

ONDERZOEKSRAPPORT

Toezicht bij GVB

september 2012

Rekenkamer Amsterdam

R a



ONDERZOEKSRAPPORT

Toezicht bij GVB

september 2012

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.

Leeswijzer

Voor u ligt het onderzoeksrapport 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 zijn 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.

In dit bestuurlijk rapport wordt, anders dan gebruikelijk, de opzet in hoofdstuk 2 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

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Afbakening	7
1.3	Onderzoeksvraag	8
1.4	Aanpak	9
1.5	Leeswijzer onderzoeksrapport	10
2	Belangrijkste bevindingen bij instelling toezicht	11
2.1	Proces van besluitvorming	11
2.2	Keuzes college toezicht in raadsvoordrachten	17
2.3	Wensen en bedenkingen gemeenteraad over toezicht	18
2.4	Samenvatting instelling toezicht	18
3	Belangrijkste bevindingen bij inrichting toezicht	19
3.1	Doel verzelfstandiging GVB	19
3.2	Spelregels toezicht	20
3.3	Informatievoorziening RvC aan gemeente	22
3.4	Informatievoorziening college aan gemeenteraad	22
3.5	Samenvatting inrichting toezicht	23
4	Belangrijkste bevindingen bij uitvoering toezicht algemeen	25
4.1	Algemene normen voor goed toezicht	25
4.2	Opvattingen leden van de RvC	27
4.3	Samenvatting toepassing algemene normen	27
5	Belangrijkste bevindingen bij informatieverzameling	29
5.1	Organisatie van informatieverzameling	30
5.2	Gedrag ten aanzien van informatieverzameling	30
5.3	Houding ten aanzien van informatieverzameling	31
5.4	Opvatting leden van de RvC	32
5.5	Samenvatting informatieverzameling door RvC	33

6	Belangrijkste bevindingen bij oordeelsvorming	35
6.1	Organisatie van oordeelsvorming	36
6.2	Gedrag bij oordeelsvorming	38
6.3	Houding ten aanzien van oordeelsvorming	40
6.4	Opvattingen van de leden van de RvC	40
6.5	Samenvatting oordeelsvorming	41
7	Belangrijkste bevindingen bij interventies	43
7.1	Organisatie van interventies	44
7.2	Houding ten aanzien van interventies	44
7.3	Opvattingen van de leden van de RvC	44
7.4	Samenvatting interventies	46
8	Belangrijkste bevindingen bij aandacht voor interne beheersing	47
8.1	Aandacht voor te verbeteren processen	47
8.2	Aandacht voor casuïstiek BDO	48
8.3	Opvattingen van leden RvC	48
8.4	Samenvatting aandacht voor interne beheersing	49
9	Belangrijkste bevindingen bij bewaking	51
9.1	Algemeen	52
9.2	Informatieverzameling	53
9.3	Oordeelsvorming	54
9.4	Interventies	55
9.5	Zienswijze aandeelhouder	56
9.6	Samenvatting bewaking door aandeelhouder	57
	Motie van Van Drooge en Van Roemburg (473)	59
	Geïnterviewde personen	61
	Bijlage 1 - Specifieke bevindingen per norm	63
	Bijlage 2 - Normenkader en geraadpleegde documenten	65

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft een onderzoek uitgevoerd naar het toezicht bij het Gemeentelijk Vervoersbedrijf (GVB). Dit onderzoeksrapport gaat over de instelling, inrichting, uitvoering en bewaking van dit toezicht. Deze inleiding gaat achtereenvolgens in op de aanleiding, de afbakening, de onderzoeksvraag en de aanpak van dit onderzoek. Tot slot volgt de leeswijzer voor het vervolg van dit onderzoeksrapport.

1.1 Aanleiding

De directe aanleiding voor dit onderzoek is een motie van de gemeenteraad van Amsterdam waarin de rekenkamer wordt verzocht om een onderzoek naar de vraag:

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

De motie is op 20 juni 2012 unaniem aangenomen door de gemeenteraad.² Deze motie is aan het einde van dit rapport toegevoegd. Op 21 juni 2012 heeft de rekenkamer het verzoek van de gemeenteraad ontvangen en aangegeven aan dit verzoek gehoor te geven.³

1.2 Afbakening

In de vraag zoals verwoord in het verzoek van de gemeenteraad staat zowel de rol van de aandeelhouder als de rol van de Raad van Commissarissen (RvC) centraal. De aandeelhouder is verantwoordelijk voor de inrichting en instelling van het toezicht en de RvC voor het houden van het toezicht. De RvC moet als toezichthouder niet het werk van directie overnemen, maar moet zich er alleen (grondig) van vergewissen dat de directie haar werk goed doet.

In aanvulling hierop heeft de aandeelhouder er ook belang bij om vast te stellen dat de RvC, als toezichthouder, goed toezicht houdt. Dit betekent niet dat de aandeelhouder op haar beurt het toezichthoudende werk van de RvC overneemt of overdoet, maar wel dat de aandeelhouder bewaakt dat de RvC haar rol goed vervult. De bewaking kan in principe gezien worden als een aspect van de inrichting. We hebben er echter voor gekozen om het woord inrichting uitsluitend te gebruiken voor de afspraken over de spelregels bij het toezicht en daarnaast het woord "bewaking" te gebruiken voor de rol van de aandeelhouder tijdens de uitvoering van het toezicht door de RvC. De rol van de aandeelhouder bij het toezicht is belangrijk, maar niet omvangrijk en moet onderscheiden worden van de andere rollen die de gemeente heeft om het publieke belang

² Aangenomen motie Van Drooge en Van Roemburg (nr. 473), 20 juni 2012.

³ Brief raadsgriffie Gemeente Amsterdam met kenmerk 2012/3644.

van goed openbaar vervoer in Amsterdam te waarborgen. In ons Bestuurlijk rapport komen we op die verschillende rollen terug.

Tot slot wijzen wij nog op de volgende belangrijke inperking van dit onderzoek. Het toezicht bij GVB staat in dit onderzoek centraal. Dit onderzoek heeft uitdrukkelijk niet tot doel (nieuw) feitenmateriaal te verzamelen of een oordeel te geven over het functioneren van GVB.

1.3 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?

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag heeft dit onderzoek zich gericht op de volgende zes deelvragen:

Onderwerp	Onderzoeksvraag
Normen	1. Wat zijn de eisen waaraan volgens de literatuur moet zijn voldaan, wil er sprake zijn van een goede inrichting, instelling, bewaking en uitoefening van het toezicht?
Inrichting	2. In hoeverre is er bij de verzelfstandiging van GVB sprake geweest van een goede inrichting van het toezicht?
Instelling	3. In hoeverre is bij de verzelfstandiging van GVB het toezicht op een goede wijze ingesteld?
Houden van Toezicht	4. In hoeverre is er door de RvC goed toezicht gehouden op GVB?
	5. In hoeverre heeft de aandeelhouder voldoende bewaakt dat de RvC goed toezicht hield?
Lessen	6. Welke aspecten van de inrichting, instelling en bewaking van het toezicht bij GVB hebben een positief dan wel negatief effect gehad op de kwaliteit van het daadwerkelijke toezicht?

Dit onderzoeksrapport beschrijft de onderzoeksresultaten van de deelvragen een tot en met vijf. De zesde deelvraag wordt beantwoord door onze conclusies en analyses in het bestuurlijk rapport op basis van de feiten uit dit onderzoeksrapport.

1.4 Aanpak

Het onderzoek richt zich zowel op de rol van de aandeelhouder bij het toezicht bij GVB als op de toezichthoudende taak van de RvC bij GVB zelf. Hieronder beschrijven we de aanpak die we hebben gevolgd voor het onderzoek naar de rol van de aandeelhouder en het toezicht van de RvC afzonderlijk.

Rol van de aandeelhouder

Het onderzoek van de rekenkamer naar rol van de aandeelhouder richt zich op de instelling, inrichting en bewaking van het toezicht op GVB. Het onderzoek is allereerst gebaseerd op een analyse van literatuur en relevante wet- en regelgeving om tot een normenkader te komen. Daarnaast heeft de rekenkamer voor de beoordeling van de instelling, inrichting en bewaking van het toezicht zich gebaseerd op een analyse van verschillende documenten.

Het gaat hier allereerst om de beschikbare documenten van de gemeente zoals collegeflappen en raadsvoordrachten en daarbij behorende stukken en verslagen van vergaderingen die betrekking hebben op de besluitvorming over de externe verzelfstandig van GVB. Ook hebben wij door de gemeente aangeleverde documenten over de verzelfstandiging geraadpleegd zoals de statuten van GVB, het opgestelde convenant, het reglement voor de raad van advies en de profielschets van de Raad van Commissarissen (RvC). Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van door de gemeente aangeleverde stukken met betrekking tot de aandeelhoudersvergaderingen en andere documenten relevant voor de relatie tussen de aandeelhouder en de RvC. De volledigheid van de aangeleverde documenten hebben wij niet onderzocht. Tot slot heeft de rekenkamer een gesprek gevoerd met de aandeelhouder over de uitgevoerde bewaking.

Een overzicht van de door de rekenkamer geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit onderzoeksrapport.

Toezicht door de RvC

Het onderzoek van de rekenkamer naar het gevoerde toezicht door de RvC is allereerst gebaseerd op een analyse van literatuur en relevante wet- en regelgeving om tot een normenkader te komen. Hierbij heeft de rekenkamer ook een externe deskundige geraadpleegd.⁴ Aan de hand van dit normenkader is onderzocht in hoeverre er bij het gehouden toezicht door de RvC sprake was van goed toezicht. Op 12 juli heeft het accountantskantoor BDO in opdracht van de RvC gerapporteerd over enkele specifieke onderwerpen. Naar aanleiding van deze rapportage heeft de RvC een actieplan met verbeterpunten opgesteld. In aanvulling op het onderzoek, aan de hand van het normenkader voor goed toezicht, is de rekenkamer ook van de onderwerpen uit het BDO onderzoek en uit het actieplan van de RvC nagegaan in hoeverre deze in de RvC aan de orde zijn geweest.

⁴ De heer prof. dr. H.B. Winter (Bijzonder Hoogleraar Toezicht, Rijksuniversiteit Groningen) heeft commentaar geleverd op het concept normenkader voor dit deel van het onderzoek.

Voor de beoordeling van het gevoerde toezicht heeft zij zich gebaseerd op een analyse van de beschikbare documenten van de RvC zoals de verslagen van vergaderingen van de RvC of door hem ingestelde commissies.⁵

Daarnaast heeft de rekenkamer ook documenten geraadpleegd waarin de RvC verslag doet van zijn werkzaamheden (zoals opgenomen in de jaarverslagen van GVB). Ook heeft de rekenkamer kennis genomen van overige relevante documenten die van belang zijn geweest voor de uitoefening van toezicht (zoals de rapportages van de externe accountant van GVB) of anderszins relevant zijn (zoals de rapportage van het in opdracht van de RvC uitgevoerde onderzoek door BDO). Een volledig overzicht van de door de rekenkamer geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit onderzoeksrapport.

Tot slot heeft de rekenkamer met 7 leden en voormalige leden van de RvC gesprekken gevoerd over het gehouden toezicht bij GVB.⁶

1.5 Leeswijzer onderzoeksrapport

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Eerst worden achtereenvolgens onze belangrijkste bevindingen weergegeven die betrekking hebben op de normen voor instelling (hoofdstuk 2) en inrichting (hoofdstuk 3) door de aandeelhouder van het door de RvC te houden toezicht. Daarna komen achtereenvolgens de belangrijkste bevindingen aan bod met betrekking tot de algemene normen voor goed toezicht door de RvC (hoofdstuk 4), de normen voor informatieverzameling door de RvC (hoofdstuk 5), de normen voor oordeelsvorming door de RvC (hoofdstuk 6) en de normen voor interventies door de RvC (hoofdstuk 7). Hoofdstuk 8 gaat over de aandacht van de RvC voor interne beheersing. Tot slot volgt een beschrijving van de belangrijkste bevindingen die betrekking hebben op de normen voor de bewaking door de aandeelhouder van het door de RvC gehouden toezicht (hoofdstuk 9).

⁵ De rekenkamer heeft van de RvC informatie ontvangen op 4 juli 2012, 17 juli 2012 en 26 juli 2012. Daarnaast zijn e-mails ontvangen met additionele informatie op 8 juli 2012, 26 juli 2012, 1 augustus 2012 en 2 augustus 2012.

⁶ Vanwege persoonlijke omstandigheden kon het gesprek met voormalig commissaris Zeijlstra geen doorgang vinden.

2 Belangrijkste bevindingen bij instelling toezicht

Bij de instelling van het toezicht gaat het over het proces dat gevolgd is om te komen tot de oprichting van GVB en specifiek over de daarbij behorende inrichting van het door de RvC te houden toezicht. Wij kijken hierbij naar de rol die het college heeft gespeeld en naar die van de gemeenteraad.

Wij hanteren de hieronder beschreven twee normen bij de instelling van het toezicht.⁷

Normen voor instelling toezicht

- Het college van B&W heeft in de raadsvoordrachten voor de verzelfstandiging uit 2001 en 2006 bewuste afwegingen en keuzes gemaakt over:
 - de inrichting van het toezicht door de RvC;
 - de wijze waarop de RvC de gemeente dient te informeren over zijn gehouden toezicht.Hierbij komt duidelijk naar voren welke zaken verplicht zijn en welke keuzes de gemeente kan maken.
- De gemeenteraad heeft het college zijn wensen en bedenkingen meegegeven over de wijze waarop de gemeente het toezicht door de RvC heeft ingericht en over hoe de RvC de gemeente over zijn gehouden toezicht moet informeren.

In dit hoofdstuk geven we eerst een korte schets van het verloop van het proces van besluitvorming rondom de verzelfstandiging in de tijd (paragraaf 2.1). Vervolgens zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen die beschrijven in hoeverre het college in de raadsvoordrachten voor de verzelfstandiging bewuste afwegingen en keuzes heeft gemaakt bij de inrichting (paragraaf 2.2). Daarna volgen de belangrijkste bevindingen die beschrijven in hoeverre de raad het college zijn wensen en bedenkingen over de door het college voorgestelde inrichting heeft meegegeven (paragraaf 2.3). Tot slot volgt een samenvatting waarin wordt beschreven in welke mate de gemeente als aandeelhouder voldoet aan de eisen voor een goede instelling van het toezicht (paragraaf 2.4).

2.1 Proces van besluitvorming

In 1997 is met het rapport van de commissie Van der Zwan *Erop of Eronder* een start gemaakt met het proces om GVB te verzelfstandigen. Uit dit rapport bleek dat er binnen GVB veel moest veranderen om de bedrijfsvoering te verbeteren.

Voorgenomen verzelfstandiging 2001 en referendum 2002

Op 28 november 2001 heeft de gemeenteraad het eerste definitieve besluit genomen om GVB extern te verzelfstandigen.⁸ Het college vermeldt in de bijbehorende raadsvoordracht dat sinds het verschijnen van het rapport van de commissie Van der Zwan

⁷ In dit onderzoek is voor het normenkader gebruik gemaakt van vier verschillende bronnen: het Burgerlijk Wetboek en de Gemeentewet, de statuten van GVB, de Nederlandse corporate governance code ('code') en eigen normen van de rekenkamer. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit onderzoeksrapport.

⁸ Definitief besluit externe verzelfstandiging Gemeentevervoerbedrijf (Gemeenteblad nr. 883).

veel is veranderd en verbeterd. Het college geeft aan de externe verzelfstandiging van GVB in zekere zin als het sluitstuk te zien van het proces dat na het verschijnen van het rapport is ingezet. Maar het ziet de titel van het voornoemde rapport nog steeds actueel als motto voor de GVB Holding NV de komende jaren. De gemeenteraad besloot GVB per 1 januari 2002 (of zo snel mogelijk daarna) te verzelfstandigen. Hieraan was eerdere besluitvorming vooraf gegaan. Op 26 januari 2000 nam de gemeenteraad het principebesluit om GVB extern te verzelfstandigen.⁹ Op 29 november 2000 stelde de gemeenteraad de uitgangspunten voor de externe verzelfstandiging van GVB vast.¹⁰ Op 6 juni 2001 stelde de gemeenteraad de hoofdlijnen vast van de externe verzelfstandiging van het gemeentevervoerbedrijf.¹¹

In dezelfde gemeenteraadsvergadering van 28 november 2001 heeft de gemeenteraad besloten alvast enkele tijdelijke maatregelen te nemen waarmee de nadelige gevolgen van het uitstel van de verzelfstandiging - veroorzaakt door het referenduminitiatief - zoveel mogelijk beperkt konden worden. Uit de raadsvoordracht blijkt dat zo toch alvast een begin gemaakt kon worden met de verbetering van de bedrijfsvoering van GVB en de daartoe noodzakelijke eigen verantwoordelijkheid van de directie voor de bedrijfsvoering.¹²

Ook is besloten tot het benoemen van een Raad van Advies, die bestaat uit de beoogde leden van de RvC van de GVB Holding NV. In de interim-periode kan op deze manier gebruik gemaakt worden van de deskundigheid van de beoogde RvC.

Op 17 januari 2002 besluit de gemeenteraad tot het vaststellen van de taken en werkwijze van de Raad van Advies (RvA) van GVB (opgenomen in bijlage 3).¹³

De taken houden op hoofdlijnen in dat de RvA de verantwoordelijke wethouder adviseert over de bedrijfsvoering, de strategische visie, de begroting 2002, de kwartaal-rapportages en het mandateringsbesluit directie GVB tijdens interim periode.

Daarnaast zal de Raad van Advies de directie van GVB adviseren over zaken die de Raad van Advies of de directie van belang acht. Wat betreft de werkwijze is onder meer opgenomen dat:

- GVB belast is met de secretariële ondersteuning;
- De Raad van Advies bij de advisering de belangen van het gemeentebestuur van Amsterdam onderkennen;
- De Raad van Advies zal in het algemeen handelen in de geest van het convenant¹⁴.

⁹ Principebesluit externe verzelfstandiging Gemeentevervoerbedrijf (Gemeenteblad afd. 1, nr. 20).

¹⁰ Uitgangspunten externe verzelfstandiging Gemeentevervoerbedrijf (Gemeenteblad nr. 858).

¹¹ Hoofdlijnen externe verzelfstandiging Gemeentevervoerbedrijf (Gemeenteblad nr. 336).

¹² Tijdelijke maatregelen vanwege uitstel effectivering van de externe verzelfstandiging GVB (Gemeenteblad nr. 886)

¹³ Taken en werkwijze RvA (Gemeenteblad 2002 nr. 51).

¹⁴ Dit betreft het concept convenant tussen de gemeente en GVB behorende bij de raadsvoordracht op basis waarvan de gemeenteraad op 28 november 2001 had besloten tot externe verzelfstandiging van GVB.

Op 15 mei 2002 vond een referendum plaats onder de bewoners van de gemeente Amsterdam. Hierbij spraken de bewoners zich uit tegen een zelfstandig gemeentelijk vervoerbedrijf.

Intrekken van besluit voorgenomen verzelfstandiging in 2002

Op 29 mei 2002 neemt de gemeenteraad het besluit om het eerder genomen besluit van 28 november 2001 tot externe verzelfstandiging van GVB in te trekken. De gemeenteraad besluit daarnaast echter onder andere de taken en werkwijze van de RvA te handhaven omdat deze ook zonder externe verzelfstandiging wenselijk zijn.¹⁵

Het college heeft op 21 oktober 2003 besloten het reglement (waaronder een profiel) van de RvA van GVB vast te stellen.¹⁶ Bij het collegebesluit behoort ook een brief die de RvA op 30 mei 2003 aan de wethouder Bedrijven heeft gestuurd. Hierin concludeert de RvA dat, hoewel het punt van marktconform aansturen van het bedrijf nog niet bereikt is, de ruimte van de directie om bedrijfsmatig te kunnen opereren en in samenhang daarmee de gelegenheid van de RvA om in dialoog met en ter advisering van de directie een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan het verbeteringsproces, substantieel is toegenomen. Vooral op basis hiervan is de RvA unaniem van mening dat hij zijn werkzaamheden graag wil voortzetten. De RvA achtte het wenselijk om een aantal zaken in een reglement (waaronder een profiel) vast te leggen. Dit maakt ook onderdeel uit van dit collegebesluit. De belangrijkste punten uit het reglement zijn:

- Samenstelling en organisatie van de Raad van Advies.
- De taakomschrijving van de Raad van Advies.
- Het besluitvormingsproces van de Raad van Advies.
- Het profiel van de Raad van Advies.

Voornemen verzelfstandiging in 2006

Op 1 februari 2006 heeft de gemeenteraad het voornemen uitgesproken (het principe besluit genomen) GVB extern te verzelfstandigen per 1 januari 2007 en te kiezen voor het bijhouden van GVB en het creëren van een betere uitgangspositie voor het bedrijf. De gemeente Amsterdam was hiertoe gedwongen door rijksregelgeving die bepaalde dat de Stadsregio Amsterdam alleen door een verzelfstandiging van GVB in aanmerking kon komen voor uitstel van de wettelijke aanbestedingsplicht tot 2012. Tegen de achtergrond van dit principebesluit speelde een dilemma voor de gemeente Amsterdam. Zij voelde zich aan de ene kant gehouden aan de uitslag van het referendum inzake externe verzelfstandiging. Zij had immers besloten zich te conformeren aan de uitslag van het referendum waarin de Amsterdamse bevolking zich tegen de externe verzelfstandiging van GVB had uitgesproken. Aan de andere kant had de gemeente een afspraak gemaakt met GVB. Deze hield in dat indien GVB de exploitatiekosten eind 2005 met € 31,7 miljoen naar beneden zou brengen (prijspeil 2000), de gemeente zich zou inzetten om te bewerkstelligen dat het OV zoals geëxploiteerd

¹⁵ Gevolgen uitslag referendum externe verzelfstandiging GVB (Gemeentebled 2002 nr. 337)

¹⁶ De behandeling in raadscommissie en raad is niet van toepassing verklaard in de collegeflap.

door GVB in één concessie wordt aanbesteed of gegund voor een periode van zes jaar. GVB had reeds in 2004 aan de afgesproken verplichting voldaan.¹⁷

Op 13 juli 2006 neemt de gemeenteraad het zogeheten 'voorgenomen definitieve besluit' om GVB te verzelfstandigen.¹⁸ De basis voor dit besluit vormen de overwegingen en beraadslagingen die reeds in 2001 hebben plaatsgevonden. Op een enkel punt zijn wijzigingen aangebracht waarop in de raadsvoordracht een toelichting is opgenomen. De belangrijkste verschillen t.o.v. de besluitvorming uit 2001 zijn de positie van de bussen en busgebonden activa, de positie van het Veren materieel en personeel en de positie van activa die nieuw zijn t.o.v. 2001. Ook zijn de wettelijke regelingen m.b.t. het structuurregime voor privaatrechtelijke rechtspersonen gewijzigd. In principe is dit besluit gelijk aan het besluit dat in 2001 is genomen. De belangrijkste overwegingen hebben dan ook in 2001 plaatsgevonden.

In dit voorgenomen definitieve besluit is aangegeven volgens welke lijnen het college GVB wenste te verzelfstandigen en dit is aan de gemeenteraad (13 juli 2006) voorgelegd om deze in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen ter zake kenbaar te maken aan het college.

Deze raadsvoordracht van het college bevatte onder andere de concept statuten van de GVB Holding NV, het concept convenant tussen de gemeente en GVB¹⁹ en de concept profielschets van de RvC. De inrichting van de corporate governance van GVB is ondermeer vastgelegd in deze documenten.

De wensen en bedenkingen die de gemeenteraad heeft geuit waren van dien aard, dat deze niet tot aanpassing van het eerder voorgenomen besluit van het college hebben geleid. Het college was daarna bevoegd het definitieve besluit tot externe verzelfstandiging te nemen en de oprichtingshandelingen te verrichten.

Definitief besluit tot verzelfstandiging en statutenwijziging in 2006

Op 18 juli 2006 heeft het college dit definitieve besluit tot externe verzelfstandiging genomen.²⁰ Tegelijkertijd heeft het op die datum ingestemd met de uitwerking daarvan in onder andere de akte van oprichting van de GVB Holding N.V.²¹ Deze akte van

¹⁷ Raadsvoordracht *Scenariokeuze Gemeentelijk Vervoersbedrijf (GVB) op grond van de Wet personenvervoer 2000 (aanbestedingsverplichting en voorwaarden bij mogelijkheden voor uitstel)* (Gemeenteblad 2006 nr. 60) waarmee de gemeenteraad op 1 februari 2006 mee heeft ingestemd.

¹⁸ Raadsvoordracht *Kennisneming van het voorgenomen definitief besluit inzake de externe verzelfstandiging van GVB in het kader van de Wet personenvervoer 2000* (Gemeenteblad 2006, nr. 314).

¹⁹ Dit betreft het convenant betreffende GVB Holding BV tussen de gemeente, de GVB Holding NV en de ondernemingsraad, de leden van de directie en de leden van de RvC van de GVB Holding NV dat onder andere ingaat op de samenstelling en taakuitoefening van de RvC.

²⁰ Collegeflap *Wet personenvervoer: definitief besluit externe verzelfstandiging* (besluit akkoord op 18 juli 2006).

²¹ Daarnaast is ingestemd met de akten van oprichting (statuten) van GVB Activa B.V., de GVB Exploitatie B.V., de GVB Beheer en Onderhoud Infrastructuur B.V. en de GVB. Veren B.V. en met de overeenkomsten geclausuleerd eigendom, overeenkomsten geldlening en pandaktes voor GVB Activa B.V. en GVB Veren B.V. Ook is ingestemd met verzending van een aantal brieven, waarin enkele van de belangrijkste partijen geïnformeerd worden over dit besluit danwel om toestemming gevraagd worden (de Stadsregio Amsterdam) voor een aantal handelingen welke nodig zijn om GVB extern te verzelfstandigen.

oprichting met standaardstatuten van de structuurvennootschap is ondertekend op 26 oktober 2006 en heeft betrekking op een periode dat GVB nog niet als vennootschap operationeel was.

De statuten zijn later uitgewerkt en aangepast aan de specifieke situatie van GVB. Op 21 december 2006 zijn uiteindelijk de definitieve statuten ('eerste statutenwijziging'), het definitieve convenant tussen de gemeente en GVB en de definitieve profielschets RVC ondertekend door de diverse betrokken partijen. Zo kon de externe verzelfstandiging van GVB op 1 januari 2007 een feit zijn. Ook is op 21 december 2006 het convenant tussen de gemeente Amsterdam en de SRA getekend. Deze bevat de bestuurlijke overeenstemming tussen beide partijen over de voorwaarden waaronder GVB door de gemeente extern is verzelfstandigd.²²

In maart 2007 heeft het college de gemeenteraad over de ondertekening op 21 december 2006 van de definitieve documenten geïnformeerd²³. Ook is de gemeenteraad geïnformeerd over het convenant tussen de gemeente en de Stadsregio Amsterdam (SRA), het verlenen van de toestemming door de SRA in verband met de verandering van de rechtspersoonlijkheid van GVB²⁴ en de bekostiging van de zogeheten strategische activa²⁵ (waartoe bijvoorbeeld het rollend materieel behoort). Tot slot is de gemeenteraad in maart 2007 geïnformeerd over het beloningsbeleid voor de directie van GVB.²⁶

Kader 2.1 - Werkafspraken 2007 tussen gemeente en GVB

Nadat op 1 januari 2007 de externe verzelfstandiging van GVB was ingegaan, heeft de wethouder Bedrijven in februari 2007 nadere afspraken gemaakt met de directie van GVB. Het ging hierbij om de procedure voor de voorbereiding, de inhoud, de toetsing en de planning van de vaste aandeelhoudersvergaderingen.²⁷

²² Op 9 maart 2007 is een bijgestelde versie van dit convenant tussen gemeente en de SRA getekend. Het convenant is hierbij qua sfeer aangepast waardoor de bestuurlijke verhouding tussen gemeente en de SRA beter tot zijn recht komt (bronnen: *Memo Verzelfstandiging GVB: sfeeraanpassing convenant verzelfstandiging GVB* van de gemeente en de SRA aan de portefeuillehouder Verbeek van de SRA en de wethouders Herrema en Gehrels van de gemeente Amsterdam, 8 maart 2007; *Convenant Verzelfstandiging GVB*, 9 maart 2007).

²³ Commissieflap *Wet personenvervoer 2000: afronding externe verzelfstandiging GVB* (besluit commissie KSB: voor kennisgeving aangenomen op 29 maart 2007).

²⁴ Conform artikel 59 lid 2 van het concessiebesluit.

²⁵ De gemeente heeft lange termijn afspraken met de Stadsregio gemaakt over de bekostiging van de kapitaallasten van de strategische activa om te voorkomen dat na een eventuele aanbesteding de kapitaallasten van door de gemeente gefinancierde activa niet langer gedekt zouden zijn.

²⁶ In de statuten is onder meer afgesproken dat de aandeelhouder van GVB Holding N.V. het beloningsbeleid voor de beloning van de directie vaststelt. Op voorstel van de RvC heeft het college als aandeelhouder dit beleid op 5 december 2006 vastgesteld. De RvC heeft de verantwoordelijkheid het vastgestelde beleid uit te voeren en op individuele gevallen toe te passen.

²⁷ Memo J. Jonker en J. Weekers van de Bestuursdienst aan de wethouder Bedrijven (met cc aan de directeuren Kroon en Schotte van GVB), 9 februari 2007.

Kader 2.2 - Verdeling beslissingsbevoegdheid bij aandeelhoudersbesluiten

Het college heeft op 11 maart 2008 ingestemd met het voorstel voor een transparante en uniforme verdeling tussen gemeenteraad, college en diensten van de beslissingsbevoegdheid bij aandeelhoudersbesluiten. Zo moeten aandeelhoudersbesluiten op politiek niveau genomen en worden er geen besluiten naar ambtelijk niveau gemandateerd. Daarnaast is besloten dat de gemeenteraad bij GVB en zes andere deelnemingen in ieder geval betrokken wordt als afstoting aan de orde mocht komen (op grond van artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet).²⁸

Statutenwijziging in 2010

De tweede statutenwijziging heeft plaatsgevonden op 26 augustus 2010. Hierbij behoorde de op 10 augustus 2009 gesloten overeenkomst tussen de gemeente Amsterdam en de SRA waarin is geregeld dat de gemeente haar aandeelhoudersbevoegdheden zal uitoefenen overeenkomstig aanwijzingen van de SRA. Dit was nodig voor het mogelijk maken van het onderhands gunnen ('inbesteding') door de SRA van de concessie openbaar vervoer aan GVB.

Toen op 26 augustus 2010 de concessie onderhands aan GVB gegund werd is dit, vooruitlopend op de wijziging van de Wet Personenvervoer 2000 (WP2000), gebeurd onder de voorwaarden van de Europese wet- en regelgeving (de PSO-verordening). Deze stelden namelijk de voorwaarde dat de vervoerder het karakter heeft 'als ware het een eigen dienst' van de SRA. Hiervoor was het niet noodzakelijk dat de SRA 100%-aandeelhouder in GVB wordt. Maar het was wel van belang dat de SRA doorslaggevende zeggenschap in GVB Exploitatie BV (via de GVB Holding NV) heeft en de SRA directe en effectieve zeggenschap heeft over de benoeming van de personen (of de samenstelling van de organen) die het bij de GVB Holding NV voor het zeggen hebben, dat wil zeggen de directeuren en commissarissen van de GVB Holding NV.

De kern van de statutenwijziging in 2010 was dat:

- de AVA de directie zal benoemen (op voordracht van RvC) en ontslaan. Dat was daarvoor een exclusieve bevoegdheid van de RvC.
- het bedrijfsplan (waaronder een begroting) ter vaststelling voorgelegd moet worden aan de AVA.
- een groter aantal andere belangrijke bestuursbesluiten ter goedkeuring voorgelegd moeten worden aan de AVA.
- de RvC haar goedkeuringsbevoegdheid op een aantal punten zal verliezen en in plaats daarvan een adviserende rol krijgt.²⁹

Kader 2.3 - Werkafspraken 2010 tussen gemeente, Stadsregio Amsterdam en GVB

Met de onderhandse gunning van de concessie is sprake van een nieuwe sturingsrelatie tussen gemeente, SRA en GVB. De SRA vervult vanaf dan een belangrijke rol in de aandeelhoudersbesluitvorming. Om een soepele en bedrijfsmatige aansturing van GVB niet in de weg te staan zijn werkafspraken opgesteld. Hierbij is voorzien in escalatiemodellen voor het geval er op ambtelijk of op bestuurlijk niveau geen overeenstemming bereikt kan worden. De afspraken gaan over het proces van voorbereiding van de AVA's. Specifiek wordt hierbij ingegaan op de

²⁸ B&W-flap *Verdeling beslissingsbevoegdheid bij aandeelhoudersbesluiten* (besluit college: akkoord op 11 maart 2008).

²⁹ Collegeflap *Wijzigen van statuten GVB t.b.v. onderhandse gunning OV in concessiegebied Amsterdam* (besluit college: akkoord op 24 augustus 2010).

processen voor (her)benoemingen van commissarissen en directeuren waartoe de AVA volgens de statuten van augustus 2010 bevoegd is en waarop de SRA invloed moet kunnen uitoefenen. Ook is voor alle aandeelhoudersbesluiten bepaald of het noodzakelijk is dat zij aan de SRA voorgelegd worden.³⁰

Statutenwijziging in 2012

In de derde en tot op heden laatste statutenwijziging van 8 februari 2012 zijn de wijzigingen uit 2010 weer teruggedraaid toen het Rijk de mogelijkheid van een onderhandse gunning blokkeerde. De SRA had daarom besloten de concessie Amsterdam aan te besteden. Daardoor verdween de noodzaak het convenant tussen de gemeente en de SRA te handhaven. Sterker nog er moest zelfs vermeden worden dat de SRA doorslaggevende zeggenschap in GVB had.³¹

In de loop van 2012 viel het kabinet Rutte en heeft de Tweede Kamer de initiatiefwet aangenomen die het de vier grote steden toch mogelijk maakt het openbaar vervoer onderhands te gunnen. Per 1 januari 2012 is de nieuwe concessie ingegaan en de SRA heeft deze daarom wederom via inbesteding verleend aan GVB. De aanbesteding van het openbaar vervoer in Amsterdam is daarom stopgezet.³²

2.2 Keuzes college toezicht in raadsvoordrachten

Norm

- a. Het college van B&W heeft in de raadsvoordrachten voor de verzelfstandiging bewuste afwegingen en keuzes gemaakt over:
 - de inrichting van het toezicht door de RvC;
 - de wijze waarop de RvC de gemeente dient te informeren over zijn gehouden toezicht.
- b. Hierbij komt duidelijk naar voren welke zaken verplicht zijn en welke keuzes de gemeente kan maken.

We hebben de norm getoetst door de raadsvoordrachten uit 2001 en 2006 ten aanzien van de verzelfstandiging van GVB te analyseren.

De rekenkamer concludeert dat uit de geraadpleegde stukken blijkt dat keuzes zijn gemaakt over de inrichting van het door de RvC te houden toezicht. Zo is de keuze voor de directe invoering van het structuurregime en voor het aantal van vijf commissarissen zichtbaar. Het college legt echter niet uit dat er de mogelijkheid bij oprichting was - naast de wettelijk bepaalde aspecten - nadere bepalingen in de statuten op te nemen omtrent de taak en de bevoegdheden van de RvC. De gemeente had bijvoorbeeld kunnen afspreken dat de code moest worden nageleefd. Het college

³⁰ Collegeflap Werkafspraken aandeelhoudersbesluitvorming GVB in verband met onderhandse gunning GVB (besluit college: akkoord op 7 december 2010).

³¹ Collegeflap *Wijzigen statuten GVB in verband met aanbestedingsprocedure en addendum leningovereenkomsten GVB Activa BV* (besluit college: akkoord op 31 januari 2012).

³² Website <http://www.stadsregioamsterdam.nl/beleidsterreinen/openbaar-vervoer/exploitatie-ov/concessiegebieden/concessie-amsterdam/> geraadpleegd op 1 september 2012.

gaat ook niet in op de mogelijkheid van een evaluatie van de RvA. Daarnaast geeft het college niet aan dat de mogelijkheid bestond dat de gemeente als aandeelhouder het bestuur benoemt in plaats van de RvC.

De gemaakte afwegingen bij de keuzes komen niet duidelijk naar voren. Het wordt niet altijd direct duidelijk waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Hoe de gemeente door de RvC geïnformeerd dient te worden over de uitvoering van het door de RvC gehouden toezicht komt niet aan bod. Ook maakt het college voor de gemeenteraad niet helder welke zaken verplicht zijn.

2.3 Wensen en bedenkingen gemeenteraad over toezicht

Norm

De gemeenteraad heeft het college zijn wensen en bedenkingen meegegeven over de wijze waarop de gemeente het toezicht door de RvC heeft ingericht en over hoe de RvC de gemeente over zijn gehouden toezicht moet informeren.

De rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad in zowel 2001 als in 2006 het college *geen* wensen en bedenkingen heeft meegegeven over de wijze waarop het toezicht door de RvC wordt ingericht en hoe de gemeente als aandeelhouder geïnformeerd zal worden over de uitvoering hiervan.

2.4 Samenvatting instelling toezicht

Op basis van de raadsvoordrachten 2001 en 2006 en de behandeling daarvan in de gemeenteraad concluderen wij het volgende:

- Er zijn door het college weinig duidelijke keuzes voorgelegd aan de gemeenteraad. Er is geen onderscheid naar wat moet en wat kan. De gemeenteraad heeft daar ook verder niet om gevraagd.
- Er is geen aandacht voor de informatievoorziening over de uitvoering van het toezicht door de RvC (de bewaking van het toezicht).

3 Belangrijkste bevindingen bij inrichting toezicht

Om te waarborgen dat goed toezicht wordt gehouden door de RvC is het belangrijk dat kaders zijn gesteld voor de inrichting van dit toezicht. Wij hebben hierbij de hieronder beschreven normen gehanteerd.³³

Normen voor inrichting toezicht

- De gemeente heeft expliciete spelregels voor toezicht door de RvC vastgelegd.
- De gemeente heeft expliciet vastgelegd hoe zij over de uitvoering volgens de vastgelegde spelregels voor het houden van toezicht door RvC geïnformeerd zal worden.
- De gemeente heeft expliciet vastgelegd hoe de gemeenteraad door het college geïnformeerd zal worden over het door de RvC gehouden toezicht.

In dit hoofdstuk geven wij eerst een beschrijving van het doel dat de gemeente heeft met de verzelfstandiging van GVB (paragraaf 3.1). Daarna zijn de belangrijkste bevindingen van de rekenkamer opgenomen die beschrijven in hoeverre de gemeente goede spelregels heeft vastgesteld voor de inrichting van het toezicht door de RvC. Het gaat hierbij om spelregels voor het te houden toezicht door de RvC (paragraaf 3.2), de wijze waarop de RvC de gemeente informeert over de uitvoering van het gehouden toezicht (paragraaf 3.3) en voor de wijze waarop het college de gemeenteraad hierover informeert (paragraaf 3.4). In paragraaf 3.5 volgt ten slotte een samenvatting waarin is beschreven in welke mate de gemeente voldoet aan de eisen voor een goede inrichting van het toezicht.

3.1 Doel verzelfstandiging GVB

De gemeente Amsterdam wilde met de beoogde verzelfstandiging van GVB in 2001 vooral breken met een onheldere situatie waarin de gemeente een dubbelrol moet spelen als opdrachtgever en als uitvoerder. Daarnaast wil de gemeente het bedrijf meer mogelijkheden geven om zich te ontwikkelen op de lokale markt van het openbaar vervoer in Amsterdam. GVB moet hoe dan ook meer marktconform gaan werken, kosten drastisch besparen en veel klantvriendelijker worden. Externe verzelfstandiging biedt, volgens de gemeente precies die prikkels die nodig zijn om het bedrijf beter te laten functioneren. Ook maakt verzelfstandiging het mogelijk dat het bedrijf zich zo kan positioneren dat als de wet een toekomstige verzelfstandiging voorschrijft GVB in elk geval de beste kans heeft om een concessie voor het openbaar vervoer voor Amsterdam in de wacht te slepen.³⁴

³³ In dit onderzoek is voor het normenkader gebruik gemaakt van vier verschillende bronnen: het Burgerlijk Wetboek en de Gemeentewet, de statuten van GVB, de Nederlandse corporate governance code ('code') en eigen normen van de rekenkamer. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit onderzoeksrapport.

³⁴ Conceptbrief college aan gemeenteraad, 21 november 2001, p.2.

Toen de Amsterdamse bevolking zich in 2002 in een referendum uitsprak tegen de externe verzelfstandiging heeft de gemeente ervoor gekozen GVB intern op afstand te plaatsten. Zo kon GVB toch beginnen om de beoogde doelstellingen, zoals meer marktconform werken, te behalen. Vanaf 2002 functioneerde een Raad van Advies (RvA) als opmaat voor de definitieve verzelfstandiging om daarna, bij het definitieve besluit tot verzelfstandiging in 2006, te worden omgezet in een RvC voor GVB. De RvA adviseerde de directie GVB en de wethouder Bedrijven in de periode 2002-2006. De RvA beoogde hierbij een functioneren als dat van een Raad van Commissarissen zo dicht mogelijk te benaderen.³⁵

Bij het besluit uit 2006 om GVB per 1 januari 2007 te verzelfstandigen speelde rijksregelgeving de grootste rol. Deze bepaalde dat de Stadsregio Amsterdam alleen door een verzelfstandiging van GVB in aanmerking kon komen voor uitstel van de wettelijke aanbestedingsplicht tot 2012. Vanaf 2007 functioneert een RvC.

3.2 Spelregels toezicht

Norm

De gemeente heeft expliciete spelregels voor toezicht door de RvC vastgelegd.

Bij het toetsen aan deze norm wordt gebruik gemaakt van onderstaande toetsaspecten. De gemeente heeft bij oprichting van de GVB Holding NV:

- 1) de omvang van de RvC bepaald;
- 2) bepaald dat de RvC een profielschets moet opstellen;
- 3) bepaald aan welke eisen de door de RvC op te stellen motivering voor een voordracht voor (her)benoeming van een commissaris dient te voldoen;
- 4) voor de benoeming van de RvC gebruik gemaakt van een evaluatie van het functioneren van de RvA;
- 5) bepaald dat de RvC zijn werkwijze en taakverdeling voor zichzelf en de ingestelde commissies moet vastleggen;
- 6) de bezoldiging voor de commissarissen vastgesteld;
- 7) het bezoldigingsbeleid voor de directie vastgesteld.

Omvang RvC

De rekenkamer concludeert dat de gemeente bij oprichting van de GVB Holding NV in de eerste statutenwijziging de bandbreedte van de omvang van de RvC heeft bepaald. De eerste statutenwijziging kent de bepaling dat de RvC uit ten minste vijf en ten hoogste zeven natuurlijke personen dient te bestaan. In de latere tweede en derde statutenwijzigingen is dezelfde bepaling opgenomen.

³⁵ Collegebesluit *Vaststelling reglement RvA GVB* van 21 oktober 2003.

Opstellen profielschets RvC

De rekenkamer concludeert dat de gemeente bij oprichting van de GVB Holding NV in de eerste statutenwijziging heeft bepaald dat de RvC een profielschets moet opstellen en op hoofdlijnen heeft bepaald waaraan deze moet voldoen in het convenant tussen de gemeente en GVB en de profielschets van de RvC. Positief is dat de gemeente bij de raadsvoordrachten voor de verzelfstandiging in 2001 en 2006 al een concept convenant en een concept profielschets had bijgesloten. In zowel de tweede als de derde statutenwijziging is dezelfde bepaling opgenomen. Het convenant en de profielschets zijn toen niet gewijzigd.

Eisen aan motivering voordracht (her)benoeming commissaris

De rekenkamer concludeert dat de gemeente bij oprichting van de GVB Holding NV met de RvC *geen* nadere afspraken heeft gemaakt over de motiveringseisen voor het (her) benoemen van de leden van de RvC. In de eerste, tweede en derde statutenwijziging zijn hierover geen afspraken opgenomen. Ook heeft dit niet op een andere manier plaatsgevonden.

Dit betekent dat er geen kaders zijn voor de uit te voeren evaluatie bij een herbenoeming. Ook is niet gewaarborgd dat de RvC in de voordracht bij (her)benoemingen ingaat op de eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid of aan de eisen die voortvloeien uit de vastgestelde profielschets voor de leden van de RvC.

Gebruiken van evaluatie functioneren RvA bij benoemen RvC

De rekenkamer concludeert dat de gemeente bij oprichting van de GVB Holding NV voor de benoeming van de RvC *geen* gebruik heeft gemaakt van een evaluatie van het functioneren van de RvA.

Vastleggen van werkwijze en taakverdeling van RvC

De rekenkamer concludeert dat de gemeente bij oprichting van de GVB Holding NV *niet* heeft bepaald dat de RvC zijn werkwijze en taakverdeling voor zichzelf en de ingestelde commissies moet vastleggen. Er is in de eerste statutenwijziging hierover geen bepaling opgenomen en de gemeente heeft hierover ook niet op een andere wijze afspraken gemaakt. Tevens is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een verwijzing naar de code op te nemen. Ook later is dit niet gebeurd.

Vastleggen van bezoldiging commissarissen

De rekenkamer concludeert dat de gemeente bij oprichting van de GVB Holding NV regels heeft vastgesteld voor de bezoldiging van de RvC. Deze regels zijn nadien in overleg met de RvC aangepast.

Vastleggen van bezoldigingsbeleid directie

De rekenkamer concludeert dat de gemeente in 2006 bij oprichting van de GVB Holding NV het bezoldigingsbeleid voor de directie heeft vastgesteld.

3.3 Informatievoorziening RvC aan gemeente

Norm

De gemeente heeft expliciet vastgelegd hoe zij over de uitvoering volgens de vastgelegde spelregels voor het houden van toezicht door RvC geïnformeerd zal worden.

Bij het toetsen aan deze norm over de informatievoorziening gebruiken we de onderstaande toetsaspecten.

De gemeente heeft nadere regels opgesteld over de wijze en inhoud van verantwoorden door de RvC over:

1. de door de RvC vastgelegde werkwijze en taakverdeling voor zichzelf en de ingestelde commissies;
2. de door de RvC opgestelde rapportage over de uitvoering van het bezoldigingsbeleid voor de directie;
3. het bericht van de RvC in het jaarverslag.

Informatievoorziening werkwijze en taakverdeling RvC

De rekenkamer concludeert dat de gemeente *geen* nadere regels heeft opgesteld over de wijze en inhoud van verantwoorden door de RvC over de door de RvC vastgelegde werkwijze en taakverdeling voor zichzelf en de ingestelde commissies.

Informatievoorziening bezoldigingsbeleid directie

De rekenkamer concludeert dat de gemeente *geen* nadere regels heeft opgesteld over de wijze en inhoud van verantwoorden door de RvC over de door de RvC opgestelde rapportage over de uitvoering van het bezoldigingsbeleid voor de directie.

Informatievoorziening bericht RvC in jaarverslag

De rekenkamer concludeert dat de gemeente *geen* nadere regels heeft opgesteld over de wijze en inhoud van verantwoorden door de RvC over het bericht van de RvC in het jaarverslag GVB.

3.4 Informatievoorziening college aan gemeenteraad

Norm

De gemeente heeft expliciet vastgelegd hoe de gemeenteraad door het college geïnformeerd zal worden over het door de RvC gehouden toezicht.

De rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad *geen* bewuste keuze heeft gemaakt over de wijze waarop hij geïnformeerd wil worden door het college over het door de RvC gehouden toezicht.

3.5 Samenvatting inrichting toezicht

- Niet alle noodzakelijke spelregels voor het toezicht door de RvC zijn door de gemeente vastgelegd.
- Daarnaast had de gemeente in 2006 de mogelijkheid om voor de definitieve verzelfstandiging afspraken op basis van de ervaringen met de Raad van Advies te heroverwegen. Uit de stukken blijkt niet dat de gemeente daar actief mee bezig is geweest. Uit de raadsvoordracht blijkt eerder dat men er juist zo weinig mogelijk wilde veranderen aan de oorspronkelijke voorstellen.
- Er lag hier ook de kans om te evalueren of de eisen uit de profielschets van de RvA nog wel actueel waren voor de RvC. Maar ook daar was geen aandacht voor.
- Er zijn bij de inrichting van het toezicht geen afspraken vastgelegd over de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd zou moeten worden over het door de RvC gehouden toezicht.

4 Belangrijkste bevindingen bij uitvoering toezicht algemeen

Voor het houden van goed toezicht moet de RvC aan enkele algemene normen voldoen. Het gaat daarbij om de hieronder beschreven normen.³⁶

Algemene normen voor het door de RvC gevoerde toezicht

- De RvC heeft zijn werkwijze en taakverdeling georganiseerd en vastgelegd.
- De door de RvC ingestelde commissies passen de voor hen geldende reglementen toe.
- De RvC heeft zijn vergaderingen (en die van de door hem ingestelde commissies) adequaat vastgelegd.
- De leden van de RvC zijn niet veelvuldig afwezig geweest bij vergaderingen van de RvC of commissies van de RvC.
- De RvC ontvangt een bezoldiging conform de bepalingen van de aandeelhouder.

Deze algemene normen zijn niet specifiek toe te delen aan de taken van de RvC met betrekking tot informatieverzameling, oordeelsvorming of interventies. Daarentegen hebben deze normen voornamelijk een randvoorwaardelijk karakter dat goede uitvoering van deze taken mogelijk maakt. Uitzondering op dit randvoorwaardelijke karakter is de laatste eis met betrekking tot de bezoldiging van de RvC die betrekking heeft op de naleving van de door de aandeelhouder en RvC afgesproken spelregels.

In dit hoofdstuk zijn in paragraaf 4.1 de belangrijkste bevindingen opgenomen per algemene norm voor goed toezicht. In paragraaf 4.2 geven we de opvatting van de RvC weer over deze onderwerpen en in paragraaf 4.3 volgt een samenvatting waarin is beschreven in welke mate de RvC voldoet aan deze algemene normen voor goed toezicht.

4.1 Algemene normen voor goed toezicht

Organisatie en vastlegging van werkwijze en taakverdeling RvC

Norm

De RvC heeft zijn werkwijze en taakverdeling georganiseerd en vastgelegd.

Bij het toetsen aan deze norm wordt gebruik gemaakt van de volgende twee toetsaspecten:

- Heeft de RvC voor zichzelf en de ingestelde commissies reglementen vastgesteld?
- Zijn de reglementen van de RvC en ingestelde commissies beschikbaar op de website van GVB?

³⁶ In dit onderzoek is voor het normenkader gebruik gemaakt van vier verschillende bronnen: het Burgerlijk Wetboek en de Gemeentewet, de statuten van GVB, de Nederlandse corporate governance code ('code') en eigen normen van de rekenkamer. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit onderzoeksrapport.

De RvC beschikt niet over reglementen voor zichzelf of voor ingestelde commissies. Het ontbreken van deze reglementen is niet vermeld op de website van GVB. Hierdoor wordt niet voldaan aan de norm dat de werkwijze en taakverdeling georganiseerd en vastgelegd zijn.

Toepassing geldende reglementen door commissies van de RvC

Norm

De door de RvC ingestelde commissies passen de voor hen geldende reglementen toe.

Vanwege het ontbreken van reglementen kan niet worden vastgesteld dat de commissies de geldende reglementen hebben toegepast.

Vastlegging van vergaderingen

Norm

De RvC heeft zijn vergaderingen (en die van de door hem ingestelde commissies) adequaat vastgelegd

Van de 'reguliere' vergaderingen van de RvC zijn verslagen beschikbaar. Daarentegen ontbreken dergelijke verslagen voor het grootste deel van de vergaderingen van de remuneratiecommissie. Daarnaast zijn er verscheidene telefonische besprekingen geweest. Het aantal besprekingen is echter onbekend en van deze besprekingen zijn ook geen agenda's en verslagen beschikbaar. Vanwege het ontbreken van verslagen en de onduidelijkheid rond telefonische besprekingen concluderen we dat de RvC zijn vergaderingen niet adequaat heeft vastgelegd.

Aanwezigheid leden van de RvC bij vergaderingen

Norm

De leden van de RvC zijn niet veelvuldig afwezig geweest bij vergaderingen van de RvC of commissies van de RvC.

De leden van de RvC zijn niet veelvuldig afwezig geweest bij de vergaderingen van de RvC en zijn commissies.

Bezoldiging RvC

Norm

De RvC ontvangt een bezoldiging conform de bepalingen van de aandeelhouder.

De verstrekte vergoeding aan de leden van de RvC voldeed aan het door de aandeelhouder vastgestelde bezoldigingsbeleid voor de RvC.

4.2 Opvattingen leden van de RvC

De rekenkamer voerde met 7 van de 8 (oud-) leden van de RvC gesprekken. In deze gesprekken hebben we aan de commissarissen gevraagd hoe zij aankeken tegen de wijze waarop de RvC was ingericht. Met de leden van de RvC hebben we gesproken over het ontbreken van formeel vastgestelde reglementen en de verslaglegging van vergaderingen van de RvC.

Reglementen

De RvC erkent dat een reglement voor de RvC ontbreekt. Elke commissaris is van mening dat daaruit niet kan worden afgeleid dat de RvC niet functioneerde. Volgens enkele oud-leden van de RvC hanteerde de RvC voor het functioneren het reglement zoals dat eerder voor de Raad van Advies in 2003 was opgesteld. Anderen wijzen er op dat de RvC de corporate governance code had omarmd en als leidraad gebruikte voor haar functioneren. Daarnaast bestond de RvC uit commissarissen met veel ervaring als commissaris bij andere bedrijven, waardoor in de hoofden van de (oud-)leden van de RvC wel duidelijk was wat een RvC moest doen.

De RvC erkent dat de conceptreglementen voor de remuneratie- en audit-commissie niet formeel zijn vastgesteld. Als oorzaak voor het ontbreken van de reglementen wordt verwezen naar de situatie waarin GVB als gevolg van de verzelfstandiging en de nieuwe concessie verkeerde. Hierdoor was het voor de RvC noodzakelijk om haar aandacht vooral te richten op deze zaken en was er weinig aandacht voor het formeel vaststellen van reglementen.

Verslaglegging

Volgens de RvC is de verslaglegging van de vergaderingen van de verschillende commissies van de RvC en de voltallige RvC vooral bedoeld voor het vastleggen van besluiten. De verslagen zijn vooral bedoeld voor intern gebruik en bevatten niet alle informatie over datgene wat besproken is in de vergaderingen. Voor het ontbreken van de verslagen van de remuneratiecommissie wordt als verklaring aangedragen dat een notulist van de vergaderingen ontbrak.

Daarnaast geven de leden van de RvC aan dat er naast de formele vergaderingen nog veel informeel contact is geweest tussen de leden van de RvC onderling en tussen de leden van de RvC en de directie. Van deze informele contacten is geen verslaglegging

4.3 Samenvatting toepassing algemene normen

De RvC heeft voldaan aan de normen voor de aanwezigheid en de ontvangen bezoldiging. Daarentegen heeft de RvC enkele belangrijke randvoorwaarden niet getroffen zoals het vastleggen van de eigen werkwijze in een reglement en adequate verslaglegging van vergaderingen. Een reglement vormt het fundament voor de wijze waarop de RvC zijn werkzaamheden organiseert. Verslagen van de vergaderingen van de RvC zijn essentieel voor de navolgbaarheid van het gehouden toezicht. Het ontbreken

daarvan duidt niet per definitie op slecht toezicht, maar wel op een weinig professioneel ingerichte organisatie van werkzaamheden. Uit de gesprekken die wij voerden blijkt bovendien dat er binnen de RvC weinig aandacht was voor het formeel regelen van randvoorwaarden. Dat deze zaken niet allemaal bij de start van de RvC goed geregeld zijn is begrijpelijk. Echter de RvC en de voorloper daarvan de RvA van GVB functioneert al sinds 2002. We vinden dan ook dat de RvC onvoldoende invulling heeft gegeven aan de randvoorwaarden van goed toezicht.

5 Belangrijkste bevindingen bij informatieverzameling

Het startpunt voor het houden van toezicht is het verzamelen van informatie aan de hand waarvan de toezichthouder zich een oordeel vormt en indien noodzakelijk ingrijpt. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de informatieverzameling door de RvC voldoet aan de eisen voor goed toezicht. Binnen de activiteit van informatieverzameling wordt hiervoor onderscheid gemaakt naar drie elementen: de organisatie van de informatieverzameling, het gedrag ten aanzien van informatieverzameling en de houding ten aanzien van informatieverzameling. In figuur 5.1 is deze afbakening schematisch weergegeven.

Figuur 5.1 - Schematische weergave elementen van goed toezicht - informatieverzameling

	Informatieverzameling	Oordeelsvorming	Interventies
Houding	Houding t.a.v. informatieverzameling	Houding t.a.v. oordeelsvorming	Houding t.a.v. interventies
Gedrag	Gedrag bij informatieverzameling	Gedrag bij oordeelsvorming	Gedrag bij interventies
Organisatie	Organisatie van de informatieverzameling	Organisatie van de oordeelsvorming	Organisatie van de interventies

De normen die wij gebruikt hebben voor de informatieverzameling door de RvC op het gebied van organisatie, gedrag en organisatie zijn hieronder beschreven.³⁷

Normen voor de organisatie van de informatieverzameling

- De RvC beschikt over een registratie van door hem verzamelde informatie.

Normen voor gedrag bij informatieverzameling

- De RvC heeft van al zijn commissies verslagen van de vergaderingen ontvangen.
- De RvC heeft informatie gekregen over de strategie, de algemene en financiële risico's en de interne beheersing van GVB.
- De RvC heeft informatie ingewonnen bij de externe accountant.

³⁷ In dit onderzoek is voor het normenkader gebruik gemaakt van vier verschillende bronnen: het Burgerlijk Wetboek en de Gemeentewet, de statuten van GVB, de Nederlandse corporate governance code ('code') en eigen normen van de rekenkamer. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit onderzoeksrapport.

Normen voor de houding ten aanzien van informatieverzameling

- De RvC heeft zich kritisch getoond ten aanzien van zijn informatievoorziening en de verkregen informatie.

Hierna worden achtereenvolgens per norm de belangrijkste bevindingen beschreven voor de organisatie (paragraaf 5.1), het gedrag (paragraaf 5.2) en de houding ten aanzien van de informatieverzameling (paragraaf 5.3). Vervolgens geven we de opvattingen van de leden van de RvC over deze onderwerpen weer (paragraaf 5.4). Tot slot volgt een samenvatting waarin wordt beschreven in welke mate de informatieverzameling van de RvC voldoet aan de eisen voor goed toezicht (paragraaf 5.5).

5.1 Organisatie van informatieverzameling

Norm

De RvC beschikt over een registratie van door hem verzamelde informatie.

De RvC beschikt niet over een volledige registratie van door hem verzamelde informatie waardoor de navolgbaarheid van de informatieverzameling onvoldoende is.

5.2 Gedrag ten aanzien van informatieverzameling

Uit het stelsel van eisen voor het toezicht bij GVB volgt een drietal normen voor gedrag ten aanzien van informatieverzameling door de RvC. De eerste norm richt zich op de interne informatievoorziening van de RvC zelf: zijn alle leden voldoende geïnformeerd? De tweede norm heeft betrekking op de onderwerpen waarover de RvC zich moet laten informeren door GVB. Tot slot gaat de derde norm over de relatie met de externe accountant.

Verslagen van commissies

Norm

De RvC heeft van al zijn commissies verslagen van de vergaderingen ontvangen.

Met uitzondering van de remuneratiecommissie kent de RvC een duidelijke structuur waarbinnen de ingestelde commissies verslag uitbrengen. Dit verslag wordt vrijwel altijd mondeling gedaan. In het geval van de remuneratiecommissie (en de aanvang van de auditcommissie) ontbreekt een duidelijke structuur. Hierdoor is vooral bij de remuneratiecommissie niet vast te stellen of de RvC verslagen van alle besprekingen in de remuneratiecommissie heeft ontvangen. Dit betekent dat de RvC slechts gedeeltelijk aan de norm voldoet dat zij van alle commissies de verslagen heeft ontvangen.

Informatie over strategie, algemene en financiële risico's en interne beheersing

Norm

De RvC heeft informatie gekregen over de strategie, de algemene en financiële risico's en de interne beheersing van GVB.

De RvC heeft zich uitgebreid laten informeren over het strategisch beleid en de financiële prestaties van GVB. Daarbij is de RvC ook geïnformeerd over de strategische en financiële risico's die GVB loopt, voor zover deze in de kwartaal- en halfjaarrapportages en de jaarrekening zijn vermeld. Met betrekking tot interne beheersing heeft de RvC zich uitsluitend gebaseerd op de rapportages van de externe accountant. Deze rapportages zijn naar hun aard beperkt en kennen sinds de verzelfstandiging geen rechtmatigheidscontroles meer. Uit de verslagen van de RvC en uit de aangeleverde kwartaalrapportages van de directie valt niet aft leiden dat de RvC over interne beheersing aanvullende informatie heeft ontvangen en gevraagd. Doordat de RvC zich voor de interne beheersing alleen baseerde op de rapportages van de accountant en de onderzoeken van de accountant uit hun aard beperkt zijn en sinds 2007 ook geen rechtmatigheidsonderzoek meer bevat is niet gegarandeerd dat de RvC over dit aspect voldoende informatie heeft verzameld.

Informatie inwinnen bij de (externe) accountant

Norm

De RvC heeft informatie ingewonnen bij de externe accountant.

De auditcommissie van de RvC heeft volgens een vaste structuur overleg gevoerd met de externe accountant van GVB. Bij dit overleg was de directie altijd aanwezig. Hierover heeft de RvC niet gerapporteerd in haar verslag en hierdoor is op dit punt niet voldaan aan de voorschriften van de code. Ook heeft de auditcommissie pas sinds 2012 expliciet aan de accountant gevraagd of er zaken waren die bespreking behoefden buiten de aanwezigheid van de directie. Buiten de aanstelling van de nieuwe accountant in 2007 blijkt niet uit de verslagen van de RvC of de auditcommissie dat het functioneren van de externe accountant is besproken bij herbenoeming in 2011. Over de wenselijkheid van een interne accountant is tot medio 2012 geen zichtbare afweging gemaakt.

5.3 Houding ten aanzien van informatieverzameling

Norm

De RvC heeft zich kritisch getoond ten aanzien van zijn informatievoorziening en de verkregen informatie.

Bij het beoordelen van de houding van de RvC ten aanzien van informatieverzameling past enige terughoudendheid omdat het onmogelijk is deze houding direct waar te nemen. Het speelt zich vooral af in de hoofden van mensen. Het enige waarnaar wij naar gekeken hebben zijn waarneembare handelingen van de RvC die de rekenkamer direct associeert met een kritische houding ten aanzien van informatieverzameling. De analyse van de verslagen van de RvC en de ingestelde commissies heeft echter erg weinig waarnemingen opgeleverd van handelingen die de rekenkamer verbindt met een kritische houding. De informatieverzameling als zodanig is geen onderwerp van een afzonderlijke bespreking geweest. Slechts één keer is de informatiebehoefte besproken als onderdeel van een ander agendapunt. Ook komt uit de verslagen geen

waarneembare kritische houding van de RvC naar voren. In een beperkt aantal gevallen zijn we aanvullende vragen, verzoeken om extra informatie of de opschorting van de besluitvorming als gevolg van ontbrekende informatie tegengekomen.

5.4 Opvatting leden van de RvC

Met de leden van de RvC hebben we gesproken over de wijze waarop de RvC informatie verzamelde. Hierbij hebben we zowel gevraagd naar de interne rapportage vanuit de ingestelde commissies als naar de informatie die de RvC van GVB en de accountant ontving.

Verslagen interne commissies

Leden van de RvC hebben gezegd dat zij de verslagen van de verschillende commissies ontvingen en dat tijdens de volledige vergadering van de RvC mondeling verslag werd gedaan. In het geval van de remuneratiecommissie is vrijwel altijd alleen mondeling verslag gedaan in de vergadering van de RvC. Dat hiervan weinig terug te vinden is in de verslagen van de RvC komt volgens de RvC omdat bij besprekingen over de variabele beloning en toekennen van toeslagen de secretaris van de RvC niet aanwezig was vanwege haar verbondenheid aan GVB. Dat betekende dat een notulist bij dit deel van de vergaderingen ontbrak.

Informatieverzameling

De leden van de RvC hebben allen gezegd dat ze veel aandacht hadden voor het overleven van GVB in een roerige context als gevolg van de openbare aanbesteding en een ingewikkeld proces van verzelfstandiging. In elke vergadering van de RvC was er daarom veel aandacht voor de strategische ontwikkelingen en operationele resultaten.

Verder heeft de RvC zich in bilateraal overleg met de directie laten informeren over GVB. De verschillende voorzitters van de RvC hebben daarnaast met een zeker regelmaat (ongeveer 2 keer per jaar) de vergaderingen van de OR bijgewoond.

De RvC heeft geen signalen ontvangen dat er iets mis was met de interne beheersing en ook de rapportages van de accountant maakte daar geen melding van. Daarom bestond binnen de RvC geen behoefte om hierover extra informatie te verzamelen. Achteraf erkennen enkel commissarissen dat er meer aandacht had moeten zijn voor het krijgen van informatie over rechtmatigheid en interne beheersing. Zeker nu achteraf blijkt aldus enkele commissarissen dat de directie een kritisch rapport over het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet aan de RvC heeft verstrekt.

Relatie met accountant

De auditcommissie heeft altijd met de accountant gesproken over de management-rapportages en accountantsverklaring. Dit gebeurde in alle gevallen met de directie. Bij elke gelegenheid is volgens de leden van de RvC aan de accountant gevraagd of er nog zaken waren die buiten de aanwezigheid van de directie moesten worden gemeld. Dat is volgens de RvC nooit het geval geweest.

5.5 Samenvatting informatieverzameling door RvC

De RvC heeft zich (uitgebreid) laten informeren door de directie van GVB over een verscheidenheid aan zaken, maar vooral over strategische ontwikkelingen en operationele resultaten. Ook vond volgens een vaste structuur overleg plaats met de externe accountant en nam de RvC kennis van zijn rapportages. Ingestelde commissies van de RvC (met uitzondering van de remuneratiecommissie) rapporteren standaard aan de RvC over de gevoerde besprekingen. Naast de formele vergaderingen hebben de leden van de RvC ook in bilateraal overleg met de directie zich laten informeren en bezocht de voorzitter van de RvC met regelmaat de vergaderingen van de OR.

Desondanks vindt de rekenkamer de wijze waarop de RvC voor zijn toezicht informatie heeft verzameld niet voldoen aan de eisen van goed toezicht. Ten eerste ontbreekt de organisatorische waarborg voor een goede informatieverzameling: een duidelijke registratie van informatie waarover de RvC heeft beschikt en die een rol heeft gespeeld bij zijn oordeelsvorming.

Ten tweede verzamelde de RvC weliswaar uitgebreid informatie, maar kenmerkte deze zich door selectieve aandacht. Er was veel aandacht voor het verkrijgen van informatie over strategische ontwikkelingen en operationele resultaten maar er was weinig aandacht voor informatie over de interne beheersing binnen GVB. De RvC liet zich over de interne beheersing niet door de directie informeren, maar volstond met de rapportages van de externe accountant, terwijl deze inherente beperkingen kennen (in het bijzonder wat betreft de naleving van relevante wet- en regelgeving). Ook is gebleken dat de RvC geen enkele keer buiten aanwezigheid van de directie met de externe accountant heeft overlegd. De RvC zegt dat er altijd aan de accountant is gevraagd of er zaken waren die buiten de aanwezigheid met de directie moesten worden besproken. De accountant verklaart hierover zelf dat deze vraag voor het eerst in maart 2012 is gesteld. De hierboven geschetste werkwijze garandeert naar onze mening niet dat de verzamelde informatie over de interne beheersing toereikend was.

Ten derde lijkt de houding van de RvC ten aanzien van informatieverzameling niet kritisch. Uit de verslagen van de RvC blijkt niet dat de informatieverzameling als zodanig onderwerp van gesprek is geweest. Ook blijkt uit de verslagen dat het stellen van aanvullende vragen, het verzoeken om extra informatie of het opschorten van een bespreking weinig voorkomt. Uit de verslagen kan niet worden waargenomen dat de RvC zich daadwerkelijk een kritische houding heeft aangemeten. In de gesprekken met leden van de RvC is aangegeven dat de RvC kritischer had kunnen zijn ten aanzien van rechtmatigheid en interne beheersing.

6 Belangrijkste bevindingen bij oordeelsvorming

De tweede activiteit van het houden van toezicht is de oordeelsvorming. Op basis van de verzamelde informatie vormt de toezichthouder zich een oordeel. Op basis van dit oordeel kan vervolgens een interventie plaatsvinden. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre de oordeelsvorming door de RvC voldoet aan de eisen voor goed toezicht. Binnen de activiteit van oordeelsvorming wordt hiervoor onderscheid gemaakt naar drie elementen: de organisatie van de oordeelsvorming, het gedrag bij oordeelsvorming en de houding ten aanzien van oordeelsvorming. In figuur 6.1 is deze afbakening schematisch weergegeven.

Figuur 6.1 - Schematische weergave elementen van goed toezicht – oordeelsvorming

	Informatie-verzameling	Oordeels-vorming	Interventies
Houding	Houding t.a.v. informatie-verzameling	Houding t.a.v. oordeels-vorming	Houding t.a.v. interventies
Gedrag	Gedrag bij informatie-verzameling	Gedrag bij oordeels-vorming	Gedrag bij interventies
Organisatie	Organisatie van de informatie-verzameling	Organisatie van de oordeels-vorming	Organisatie van de interventies

Wij hanteren de volgende normen voor de organisatie, het gedrag en de houding ten aanzien van oordeelsvorming.³⁸

Normen voor de organisatie van de oordeelsvorming

- De RvC beschikt over een registratie van door hem genomen besluiten.
- De RvC bestaat uit tenminste vijf leden en ten hoogste zeven leden.
- De leden van de RvC voldoen aan eisen voor onafhankelijkheid.
- Het reglement van de RvC voorziet in regels ten aanzien van tegenstrijdige belangen.
- De leden van de RvC voldoen aan eisen van deskundigheid.
- De leden van de RvC voldoen aan overige eisen van geschiktheid.
- De RvC heeft regels gesteld voor selectie en benoeming van leden van de RvC en de directie van het GVB.

³⁸ In dit onderzoek is voor het normenkader gebruik gemaakt van vier verschillende bronnen: het Burgerlijk Wetboek en de Gemeentewet, de statuten van GVB, de Nederlandse corporate governance code ('code') en eigen normen van de rekenkamer. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit onderzoeksrapport.

Normen voor het gedrag bij de oordeelsvorming

- De RvC beoordeelt jaarlijks de realisatie van doelstellingen, de strategie en risico's, de interne beheersing en overige relevante aspecten.
- De RvC heeft de jaarrekening van het GVB beoordeeld.
- De RvC beoordeelt vooraf overige belangrijke bestuursbesluiten (zoals opgenomen in de statuten).
- De RvC beoordeelt jaarlijks het functioneren van de directie van het GVB en geeft invulling aan het bezoldigingsbeleid.
- De RvC beoordeelt jaarlijks het eigen functioneren.
- De RvC geeft inzicht in het jaarverslag over zijn eigen functioneren.

Normen voor de houding ten aanzien van de oordeelsvorming

- De RvC toont zich kritisch bij het vormen van een oordeel.

Hierna worden achtereenvolgens per norm de belangrijkste bevindingen beschreven voor de organisatie (paragraaf 6.1), het gedrag (paragraaf 6.2) en de houding (paragraaf 6.3) van de RvC ten aanzien van oordeelsvorming. Vervolgens geven we de opvattingen van de leden van de RvC over deze onderwerpen weer (paragraaf 6.4). Tot slot volgt een samenvatting waarin wordt weergegeven in welke mate de oordeelsvorming van de RvC voldoet aan de eisen voor goed toezicht (paragraaf 6.5).

6.1 Organisatie van oordeelsvorming

Registratie van de genomen besluiten

Norm

De RvC beschikt over een registratie van door hem genomen besluiten.

De werkwijze van de RvC garandeert niet een volledig overzicht van door hem genomen besluiten.

Omvang RvC

Norm

De RvC bestaat uit tenminste vijf leden en ten hoogste zeven leden.

Tot 2012 heeft de RvC uit tenminste vijf leden bestaan.

Onafhankelijkheid leden RvC

Norm

De leden van de RvC voldoen aan eisen voor onafhankelijkheid.

Er is door ons rekening gehouden met of leden van de RvC niet in dienst zijn (geweest) bij GVB, zij geen bestuurder of werknemer zijn van een werknemersorganisatie, zij geen leningen, garanties of andere vergoedingen (anders dan hun bezoldiging) ontvangen, zij in het verleden geen belangrijke zakelijke relatie met GVB hebben gehad, zij niet tegelijkertijd bestuurder bij een onderneming zijn waar een lid van de directie van GVB commissaris is, of de voorzitter van de auditcommissie niet tegelijkertijd

voorzitter van de RvC is en of de voorzitter van de remuneratiecommissie niet tegelijkertijd voorzitter van de RvC is of bestuurder bij een andere beursvennootschap.

De leden van de RvC hebben, met uitzondering van commissaris Zeijlstra, gedurende de hele periode waarin zij zitting hadden in de RvC voldaan aan de eisen van onafhankelijkheid.

Omgang met tegenstrijdige belangen

Norm

Het reglement van de RvC voorziet in regels ten aanzien van tegenstrijdige belangen.

De RvC heeft niet voorzien in regels ten aanzien van tegenstrijdige belangen. Uit de verslagen blijkt niet dat een potentieel tegenstrijdig belang, zoals gedefinieerd door de code, is besproken en beoordeeld.

Deskundigheid

Norm

De leden van de RvC voldoen aan eisen van deskundigheid.

Wij hebben hierbij vooral de profielschets als uitgangspunt genomen. Voor de RvC is een profielschets opgesteld waarin is beschreven welke deskundigheidseisen werden gesteld aan de RvC. Deze profielschets is vervolgens ook toegepast bij benoemingen en herbenoemingen van leden van de RvC. De RvC heeft niet op een gestructureerde wijze invulling gegeven aan introductieprogramma's voor nieuwe commissarissen.

Overige eisen van geschiktheid

Norm

De leden van de RvC voldoen aan overige eisen van geschiktheid.

De overige eisen voor geschiktheid zijn de volgende:

- Leden van de RvC zijn niet langer dan 4 jaar in functie zonder herbenoeming.
- Eén van de vijf commissarissen van GVB is voorgedragen voor benoeming op basis van aanbeveling van de ondernemingsraad.
- Geen van de leden van de RvC heeft meer dan vijf commissariaten bij Nederlandse beursvennootschappen.

De leden van de RvC hebben voldaan aan de overige eisen voor geschiktheid.

Regels voor selectie en benoeming

Norm

De RvC heeft regels gesteld voor selectie en benoeming van leden van de RvC en de directie van het GVB.

De RvC beschikt over selectiecriteria voor leden van de RvC en de directie van GVB, maar slechts in algemene zin over de te volgen benoemingsprocedure.

6.2 Gedrag bij oordeelsvorming

Beoordeling van realisatie doelstellingen, strategie en interne beheersing

Norm

De RvC beoordeelt jaarlijks de realisatie van doelstellingen, de strategie en risico's, de interne beheersing en overige relevante aspecten.

Realisatie van doelstellingen, de strategie en risico's en de interne beheersing

De RvC heeft de door de directie verstrekte documenten besproken en indien nodig ook formeel beoordeeld. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat doordat de RvC zich voor de interne beheersing beperkt heeft tot de rapportages niet is gegarandeerd dat de beoordeling van dit aspect is gebaseerd op voldoende informatie.

Overige relevante aspecten

De RvC heeft ook het beloningsbeleid voor de 'top 30' beoordeeld. Hierbij is het selectie- en benoemingsbeleid niet specifiek aan de orde gekomen.

Door de beperkte aandacht voor de interne beheersing en doordat de RvC zich niet specifiek met het selectie- en benoemingsbeleid heeft beziggehouden komen we tot het oordeel dat de RvC gedeeltelijk voldoet aan de norm.

Beoordeling van de jaarrekening

Norm

De RvC heeft de jaarrekening van het GVB beoordeeld.

Met uitzondering van de jaarrekeningen van MEA Vervoersmanagement BV en Stadsmobiel BV over 2007 heeft de RvC de jaarrekeningen van GVB beoordeeld.

Beoordeling van overige belangrijke bestuursbesluiten

Norm

De RvC beoordeelt vooraf overige belangrijke bestuursbesluiten (zoals opgenomen in de statuten).

De rekenkamer heeft een aantal directiebesluiten geselecteerd zoals de jaarrekeningen van afhankelijke maatschappijen, de strategische visie, de bezoldiging van statutair directeuren van afhankelijke maatschappijen en het treasurystatuut.

Voor zover van toepassing heeft de RvC deze door de rekenkamer geselecteerde directiebesluiten beoordeeld.

Beoordeling en beloning van de directie van GVB

Norm

De RvC beoordeelt jaarlijks het functioneren van de directie van het GVB en geeft invulling aan het bezoldigingsbeleid.

De remuneratiecommissie heeft verklaard op een structurele wijze het functioneren van de directie van GVB te beoordelen. Vanwege het ontbreken van vrijwel alle agenda's en verslagen van de vergaderingen van de remuneratiecommissie is deze verklaring niet te verifiëren. Dit betekent dat niet kan worden vastgesteld of de RvC jaarlijks daadwerkelijk het functioneren van de directie heeft beoordeeld en dat hierover tenminste eenmaal per jaar buiten de aanwezigheid van de directie over is gesproken. Wél kan worden vastgesteld dat de RvC de omvang en samenstelling van de directie heeft beoordeeld zodat aan dit deel van de norm is voldaan.

De beschikbare informatie over de wijze waarop de RvC het bezoldigingsbeleid heeft uitgevoerd is beperkt. De overwegingen voor het toekennen van de variabele beloningen voor de directie van GVB zijn uitsluitend voor 2007 en 2008 beschikbaar. Verslagen van de vergaderingen waarin is besloten waarnemingstoelagen aan de overige directieleden in 2009, 2010 en 2011 toe te kennen bleken niet meer te achterhalen.

De RvC heeft bij het toekennen van de waarnemingstoelagen een duidelijke keuze gemaakt om bestaande verplichtingen jegens de zittende directieleden na te komen en niet de (politieke) wensen van de aandeelhouder te laten prevaleren. Tegelijkertijd blijkt uit de veelvuldige contacten tussen RvC en aandeelhouder over het bezoldigingsbeleid dat in het bijzonder de hoogte van de beloning van de directie zeer gevoelig lag. Gezien deze gevoeligheid had op zijn minst (actieve) transparantie over de toekenning en berekeningswijze van de hoogte van deze vergoedingen gepast. Dit laatste omdat met name de berekeningswijze van de hoogte van de waarnemingstoelag voor interpretatie vatbaar is.

Beoordeling van het eigen functioneren

Norm

De RvC beoordeelt jaarlijks het eigen functioneren.

De RvC heeft niet voldaan aan de norm jaarlijks zijn eigen functioneren te beoordelen.

Inzicht geven over eigen functioneren

Norm

De RvC geeft inzicht in het jaarverslag over zijn eigen functioneren.

De in de code voorgeschreven informatie bestaat uit negen onderdelen. Deze onderdelen en de daarbij behorende specifieke bevindingen zijn opgenomen in bijlage 1 behorende bij dit onderzoeksrapport. Deze bijlage is te raadplegen op onze website (www.rekenkamer.amsterdam.nl).

De RvC voldoet slechts gedeeltelijk aan de norm dat zij inzicht geeft in haar eigen functioneren. In het bijzonder geeft zij geen inzicht in haar onafhankelijkheid, evaluatie en de gevoerde besprekingen over interne risicobeheersings- en controlesystemen bij GVB.

6.3 Houding ten aanzien van oordeelsvorming

Norm

De RvC toont zich kritisch bij het vormen van een oordeel.

Bij het beoordelen van de houding van de RvC ten aanzien van oordeelsvorming past enige terughoudendheid omdat het onmogelijk is deze houding direct waar te nemen. Het hebben van een kritische houding speelt zich vooral in de hoofden van mensen af. Daarnaast moet rekening worden gehouden dat mogelijk niet alle uitwisselingen van meningen door leden van de RvC zijn vastgelegd in de verslagen. Uit alleen het feit dat in ongeveer 60% van de beslissingen geen onderlinge bespreking of discussie vooraf is waargenomen in de verslagen kan niet de conclusie worden getrokken dat de RvC onvoldoende kritisch is geweest bij zijn oordeelsvorming. Wel kunnen conclusies worden getrokken over de verschillen in houding bij de behandelde onderwerpen. Uit de waargenomen indicatoren blijkt vooral een kritische houding bij de oordeelsvorming over strategische zaken en in het bijzonder de concessie voor het openbaar vervoer. Beslissingen waarbij uit de verslagen geen bespreking of discussie vooraf bleek betroffen relatief vaak beoordelingen van jaarrekeningen en investeringen. Deze punten werden over het algemeen voorbesproken in de verschillende commissies van de RvC maar leiden niet meer tot een inhoudelijke bespreking in de vergadering van de RvC zelf.

6.4 Opvattingen van de leden van de RvC

Met de leden van de RvC hebben we gesproken over de wijze waarop de RvC de onafhankelijkheid en mogelijk tegenstrijdige belangen bewaakte. Daarnaast hebben we gevraagd hoe de RvC haar eigen functioneren evalueerde. Tenslotte hebben we enkele vragen gesteld over de wijze waarop door de RvC de uitvoering van het beloningsbeleid werd beoordeeld en hoe de resultaten van het BDO-onderzoek zijn gewogen.

Onafhankelijkheid en tegenstrijdige belangen

Uit de gesprekken met de leden van de RvC blijkt dat de leden geen probleem zagen in de mogelijk tegenstrijdige belangen van de heer Veenman met zijn functie bij Trans Link Systems BV en mevrouw Zeijlstra met haar functie bij de Abvakabo. De leden gingen er vanuit dat als er sprake zou zijn van een tegenstrijdig belang het betreffende lid zich terughoudend op zou stellen. Volgens de leden van de RvC hebben zich geen situaties voorgedaan waarin het potentieel strijdig belang actueel werd. De heer Veenman merkt in dat kader op over bijna alle transacties met TransLink Systems alle besluiten al genomen waren en dat hij in 2009 bij het enige besluit over een transactie met TransLink hij het belang van GVB heeft gevolgd.

Bij het aanvaarden van de nieuwe functie van Mevrouw Zeijlstra heeft de RvC zich niet gerealiseerd dat er volgens de statuten sprake was van een onverenigbaarheid van functies. Toen de RvC zich dit wel realiseerde heeft de RvC besloten dat mevrouw Zeijlstra geen commissaris van de RvC meer kon zijn.

Zelfevaluatie

De voorzitters van de RvC voerden wel gesprekken met de individuele commissarissen maar die hadden niet het karakter van een functioneringsgesprek. Tot 2011 zagen de leden van de RvC geen aanleiding voor een uitgebreide zelfevaluatie. Volgens de toenmalige voorzitter is toen door de RvC de vraag gesteld of zij voldoende adequaat was samengesteld voor de toekomstige Europese aanbesteding. Dit resulteerde in de zelfevaluatie. Door het BDO-onderzoek en de daaropvolgende ontwikkelingen is met de uitkomsten van de zelf evaluatie nog niets gebeurd.

Beoordeling algemeen

Een voorzitter van de RvC heeft verklaard dat de RvC vergaderingen geen hamerstukken kende. Alle stukken zijn besproken in de vergadering of als ze aan de orde waren geweest in de auditcommissie dan werd daar in de vergadering van de RvC kort verslag van gedaan.

Beoordeling beloningsbeleid

De commissarissen hebben verklaard dat het besluit over de beloning van de directieleden altijd werd genomen door de voltallige RvC op voordracht van de remuneratiecommissie. Hiervoor kreeg de RvC volgens de commissarissen voldoende informatie vanuit de remuneratiecommissie. Dat daarover niets in de verslagen is terug te vinden komt door het ontbreken van een notulist bij dit deel van de vergaderingen.

6.5 Samenvatting oordeelsvorming

Voor een goede oordeelsvorming is allereerst de wijze waarop de RvC deze activiteit heeft georganiseerd van belang. Hierbij blijkt een belangrijke randvoorwaarde te ontbreken: een volledig overzicht van genomen besluiten ontbreekt. Daarentegen voldoet de RvC wel aan organisatorische eisen wat betreft omvang, deskundigheid en overige geschiktheid.

De onafhankelijkheid en de omgang met tegenstrijdige belangen lijkt minder sterk te zijn verankerd in de RvC: niet tijdig werd onderkend dat een commissaris niet meer voldeed aan onafhankelijkheidseisen. Ook heeft de RvC geen regels gesteld voor de omgang met tegenstrijdige belangen. Daarnaast is het tegenstrijdige belang van een van de commissarissen (met uitzondering van 2012) niet expliciet aan de orde gesteld, terwijl er wel sprake was van een potentieel tegenstrijdig belang zoals dat bedoeld is in de code. De leden van de RvC gingen er vanuit dat de commissarissen zich bij een tegenstrijdig belang terughoudend zouden opstellen.

Oordeelsvorming omvat zowel een oordeel over de wijze waarop GVB wordt geleid als over het functioneren van de RvC zelf. De RvC blijkt over het algemeen over de leiding van GVB zich een oordeel te hebben gevormd. Alleen bij de remuneratiecommissie valt dit, vanwege de zeer beperkte beschikbaarheid van documentatie, niet vast te stellen. Uit de gesprekken met leden van de RvC leiden wij af dat de RvC wel is geïnformeerd door de remuneratiecommissie. De aard van de informatie hebben we echter niet kunnen vaststellen vanwege het ontbreken van documenten.

De aandacht voor het eigen functioneren was daarentegen te beperkt en voor zover aanwezig niet gestructureerd: pas in 2011 wordt voor het eerst zichtbaar dat de RvC aandacht besteedt aan de eigen evaluatie. Daarnaast is de RvC onvoldoende transparant over de wijze waarop hij het toezicht heeft uitgevoerd. Het verslag van de RvC in de jaarrekening bevat niet alle voorgeschreven punten uit de code en remuneratierapporten zijn niet opgesteld.

Tot slot is ook de houding waarmee de RvC oordeelt van belang: is deze voldoende kritisch? Dat is op basis van de verslagen lastig vast te stellen. Wel blijkt uit de verslagen dat er aan de besluitvorming regelmatig besprekingen en discussies voorafgingen. Uit de gesprekken hebben we ook de indruk gekregen dat er een kritische houding aanwezig was. Daarbij werd onder meer verklaard dat er in de RvC geen hamerstukken waren. Er is volgens de leden van de RvC altijd een inhoudelijke bespreking van de stukken geweest. Op grond hiervan hebben we de indruk gekregen dat de RvC bij de oordeelsvorming over de aangeleverde informatie een kritische houding aannam.

7 Belangrijkste bevindingen bij interventies

De derde activiteit van toezicht is het plegen van interventies. Het bijzondere van deze activiteit is dat deze zich uitsluitend voordoet als de oordeelsvorming daar aanleiding toe geeft. Dit heeft tot gevolg dat uit het stelsel van eisen voor goed toezicht geen voorgeschreven gedrag volgt dat periodiek moet plaatsvinden en getoetst kan worden. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre de gepleegde interventies door de RvC voldoen aan de eisen voor goed toezicht, maar maakt hierbij alleen onderscheid tussen de organisatie en houding ten aanzien van interventies. In figuur 7.1 is deze afbakening schematisch weergegeven.

Figuur 7.1 - Schematische weergave elementen van goed toezicht – interventies

	Informatie-verzameling	Oordeels-vorming	Interventies
Houding	Houding t.a.v. informatie-verzameling	Houding t.a.v. oordeels-vorming	Houding t.a.v. interventies
Gedrag	Gedrag bij informatie-verzameling	Gedrag bij oordeels-vorming	Gedrag bij interventies
Organisatie	Organisatie van de informatie-verzameling	Organisatie van de oordeels-vorming	Organisatie van de interventies

Wij hanteren de volgende normen voor de organisatie en de houding ten aanzien van interventies.³⁹

Norm voor de organisatie van de interventies

- Uit de registratie van de RvC wordt inzichtelijk welke interventies zijn gepleegd naar aanleiding van negatieve oordelen.

Norm voor de houding ten aanzien van de interventies

- De RvC toont zich kritisch bij het bepalen van de noodzakelijke interventie.

Hierna worden achtereenvolgens de belangrijkste bevindingen beschreven over de organisatie (paragraaf 7.1) en houding (paragraaf 7.2) van de RvC ten aanzien van interventies. Vervolgens geven we de opvattingen van de leden van de RvC over deze onderwerpen weer (paragraaf 7.3). Tot slot volgt een samenvatting waarin wordt

³⁹ In dit onderzoek is voor het normenkader gebruik gemaakt van vier verschillende bronnen: het Burgerlijk Wetboek en de Gemeentewet, de statuten van GVB, de Nederlandse corporate governance code ('code') en eigen normen van de rekenkamer. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit onderzoeksrapport.

weergeven in welke mate het interveniëren van de RvC voldoet aan de eisen voor goed toezicht (paragraaf 7.4).

7.1 Organisatie van interventies

Norm

Uit de registratie van de RvC wordt inzichtelijk welke interventies zijn gepleegd naar aanleiding van negatieve oordelen.

Uit de registratie van de RvC is niet voldoende inzichtelijk welke interventies de RvC heeft gepleegd naar aanleiding van negatieve oordelen.

7.2 Houding ten aanzien van interventies

Norm

De RvC toont zich kritisch bij het bepalen van de noodzakelijke interventie.

Bij het beoordelen van de houding van de RvC ten aanzien van interventies past enige terughoudendheid omdat het onmogelijk is deze houding direct waar te nemen. Het hebben van een kritische houding speelt zich vooral in de hoofden van mensen af. Daarnaast moet rekening worden gehouden dat mogelijk niet alle uitwisselingen van meningen door leden van de RvC zijn vastgelegd in de verslagen.

Alleen in de zomer van 2012 heeft de RvC ‘hard’ geïntervenieerd. Bij deze interventie heeft een uitgebreide discussie plaatsgevonden waarbij de leden van de RvC elk hun eigen afweging hebben gemaakt. Uit de waargenomen ‘zachte’ interventies blijkt dat de RvC regelmatig intervenueerde. De interventies waren echter vrijwel zonder uitzondering van adviserende aard. Stevigere ‘zachte’ interventies zoals het afwijzen of wijzigen van voorgenomen directiebesluiten, het aanspreken van de directie op prestaties of gedrag en het maken van dwingende afspraken tot verbetering zijn, op één keer na, niet waargenomen.

7.3 Opvattingen van de leden van de RvC

Met de leden en oud-leden van de RvC hebben we gesproken over interventies van de RvC. Daarbij is aan de orde gekomen de instelling van de strategiecommissie en de het ontslag van de twee directeuren van GVB.

Instelling strategiecommissie

In RvC vergaderingen is aan de directie verzocht om met een strategisch plan te komen. Toen dit te lang op zich liet wachten heeft de RvC een strategiecommissie ingesteld om op die wijze goed invulling te kunnen geven aan een van haar taken, het beoordelen van het strategisch beleid van de onderneming.

Ontslag directeuren

De op het moment van besluitvorming zittende RvC (4 commissarissen) hebben unaniem besloten de directeuren van GVB uit hun functie te ontheffen. Een voormalige commissaris heeft gezegd te zijn teruggetreden omdat hij zich niet kon verenigen met het voorgenomen meerderheidsbesluit van de RvC. De andere voormalig leden van de RvC hebben kennisgenomen van de conclusies van de RvC naar aanleiding van het BDO-rapport. Alle op dat moment voormalige leden van de RvC hebben verklaard dat zij de opgelegde sanctie –veel te zwaar vonden. Door enkele voormalige leden wordt verwezen naar het negatieve advies van de OR op de voorgestelde sanctie. Dit advies laat volgens deze oud-leden van de RvC zien hoe de conclusies uit het BDO-rapport ook hadden kunnen worden geïnterpreteerd.

Box - Conclusies advies OR

De OR trekt in haar advies de volgende conclusies:

1. De OR stelt vast dat de handelswijze van de Raad van Commissarissen het bedrijf veel extra schade heeft toegebracht. Dit door:
 - a. een ondeugdelijk normatief kader te hanteren waarin 3 van de 4 lampen op rood springen als er niet is aanbesteed;
 - b. op basis daarvan de onzorgvuldige conclusie te trekken dat er structureel sprake was van bestuurlijk gedrag dat niet voldeed aan de regels van good governance, terwijl het aantal overtredingen (vijf) niet is afgezet tegen het aantal keren (honderd) dat wel correct werd aanbesteed;
 - c. deze overtredingen vervolgens niet in de juiste context te plaatsen door dit niet te vergelijken met de naleving van de aanbestedingsverplichting door andere publiekrechtelijke instellingen / overheidsbedrijven. Blijkens een brief aan de Tweede Kamer in 2010 is middels onderzoek vastgesteld dat daar bij gemiddeld 37% van het aan te besteden volume de Europese aanbestedingsregels niet worden nageleefd;
 - d. niet te toetsen of de stelling van de directie stand hield dat in de onderhavige gevallen aanbesteding niet nodig was of niet tot een beter resultaat zou leiden;
 - e. ten onrechte een spoedeisend karakter toe te kennen aan het voornemen de beide directieleden uit hun statutaire functie te ontheffen;
 - f. de wederhoor procedure niet toe te passen op het rapport zelf;
 - g. het recht op verweer niet te hanteren nadat er conclusies waren getrokken;
 - h. de procedure ná het trekken van conclusies zo in te richten dat er feitelijk geen reële kans meer was om tot een ander oordeel te kunnen komen.
2. De OR adviseert, alles overziende, negatief op het voorgenomen besluit om de genoemde directeuren uit hun statutaire functie te ontheffen

7.4 Samenvatting interventies

De RvC heeft zich bij de enige waargenomen 'harde' interventie (in 2012) kritisch getoond door uitgebreid de op te leggen sanctie te bediscussiëren. Voorafgaand aan de het opleggen van de sanctie aan twee directeuren van GVB heeft een uitgebreide onderlinge discussie plaatsgevonden. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd bleek verdeeldheid tussen de leden van de RvC over de op te leggen sanctie. Gedurende het proces van besluitvorming rond deze sanctie heeft één commissaris zich teruggetrokken omdat hij zich niet kon vinden in de voorgenomen maatregelen. Daarnaast hebben enkele commissarissen gezegd dat de interpretatie, die de OR geeft van de uitkomsten van het BDO-onderzoek, eveneens verdedigbaar is.

Naast bovengenoemde sanctie heeft de RvC ook ingegrepen toen de directie geen strategisch plan opleverde aan de RvC door het instellen van de strategiecommissie.

Verder blijkt uit het aantal waargenomen 'zachte' interventies dat de RvC regelmatig intervenieerde. Een kanttekening hierbij is dat het hier vooral interventies van adviseerende aard zijn geweest. De interventies waartoe in de vergadering van de RvC is besloten en die zijn genotuleerd zijn bekend, maar niet alle interventies zijn genotuleerd. Daarnaast zijn sommige interventies buiten de vergaderingen om gepleegd en hiervan is geen registratie is bijgehouden. De registratie van interventies is daarom onvolledig.

8 Belangrijkste bevindingen bij aandacht voor interne beheersing

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen weergegeven over in welke mate de RvC aandacht heeft gehad voor de interne beheersing binnen GVB. Zowel de onderwerpen uit het BDO-onderzoek, dat de aanleiding vormde voor ons onderzoek naar het toezicht door de RvC, als het daaraan gerelateerde actieplan met verbeterpunten van de RvC hebben betrekking op de interne processen binnen GVB.

We geven eerst onze belangrijkste bevindingen weer over in welke mate de RvC in haar vergaderingen in het verleden aandacht heeft gehad voor de door de RvC geformuleerde verbeterpunten (paragraaf 8.1). Daarna volgen de belangrijkste bevindingen over in hoeverre er in de vergaderingen van de RvC aandacht is geweest voor de specifieke onderwerpen uit het BDO-onderzoek (paragraaf 8.2). Vervolgens geven we de opvattingen van de leden van de RvC over dit onderwerp weer (paragraaf 8.3). Tot slot geven we een samenvatting van de aandacht voor interne beheersing binnen de RvC (paragraaf 8.4).

8.1 Aandacht voor te verbeteren processen

Wij hebben onderzocht in hoeverre er in het verleden door de RvC aandacht is geweest voor de volgende te verbeteren processen, die zijn opgenomen in het BDO onderzoek en in het actieplan van de RvC naar aanleiding hiervan:

- inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- integriteitsbeleid;
- risicomanagement;
- interne auditfunctie.

De te verbeteren processen hebben in het verleden niet of nauwelijks de aandacht gehad van de RvC. Het integriteitsbeleid of de (wenselijkheid van) de interne auditfunctie zijn niet besproken in verslagen in de onderzochte periode. Het risicomanagement van GVB is één keer aan de orde geweest. Bij deze bespreking heeft de RvC besloten de 'verdere professionalisering' van het risicomanagement uit te stellen.

Opmerkelijk is dat de RvC in 2007 nog het signaal van de accountant heeft gekregen dat de uitvoering van de inkoop- en aanbestedingsprocedures nog niet voldeed aan de relevante wet- en regelgeving en dat toekomstige accountantscontroles zich niet meer op dit 'rechtmatigheidsaspect' zouden richten. Desondanks heeft de RvC ook bij de regelmatige besprekingen van grote investeringen of inkopen geen aandacht besteed aan de gevolgde procedure of om informatie hierover gevraagd aan de directie van GVB.

8.2 Aandacht voor casuïstiek BDO

Wij hebben onderzocht in hoeverre er in het verleden door de RvC aandacht is geweest voor de volgende specifieke onderwerpen die - door BDO in opdracht van de RvC in 2012 - zijn onderzocht:

- Overeenkomsten met East-West e-Ticketing B.V.;
- Installatiewerkzaamheden LCC Network Services B.V.;
- Inhuur medewerkers in kader van sluiting metropoortjes;
- Inhuur medewerker Q-Sourcing B.V.;
- Overeenkomsten met Consolid B.V.;
- Aanschaf softwarepakket Quintiq;
- Relatie met ORMIT B.V.;
- Overeenkomsten met Raet B.V.;
- Inhuur afdeling ICT;
- Rol projectleider OV-chipkaart;
- Inhuur medewerker McCo;
- Omgang met voorzitter OR.

In een beperkt aantal gevallen blijkt uit de verslagen van de RvC dat gesproken is met de directie van GVB over de (later) door BDO onderzochte onderwerpen. In geen van deze gevallen heeft de bespreking zich gericht op het verloop van de inkoop- en aanbestedingsprocedure zoals onderzocht door BDO.

In twee gevallen heeft de RvC wél gevraagd om meer (financiële) informatie: de inhuur van medewerkers voor de sluiting van metropoortjes en het softwarepakket Quintic. Uit de verslagen van de RvC blijkt echter niet of de gevraagde informatie daadwerkelijk is ontvangen. Ook blijkt niet uit de verslagen van de RvC dat het verlenen van toestemming aan de directeur Vervoer voor het zitting nemen in de raad van advies van ORMIT BV door de voorzitter van de RvC is gemeld.

8.3 Opvattingen van leden RvC

Met de leden van de RvC hebben we gesproken over de aandacht voor de onderwerpen uit het BDO-rapport in de vergaderingen van de RvC. Uit de gesprekken blijkt dat er weinig aandacht voor deze onderwerpen bestond. De RvC zag het als zijn voornaamste taak om in een hectische periode er op toe te zien dat GVB overeind zou blijven. Daardoor is er relatief veel aandacht geweest voor de strategische ontwikkelingen (zoals de verwerving van de nieuwe concessie en de openbare aanbesteding) en de operationele resultaten. Voor de onderwerpen uit het BDO-onderzoek zoals het inkoop- en integriteitsbeleid bestond weinig aandacht.

De toestemming die de toenmalige voorzitter van de RvC had gegeven aan een directielid voor een adviseurschap bij Ormit BV was bij de meeste leden van de RvC niet bekend.

8.4 Samenvatting aandacht voor interne beheersing

We onderzochten in welke mate de RvC in haar vergaderingen aandacht had besteed aan de specifieke onderwerpen uit het BDO-onderzoek en de te verbeteren processen uit het actieplan van de RvC.

Uit de verslagen van de vergaderingen van de RvC blijkt dat de onderwerpen uit het BDO-onderzoek niet of nauwelijks aan de orde zijn geweest. Voor zover na te gaan op basis van de beschikbare informatie was de RvC van deze zaken ook niet op de hoogte.

Voor de onderwerpen uit het verbeterplan van de RvC bestond in zeer beperkte mate aandacht. Onderwerpen als integriteitsbeleid en inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn niet of nauwelijks besproken. Opvallend in dit kader is ook dat risicomangement weliswaar is besproken, maar dat RvC hierover besloot 'de verdere professionalisering' uit te stellen. Ook heeft de opmerking van de accountant in 2007 over geconstateerde onrechtmatigheden in het inkoopproces en zijn melding dat de rechtmatigheidscontrole in de toekomst komt te vervallen niet tot verdere aandacht van de RvC geleid.

Op basis van de analyse van de verslagen van de RvC en gesprekken met de leden van de RvC concluderen we dat er binnen de RvC weinig aandacht was voor de interne beheersing van GVB. Dit gebrek aan aandacht wijkt niet af van het eerder door ons aangetroffen beeld over het toezicht bij GVB.

9 Belangrijkste bevindingen bij bewaking

Het bewaken van de wijze waarop de RvC toezicht houdt is niet hetzelfde als het controleren van alle werkzaamheden van de toezichthouder. Bij bewaking is er sprake van het toezien op naleving van afspraken tussen RvC en aandeelhouder. Hierbij staat centraal dat de aandeelhouder in de gaten houdt dat hij de overeengekomen informatie krijgt en vervolgens deze informatie betreft bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden. Bij bewaken gaat het - net als bij het houden van toezicht door de RvC - om drie activiteiten. Deze zijn het verzamelen van informatie (of: het toezien op het aanleveren van overeengekomen informatie), het oordelen daarover en, indien noodzakelijk, het interveniëren op basis van de bevoegdheden van de aandeelhouder.

Wij hanteren de hieronder beschreven normen voor de bewaking door de aandeelhouder van het door de RvC gehouden toezicht onderscheiden naar de bovengenoemde drie activiteiten. Daarnaast is er sprake van algemene (randvoorwaardelijke) normen.⁴⁰

Algemene normen voor bewaking

- Van alle algemene vergaderingen van aandeelhouders zijn verslagen beschikbaar.
- Jaarlijks worden tenminste twee algemene vergaderingen van aandeelhouders gehouden.
- De aandeelhouder stelt jaarlijks de strategische visie, het jaarplan en de jaarrekening vast.

Normen voor informatieverzameling bij bewaking

- De aandeelhouder bewaakt dat het verslag van de RvC in de jaarrekening van GVB de voorgeschreven informatie over de verrichte werkzaamheden bevat.
- De aandeelhouder heeft van de RvC de vastgestelde reglementen ontvangen.
- De aandeelhouder heeft van de RvC de vastgestelde remuneratierapporten ontvangen.
- De aandeelhouder heeft van de RvC voordrachten ontvangen voor (her)benoeming van commissarissen.

Normen voor oordeelsvorming bij bewaking

- De aandeelhouder betreft informatie over de uitvoering van het toezicht door de RvC bij het verlenen van decharge.
- De aandeelhouder beoordeelt de uitvoering door de RvC van het vastgestelde bezoldigingsbeleid voor de directie van GVB.
- De aandeelhouder beoordeelt voordrachten tot (her)benoeming van commissarissen.
- De aandeelhouder beoordeelt of de verstrekte bezoldiging aan de RvC overeenkomt met het vastgestelde bezoldigingsbeleid.

⁴⁰ In dit onderzoek is voor het normenkader gebruik gemaakt van vier verschillende bronnen: het Burgerlijk Wetboek en de Gemeentewet, de statuten van GVB, de Nederlandse corporate governance code ('code') en eigen normen van de rekenkamer. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 2 behorende bij dit onderzoeksrapport.

Normen voor interventies bij bewaking

Het bijzondere van interventies is dat deze zich uitsluitend voordoen als de oordeelsvorming daar aanleiding toe geeft. Dit betekent dat er geen sprake is van voorgeschreven interventies die elk jaar moeten plaatsvinden. Om deze reden heeft dit deel van het onderzoek een inventariserend karakter: hoe vaak heeft de aandeelhouder geïntervenieerd ten aanzien van het functioneren van de RvC?

Eerst worden in dit hoofdstuk achtereenvolgens de belangrijkste bevindingen beschreven die betrekking hebben op de algemene normen (paragraaf 9.1) en de normen ten aanzien van informatieverzameling (paragraaf 9.2), oordeelsvorming (paragraaf 9.3) en interventies (paragraaf 9.4). Daarna geven we de zienswijze van de aandeelhouder ten aanzien van dit onderwerp weer (paragraaf 9.5). Tot slot volgt de samenvatting over de bewaking door de aandeelhouder (paragraaf 9.6).

9.1 Algemeen

Verslagen van aandeelhoudersvergaderingen

Norm

Van alle algemene vergaderingen van aandeelhouders zijn verslagen beschikbaar.

De aandeelhouder voldoet aan de norm dat van alle gehouden aandeelhoudersvergaderingen verslagen beschikbaar zijn.

Plaatsvinden van twee aandeelhoudersvergaderingen per jaar

Norm

Jaarlijks worden tenminste twee algemene vergaderingen van aandeelhouders gehouden.

Formeel heeft de aandeelhouder niet voldaan aan de statutaire eis minimaal twee keer per kalenderjaar reguliere aandeelhoudersvergaderingen te houden. In de praktijk, rekening houdend met de noodzaak tot het verschuiven van vergaderingen, hebben daarentegen wel alle voorgeschreven aandeelhoudersvergaderingen plaatsgevonden. Hierbij merkt de rekenkamer op dat de regelmatige verschuiving van de vergaderingen waarin de strategische visies en de jaarplannen voor het komende jaar moesten worden vastgesteld wel een verzwakking vormt voor de toezichtstructuur in brede zin. Bij aanvang van een kalenderjaar beschikte GVB in deze gevallen namelijk niet over tijdig goedgekeurde strategische visies en jaarplannen waaraan de directie uitvoering kon geven.

Vaststelling van strategische visie, het jaarplan en de jaarrekening

Norm

De aandeelhouder stelt jaarlijks de strategische visie, het jaarplan en de jaarrekening vast.

De aandeelhouder besteedt in alle jaren aandacht aan het vaststellen van plannen vooraf (de strategische visies en jaarplannen) en de verantwoording over de uitvoering van deze plannen achteraf (in de jaarrekening). Wél valt op dat met name bij het vast-

stellen van de plannen vooraf niet de vaste structuur wordt gevolgd zoals die in de statuten is vastgelegd.

9.2 Informatieverzameling

Verslag van de RvC over verrichte werkzaamheden

Norm

De aandeelhouder bewaakt dat het verslag van de RvC in de jaarrekening van GVB de voorgeschreven informatie over de verrichte werkzaamheden bevat.

De in de code voorgeschreven informatie bestaat uit negen onderdelen. Deze onderdelen en de bijbehorende specifieke bevindingen zijn opgenomen in bijlage 1 behorende bij dit onderzoeksrapport. Deze bijlage is te raadplegen op onze website (www.rekenkamer.amsterdam.nl).

Het verslag van de RvC voldoet slechts gedeeltelijk aan de voorschriften van de code informatievoorschriften. De aandeelhouder heeft de RvC hierop niet aangesproken en heeft daardoor onvoldoende toegezien op de toereikendheid van de door de RvC verschaft informatie over het eigen functioneren.

Reglementen van de RvC

Norm

De aandeelhouder heeft van de RvC de vastgestelde reglementen ontvangen.

Omdat de RvC geen reglementen heeft opgesteld kan de aandeelhouder ook niet over deze documenten beschikken. Omdat de aandeelhouder de RvC op het ontbreken van deze reglementen niet heeft aangesproken vindt de rekenkamer dat dit ook de aandeelhouder moet worden aangerekend.

Remuneratierapporten

Norm

De aandeelhouder heeft van de RvC de vastgestelde remuneratierapporten ontvangen.

De aandeelhouder dient het bezoldigingsbeleid voor de directie vast te stellen. De RvC voert op zijn beurt dit beleid uit. Er bestaan expliciete bepalingen in de code voor de verantwoording hierover door middel van het jaarlijks opstellen van een remuneratierapport.

De RvC heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt op welke wijze het bezoldigingsbeleid is uitgevoerd. De aandeelhouder heeft daarentegen de RvC niet aangesproken op het ontbreken van deze informatie tot het najaar van 2011. In het najaar van 2011 is de RvC echter niet zo zeer aangesproken op het niet voldoen aan de bepalingen van de code (het opstellen van een remuneratierapport), maar zijn alleen vrij globale afspraken gemaakt.

Voordrachten tot (her)benoeming van commissarissen

Norm

De aandeelhouder heeft van de RvC voordrachten ontvangen voor (her)benoeming van commissarissen.

De aandeelhouder (her)benoemt leden van de RvC op voordracht van de RvC. Deze voordracht moet aan enkele eisen voldoen.

De aandeelhouder heeft de door de wet voorgeschreven informatie bij (her)benoemingen van commissarissen ontvangen van de RvC.

9.3 Oordeelsvorming

Verlenen van decharge aan de RvC

Norm

De aandeelhouder betreft informatie over de uitvoering van het toezicht door de RvC bij het verlenen van decharge.

De aandeelhouder heeft, met uitzondering van 2011, over alle jaren sinds de verzelfstandiging de RvC decharge verleend voor het gehouden toezicht. Op basis van beschikbare informatie blijkt niet welke informatie over de uitvoering van het toezicht door de RvC de aandeelhouder heeft betrokken bij het verlenen van decharge. Een uitzondering hierop vormt de dechargeverlening over het jaar 2010 die verleend is op basis van de positieve behaalde resultaten van GVB over 2010.

Uitvoering bezoldigingsbeleid voor directie

Norm

De aandeelhouder beoordeelt de uitvoering door de RvC van het vastgestelde bezoldigingsbeleid voor de directie van GVB.

Tot 2012 heeft de gemeente als aandeelhouder zich rond het bezoldigingsbeleid voornamelijk bezig gehouden met het opstellen van de kaders. De gemeente heeft niet op structurele basis informatie ontvangen. Wel is de gemeente op onderdelen ad hoc geïnformeerd, mede naar aanleiding van enkele vragen die zij zelf voor de voorbereiding op de AVA's stelde, over de uitvoering door de RvC van het bezoldigingsbeleid voor de directie.

In 2012 wordt de beoordeling van de uitvoering van het bezoldigingsbeleid echt zichtbaar en is het onderwerp van een discussie tussen aandeelhouder en RvC wat leidt tot het opstappen van de voorzitter van de remuneratiecommissie van de RvC.

Benoemingen van commissarissen

Norm

De aandeelhouder beoordeelt voordrachten tot (her)benoeming van commissarissen.

De aandeelhouder heeft bij alle (her)benoemingen voldoende aandacht gehad voor de deskundigheid van de te benoemen commissarissen. De beoordeling van de onafhankelijkheid van de commissarissen is weliswaar niet zichtbaar, maar in de praktijk hebben de commissarissen op het moment van benoeming voldaan aan de eisen voor onafhankelijkheid. Bij herbenoeming is de beoordeling van het functioneren van de desbetreffende commissarissen beperkt zichtbaar uitgevoerd door de aandeelhouder. Het is echter niet duidelijk op basis van welke informatie deze beoordeling heeft plaatsgevonden.

Bezoldiging van de RvC

Norm

De aandeelhouder beoordeelt of de verstrekte bezoldiging aan de RvC overeenkomt met het vastgestelde bezoldigingsbeleid.

Hoewel de aandeelhouder niet zichtbaar de verstrekte bezoldiging aan de RvC heeft beoordeeld, blijkt dat de verstrekte bezoldiging aan de RvC paste binnen de door de aandeelhouder gestelde kaders.

9.4 Interventies

Het bijzondere van interventies is dat de aandeelhouder uitsluitend intervenueert als zijn oordeelsvorming daar aanleiding toe geeft. Dit betekent dat er geen sprake is van voorgeschreven interventies die elk jaar moeten plaatsvinden. Daarnaast zijn er interventies in verschillende soorten en maten. In het geval van 'harde' interventies maakt de aandeelhouder gebruik van zijn wettelijke bevoegdheden om het vertrouwen in de RvC op te zeggen of om geen decharge te verlenen voor het gehouden toezicht. Dit zijn elk zware sancties die in de praktijk zelden tot nooit worden ingezet.⁴¹

Een aandeelhouder kan natuurlijk ook op een 'zachte' manier intervenueeren. Voorbeelden van mogelijke zachte interventies zijn het aanspreken op geleverde prestaties of het afwijzen of wijzigen van voorgelegde besluiten. Hierna wordt geïnventariseerd in hoeverre de aandeelhouder 'harde' en 'zachte' interventies heeft gepleegd.

Harde interventies

Uit de beschikbare informatie blijkt dat de aandeelhouder tot 2012 geen harde interventies heeft gepleegd. In de zomer van 2012 heeft de aandeelhouder het besluit tot het verlenen van decharge aan de RvC over het gehouden toezicht in 2011 uitgesteld.⁴²

⁴¹ R.A.M. Pruijm, *Grondslagen van Corporate Governance* (2010). Van het recht tot collectief ontslag van de RvC hebben aandeelhouders in de praktijk slechts twee keer gebruik gemaakt (p. 293).

⁴² B&W Flap 12 juli 2011

Zachte interventies

Sinds de verzelfstandiging in 2007 heeft de aandeelhouder op verschillende momenten zachte interventies gepleegd. Uit de beschikbare informatie blijkt dat deze interventies zonder uitzondering betrekking hadden op het geldende bezoldigingsbeleid van de directie van GVB en de RvC zelf. Tot 2012 heeft de aandeelhouder hierover meerdere malen discussie gevoerd met de RvC en zijn voorgelegde besluiten niet alleen kritisch bekeken, maar ook afgewezen of gewijzigd. Ook bij de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden voor de nieuwe algemeen directeur blijkt een kritische houding, waarbij ingrijpen van de gemeente leidt tot aanpassing van het contract. Tot slot heeft de aandeelhouder in 2012 de voorzitter van de remuneratiecommissie aangesproken op de uitvoering van het bezoldigingsbeleid en de communicatie hierover met als resultaat dat de desbetreffende commissaris in juni 2012 opstapte.

Zachte interventies door statutenwijzigingen

De inhoud van de tweede statutenwijziging in 2010 en de derde statutenwijziging in 2012 zijn uitgebreid besproken in paragraaf 2.1. Deze wijzigingen kunnen ook worden beschouwd als 'zachte' interventies door de aandeelhouder. Hierin vinden echter geen wijzigingen plaats ten aanzien van de normen die wij hebben opgesteld voor een goede bewaking door de aandeelhouder van het door de RvC gevoerde toezicht.

9.5 Zienswijze aandeelhouder

Met de aandeelhouder hebben we gesproken over de visie op de rol van de gemeente als aandeelhouder van GVB. Tijdens het gesprek zijn door de aandeelhouder het publieke belang en de prestaties van GVB naar voren gebracht. De rekenkamer heeft het toepassen van de code, het bezoldigingsbeleid en de aandacht voor de inrichting van het toezicht geagendeerd.

Algemeen

De aandeelhouder benadrukt dat de raad van commissarissen (RvC) verantwoordelijk is voor het houden van toezicht op GVB, conform artikel 2:140 lid 2 BW, en zicht heeft op bedrijfsvoeringszaken. De aandeelhouder heeft niet als taak om "toezicht te houden op de toezichthouder" en mag niet op de stoel van de RvC zitten.

Prestaties

De invalshoek van de aandeelhouder is vooral het financieel belang en de prestaties die GVB levert. De aandeelhouder is ervan overtuigd dat de aangebrachte rolverdeling tussen de directie, RvC en aandeelhouder mede heeft bijgedragen aan het verbeteren van de prestaties van GVB. De aandeelhouder heeft actief ingezet op het verbeteren van de prestaties. Zij verwijst daarvoor naar de veelvuldige contacten die er waren tussen de gemeente en GVB.⁴³ Ook verwijst zij naar de frequente bestuurlijke over-

⁴³ 2012-08-16 overzicht overige contacten ah-rvc-dir.pdf (overhandigd aan de rekenkamer op 22 augustus 2012)

leggen die tussen de betrokken partijen hebben plaatsgevonden.⁴⁴ Uit de toegezonden documenten blijkt dat er veel aandacht was om de prestaties zodanig te verbeteren dat GVB klaar zou zijn voor een openbare aanbesteding.

Toepassing code

Door de aandeelhouder wordt jaarlijks getoetst of GVB de code naleeft door informatie over de Maatschappelijke Relevante Indicatoren (MRI's) op te vragen. De toepassing van de code maakt daarvan onderdeel uit.⁴⁵

Bezoldiging directie

Volgens de aandeelhouder heeft de gemeente zich bij de bezoldiging van de directie gericht op het stellen van kaders. De uitvoering van het bezoldigingsbeleid voor de directie is een taak van de RvC. Wel heeft het college bij het bespreken van de jaarrekeningen van GVB ook aandacht gehad voor de uitvoering van het bezoldigingsbeleid.

Inrichting toezicht

De rekenkamer heeft uit de beschikbare documenten niet kunnen opmaken dat bij oprichting van GVB bewust is nagedacht over de keuze voor het structuurregime en de inrichting van het toezicht door de RvC. Volgens de aandeelhouder is dit wel gebeurd.

9.6 Samenvatting bewaking door aandeelhouder

De aandeelhouder heeft er belang bij om de naleving van gemaakte afspraken met de RvC te bewaken. Hiervoor is grotendeels aan de belangrijkste randvoorwaarden voldaan: door regelmatige aandeelhoudersvergaderingen, toereikende beschikbaarheid van verslagen van deze vergaderingen en het bespreken van strategische visies, jaarplannen en jaarrekeningen is invulling gegeven aan belangrijke onderdelen van een algehele governance structuur. Ook blijkt de aandeelhouder ten aanzien van de RvC gebruik te maken van zijn bevoegdheden door besluiten te nemen over decharge en (her)benoemingen.

Opvallend is dat de aandeelhouder zich vooral ten aanzien van het bezoldigingsbeleid erg kritisch toont. Niet alleen stelt de aandeelhouder hier kaders voor de uitvoering door de RvC, maar vindt ook regelmatig interventie plaats. Deze aandacht voor het vaststellen voor kaders staat echter in schril contrast met het bewaken dat de RvC de benodigde informatie over zijn gehouden toezicht ook daadwerkelijk verstrekt. Het ontbreken van

⁴⁴ De bestuurlijke overleggen waren wisselend van samenstelling. De aanwezigen waren: de wethouder, de directie van GVB, leden van de raad van commissarissen en/of het dagelijks bestuur van de Stadsregio Amsterdam. Het onderwerp dat tijdens deze vergaderingen het vaakst besproken werd was de concessie van het openbaar vervoer. Andere onderwerpen die aan de orde kwamen waren onder andere het beheer en onderhoud, de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer en de werving van de directeur.

⁴⁵ Ons inziens is dit slechts in een beperkt aantal jaren gebeurd. Zie hiervoor onze opmerkingen in paragraaf 11.2.

remuneratierapporten, reglementen of de tekortkomingen in het verslag van de RvC worden niet door de aandeelhouder gesignaleerd en ook niet besproken met de RvC.⁴⁶

We hebben kunnen constateren dat de aandeelhouder veelvuldig overleg heeft gehad over GVB. Maar dat is geen alternatief voor deze tekortschietende informatievoorziening. Contacten over de bezoldiging hadden tot 2011 een ad hoc karakter. Daarna zijn er concretere afspraken gemaakt over welke informatie voortaan verwacht werd. De contacten voor 2011, maar ook de afspraken na 2011, zijn geen alternatief voor de wettelijk verplichte remuneratierapporten. De overleggen gingen verder vooral over strategische problemen rond de concessie en niet over aspecten van het toezicht waar de aandeelhouder geacht wordt op te letten.

Het ontbreken van relevante informatie over toezicht betekent echter ook dat onvoldoende duidelijk is dat de aandeelhouder zijn oordelen over het door de RvC gehouden toezicht heeft gebaseerd op toereikende informatie. Dit betekent dat door het ontbreken van informatie en, in het bijzonder het nalaten van het aanspreken van de RvC hierop, niet blijkt dat er sprake is geweest van een voldoende bewaking door de aandeelhouder.

⁴⁶ Bij het deel van het onderzoek naar de instelling en inrichting van het toezicht door de RvC bij GVB is gebleken dat aanvankelijk geen expliciete afspraak is gemaakt tussen de aandeelhouder en GVB (en de RvC) dat de corporate governance op basis van de code zou functioneren (en daarmee de door de code voorgeschreven informatie zou verschaffen). In 2009 meldt GVB in het jaarverslag dat de code vanaf het moment van verzelfstandiging leidend is geweest. Ook heeft GVB bij de start in 2007 in het contact met de gemeente over de bezoldiging van de RvC naar voren gebracht dat het van toepassing zijn van de code extra werk met zich mee zou brengen. Op grond hiervan stelt de rekenkamer dat, ondanks het ontbreken van expliciete afspraken hierover, voor de jaren 2007 en 2008 het bij de aandeelhouder bekend moet zijn geweest dat de code van toepassing was op GVB en de RvC en dat reglementen, remuneratierapporten en het verslag van de RvC in 2007 en 2008 beschikbaar behoorden te zijn en aan de relevante inhoudelijke eisen moesten voldoen.

Motie van Van Drooge en Van Roenburg (473)

✘ Gemeente Amsterdam
✘ Gemeenteraad
✘ Gemeenteblad
✘ **Motie**

R

Jaar 2012
Afdeling 1
Nummer 473
Publicatiedatum 29 juni 2012
Ingekomen onder B
Ingekomen op woensdag 20 juni 2012
Behandeld op woensdag 20 juni 2012
Status Aangenomen

Onderwerp

Motie van de raadsleden de heer Van Drooge en mevrouw Van Roenburg inzake het onderzoek naar de vermeende fraude bij het GVB (onderzoek Rekenkamer naar instelling, inrichting en het functioneren van de raad van commissarissen van het GVB).

Aan de gemeenteraad

Ondergetekenden hebben de eer voor te stellen:

De raad,

Gezien de discussie over de interpellatie van de raadsleden de heren Evans-Knaup, Paternotte, Ivens, mevrouw Van Roenburg en de heer Van Drooge van 11 juni 2012 inzake de beloning van de GVB-directie boven de Balkenendenorm en de onderzoeksresultaten met betrekking tot de vermeende fraude bij het GVB (Gemeenteblad afd. 1, nr. 464);

Overwegende dat:

- naar aanleiding van het onderzoek van BDO naar de vermeende fraude bij het GVB vraagtekens kunnen worden gezet bij het functioneren van de raad van commissarissen van het GVB;
- de gemeente Amsterdam als enig aandeelhouder van het GVB een verantwoordelijkheid heeft voor het functioneren van de raad van commissarissen van het GVB;
- het college voornemens is om de Amsterdamse haven te verzelfstandigen en het daarbij van groot belang is dat er een krachtige en toereikende toezichtstructuur wordt gecreëerd,

Verzoekt de Rekenkamer Metropool Amsterdam:

- een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de aandeelhouder bij de verzelfstandiging van het GVB het toezicht heeft ingericht en ingesteld, en naar de wijze waarop de raad van commissarissen van het GVB tot nu toe dit toezicht heeft gehouden;
- het onderzoek binnen afzienbare tijd gereed te hebben zodat de uit dit onderzoek te trekken lessen betrokken kunnen worden bij de eventuele verzelfstandiging van de haven.

De leden van de gemeenteraad,

A.H. van Drooge
E.T.W. van Roenburg

1

Geïnterviewde personen

Gemeente Amsterdam

Mevr. C. Gehrels

Dhr. J. Jonker

Dhr. R. van der Steen

Wethouder Deelnemingen

Bestuursdienst, concern financiën, afdeling markt en overheid, adviseur

Bestuursdienst, concern financiën, afdeling markt en overheid, adviseur

Raad van Commissarissen GVB

Dhr. J. Westerhoud

Mevr. C.E. Roozemon

Mevr. C.S. Groot Antink

Dhr. drs. A.J. Bakker

Dhr. dr. ir. A.W. Veenman

Dhr. dr. J.C.M. Hovers

Dhr. dr. F.J.D. Goldschmeding

Mevr. drs. C.P. Vogelaar

Voormalig commissaris

Voormalig commissaris

Secretaris

Waarnemend voorzitter RvC

Voormalig commissaris

Voormalig commissaris

Voormalig commissaris

Voormalig commissaris

Bijlage 1 - Specifieke bevindingen per norm

Bijlage 1 *Specifieke bevindingen per norm* is te raadplegen op onze website:
www.rekenkamer.amsterdam.nl.

Bijlage 2 - Normenkader en geraadpleegde documenten

Bijlage 2 *Normenkader en geraadpleegde documenten* is te raadplegen op onze website:
www.rekenkamer.amsterdam.nl.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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