

BESTUURLIJK RAPPORT

Toezicht bij GVB

september 2012

Rekenkamer Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Toezicht bij GVB

september 2012

Colofon

Rekenkamer Amsterdam

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: drs. Wendy Hauwert
drs. Jurriaan Kooij
dr. Erik Oppenhuis

In verschillende fasen van het onderzoek hebben de volgende medewerkers van de rekenkamer een bijdrage geleverd: Carlos Neves Cordeiro RA, drs. Marcella van Doorn, drs. Stefanie Geerts, drs. John van Leuken, drs. Rian Muijsers en drs. Daniëlle van der Wiel.

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. Het bestuurlijk rapport bevat de belangrijkste bevindingen, conclusies, analyse en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. De twee bijlagen bij het onderzoeksrapport worden niet gedrukt verspreid maar zijn te raadplegen op onze website: www.rekenkamer.amsterdam.nl.

Samenvatting

Verzoek gemeenteraad

Op 26 juni 2012 verzocht de gemeenteraad de rekenkamer om onderzoek te doen naar het toezicht bij GVB. Hierbij werd gevraagd om de rol van de Raad van Commissarissen (hierna: RvC) en de rol van de aandeelhouder (de gemeente) bij het toezicht op GVB te onderzoeken. De gemeenteraad wilde van de ervaringen bij GVB leren voor de inrichting van de toezichtstructuur bij de eventuele verzelfstandiging van de Haven Amsterdam.

De rol van de RvC bij toezicht GVB

In de periode 2007-2012 hebben de commissarissen grote inzet en betrokkenheid getoond bij GVB. De RvC heeft zich ingezet om GVB te verbeteren opdat het bedrijf succesvol kon meedingen naar een openbare aanbesteding van de concessie voor het OV. Dit blijkt uit beschikbare verslagen en interviews met de (oud-)leden van de RvC.

De RvC onderschrijft de code voor goed bestuur maar voldoet hier op onderdelen niet aan. Reglementen ontbreken, de verslaglegging vertoont gebreken en de registratie van bijvoorbeeld de genomen besluiten ontbreekt. Verder blijkt dat de RvC weinig kritisch is geweest op zijn eigen functioneren en ook onvoldoende transparant is in de wijze waarop hij zijn taak uitvoert.

Het toezicht door de RvC kenmerkt zich door selectiviteit. Er is veel aandacht voor strategische ontwikkeling en operationele resultaten en weinig voor de interne beheersing bij GVB. Hieruit kan niet de conclusie getrokken worden dat de tekortkomingen in de bedrijfsvoering (zoals geconstateerd in het BDO-onderzoek) hierdoor zijn ontstaan, wel had het de kans op dit soort problemen verminderd.

Rol van de aandeelhouder bij toezicht GVB

De gemeente Amsterdam is als aandeelhouder zeer betrokken bij GVB. Er zijn regelmatig aandeelhoudersvergaderingen waarin uitvoerig is gesproken over de jaarplannen, strategische visies en jaarrekeningen van GVB. Hierbij maken we wel de kanttekening dat met uitzondering van 2010 de jaarplannen en strategische visies te laat werden besproken.

De aandeelhouder heeft niet als taak om uitputtend te controleren of de RvC goed toezicht houdt. We vinden wel dat de aandeelhouder adequaat moet worden geïnformeerd over het gehouden toezicht. Uit ons onderzoek blijkt dat dit niet voldoende gebeurt en dat de aandeelhouder de RvC hier ook nauwelijks op aanspreekt. Meest duidelijk komt dit naar voren bij het bezoldigingsbeleid voor de directie, waarvoor de aandeelhouder heldere kaders heeft gesteld. De aandeelhouder is over de uitvoering hiervan niet voldoende geïnformeerd en heeft de RvC hier tot 2011 ook niet op aangesproken.

Bij de verzelfstandiging van GVB had de gemeente de mogelijkheid om nadere bepalingen over het toezicht op te nemen in de statuten van GVB. We constateren echter dat de

gemeente daar in het besluitvormingsproces niet bij stil heeft gestaan en veronderstellen dat dit komt doordat er onvoldoende is nagedacht over de rol die de gemeente als aandeelhouder wil spelen en de gevolgen daarvan voor het te houden toezicht.

Analyse en aanbevelingen

Onze opvatting is dat de gemeente bij de verzelfstandiging van diensten een bewuste keuze moet maken voor de rol die zij als aandeelhouder wil spelen en wat dat betekent voor de inrichting van het toezicht bij de verzelfstandigde organisatie. Daarnaast vinden we dat de gemeente heldere afspraken moet maken met een RvC over het toezicht en de wijze waarop de aandeelhouder daarover zal worden geïnformeerd. We doen vijf algemene aanbevelingen voor het instellen en inrichten van toezicht bij komende verzelfstandigingen. Een laatste aanbeveling is specifiek gericht op GVB. We bevelen daarin aan om de huidige statuten van GVB aan te passen in de geest van de vijf algemene aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. Maak een visie waarin wordt beschreven welke verschillende rollen de gemeente als aandeelhouder bij verzelfstandigde organisaties kan vervullen en de consequenties daarvan voor het toezicht.
2. Maak bij een verzelfstandiging een weloverwogen keuze over de afspraken die met de RvC over het toezicht worden gemaakt en leg die ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad.
3. Maak in ieder geval de afspraak dat de relevante delen van de code voor good governance zullen worden gevolgd en beschrijf wat de relevante onderdelen zijn. Koppel daaraan de afspraak dat de RvC jaarlijks de aandeelhouder in hoofdlijnen zal informeren over de wijze waarop invulling is gegeven aan deze afspraak.
4. Leg zorgvuldig de gemaakte afspraken vast en geef bij elke afspraak aan hoe de aandeelhouder op de hoogte wil worden gehouden over de stand van zaken met betrekking tot de afspraak.
5. Bemoei je als gemeente in de rol van aandeelhouder niet meer en niet minder met het toezicht door de RvC dan wettelijk moet en daarnaast in afspraken is vastgelegd. Spreek de RvC er direct op aan als hij zich volgens de verstrekte informatie niet aan de afgesproken kaders houdt.
6. Herzien de statuten van GVB en maak heldere nieuwe afspraken in de geest van bovenstaande vijf aanbevelingen.

Naast deze aanbevelingen hebben we ook vier verbeterpunten voor het toezicht door de RvC bij GVB benoemd. Het gaat dan om het beter organiseren van de eigen werkzaamheden, meer aandacht in het toezicht voor de interne beheersing, meer transparantie over de uitvoering van het toezicht en periodieke aandacht van de RvC voor zijn eigen functioneren.

Bestuurlijke reacties en nawoord

Het college van burgemeester en wethouders betreft de aanbevelingen bij het opstellen van een nieuw deelnemingenbeleid, maar is hierover verder weinig specifiek. De RvC geeft gevolg aan de verbeterpunten voor het eigen functioneren, maar plaatst kanttekeningen bij het onderzoek. De rekenkamer heeft beide bestuurlijke reacties voorzien van een nawoord.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar het toezicht bij GVB.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre heeft de Raad van Commissarissen vanaf de verzelfstandiging van GVB tot op heden goed toezicht gehouden en in hoeverre is het toezicht zodanig ingericht, ingesteld en bewaakt door de aandeelhouder dat goed toezicht zoveel mogelijk was gewaarborgd?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen.

Onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het onderzoeksrapport is gesplitst in drie delen: (1) een rapport met de belangrijkste bevindingen, (2) een bijlage waarin de geraadpleegde documenten en het normenkader is opgenomen en (3) een bijlage waarin op een eenvoudige manier gedetailleerde bevindingen per norm kunnen worden geraadpleegd. De bijlagen worden niet gedrukt verspreid en zijn alleen in elektronische vorm beschikbaar.¹

Bestuurlijk rapport

Het bestuurlijk rapport bevat de belangrijkste bevindingen, conclusies, analyse en aanbevelingen. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de vraag wat het gemeentebestuur kan doen om het toezicht bij toekomstige verzelfstandigingen beter in te richten. Daarnaast bevat het bestuurlijke rapport de bestuurlijke reacties van het college van burgemeester en wethouders en van de RvC van GVB op onze conclusies en aanbevelingen. Deze bestuurlijke reacties zijn voorzien van een nawoord door de rekenkamer.

In het bestuurlijk rapport wordt in hoofdstuk 2, anders dan gebruikelijk, de opzet uitgebreid besproken, omdat we vinden dat over de reikwijdte van ons onderzoek geen misverstand dient te ontstaan.

¹ De bijlagen kunnen op onze website worden geraadpleegd: www.rekenkamer.amsterdam.nl. Er bestaat ook een onderzoeksrapport waarin de drie delen zijn geïntegreerd. Dit wordt echter niet actief verspreid.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
Inhoudsopgave	7
1 Inleiding	9
1.1 De verzelfstandiging van GVB	9
1.2 Rollen van de gemeente ten aanzien van GVB	10
1.3 Ontwikkelingen van de operationele en financiële resultaten	10
2 Opzet onderzoek	13
2.1 Afbakening	13
2.2 Onderzoeksvraag	14
2.3 Bronnen normenkader	15
3 Samenvatting van de bevindingen	17
3.1 Instelling en inrichting van het toezicht bij GVB	17
3.2 Toezicht door de RvC	19
3.3 Bewaking door de aandeelhouder	21
4 Analyse en aanbevelingen	23
4.1 Tekortschietend toezicht?	23
4.2 Mogelijke oorzaken tekortkomingen	24
4.3 De rol van de gemeente	25
4.4 Aanbevelingen	26
4.5 Verbeterpunten toezicht door RvC GVB	29
5 Bestuurlijke reactie en nawoord	31
5.1 Bestuurlijke reactie college van B&W	31
5.2 Bestuurlijk reactie RvC GVB	36
5.3 Nawoord rekenkamer	40

1 Inleiding

Dit onderzoek gaat over toezicht bij GVB. We hebben in dit verzoekonderzoek gekozen voor een scherpe afbakening. Er is onderzocht hoe de gemeente het toezicht heeft ingesteld, ingericht en bewaakt en de RvC zijn toezichthoudende taak heeft vervuld.

In het onderzoek staat dus het toezicht bij GVB centraal en niet het functioneren van GVB als geheel. Om het onderzoek toch van enige context te voorzien worden in dit hoofdstuk enkele feiten genoemd over de achtergrond van de verzelfstandiging en over de ontwikkeling van de bedrijfsresultaten.

1.1 De verzelfstandiging van GVB

GVB is een organisatie met een verleden binnen de gemeente Amsterdam. Dit verleden is niet altijd positief geweest. Termen als ‘stop the bleeding’ en ‘out of control’ werden in 1997 vaak gebruikt. Er was politieke belangstelling genoeg, maar daarbij werd ook gesignaleerd dat deze aandacht niet de gewenste verbetering tot gevolg had. In 2001 schrijft het college dat ondanks intensieve bemoeienis van het politiek bestuur de noodzakelijke productiviteitsverbetering niet tot stand kan worden gebracht zonder verzelfstandiging.²

De verzelfstandiging van het bedrijf wordt door het college gezien als een instrument om de financiële en culturele gezondmaking te kunnen voltooien. Het nieuwe bestuur van een verzelfstandigd GVB moet van de organisatie een klantgericht bedrijf maken die een zakelijke en professionele relatie onderhoudt met de gemeente. GVB moet klaar worden gestoomd voor de aanbesteding van het openbaar vervoer in 2005. Specifiek worden het verhogen van de productiviteit en het terugdringen van het ziekteverzuim genoemd als aandachtspunten.³

De beoogde *externe* verzelfstandiging in 2002 wordt als gevolg van de uitslag van een referendum omgezet in een *interne* verzelfstandiging. In plaats van de beoogde NV met een aandeelhouder en een RvC wordt GVB een intern op afstand geplaatste dienst met een eigen Raad van Advies. In 2006 wordt echter alsnog besloten tot *externe* verzelfstandiging waarbij de taken en bevoegdheden van de gemeente als (enig) aandeelhouder en van de RvC zijn vastgelegd.

Tussen de zomer van 2010 en het begin van 2012 heeft de gemeente, om onderhandse aanbesteding van het openbaar vervoer mogelijk te maken, enkele formele bevoegdheden van de RvC verschoven naar de aandeelhouder. De gemeente verkreeg daardoor (tijdelijk) onder andere de bevoegdheid om de directie te benoemen. Begin 2012 is dit weer teruggedraaid naar de situatie van voor de zomer van 2010.

² Raadsvoordracht definitief besluit externe verzelfstandiging Gemeentevervoerbedrijf, nr. 883, 28 november 2001 (hoofdstuk 1 en hoofdstuk 3).

³ Ibidem.

1.2 Rollen van de gemeente ten aanzien van GVB

Ondanks de externe verzelfstandiging blijft de gemeente het openbaar en overig collectief vervoer zien als een belangrijke publieke taak waar zij erg veel waarde aan hecht.⁴ De gemeente blijft in verschillende hoedanigheden intensief betrokken bij GVB om dit publieke belang te bewaken. Tabel 1.1 illustreert de verschillende rollen die de gemeente vervult na de externe verzelfstandiging in 2007.

Tabel 1.1 - Rollen van de gemeente ten aanzien van GVB na de verzelfstandiging⁵

Rol gemeente	Invulling rol
Kapitaalverschaffer	Als aandeelhouder in GVB Holding NV. Door het verstrekken van leningen aan GVB Activa BV.
Opdrachtgever	Indirect via de gemeentelijke vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur van de Stadsregio Amsterdam die verantwoordelijk is voor de concessieverlening voor het openbaar vervoer. De Dienst Wonen, Zorg en Samenleven is opdrachtgever voor aanvullend openbaar vervoer, uitgevoerd door Stads-mobiel BV. De Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (DIVV) is opdrachtgever voor GVB Veren en het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur (BORI). De Dienst Metro is verantwoordelijk voor de bouw van de Noord-Zuid lijn en het opleveren van een werkend vervoerssysteem.
Toezichthouder	Toezicht door DIVV op GVB Activa BV en GVB Veren BV.

Bron: interview bestuursdienst

In dit onderzoek komt de rol van aandeelhouder uitgebreid aan de orde. Zoals dit overzicht laat zien, is dat echter slechts één van de rollen waarmee de gemeente invloed kan uitoefenen op GVB en het publieke belang kan bewaken. Aan die andere rollen besteden we alleen aandacht als er een relatie is met het toezicht bij GVB.

1.3 Ontwikkelingen van de operationele en financiële resultaten

Over de periode vanaf de interne verzelfstandiging in 2002 tot en met 2011 heeft GVB in jaarverslagen gerapporteerd over de behaalde operationele resultaten. Tabel 1.2 geeft een beknopt overzicht van operationele en financiële informatie zoals gerapporteerd in de jaarverslagen van GVB.

⁴ Herijking gemeentelijke deelnemingen, 22 juni 2011.

⁵ Het overzicht betreft een illustratie, er zijn nog veel meer partijen binnen de gemeente die een relatie hebben met GVB. Hierbij kan gedacht worden aan stadsdelen en gemeentelijke diensten die werkzaam zijn op het terrein van milieu, ruimtelijke ordening en regelgeving.

GVB blijkt in de periode 2002 tot en met 2011 meer dienstregelingen te zijn gaan leveren. In dezelfde periode is het aantal vervoerde passagiers afgenomen.⁶ Het aantal afgelegde reizigerskilometers neemt toe.

In dezelfde periode varieert het nettoresultaat tussen € 7,8 miljoen verlies (2008) en € 36,8 miljoen winst (2011). Vooral in de jaren 2010 en 2011 rapporteert GVB sterk verbeterde nettoresultaten van respectievelijk € 14,9 miljoen in 2010 en € 36,8 miljoen in 2011. De verbeterde nettoresultaten hangen samen met de toegenomen omzet (sinds 2002 met 27% toegenomen tot € 469,5 miljoen in 2011) en de minder sterk gestegen bedrijfslasten in dezelfde periode (stijging van 16% tot € 422 miljoen in 2011).

Een belangrijk onderdeel van de bedrijfslasten vormen de kosten voor lonen, salarissen en sociale lasten. Deze kosten stijgen volgens de jaarverslagen minder sterk dan de totale bedrijfslasten (met 15% tot € 250,8 miljoen in 2011). Het gemiddeld aantal fte's in dienst bij GVB daalt van 4.497 in 2002 tot 3.950 in 2011 en het arbeidsverzuim daalt in dezelfde periode van 15,5% tot 7,3%. De gemiddelde kosten per fte stijgen in deze periode met 30%.

De gegevens uit tabel 1.2 laten een aantal positieve ontwikkelingen zien in de afgelopen 10 jaar. De vraag of de verzelfstandiging succesvol is geweest kan natuurlijk niet alleen op basis van deze gegevens worden beantwoord. Dat zou nader onderzoek vergen. Maar zoals al gezegd beperken wij ons in dit onderzoek tot de vraag of het toezicht bij GVB in orde is.

⁶ De exacte toe- of afname kan niet worden berekend omdat met ingang van 2011 het aantal vervoerde reizigers en reizigerskilometers op een andere wijze wordt bepaald. Over 2010 zijn cijfers bekend die op de oude en nieuwe wijze zijn bepaald. Daaruit kan worden afgeleid dat het aantal reizigers afneemt en het aantal reizigerskilometers toeneemt.

Tabel 1.2 - Operationele en financiële informatie GVB 2002 en 2007-2011

Bedragen in miljoenen euro's	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010⁷	2011
Bedrijfsopbrengsten	368,5	389,3	372,5	379,0	388,5	393,1	408,2	430,5	452,9	469,5
Aantal vervoerde passagiers (x 1.000)	255.000	244.000	242.000	248.000	253.000	260.000	213.800	218.500	200.000	204.000
Reizigerskilometers (x 1.000)	971.700	948.000	940.700	956.349	986.952	957.000	966.570	969.000	755.000	770.000
Dienstregelingen (DRU)	1.594.900	1.622.232	1.612.374	1.603.240	1.611.102	1.618.462	1.636.000	1.662.000	1.699.000	1.706.410
Bedrijfslasten	362,6	375,3	359,1	363,6	374,0	377,2	406,3	411,5	425,8	422,0
Als % van de bedrijfsopbrengsten	98,4%	96,4%	96,4%	95,9%	96,3%	96,0%	99,5%	95,6%	94,0%	89,9%
Bedrijfslasten per reizigerskilometer	373	396	382	380	379	394	420	425	435	548
Bedrijfslasten per DRU	227	231	223	227	232	233	248	248	251	247
Lonen, salarissen en sociale lasten	218,7	227,9	220,9	216,1	211,7	220,2	250,7	247,4	248,1	250,8
Als % van de bedrijfslasten	60,3%	60,7%	61,5%	59,4%	56,6%	58,4%	61,7%	60,1%	58,3%	59,4%
Arbeidsverzuim	15,5%	13,5%	11,8%	10,5%	8,9%	8,6%	7,6%	7,4%	7,7%	7,3%
Gemiddeld aantal fte's	4.497	4.351	4.225	4.169	3.985	4.187	4.119	4.107	4.046	3.950
Gemiddelde kosten per fte	48.632	52.379	52.284	51.835	53.124	52.591	60.864	60.239	61.320	63.494
Nettoresultaat (€ miljoen)	-3,4	8,6	7,2	10,3	10,8	6,9	-7,8	7,0	14,9	36,8
Als % van de bedrijfsopbrengsten	-0,9%	2,2%	1,9%	2,7%	2,8%	1,8%	-1,9%	1,6%	3,3%	7,8%

Bron: jaarrekeningen GVB 2006-2011

⁷ Met ingang van 2010 wordt het aantal vervoerde passagiers en reizigerskilometers anders bepaald. Volgens de 'oude' methode waren er in 2010: 223 miljoen vervoerde passagiers en 979 miljoen reizigerskilometers.

2 Opzet onderzoek

In het voorjaar van 2012 geeft de RvC van GVB het accountantskantoor BDO opdracht tot een onderzoek bij GVB. Dit onderzoek van BDO richt zich op aantijgingen in de Telegraaf dat er sprake is van fraude bij GVB. Het BDO-onderzoek brengt geen fraude aan het licht maar constateert wel andere tekortkomingen in de bedrijfsvoering bij GVB. De bespreking van de uitkomsten van het onderzoek van BDO door de gemeenteraad leidt tot een motie van de gemeenteraad van Amsterdam waarin de rekenkamer wordt verzocht om een onderzoek in te stellen met de vraag:

Op welke wijze heeft de aandeelhouder bij de verzelfstandiging van het GVB het toezicht ingericht en ingesteld en op welke wijze heeft de Raad van Commissarissen tot nu toe dit toezicht gehouden?

Deze motie is op 20 juni 2012 unaniem aangenomen door de gemeenteraad.⁸ Op 21 juni 2012 heeft de rekenkamer het verzoek van de gemeenteraad ontvangen en aangegeven aan dit verzoek gehoor te geven.⁹

Hierna gaan we nader in op de afbakening van het onderzoek, de door ons gehanteerde onderzoeksvraag en de bronnen die aan ons normenkader ten grondslag hebben gelegen.

2.1 Afbakening

De rekenkamer is onafhankelijk, ook in de keuze van haar onderwerpen. Onze opvatting is echter dat als we besluiten om een verzoek van de gemeenteraad te honoreren, we zo goed mogelijk moeten aansluiten bij dat wat de raad wil. Dat laat onverlet dat we zelf verantwoordelijk blijven voor de opzet en uitvoering van het onderzoek.

In de motie benadrukt de gemeenteraad dat hij op basis van het onderzoek naar het toezicht bij GVB lessen wil trekken voor toekomstige verzelfstandigingen. Daarom krijgt in het onderzoek de door de gemeente vervulde rol bij het al dan niet goed laten functioneren van dit toezicht veel aandacht. Deze aandacht voor de rol van de gemeente valt uiteen in een onderzoek naar de inrichting en instelling van het toezicht en een onderzoek naar de bewaking daarvan. Bij inrichting en instelling gaat het - globaal gesproken - om de regels over het toezicht die de aandeelhouder vastlegt voor de RvC en voor zichzelf. De rol die de gemeente heeft in het bewaken van het toezicht volgt niet rechtstreeks uit de motie, maar is het logisch sluitstuk in een systeem van toezicht. De aandeelhouder moet bewaken dat het toezicht voldoet aan de door de aandeelhouder opgestelde regels (inrichting van het toezicht).

⁸ Aangenomen motie Van Drooge en Van Roemburg (nr. 473), 20 juni 2012.

⁹ Brief Rekenkamer Amsterdam aan het Presidium van de gemeenteraad van Amsterdam met als onderwerp: Uw verzoek tot instellen onderzoek naar toezicht op GVB en met als kenmerk: RA_12_03.

Uit de motie van de gemeenteraad blijkt dat de gemeente ook wil leren van de wijze waarop de RvC zijn toezichthoudende taak heeft vervuld. Om die reden zijn we nagegaan in welke mate de RvC voldoet aan (algemene) regels voor goed toezicht.

De wettelijke taak van de RvC is breder dan het houden van toezicht alleen: hij moet ook de directie van GVB met 'raad en daad' bijstaan. We beoordelen dit deel van de taak van de RvC niet afzonderlijk en geven dan ook geen totaal oordeel over het functioneren van de RvC.

Het onderzoek geeft ook geen oordeel over het functioneren van het bedrijf GVB. Er kan sprake zijn van goed toezicht terwijl de resultaten tegenvallen, maar ook kan de situatie zich voordoen dat het bedrijf goed functioneert terwijl het toezicht binnen het bedrijf tekortkomingen kent. Een uitspraak over het functioneren van GVB na de verzelfstandiging vergt ander onderzoek, met een bredere scope dan alleen toezicht.

2.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre heeft de Raad van Commissarissen vanaf de verzelfstandiging van GVB tot op heden goed toezicht gehouden en in hoeverre is het toezicht zodanig ingericht, ingesteld en bewaakt door de aandeelhouder dat goed toezicht zoveel mogelijk was gewaarborgd?

Beoordeling van toezicht

Beoordeling van toezicht vraagt om een kader. Ons kader is hoofdzakelijk gebaseerd op bestaande regelgeving. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de bronnen van het door ons gebruikte normenkader. De normen laten zich indelen op basis van de hoofdactiviteiten bij toezicht. Naast algemene normen onderscheiden we normen voor informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie.¹⁰ Om de wijze waarop de RvC deze hoofdactiviteiten uitvoert nader te ordenen gebruiken we de begrippen organisatie, gedrag en houding. Onder het gedrag van de RvC verstaan we de handelingen die de RvC *moet* verrichten om informatie te verzamelen, oordelen te vormen en interventies te plegen. Bij organisatie gaat het om het creëren door de RvC van de juiste randvoorwaarden om toezicht te kunnen houden. Voor zowel organisatie als gedrag zijn de normen voornamelijk afgeleid uit concrete voorschriften.

Het uitsluitend toetsen aan deze normen, doet naar onze mening onvoldoende recht aan het functioneren van de RvC. Cultuur en houding van de (leden van de) RvC zijn minstens zo belangrijk als de naleving van concrete eisen.¹¹ Ook *De Nederlandse Corporate Governance Code* uit 2008 vermeldt dat de kwaliteit van het toezicht uiteindelijk

¹⁰ De indeling is gebruikt door de Algemene Rekenkamer (1998, Toezicht op uitvoering publieke taken, p.8) in een onderzoek naar extern toezicht. Deze kapstok is echter ook nuttig om de normen voor intern toezicht, zoals dat door de RvC moet worden uitgeoefend, in te delen.

¹¹ Dit is ook het uitgangspunt voor de door Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties opgestelde *Criteria voor goed toezicht* (<http://www.vtw.nl/52/criteria-goed-toezicht.html>).

afhangt van de “... mate waarin de intenties van de code leidend zijn voor het doen en laten van betrokkenen”.¹² Daarom besteden we in ons normkader ook aandacht aan de houding van de RvC.

De rol van de aandeelhouder

De gemeente speelt ook een rol in het toezicht. De gemeente is als aandeelhouder verantwoordelijk voor een goede *inrichting* van het toezicht. Er moeten regels en procedures worden vastgelegd die richtinggevend zijn voor het toezicht en er moet een RvC worden benoemd. Het proces dat leidt tot de inrichting van het toezicht noemen we *instelling*. Ook voor inrichting en instelling zijn er normen te vinden in de regelgeving. Bij de *bewaking* gaat het om handhaving van de vastgelegde regels waaraan het toezicht moet voldoen. De normen vloeien logischerwijs voort uit deze regels.

2.3 Bronnen normenkader

In dit onderzoek is voor het normenkader¹³ gebruik gemaakt van vier verschillende bronnen:

- Burgerlijk Wetboek en Gemeentewet
- Statuten GVB
- Nederlandse corporate governance code
- Eigen normen rekenkamer

Burgerlijk wetboek en Gemeentewet

In het Burgerlijk wetboek zijn de taken en bevoegdheden vastgelegd waarbinnen de RvC en de aandeelhouder moeten functioneren. Daarbij gaat het vooral om de inrichting van het toezicht. Er zijn echter ook bepalingen opgenomen die betrekking hebben op het uitvoeren van toezicht door de RvC en de aandeelhouder. De Gemeentewet is met name relevant voor de instelling van het toezicht en de rol die de gemeenteraad daarbij heeft.

Statuten GVB

Artikel 2:140 BW lid 3 bepaalt dat de statuten aanvullende bepalingen omtrent de taken en de bevoegdheden van de RvC en zijn leden kunnen bevatten. De statuten van GVB bevatten zulke aanvullende eisen. De statuten bepalen onder meer dat de RvC moet instemmen met besluiten over grote investeringen, wijzigingen van de statuten of het vaststellen van jaarrekeningen van andere afhankelijke maatschappijen. Ook is in de statuten de bevoegdheid van de RvC bij het benoemen, schorsen en ontslaan van de directie geregeld.

¹² Nederlandse corporate governance code (2008), p.6.

¹³ Aan het onderzoeksrapport is een bijlage toegevoegd met een compleet overzicht van het gebruikte normenkader; daarbij wordt voor elke specifieke norm ook de bron aangegeven.

Nederlandse corporate governance code

Eind 2003 heeft de commissie Tabaksblat haar werk afgerond om te komen tot een code voor beursgenoteerde ondernemingen. In 2004 is er de verplichting gekomen voor alle beursgenoteerde ondernemingen om zich aan deze *Nederlandse corporate governance code* (hierna: de code) te houden. Hierbij geldt het principe 'pas toe of leg uit'. Dit betekent dat afwijking van de code is toegestaan mits (adequaat) toegelicht. Een monitoringscommissie toetst jaarlijks of de code voldoende wordt nageleefd en of aanpassing van de code noodzakelijk is. In 2008 is de code bijgesteld. Deze laatste code is in dit onderzoek een belangrijke bron voor het normenkader.¹⁴

Het feit dat niet beursgenoteerde bedrijven niet verplicht zijn om de code na te leven en de gemeente GVB hiertoe ook niet heeft verplicht, maakt de code niet minder zinvol als toetsingsinstrument. Het is voor ons een belangrijke bron omdat in de code door deskundigen op basis van ervaring in de praktijk belangrijke principes voor goed toezicht zijn vastgelegd. Het belang van de code wordt in Nederland inmiddels breed onderschreven. Veel ondernemingen met een publieke aandeelhouder gebruiken de code op vrijwillige basis, zoals de N.V. Nederlandse Spoorwegen en het Havenbedrijf Rotterdam N.V. Ook GVB ziet de code als leidraad voor het handelen.¹⁵ Een juridische twist over het wel of niet van toepassing zijn van de code achten wij daarom niet relevant voor het beantwoorden van de vraag of er goed toezicht is gehouden bij GVB.

Normen rekenkamer

Bij de eerste verkenning van het onderwerp kwamen we een aantal aandachtspunten tegen die ons relevant genoeg leken om toe te voegen aan het normenkader. Allereerst zijn er zoals in de vorige paragraaf al werd aangegeven normen toegevoegd die over de houding van de commissarissen gaan. Bij andere toegevoegde normen gaat het om zaken die wellicht te vanzelfsprekend zijn om in formele regels op te nemen, maar waarvan het nuttig is om ze als aandachtspunt mee te nemen. Voorbeelden hiervan zijn de norm dat commissarissen geacht worden *niet veelvuldig afwezig* te zijn en de normen die betrekking hebben op de *registratie* van informatie, besluiten en interventies. Daarnaast zijn er normen waarvan niet verwacht kan worden dat ze in de regels staan omdat ze alleen nuttig zijn in de specifieke GVB situatie. Zo hanteren we bijvoorbeeld als norm dat de gemeente bij de *benoeming van de RvC* gebruik maakt van een *evaluatie van de Raad van Advies* zoals die tot de verzelfstandiging van 2007 functioneerde.

¹⁴ Bij de verzelfstandiging van GVB in 2007 bestond de versie van 2008 nog niet. De verschillen tussen de versie van 2008 en de oorspronkelijke code van 2003 zijn echter niet erg groot. Bij de beschrijving van onze bevindingen is, indien relevant, aangegeven waarin 2003 afwijkt van 2008.

¹⁵ GVB vermeldt met ingang van het jaarverslag 2009 dat vanaf het moment van verzelfstandiging "indachtig De Nederlandse Corporate Governance Code, principes en best-practice bepalingen [zijn] vastgelegd die de verhoudingen reguleren tussen de Directie, de Raad van Commissarissen en de (algemene vergadering van) aandeelhouders" Ook vermeldt GVB dat de toepassing "geschiedt op vrijwillige basis en op relevante aspecten binnen de onderneming."

3 Samenvatting van de bevindingen

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste bevindingen.¹⁶ De bevindingen zijn gebaseerd op bestudering van veel documenten. Dat zijn allereerst allerlei gemeentelijke stukken rond de besluitvorming voor de verzelfstandiging GVB in 2001 en in 2007. Daarnaast zijn ook 57 notulen van de RvC uit de periode 2007-2011 doorgenomen. Daarin zijn 652 onderwerpen getraceerd en gecodeerd met behulp van ons normenkader. Verder is er met vrijwel alle (voormalig) leden van de RvC en de aandeelhouder gesproken.

Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan instelling en inrichting van het toezicht door de gemeente, het door de RvC uitgevoerde toezicht en tot slot de rol van de gemeente als aandeelhouder bij de bewaking van de gemaakte afspraken over het toezicht door de RvC.

Elke paragraaf begint met een korte inleiding. De rest van de paragraaf wordt steeds gestructureerd aan de hand van conclusies die worden onderbouwd door een aantal samenhangende bevindingen. Door middel van een kleurcode is aangegeven of de conclusie positief (groen), negatief (rood) of zowel positieve als negatieve elementen bevat (oranje).

3.1 Instelling en inrichting van het toezicht bij GVB

Bij de verzelfstandiging van een dienst moet de gemeente nadenken over de vraag hoe ze het toezicht op de nieuwe verzelfstandigde organisatie wil inrichten. Sommige regels liggen in de wet vast, maar de gemeente moet zelf ook nog een aantal zaken regelen en kan via de statuten aanvullende eisen formuleren voor de inrichting van het toezicht van de op te richten onderneming.

Om te kunnen vaststellen of het proces dat moet leiden tot de inrichting van het toezicht goed is verlopen, is de behandeling van de verzelfstandiging van GVB in de gemeenteraad en raadscommissies bestudeerd. Nagegaan is of er gedurende dit proces speciale aandacht was voor de inrichting van het toezicht. Daarbij zijn (a) de voorstellen van het college van B&W op dit punt en (b) de eigen rol van de gemeenteraad in dit proces bekeken. Vervolgens is onderzocht of het resultaat, de inrichting van het toezicht bij GVB, bij de start voldoet aan ons normenkader.

<i>Er is een duidelijke beslissing genomen over de wijze van toezicht houden bij GVB</i>	●
--	---

Het college van B&W heeft bij de verzelfstandiging van GVB de keuze gemaakt om GVB direct onder de zogenaamde *structuurregeling* te laten vallen. Hiermee zijn automatisch een aantal wettelijke taken voor de RvC geregeld, zoals het benoemen en ontslaan van de directie van GVB. Ook is bijvoorbeeld vastgelegd dat de algemene aandeelhoudersvergadering (de gemeente Amsterdam) de commissarissen in de RvC

¹⁶ Meer gedetailleerde bevindingen zijn opgenomen in het onderzoeksrapport behorend bij dit bestuurlijk rapport en een gestructureerde bijlage op onze website waarmee eenvoudig specifieke bevindingen kunnen worden opgezocht: (www.rekenkamer.amsterdam.nl).

benoemt. Daarbij heeft het college een aantal extra zaken geregeld dat de invloed van de aandeelhouder op het bedrijf versterkt. In het geval van ontslag van directeuren door de RvC is in de statuten geregeld dat de aandeelhouder (de gemeente Amsterdam) hierover vooraf moet worden gehoord.

<i>Afwegingen waarom uiteindelijk voor bepaalde zaken (niet) is gekozen, zijn bij de instelling van het toezicht onderbelicht gebleven.</i>	●
---	---

Bij de instelling van het toezicht bij GVB zijn overwegingen en alternatieve mogelijkheden niet met de gemeenteraad besproken. Zo heeft het college niet uitgelegd waarom de gemeente als aandeelhouder niet zelf het bestuur van de onderneming wil benoemen en dit overlaat aan de RvC. De structuurregeling biedt deze keuzemogelijkheid bij ondernemingen met één aandeelhouder.

Daarnaast is er bij de instelling van het toezicht geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen wat *moet* volgens de wet en wat de gemeente zelf *kan* regelen. De gemeente kan bij de oprichting van de onderneming via de statuten nadere afspraken maken om de eventueel gewenste grip op het toezicht formeel vast te leggen en kan die later, als enig aandeelhouder via de algemene vergadering van aandeelhouders, ook zelf wijzigen.

<i>Er is bij de instelling van het toezicht onvoldoende nagedacht over de rol die de gemeente als aandeelhouder bij het toezicht wil spelen.</i>	●
--	---

Er zijn in de raadsvoorstellen geen keuzemogelijkheden opgenomen voor de aandeelhoudersrol bij het toezicht en er is geen expliciete afweging te vinden voor een bepaalde invulling van die rol. Zelfs aan de wijze waarop de aandeelhouder wil worden geïnformeerd over de uitvoering van toezicht door de RvC wordt geen aandacht besteed. Het moment van de overgang tussen de interne verzelfstandiging voor 2007 en de echte externe verzelfstandiging na 2007 was een goed moment geweest om over de hele toezichtstructuur na te denken. Er is echter op geen enkele waarneembare manier gebruik gemaakt van de ervaringen die in de periode 2002-2006 zijn opgedaan, toen GVB als intern verzelfstandigde dienst al functioneerde met een Raad van Advies die zichzelf beschouwde als een RvC in oprichting.

<i>Bij de instelling van het toezicht heeft de gemeenteraad weinig aandacht voor de inrichting.</i>	●
---	---

In de gemeenteraad is veel aandacht en discussie geweest over nut en noodzaak van de verzelfstandiging van GVB. Centraal stond daarbij de vraag hoe de gemeente er voor kan zorgen dat er kwalitatief goed openbaar vervoer blijft in Amsterdam. Er was geen aandacht voor de inrichting van het toezicht bij GVB en de gemeenteraad heeft niet vastgelegd hoe ze wil worden geïnformeerd over het toezicht bij GVB.

<i>De inrichting van het toezicht bij GVB kent tekortkomingen. Er zijn sommige zaken wel en andere zaken niet geregeld.</i>	●
---	---

Bij de oprichting van GVB zijn er regels opgesteld voor de omvang van de RvC, is er een profielschets voor de RvC gemaakt en zijn er kaders vastgesteld voor de bezoldiging van de commissarissen en van de directie. Daarnaast is vastgelegd dat de RvC commissarissen voordraagt bij benoeming of herbenoeming. Deze voordracht moet voorzien zijn van een motivatie en de gemeente als aandeelhouder neemt de beslissing over de benoeming of herbenoeming.

Bij de oprichting is echter niet vastgelegd dat de RvC zijn werkwijze en taakverdeling voor zichzelf en de ingestelde commissies moet beschrijven. Ook is hierbij niet verwezen naar de code, die als leidraad voor de RvC zou kunnen functioneren. Daarnaast zijn er geen eisen geformuleerd waaraan de motivatie voor benoeming of herbenoeming moet voldoen. Tot slot heeft de gemeente als aandeelhouder geen nadere regels opgesteld over hoe ze wil worden geïnformeerd over het toezicht door de RvC in het algemeen en over de uitvoering van het bezoldigingsbeleid in het bijzonder.

3.2 Toezicht door de RvC

Het onderzoek heeft zich gericht op de algemene voorwaarden voor toezicht en de activiteiten die de RvC moet uitvoeren: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies. Voor elk van deze thema's zijn we nagegaan of de organisatie van het toezicht op orde is en of de uitvoering van het toezicht voldoet aan de te stellen eisen. Hierbij hebben we ook gekeken of de RvC blijk gaf van een kritische houding bij het uitoefenen van zijn taak.

<i>De RvC heeft zijn organisatorische randvoorwaarden onvoldoende op orde. Dat beperkt de navolgbaarheid van het toezicht wat voor de RvC zelf en voor de aandeelhouder een probleem is.</i>	●
--	---

Het is positief dat de RvC de code heeft willen gebruiken als uitgangspunt voor zijn handelen, zonder dat daar vanuit de aandeelhouder of de statuten een verplichting toe bestond. Ook blijkt dat de RvC in de door ons onderzochte periode uit voldoende leden bestaat die voldoen aan het vastgelegde profiel.

De RvC en de commissies van de RvC hebben echter geen vastgestelde reglementen en er is niet altijd sprake van een adequate verslaglegging van vergaderingen. Daarnaast ontbreekt een volledige registratie van de ontvangen informatie, de genomen besluiten door de RvC en de interventies die hij heeft gepleegd.

<i>De leden van de RvC hebben met inzet en betrokkenheid gefunctioneerd.</i>	●
--	---

De leden van de RvC waren vrijwel altijd allemaal bij de vergaderingen aanwezig. De beschikbare verslagen laten betrokken commissarissen zien. Een houding die ook naar voren kwam uit de interviews. De commissarissen melden ook in de interviews dat er veelvuldige bilaterale contacten zijn geweest tussen leden van de RvC en leden van de directie GVB.

<i>De aandacht binnen de RvC is selectief. Er is veel aandacht voor strategische vragen rond de concessieverlening en operationele resultaten en weinig aandacht voor interne beheersing.</i>	●
---	---

In de net verzelfstandigde onderneming GVB is het binnenhalen van de nieuwe openbaar vervoersconcessie de uitdaging. De RvC heeft veel aandacht voor strategische ontwikkelingen en operationele resultaten. De commissarissen benadrukken in de interviews die wij met hen hebben gehad dat inderdaad die zaken bovenaan hun agenda stonden. Met het oog op het verwerven van de concessie moest het nieuwe bedrijf marktconform gaan werken. Alles was er op gericht om dat te laten slagen.

De aandacht voor interne beheersingsprocessen is minder. De opzet en werking van het interne risicobeheersingsproces en de naleving van wet- en regelgeving krijgt in de verslagen van de vergaderingen van de RvC weinig aandacht. De commissarissen melden ons in de interviews dat zij geen signalen hebben ontvangen dat er iets mis was met de interne beheersing en zij hebben geen behoefte gevoeld om extra informatie te verzamelen. In 2009 heeft de RvC het onderwerp risicomanagement ondanks het andersluidende advies van de accountant bewust op de lange baan geschoven vanwege andere prioriteiten. Het is ook later niet meer opgepakt. Daarnaast heeft de RvC weinig zichtbaar blijik gegeven van een kritische houding ten opzichte van de informatie die hij over de interne beheersing van de accountant ontving. Er is ook nooit buiten aanwezigheid van de directie met de accountant gesproken. Sommige commissarissen vinden met de kennis van nu dat ze actiever informatie hadden moeten verzamelen over interne beheersing. Anderen vinden achteraf nog steeds dat het terecht was dat hun prioriteit lag bij het verkrijgen van de concessie en het marktconform maken van het bedrijf.

<i>De beoordeling van de directie is onvoldoende transparant en daardoor niet goed navolgbaar.</i>	●
--	---

Zoals hiervoor al gemeld, ontbreekt soms een adequate verslaglegging. Dit is vooral het geval bij de bespreking en de besluitvorming over de beloning van de directeuren van GVB. Daarnaast zijn er door de RvC nooit remuneratierapporten opgesteld waarin verslag wordt gedaan van de wijze waarop het bezoldigingsbeleid in de praktijk is gebracht. De voorzitter van de remuneratiecommissie heeft verklaard dat de directie zorgvuldig is beoordeeld en dat de bezoldigingsbesluiten in de vorm van brieven aan de directeuren zijn vastgelegd. Deze brieven zijn echter niet allemaal meer beschikbaar. Voor zover wel beschikbaar kan hieruit worden afgeleid dat de RvC het functioneren van de directeuren heeft beoordeeld. Er zijn vrijwel geen verslagen van de remuneratiecommissie en ook geen verslagen van de RvC waarin de afwegingen van de remuneratiecommissie zijn terug te vinden. Het is daarom niet goed vast te stellen hoe de RvC de prestaties van de directeuren GVB heeft gewogen in relatie tot de toegekende variabele beloning.

De besluitvorming rond het ontheffen van twee directeuren uit hun functie is wel transparant. De zittende leden van de RvC hebben een unanieme beslissing genomen op basis van de uitkomsten van het BDO-rapport. De op dat moment oud-commiss-

sarissen delen de conclusies echter niet en vinden de sancties veel te zwaar. Afgezien van de vraag wie daarbij nu gelijk heeft illustreert dit meningsverschil volgens ons dat er binnen de RvC in de periode van het BDO-onderzoek geen gedeelde visie was op wat van een directie verwacht mag worden.

<i>De RvC heeft te weinig aandacht voor het eigen functioneren en ook de wijze waarop hij verantwoording aflegt over zijn functioneren is te beperkt</i>	●
--	---

De aandacht voor het eigen functioneren is beperkt en voor zover aanwezig niet gestructureerd. Pas in 2011 besteedt de RvC voor het eerst zichtbaar aandacht aan de eigen evaluatie. De directe aanleiding is de onzekere positie waarin GVB verkeert vanwege een dreigende Europese aanbesteding. De RvC vraagt zich voor het eerst af of de RvC in zijn huidige vorm voldoende geëquipeerd is om zijn taak als toezicht- houder en adviseur bij GVB uit te oefenen. Voor die tijd is er geen enkele keer gesproken in de RvC over het functioneren van de RvC als geheel en van de afzon- derlijke commissies. De commissarissen zagen volgens eigen zeggen tot 2011 ook geen enkele aanleiding om hun eigen functioneren te evalueren.

De rapportages over het gehouden toezicht voldoen niet in alle opzichten aan de vereisten. Er is nooit gerapporteerd over de uitvoering van het bezoldigingsbeleid. Het bericht van de RvC in de jaarrekening van GVB bevat niet alle voorgeschreven punten uit de code. Zo wordt er geen beoordeling gegeven van de opzet en werking van de interne risico- en beheerssystemen en de wenselijkheid van een interne auditor bij GVB. Ook is er geen beschrijving van de evaluatie van het eigen functioneren.

3.3 Bewaking door de aandeelhouder

Tot slot zijn we nagegaan of de aandeelhouder bewaakt dat de afspraken die zijn gemaakt tussen de RvC en de aandeelhouder worden nageleefd.

<i>De aandeelhouder heeft de organisatorische randvoorwaarden op orde.</i>	●
--	---

Er zijn regelmatig aandeelhouders vergaderingen. En van die vergaderingen is er een adequate verslaglegging. Daarnaast worden strategische visies, jaarplannen en jaar- rekeningen met de RvC en de directie van GVB besproken. Dat gebeurt echter - behalve voor de jaarrekeningen - vaak te laat. Tevens benoemt en herbenoemt de aandeelhouder de commissarissen in de RvC. Hiermee is invulling gegeven aan belangrijke onderdelen van een algehele *governance* structuur.

<i>De aandacht van de aandeelhouder voor het bezoldigingsbeleid is selectief en weinig systematisch. Er is veel aandacht voor de kaderstelling van het beloningsbeleid, maar weinig systematische aandacht voor de uitvoering daarvan.</i>	●
--	---

De aandeelhouder hecht waarneembaar veel waarde aan een goed bezoldigings- beleid. Niet alleen stelt de aandeelhouder hier kaders voor de uitvoering door de RvC, maar er vindt ook regelmatig interventie plaats. Toch reageert de aandeel- houder nauwelijks op het feit dat de uitvoering door de RvC van het beloningsbeleid weinig navolgbaar is. We hebben hiervoor geconstateerd dat afwegingen voor het

toekennen van de variabele beloning aan de directeuren niet inzichtelijk zijn. Ook ontbreekt de verplichte jaarlijkse rapportage over de uitvoering van het bezoldigingsbeleid. De aandeelhouder heeft tot 2011 aan de RvC niet gevraagd hoe hij uitvoering gaf aan de gestelde kaders voor het bezoldigingsbeleid. Vanaf 2011 zijn er afspraken over de aan te leveren informatie, maar is nog niet voorzien in het jaarlijks op te stellen remuneratierapport.

<i>De RvC wordt niet altijd aangesproken op tekortkomingen. De aandeelhouder verleent decharge aan RvC zonder dat hij adequaat is geïnformeerd.</i>	●
---	---

De RvC heeft geen reglementen vastgesteld waarin zijn werkwijze en die van de verschillende commissies is beschreven. Tevens blijkt dat de berichtgeving van de RvC in de jaarverslagen over het gehouden toezicht tekortkomingen kent. Van sommige punten uit de code, zoals de bespreking van de beoordeling van de opzet en werking van interne risicobeheersings- en controle systemen, wordt geen melding gemaakt. De aandeelhouder heeft deze tekortkomingen niet gesignaleerd en de RvC hier ook niet op aangesproken.

De aandeelhouder verleent jaarlijks decharge aan de RvC voor het gevoerde toezicht. We hebben echter geconstateerd dat de verslaglegging door de RvC over het gevoerde toezicht tekortkomingen kent, die aanleiding hadden moeten zijn voor aanvullende vragen van de aandeelhouder. Omdat de aandeelhouder dat niet heeft gedaan is het onvoldoende duidelijk of hij wel op basis van voldoende toereikende informatie deze decharge heeft verleend.

4 Analyse en aanbevelingen

Met een verzelfstandiging als bij GVB kiest de gemeente ervoor om een publieke taak door een zelfstandige organisatie (NV) uit te laten voeren. In dit onderzoek wordt de verzelfstandiging niet beoordeeld, maar is het een gegeven. Bij de afbakening in hoofdstuk 2 is onderstreept dat we geen onderzoek doen naar het functioneren van het bedrijf GVB. In dat zelfde hoofdstuk is ook naar voren gebracht, dat er evenmin een totaal oordeel zal worden gegeven over het functioneren van de RvC. In het onderzoek gaat het alleen over het toezicht bij GVB met daarbij aandacht voor de rol van de RvC en de aandeelhouder.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of het toezicht door de RvC tekort is geschoten, wat de oorzaken kunnen zijn van tekortschietend toezicht en wat de rol van de gemeente daarbij is. Vervolgens bespreken we onze aanbevelingen en noemen we nog enkele verbeterpunten voor het toezicht door de RvC bij GVB.

4.1 Tekortschietend toezicht?

Is het toezicht door de RvC tekort geschoten? Gedeeltelijk. Kort samengevat concluderen wij dat bij het uitoefenen van het toezicht de organisatie van de eigen werkzaamheden niet zorgvuldig was en de aandacht voor GVB onevenwichtig in de zin dat de interne beheersing van GVB relatief weinig aandacht kreeg. De aandacht voor het eigen functioneren was te gering om een en ander te corrigeren. Is dit erg? Is dit tekortschieten?

Gegevens over GVB zoals ook in hoofdstuk 1 opgenomen, laten zien dat GVB de laatste 10 jaar een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Wat dat betreft verdienen degenen die in die periode verantwoordelijk waren een compliment. Toch wil succes niet zeggen dat er geen fouten kunnen zijn gemaakt. Dat blijkt wel uit het BDO rapport. De RvC heeft ongetwijfeld een bijdrage geleverd aan de verbetering van GVB. Maar ook dat wil dus niet zeggen dat er geen fouten gemaakt kunnen zijn bij de uitvoering van het toezicht. Wij hebben geconstateerd dat er bij het toezicht een aantal zaken niet in orde was en het dus in die zin tekort schoot.

Had goed toezicht de in het BDO rapport genoemde problemen kunnen voorkomen? Dat kan niet met zekerheid worden gezegd. Zoals slecht toezicht niet betekent dat er direct problemen zullen optreden, betekent goed toezicht immers niet dat elk probleem wordt voorkomen. Het had de kans dat dit soort problemen optreden echter wel kleiner kunnen maken. Toezicht moet vooral preventief werken en als het goed wordt uitgeoefend is het een krachtig middel om een directie scherp en bij de les te houden.

4.2 Mogelijke oorzaken tekortkomingen

Waarom liep het toezicht van de RvC niet zoals het zou moeten lopen? Een belangrijke oorzaak lijkt ons de start van het transitieproces. In de raadsvoorstellen over de verzelfstandiging is het doorbreken van de stroperige ambtelijke cultuur een belangrijk aandachtspunt. Het vervoersbedrijf moet klaargestoomd worden om succesvol mee te kunnen dingen naar een openbare aanbesteding van de concessie. Daarbij past het om mensen te zoeken voor directie en RvC die vooral deze wens kunnen vervullen en hen niet op te zadelen met veel bureaucratie. Dat is de missie bij de eerste stappen in 2002 en dat blijft de missie bij de verzelfstandiging in 2007. Hierdoor ontstaat een sfeer waarin de RvC aan de organisatie van de eigen werkzaamheden duidelijk minder prioriteit toekent dan aan het klaarmaken van GVB voor de markt.

Die sfeer is wellicht nog versterkt doordat een RvC niet alleen toezichthouder is, maar ook een adviesfunctie vervult. Adviseren vraagt om betrokkenheid en toezicht om distantie. Dat is niet per definitie een tegenstelling, maar er zit wel een zekere spanning tussen beide rollen. We hebben de indruk dat de adviesrol met verve en inzet is ingevuld. Hierdoor ontstaat echter het risico dat de afstand tot de directie te klein wordt. De prioriteiten van het bedrijf worden ook de prioriteiten in het toezicht en het is de vraag of er dan nog voldoende tegenwicht wordt geboden. Het feit dat de RvC meegaat met de directie om het advies van de accountant in 2009 om meer aandacht te besteden aan risicomanagement te parkeren, omdat 'er bij GVB andere prioriteiten zijn', is wat dat betreft een signaal. Er is begrip voor de directie bij de RvC omdat het ook de eigen prioriteiten zijn. De toezichthouder is dan niet streng genoeg meer.

De aandeelhouder wijst ons in het interview ook op onwennigheid als mogelijke oorzaak. Daar is iets voor te zeggen. We kijken nu naar toezicht met een bril die gedeeltelijk pas een jaar of tien geleden is ontworpen. De interne verzelfstandiging van GVB met daaraan gekoppeld de start van de Raad van Advies vindt plaats in 2001 als de discussie over de code voor bedrijven in Nederland net goed op gang komt. Bij de externe verzelfstandiging in 2007 heeft de code echter inmiddels een verplichtend karakter gekregen voor beursgenoteerde ondernemingen en besluit GVB vrijwillig deze code voor good governance te volgen.¹⁷ Commissarissen erkennen in de interviews dat een aantal zaken formeel niet goed geregeld was, maar men zag dat niet als een erg groot probleem. De commissarissen hadden volgens eigen zeggen zoveel ervaring dat ze wel wisten hoe een RvC moest functioneren. Er werd weinig prioriteit gegeven aan het formeel vastleggen van zaken die de code voorschrijft vanwege de uitdaging waar GVB voor stond. Hieruit kan worden afgeleid dat de code zeker in de beginjaren geen dominante rol speelde binnen de RvC.

¹⁷ De code is gepubliceerd in 2003, werd verplicht voor beursgenoteerde ondernemingen in 2004 en is aangepast in 2008. Zie verder 2.3.

Ook onwennigheid kan dus een mogelijke verklaring zijn. Aan de andere kant is bij de start in 2007 vanwege het extra werk die toepassing van de code met zich mee zou brengen overleg geweest tussen de aandeelhouder en de RvC over de hoogte van de bezoldiging van de RvC-leden. Men wist dus waar men aan begon. Onze opvatting is dat van een RvC met deze samenstelling sneller meer zelfcorrigerend vermogen had mogen worden verwacht. Er was niet alleen veel ervaring van het bedrijfsleven in huis, maar ook kennis van de beginselen van goed toezicht.

Een laatste mogelijke verklaring voor het tekortschietende toezicht heeft te maken met de wijze waarop de gemeente invulling heeft gegeven aan haar rol van aandeelhouder. Gegeven de aanleiding van het onderzoek is dit de belangrijkste ingang van de analyse en daar zullen we dan ook in de volgende paragraaf apart aandacht aan besteden.

4.3 De rol van de gemeente

Het is niet de taak van de gemeente om uitputtend te controleren of de RvC het toezicht goed uitvoert. GVB is immers verzelfstandigd en de RvC is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn toezicht. Maar de gemeente moet als aandeelhouder wel haar eigen belangen bewaken en vanuit dat perspectief is het toch minimaal opvallend dat bij de start van de RvC de gemeente haar taak om commissarissen te benoemen zo lichtvaardig heeft opgevat. Alle leden van de Raad van Advies werden in 2007 zonder enige evaluatie automatisch commissaris in de nieuwe RvC. Ook is het opvallend dat de aandeelhouder afspraken die hij maakt niet bewaakt. Het is toch slordig dat de aandeelhouder de RvC niet aanspreekt op het feit dat jaar in jaar uit de aandeelhouder onvolledig wordt geïnformeerd over het gevoerde bezoldigingsbeleid. De aandeelhouder kan zo immers niet controleren of zijn beleid wordt uitgevoerd.

Aan de ene omissie kan wellicht wat zwaarder getild worden dan aan de andere. Wat we echter vooral willen benadrukken is dat een zorgvuldige en gedegen invulling door de gemeente van haar rol als aandeelhouder disciplinerend werkt richting de RvC. Net zoals overigens een zorgvuldig en nauwgezet opererende RvC op zijn beurt de organisatie beïnvloedt en een bijdrage levert aan een cultuur waarin regels serieus worden genomen. Het feit dat de scherpste om zorgvuldig en gedegen te handelen bij de gemeente ontbrak, is dus ook een deel van de verklaring waarom het toezicht door de RvC op sommige punten tekort bleef schieten.

Waarom ontbrak die scherpste bij de gemeente? Wij denken dat het belang onvoldoende is onderkend. De transitie van GVB is voor de gemeente eigenlijk een negatieve keuze geweest. GVB kent als gemeentelijke dienst een aantal hardnekkige organisatorische problemen die het college ondanks vele inspanningen niet gecorrigeerd krijgt en daarnaast is er de externe druk dat de concessie in de toekomst openbaar moet worden aanbesteed. De gemeente maakt zich bij het transitieproces zorgen over het publieke belang van goed openbaar vervoer. Het maken van goede afspraken met de RvC over de organisatie van het toezicht is dan al snel onbenullig. Begrijpelijk,

maar toch niet goed. Het is wellicht ook een meer structureel probleem. In de nota *Doelgericht op afstand: deelnemingen* wordt aandacht besteed aan de verschillende rollen die de gemeente als aandeelhouder moet vervullen.¹⁸ Het instellen en inrichten van het toezicht komt daarbij echter niet aan de orde. Het is dan niet verwonderlijk dat de gemeente bij de verzelfstandiging van GVB niet goed weet wat men bij de inrichting wil. Er ontbreekt een visie op de invulling van de aandeelhoudersrol.

4.4 Aanbevelingen

Kies bewust welke rol de gemeente als aandeelhouder wil spelen

De wet geeft de aandeelhouder de mogelijkheid om nadere bepalingen over de taken en bevoegdheden van de RvC op te nemen in de statuten.¹⁹ De aandeelhouder moet gebruik van deze mogelijkheid overwegen, rekeninghoudend met dat wat hij met het aandeelhouderschap wil. Dat betekent dat de aandeelhouder allereerst moet omschrijven wat hij wil.

Aanbeveling 1:

Maak een visie waarin wordt beschreven welke verschillende rollen de gemeente als aandeelhouder bij verzelfstandigde organisaties kan vervullen en de consequenties daarvan voor het toezicht

Aan wat voor soort visie kan gedacht worden? We denken aan een denkkader, analoog aan de denkkaders in de nota *Doelgericht op afstand* voor het wel of niet intensiveren van de bemoeienis met de deelneming. In de meest minimale variant wil de gemeente niets. Bij toezicht beperkt men zich dan tot dat wat wettelijk moet. In een andere variant zou de gemeente zich in meer of minder mate met de bedrijfsvoering kunnen willen blijven bemoeien. Dan moeten daarover nadere afspraken worden gemaakt met de toezichthouder. Hierbij maken we twee opmerkingen:

- Enige beheersing lijkt op zijn plaats omdat de verzelfstandiging anders contra productief wordt. Als de gemeente heel veel grip op het bedrijf wil houden is het terugdraaien van de verzelfstandiging efficiënter.
- De toezichthoudende taak moet bij een RvC blijven berusten. Voorwaarde daarbij is wel dat de gemeente moet kunnen vertrouwen op het toezicht van de RvC. Dat kan door goede afspraken met de RvC over het te houden toezicht te maken in de vorm van kaders. De aandeelhouder kan dan volstaan met het bewaken van deze afspraken door te toetsen of het verzelfstandigde bedrijf volgens deze kaders werkt.

¹⁸ Gemeente Amsterdam, *Doelgericht op afstand. Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen*, maart 2008

¹⁹ BW 2.140, lid 3.

Bij het formuleren van een visie is het belangrijk dat de gemeente ook aandacht besteedt aan andere rollen waarmee zij invloed kan uitoefenen bij het verzelfstandigde bedrijf. Hierdoor wordt meer helderheid geschapen over de zaken die de gemeente in haar rol als aandeelhouder wil regelen en zaken die ze via andere weg wil regelen. Helderheid hierover kan bijdragen aan een scherpere afbakening tussen de taken en bevoegdheden van de aandeelhouder en de RvC en daarmee bijdragen aan een versterking van de algehele *governance structuur* bij de verzelfstandigde onderneming.

Aanbeveling 2:

Maak bij een verzelfstandiging een weloverwogen keuze over de afspraken die met de RvC over het toezicht worden gemaakt en leg die ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad.

De essentie van deze aanbeveling is niet dat de gemeente nadere afspraken *moet* maken, maar dat het college in samenspraak met de gemeenteraad een weloverwogen beslissing moet nemen over de wijze waarop ze haar aandeelhouderschap bij de verzelfstandigde organisatie wil invullen. Eigenlijk is dat in essentie wat onder inrichting van het toezicht moet worden verstaan. Het is daarom belangrijk om die discussie bij elke verzelfstandiging weer te voeren.

Schrijf gebruik van de code voor good governance voor

De afspraken die de gemeente als aandeelhouder maakt, horen te maken te hebben met een visie op de rol die moet worden gespeeld en is een kwestie van politieke keuzes. Daarom willen we geen afspraken aanbevelen die er moeten worden gemaakt. Op één uitzondering na en dat is de afspraak over het gebruik van de code.

Aanbeveling 3:

Maak in ieder geval de afspraak dat de relevante delen van de code voor good governance zullen worden gevolgd en beschrijf wat de relevante onderdelen zijn. Koppel daaraan de afspraak dat de RvC jaarlijks de aandeelhouder in hoofdlijnen zal informeren over de wijze waarop invulling is gegeven aan deze afspraak.

Ook als een verzelfstandigde organisatie de code vrijwillig als richtlijn neemt, blijft het nuttig dat de aandeelhouder het verplicht stelt en ook vastlegt dat ze op ordentelijke wijze wordt geïnformeerd over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de code. Het college heeft al via een brief aan GVB (en andere deelnemingen) duidelijk gemaakt dat het naleving van de code verwacht. Het lijkt ons beter om dit bij verzelfstandigingen te zien als één van de nadere afspraken die met de RvC kunnen worden gemaakt en dit vast te leggen in de statuten. De afspraken kunnen dan ook wat nauwkeuriger worden omschreven. Het lijkt ons niet dat bij elke verzelfstandiging (of elke deelneming) een integrale naleving van de code moet worden voorgeschreven. Door de code zelf bij de inrichting mee te nemen en na te denken over wat wel en wat niet relevant is, straalt de gemeente van het begin af aan uit dit serieus te nemen en de naleving te zullen volgen.

Zorg voor een goede bewaking van de afspraken

Afspraken worden zinloos als ze niet worden nageleefd. De gemeente moet het nakomen van afspraken die ze zelf heeft gemaakt, willen bewaken. Voor bewaking is het nodig dat afspraken goed zijn vastgelegd en dat de gemeente wordt geïnformeerd over de uitvoering daarvan.

Aanbeveling 4:

Leg zorgvuldig de gemaakte afspraken vast en geef bij elke afspraak aan hoe de aandeelhouder op de hoogte wil worden gehouden over de stand van zaken met betrekking tot de afspraak.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat dit een enorme papieren rompslomp wordt en ingewikkelder dan nodig. Het lijkt ons voor de hand te liggen dat de RvC in zijn verplichte bijdrage aan het jaarverslag van de organisatie elk jaar de afspraken langs loopt. Over het algemeen kost dit soort verantwoording alleen maar veel tijd als er iets niet in orde is en dan is het terecht dat de verantwoording veel tijd kost.

Een volgende stap is opletten of de afspraken worden nageleefd.

Aanbeveling 5:

Bemoei je als gemeente in de rol van aandeelhouder niet meer en niet minder met het toezicht door de RvC dan wettelijk moet en daarnaast in afspraken is vastgelegd. Spreek de RvC er direct op aan als hij zich volgens de verstrekte informatie niet aan de afgesproken kaders houdt.

Het is belangrijk om de RvC op zijn toezicht aan te spreken via de afgesproken kaders. Zolang de RvC handelt binnen de afgesproken kaders, houdt ze zich aan de afspraken. Dat vergt soms ook enige beheersing bij de aandeelhouder.

Stimuleer de verbetering van het toezicht bij GVB

We hebben ons in de analyse en aanbevelingen vooral willen richten op de inrichting van het toezicht bij nieuwe verzelfstandigingen en niet op verbetering van de situatie van GVB. We willen nog wel wijzen op de rol die de gemeente bij dat proces kan spelen.

Aanbeveling 6:

Herzie de statuten van GVB en maak heldere nieuwe afspraken in de geest van bovenstaande vijf aanbevelingen.

We pleiten niet voor een nieuw complex besluitvormingsproces, maar wel voor het creëren van meer helderheid. De eerste aanbeveling vraagt om een algemene visie van het college op de rol van de gemeente als aandeelhouder. Eenmaal gemaakt dan ligt het voor de hand om die visie ook te vertalen in de statuten van GVB.

4.5 Verbeterpunten toezicht door RvC GVB

We formuleren geen aanbevelingen voor het toezicht van de RvC bij GVB. Dat past niet bij onze wettelijke taak. We zien het, zoals in onze laatste aanbeveling is verwoord, als een taak voor de aandeelhouder die met de RvC nader afspraken kan maken over het te houden toezicht.

Dat neemt niet weg dat uit ons onderzoek een aantal verbeterpunten naar voren komt voor het toezicht van de RvC bij GVB en dat we die punten tot slot van dit rapport wel willen melden:

- De organisatie van de eigen werkzaamheden kent tekortkomingen en moet worden verbeterd. Aandacht voor de ondersteuning van de RvC is gewenst. Het opstellen van reglementen legt de werkwijze vast. Vastlegging van vergaderingen, de registratie van informatie, besluiten en interventie vinden wij cruciaal. Niet alleen omdat het moet, maar ook omdat daarmee het geheugen van de RvC wordt georganiseerd. Goede ondersteuning is daarvoor belangrijk. De RvC moet natuurlijk zelf bedenken hoe ze dat wil organiseren, maar we vragen ons wel af of het verstandig is om voor de ondersteuning alleen op de directie en medewerkers van GVB te steunen.
- Er is tot op heden weinig aandacht voor de interne beheersing binnen de RvC van GVB. We concluderen uit het verbeterplan van de RvC dat de RvC in de toekomst meer aandacht wil schenken aan dit onderwerp. Dat lijkt ons heel goed. We zouden echter nog aandacht willen vragen voor het feit dat voor goed toezicht het vooral van belang is dat er geen (nieuwe) blinde vlekken ontstaan. De werkwijze van de RvC en de wijze van communiceren met directie en accountant moeten dat voorkomen.
- De RvC is weinig transparant over het uitgevoerde toezicht. De jaarlijkse remuneratierapporten ontbreken en de berichten in de jaarverslagen kennen tekortkomingen. Dat maakt de uitvoering van het toezicht en de daarbij behorende afspraken over het bezoldigingsbeleid weinig navolgbaar. We pleiten niet voor dikke jaarlijkse rapporten. Naast de remuneratierapporten volstaat ons inziens de berichten in de jaarverslagen, mits bij dat laatste alle verplichte en afgesproken aandachtspunten worden langsgelopen.
- De RvC had tot voor kort weinig aandacht voor het eigen functioneren. Pas onlangs is een zelfevaluatie uitgevoerd. Met de uitkomsten daarvan is nog niet veel gedaan. We vinden het belangrijk dat de RvC periodiek zijn eigen functioneren evalueert om zo te bepalen of het profiel van de RvC nog voldoet en of de adviserende en toezichthoudende taken adequaat worden uitgevoerd. Dit is ook een manier om te voorkomen dat er blinde vlekken in het houden van toezicht ontstaan.

5 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft op 14 september 2012 het conceptrapport voorgelegd aan de het college van burgemeester en wethouders en de RvC van GVB. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. Op 21 september 2012 ontving de rekenkamer een bestuurlijke reactie van het college en de RvC.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reactie van het college en de RvC en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

5.1 Bestuurlijke reactie college van B&W

Op 14 september 2012 ontvingen wij uw concept eindrapport *Toezicht bij GVB*. Hieronder treft u de bestuurlijke reactie van het College aan.

U en uw onderzoeksteam hebben gedurende de zomermaanden hard gewerkt om in korte tijd het onderzoek te kunnen afronden en het eindrapport te kunnen opleveren. Het is waardevol dat we deze aanbevelingen hebben kunnen ontvangen voor de definitieve discussie over de verzelfstandiging van de haven.

Het college vindt het belangrijk u te melden dat er wordt gewerkt aan een actualisatie van het eerder vastgestelde gemeentelijk beleid met betrekking tot bedrijven en deelnemingen; doelgericht op afstand (DOA). Uw aanbevelingen zullen worden meegenomen bij deze actualisering. Inrichting en organisatie van toezicht zal daarin een nog duidelijker plek krijgen.

Onderstaand puntsgewijs onze bestuurlijke reactie.

1. Verbetertraject GVB

Uw onderzoek en rapport liggen in lijn met het reeds door het GVB in gang gezette verbetertraject. Met de beperkte bezetting in de directie en de RvC is dit het geëigende moment om een dergelijk traject in gang te zetten. Zo wordt onder andere de topstructuur bij het GVB herzien en wordt er gewerkt aan verbeterde bedrijfsvoering. De hoofdpunten van dit verbeterplan luiden als volgt:

1. *Externe Governance*: Het GVB richt zich hier op het vergroten van de actieve informatieplicht van en naar de Raad van Commissarissen en het toepassen van good governance principes. Meer specifiek besteedt men daarbij aandacht aan: de verantwoordelijkheidsverdeling, de informatievoorziening en de communicatie tussen directie, RvC, organisatie en aandeelhouder. Op basis van de Nederlandse Corporate Governance Code zijn reglementen opgesteld door de RvC. Dit betreffen reglementen van de audit commissie, de remuneratie commissie, de selectie- en benoemings commissie en de strategie commissie. Deze zijn daarmee inmiddels op orde.

2. *Interne Governance en Risk management*: Het GVB versterkt het governance, risk en compliance raamwerk. Specifieke aandacht besteedt men hier aan het zogenaamde “three lines of defense model”. Deze drie linies zijn:
 - a. eerste linie: het lijnmanagement is primair verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, het managen van de daarbij behorende risico’s en beheersing van de onder haar ressorterende processen;
 - b. tweede linie: dit bestaat uit één of meerdere ondersteunende afdelingen en/of functies, zoals verbijzonderde functies voor risicomanagement en compliance, die het verantwoordelijk lijnmanagement ondersteunen bij haar taakinvoering en beleid formuleren op het gebied van onder andere risicobeheersing, naleving van wet- en regelgeving en beheersingsmaatregelen. Deze linie rapporteert aan de directie en/of de RvC.
 - c. de derde linie wordt gevormd door de Internal Audit functie die onder andere de inrichting en werking van de eerste en tweede linie controleert. Een essentiële randvoorwaarde is hierbij een onafhankelijke opstelling van de Internal Audit functie. De internal audit functie wordt ook wel gezien als een instrument voor management en toezichthouders om vast te stellen dat de organisatie functioneert zoals bedoeld (second opinion). De derde linie rapporteert aan de directie en de RvC.

3. *Het GVB implementeert het zogenaamde RACI-model* (responsible, accountable, consulted, informed) ten einde rollen en verantwoordelijkheden in relatie tot de organisatiestructuur verder te verduidelijken. Het RACI-model wordt gebruikt om rollen en verantwoordelijkheden binnen organisaties, in lijn met de doelstellingen en organisatiestructuur in kaart te brengen. Dit doet men aan de hand van de niveaus:
 - a. responsible: de persoon of rol die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de taak, dat wil zeggen de persoon die daadwerkelijk het werk uitvoert;
 - b. accountable: de persoon die uiteindelijk verantwoordelijk is dat de taak op de juiste wijze wordt uitgevoerd;
 - c. consulted: degenen waarvan een bijdrage wordt gebruikt om de taak te voltooien;
 - d. informed: degenen die op de hoogte worden gebracht van de status van de taak.

4. *Integriteitsbeleid*: hier richt het GVB zich op verbetering van de inrichting meldstructuur integriteit en actiepunten in het kader van cultuur(verandering). De gedachten gaan hier onder andere uit naar een compliance officer die meldingen van incidenten registreert en opvolgt. Communicatie over deze functie vergroot de bekendheid er van en stimuleert het melden van incidenten via deze weg. Het thema integriteit wordt structureel aandacht gegeven waardoor het integriteitsbeleid wordt versterkt. Hierbij zijn voorbeeldgedrag van directie en leidinggevend en het bespreekbaar maken van het thema onder medewerkers essentiële elementen;

5. *Inkoop- en aanbestedingsbeleid*: het GVB richt zich hier vooral op het verbeteren en verduidelijken van de rol van de afdeling inkoop. Men staat een centraal/decentraal inkoopmodel voor waarbij strategische (met name beleid, cultuur, organisatie en procedures) en tactische inkoop (bij welke leveranciers welke producten, raamcontracten, etc.) centraal wordt geïmplementeerd. Operationele inkoop wordt decentraal georganiseerd. In aanvulling op het aanbestedingsleidraad wordt nader beleid ontwikkeld dat onder meer ingaat op de visie van het GVB op aanbesteding(plicht), rollen en verantwoordelijkheden, de functie van de Tenderboard, het besluitvormingsproces omtrent aanbestedingen. Vanaf april is een zogenaamde Tenderboard ingesteld die toeziet op alle aspecten van inkoop en aanbesteding, toepassing van beleid en realisatie van contracten en overeenkomsten.

2. Verzelfstandiging haven

Uw onderzoek en rapport zijn waardevol bij de mogelijke verzelfstandiging van de haven, zoals die nu voorligt in de gemeenteraad. Bij deze verzelfstandiging hebben wij reeds een aantal zaken geregeld die in lijn liggen met uw aanbevelingen.

Het college hecht belang aan de gezamenlijke constatering dat het burgerlijk wetboek duidelijk is over wat de verantwoordelijkheden zijn van de verschillende gremia (aandeelhouder, directie, RvC) en we delen uw conclusies op bladzijde 15 en 16: de aandeelhouder is er niet om te controleren of de RvC het toezicht goed uitvoert, de aandeelhouder is verantwoordelijk voor de inrichting van het toezicht en heeft dus niet de rol toezichthouder op het toezicht te zijn.

Directie- en RvC-reglement:

Bij Haven Amsterdam worden het directiereglement en RvC-reglement reeds vastgelegd bij de verzelfstandiging van NV Haven. Bovendien zijn de reglementen gebaseerd op de code Tabaksblat/Frijns. In de raadsvoordracht bij de verzelfstandiging van NV HA hebben wij hierover het volgende gemeld:

Het RvC- en het directiereglement worden gebaseerd op de code Tabaksblat/Frijns en op voorbeelden uit de markt, toegesneden op aard en omvang van HA NV. Dit volgt uit het "comply or explain"-karakter van de Code Tabaksblat/Frijns.

RvC- en directiereglementen zijn opgesteld, hierbij is gebruik gemaakt van diverse voorbeelden en is de Code Tabaksblat/Frijns als basis gebruikt. In de conceptstatuten is opgenomen dat de RvC en de directie (met voorafgaande goedkeuring van de RvC) ieder een reglement op zullen stellen. Nu er nog geen RvC en directie benoemd zijn, zijn binnen het verzelfstandigingsproject deze reglementen opgesteld. Dit ten behoeve van een voortvarende start van HA NV. De RvC en directie kunnen, indien gewenst, later de reglementen alsnog wijzigen. De reglementen van Havenbedrijf Rotterdam NV zijn als uitgangspunt gebruikt. Daarnaast is met name gekeken naar reglementen van NV Luchthaven Schiphol en dat van EBN Beheer BV (actief in het ontdekken, produceren en verhandelen van gas en olie in Nederland en 100% in handen van de Staat).

De reglementen zijn opgesteld naar aanleiding van de Nederlandse corporate governance code (Code Tabaksblat/Frijns). Uit de analyse is gebleken dat reglementen van de verschillende ondernemingen erg sterk op elkaar lijken en op veel punten zelfs identiek zijn. In de voorgestelde reglementen is deze lijn in stand gehouden, aangezien dit de herkenbaarheid van de reglementen voor toekomstige directeuren ten goede komt.

De reglementen beschrijven/regelen onder meer de volgende zaken:

- In het directiereglement is opgenomen dat in het beloningsbeleid voor de directie het WOPT-normbedrag als bovengrens gehanteerd wordt.
- De taak en werkwijze van de RvC/directie, taken van voorzitter, secretaris en commissies.
- Samenstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid van de RvC en directie.
- Omgang met tegenstrijdige belangen, omgang met klokkenluiders.
- Relatie met directie, aandeelhouder(s), externe accountant, Havenmeester en OR.

De Code Tabaksblat/Frijns is voorgeschreven voor beursgenoteerde ondernemingen en bedacht dient te worden dat de Code is ingericht op ondernemingen met een verspreid aandelenbezit en dus aandeelhouders op afstand, die niet makkelijk zelf kunnen bijsturen c.q. ingrijpen. De voorgestelde reglementen zijn toegesneden op karakter en omvang van HA NV en daarmee op punten minder zwaar opgetuigd. Dit past binnen het "comply or explain"-karakter van de Code Tabaksblat/Frijns.

Bezoldigingsbeleid:

Wij plaatsen een kanttekening bij de volgende passage op pagina 22 van uw rapport: *'De aandeelhouder heeft tot 2011 aan de RvC niet gevraagd hoe hij uitvoering gaf aan de gestelde kaders. Vanaf 2011 zijn er afspraken over de aan te leveren informatie, maar is nog niet voorzien in het jaarlijks op te stellen remuneratierapport'.*

Deze constatering veronderstelt dat er bij de aandeelhouder weinig aandacht was voor de uitvoering van het beloningsbeleid. Dat bestrijden wij. Zoals wij u eerder hebben bericht is bij de analyse van de jaarrekeningen elk jaar bekeken of de beloning plausibel was op basis van de gemaakte afspraken. Als daartoe aanleiding bestond zijn er nadere vragen gesteld of is er om aanvullende informatie verzocht.

Bij Haven Amsterdam is het bezoldigingsbeleid strak vastgelegd. Met name is van belang dat in de Havenovereenkomst contractueel is vastgelegd dat de bezoldiging van de directie en ander personeel niet leidt tot een overschrijding van de WOPT-norm. In de toelichting van het raadsvoorstel bij de verzelfstandiging van NV HA hebben wij hierover het volgende opgenomen:

Na verzelfstandiging ligt de bevoegdheid voor het vaststellen van het bezoldigingsbeleid van de RvB en de bezoldiging van de RvC bij de AVA. De bezoldiging van de RvB wordt, met inachtneming van het bezoldigingsbeleid, vastgesteld door de RvC. De beloning van de directie en RvC zal in lijn zijn met het gemeentelijk beloningsbeleid inzake deelnemingen en de beloning van de directie zal niet boven de WOPT-norm uit komen.

De statuten bepalen dat het bezoldigingsbeleid voor HA NV, op voorstel van de RvC, wordt vastgesteld door de AVA. De bezoldiging van de RvB wordt, met inachtneming van het bezoldigingsbeleid, vastgesteld door de RvC.

In de Havenovereenkomst zal worden vastgelegd dat de kaders, zoals vastgelegd in het beleid dat de Gemeente heeft vastgesteld voor al haar deelnemingen, toegepast worden. In dit beleid is onder meer verankerd:

- Het College blijft inzetten op matiging in de beloning en die onder de WOPT-norm te laten vallen;
- Dat aan de variabele beloning enkele voorwaarden zijn verbonden, zoals passende verhouding tot vaste beloning, prikkels voor behalen van publieke doelstellingen, afgeleid uit lange termijn doelen en op basis van zichtbare en meetbare geleverde prestaties;
- Dat de jaarlijkse groei van de beloning gematigd moet zijn, bijvoorbeeld conform CAO-groei;
- Bij vertrek op eigen verzoek geen vergoeding en bij onvrijwillig vertrek een ontslagvergoeding van maximaal éénmaal het jaarsalaris;

Ter invulling van het hiervoor genoemde wordt in de Havenovereenkomst vastgelegd dat de bezoldiging van de leden van de directie en het andere personeel niet leidt tot overschrijding van de WOPT-norm.

De statuten bepalen voorts dat de AVA aan de RvC een bezoldiging kan toekennen. Voor de bepaling van deze bezoldiging wordt eveneens aangesloten bij het genoemde beleid dat de Gemeente heeft vastgesteld voor al haar deelnemingen. In dit beleid is ten aanzien van raden van commissarissen verankerd dat het College benchmarkgegevens gebruikt voor het bepalen van de bezoldiging. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de beloning van enkele bedrijven van ongeveer gelijke omvang die in een vergelijkbaar marktsegment opereren. Uitgangspunt is dat de beloning niet boven de mediaan van de benchmark uitkomt. De bezoldiging van de RvC zal in de uitvoeringsfase worden vastgesteld.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen:

Maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt bij NV HA statutair vastgelegd. In het raadsvoorstel bij de verzelfstandiging van NV HA hebben wij hierover het volgende opgenomen:

Maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt statutair vastgelegd.

Eind 2009 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college opgedragen wordt maatschappelijk verantwoord ondernemen op te nemen in de oprichtingsstatuten bij de oprichting van een gemeentelijke BV/100% deelneming. Bij de verzelfstandiging van Haven Amsterdam is daarom statutair opgenomen dat de directie een jaarverslag opstelt met betrekking tot het maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) van de vennootschap. Het opstellen van een MVO-jaarverslag betreft verslaglegging áchteraf. Derhalve wordt ook statutair vastgelegd dat het onderwerp MVO vóóraf aan de RvC en AVA wordt voorgelegd in het strategisch plan (met een horizon van 4 jaar).

5.2 Bestuurlijk reactie RvC GVB

Inleiding

Met belangstelling heeft de Raad van Commissarissen van GVB Holding N.V. (hierna RvC) kennis genomen van het bestuurlijk rapport en het conceptonderzoeksrapport "Toezicht bij GVB", d.d. 14 september. De aanbevelingen in het bestuurlijk rapport aan de Gemeente raken de RvC van het GVB niet direct, behalve aanbeveling 6, waarover de RvC wel haar zienswijze zal geven. Met de zes aanbevelingen aan de Gemeente kan zij con amore instemmen. Bij aanbeveling 6 aan de Gemeente vraagt de RvC zich af of dit via de statuten geregeld zou moeten worden of dat beter een andere weg kan worden bewandeld. Hierover zal de RvC in overleg treden met de aandeelhouder.

De in sub 4.5 gedane verbeterpunten voor het toezicht van de RvC zal de RvC zeker ter harte nemen. De RvC is echter wel de mening toegedaan dat de Rekenkamer Amsterdam (hierna RA) meer oog tijdens het onderzoek zou moeten hebben gehad voor de dagelijkse praktijk in ons land met betrekking tot het functioneren van Raden van Commissarissen en de daarbij gehanteerde spelregels.

Alvorens in te gaan op de genoemde verbeterpunten, maakt de RvC gaarne in algemene termen enkele opmerkingen, die onze kanttekeningen binnen een breder perspectief kunnen plaatsen.

1. *Toezicht blijkt niet altijd uit formele verslagen en besluiten*

De RA heeft het verzoek van de Gemeenteraad aangepast door te spreken van "goed toezicht" i.p.v. "toezicht". De RvC is de mening toegedaan dat het beoordelen of er sprake is van "goed toezicht", maar zeer ten dele vastgesteld kan worden aan de hand van de verslagen, aangezien deze een sterk samengevatte weergave zijn van hetgeen besproken is in de vergadering en niet, zoals bijvoorbeeld in de Handelingen van de Tweede Kamer het geval is, een letterlijk verslag vormen. De RA geeft terecht aan dat een andere wettelijke taak van een RvC is de directie 'met raad en daad' bij te staan. De scheidslijn tussen toezicht houden en 'met raad en daad bijstaan' is doorgaans wat fluïde en kan, zoals de RA terecht opmerkt, tot spanningen leiden. 'Met raad en daad bijstaan' zal meestal plaatsvinden buiten de formele vergaderingen van de RvC of haar commissies. Niet zelden is dat een bilateraal gesprek tussen een lid van een RvC en een lid van de directie (vaak de voorzitters of tussen een financieel directeur en de voorzitter van de auditcommissie). In dergelijke gesprekken worden in de praktijk vanuit een RvC ook geregeld boodschappen gezonden die meer met 'toezicht' hebben te maken dan 'met raad en daad'. Er kan dus niet worden geconstateerd of een RvC wel of niet kritisch is geweest als alleen wordt gekeken naar de formele verslagen. De RA heeft in het onderzoeksrapport gesteld dat zij alleen kijkt naar de formele, geregistreerde, verslagen en besluiten. Daarmee wordt onvoldoende recht gedaan aan het gehouden toezicht door de RvC.

2. *Gebruik van denkkader uit andere wereld moet wel worden aangepast aan nieuwe context*
Bij de keuze voor het onderzoek is de RA teruggevallen op een indeling van de Algemene Rekenkamer. De RA geeft aan dat deze indeling primair is gebruikt bij toezicht op uitvoering in publieke taken. In verband daarmee is vermoedelijk ook de heer Winter, o.a. bijzonder hoogleraar in Groningen, als deskundige geraadpleegd. Ook zijn expertise ligt niet op het terrein van Raden van Commissarissen bij bedrijven zoals het GVB of beursgenoteerde bedrijven.

De RA veronderstelt dat de indeling als kapstok goed kan worden gehanteerd voor intern toezicht. Die mening delen wij; alleen het is wel van belang dat de vertaalslag in dat geval goed wordt gemaakt. Daarin is de RA ons inziens niet geslaagd. Een voorbeeld ter illustratie: in het onderzoeksrapport komt de RA met de constatering dat een besluitenregister bij de RvC van het GVB ontbreekt. Een besluitenregister is bij extern toezicht (denk bijvoorbeeld aan NMA, DNB en AFM) essentieel en vanzelfsprekend. Echter, notulen en besluiten van een vergadering van een RvC zijn niet publiek toegankelijk en doorgaans ook niet voor aandeelhouders beschikbaar. Dat er van een RvC-vergadering een verslag wordt gemaakt is juist, maar dit hoeft desgewenst niet meer te zijn dan vermelding van de agendapunten en de genomen besluiten²⁰. En bij een RvC-vergadering komt het veelvuldig voor dat er punten worden besproken waarover geen besluiten worden genomen. Dat laatste is formeel niet altijd noodzakelijk. Maar in de gedachtenwereld van de RA is een besluitenregister wel noodzakelijk. Op zichzelf is dit een goed idee, maar het is de vraag hoeveel RvC's van beursgenoteerde bedrijven een besluitenregister hanteren. Dat is bepaald geen dagelijkse praktijk. Overigens is de RvC van het GVB van mening dat de verslagen van de RvC-vergaderingen ruim voldoende beantwoorden aan de eisen die daaraan worden gesteld in het maatschappelijk verkeer.

3. *Er is niet één RvC van het GVB*

De RA spreekt steeds over de RvC van het GVB. Dat is niet juist. In de loop van de tijd is de samenstelling van de RvC evenals het voorzitterschap gewijzigd. De praktijk wijst uit dat dit veelal gevolgen heeft voor het functioneren van een RvC. Er kan derhalve niet worden gesproken van de RvC. Het zou beter zijn geweest als de RA daarmee rekening zou hebben gehouden in haar onderzoek en oordeelsvorming. Het geven van een opdracht tot het houden van een extern onderzoek door BDO en het maken van een begin met een redelijk vooruitstrevende manier van evaluatie van haar eigen functioneren, zijn voorbeelden van een ontwikkeling die de RvC in de tijd gezien doormaakt²¹.

In dit verband vindt de RvC het opmerkelijk dat de RA wel in het onderzoeks-

²⁰ De notulen dienen een beknopt maar adequaat beeld te geven van de behandelde onderwerpen en de genomen besluiten. Bij de notulen wordt een aparte besluitenlijst gevoegd, waarin de besluiten worden vermeld. Voor het secretariaat en het archief wordt zorg gedragen door het secretariaat van de bestuurders. (bron: website Groningse Woningcorporatie Nijestee, waar de heer Winter commissaris is).

²¹ Voor een recente studie naar evaluaties van RvC's in Nederland zie blz. 47- 50: Afbakening rol RvB en RvC: een permanente slingerbeweging door Aalt Klaassen en Herbert Rijken, 2011, via www.gt.nl/commissarissenonderzoek.

rapport apart een afwijkend standpunt van oud-leden van de RvC inzake het ontslag van twee van de directeuren vermeldt. Merkwaardig in het kader van corporate governance is hierbij overigens dat dit oud-leden van de RvC betreft, die ten tijde van de desbetreffende besluitvorming niet in functie waren.

4. *Normen van nu mogen niet zonder meer worden toegepast op het verleden*
Een belangrijk richtsnoer voor de RA is de Code Tabaksblat/Frijns. De code is opgesteld voor beursgenoteerde bedrijven en betrof in belangrijke mate de situatie bij de grote beursgenoteerde bedrijven zoals Unilever, Philips, ING Group en Akzo Nobel. Veel kritiek was toen dat de relevantie voor de kleinere bedrijven tegenviel. En nog steeds is dat manco de facto aanwezig. Na het opstellen van de Code Tabaksblat is er een monitoring commissie corporate governance ingesteld die kijkt of de bepalingen goed worden nageleefd en of er nog aanvullende aanbevelingen moeten worden gedaan. Uit de jaarlijkse onderzoeken van deze commissie, bij vooral beursgenoteerde bedrijven, blijkt dat de materiële naleving op diverse punten nog behoorlijk tegenvalt. Voor niet-beursgenoteerde bedrijven zal dat nog meer het geval zijn. De RA gaat ervan uit dat de huidige interpretatie van de Code met terugwerkende kracht al 'wet' zou moeten zijn voor het functioneren van de RvC van het GVB over de gehele onderzoeksperiode. Dat lijkt ons, gezien de praktijk, een erg optimistische gedachte. Overigens heeft de RvC gesteld dat de Code leidend is voor haar handelen. Dat is wat anders dan 100% toepassen.
5. *Regels zijn belangrijk voor toezicht, de effectiviteit van toezicht is belangrijker*
Hoewel de RvC het helemaal eens is met de RA dat regels die gelden, nageleefd moeten worden, kan de RvC zich niet aan de indruk onttrekken dat de RA meer oog heeft voor regels en het toepassen van regels dan dat er wordt gekeken of de RvC zich met de voor het GVB relevante zaken heeft bezig gehouden. Het wel of niet verstrekken van een remuneratierapport lijkt belangrijker te worden gevonden dan de tijd geïnvesteerd in strategie en aanbesteding, terwijl deze thema's nu juist van levensbelang zijn voor het GVB. Remuneratie is één van de taken van een RvC, maar bepaald niet de belangrijkste. Een RvC moet de belangen van een vennootschap zo goed mogelijk behartigen en daarbij rekening houden met de belangen van diverse belanghebbenden. De aandeelhouder is daarbij één van de belanghebbenden.
Om een uitspraak te kunnen doen of er goed toezicht is gehouden of niet, meent de RvC dat het meer voor de hand ligt dat er gekeken wordt naar de effectiviteit van het toezicht dan naar het hebben toegepast van bepaalde regels. De RA heeft besloten geen uitspraak te doen over de effectiviteit van het toezicht. Dat het bepalen van de effectiviteit meettechnisch op problemen zou stuiten, kan de RvC zich voorstellen, maar de manier waarop de RA in het onderzoek met deze vraag is omgegaan, is volgens de RvC niet correct.
6. *Afleggen verantwoording RvC kan beter, zo ook bij het GVB*
De RA stelt dat de RvC ook onvoldoende transparant is geweest in het jaarverslag en ook daar niet voldoet aan de richtlijnen van de Code. Uit diverse onderzoeken

is gebleken dat het verslag van de RvC, in het algemeen, nog in een onontwikkeld stadium verkeert²². De RvC van het GVB herkent zich hierin. Het voornemen van de RvC is met het komende jaarverslag stappen te zetten om daarin verandering te brengen. Dit is een proces van de geleidelijkheid. In dat verband past ook dat de RvC op de website van het GVB meer inzicht geeft in de 'corporate governance'-verhoudingen bij het GVB. Ook daarin zal de RvC het komend jaar voortgang boeken.

7. *Normen kunnen arbitrair zijn*

Het kader van de RA is hoofdzakelijk gebaseerd op bestaande regelgeving. De RA maakt daarbij wel gebruik van een eigen invulling, keuze en interpretatie. Vooral in het van toepassing achten van de Code, alsmede met de introductie van nieuwe (eigen) normen zoals de eisen m.b.t. de "navolgbaarheid" en het bijhouden van een separaat besluitenregister, gaat de RA wel erg kort door de bocht. Gezien de soms nog gebrekkige toepassing in de praktijk was meer nuancering hierbij zeker op zijn plaats geweest. In het onderzoeksrapport is nu het referentiekader de keuze van de RA voor de normen en haar interpretatie van de normen alsmede het wel of niet hebben voldaan aan de normen. Maar als de verkeerde normen worden gekozen dan is de kans levensgroot dat een partij niet aan die norm voldoet.

Reactie op voorgestelde verbeterpunten van de RvC:

- *Meer vastlegging en ondersteuning van de RvC buiten het GVB om*
De RvC zal kritisch kijken hoe zij de vastlegging van vergaderingen, afspraken en besluiten kan en moet verbeteren. Ten aanzien van de afhankelijkheid van de ondersteuning van stafmedewerkers van het GVB wijst de RvC er op dat dit de bestaande praktijk is bij vermoedelijk meer dan 90% van de Raden van Commissarissen in Nederland. Een dergelijk secretariaat is bij instellingen die zich met publieke taken bezig houden gebruikelijk.
- *Aandacht voor interne beheersing*
Op dit punt is al actie ondernomen en dit zal een blijvend punt van aandacht zijn. In dit kader zijn de reglementen van de RvC en de vier commissies van de RvC intussen op orde en in werking.
- *Transparantie over gevoerde toezicht*
Hiervoor is aangegeven dat dit één van de aandachtspunten voor het komend jaarverslag is.
- *Evaluatie eigen functioneren*
Op dit terrein had de RvC al stappen gezet. Er werd gebruik gemaakt van een externe deskundige, van een vooraf in te vullen vragenlijst via interviews, van externe benchmarkgegevens en van de feedback van de afzonderlijke leden van de directie. Door het BDO-onderzoek en het tussentijds terugtreden van leden van de RvC heeft het evaluatiegesprek niet meer plaatsgevonden.

²² Zie in voetnoot 2 genoemde rapport blz.66-68.

5.3 Nawoord rekenkamer

In ons nawoord gaan we eerst in op de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en dan op de reactie van de RvC GVB.

Nawoord op bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

We stellen de uitgebreide reactie van het college van burgemeester en wethouders op prijs. Het college geeft aan dat ze de aanbevelingen van de rekenkamer zal betrekken bij de actualisatie van het gemeentelijke beleid met betrekking tot bedrijven en deelnemingen. Het college gaat echter niet concreet in op onze aanbevelingen, waardoor niet duidelijk is op welke wijze het college de aanbevelingen bij deze actualisatie wil betrekken.

Verder geeft het college aan dat bij de verzelfstandiging van de haven al een aantal zaken zijn geregeld die in lijn liggen met onze aanbevelingen. Ook hier vinden we het college niet specifiek genoeg. Zo gaat het college niet in op de rol die het als aandeelhouder wil spelen en wat dit voor consequenties heeft voor het toezicht. Daarnaast geeft het college niet expliciet aan welke delen uit de code voor goed bestuur wel of niet relevant zijn voor de Haven Amsterdam NV. Ten slotte geeft het college nog niet aan hoe het als aandeelhouder over het toezicht wil worden geïnformeerd.

We adviseren de raad om het college te vragen om een meer specifieke reactie op onze aanbevelingen en duidelijk aan te geven op welke wijze het college de aanbevelingen betreft bij de inrichting van het toezicht bij de Haven Amsterdam NV.

Het college is het oneens met onze conclusie over het bezoldigingsbeleid voor de directie bij GVB. Het college stelt dat de aandeelhouder hiervoor wel voldoende aandacht heeft gehad. Het klopt dat de aandeelhouder regelmatig met de RvC sprak over de invulling van het bezoldigingsbeleid en hiervoor richtlijnen opstelde. Aan de kaderstelling voor het bezoldigingsbeleid ontbreekt het dan ook niet. Ook heeft de aandeelhouder zich naar aanleiding van incidenten op onderdelen ad hoc laten informeren. Wat wij echter eveneens constateren, is dat er tot 2011 door de aandeelhouder aan de RvC niet gevraagd is om een verantwoording over de uitvoering van het bezoldigingsbeleid. Ook wordt de RvC niet gevraagd om de door de code voor goed bestuur voorgeschreven jaarlijkse rapportage op te stellen over het bezoldigingsbeleid bij GVB. Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat ook nu bij de verzelfstandiging van de haven er weer veel aandacht is voor de kaders van het beloningsbeleid en niet voor de wijze waarop de aandeelhouder daarover door de RvC moet worden geïnformeerd.

We adviseren de gemeenteraad om het college te vragen om, als er kaders voor het beloningsbeleid worden vastgelegd, ook af te spreken op welke wijze de aandeelhouder over de uitvoering van het bezoldigingsbeleid moet worden geïnformeerd.

Nawoord op bestuurlijke reactie RvC GVB

De (voormalige) leden van de RvC waren in de afgelopen zomermaanden bereid om ons schriftelijk en mondeling van allerlei informatie te voorzien. Wij willen in dit nawoord hen allereerst bedanken voor de medewerking aan dit onderzoek.

Ook nu heeft de RvC weer uitgebreid gereageerd op ons rapport. Wij concluderen op basis van die reactie dat de RvC de door ons voorgestelde verbeterpunten ter harte zal nemen en daar, voor zover dat niet al gebeurt, gevolg aan zal geven. De RvC plaats echter ook een aantal kanttekeningen bij ons onderzoek. We vatten deze kanttekeningen samen in drie hoofdpunten:

1. Toetsingskader is niet adequaat. Het door de rekenkamer gehanteerde toetsingskader kan niet zomaar op het handelen van de RvC worden losgelaten. Het gehanteerde denkkader is vooral van toepassing voor extern toezicht, de code voor goed bestuur is in de loop der jaren aangepast en kan niet zomaar met terugwerkende kracht worden toegepast en het normenkader is soms arbitrair.
2. Aanpak onderzoek is niet goed. De aanpak is niet goed omdat de conclusies alleen zijn gebaseerd op verslagen en documenten en er weinig aandacht is voor het vele werk dat de RvC heeft verzet.
3. Er is niet één RvC van GVB. De samenstelling is in de loop der tijd veranderd en dat soort veranderingen heeft veelal gevolgen voor het functioneren van een RvC.

We zullen kort ingaan op deze kritiek.

Toetsingskader is niet adequaat

Onze normen en daarmee het toetsingskader zijn normen die gelden voor intern toezicht. Ze zijn gebaseerd op wet- en regelgeving, statuten en de code voor goed bestuur. In paragraaf 2.3 wordt dat verantwoord. Aan de algemene rekenkamer hebben we een kapstok ontleend die nuttig is om de normen te ordenen. Sommige normen voor intern toezicht hebben namelijk betrekking op het verzamelen van informatie, andere op de beoordeling van jaarstukken en weer andere op ingrijpen door de RvC.

De RvC vindt dat we de hedendaagse interpretatie van de code voor goed bestuur niet zomaar mogen toepassen op het handelen van de RvC. Wij constateren dat de RvC vanaf het moment van verzelfstandiging in 2007 volgens de code wilde werken. Omdat dit meer werk betekende is de vergoeding voor de commissarissen bij GVB op hun verzoek daarom ook verhoogd. Dit rechtvaardigt dat we vanaf 2007 het handelen van de RvC beoordelen op grond van de code.

De RvC vindt het "hebben van een besluitenregister" een voorbeeld van een arbitraire eis van de rekenkamer door het gebruik van een verkeerd toetsingskader. Deze norm hangt echter niet samen met een verkeerd kader, maar is voor ons een vanzelfsprekende norm bij intern toezicht. Het gaat hierbij om een adequate registratie van besluiten. Daarmee organiseert de RvC zijn geheugen over genomen besluiten. Dat kan door het separaat aanleggen van een register, maar ook door aparte besluiten-

lijsten of door de besluiten apart te markeren in verslagen. Dat is niet gebeurd en wij vinden dit slordig.

Aanpak onderzoek is niet goed

Een vaker voorkomende reflex van organisaties die met kritiek worden geconfronteerd, is het betwisten van de gevolgde aanpak. We willen er op wijzen dat we ons behalve op de geraadpleegde documenten en verslagen ook baseren op gesprekken met de (voormalig) leden van de RvC. Uit die interviews kwam geen ander beeld naar voren dan uit de verslagen en documenten. Wel relativeerden de commissarissen de bevindingen door te wijzen op het feit dat er andere prioriteiten waren en dat er ook veel goed werk is verzet. Dit wordt in ons rapport ook gemeld. Dat laat onverlet dat er bij het toezicht zaken niet op orde waren. De RvC had dit ook ruiterlijk kunnen erkennen. Dat dit uitblijft is een illustratie van een weinig zelfkritische houding.

Er is niet één RvC bij GVB

De RvC is gezamenlijk verantwoordelijk en daarom is de RvC ook als één geheel beoordeeld. Natuurlijk kan de RvC veranderen door een andere samenstelling of door een leerproces. Veel van de bevindingen hebben echter betrekking op alle perioden en er is nauwelijks ontwikkeling zichtbaar in het door de RvC uitgevoerde toezicht. De RvC ziet dat anders en wijst ter onderbouwing op de vooruitstrevende manier van evaluatie van haar eigen functioneren aan het eind van de onderzoeksperiode. Wij hebben dat in ons rapport gemeld, maar hebben geen kennis kunnen nemen van de uitkomst van deze evaluatie omdat de RvC ons de resultaten nog niet beschikbaar kon stellen.

Om als één geheel te kunnen opereren is het nodig dat er binnen de RvC op hoofdlijnen sprake is van een gedeelde visie. Dat is de reden waarom wij in ons rapport de mening van de voormalig commissarissen over het ontslag van de directeuren naar aanleiding van het BDO onderzoek hebben gemeld. Wij hebben op grond van onze interviews de indruk dat de commissarissen die de afgelopen 5 jaar in de RvC hebben gezeten, onderling verschillen in hun visie op de eisen die gesteld moeten worden aan een directie, zonder dat dit verschil in visie met elkaar is besproken. Wij denken dat het goed is als er ruimte is voor dit soort gesprekken. Dat zou kunnen binnen de periodieke zelfevaluatie van de RvC. Dat deze zelfevaluatie tot eind 2011 niet heeft plaatsgevonden, is in dat licht een gemiste kans.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl