

Schandalen komen overal voor

Ook overheidsgedomineerde organisaties als de GGD, de sociale werkvoorziening en het havenbedrijf zullen zich vroeg of laat aan de principes van good governance moeten gaan houden, schrijven **Hildegard Pelzer** en **Lambert Boot**.

Good governance staat voor 'goed bestuur', 'goed toezicht daarop' en 'goede verantwoording' daarover. Good governance is vooral belangrijk voor organisaties die met geld van anderen werken en/of maatschappelijke functies vervullen. Voor tal van dit soort organisaties zijn – deels als reactie op 'schandalen' en dreigende imago schade – governance codes ontwikkeld, zoals voor beursgenoteerde bedrijven, staatsdeelnemingen, zorginstellingen, hogescholen, goededoelenorganisaties, pensioenfondsen en ZBO's. Voor provinciale en lokale overheidsgedomineerde organisaties bestaan dergelijke algemeen geldende codes niet. Denk aan gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en stichtingen waarin de overheid een bestuurlijk en financieel belang heeft. Zij worden ook 'verbonden partijen' genoemd. Voorbeelden zijn de GGD, de sociale werkvoorziening, de ontwikkelingsmaatschappij, het verzelfstandigde afvalverwerkingsbedrijf en het havenbedrijf. Hebben overheidsgedomineerde organisaties geen governance codes nodig? Schandalen komen hier immers ook voor. Sommige hebben de landelijke pers gehaald, zoals bij het Havenbedrijf Rotterdam. Andere zijn minder in de publiciteit geweest, zoals de financiële problemen van een GGD waar het bestuur te laat heeft ingegrepen. Incidenten kunnen nooit honderd procent worden voorkomen. Wel kan

en moet al het nodige gedaan zijn om de kans op problemen te beperken. Wij denken dat het beter kan en beter moet, en illustreren dat aan de hand van basiscriteria voor good governance die uit de bestaande codes naar voren komen.

Checks and balances. Belangrijke plannen van degene die bestuurt, moeten door een toezicht houdend orgaan worden getoetst. Dat kan bijvoorbeeld een raad van commissarissen zijn, of een bestuur dat zijn taken vergaand heeft gedelegeerd aan de directie en toeziet op de uitvoering daarvan. Deze scheiding werkt machtsconcentratie tegen en bevordert dat belangrijke beslissingen met een brede blik worden getoetst. Formeel wordt die scheiding bij overheidsgedomineerde organisaties vaak aangebracht, maar de manier waarop de toezichtfunctie wordt uitgevoerd, kan beter. Weet men de vinger adequaat aan de pols te houden? Wordt de bestuurder scherp gehouden? Intervenieert men op tijd?

Onafhankelijkheid. Tot voor kort heerste de opvatting dat in het toezicht houdend en/of besturend orgaan de belanghebbenden vertegenwoordigd moeten zijn. Die opvatting heeft plaatsgemaakt voor het inzicht dat belangenbehartiging en onderhandelen niet hier thuis horen. Toezicht houden moet vanuit een onafhankelijke positie en met een frisse blik gebeuren. Bij overheidsgedomineerde organisaties komt de onafhankelijkheid echter nogal eens in de knel door dubbelrollen. Bijvoorbeeld wanneer leden van B&W van de aangesloten gemeenten zowel posities in de raad van commissarissen als in de algemene vergadering van aandeelhouders innemen, en wethouders bovendien als afnemer contracten met het bedrijf sluiten. In zo'n situatie kan het voor de com-

missaris moeilijk zijn aannemelijk te maken altijd – conform het vennootschapsrecht – in het belang van het bedrijf te handelen. Of denk aan een gefuseerde GGD, waar de wethouders van de aangesloten gemeenten het bestuur vormen. Elke gemeente claimt de nieuwe hoofdlocatie, met als resultaat dat drie hoofdlocaties blijven bestaan en de efficiencydoelstellingen niet worden gehaald.

Deskundigheid. Bestuurders en toezicht houders moeten de capaciteiten hebben om hun taak goed uit te kunnen voeren. Bestaande codes kennen de verplichting bij benoeming een profielschets te hanteren, bestuurders en toezicht houders jaarlijks te evalueren en aandacht te besteden aan opleiding en training. Maar als bestuurlijke of toezicht houdende functies per definitie worden ingevuld door wethouders, zijn de mogelijkheden om op basis van een profielschets te benoemen beperkt. Bovendien wordt de continuïteit door de vierjaarlijkse gemeenteraadsverkiezing onvoldoende geborgd.

Transparantie en verantwoording worden meer dan ooit geëist. De organisatie moet zich verantwoorden over beleid, prestaties en inrichting en functioneren van het bestuur en het toezicht. De gemeenteraad kan dat bij overheidsgedomineerde organisaties afdwingen. De verantwoordingsrelatie van de individuele bestuurder of commissaris naar de eigen gemeenteraad, wringt echter gemakkelijk met de verantwoording als collectief.

Bij overheidsgedomineerde organisaties is op het gebied van good governance dus nog veel te winnen. Dubbelrollen van collegeleden maken dit soort organisaties bijzonder kwetsbaar op het gebied van 'onafhankelijkheid' en 'deskundigheid'.

Die dubbelrollen hebben echter ook voordelen. De gemeente beschikt over meer mogelijkheden om eigen belangen te bewaken. Dat is belangrijk wanneer zij sterk van de dienstverlening van die organisatie afhankelijk is. Dubbelrollen kunnen de binding tussen gemeente en overheidsgedomineerde organisatie versterken. Dat kan voor de overheidsgedomineerde organisatie die sterk afhankelijk is van de gemeente als opdrachtgever, aantrekkelijk zijn.

De kunst is oplossingen te vinden die recht doen aan de algemene standaarden van good governance en rekening houden met de eigenheid van overheidsgedomineerde organisaties. Er kan leentjebuurt worden gespeeld bij anderen. Sommige familiebedrijven laten zien hoe men met onafhankelijke commissarissen kan werken en – ondersteund door een familiestatuuut – wezenlijke invloed als die van de aandeelhouder op de aard en de ontwikkeling van het bedrijf kan behouden. Een ander voorbeeld zijn pensioenfondsen waar sociale partners lid van het bestuur blijven en aanvullende systemen voor onafhankelijk toezicht zijn ingebouwd.

Kernvraag is of overheidsgedomineerde organisaties zich langs de meetlat van good governance willen leggen. Wij denken dat het vroeg of laat onvermijdelijk is. Nog beter is het als lokale en provinciale overheden zelf het initiatief nemen. Noblesse oblige.

Hildegard Pelzer en Lambert Boot

De auteurs zijn respectievelijk directeur en associé van Governance Support, een adviesbureau op het gebied van governance-vraagstukken.