

Corporate governance gaat over besturen, toezicht houden en het afleggen van verantwoording daarover. Daarbij worden vier hoofdrollen opgevoerd, namelijk die van eigenaar/aandeelhouder, directeur/Raad van Bestuur, toezichthouder/commissaris en belanghebbende. Meestal worden deze rollen door verschillende personen, dan wel instanties vervuld. Soms is sprake van dubbelrollen, bijvoorbeeld als een aandeelhouder tevens lid van de Raad van Commissarissen is of als de afnemer van diensten tevens bestuurslid is bij de organisatie die de diensten levert. Dubbelrollen en good governance, gaat dat wel samen? Is het mogelijk om met dubbelrollen te voldoen aan de huidige eisen aan good governance? Dit artikel gaat in op deze vraag, op basis van praktijkervaring met governance bij de overheid, maatschappelijke ondernemingen en het bedrijfsleven. Het artikel behandelt vooral overheidsgedomineerde organisaties, omdat bij dit type organisatie dubbelrollen veel voorkomen.

GOOD GOVERNANCE MET DUBBELROLLEN, KAN DAT?

VIER CRITERIA VOOR OVERHEIDSGEDOMINEERDE ORGANISATIES

Hildegard Pelzer en Lambert Boot



Staatsdeelnemingen als NS, Connexxion en Tennet is de verplichting opgelegd om de code-Tabaksblat te volgen. Voor overheidsgedomineerde organisaties op regionaal en lokaal niveau bestaan geen algemeen geldende codes of regels voor good governance. Met overheidsgedomineerde bedrijven worden zelfstandige rechtspersonen bedoeld waarin de overheid een bestuurlijk en financieel belang heeft. Zij worden ook 'verbon-

den partijen' genoemd. Voorbeelden zijn de GGD, de sociale werkvoorziening, de ontwikkelingsmaatschappij, de muziekschool, het verzelfstandigd afvalverwerkingsbedrijf en havenbedrijven zoals in Rotterdam en in Amsterdam.

De druk om corporate governance goed in te richten, groeit ook voor dit soort organisaties. De schijnwerpers zijn niet langer alleen op beursgenoteerde ondernemingen gericht. Op het

moment dat problemen bij het Havenbedrijf Rotterdam aan het licht kwamen, stelde de media al gauw het functioneren van de Raad van Commissarissen (RvC) ter discussie. Bij het bijna-faillissement van een grote welzijnsorganisatie is zowel kritisch gekeken naar de rol van de gemeente als belangrijkste financier en opdrachtgever, als naar de rol van het toezichthoudend orgaan. De verwachting is dat disfunctioneren van bestuur en toezicht van ook dit soort organisaties in de toekomst eerder juridisch zal worden vervolgd, waarbij de geest van de code-Tabaksblat als leidraad zal gelden. Er lopen enkele proefprocessen.

Het is daarom goed om de inrichting van corporate governance van overheidsgedomineerde organisaties langs een meetlat voor good governance te leggen, overigens in dit artikel beperkt tot het beoordelen van de vaak voorkomende dubbelrollen.

Overheidsgedomineerde organisaties en dubbelrollen

Om overheidsgedomineerde organisaties langs de meetlat te kunnen leggen, zullen eerst de juridische verschijningsvormen en mogelijke inrichting van de functies 'besturen' en 'toezicht

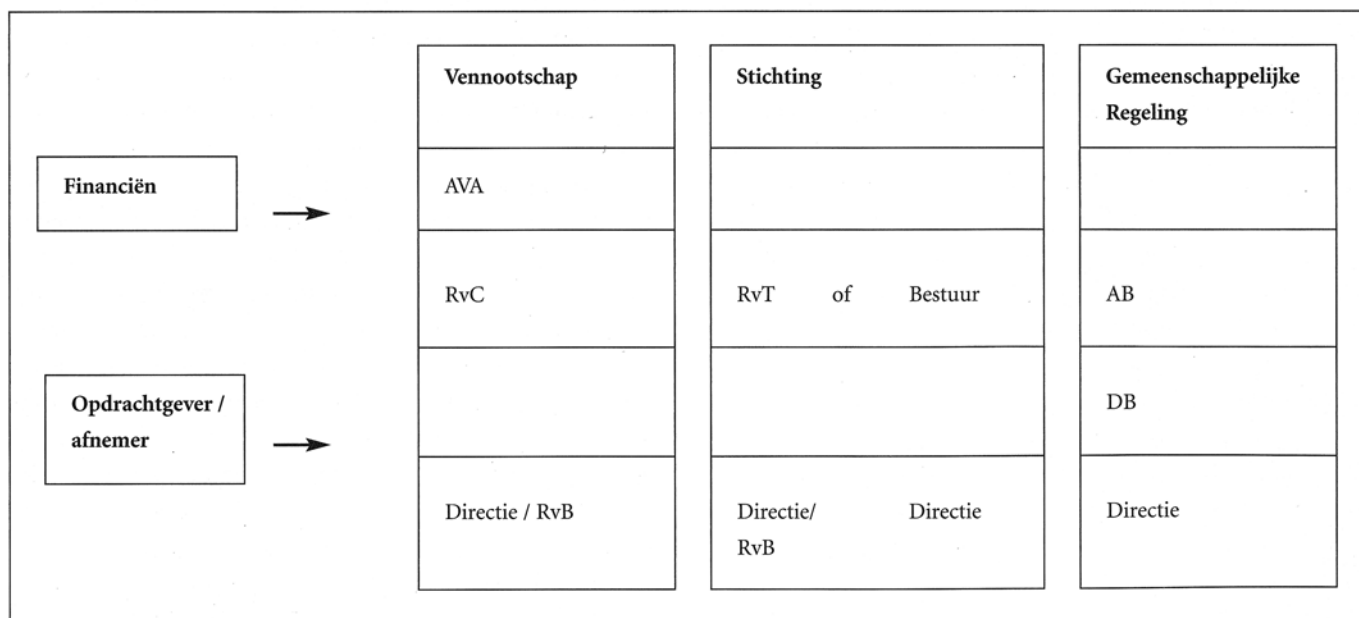
houden' in beeld gebracht moeten worden (zie figuur 1).

Bij een vennootschap moeten een algemene aandeelhoudersvergadering (AvA) en een directie of Raad van Bestuur (RvB) aanwezig zijn; een Raad van Commissarissen (RvC) is volgens het rechtspersonenrecht pas verplicht vanaf een bepaalde omvang. Bij stichtingen zien wij twee hoofdvarianten:

- ★ een directeur die tevens bestuurder is (RvB) en een Raad van Toezicht (RvT);
- ★ een bestuur bestaande uit meerdere personen zonder dienstverband en een directeur.

Een gemeenschappelijke regeling heeft een algemeen bestuur (AB) dat over beleid en plannen beslist en op afstand toezicht houdt, en een dagelijks bestuur (DB) dat beleid en plannen voorbereidt en toezicht houdt op de uitvoering daarvan. De leden van het DB worden door het AB en uit diens midden benoemd. De leden van het AB en DB moeten afkomstig zijn van de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de aangesloten gemeenten, met dien verstande dat een minderheid van het DB van buiten kan komen. Buiten de rechtspersonen onderscheiden wij twee belangrijke rollen voor gemeenten en provincies, namelijk

Figuur 1. Juridische verschijningsvormen en mogelijke inrichting van de functies 'besturen' en 'toezicht houden'



die van subsidieverstrekker en opdrachtgever/afnemer. Soms vult de overheid alle rollen in, met uitzondering van de rol van directeur. Denk bijvoorbeeld aan een GGD met een gemeenschappelijke regeling waarin negen gemeenten samenwerken. Elke gemeente levert een wethouder als lid van het AB. Enkele wethouders zijn tevens lid van het DB. Elke gemeente is opdrachtgever/afnemer en financier.

Een ander voorbeeld is een afvalverwerkingsbedrijf waarin vier gemeenten hun dienst afvalinzameling en –verwerking in de vorm van een vennootschap hebben verzelfstandigd. De gemeenten zijn aandeelhouder en laten zich in deze rol vertegenwoordigen door een lid van het College van B en W. De leden van de RvC zijn eveneens afkomstig uit de colleges van de betreffende gemeenten, met uitzondering van de voorzitter. De gemeenten zorgen als opdrachtgever/afnemer voor drie kwart van de omzet van het afvalverwerkingsbedrijf; een kwart komt uit de vrije markt.

Langs de meetlat van vier criteria voor good governance

Mismanagement, wanbeleid en fraude bij organisaties hebben de vraag doen rijzen hoe betere garanties kunnen worden gecreëerd voor het zorgvuldig omgaan met het geld van anderen en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van organisaties. Dat heeft geleid tot tal van codes: de code-Tabaksblat voor beursgenoteerde ondernemingen en sectorspecifieke codes voor onder meer zorginstellingen, onderwijsinstellingen, woningcorporaties, pensioenfondsen en goededoelenorganisaties.

Uit de codes zijn vier belangrijke criteria voor good governance af te leiden. Deze worden hieronder kort geschetst; het verschijnsel dubbelrollen bij overheidsgedomineerde organisaties wordt langs het criterium als meetlat gelegd.

I. Checks and balances

Belangrijke plannen en besluiten van degene die een organisatie bestuurt, moeten door een toezichthoudend orgaan worden getoetst. Dat toezichthoudend orgaan is veelal de RvC of RvT, maar kan ook een bestuur zijn dat zijn taken vergaand heeft gedelegeerd aan de directie, of een AB dat voorstellen van het DB beoordeelt. Door het scheiden van het besturen van de

organisatie en het toezicht daarop, wordt machtsconcentratie tegengewerkt. Over het algemeen bestaat bij overheidsgedomineerde organisaties een dergelijke scheiding. Uitzondering kunnen gemeenschappelijke regelingen vormen waar collegeleden van de gemeenten als DB besturen en hun collega's uit dezelfde gemeente als AB een vorm van toezicht uitoefenen. Als de zetels in het toezichthoudende en in het besturende orgaan door dezelfde gemeenten wordt ingevuld, kan het principe van checks and balances meer schijn dan werkelijkheid zijn.

II. Onafhankelijkheid

In het Nederlandse polderlandschap heerste de opvatting dat belanghebbenden in het toezichthoudend en/of besturende orgaan aanwezig of vertegenwoordigd moeten zijn. Dat heeft inmiddels plaats gemaakt voor de opvatting dat onderhandelen over belangen niet thuis hoort in bestuurlijke of toezichthoudende organen van een organisatie. Hier moet met een objectieve, frisse en deskundige blik naar de organisatie worden gekeken. Hier moeten keuzen worden gemaakt in het belang van de organisatie en haar maatschappelijke taak, waarbij de behoeften van belanghebbenden worden meegewogen. Iemand met bestuurlijke of toezichthoudende verantwoordelijkheden moet daarom onafhankelijk en onbevangen kunnen opereren ten opzichte van elk deelbelang en ten opzichte van personen in (andere) organen van de organisatie.

Die onafhankelijkheid komt al gauw in gevaar bij dubbelrollen. Een voorbeeld: de directie van een afvalverwerkingsbedrijf zegt nu zwaar te moeten investeren in nieuwe installaties, omwille van een gezonde bedrijfsvoering op de langere termijn. Voor de wethouders in de RvC is dat niet aantrekkelijk, gezien de gevolgen voor de financiën van de gemeente kort voor de verkiezingen. Zij vinden een dergelijke investering moeilijk te verkopen aan hun gemeenteraad en keuren het investeringsvoorstel niet goed. Mocht het bedrijf later in problemen komen, zullen de commissarissen moeten uitleggen dat zij toentertijd het besluit objectief en met oog voor het belang van het bedrijf hebben genomen. Het vennootschap- en stichtingsrecht zegt dat zij moeten opereren in het belang van de betreffende rechtspersoon. Daarop kunnen zij worden aangesproken.

Anders is het bij de gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling is een vorm van 'verlengd lokaal bestuur'.

[illegible]

- ★ De gemeente beschikt over diverse mogelijkheden en gremia waarbinnen zij haar belangen kan bewaken en kan sturen.
- ★ De mogelijkheid om een organisatie te kunnen sturen, is vooral van belang als de gemeente in grote mate van de betreffende organisatie afhankelijk is, bijvoorbeeld omdat er geen alternatieven zijn.
- ★ Dubbelrollen kunnen bijdragen aan een sterke binding tussen de overheidsgedomineerde organisatie en de deelnemende gemeenten en tussen deze gemeenten onderling.

TOEZICHT HOUDEN IS EEN VAK GEWORDEN EN EEN FUNCTIE MET EEN ZWARE VERANTWOORDELIJKHEID. HET RISICO VOOR TOEZICHTHOUDERS OM BIJ ERNSTIG FALEN AANSPRAKELIJK TE WORDEN GESTELD, LIJKT TOE TE NEMEN

De kunst is oplossingen te vinden die voldoen aan de eisen van good governance, met behoud van voldoende binding en sturingsmogelijkheden. Hieronder volgen enkele suggesties.

Zorg voor onafhankelijke en deskundige toezichthouders

Voldoen aan de vereiste van onafhankelijkheid betekent dat de (meeste) leden van het toezichthoudend orgaan niet werkzaam zijn voor of anderszins een binding van betekenis hebben met participerende gemeenten. Leden van het toezichthoudend orgaan kunnen wel op voordracht van de betrokken gemeenten worden benoemd, op basis van kwaliteiten die vooraf in een profielschets zijn vastgelegd. Zij horen zonder last en ruggespraak te functioneren.

Zij moeten de nodige kennis hebben om te weten waar en hoe zij kritisch moeten doorvragen over het functioneren van de organisatie of de onderbouwing van plannen. Zij moeten de persoonlijkheid hebben om dat ook te durven doen. Samen moeten zij een cultuur vormen waarin zij dat ook mogen doen. Alleen dan kunnen zij scherp toezicht houden, een waardevol klankbord voor de directie zijn en de directie corrigeren.

Bij een gemeenschappelijke regeling is de mogelijkheid om met bestuursleden van buiten te werken beperkt, maar niet uitgesloten. Een minderheid van het DB mag uit onafhankelijke leden bestaan. Een second best oplossing is het instellen van een raad van advies met onafhankelijke, deskundige leden van buiten.

Versterk het aandeelhouderschap en de binding

Bij dubbelrollen is de betekenis van de AvA (bij vennootschappen) vaak beperkt. Dat geldt overigens ook voor het AB (bij gemeenschappelijke regelingen). 'Eigen mensen' zorgen in de RvC c.q. het DB immers al voor sturing en toezicht. Echter als deze organen niet meer (alleen) door 'eigen mensen', maar (ook) door mensen van buiten worden ingevuld, moeten de AvA c.q. het AB geactiveerd worden. Zij moeten hun bevoegdheden actiever gebruiken en de bevoegdheden moeten eventueel uitgebreid worden.

Dan moet ook geïnvesteerd worden de binding tussen de overheidsgedomineerde onderneming en de gemeenten. Te denken valt aan accountantmanagement, jaarlijkse sessie met betrokken wethouders en ambtenaren waarin voor de gemeenten interessante ontwikkelingen worden besproken, werkbezoeken aan de onderneming, ook voor gemeenteraadsleden of excursies elders.

Als de overheidsgedomineerde onderneming de vorm van een vennootschap met meerdere gemeenten als aandeelhouder heeft, kan een parallel met het familiebedrijf worden getrokken. Wat de aandeelhouders in een familiebedrijf bindt, is de wens de onderneming in stand te houden en hun visie hoe dat moet gebeuren. Die binding moet onderhouden en steeds weer aantrekkelijk gemaakt worden. Een statuut, vergelijkbaar met het familiestatuuut bij familiebedrijven, kan helpen. Hierin spreken de aandeelhouders zich uit over het soort organisatie dat hen voor ogen staat, hoe zij samen willen opereren en onder welke voorwaarden toe- dan wel uittreden van gemeenten mogelijk is.

Creëer zakelijk en krachtig opdrachtgeverschap

Als de gemeente kiest voor onafhankelijke toezichthouders en zijn 'eigen' vertegenwoordiger in het toezichthoudend orgaan opgeeft, wordt het nog belangrijker om ook een tweede sturingsmogelijkheid goed in te zetten, namelijk die als opdrachtgever. Zakelijk en krachtig opdrachtgeverschap betekent onder meer:

- ★ zakelijke dienstverleningsovereenkomsten met concrete prestatieafspraken;
- ★ contractuele afspraken over het monitoren van de geleverde diensten;
- ★ de intentie te investeren in een langetermijnrelatie;
- ★ maar ook afspraken vooraf over het beëindigen van het dienstverleningscontract, dat wil zeggen kunnen uitstappen als opdrachtgever/afnemer.

Als meerdere gemeenten afnemers zijn, ligt het voor de hand om enkele kaders collectief te regelen, omwille van rechtsgelijkheid van de betrokken gemeenten en omwille van countervailing power ten opzichte van het overheidsgedomineerd bedrijf dat vaak een monopoliepositie vervult. Voorwaarde is dat de gemeenten hierin samen willen en kunnen optrekken.

Creëer keuzemogelijkheden

Vaak zijn overheid en overheidsgedomineerde organisatie in grote mate van elkaar afhankelijk. De continuïteit van de organisatie hangt grotendeels af van de financiering door de overheid en het afnemen van diensten door diezelfde overheid. Andersom is de overheid aangewezen op de dienstverlening van deze organisatie omdat er geen concurrenten zijn of een overstap hoge barrières kent.

Het is zaak de afhankelijkheidsrelaties in evenwicht te houden. Dat houdt partijen scherp, schept ruimte voor onderhandelen en dus voor beïnvloeding over en weer.

Loslaten is lastig

In het voorgaande zijn enkele mogelijkheden geschetst om de onafhankelijkheid en deskundigheid van leden van het toezichthoudend orgaan te vergroten, en tegelijk als overheid sturingsmogelijkheden te behouden. Met het evenwicht in de wederzijdse afhankelijkheid kan worden gespeeld door de hoogte van uittredingsbarrières voor de gemeente als financier en door de ruimte voor de onderneming om ook andere markten te betreden. De kunst is het ontwikkelen van verhoudingen waarin de partijen van elkaar afscheid kunnen, maar niet willen nemen. Dat is niet alleen een zaak van regels, maar ook van attitude en gedrag.

Het aanpassen van de governance-inrichting is lastig, vooral omdat bestuurders en toezichthouders over hun eigen positie moeten beslissen. Nut en noodzaak van onafhankelijkheid en professionaliteit worden breed ondersteund, maar het blijft moeilijk om het vertrouwde los te laten en om functies op te geven die men met hart en ziel vervult, zeker zolang men in de dagelijkse praktijk nog geen problemen met dubbelrollen ervaart.

Loslaten wordt iets gemakkelijker als er duidelijkheid is over een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en over nieuwe manieren om te investeren goede relaties tussen overheidsgedomineerde onderneming en gemeenten.

Good governance en dubbelrollen, gaat dat samen?

Dubbelrollen passen niet bij de huidige eisen van goede corporate governance, vooral niet bij de eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid. Die eisen worden inmiddels als meetlat gehanteerd, niet alleen in de recent ontwikkelde codes, maar ook door de media en in de rechtspraak.

Bij overheid en overheidsgedomineerde organisaties worden met publieke middelen maatschappelijke taken uitgevoerd. De governance moet daarom vooral hier niet alleen goed geregeld zijn, maar zou zelfs een voorbeeldfunctie moeten hebben.

Over de auteurs

Hildegard Pelzer is directeur van Governance Support.

Lambert Boot is associé bij Governance Support.