloren om de gemeentelijke gebouwen van energie te mogen voorzien. In hoeverre Eneco dit verlies heeft kunnen verwerken is niet verder onderzocht in het kader van dit onderzoek.

3.3 Knelpunten bij de aansturing van Eneco

De gemeente Den Haag (2005: 1) typeert haar rol als toezichthouder op een verbonden partij als een beperkte en indirecte, en geeft hiermee mijn inziens in de kern de beperkingen weer van een gemeente als aandeelhouder van een verbonden partij. Volgens een respondent lijkt op het eerste gezicht het sturingsinstrumentarium ten aanzien van Eneco te voldoen, maar blijkt in de praktijk de gemeentelijke invloed binnen de onderneming moeilijk te formaliseren. Dit komt allereerst door de plaats van de aandeelhouder in het besluitvormingsproces, immers de aandeelhouder is doorgaans bevoegd om genomen bestuursbesluiten goed te keuren of vast te stellen. Dit betekent dat de aandeelhouder een uitgewerkt voorstel kan accepteren, volledig afwijzen, of op onderdelen kan wijzigen. Echte mogelijkheden tot inhoudelijke beïnvloeding in de totstandkoming van deze bestuursbesluiten zijn er in dergelijke situaties dus niet. Tweede reden voor het niet volledig voldoen van het sturingsinstrumentarium wordt veroorzaakt door de relatieve zwaarte van het ontslaginstrument. Op het moment dat het bestuur van een verbonden partij een besluit neemt tegen de zin van de aandeelhouder en de aandeelhouder geen zeggenschap in een dergelijke kwestie heeft, dan is de enige mogelijkheid van de aandeelhouder om het vertrouwen op te zeggen in de Raad van Bestuur (of in sommige gevallen in de Raad van Commissarissen). Omdat het opzeggen van het vertrouwen in het bestuur of in de Raad van Commissarissen een zwaar middel is, wordt deze in de praktijk niet vaak gebruikt. Dit geeft een Raad van Bestuur of een Raad van Commissarissen een zekere vrijheid om op onderdelen af te wijken van de koers van de aandeelhouders. Volgens de desbetreffende respondent kan deze moeilijk te formaliseren invloed en de relatieve zwaarte van het ontslaginstrument worden gezien als een knelpunt bij de aansturing van verbonden partijen.

Net als het geval is bij de gemeente Rotterdam, wordt het niet bezitten van de overwegende invloed op de vennootschap gezien als een knelpunt in de aansturing van Eneco. Als gevolg van het bestaan van meerdere aandeelhouders naast elkaar in de AVA van Eneco, is afstemming nodig over in te nemen standpunten, omdat geen enkele aandeelhouder zelfstandig een meerderheid in de AVA heeft. Volgens een respondent blijkt een goede afstemming tussen de 63 verschillende aandeelhouders in de praktijk niet mogelijk.

4 Gemeente Utrecht

4.1 Gemeentelijk beleid Utrecht

4.1.1 Algemeen

Ook de gemeente Utrecht heeft in het recente verleden niet kunnen voorkomen dat zich problemen voordeden met een verbonden partij. Zo concludeerde de Rekenkamer Utrecht naar aanleiding van onderzoek naar structurele financiële tekorten bij UW Holding BV dat het toezicht van de gemeente Utrecht op UW in de periode 2001-2005 tekort schoot. De gemeente heeft door dit tekort schietende toezicht financiële en bestuurlijke risico's te laat opgemerkt en aangepakt (Gemeente Utrecht, 2008: 1). Naar aanleiding van de behandeling van het rekenkamerrapport is in de gemeenteraad van Utrecht een motie aangenomen om de gemeentelijke uitgangspunten op het gebied van verbonden partijen in een beleidsdocument te vatten. Aanvullende redenen voor de gemeente om tot een beleidsdocument te komen waren de geconstateerde verschuiving van een uitvoerende overheid naar een meer regisserende overheid, met gevolgen voor de traditionele directierol vandien, en de verplichting om eens in de vier jaar een nota verbonden partijen vast te stellen op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (Gemeente Utrecht, 2009A: 8-9). Het desbetreffende beleidsdocument is begin 2009 aangeboden aan de gemeenteraad onder de naam "Nota Verbonden Partijen." Kern van de nota vormen de beleidsuitgangspunten met betrekking tot gemeentelijke deelnemingen in zijn algemeenheid, beleidsuitgangspunten met betrekking tot gemeentelijke vertegenwoordigingen en tot slot een aantal uitgangspunten over de gewenste sturing na verzelfstandiging. Het vervolg van de nota gebruikt de gemeente Utrecht om de verschillende uitgangspunten nader toe te lichten. Naast aandacht voor de wijze waarop een verbonden partij zou moeten worden aangestuurd, neemt de gemeente Utrecht ook, net als de gemeenten die in de vorige casebeschrijvingen aan de orde zijn gekomen een standpunt in over de wenselijkheid van het gebruik van verbonden partijen voor het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. Ook de gemeente Utrecht stelt zich op het standpunt dat alleen tot de oprichting van een verbonden partij kan worden besloten "indien expliciet is bepaald waarom dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het benoemde daarmee te dienen openbaar belang" (Gemeente Utrecht, 2009A: 13).

In het vervolg van deze casebeschrijving zal ik op hoofdlijnen ingaan op de belangrijkste uitgangspunten van de gemeente Utrecht in relatie tot de aansturing van verbonden partijen. Daarna zal ik ingaan op eventuele uitgangspunten met betrekking tot de organisatie van de aansturing. Ter completering van de casebeschrijving zal de praktijk van de aansturing worden beschouwd aan de hand van de cases van de kapitaalvennootschap Vitens NV en de stichting Muziekpaleis Utrecht.

4.1.2 Gemeentelijk beleid inzake sturingsinstrumentarium

Net als in de beleidskaders van Amsterdam en Rotterdam staat het beleidskader van de gemeente Utrecht voor een groot gedeelte in het teken van de aansturing van kapitaalvennootschappen. Ook in Utrecht staat actief aandeelhouderschap centraal (Gemeente Utrecht, 2009A: 15). In vergelijking met Rotterdam, dat als uitgangspunt heeft om aandeelhoudersbevoegdheden te maximaliseren (Gemeente Rotterdam, 2007A: 6), heeft de gemeente Utrecht de lijn gekozen om, als het risicoprofiel dit toelaat, gebruik te maken van het voorgeschreven wettelijk instrumentarium ter aansturing van verbonden partijen. Volgens de gemeente Utrecht gaat het in dit geval om het volgende basisinstrumentarium (Gemeente Utrecht, 2009A: 14):

- Vaststellen statutenwijziging;
- Benoemen en ontslaan van leden van de Raad van Commissarissen;
- Benoemen en ontslaan van een bestuurder;
- Bevoegdheid tot goedkeuring van de jaarrekening;
- Decharge bestuur en RvC;
- Vaststellen van dividend;

- Bevoegdheid tot het goedkeuren van grote investeringen;
- Inroepen van nietigheid van besluiten;
- Bevoegdheid tot laten instellen van onderzoek naar beleid van of gang van zaken binnen de vennootschap.

Mocht er sprake zijn van een verhoogd risicoprofiel, dan wenst de gemeente Utrecht onder andere de volgende bijvoegdheden vast te leggen voor de AVA (Gemeente Utrecht, 2009A: 15):

- Dat het bestuur van de vennootschap zich heeft te gedragen naar de aanwijzingen van de AVA, voor zover de aanwijzingen betrekking hebben op de algemene lijnen van het te volgen financiële, sociale, economische of personeelsbeleid (aanwijzingsbevoegdheid);
- Bevoegdheid tot het geven van concrete instructies aan het bestuur (instructierecht);
- Bevoegdheid tot het goedkeuren van veranderingen in de strategie van de onderneming;
- Bevoegdheid tot het goedkeuren van het businessplan (of bedrijfsplan) op hoofdlijnen;
- Bevoegdheid tot het goedkeuren van investeringen die afwijken van de in het businessplan voorgestelde investeringen;
- Bevoegdheid tot het goedkeuren van het aangaan van een nieuwe deelneming door de verbonden partij.

Als onderzoeker valt op bij dit overzicht van onderwerpen waar de gemeente Utrecht invloed op wil uitoefenen, dat de gemeente Utrecht geen invloed wenst op het bezoldigingsbeleid van vennootschappen of de individuele bezoldiging van bestuurders. Ook in het overige gedeelte van de Nota Verbonden Partijen staat niets geschreven over het bezoldigingsbeleid van vennootschappen die verbonden zijn aan de gemeente Utrecht. Nader onderzoek in het raadsinformatiesysteem van de gemeente leert ook dat er geen door de gemeenteraad vastgesteld kader bestaat voor de gemeentelijke wensen op het gebied van bezoldigingsbeleid binnen verbonden partijen.

Op het gebied van toezicht heeft de gemeente Utrecht vastgelegd in de Nota Verbonden Partijen dat geen participatie kan plaatsvinden voordat een toezichtsarrangement is vastgesteld door het college van B en W. In een dergelijk toezichtsarrangement is vastgelegd op welke wijze de aansturing en het beheer van een verbonden partij vorm zal krijgen. Volgens de gemeente Utrecht (2009A: 15) moeten in het toezichtsarrangement in ieder geval duidelijk meetbare doelstellingen en taakomschrijvingen worden vastgelegd. Verder dient er aandacht te zijn voor de verschillende risico's die worden gelopen bij het aangaan van een verbonden partij en dient een sturingsvisie, oftewel een geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuursorganen, te zijn geregeld. Aanvullende onderdelen van het toezichtsarrangement zijn de borging van de democratische controle, de verantwoordingswijze van de verbonden partij en de wijze waarop een verbonden partij wordt geëvalueerd. Wanneer op basis van de statuten geen instructies of aanwijzingen kunnen worden gegeven aan het bestuur van een verbonden partij, dan wil de gemeente Utrecht dit, indien nodig, regelen door middel van een contract tussen de gemeente en de verbonden partij.

Het beleid van de gemeente Utrecht is zo dat in principe geen bestuurders, raadsleden, of ambtenaren worden benoemd in een bestuursfunctie bij een verbonden partij, om zo de schijn van tegenstrijdige belangen en loyaliteitsconflicten te voorkomen. De gemeente Utrecht wenst graag gebruik te maken van "gekwalficeerde buitenstaanders" voor de vervulling van bestuursfuncties bij verbonden partijen (Gemeente Utrecht, 2009A: 17).

In de Nota Verbonden Partijen besteedt de gemeente Utrecht kort aandacht aan de sturing van stichtingen. Omdat de stichting als rechtsvorm geen eigenaren of aandeelhouders kent, wil de gemeente Utrecht om invloed uit te kunnen oefenen in ieder geval in de statuten van een verbonden stichting een benoemings- en ontslagrecht hebben opgenomen, zodat de gemeente bestuurders van de verbonden stichting kan benoemen en ontslaan (Gemeente Utrecht, 2009A: 36).

4.1.3 Gemeentelijk beleid inzake organisatie

In vergelijking met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, is de informatie over de wijze waarop de gemeente Utrecht de aansturing van verbonden partijen wenst te organiseren beperkt. In de Nota Verbonden Partijen is opgenomen dat de directeur die verantwoordelijk is voor het beheer van de verbonden partij zorg draagt voor “verheldering, voorbereiding en het volgen van de invulling van de diverse rollen van de gemeente, respectievelijk de vertegenwoordigers in bestuurlijke gremia, het college en de verantwoordelijk portefeuillehouder” (Gemeente Utrecht, 2009A: 18). Op basis van deze stelling zou het verschijnsel van belangenverstrengeling c.q. het verschijnsel van rolconflict zich voor kunnen doen, omdat alle verantwoordelijkheden in relatie tot een verbonden partij, zowel de publieke als ook de aandeelhoudersverantwoordelijkheden, de verantwoordelijkheid zijn van één directeur. Naar mijn mening is het zorgelijker dat de gemeente Utrecht pas met het opstellen van de nota Verbonden Partijen eenduidig is gaan vastleggen welke portefeuillehouder en welke dienst verantwoordelijk zijn voor de verbonden partij. Eenduidig beleid voor het onderbrengen van bepaalde rollen binnen het ambtelijk apparaat en het college van B en W ontbreekt in de nota, buiten het beleid dat een gemeentelijk directeur verantwoordelijk wordt gemaakt voor alle rollen in relatie tot een verbonden partij. In onderstaande casebeschrijvingen zal worden bezien hoe de aansturing van verbonden partijen in de praktijk uitwerkt en op welke plekken de aansturing van deze partijen is georganiseerd.

4.2 Case: Utrecht en Vitens NV

4.2.1 Inleiding

Vitens NV is het grootste drinkwaterbedrijf van Nederland geworden na in 2006 gefuseerd te zijn met drinkwaterbedrijven Hydron Flevoland en Hydron Midden-Nederland. Vitens is in 2002 zelf ontstaan uit een fusie tussen de drinkwaterbedrijven Nuon Water, Waterbedrijf Gelderland en Waterleiding Maatschappij Overijssel. Vitens is niet alleen bezig met de productie van drinkwater, maar is via verschillende dochterbedrijven ook actief op het gebied van de productie en levering van industriewater, laboratoriumdiensten op het gebied van water en adviezen op het gebied van watermanagement. Met deze activiteiten behaalde Vitens over het jaar 2008 een jaaromzet van €450,3 miljoen. Het nettoresultaat van de NV bedroeg € 28,6 miljoen na aftrek van de belastingen. Dit resultaat werd behaald ondanks een van de laagste tarieven van Nederland en een gegroeide investeringportefeuille. Om beter kennis te maken met Vitens en relatie tussen de gemeente Utrecht en het bedrijf, zal ik hieronder eerst de achtergronden schetsen van een zelfstandig Vitens NV. Daarna ga ik verder in op de kernthema's van dit onderzoek in relatie tot de aansturing van Vitens NV door de gemeente Utrecht.

4.2.2 Achtergronden Vitens

De betrokkenheid van de gemeente Utrecht bij Vitens NV is ontstaan door de fusie van Vitens met Hydron Midden-Nederland NV, waarin de gemeente Utrecht aandelen bezat. Een belangrijke reden voor de gemeente Utrecht, als aandeelhouder van Hydron, om in te stemmen met de fusie was het feit dat de relatieve overwaarde van Hydron bij de fusie zou worden uitgekeerd aan de aandeelhouders (Gemeente Utrecht, 2006). Daarnaast werd tijdens de onderhandelingen bedongen dat vanaf 2010 een jaarlijks dividend zou worden uitgekeerd aan de aandeelhouder. Argumenten voor Hydron om te fuseren met Vitens waren onder andere dat de fusie mogelijkheden zou bieden voor kostendeling met als resultaat schaalvoordelen en als gevolg daarvan een robuustere drinkwatervoorziening (gezamenlijk bronnenbeleid en leveringszekerheid) en mogelijkheden voor behoud van kennis en expertise (Gemeente Utrecht, 2006: 1). De burger zou als gevolg van schaalvoordelen kunnen genieten van lagere tarieven. De synergie-opbrengst werd voor aanvang van de fusie geraamd op zo'n €15 miljoen, die ten goede zou komen aan de verlaging van het drinkwatertarief (Gemeente Utrecht, 2006: 2).

De gemeente Utrecht bezit 3,8% van de aandelen van Vitens en is hiermee één van de belangrijkste aandeelhouders. De aandeelhouders van Vitens zijn overigens allemaal overheden. Vanuit het aandelenbelang vloeit voort dat de gemeente Utrecht stemrecht heeft in de AVA van Vitens. Met dit financiële belang en daaruit voortvloeiende bestuurlijke belang wenst de gemeente Utrecht de kwaliteit, levering en kostprijs van het drinkwater in de gemeente Utrecht te bewaken. Een hoge kwaliteit, een continue levering en een lage kostprijs van het drinkwater in Utrecht betreft het publiek belang dat de gemeente Utrecht probeert te behartigen vanuit haar rol van aandeelhouder.

4.2.3 Relaties tussen gemeente Utrecht en Vitens

Naast de aandeelhoudersrelatie tussen de gemeente Utrecht en Vitens, onderhouden de gemeente Utrecht en Vitens ook relaties op het gebied van de bluswatervoorziening, de verleggingsregeling voor leidingen, en op het gebied van een vergoeding die de gemeente Utrecht krijgt van Vitens voor het hebben van leidingen in de Utrechtse bodem. Over het algemeen zijn verleggingsregelingen en vergoedingen voor het bezitten van leidingen in de grond belangrijke onderwerpen voor NUTS-bedrijven, omdat hier grote financiële belangen mee gemoeid zijn. In een van de volgende paragrafen zal worden gezien op welke wijze deze verschillende belangen zijn georganiseerd in relatie tot Vitens, maar nu zal eerst de aansturing van Vitens door de gemeente Utrecht als aandeelhouder verder worden belicht.

4.2.4 Gemeentelijke aansturing van Vitens

Net als in de vorige casebeschrijvingen is de aansturing van Vitens gezien vanuit de thema's statuten, zeggenschap, toezicht en beloning. Het is hierbij belangrijk goed voor ogen te houden dat Vitens een structuurvennootschap is. Dat heeft gevolgen voor de positie van de aandeelhouders. Daarnaast is een belangrijk gegeven dat het relatieve belang van de gemeente Utrecht in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders met 3,8% zeer beperkt is. Ook dit heeft zijn uitwerking op de relatieve invloed die de gemeente Utrecht als aandeelhouder uit kan oefenen.

4.2.4.1 Statuten

Net als in veel van de onderzochte statuten van publieke ondernemingen in het kader van dit onderzoek, zijn de statutaire doelen van de onderneming ruim geformuleerd. Hiermee wordt de stelling bevestigd dat de statutaire doelen bedoeld zijn om op hoofdlijnen richting te geven aan de activiteiten van de onderneming. De exacte statutaire doelomschrijving van Vitens is opgenomen in onderstaande tabel. Kern van de doelomschrijving is dat Vitens via verschillende middelen moet zorgdragen voor de publieke watervoorziening.

Artikel 3. Doel.

3.1 De vennootschap heeft ten doel de uitoefening van een publiek (drink)waterbedrijf, daaronder begrepen de winning, productie, transport, verkoop en distributie van water, alsmede het verrichten van alles wat met de publieke watervoorziening verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.

3.2 De vennootschap heeft voorts ten doel het deelnemen in, het voeren van bestuur over en het financieren van andere ondernemingen en vennootschappen, mits dit in enigerlei betrekking staat tot hetgeen is omschreven in artikel 3.1.

3.3 De vennootschap is bevoegd tot alle handelingen die bevorderlijk kunnen zijn voor de verwezenlijking van haar doel, waaronder begrepen het stellen van zekerheid voor schulden van ondernemingen en vennootschappen waarmee de vennootschap organisatorisch in een groep is verbonden.

4.2.4.2 Zeggenschap

De afgelopen jaren hebben de aandeelhouders van de voorlopers van Vitens, uit het oogpunt van schaalvergroting en daarmee samenhangende schaalvoordelen, besloten om de verschillende kleinere waterbedrijven te laten fuseren (Gemeente Utrecht, 2006). Daar waar de gemeente Utrecht eerst een groter relatief aandelenbelang had in Hydron Midden-Nederland, verwaterde dit aandelenbelang verder op het moment dat besloten werd om Vitens, Hydron Midden-Nederland en Hydron Flevoland te fuseren. Op dit moment is het aandelenbelang van de gemeente Utrecht ten opzichte van het totaal aan aandelen 3,8%. Omdat de gemeente Utrecht hierdoor dus geen meerderheid heeft in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, kan zij geen overwegende invloed uitoefenen middels haar aandeelhoudersrechten. De schaalvergroting van het bedrijf heeft niet alleen geleid tot een verwatering van het aandelenpakket van de gemeente Utrecht, maar ook tot een situatie in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders waar naast de gemeente Utrecht nog 102 andere partijen zijn vertegenwoordigd. De knelpunten die in dit kader worden ervaren komen aan de onder in de paragraaf “knelpunten in de aansturing van Vitens,” verderop in deze casebeschrijving.

De belangrijkste ontwikkeling in het afgelopen jaar op het gebied van de aansturing van Vitens, is de vorming van een zogenaamde aandeelhouderscommissie. Uit het gehouden interview in het kader van de dataverzameling voor dit onderzoek, is gebleken dat, in samenwerking met een aantal andere gemeenten en provincies, ongeveer 35% van het geplaatste kapitaal zich heeft georganiseerd door middel van de aandeelhouderscommissie. Belangrijkste verschil met de vorming van een aandeelhouderscommissie door de gemeente Den Haag inzake de aansturing van Eneco, is dat de aandeelhouderscommissie Eneco wel een meerderheidsbelang heeft in de AVA, terwijl in het geval van Vitens de aandeelhouderscommissie ‘slechts’ 35% van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigt. Over de functie van de aandeelhouderscommissie inzake de aansturing van Vitens kom ik later terug bij de beschouwing van het toezicht van de gemeente op Vitens.

Belangrijk kenmerk van de naamloze vennootschap Vitens is dat het, net als Eneco, een structuurvennootschap betreft. In dit geval wordt het bijbehorende structuurregime gehanteerd, terwijl bij bijvoorbeeld GVB, dat volgens de criteria in de wet ook een structuurvennootschap is, ervoor is gekozen om een verzwakt structuurregime te gebruiken. Voor de formele zeggenschap van de AVA in Vitens betekent het dat deze beperkter is dan bij bijvoorbeeld een GVB. Zoals in hoofdstuk 2 werd aangegeven wordt dit veroorzaakt door het verplichte bestaan van een Raad van Commissarissen, met relatief veel zeggenschap binnen de onderneming. Wat er aan formele zeggenschap overblijft voor de aandeelhouders betreft met name de wettelijk verplichte bevoegdheden van AVA, zoals het vaststellen van de jaarrekening en het jaarverslag, het benoemen van commissarissen, het goedkeuren van voor de vennootschap belangrijke bestuursbeslissingen en het vaststellen van statutenwijzigingen. In de statuten van Vitens is één belangrijke aanvulling te vinden op de zeggenschap die behoort bij het structuurregime. Ter borging van het publiek belang zijn namelijk in de statuten bepalingen opgenomen die de Raad van Bestuur verplichten om wijzigingen in tarieven en het tariefbeleid voor het aansluiten op en het leveren van de drinkwatervoorziening ter goedkeuring voor te leggen aan de publieke aandeelhouders. Op deze wijze kunnen provincies en gemeenten vanuit hun rol als aandeelhouder consumenten beschermen tegen excessieve tariefwijzigingen met betrekking tot drinkwater.³³ Uit een interview is gebleken dat bescherming van de consument een belangrijk motief is voor de gemeente Utrecht.

4.2.4.3 Toezicht

In de vorige paragraaf werd al even op het belang van de Raad van Commissarissen in een structuurvennootschap gewezen. Deze is, net als in de andere cases waarbij er sprake is van een Raad van Commissarissen, op basis van de statuten belast met het toezicht op het beleid van de

³³ Ter bescherming van de consument wordt er op Rijksniveau onderzoek verricht naar de wenselijkheid van opname van winstregulering in de Drinkwaterwet. Uitgangspunt is dat de tarieven van drinkwaterbedrijven in principe kostendekkend moeten zijn en de consument dus niet teveel betaalt voor afname van drinkwater.

Raad van Bestuur en de dagelijkse gang van zaken binnen de onderneming. Naast de toezichthoudende taak dient de Raad van Commissarissen ook ter advisering van de Raad van Bestuur (Vitens, 2007). Vanuit het perspectief van de structuurvennootschap is de Raad van Commissarissen het belangrijkste toezichtsarrangement, met als voornaamste belang het borgen van de belangen van de onderneming. Omdat er sprake is van een structuurregime dient de Raad van Bestuur onder andere besluiten over het ondernemingsplan, investeringen, het nemen van een deelneming, het afstoten van duurzame activiteiten, aanmerkelijke vermindering van het aantal arbeidsplaatsen, het ingrijpend wijzigen van arbeidsomstandigheden van een groot aantal medewerkers en het aanvragen van surseance of faillissement. Met betrekking tot wijzigingen in het tariefbeleid of tarieven in het kader van de drinkwatervoorziening dient, naast de AVA, ook de RvC haar goedkeuring te geven (Vitens, 2007). Naar mijn mening is dit goed verklaarbaar vanuit enerzijds het publieke belang van de aandeelhouders om de tarieven zo laag mogelijk te houden en anderzijds het belang van de onderneming om niet onder de kostprijs te gaan werken en op deze wijze de continuïteit van de onderneming in gevaar te brengen.

Vanuit gemeentelijk perspectief is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders het belangrijkste toezichtsarrangement, mede gelet op de verantwoording die het college van B en W dient af te leggen aan de gemeenteraad inzake haar handelen als aandeelhouder en de beperkte mogelijkheden om op andere wijzen met name financiële risico's voor de gemeente af te dekken. Naast het toezicht middels de jaarlijkse AVA, participeert de gemeente Utrecht in een aandeelhouderscommissie. Uit een interview blijkt dat de aandeelhouderscommissie dient als adviseur en sparringpartner van de Raad van Bestuur. De rol van adviseur vult de commissie met name in op onderwerpen als benoemingen, tarieven, investeringen en dividenduitkeringen. Dit terwijl de AVA bijvoorbeeld geen bevoegdheden heeft op het gebied van investeringen.³⁴ Naar mijn mening lijkt het er dus sterk op dat door middel van een aandeelhouderscommissie wordt getracht om meer invloed uit te oefenen op de Raad van Bestuur, dan wanneer de gemeente Utrecht ieder jaar enkel haar bijdrage zou doen in de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering. De desbetreffende aandeelhouderscommissie is overigens niet gebaseerd op een aandeelhoudersovereenkomst. Geïnterviewde heeft aangegeven dat de gemeente Utrecht zich onder een huidig college van B en W niet wil committeren aan een aandeelhoudersovereenkomst en de inhoud daarvan, en vervolgens in een volgend college van B en W moet worden geconstateerd dat er geen steun meer bestaat voor de gemaakte afspraken tijdens de vorige collegeperiode. Hoewel dit door de respondent niet is aangeduid als een knelpunt bij de aansturing van verbonden partijen, is de invloed van het politieke bestel mijn inziens duidelijk een verschijnsel dat de aansturing van een verbonden partij kan bemoeilijken vanwege het gebrek aan continuïteit in de aansturing. [dit moet ik opnemen als een knelpunt naar inzicht van de auteur, een categorie knelpunten die beargumenteerd kan worden genoemd bij de onderzoeksresultaten. Eventueel kunnen deze door de auteur geïdentificeerde knelpunten ook worden benoemd bij operationalisatie als zijnde bijvangst]

Als toezichthouder probeert de aandeelhoudersvergadering van Vitens ook informeel invloed uit te oefenen. Een mooi voorbeeld van deze informele invloed die uit een interview naar voren kwam, is een informele bespreking met de voorzitter van de Raad van Commissarissen, waarin is besproken om de volgorde van agendaonderwerpen voor de AVA om te draaien. Door deze wijziging hebben de aandeelhouders meer mogelijkheden tot beïnvloeding gekregen naar mening van een respondent.

4.2.4.4 Beloning

Naast 'toezicht' wordt in de theorievorming over de principaal-agent relatie 'beloning' gezien als een tweede belangrijke manier om belangen van een principaal en agent te verenigen. Volgens een respondent wordt het bezoldigingsbeleid van een onderneming niet nadrukkelijk gebruikt om een Raad van Bestuur te motiveren. Dit vanwege de politieke druk van de gemeenteraad om

³⁴ Tenzij deze investeringen van dusdanige omvang zijn, dat deze kunnen worden geschaard in de categorie belangrijke bestuursbesluiten.

maatschappelijk aanvaardbare beloningen te hanteren. Volgens de desbetreffende respondent is dit een belangrijk verschil tussen gemeenten en provincies in hun omgang met verbonden partijen. Gemeenten denken meer vanuit “politieke rationaliteit” terwijl provincies meer denken vanuit “de rationaliteit van de markt.” Met de rationaliteit van de markt bedoelt de respondent dat provincies begrijpen dat voor het aantrekken van een goede bestuurder er een aantrekkelijke beloning tegenover dient te staan. Het is in zo’n geval goed mogelijk dat een beloning moet worden betaald die hoger is dan de beloning van een wethouder of minister. Als mogelijke verklaring voor het verschil in houding ten opzichte van het beloningsbeleid geeft de respondent aan dat de provinciale politiek zich, uitzonderingen daargelaten, minder intensief bemoeit met verbonden partijen.

4.2.4.5 Sturen op hoofdlijnen

De gemeente Utrecht stuurt als aandeelhouder Vitens op hoofdlijnen aan. Volgens een respondent heeft de gemeente Utrecht namelijk geen bemoeienis met de bedrijfsvoering van Vitens. Als onderzoeker moet ik deze conclusie van de respondent op één onderdeel worden genuanceerd. Op basis van de statuten van Vitens moeten de aandeelhouders namelijk de jaarlijkse drinkwatertarieven vaststellen. Het vaststellen van te hanteren tarieven is normaliter bij uitstek een onderwerp dat behoort tot de bedrijfsvoering van een onderneming. Volgens de respondent komt deze bevoegdheid van de aandeelhouders voort uit de wens tot bescherming van de consument tegen onevenredige tariefstijgingen. Omdat alle aandeelhouders publieke partijen zijn stuit deze bepaling in de statuten ook niet op bezwaren van andere aandeelhouders.

4.2.5 Gemeentelijke organisatie en rollen

Het bijzondere geval wil dat de respondent, die in het kader van de dataverzameling is gesproken, door zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van de aandeelhoudersrol ten opzichte van Vitens hij ook verantwoordelijk wordt gemaakt voor de behartiging van andere onderwerpen tussen de gemeente Utrecht en Vitens. Het betreft in dit geval onder andere de verleggingsregeling en de privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente Utrecht en Vitens waarin is geregeld dat Vitens betaalt voor het gebruik van de Utrechts bodem. In geval zaken dreigen te escaleren tussen de gemeente en Vitens dient de respondent, als hoofd Juridische Zaken van de Bestuurs- en Concerndienst als escalatieplatform. De respondent heeft aangegeven de betrokkenheid bij de verschillende rollen niet ideaal te vinden, vanwege de verschillende ‘petten’. De respondent acht het echter niet in die mate belemmerend dat het bestaan van dubbele petten leidt tot een knelpunt in de aansturing van Vitens.

Tijdens het interview heeft de respondent aangegeven dat de behartiging van de aandeelhoudersrol idealiter bij de afdeling Financien zou behoren te liggen, vanwege de sterk financiële component van de aansturing van Vitens. Een jaarrekening of jaarbegroting zijn bijvoorbeeld bij uitstek documenten waarin de financiële gegevens centraal staan. De betrokkenheid van het Hoofd Juridische zaken is voortgekomen uit de bemoeienis van het vorige hoofd Juridische Zaken bij de voorganger van Vitens NV, Hydron Midden-Nederland NV, en is dus historisch zo gegroeid. De reden dat de afdeling Financien van de Bestuurs- en Concerndienst zich op dit moment niet bemoeit met de aansturing van Vitens is dat zij hiervoor geen budget heeft.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor Vitens is belegd bij de wethouders Financien en Verkeer, Milieu, Publieksdienstverlening en Communicatie, en Burgerzaken. Het is mogelijk dat de wethoudersportefeuilles op het moment van verschijnen van dit onderzoek herschikt zijn. Belangrijkste conclusie op basis van de constatering dat er twee wethouders verantwoordelijk zijn voor de aansturing van Vitens is dat er door de gemeente Utrecht onderscheid wordt gemaakt tussen een wethouder die zich richt op de financiële belangen van de gemeente en een wethouder die zich richt op de publieke belangen die zijn verbonden aan het aandeelhouderschap in de onderneming. Er is in dit verband dus sprake van een gespreide interface op bestuurlijk niveau.

4.3 Case: Utrecht & Stichting Muziekpaleis

4.3.1 Inleiding

Op 18 februari 2010 is de eerste paal geslagen voor de bouw van het Muziekpaleis Utrecht, waar de gelijknamige stichting Muziekpaleis Utrecht vanaf 2013 haar onderkomen moet vinden. De bouw van het Muziekpaleis vormt een belangrijk onderdeel van de Utrechtse gebiedsontwikkeling die het historische centrum van Utrecht moet verbinden met de nieuwe OV-terminal en aangrenzend winkelcentrum Hoog Catharijne. Vanwege de directe relatie tussen de bouw van het nieuwe Muziekpaleis en de gehele gebiedsontwikkeling Stationsgebied, met een grote verscheidenheid aan verschillende betrokkenen, is er sprake van een complexe ontwikkeling. Binnen deze complexe gebiedsontwikkeling is de vorming van de stichting Muziekpaleis ook te betitelen als een complex project vanwege het samengaan van drie verschillende culturele organisaties met verschillende belangen, posities en achtergronden. In onderstaande paragrafen wordt verder ingegaan op de achtergronden van de stichting in oprichting en de gebruikelijke onderwerpen op het gebied van de sturing van een verbonden partij.

4.3.2 Achtergronden stichting Muziekpaleis Utrecht

Volgens een respondent was de aanvankelijke inzet van de gemeente Utrecht om de drie genoemde organisaties duurzaam te laten samenwerken bij de huur van het Muziekpaleis. Dan was een fusie van de organisaties niet nodig geweest. Om te bezien of een duurzame samenwerking mogelijk zou zijn kregen de organisaties de opdracht om in gezamenlijkheid een sluitend exploitatieplan op te stellen voor het nieuwe Muziekpaleis (Interview dhr. Beens, 2009). Omdat op basis van het opgestelde exploitatieplan niet goed duidelijk werd of de plannen met betrekking tot het Muziekpaleis rendabel zouden blijken te zijn, veranderde de inzet van de gemeente. In plaats van een duurzame samenwerking tussen de drie organisaties zag de gemeente Utrecht liever dat het Muziekpaleis zou worden verhuurd aan één goede huurder. Voor de betrokken organisaties had deze inzet tot gevolg dat zij zouden moeten toegroeien naar één organisatie, met één bedrijfsvoeringsmodel en één inhoudelijk programma.

Als rechtsvorm voor de stichting, voortkomend uit de stichtingen Tivoli en Jazz Utrecht en de dienst Muziekcentrum Vredenburg, werd gekozen voor een stichtingsvorm. Belangrijkste reden hiervoor was dat het niet de bedoeling zou zijn voor de te vormen stichting om winst te gaan maken (Interview dhr. Beens, 2009). Hoewel de voorbereidingen voor de oprichting van de stichting met de nodige mediapublicaties over onenigheden gepaard gingen, is op 9 september 2008 de stichting Muziekpaleis Utrecht toch opgericht (Gemeente Utrecht, 2007: 3; 2009B: 5). Vervolgens kon de stichting invulling gaan geven aan de in de statuten toebedachte taken. Allereerst zou de stichting zich moeten gaan bezighouden met de ontwikkeling van de beoogde nieuwe organisatie en de vormgeving van de exploitatie van het Muziekpaleis. Na de ontwikkelfase zou de stichting zich moeten toeleggen op de exploitatie van het nieuwe gebouw aan het Vredenburg in Utrecht (Stichting Muziekpaleis, 2008: 1). In het ondernemingsplan van de stichting, daterend uit 2007, is becijferd dat er in de exploitatiefase sprake is van een geschatte omzet van zo'n € 15 mln. en een geschatte winst van ongeveer € 3 mln. Dit resultaat kan worden bereikt met een geschatte personeelsomvang van 60 FTE (Stichting Muziekpaleis i.o., 2007: 17, 36). Over de wenselijke personeelsomvang in de voorafgaande ontwikkelfase zijn geen gegevens bekend.

Echter voordat de eerste paal kon worden geslagen voor het gelijknamige concertgebouw ontstond er weer onenigheid tussen de aan de stichting verbonden partijen de gemeente Utrecht en stichting Tivoli (Gemeente Utrecht, 2009C). De onenigheid tussen de gemeente Utrecht en Tivoli is ontstaan nadat beide partijen een verschil van inzicht kregen over de uitvoering van de in 2008 gesloten Samenwerkingsovereenkomst tussen de bij het Muziekpaleis betrokken partijen. Kern van dit verschil van inzicht is dat de gemeente Utrecht en andere betrokken partijen tot op heden vasthouden aan de gezamenlijke exploitatie van het Muziekpaleis door de gezamenlijke stichting met inbreng van de activiteiten van stichting Tivoli. De stichting Tivoli wenst alleen als zelfstandige partij samen te werken met de stichting Muziekpaleis in het Muziekpaleis. Op het moment van schrijven is er sprake van

mediationstraject, als gevolg van een bepaling in de samenwerkingsovereenkomst (Gemeente Utrecht, 2009C; 2009D). Als gevolg van de ontstane onenigheid is ook binnen de stichting Muziekpaleis een bestuurscrisis ontstaan doordat de bestuursleden die Tivoli vertegenwoordigen sinds september 2009 Tivoli niet meer vertegenwoordigen bij bestuursvergaderingen van de stichting Muziekpaleis (Gemeente Utrecht, 2009D).

4.3.3 Relaties tussen gemeente Utrecht en Muziekpaleis

De gemeente Utrecht heeft meerdere banden met de stichting Muziekpaleis Utrecht. De eerste relatie met de stichting Muziekpaleis is die van verhuurder. De gemeente Utrecht is eigenaar van het gebouw en wenst deze in de toekomst te verhuren aan de stichting Muziekpaleis. De tweede relatie tussen de gemeente en de stichting loopt via de dienst Muziekcentrum Vredenburg. Zoals al eerder beschreven brengt de gemeente Utrecht onderdelen van de dienst in bij de vorming van de stichting. Dit is volgens een respondent ook de reden dat de gemeente zeggenschap heeft bedongen in de statuten van de stichting. De derde mogelijke relatie in de toekomst is die van subsidieverstrekker aan de stichting. Het is denkbaar dat de gemeente Utrecht vanuit een breed cultuurbeleid de stichting zal vragen om een grote variëteit aan optredens te programmeren. Omdat een gedeelte hiervan minder geld zal genereren omdat deze optredens minder commercieel zijn, is het mogelijk dat de gemeente Utrecht hier subsidie tegenover stelt.

Het moge duidelijk zijn dat de verschillende belangen van de gemeente Utrecht nauw verbonden zijn aan elkaar. Als de stichting Muziekpaleis geen sluitende exploitatie kan realiseren betekent het dat het nieuwe Muziekpaleisgebouw geen huurder heeft en het project om het gebouw te bouwen niet sluitend te krijgen is. Dit zal vervolgens betekenen dat het nieuwe Muziekpaleis niet gebouwd zal worden en de gebiedsontwikkeling van het Utrechtse Stationsgebied aan kwaliteit inboet door het ontbreken van een potentiële publiekstrekker.

4.3.4 Gemeentelijke aansturing van stichting Muziekpaleis

In onderstaande zal worden gezien over welke sturingsinstrumenten de gemeente Utrecht beschikt in het kader van haar positie als aangeslotene bij de stichting Muziekpaleis. Let wel, hierbij wordt dus niet gezien in hoeverre de rollen van verhuurder van het gebouw of subsidiegever mogelijkheden bieden tot het aansturen van de stichting.

4.3.4.1 Statuten

Naast een uitgebreide preambule in de statuten, waarin wordt beschreven waartoe de stichting is opgericht, zijn ook de doelstellingen van de stichting Muziekpaleis Utrecht duidelijk en richtinggevend. Het lijkt erop alsof de gemeente Utrecht door middel van de doelstellingen in de statuten probeert nog enige richting mee te geven aan de wijze waarop de stichting haar exploitatie moet inrichten. De inhoud van de doelstellingen zijn te lezen in onderstaand kader.

Doelstelling

- 2.1. De doelstelling van de stichting is in eerste instantie het voorbereiden, ontwikkelen en implementeren van de organisatie en exploitatie van een bedrijfsopzet voor een uitgaanscentrum met meerdere biotopen op het gebied van de muziek en de muziekuitoefening in de breedste zin des woords, en die samen één geheel vormen (het Muziekpaleis), en vervolgens, na het gereedkomen van het Muziekpaleisgebouw aan het Vredenburg te Utrecht, het op die grondslag exploiteren en in stand houden daarvan.
- 2.2. De stichting tracht dit doel te bereiken door onder meer:
 - het huren en vervolgens exploiteren van het Muziekpaleis dat aan het Vredenburg te Utrecht door de gemeente Utrecht voor dat doel wordt opgericht;
 - het ontwikkelen en optimaliseren van een integraal cultureel en commercieel

concept terzake van muziekprogrammering, faciliteiten, organisatie en strategisch beleid;

- het ontwikkelen, jaarlijks actualiseren en ten uitvoer brengen van kernactiviteiten op het gebied van ten minste de klassieke muziek, wereldmuziek, lichte muziek, popmuziek, jazz en geïmproviseerde muziek;
- het ontwikkelen, oprichten en in stand houden van een organisatie en/of rechtsperso(n)en die op een zakelijk verantwoorde en efficiënte wijze als zelfstandige private organisatie uitvoering kan geven aan de doelstelling van de Stichting;
- het ontwikkelen, jaarlijks actualiseren, en ten uitvoer brengen van een marktplan met daarin een exploitatiebegroting, waarmee de doelstelling van de Stichting zakelijk verantwoord realiseerbaar wordt;
- het ontwikkelen en in stand houden van bedrijfsactiviteiten ter ondersteuning van de kernactiviteiten, zoals horeca-activiteiten en commerciële verhuur al dan niet middels hiervoor op te richten rechtsperso(n)en;
- het onderhouden van contacten en sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met andere landelijke, regionale en stedelijke organisaties op het gebied van muziek en cultuur, zoals omroeporganisaties, muziekkorkesten, musea, festival- en manifestatieorganisatoren, muziekscholen en conservatoria.
- het ontwikkelen van een cultureel programma als onderdeel van de bouwputcommunicatie Stationsgebied.
- het verrichten van alle overige activiteiten en handelingen die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden dan wel daaraan bevorderlijk kunnen zijn.

2.3. De stichting beoogt niet het maken van winst.

4.3.4.2 Zeggenschap

De gemeente Utrecht heeft zeggenschap in de stichting Muziekpaleis op basis van de statuten. Deze zeggenschap heeft betrekking op de bevoegdheid om voor drie leden van het algemeen bestuur van de stichting een bindende voordracht te doen. Op basis van deze bindende voordracht benoemt het algemeen bestuur van de stichting haar bestuursleden. Daarnaast mag de gemeente Utrecht ook een bindende voordracht doen voor één lid van het dagelijks bestuur. Ook mag de gemeente Utrecht samen met stichting Tivoli in gezamenlijkheid een bindende voordracht doen voor de voorzitter van het algemeen bestuur, die tevens voorzitter is van het dagelijks bestuur. Indien beide partijen geen overeenstemming kunnen bereiken over de voordracht van een voorzitter, dan zal het Algemeen bestuur voorzien in een voorzitter van haar bestuur (Stichting Muziekpaleis, 2008: art. 6.1). Beperking bij het doen van een voordracht van bestuursleden of de voorzitter is dat de voorzitter geen functionele relatie (zoals bestuurder, adviseur of medewerker) mag hebben met de bij de stichting betrokken partijen. De overige bestuursleden dienen geen medewerker in dienstverband te zijn van de stichting. Voor de gemeente Utrecht geldt de bepaling alleen voor medewerkers van de Dienst Muziekcentrum Vredenburg. Door middel van een brief heeft het Utrechtse college van B en W de Utrechtse gemeenteraad laten weten dat bij de oprichting van de stichting drie bestuurders zijn voorgedragen door de gemeente Utrecht. Deze voorgedragen bestuurders betreffen onder andere een oud Eerste Kamerlid van het CDA, een voorzitter van de Raad van Bestuur van een groot adviesbureau en de financieel directeur van NS Poort.

Tijdens een interview met een betrokken ambtenaar is ter sprake gekomen dat de zeggenschap van de gemeente Utrecht beperkt is te noemen in verband met de stichting. Volgens de desbetreffende respondent is er door de gemeente Utrecht niet voor meer voorzieningen in de statuten gekozen omdat het feitelijk de bedoeling is dat de stichting volledig zelfstandig zal opereren in de toekomst. Daarnaast is het zo dat de sturing ter verwezenlijking van cultuurdoelstellingen van de gemeente

Utrecht goed is geborgd door de te sluiten subsidieovereenkomst tussen de gemeente en de stichting. Ook speelt mee dat de financiële risico's voor de gemeente beperkt zijn: de gemeente Utrecht is alleen voor het vermogen aansprakelijk dat zij heeft ingebracht bij het sluiten van de subsidieovereenkomst. Als onderzoeker ben ik van mening dat deze redenering niet geheel volledig is omdat bij een eventueel faillissement van de stichting de gemeente Utrecht als verhuurder (tijdelijk) met een gebouw zonder huurder blijft zitten. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat vanuit de Utrechtse maatschappij en politiek de vraag komt aan de gemeente Utrecht om een doorstart van de stichting mede te financieren. Dit betekent dat de gemeente Utrecht dus wel degelijk indirect bloot staat aan meerdere financiële risico's naast eventueel verlies van het subsidiegeld.

Overigens is in de statuten van de stichting nog wel een mijn inziens vrijblijvende bepaling opgenomen waarin wordt afgesproken dat de stichting Muziekpaleis in de ontwikkelfase op meerdere terreinen, zoals muziekprogrammering en personeelsbeleid, contact dient te onderhouden en samen dient te werken met initiërende organisaties.

4.3.4.3 Toezicht

Het professioneel toezicht op het dagelijks bestuur van de stichting is in de ontwikkelfase toebedacht aan het Algemeen Bestuur. Dit Algemeen bestuur houdt onder andere toezicht op het Dagelijks bestuur van de stichting. Dit Dagelijks bestuur stuurt vervolgens een directeur aan, die belast is met de dagelijkse leiding van de organisatie. Na afronding van de ontwikkelfase is het de bedoeling dat het besturingsmodel van de stichting transformeert naar een besturingsmodel, waarbij een Raad van Toezicht is belast met het toezicht op een Raad van Bestuur of directie. Uit een gehouden interview en de bestaande documenten is niet naar voren gekomen dat de gemeente Utrecht zelfstandig toezicht houdt op het functioneren van de stichting in de exploitatiefase. Wel blijkt uit de verschillende documenten dat de gemeente Utrecht in de ontwikkelingsfase van de stichting de spreekwoordelijke 'vinger aan de pols' houdt, vanwege het belang van een goede afwikkeling van de inbreng van de dienst Muziekcentrum Vredenburg (Gemeente Utrecht, 2009B; 2009C; 2009D).

4.3.4.4 Beloning

In de statuten van de stichting Muziekpaleis Utrecht is niets geregeld over de vaststelling van het algemene beloningsbeleid van de stichting of de individuele beloning van leden van het algemeen of dagelijks bestuur. Op basis van de statuten blijkt dat alleen de directeur een bezoldigde betrekking is. Hoewel de aanduiding anders doet vermoeden is de positie van dagelijks bestuurder namelijk geen volledige betrekking.

4.3.4.5 Sturen op hoofdlijnen

Volgens een respondent is gezien de huidige ontwikkelingsfase van de stichting Muziekpaleis Utrecht en de problemen tussen de verschillende partners, de gemeente Utrecht nauw betrokken bij de stichting. Hierdoor is er nog geen sprake van enige bedrijfsvoering van de stichting. Het is overigens zo dat op basis van de statuten de gemeente Utrecht als aangeslotene niet over sturingsmogelijkheden beschikt met betrekking tot de bedrijfsvoering van de stichting.

4.3.5 Gemeentelijke organisatie en rollen

Volgens een respondent zijn de ontwikkelingen rondom de stichting en het gebouw bestuurlijk verankerd door betrokkenheid van verschillende wethouders. Daarbij is zoveel als mogelijk het streven om functiescheiding toe te passen. Aanvankelijk was de wethouder Stationsgebied bestuurlijk verantwoordelijk voorafgaand aan de oprichting van de stichting. Met het besluit om de stichting op te richten zijn de verantwoordelijkheden weer conform de portefeuillevverdeling binnen het college van B en W. De ontwikkeling van het gebouw zit in de portefeuille van de wethouder Stationsgebied, de inhoudelijke ontwikkeling van de stichting zit in de portefeuille van de wethouder Cultuur, en de afbouw van de dienst Muziekcentrum Vredenburg zit in de portefeuille van de wethouder Personeel & Organisatie (Gemeente Utrecht, 2009A: 5). Onder voorzitterschap van de burgemeester overleggen deze wethouders met het bestuur van de stichting. Het secretariaat voor deze overleggen is ambtelijk

ondergebracht bij de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, omdat deze dienst de cultuurportefeuille behartigt.

Hoewel formeel gezien binnen het college van B en W de bestuurlijke verantwoordelijkheden sinds midden 2009 weer zijn verdeeld op basis van de gebruikelijke portefeuillevindeling binnen het college, was ten tijde van het gehouden interview in november 2009 deze verdeling nog niet doorgevoerd op ambtelijk niveau. Volgens een respondent vonden ten tijde van het interview nog voorbereidingen voor collegebesluiten over de benoeming van bestuurders en de verdere vormgeving van de stichting plaats door de Projectorganisatie Stationsgebied (POS). Door de tijdelijke behartiging van alle door de gemeente Utrecht in te nemen rollen door POS, is er tijdelijk sprake geweest van een geïntegreerde interface. Volgens een respondent zal bij afronding van de bouw en de start van de exploitatiefase van de stichting ook op ambtelijk niveau een herschikking van verantwoordelijkheden plaatsvinden.

4.4 Knelpunten bij de aansturing van Utrechtse verbonden partijen

Samen met Tilburg heeft Utrecht de meest recent verschenen nota Verbonden partijen. Mijn verwachting hierbij was dat in deze nota Verbonden Partijen dan ook de meest actuele inzichten zou moeten bevatten met betrekking tot beperkingen in de aansturing van verbonden partijen. De nota vermeldt echter de reeds bekende beperkingen. De gemeente Utrecht stelt dat mogelijke nadelen in de praktijk voornamelijk zijn gelegen in de combinatie van de afstand van een gemeente ten opzichte van een verbonden partij en een mogelijke dubbele rol van een gemeente. Volgens de gemeente Utrecht zijn als gevolg van de afstand de informatievoorziening en de beïnvloedingsmogelijkheden minder voor handen dan bij een gemeentelijke dienst. De dubbele rol heeft betrekking op enerzijds de gemeentelijke rol als klant/opdrachtgever van een verbonden partij en anderzijds de rol van eigenaar/bestuurder. De gemeente Utrecht erkent dat aan beide rollen andere belangen kunnen zijn verbonden (Gemeente Utrecht, 2009A: 23).

De stelling in de nota dat er sprake is van minder beïnvloedingsmogelijkheden, komt ook terug in de praktijk. Volgens een respondent zijn namelijk bij de afwikkeling van de fusie van Hydron Midden-Nederland en Vitens toezeggingen gedaan door een wethouder. Basis voor deze toezeggingen zijn een aantal afspraken die zijn gemaakt tussen de gemeente en Vitens. Deze afspraken zijn echter niet afdwingbaar en op het moment dat Vitens, wellicht onder druk van andere aandeelhouders, besluit om afspraken niet na te komen, dan heeft de gemeente geen sturingsinstrumenten voor handen om Vitens te dwingen deze afspraken na te komen. De gemeente Utrecht heeft namelijk een minderheidsbelang in Vitens, hetgeen betekent dat Utrecht geen overwegende invloed heeft op de koers van de vennootschap. Dit wordt nadrukkelijk als een knelpunt ervaren door een respondent, omdat de uit te oefenen invloed binnen de onderneming niet aansluit op de politieke risico's die het Utrechtse college van B en W loopt bij het niet kunnen nakomen van aan de Raad gedane toezeggingen.

Bij de gemeentelijke aansturing van de stichting Muziekpaleis zijn door een respondent geen knelpunten genoemd vanuit de aansturing als aangeslotene. De beperkte zeggenschap als aangeslotene past bij de beperkte sturingsbehoefte van de gemeente. De gemeente hanteert namelijk het uitgangspunt dat de stichting zelfstandig moet kunnen opereren. Om inhoudelijke culturele doelstellingen te kunnen verwezenlijken zet de gemeente Utrecht in op het gebruik van de positie van subsidiegever. In hoeverre er knelpunten naar voren komen uit de analyse op basis van indicatoren blijkt in hoofdstuk 6 van de hoofdtekst.

5 Gemeente Tilburg

5.1 Gemeentelijk beleid Tilburg

5.1.1 Algemeen

Naar aanleiding van het ontstaan van problemen bij de Tilburgsche Waterleiding-Maatschappij heeft de Tilburgse gemeenteraad in 2005 voor het eerst een visie op de aansturing van verbonden partijen vastgesteld. Kern van deze nota "Toezicht deelnemingen" is dat de gemeente Tilburg moet streven naar een zo groot mogelijke transparantie in het toezicht op gemeentelijke deelnemingen en dat verstrengeling van verschillende functies in relatie tot een deelneming moet worden vermeden (Gemeente Tilburg, 2005A). In 2009 heeft de gemeente Tilburg een Nota Verbonden Partijen door de gemeenteraad vast laten stellen. Reden om met een nieuwe nota te komen is dat de inhoud van de Nota Toezicht Deelnemingen zich te zeer beperkte tot het toezicht op deelnemingen (Gemeente Tilburg, 2009A: 2). Zoals in hoofdstuk 1 al naar voren kwam dekt de term 'verbonden partijen' een grotere lading aan organisatierechtelijke structuren dan alleen de deelneming. De Nota Toezicht Deelnemingen vormt overigens wel een belangrijke bouwsteen voor de nieuw verschenen Nota Verbonden Partijen. Daar waar de nieuwe Nota Verbonden Partijen niet ingaat op specifieke onderdelen van de Nota Toezicht Deelnemingen ben ik als onderzoeker ervan uitgegaan dat deze onderdelen onverminderd van toepassing zijn op de huidige situatie in Tilburg.

Voordat nader zal worden ingegaan op het gemeentelijk beleid met betrekking tot het sturingsinstrumentarium bij de aansturing van privaatrechtelijke verbonden partijen en de wijze van organiseren van de aansturing, is het van belang de opvatting van de gemeente Tilburg met betrekking tot het aangaan van verbonden partijen aan te geven. Evenals de andere onderzochte gemeenten voor dit onderzoek stelt ook Tilburg zich op het standpunt dat de gemeente niet overgaat tot oprichting van of deelname in een verbonden partij, tenzij op deze manier een publiek belang kan worden behartigd dat op geen enkele andere manier wordt behartigd (Gemeente Tilburg, 2009A: 3). De fase waarin gemeenten een groot voorstander waren van het op afstand zetten van de uitvoering van gemeentelijke taken lijkt op basis van de stellingnamen van de onderzochte gemeenten verleden tijd.

5.1.2 Gemeentelijk beleid inzake sturingsinstrumentarium

Vanuit haar primaire verantwoordelijkheid voor de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen wenst het college van B en W een aantal bevoegdheden voor de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van de partijen waaraan de gemeente Tilburg is verbonden. De verlangde bevoegdheden overschrijden in dit kader het gebruikelijke wettelijke instrumentarium. In dit verband kan dus gesproken worden van het beleid van de gemeente Tilburg om maximalisatie van aandeelhoudersbevoegdheden na te streven. De door Tilburg minimaal gewenste bevoegdheden zijn de volgende (Gemeente Tilburg, 2005A: 14-15):

- Benoemen en ontslaan directeur;
- Beloning directeur;
- Opstellen en wijzigen van een directiestatuut;
- Benoemen, ontslaan en belonen van leden van de Raad van Commissarissen;
- Verbreden of afstoten van het takenpakket, waaronder het aangaan of afstoten van deelnemingen in andere vennootschappen;
- Wijzigen van statuten;
- Aangaan van juridische fusie of splitsing;
- Ontbinding van de vennootschap;
- Vaststellen van meerjaren beleidsplan met bijbehorende meerjarenbegroting;
- Aanwijzing accountant;
- Vaststellen van de jaarrekening;
- Bestemmen van de winst.

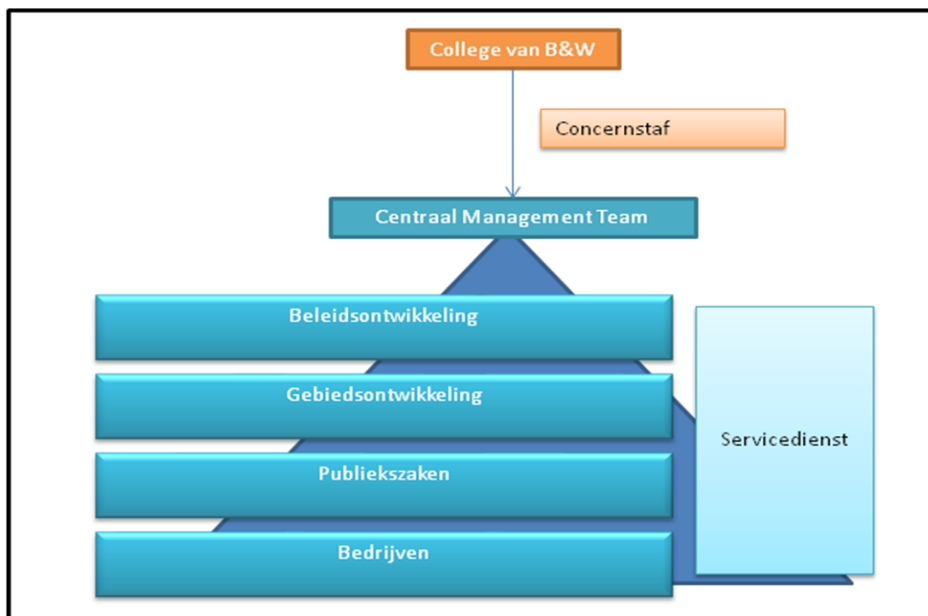
Bovengenoemde bevoegdheden zijn volgens de gemeente Tilburg minimaal nodig om de gemeentelijke belangen in de AVA goed te kunnen behartigen (Gemeente Tilburg, 2005A: 14). Tilburg sluit overigens niet uit dat er aanvullende bevoegdheden worden opgenomen in statuten van sommige verbonden partijen. De gemeente Tilburg geeft aan dat de meest voor de hand liggende aanvullende bevoegdheid is om de directie van een verbonden partij sommige aanvullende directiebesluiten ter goedkeuring voor te laten leggen aan de aandeelhouder(s). In hoeverre er gebruik gemaakt wordt van aanvullende bevoegdheden is volgens Tilburg afhankelijk van het belang van de gemeente in de vennootschap. Daarbij rechtvaardigt een groot belang een grotere bevoegdheidstoedeling aan de AVA. Bij een steeds kleiner wordend belang, zou ook kunnen worden volstaan met minder bevoegdheden (Gemeente Tilburg, 2005A: 15).

De Nota Verbonden Partijen gaat naast de toezichthoudende taak van de AVA ook in op de toezichthoudende taak van de Raad van Commissarissen. In vergelijking met andere gemeenten die zijn onderzocht in dit onderzoek is Tilburg de enige gemeente die gemeentelijke vertegenwoordiging van collegeleden in de Raad van Commissarissen van de verbonden vennootschappen voorstaat. Op basis van een totaaloverzicht van deelnemingen waarin de gemeente Tilburg grootaandeelhouder is, besluit het college van B en W welke wethouder in welke privaatrechtelijke organisatie de gemeente zal vertegenwoordigen als lid van de Raad van Commissarissen. Toedeling van posities in RvC's vindt doorgaans plaats op basis van de samenhang tussen statutaire doelen van de verbonden partijen en de te onderscheiden wethoudersportefeuilles (Gemeente Tilburg, 2009A: 5). Naar mijn mening loopt de gemeente Tilburg met het op deze wijze gebruik maken van het instrument van gemeentelijke vertegenwoordiging wel het risico dat een wethouder in een spagaat komt te zitten tussen enerzijds de belangen van de onderneming, waar hij of zij vanuit haar rol van commissaris op toe dient te zien, en anderzijds de belangen van de gemeente, die niet conform de bedrijfsbelangen hoeven te zijn. Het bestaan van deze mogelijke spagaat is eerder al aan de orde gekomen in hoofdstuk 2. De gemeente Tilburg lijkt dit risico ook te onderkennen door in een ander tekstgedeelte aan te geven dat bij een vennootschap voor zover mogelijk moet worden vermeden dat een wethouder optreedt als gemeentelijk vertegenwoordiger in de Raad van Bestuur of de Raad van Commissarissen (Gemeente Tilburg, 2009A: 6). Hoewel dus in eerste instantie wordt aangegeven dat vertegenwoordiging van een wethouder in de Raad van Commissarissen van een privaatrechtelijke rechtspersoon mag en kan, wordt in een ander tekstgedeelte deze stelling teruggedraaid daar waar het gaat om vennootschappen. Mijn vermoeden is dat er tegenstrijdige uitgangspunten in de Nota zijn geslopen voor wat betreft het verhaal over gemeentelijke vertegenwoordigingen. In de Nota Toezicht Deelnemingen, uit 2005, werd vertegenwoordiging door een wethouder in een RvC van een vennootschap nog goed bevonden, terwijl er nu een tekstgedeelte is opgenomen die dat uitgangspunt relateert in relatie tot vennootschappen.

Na onderzoek in het raadsinformatiesysteem van de gemeente Tilburg is gebleken dat er geen beloningsbeleid door de gemeenteraad is vastgesteld, inzake de beloning van bestuurders van verbonden partijen.

5.1.3 Gemeentelijk beleid inzake organisatie

Anders dan de vier andere onderzochte gemeenten in het kader van dit onderzoek heeft de gemeente Tilburg haar organisatie ingericht volgens het 'gekantelde' model. De gemeente Tilburg is de eerste gemeente geweest die midden jaren negentig ervoor heeft gekozen om haar organisatie te kantelen om zo haar dienstverlening meer af te stemmen op de burger. Met het kantelen van de organisatie nam de gemeente Tilburg niet langer producten en diensten als uitgangspunt voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie, maar werd de 'logica van de burger' leidend bij het inrichten van de organisatie. Deze operatie had tot doel om de externe gericht van de gemeentelijke organisatie te versterken (De Vries & Derks, 2007: 54-55). Het eindplaatje van de kanteling van de gemeentelijke organisatie resulteerde in de diensten Publiekszaken, Stadsbedrijven, Beleidsontwikkeling en Gebiedsontwikkeling en is weergegeven in onderstaande afbeelding.



Figuur 8.1 Gemeentelijke organisatie Tilburg

Het is opmerkelijk dat de Nota Verbonden Partijen van de gemeente Tilburg geen aandacht besteedt aan de wijze waarop de aansturing van verbonden partijen organisationeel is ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie en waar verantwoordelijkheden zijn belegd binnen het ambtelijk apparaat. Het enige wat over de rol van het ambtelijk apparaat is aangegeven, is dat ambtenaren zorg dragen voor de voorbereiding van AVA's. Deze voorbereiding bestaat onder andere uit het voorbereiden van de gemeentelijke standpunten tijdens een AVA en het doen van een voorstel voor de invulling van de gemeentelijke vertegenwoordiging tijdens een AVA.

Daar waar de aandacht voor de ambtelijke organisatie in relatie tot de aansturing van verbonden partijen gering is, gaat de Nota Verbonden Partijen wel in op de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. De gemeente Tilburg maakt nadrukkelijk onderscheid tussen twee verschillende rollen als aandeelhouder. Enerzijds spreekt Tilburg over de rol van eigenaar als gemeentelijk aandeelhouder en anderzijds over de rol van klant/opdrachtgever als gemeentelijk aandeelhouder. Deze dubbele rol als aandeelhouder blijkt uit de volgende passage in de Nota Verbonden Partijen: "Via afspraken in de statuten over doelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de vennootschap wordt geregeld dat de gemeente als aandeelhouder en geldverstrekker haar rol als klant/opdrachtgever goed kan waarmaken" (Gemeente Tilburg, 2009A: 6). Gezien de publieke en private belangen die zijn gemoeid met de positie van aandeelhouder wil de gemeente deze belangen scheiden en beleggen bij verschillende wethouders. De wethouder Financiën/Deelnemingen zal doorgaans worden belast met de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de onderneming, de waarde van het gemeentelijke aandelenpakket en de financiële risico's waaraan de gemeente als aandeelhouder bloot staat. Een vakwethouder is portefeuillehouder voorzover er sprake is van enig publiek belang bij de aandelen van de aan de gemeente verbonden partij. In de Nota Verbonden Partijen geeft de gemeente Tilburg (2009A: 8) aan dat in de praktijk de wethouder deelnemingen en de betrokken vakwethouder een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor de aansturing van de verbonden partij. Dit uit zich in de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het voorbereiden van gemeentelijke aandeelhoudersstandpunten. Deze aandeelhoudersstandpunten worden na voorbereiding definitief vastgesteld in het college van B en W, waarna deze door de afgevaardigde namens het college van B en W zullen worden ingebracht tijdens de AVA. Opmerkelijk is in dit verband dus dat er wel duidelijk wordt uitgesproken dat de twee in te

nemen rollen bij afzonderlijke wethouders moeten worden belegd, maar dit niet betekent voor het beleid van de gemeente dat dit uitgangspunt ook is opgenomen in de nota Verbonden Partijen.

5.2 Case: Tilburg & BAT Bedrijven NV

5.2.1 Inleiding

Nu het gemeentelijk beleid op het gebied van sturingsinstrumenten als aandeelhouder en de organisatie van de sturing aan de orde zijn geweest, is het interessant om te bezien welke sturingsinstrumenten en organisatievorm worden gebruikt in de Tilburgse praktijk. Voor de gemeente Tilburg is in dit kader BAT Bedrijven NV onderzocht. Deze kapitaalvennootschap, die werkzaam is in de afvalinzamelingbranche, kent een bijzondere achtergrond die allereerst uiteen zal worden gezet. Vervolgens richt ik met op de verschillende relaties tussen de gemeente Tilburg en BAT Bedrijven en op de aansturing van BAT Bedrijven door de gemeente Tilburg en de wijze waarop de gemeente Tilburg de aansturing heeft georganiseerd.

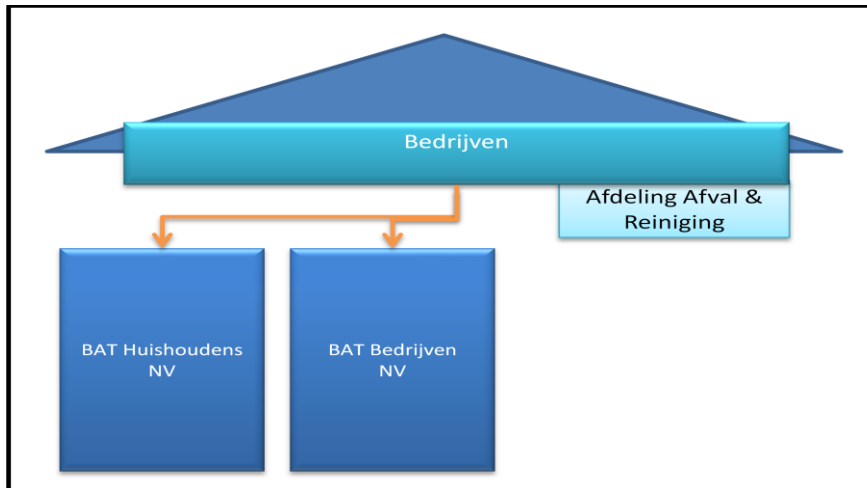
5.2.2 Achtergronden verzelfstandigd BAT Bedrijven NV

Zoals in paragraaf 5.1.3 al is aangegeven is Tilburg in 1997 gestart met het kantelen van de gemeentelijke organisatie. De transitie van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte organisatie resulteerde in de oprichting van de dienst Bedrijven. In deze dienst Bedrijven werden, naast het beheer van de gemeentelijke sportaccomodaties, ook de gemeentelijke taken op het gebied van afvalinzameling en verwerking ondergebracht bij de afdeling Brabants Afval Team (BAT). Deze naam is in 2007 gewijzigd in de afdeling Afval & Reiniging van de dienst Bedrijven (website Gemeente Tilburg, 2009). Naast de gemeentelijke taken op het gebied van afval zijn er ook nog een aantal commerciële taken te onderscheiden. Deze commerciële taken zijn ondergebracht in BAT Bedrijven NV, voor de inzameling en verwerking van bedrijfsafval, en BAT Huishoudens NV, voor de beoogde inzameling en verwerking van afval in randgemeenten. De keten van afvalinzameling en verwerking in Tilburg wordt dus verzorgd door een publieke organisatie en twee naamloze vennootschappen waarvan de gemeente Tilburg alle aandelen bezit. Het idee achter deze hybride organisatievorm was dat het gemeentelijke organisatieonderdeel zich toe zou leggen op de wettelijk verplichte taken van huisvuilinzameling en wijkreiniging. De vennootschappen zouden de overige activiteiten op het gebied van afvalinzameling en verwerking via de principes van de markt kunnen uitvoeren. Het geldt dat de vennootschappen hiermee zouden verdienen zou dan ten goede komen aan het laag houden van de tarieven voor de wettelijk verplichte taken (Gemeente Tilburg, 2005B: 1).

In 2005 constateerde het college van B en W dat deze constructie niet zo had uitgewerkt als van te voren was bedacht. In de praktijk kwamen de vennootschappen niet toe aan het volgroeien tot volwaardige zelfstandig functionerende NV's, hetgeen resulteerde in een te langzame groei en het uitblijven van personeel in eigen dienst van de twee NV's (Gemeente Tilburg, 2005B: 1). In het kader van de activiteiten van de NV's is tijdens een interview gebleken dat met name BAT Huishoudens geen eigen taken heeft door het uitblijven van de gewenste participatie door randgemeenten. Gedachte achter de oprichting van BAT Huishoudens was namelijk dat door participatie van randgemeenten de gewenste schaalvergroting kon worden gerealiseerd. Deze schaalvergroting zou het mogelijk moeten maken om de tarieven voor afvalinzameling betaalbaar te houden. Bij participatie door andere gemeenten zou BAT Huishoudens de afvalinzameling voor de gemeente Tilburg en de wijde regio gaan verzorgen. Uiteindelijk zijn de randgemeenten nooit toegetreden met als gevolg dat een NV is ontstaan die geen zelfstandige activiteiten ontplooit en maar één aandeelhouder heeft.

Uit het interview bleek dat BAT Bedrijven NV daarentegen wel een aanzienlijke onderneming is met een aantal afvalcontracten voor met name het ophalen en verwerken van bedrijfsafval. Om deze activiteiten uit te kunnen voeren huurt BAT Bedrijven personeel in van de afdeling Afval en Reiniging. Dat BAT Bedrijven personeel van de dienst Bedrijven nodig heeft om haar activiteiten uit te kunnen voeren betekent in dit verband dat de dienst en de NV sterk verbonden zijn aan elkaar. Deze binding wordt nog verder versterkt door de wijze waarop het dagelijks bestuur van de vennootschappen is

ingericht: de directeur van de dienst Bedrijven is tevens statutair directeur van de Bedrijven NV en de Huishoudens NV. Laatste onderdeel waarbij een verbinding bestaat tussen de dienst Bedrijven en de vennootschappen is op het gebied van de administratie van de vennootschappen. De administratie van de vennootschappen wordt namelijk verzorgd door de dienst Bedrijven. Over een hybride organisatievorm gesproken! Voor de overzichtelijkheid zijn in onderstaande figuur de verhoudingen tussen de dienst bedrijven en de beide NV's weergegeven.



Figuur 9.2 Verhouding ambtelijke dienst Bedrijven en de BAT NV's

5.2.3 Relaties tussen gemeente Tilburg & BAT Bedrijven NV

Omdat in iedere casebeschrijving tot nu toe gebruik is gemaakt van een overzicht van de verschillende relaties tussen de gemeente en de verbonden partij zal ik dit ook in dit geval doen. Voor een groot gedeelte zal dit een verheldering betreffen van hetgeen in de vorige paragraaf uiteen is gezet met betrekking tot organisatie van de afvalinzameling in Tilburg.

Allereerst is er de aandeelhoudersrelatie tussen de gemeente en BAT Bedrijven NV. Vrij vertaald is het publieke belang dat de gemeente Tilburg heeft bij de aandeelhoudersrelatie met de Bedrijven NV dat door het geld dat met de commerciële activiteiten wordt verdiend de afvaltarieven voor de wettelijk verplichte taken kunnen worden gedrukt. Zoals we in de volgende paragraaf over aansturing zullen zien is de relatie tussen de gemeente Tilburg als aandeelhouder en BAT Bedrijven de nauwste relatie die tijdens dit onderzoek aan het licht is gekomen.

Hoewel de geïnterviewde dit niet volledig kon bevestigen, is het bijvoorbeeld goed mogelijk dat de gemeente Tilburg opdrachtgever is voor een gedeelte van het inzamelen van het bedrijfsafval van de gemeente Tilburg. Andersom is BAT Bedrijven ook opdrachtgever van de gemeente Tilburg, om precies te zijn van de afdeling Afval & Reiniging, daar waar het gaat om de inhuur van personeel voor het uitvoeren van activiteiten.

Naast de aandeelhoudersrelatie en de wederzijdse opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bestaat er ook nog een informele beïnvloedingsrelatie tussen de afdeling Milieu van de dienst Beleidsontwikkeling en de afdeling Afval & Reiniging van de dienst Bedrijven. De afdeling Milieu probeert namelijk vanuit het publiek belang van een schoon milieu invloed uit te oefenen op de milieucomponenten in het gemeentelijk afvalbeleid. Door de verbinding tussen de dienst Bedrijven, BAT Bedrijven NV en BAT Huishoudens NV middels een en dezelfde directeur, probeert de afdeling Milieu ook invloed uit te oefenen op de wijze waarop beide vennootschappen omgaan met afval en het milieu.

5.2.4 Gemeentelijke aansturing van BAT Bedrijven NV

In hoofdstuk 2 zijn aan de hand van de beschikbaarheid van verschillende sturingsinstrumenten de verwachte sturingsmogelijkheden vanuit de positie van aandeelhouder uitgewerkt. Op basis van bestaande documenten en het interview wordt in deze paragraaf verder invulling gegeven aan de Tilburgse aansturing van BAT Bedrijven NV. Daarbij wordt zoveel als mogelijk vastgehouden aan de indeling van instrumenten die ook in hoofdstuk 2 is gebruikt. Deze werkwijze leidt ertoe dat allereerst de hoofdlijnen van de statuten zullen worden weergegeven, vervolgens aandacht wordt besteed aan de zeggenschap van de gemeente Tilburg in BAT. Tot besluit zullen de wijze van toezicht en de beloning van de directie worden beschouwd indien mogelijk.

5.2.4.1 Statuten

In onderstaande kader is de letterlijke tekst opgenomen van de doelen van BAT Bedrijven NV. De onderstaande doelomschrijving is vrij ruim omschreven. Daarbij lijken geen publieke belangen opgenomen die kunnen conflicteren met de financiële belangen van de vennootschap en daarmee de continuïteit van de onderneming.

Kader 9.1 Doelomschrijving statuten BAT Bedrijven NV

Artikel 2

De vennootschap heeft ten doel:

- Op een zo efficiënt en effectief mogelijke, milieubewuste wijze bedrijfsafvalstoffen in te zamelen en te (doen) be- of verwerken, reinigingsactiviteiten uit te voeren en gladheid te bestrijden;
- Het verwerven van, deelnemen in, financieren van, beheren van en het zich op andere wijze interesseren voor andere vennootschappen of ondernemingen die werkzaam zijn op het gebied van het inzamelen, opslaan, bewerken of verwerken van afvalstoffen;
- Het verlenen van diensten aan vennootschappen en ondernemingen waarmee de vennootschap in een groep is verbonden of aan vennootschappen waarvan de meerderheid van de aandelen door een of meer gemeenten gehouden wordt;
- Het stellen van zekerheid voor schulden van vennootschappen en ondernemingen waarmee de vennootschap in een groep is verbonden,

en al hetgeen daarmee verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.

Bron: BAT Bedrijven NV, 1996: 2

5.2.4.2 Zeggenschap

Op basis van de Nota Toezicht Deelnemingen is in de loop der tijd de zeggenschap van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders in BAT Bedrijven en BAT Huishoudens verder vormgegeven. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente als aandeelhouder maximale zeggenschap heeft. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat BAT Bedrijven NV een volledig "overheidsgedomineerde" vennootschap is, waar de gemeente Tilburg enig aandeelhouder van is. In relatie tot de Nota Toezicht deelnemingen betekent het voor de zeggenschap dat de gemeente de Algemene Vergadering van Aandeelhouders heeft toebedeeld met de volgende zeggenschapselementen (Gemeente Tilburg, 2005B: 4):

- Benoemen en ontslaan directeur;
- Beloning directeur;
- Opstellen en wijzigen van een directiestatuut;
- Benoemen, ontslaan en belonen van leden van de Raad van Commissarissen;
- Verbreden of afstoten van het takenpakket, waaronder het aangaan of afstoten van deelnemingen in andere vennootschappen;
- Wijzigen van statuten;
- Aangaan van juridische fusie of splitsing;
- Ontbinding van de vennootschap;

- Vaststellen van meerjaren beleidsplan met bijbehorende meerjarenbegroting;
- Aanwijzen van accountant;
- Vaststellen van de jaarrekening;
- Bestemmen van de winst.

Op basis van nota's ter voorbereiding van de aandeelhoudersvergaderingen van BAT Bedrijven NV is te concluderen dat de gemeente Tilburg veel van deze zeggenschapselementen ook daadwerkelijk gebruikt. Zo wordt jaarlijks formeel besloten over de aanwijzing van een accountant, wordt de winst bestemd en wordt de beloning van de Raad van Commissarissen vastgesteld (Gemeente Tilburg, 2009B; Gemeente Tilburg, 2008; Gemeente Tilburg, 2007). Uit een interview is ook gebleken dat de gemeente Tilburg als aandeelhouder heeft geëist dat BAT Bedrijven NV vanwege haar sterke reservepositie, door middel van extra dividenden deze reservepositie zou afromen ten gunste van de aandeelhouder. Volgens een respondent past deze afroming van de reserves in het beleid van de gemeente Tilburg, dat inhoudt dat middelen niet in reserves behoren te zijn ondergebracht, maar ten goede dienen te komen aan de Tilburgse burger. In tabel x treft u een volledig overzicht van de instrumenten die de gemeente Tilburg voor handen heeft bij het aansturen van BAT Bedrijven NV. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het overzicht is ingevuld op basis van de statuten, daterend uit 1996, en aanvullende bronnen als de agenda's voor de AVA. De statuten uit 1996 geven namelijk niet meer volledig de huidige zeggenschapsverhoudingen weer binnen de vennootschap.

5.2.4.3 Toezicht

Op het moment van schrijven kent BAT Bedrijven NV slechts één functionerend toezichtsarrangement: de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Dit terwijl BAT Bedrijven formeel gezien over twee toezichtsarrangementen beschikt. BAT Bedrijven kent vanaf de oprichting in 1996 namelijk officieel een Raad van Commissarissen, maar deze is op dit moment niet in functie. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat de RvC met name toezichthoudende taken zou uitvoeren bij de onderwerpen waar door het bestuur van de vennootschap buiten de door de AVA vastgestelde kaders zou worden getreden. Denk hierbij aan het doen van aanvullende investeringen bovenop de investeringen die al waren vastgesteld in de meerjarenbegroting of goedkeuring bij het verstrekken van borgstellingen of garanties aan derden. Uit een interview met een ambtenaar van de gemeente Tilburg is gebleken dat de Raad van Commissarissen op dit moment geen leden heeft en daarmee niet de bemensing heeft om haar toezichthoudende taken te kunnen uitvoeren. De gemeente Tilburg heeft deze situatie bewust laten ontstaan omdat er volgens de gemeente geen meerwaarde ontstaat door de instelling van een onafhankelijke Raad van Commissarissen. Dit gezien het feit dat de dienst Bedrijven, BAT Huishoudens en BAT Bedrijven zo vervlochten zijn. De geïnterviewde heeft aangegeven dat op dit moment een model wordt voorbereid waarbij er geen gebruik meer wordt gemaakt van een Raad van Commissarissen.³⁵ Verbonden aan de invoering van een nieuwe inrichting van de vennootschap is dat er binnenkort statutenwijzigingen zullen moeten worden doorgevoerd. Uitgangspunt om bij afwezigheid van een Raad van Commissarissen toch het toezicht op de onderneming afdoende te borgen, is door middel van versterking van de aandeelhoudersbevoegdheden. Het uitgangspunt van krachtigere aandeelhoudersbevoegdheden in relatie tot BAT Bedrijven NV is inmiddels door de Tilburgse gemeenteraad vastgesteld (Gemeente Tilburg, 2009B: 2). Net als bij de positionering van GVB in Amsterdam, moet de gemeente Tilburg bij de vennootschappelijke inrichting van BAT Bedrijven NV goed letten op mededingingsrechtelijke aspecten bij de juridische vormgeving van de vennootschap. Vanuit Europa worden namelijk steeds strengere eisen gesteld aan het door overheidsinstanties inbesteden van opdrachten aan 'eigen' bedrijven. Niet alleen Europa volgt deze inbestedingen steeds nauwgezet, maar ook private partijen gaan inbestedingen door gemeenten steeds nauwgezet volgen ter ontmoediging van inbesteding door overheidspartijen (Gemeente Tilburg, 2009B: 2-3). Marktpartijen schromen tegenwoordig niet meer om een inbestedingsconstructie

³⁵ Een Raad van Commissarissen is in het geval van BAT Bedrijven NV niet verplicht vanwege het feit dat BAT Bedrijven niet onder het structuurregime valt. Het heeft namelijk geen eigen personeel en daarnaast is het bedrijf volledig in handen van publieke aandeelhouders.

door de rechtbank te laten toetsen aan Europeesrechtelijke bepalingen. Een voorbeeld van een dergelijke rechtszaak is de rechtszaak tussen de Stadsregio en Connexxion NV over de voorgenomen investering van de concessie voor het busvervoer aan de RET .

Gezien de ontwikkelingen rondom de RvC is de AVA op dit moment dus het enige toezichthoudende orgaan binnen de vennootschap. Omdat het belang van de gemeente bij de vennootschap met name een financieel belang is op dit moment, richt het toezicht van de gemeente zich vooral op financiële onderwerpen en de daarmee samenhangende continuïteit van de onderneming. Tijdens de jaarlijkse AVA worden over het algemeen gebruikelijke onderwerpen besproken als de meerjarenbegroting, de begroting voor het volgende jaar, de jaarrekening, het jaarverslag en de vermogenspositie van de deelneming. De geïnterviewde respondent heeft aangegeven dat er vanuit de gemeentelijke aandeelhoudersrol geen onderwerpen zijn waarop vanuit het gemeentelijk beleid beleidsmatig wordt gestuurd. De formele verantwoording, als onderdeel van de informatievoorziening aan de aandeelhouders, geschiedt over het algemeen middels de agenda en bijlagen voor de AVA. Doordat een gemeentelijk directeur tevens statutair directeur van BAT Bedrijven NV is, vinden intern informele contacten plaats tussen de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de aandeelhoudersrol ten aanzien van BAT Bedrijven en de gemeentelijk directeur. De geïnterviewde heeft daarbij aangegeven dat er een groot vertrouwen bestaat in de werkwijze van de gemeentelijk directeur. Dit betekent dat de weinige verschillen van inzicht die zich voordoen, in goed overleg tussen de ambtenaren worden opgelost.

Uit het interview met een ambtenaar van de gemeente Tilburg is ook naar voren gekomen dat in het kader van toezicht op BAT Bedrijven door de gemeente veel waarde wordt gehecht aan de goedkeurende accountantsverklaring. Aan de hand van de goedkeurende accountantsverklaring heeft de gemeente een beeld van de rechtmatigheid van de gang van zaken binnen BAT Bedrijven NV vast te stellen. In zekere zin zegt de goedkeurende accountantsverklaring ook iets over de kwaliteit van de door de Dienst Bedrijven gevoerde administratie voor de vennootschap.

5.2.4.4 Beloning

Op basis van het interview met een ambtenaar van de gemeente Tilburg is gebleken dat de beloning van de bestuurder van BAT Bedrijven NV niet wordt gebruikt ter motivatie van de directeur om conform de belangen van de gemeente Tilburg te opereren. De statutair directeur van BAT Bedrijven is immers al een gemeentelijk directeur, die als zodanig wordt beloond. De gemeente Tilburg kent ook geen beloningsbeleid dat is gericht op de motivatie van bestuurders van verbonden partijen. Dit in verband met de politieke gevoeligheid van een dergelijk beleid in de gemeenteraad. In de statuten van BAT Bedrijven NV is opgenomen dat de Algemene Vergadering van Aandeelhouders de bezoldiging en verdere arbeidsvoorwaarden van iedere directeur vaststellen. De gemeente Tilburg heeft als enige aandeelhouder dus ook het instrument en de zeggenschap om deze beloning naar eigen inzicht in te vullen.

5.2.4.5 Sturen op hoofdlijnen

Op basis van bestudering van de standpunten en vragen in de AVA van BAT Bedrijven over de laatste drie jaar en het interview met een ambtenaar van de gemeente Tilburg komt het beeld naar voren dat het college van B en W van de gemeente Tilburg vanuit haar rol als aandeelhouder BAT Bedrijven NV op hoofdlijnen aanstuurt. Dit komt voor een groot gedeelte voort uit feit dat het college van B en W ook niet wordt gedwongen om haar rol van aandeelhouder te gebruiken bij de deelneming om beleidsmatige doelstellingen te realiseren. Hierbij speelt mee dat in de gemeenteraad niet zo'n grote interesse bestaat voor het onderwerp deelnemingen, afgezien van de aandacht van de gemeenteraad voor de onlangs gerealiseerde verkoop van de belangen in energieconcern Essent.

Wanneer het begrip van sturing op hoofdlijnen wordt gezien vanuit de positie van de directeur Bedrijven, die tevens statutair directeur van BAT Bedrijven is, dan kan niet worden volgehouden dat de

gemeente Tilburg in zijn geheel alleen op hoofdlijnen stuurt. Onderzoek in de raadsinformatiesystemen van de gemeente Tilburg heeft echter geen informatie opgeleverd over hiërarchische aansturing ten opzichte van de directeur van de Dienst Bedrijven met betrekking tot de bedrijfsvoering van BAT Bedrijven NV (Gemeente Tilburg, 2003; Gemeente Tilburg, 2005A).

5.2.5 Gemeentelijke organisatie en rollen

Op basis van een interview met een ambtenaar van de gemeente Tilburg is de organisatie van de aansturing van BAT Bedrijven gereconstrueerd. Hieruit is allereerst gebleken dat de wethouder Economie zowel de portefeuilles Economie en Deelnemingen onder zijn hoede heeft, waardoor er in feite sprake is van één verantwoordelijk wethouder. Dit terwijl vanuit beleidsmatig oogpunt de private en publieke belangen van het aandeelhouderschap gescheiden zouden moeten zijn. Ook de ambtelijke ondersteuning geschied vanuit één afdeling, te weten: de afdeling Economie van de dienst Beleidsontwikkeling. Bij deze afdeling worden volgens een respondent de gemeentelijke aandeelhoudersstandpunten voorbereid en worden contacten onderhouden met de verbonden partij. Volgens een respondent is het niet zo dat per definitie de aandeelhoudersbelangen door de afdeling Economie van de dienst Beleidsontwikkeling worden behartigd. In de praktijk wordt het gemeentelijk aandeelhouderschap op een plek georganiseerd, waar deze het best kan worden geborgd.

Op basis van bovenstaande informatie kan de conclusie worden getrokken dat in de praktijk blijkt dat de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden middels een geïntegreerde interface zijn georganiseerd, hoewel dit op bestuurlijk gebied niet het beleid is van de gemeente Tilburg. Wanneer ook de positie van opdrachtgever onderwerp van onderzoek zou zijn geweest, dan zou in dit verband moeten worden geconcludeerd dat er sprake is van een gespreide interface. De bedrijfsafvalcontracten tussen de gemeente en BAT Bedrijven NV worden namelijk niet vanuit de afdeling Economie van de dienst Beleidsontwikkeling gesloten.

Op basis van het feit dat de wethouder Economie verantwoordelijk is voor de publieke en private belangen verbonden aan het aandeelhouderschap zou dit mogelijk tot een intern belangenconflict kunnen leiden. Op het moment dat op ambtelijk niveau de verantwoordelijkheden voor deze verschillende belangen zijn belegd bij verschillende afdelingen, dan kan dit ook tot een rolconflict leiden binnen de organisatie. Volgens een respondent is het namelijk zo dat het ambtelijk apparaat één ambtelijk advies dient voor te leggen aan het college van B en W. Op het moment dat door tegenstrijdige belangen en dito tegenstrijdige adviezen niet tot één ambtelijk advies kan worden gekomen, dan is het uiteindelijk de gemeentesecretaris, als eerste adviseur van het college van B en W, om een afweging te maken en een eenduidig ambtelijk advies te formuleren.

Op basis van de wijze van organiseren van de bestuurlijke en ambtelijke interface kan worden geconcludeerd dat er in Tilburg sprake is van een “de dubbele petten-problematiek,” die zich met name concentreert op de publieke en private belangen die een gemeente als aandeelhouder dient te borgen. Naast het bestaan van de “dubbele petten-problematiek” in het geval van de wethouder en de beherende afdeling, is er ook sprake van “dubbele petten-problematiek” op het niveau van de directeur van de dienst Bedrijven. Zoals hierboven al beschreven is de directeur van de ambtelijke dienst Bedrijven tevens statutair directeur van BAT Bedrijven NV. Mijn inziens verhoudt een dergelijke praktijk zich niet goed met het op bestuurlijk niveau nastreven van functiescheiding. Volgens een respondent is een zwaarwegende reden om toch af te zien van een afzonderlijke statutaire directeur voor BAT Bedrijven het efficiëntievoordeel van het hebben van één directeur, die de verschillende op elkaar af te stemmen organisatieonderdelen aanstuurt en beheerst.

5.3 Knelpunten bij de aansturing van BAT Bedrijven NV

De Nota Verbonden Partijen van de gemeente Tilburg is, net als de nota van de gemeente Utrecht, verschenen in 2009 en zou mijn inziens daardoor in moeten kunnen gaan op de laatste ontwikkelingen op het gebied van verbonden partijen en eventuele knelpunten en beperkingen van het aansturen van verbonden partijen. In tegenstelling tot andere gemeenten, stelt de gemeente Tilburg

zich op het standpunt dat de AVA over voldoende instrumenten beschikt om haar belangen te borgen. Wel constateert de gemeente Tilburg net als andere gemeenten de risico's op rolvermenging en persoonlijke rolconflicten. Allereerst bestaat volgende gemeente Tilburg het rollenprobleem dat de gemeente heeft als het gaat om de rollen van bestuurder/eigenaar en klant/opdrachtgever. De bestuurder/eigenaar moet op de belangen van de vennootschap letten, terwijl de klant/opdrachtgever moet letten op de gemeentelijke doelbereiking (Gemeente Tilburg, 2009A: 4). In de nota Toezicht Verbonden Partijen wijst de gemeente Tilburg ook op een aantal knelpunten in relatie tot gemeentelijke rollen, maar deze knelpunten hebben meer betrekking op de wijze van (gemeentelijke) vertegenwoordiging in organen van verbonden vennootschappen of dochterondernemingen van deze vennootschappen (Gemeente Tilburg, 2005A: 12). In de nota uit 2005 komt allereerst aan de orde dat een vertegenwoordiging van gemeentewege in een bestuur of Raad van Commissarissen in de persoon van een wethouder of ambtenaar kan leiden tot interne rollenconflicten bij deze gemeentelijke vertegenwoordigers (Gemeente Tilburg, 2005A: 12). Verwonderpunt in dit verband is dat ondanks het feit dat in 2005 is beschreven dat dergelijke vertegenwoordigingen niet de gemeentelijke voorkeur verdienen, deze vertegenwoordigingen in 2009 nog steeds niet zijn verbonden binnen de gemeente en ook in de gemeentelijke praktijk nog steeds voorkomen. Immers in de casebeschrijving kwam de dubbele pet van de directeur van de ambtelijke dienst Bedrijven al naar boven. Deze directeur is tevens statutair directeur van BAT Bedrijven NV. In hoofdstuk 6 is verder worden ingegaan op dit verschijnsel, omdat volgens een respondent een dergelijke situatie in Tilburg niet als een knelpunt wordt ervaren.

Tot nu toe zijn in meerdere casebeschrijvingen al de rollenproblemen genoemd van de aandeelhouder, die een financieel en publiek belang dient te behartigen, en de gemeentelijk vertegenwoordiger in een bestuursorgaan van een verbonden partij, die de belangen van de verbonden partij en de belangen van de gemeente dient te behartigen. Een rollenprobleem dat nog niet naar voren is gekomen, is wanneer een bestuurder van een gemeentelijke holding is vertegenwoordigd in de Raad van Commissarissen van een dochtermaatschappij. Moet deze bestuurder in zijn rol van commissaris de belangen behartigen van de holding of de zelfstandige belangen van de dochtermaatschappij, die kunnen afwijken van de belangen van de holding (Gemeente Tilburg, 2005A: 12). Indirect houdt een dergelijk rollenprobleem ook verband met de gemeentelijke aansturing vanuit de positie van aandeelhouder. In hoofdstuk 6 is dit rollenprobleem verder worden beschouwd en zal de gemeentelijke positie als aandeelhouder hierbij worden betrokken.

Het enige verschijnsel dat volgens een respondent een knelpunt vormt bij de aansturing van BAT Bedrijven NV betreft dat kennis met betrekking tot de bedrijfsvoering van BAT Bedrijven NV niet voldoende is verankerd bij de afdeling Economie van de dienst Beleidsontwikkeling. Een respondent gaf in dit verband het voorbeeld van de aanschaf van nieuwe vuilniswagens. De adviseurs van de afdeling Economie kunnen een dergelijk investeringsvoorstel moeilijk op zijn merites beoordelen en dienen in dit verband te vertrouwen op de directeur van de dienst Bedrijven.

Literatuurlijst casebeschrijvingen

- Besluit Begroting Verantwoording provincies en gemeenten. (2003).
- Gemeente Amsterdam. (2006). *Raadsvoorstel kennisneming van het voorgenomen definitief besluit inzake de externe verzelfstandiging van het Gemeentevervoerbedrijf (GVB) in het kader van de Wet personenvervoer 2000*. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2007). *Wet personenvervoer 2000: afronding externe verzelfstandiging GVB*. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2008A). *Doelgericht op afstand: Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen*. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2008B). *Doelgericht op afstand: van publiek naar privaat*. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2008C). *Doelgericht op afstand: Deelnemingen*. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2008D). *Doelgericht op afstand: Vertegenwoordigingen*. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2009). GVB als een 'interne exploitant': governancestructuur en aandeelhouderschap. Amsterdam.
- Gemeente Den Haag. (2002). Notitie gemeentelijke deelnemingen. Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2005). *Toezicht op gemeentelijke deelnemingen*. Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2006). *Benoeming van commissarissen in deelnemingen en andere verbonden partijen*. Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2009A). *Beloningsbeleid deelnemingen gemeente Den Haag*. Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2009B). Aandeelhouderschap Eneco. Den Haag.
- Gemeente Rotterdam. (2001). - *Titel onbekend* -
- Gemeente Rotterdam. (2003A). Brief Verzelfstandiging GHR d.d. 15 mei 2003. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2003B). Brief Verzelfstandiging GHR d.d. 27 mei 2003. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2004A). Bestuursakkoord inzake uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2004B). Brief uitwerking top- en hoofdstructuur Havenbedrijf Rotterdam NV, profielschetsen en beloning. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2005A). *8-juni brief*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2005B). Principebesluit verzelfstandiging Openbaar Onderwijs Rotterdam. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2006). Uitvoeringsplan verzelfstandiging BOOR/dOO. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2007A). Beleidskader deelnemingen. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2007B). Financiering Tweede Maasvlakte. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2007C). Afdoening motie Moti/Verwijs en motie Moti/Simons. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2007D). Tweede ijkmoment na principebesluit verzelfstandiging Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam/dienst Openbaar onderwijs (BOOR/dOO). Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2008). Brief beloning Eneco d.d. 15 september 2008. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2008B). Brief topinkomsens deelnemingen. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2009A). Voorstel tot goedkeuring van de begroting BOOR. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2009B). Derde Bestuursrapportage 2009. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2009C). Motie Simons "De Opsteltenorm- nu en niet later." Rotterdam.

Gemeente Tilburg. (2003). Opdracht ontwikkelrichting BAT. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2005A). Nota Toezicht Deelnemingen. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2005B). Notitie ontwikkeling naar een verzelfstandigd BAT. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2007). Voorbereidingsnotitie AVA BAT Bedrijven NV. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2008). Voorbereidingsnotitie AVA BAT Bedrijven NV. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2009A). Nota Verbonden partijen. Tilburg.

Gemeente Tilburg. (2009B). Voorbereidingsnotitie AVA BAT Bedrijven NV. Tilburg.

Gemeente Utrecht. (2006). Voorstel tot fusie van NV Hydron Midden Nederland. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2007) Brief Muziekpaleis d.d. 3 juli 2007. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2008A). Toelichting UW Holding BV -Sturing & toezicht. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2009A). Nota verbonden partijen gemeente Utrecht. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2009B). *Overzicht besluitenhistorie Muziekpaleis*. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2009C). Brief Muziekpaleis d.d. 11 december 2009. Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2009D). Brief Muziekpaleis d.d. 16 december 2009. Utrecht.

Griffie Gemeente Amsterdam. (2009). Verslag commissie Verkeer & Vervoer d.d. 14 januari 2009. Amsterdam.

Havenbedrijf Rotterdam. (2004). *Rapport uitwerking top- en hoofdstructuur van het Havenbedrijf Rotterdam NV*. Rotterdam.

Havenbedrijf Rotterdam. (2009). Gewijzigde statuten Havenbedrijf Rotterdam NV. Rotterdam.

Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam. (2007). *Strategisch beleidsplan van het bestuur openbaar onderwijs 2008-2012*. Rotterdam.

Stichting Muziekpaleis (2008). Statuten d.d. 7 februari 2008. Utrecht.

Stichting Muziekpaleis i.o. (2007). Ondernemingsplan Muziekpaleis Utrecht. Utrecht.

Vitens NV. (2007). Gewijzigde statuten d.d. 21 augustus 2007. Utrecht.

Website Gemeente Tilburg. (2009). [url:www.tilburg.nl/gemeente]

Website GVB. (2009). [url: www.gvb.nl]