

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

april 2002

BESTUREN IN VEELVOUD

ROTTERDAM IN 92 VENNOOTSCHAPPEN,
STICHTINGEN EN OPENBARE LICHAMEN

DEEL 1

Foto omslag en vorige pagina:
de oude ingang van de Diergaarde Blijdorp (de stichting Koninklijke Rotterdamse Diergaarde Blijdorp exploiteert deze dierentuin)

voorwoord

De gemeente Rotterdam is (mede)eigenaar van onder andere het energiebedrijf ENECO, het Waterbedrijf Europoort en van het Afvalverwerkingsbedrijf Rotterdam (AVR). Minder bekend is dat de gemeente ook deelneemt in bijvoorbeeld de Beurs Rotterdam en de Luchthaven Schiphol. Al deze bedrijven worden naar hun juridische organisatievorm doorgaans 'vennootschappen' genoemd. Bij veel vennootschappen vervullen Rotterdamse wethouders zelf, evenals enkele raadsleden en ambtenaren, een bestuursfunctie als (president-)commissaris.

De gemeente heeft ook in veel stichtingen bestuurlijk een vinger in de pap. Ze keurt de statuten of het jaarplan goed, benoemt bestuurders of neemt zelf in het bestuur plaats. Stichtingen als het Rotterdams Philharmonisch Orkest en de Koninklijke Rotterdamse Diergaarde Blijdorp zijn bekende voorbeelden.

Naast vennootschappen en stichtingen participeert Rotterdam ook bestuurlijk in allerlei organisaties die zij samen met omliggende gemeenten heeft opgezet. Wethouders en raadsleden vervullen bestuursfuncties bij deze zogenoemde openbare lichamen, zoals de Stadsregio Rotterdam en de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR).

De Rekenkamer wilde helder maken hoe en in welke organisaties de gemeente bestuurlijk participeert. Al deze participaties, van groot tot zeer klein, vormen immers geen doel op zich. Het is een manier om een gemeentelijk doel, van majeur tot zeer bescheiden, te realiseren. Maar bestuurlijke zeggenschap brengt ook bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid met zich mee, evenals bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's. Overzicht en inzicht zijn de eerste vereisten om als gemeente met al deze participaties effectief om te gaan. Hoeveel participaties betreft het eigenlijk? Welke gemeentelijke doelen worden ermee gediend? Wie zitten namens de gemeente in het bestuur? Leidt dit tot een dubbele pet en daarmee tot problemen? Hoe beheerst de gemeente de bijkomende (financiële) risico's? Ziet de gemeente toe op een goede verantwoording door de organisaties en grijpt ze zo nodig in?

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer veel informatie verzameld bij alle gemeentelijke diensten. De Rekenkamer is hen, en in het bijzonder de contactpersonen, erkentelijk voor hun medewerking.

Het onderzoek werd verricht door drs. A. Boonstra rc, J. Évora, drs. M.J.K. Kemmeren, drs. A. Sipkes, drs. B.J. Smallenbroek en dr. R Willemse (projectleider).

Drs. R.B.M. Mul MPA
Directeur Rekenkamer Rotterdam

inhoud

3		voorwoord
7		samenvatting
17		leeswijzer
19	I	bestuurlijke participaties
19	I-1	inleiding
20	I-2	achtergrond: Rotterdamse ontwikkelingen
		1 motie Becqué
		2 beleidskader Privaatrechtelijke Organisatievormen
		3 behandeling van de concernjaarrekening 1999
		4 Cultural Governance
22	I-3	achtergrond: landelijke ontwikkelingen
		1 wetsvoorstel Markt & Overheid
		2 veranderende rol van overheidscommissarissen
		3 paragraaf verbonden partijen
24	I-4	risico's
25	I-5	onderzoek Rekenkamer
27	II	92 vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen
27	II-1	inleiding
27	II-2	soorten bestuurlijke bevoegdheden
29	II-3	32 vennootschappen
34	II-4	43 stichtingen
40	II-5	17 openbare lichamen
45	III	doelgericht bestuur
45	III-1	inleiding
45	III-2	sturing
46	III-3	beheer
48	III-4	verantwoording
		1 enquêtes
		2 gevalstudies
50	III-5	toezicht
51	III-6	totaaloordeel bestuurlijke participatie

53	IV	vennootschappen
53	IV-1	enquêtes
56	IV-2	gevalstudies
		1 sturing
		2 beheer
		3 verantwoording
		4 toezicht
		5 totaaloordeel
67	V	stichtingen
67	V-1	enquêtes
69	V-2	gevalstudies
		1 sturing
		2 beheer
		3 verantwoording
		4 toezicht
		5 totaaloordeel
79	VI	openbare lichamen
79	VI-1	enquêtes
81	VI-2	gevalstudies
		1 sturing
		2 beheer
		3 verantwoording
		4 toezicht
		5 totaaloordeel
91	VII	conclusies
97	VIII	aanbevelingen
101	IX	reactie en nawoord
101	IX-1	inleiding
101	IX-2	algemene reactie B&W en nawoord Rekenkamer
110	IX-3	reactie B&W op aanbevelingen en nawoord Rekenkamer
115		bijlagen
	bijlage I	onderzoeksverantwoording
	bijlage II	lijst van afkortingen
	bijlage III	trefwoordenlijst

samenvatting

probleemstelling en onderzoeksvragen

De gemeente Rotterdam heeft in veel organisaties bestuurlijke bevoegdheden. Deze bestuurlijke zeggenschap brengt verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid met zich mee. Door te participeren in een onderneming, stichting of openbaar lichaam – hoe licht of zwaar dat ook gebeurt – verbindt de gemeente zich aan de andere organisatie. Naast de mogelijkheden die deze zogenoemde bestuurlijke participaties bieden, zijn hieraan risico's verbonden, zoals beleidsmatige (verlies van eigen beleidsruimte; doelen worden niet gerealiseerd), financiële (opdraaien voor tekorten), of onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden (functievermenging). Een effectieve vormgeving van deze bestuurlijke relaties is derhalve noodzakelijk.

Zowel in Rotterdam als landelijk vinden ontwikkelingen plaats die gevolgen kunnen hebben voor de Rotterdamse bestuurlijke participaties. In Rotterdam is op gezette tijden door leden van de Raad om een overzicht van bestuurlijke participaties gevraagd en om meer informatie over hoe het toezicht hierbij is georganiseerd. Ook is in de commissie Kunstzaken een (nog niet afgeronde) discussie gevoerd over de (noodzaak van) bestuurlijke zeggenschap in culturele stichtingen. Landelijk heeft het kabinet voorgesteld om bij vennootschappen waarin zij deelneemt geen zogenoemde overheidscommissarissen meer te benoemen. De benoeming van commissarissen die haar als aandeelhouder toekomen, zullen zich beperken tot een ambtenaar van een ander departement dan die de deelneming in beheer heeft. Voorts worden de Comptabiliteitsvoorschriften gewijzigd, waarmee een aparte Paragraaf Verbonden Partijen als onderdeel van het jaarverslag verplicht wordt voorgeschreven.

De Rekenkamer heeft de volgende probleemstelling geformuleerd:

In welke organisaties heeft de gemeente zeggenschap verworven en hoe is de bestuurlijke relatie vormgegeven?

De bijbehorende onderzoeksvragen waren:

- 1 Aan welke organisaties heeft de gemeente de uitvoering van welke gemeentelijke activiteiten overgedragen?
- 2 Hoe is de bestuurlijke relatie tussen de gemeente en deze organisaties vormgegeven?

Rotterdamse bestuurlijke participaties

De Rekenkamer stelde bij aanvang vast dat binnen de gemeente het overzicht van en inzicht in bestuurlijke participaties ontbrak. Aan de hand van aan de diensten en directies toegezonden enquêtes, de concernjaarrekening 2000 en het register gemeenschappelijke regelingen, heeft de Rekenkamer de organisaties geïnventariseerd waarin de gemeente bestuurlijk participeert. Het betreft per ultimo 2001 32 vennootschappen, 43 stichtingen en 17 openbare lichamen (totaal 92).

De aard van de organisaties en de aard van de participatie varieert sterk. In het geval van deelnemingen in vennootschappen heeft de gemeente een zeer klein belang (Bank Nederlandse Gemeenten; 0,52% van de aandelen; boekwaarde € 55.361) of een 100%-belang (Holding AVR; boekwaarde € 81.905.697). In sommige stichtingen heeft de gemeente enkel het recht om een bestuurder voor te dragen (Vrienden van Akerdijk), in andere heeft de gemeente op grond van de statuten zelfs invloed op het personeelsbeleid van een stichting (Diergaarde Blijdorp). Aan sommige openbare lichamen verleent de gemeente een zeer kleine financiële bijdrage (€ 6.806) en heeft het afgezien van vertegenwoordiging in het bestuur van het lichaam (Nationaal Park De Biesbosch), in andere is de bijdrage aanzienlijk groter (€ 850.737) en vormt B&W zelf het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam (Voorzieningen Gezondheidszorg). Na de raadsverkiezingen van 6 maart 2002 zullen veel commissarisfuncties en de functies in de openbare lichamen opnieuw worden vervuld.

doelgericht bestuur

De gemeente probeert door leiding te geven aan activiteiten en hiervoor middelen ter beschikking te stellen, een aantal doelen te realiseren. Voorzover het de activiteiten en middelen van de eigen gemeentelijke diensten betreft, beschikt het bestuur van oudsher over een zeer uitgebreid en gestandaardiseerd planning en control (p&c)-instrumentarium. Voorzover het activiteiten van andere organisaties betreft die door de gemeente worden gesubsidieerd, heeft het bestuur een gevarieerd en degelijk p&c-instrumentarium in de Verordening algemene subsidievoorwaarden (VAS). De Rekenkamer heeft vastgesteld dat voor bestuurlijke participaties een dergelijk systematisch en regulier p&c-instrumentarium ontbreekt.

De Rekenkamer heeft de vormgeving van de bestuurlijke relatie met andere organisaties beoordeeld aan de hand van normen voor de wijze van sturing, beheer, verantwoording en toezicht. Bij de 67 geënquêteerde bestuurlijke participaties heeft de Rekenkamer alleen de eerste drie groepen normen getoetst. In de 25 gevalstudies daarnaast ook het toezicht.

Als sturingsnormen hanteert de Rekenkamer de eisen dat aan de bestuurlijke participatie een doel is verbonden, er meetbare toetsingscriteria zijn geformuleerd (bij de afhandeling van een raadsnotie kritische succesfactoren genoemd) aan de hand waarvan kan worden bepaald of dit doel is of wordt bereikt, het doel aan de organisatie kenbaar is gemaakt, en of de financiële risico's zijn benoemd. Ten aanzien van het beheer stelt de Rekenkamer de normen dat met de organisatie afspraken over de inhoud van de verantwoording zijn gemaakt en dat de gemeente een behandelprocedure van de verantwoording heeft teneinde de doelbereiking en de risicobeheersing te kunnen beoordelen. Tevens stelt de Rekenkamer de norm dat – daar waar gemeentelijke functionarissen tevens bestuurslid of commissaris bij een organisatie zijn – er voldoende functiescheiding dient te zijn. Er is sprake van onvoldoende functiescheiding indien dezelfde persoon in verschillende functies zowel de bedrijfs- of stichtingsbelangen als het gemeentelijke publieke belang dient. Sturing is naar het oordeel van de Rekenkamer alleen effectief als de nodige afstand wordt bewaard. Ten aanzien van de verantwoording stelt de Rekenkamer de norm dat deze voldoende inzicht biedt in de mate waarin de doelen van de participatie zijn bereikt, en in de beheersing van de financiële risico's. Als toezichtsnormen stelt de Rekenkamer dat de gemeente aan de hand van de verantwoording van de organisatie zich een oordeel dient te vormen over de mate waarin de doelen van de participatie zijn gerealiseerd, alsmede over de beheersing van de financiële risico's. Daarnaast dient de gemeente in te grijpen ingeval van een negatief oordeel.

vennootschappen

Bij de 22 vennootschappen die alleen geënkquêteerd zijn, blijkt de sturing in de helft van de gevallen matig of onvoldoende. Het beheer is in 42% van de gevallen matig of onvoldoende en de verantwoording is in 18% van de gevallen onvoldoende. In 45% van de gevallen is de bestuurlijke relatie matig of onvoldoende vormgegeven. In slechts zeven gevallen is deze goed. Het betreft alle op één na meerderheidsdeelnemingen van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam.

Bij de tien bestuurlijke participaties waarnaar de Rekenkamer een gevalstudie heeft verricht, is de sturing in slechts 4 gevallen voldoende. In de andere zes gevallen zijn er geen meetbare toetsingscriteria, onvolledige toetsingscriteria of niet of gedeeltelijk meetbaar gemaakte toetsingscriteria. Het beheer is eveneens in slechts vier gevallen voldoende. De Rekenkamer heeft meerdere voorbeelden aangetroffen waarin de dubbelfunctie (president)commissaris en wethouder tot een onzuivere bepaling van het publieke belang heeft geleid. De wethouder Financiën die de gemeente in de aandeelhoudersvergaderingen vertegenwoordigt, gaf de Rekenkamer te kennen 'enige problemen te ondervinden van het feit dat tijdens

een collegevergadering over een vennootschap zij als vertegenwoordiger in de AvA aan tafel zit met een collega die tevens president-commissaris is'. Zij kan zich niet 'aan de indruk onttrekken dat de stellingname van de betreffende collega's in het college mede wordt ingegeven door hun posities als president-commissaris.' De wethouder gaf aan dat 'de door haar voorgestane inzet bij een AvA door de president-commissarissen wordt nog wel eens afgezwakt'. De Rekenkamer meent dat het de doeltreffendheid en transparantie van het bestuur ten goede komt, indien de afweging van het bedrijfsbelang enerzijds en de gemeentelijk publieke en aandeelhoudersbelangen anderzijds niet binnen B&W, maar in het overleg tussen B&W en het bedrijf plaatsvindt. De driedubbelfunctie van de wethouder Buitenruimte en Milieu, die zowel vice-voorzitter van de Dienst Centraal Milieubeheer Rotterdam (DCMR) is als president-commissaris van de door deze dienst te controleren vennootschap Afvalverwerking Rotterdam, heeft de Rekenkamer als vergaand onwenselijk getypeerd.

De verantwoording van de vennootschappen geeft in slechts drie van de tien gevallen een goed inzicht in de mate waarin de doelen van de participatie zijn bereikt. De verantwoordingen geven daarentegen wel voldoende inzicht in de financiële risico's. Uiteindelijk is bij een meerderheid van de tien vennootschappen de kwaliteit van de verantwoording matig. Dit is te herleiden tot gebrekkige afspraken met de vennootschappen over de inhoud van de verantwoording.

Bij slechts drie van tien vennootschappen is het toezicht voldoende. In de helft van de gevallen vormt de gemeente zich namelijk geen of slechts gedeeltelijk een oordeel over de mate waarin de doelen zijn bereikt en de financiële risico's worden beheerst.

Over het geheel genomen is de onderzochte bestuurlijke relatie met tien vennootschappen bij de helft goed (WBE, Transportnet Zuid-Holland) of voldoende (ESM, AVR, Stadsherstel Historisch Rotterdam). In het geval van ROM-D en Eneco is zij matig. De vormgeving van de bestuurlijke relatie met Holding RET, Multiflex en RAV Watertreatment is onvoldoende.

De Rekenkamer concludeert dat de bestuurlijke relatie met vennootschappen waarin de gemeente een deelneming heeft, in de eerste plaats rondom de financiële risico's wordt georganiseerd en pas in de tweede plaats rondom de doelen van de deelneming. Ook stelt de Rekenkamer vast dat het toezicht beter wordt uitgeoefend op ondernemingen van wie de taken een lange geschiedenis kennen (zoals nuts- (gerelateerde) ondernemingen) dan op ondernemingen met een naar verhouding nieuwere taak (zoals ROM-D, RAV, Stadsherstel).

De deelnemingen in het Waterbedrijf Europoort en Transportnet Zuid-Holland zijn illustraties van een bestuurlijke relatie die goed zijn vormgegeven en goed

functioneren. Er zijn toetsingscriteria geformuleerd, er is een procedure om jaarverslagen en –rekeningen te behandelen, deze documenten bevatten de juiste informatie om de toetsingscriteria te kunnen hanteren en de toetsingscriteria worden ook daadwerkelijk door de Bestuursdienst gehanteerd.

Ten aanzien van de bestuurlijke relatie met RAV Watertreatment acht de Rekenkamer het een ernstige zaak dat jaarrekeningen van RAV Watertreatment niet worden opgesteld, terwijl het GHR een stil vermogen heeft ingebracht van € 35.920.788.

stichtingen

Bij de 33 bestuurlijke participaties in stichtingen die alleen geëvalueerd zijn, blijkt de sturing in 79% van de gevallen matig of onvoldoende. De beheersing is in 61% van de gevallen matig of onvoldoende. De verantwoording is in 12% van de gevallen onvoldoende. In 51% van de gevallen is de vormgeving van de bestuurlijke relatie matig, onvoldoende of slecht. De voornaamste reden hiervoor is de afwezigheid van toetsingscriteria aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of het doel van de participatie is gerealiseerd.

Bij de tien bestuurlijke participaties waarnaar de Rekenkamer een gevalstudie heeft verricht, is de sturing in slechts de helft van de gevallen voldoende. Toetsingscriteria vloeien slechts gedeeltelijk voort uit het doel, zijn niet meetbaar gemaakt, of zijn afwezig.

Het beheer is bij vijf van de tien stichtingen matig of onvoldoende. Met stichtingen worden in onvoldoende mate afspraken over de inhoud van de verantwoording gemaakt. In drie gevallen is sprake van onvoldoende functiescheiding.

Bij bijna helft van de gevalstudies (4 van de 9) is de kwaliteit van de verantwoording door de stichtingen onvoldoende; zij geeft onvoldoende informatie over de doelbereiking. De kwaliteit van de verantwoording hangt samen met het feit of er al dan niet toetsingscriteria zijn geformuleerd. Daar waar dat niet is gebeurd, wordt in de verantwoording vaker niet of in onvoldoende mate over de doelen van de participatie gerapporteerd.

Bij tweederde van de gevalstudies is het toezicht onvoldoende. De gemeente vormt nauwelijks een oordeel over de mate waarin de doelen van de participatie zijn bereikt. Daar waar aan de participatie financiële risico's zijn verbonden (5 stichtingen), wordt in slechts één geval een oordeel over financiële risico's gevormd.

Over het geheel genomen is de onderzochte bestuurlijke relatie met de tien stichtingen geen enkele keer goed. In slechts vier gevallen is zij voldoende (Green Award, Programmaraad, Rotterdamse Kunststichting, Rotterdam Topsport).

In vier gevallen is zij onvoldoende (Diergaarde Blijdorp, P&O Rotterdam) of slecht (Stichting Boijmans van Beuningen, Islamitische Kunst en Cultuur). In het geval van de stichting Islamitische Kunst en Cultuur is sprake van een onvolledige bruikleenovereenkomst met het Wereldmuseum en vindt geen verrekening plaats voor door het museum aan de stichting verleende diensten.

In tweederde van de gevallen is omschreven wat de gemeente met de participatie in de stichting nastreeft. Een belangrijke uitzondering vormen evenwel de stichtingen die aan musea zijn gelieerd, zoals de Stichting Boijmans van Beuningen en de Stichting Islamitische Kunst en Cultuur. Van de enquêtes is de sturing op de aan de gemeentelijke 'cultuurdiensten' gelieerde stichtingen in alle gevallen als onvoldoende beschouwd. De Rekenkamer concludeert derhalve dat de sturing op culturele stichtingen tekortschiet. Daar waar de sturing in de gevalstudies voldoende is, betreft het in alle gevallen stichtingen waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft of recent heeft gehad.

De Rekenkamer concludeert verder dat het toezicht alleen voldoende is bij stichtingen die een wettelijke taak uitoefenen (Programmaraad, Indicatieorgaan) of een grote beleidsbepalende bevoegdheid hebben (RKS; zij verdeelt kunstsubsidies). De overige stichtingen die tot de gevalstudies behoren, zijn of hebben dat niet. Bij de beide stichtingen die aan musea zijn gelieerd, is het toezicht afwezig.

Van de gevalstudies is slechts een enkele keer, bij de Programmaraad, expliciet toezicht uitgeoefend op grond van de bestuurlijke bevoegdheden van de gemeente (i.c. de benoeming van de leden). Met vier stichtingen onderhoudt de gemeente een tevens een subsidierelatie (Diergaarde Blijdorp, Rotterdamse Kunststichting, Rotterdam Marketing en Rotterdam Topsport). Wanneer deze stichtingen in beraadslagingen van B&W, de raadscommissie(s) of de Raad aan de orde komen, is dat vooral in relatie tot subsidieverlening. De Rekenkamer concludeert dat hiermee twee instrumenten naast elkaar bestaan, waarbij die van de bestuurlijke zeggenschap in aanzienlijk mindere mate wordt benut.

openbare lichamen

Bij de 11 bestuurlijke participaties in openbare lichamen die alleen geëncquêteerd zijn, blijkt de sturing in 45% van de gevallen onvoldoende. Het beheer is in 36% van de gevallen matig of onvoldoende. De verantwoording is in 73% van de gevallen matig of onvoldoende. De vormgeving van de bestuurlijke relatie is in 36% van de gevallen matig, onvoldoende of slecht. De redenen zijn de afwezigheid van toetsingscriteria aan de hand waarvan de activiteiten van het openbaar lichaam worden beoordeeld en het feit dat de raad of anders een raadscommissie onvoldoende worden ingelicht over de activiteiten van het openbaar lichaam.

Bij de vier van de vijf gevalstudies is de sturing voldoende. Voor alle vijf zijn toetsingscriteria geformuleerd. In één geval zijn deze niet meetbaar gemaakt (Recreatieschap Rottemeren).

Ook het beheer is in vier van de vijf gevallen voldoende. In één geval heeft de gemeente met het openbaar lichaam geen afspraken over de te verlenen prestaties gemaakt (Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond/RHRR).

In drie van de vijf gevallen is de verantwoording van het openbaar lichaam matig. De jaarverslagen geven matig of onvoldoende inzicht in de mate waarin de doelen van de participatie zijn gerealiseerd. De jaarverslagen en –rekening van de RHRR zijn in dit opzicht voldoende. Die van het openbaar lichaam Voorzieningen Gezondheidszorg worden niet opgesteld.

Bij vier van de vijf openbare lichamen is het toezicht onvoldoende. Jaarverslagen worden niet systematisch door de diensten, B&W, de raadscommissies of de Raad opgesteld. Voor een oordeelsvorming over de activiteiten die door de openbare lichamen zijn ondernomen, is dit wel van belang.

De bestuurlijke relatie met de vijf openbare lichamen is in vier van de vijf gevallen voldoende vormgegeven. Via de sturing en het beheer wordt aan de eerste voorwaarden voor doelgericht bestuur voldaan. De vormgeving van de bestuurlijke relatie met openbare lichamen heeft zich echter beperkt tot wettelijke voorschriften. De gemeente onderkent het functioneren van het openbaar lichaam als orgaan niet als afzonderlijk object voor besturing. Hieruit concludeert de Rekenkamer dat het gemeentebestuur er onvoldoende blijk van geeft te beseffen dat de gemeente en een openbaar lichaam waarin zij deelneemt, twee afzonderlijke organisaties zijn. Het zicht op wat individuele wethouders en raadsleden in de besturen van het openbaar lichaam inbrengen en op de (risico's in de) financiële huishouding van het openbaar lichaam, ontbreekt derhalve. Een eventueel tijdig ingrijpen door B&W of de Raad wordt daardoor bemoeilijkt.

conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat de bestuurlijke relatie met andere vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen tekortkomingen vertoont. In het geval van stichtingen en vennootschappen is de sturing vanwege afwezigheid van meetbare toetsingscriteria niet altijd voldoende. Uitzondering vormen de openbare lichamen, waar de toetsingscriteria uit wet- en regelgeving voortvloeien. In het geval van vennootschappen en in mindere mate stichtingen, bestaat er onvoldoende scheiding tussen de functie van gemeentelijk functionaris en commissaris of stichtingsbestuurder. Publieke en bedrijfsbelangen zijn te vaak

in één persoon verenigd. De verantwoording door de organisaties waarin de gemeente participeert is in ongeveer de helft van de gevallen van matige of onvoldoende kwaliteit. Informatie over doelbereiking ontbreekt veelvuldig. Het is een gevolg van onvoldoende aandacht van de gemeente voor het maken van afspraken over de inhoud van de verantwoording. Het toezicht op de organisaties waarin de gemeente Rotterdam bestuurlijk participeert laat nog meer te wensen over. Van een systematische behandeling van jaarstukken van de organisaties waarin de gemeente participeert, is geen sprake. Dit geldt in het bijzonder voor openbare lichamen. In dat geval is er sprake van organisatievermenging. Het openbaar lichaam wordt min of meer als gemeentelijke tak van dienst beschouwd. Het niet voldoende afstand bewaren tot de andere organisatie leidt tot onvoldoende inzicht in en toezicht op de voor de gemeente belangrijke prestaties van een organisatie en op de (risico's van) de financiële huishouding. Een beoordeling van de financiële staat van het openbaar lichaam vindt als gevolg daarvan niet plaats en behandeling van de jaarstukken in B&W en de Raad wordt daardoor bemoeilijkt.

De Rekenkamer beveelt B&W onder meer aan om in de ophanden zijnde Kadernota Bestuurlijke Participaties voor elke participatie afzonderlijk het doel op te nemen, bijbehorende meetbare toetsingscriteria, de financiële risico's en de afspraken die met de organisatie over haar verantwoording aan de gemeente zijn gemaakt. Ook dient een procedure opgenomen te worden die voorschrijft wie welk jaarstuk, wanneer en hoe behandelt. Analoot aan een Kadernota dient B&W vierjaarlijks een Kaderverslag aan de Raad te zenden.

Voorts beveelt de Rekenkamer onder andere aan de participaties in stichtingen te herijken, af te zien van vervulling van commissariaten door hoofden van dienst, wethouders of raadsleden en jaarrekeningen van openbare lichamen altijd in een raadscommissie aan de orde te stellen.

reactie B&W en nawoord Rekenkamer

In haar reactie stelt B&W dat de Rekenkamer de werkelijkheid versimpelt doordat zij een grote verscheidenheid aan organisaties vanuit een zelfde referentie- en toetsingskader beoordeelt. Volgens B&W kan met het oog op de meest optimale behartiging van het publieke belang ervoor gekozen worden om onder andere een wethouder commissaris te laten zijn.

B&W heeft de aanbevelingen over de Kadernota en het Kaderverslag overgenomen. Over de aanbeveling af te zien van invulling van commissariaten door hoofden van dienst, wethouders of raadsleden, spreekt B&W zich niet uit. Zij wil de Raad vragen hierover een richtinggevende uitspraak te doen. De aanbeveling om de jaarrekeningen van openbare lichamen in de raadscommissies aan de orde te stellen, wordt niet overgenomen. B&W is van mening dat verantwoording plaatsvindt aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam.

De Rekenkamer is van oordeel dat zij niet de werkelijkheid heeft versimpeld, maar minimale normen heeft gehanteerd die voor elke participatie gelden. De vraag of jaarstukken van een organisatie door de dienst of in het uiterste geval door alleen de Raad worden behandeld, heeft de Rekenkamer opengelaten. Voorts is de Rekenkamer van mening dat B&W zich dient uit te spreken over de aanbeveling af te zien van invulling van commissariaten door hoofden van dienst, wethouders of raadsleden. De Rekenkamer wijst er ten slotte op dat verantwoording door het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam aan het algemeen bestuur, een interne verantwoording is. Klaarblijkelijk vormt de Rotterdamse inzet in het regionaal bestuur geen onderwerp van discussie in de gemeente.

leeswijzer

In haar onderzoek naar de bestuurlijke participaties van de gemeente Rotterdam, heeft de Rekenkamer naar alle diensten enquêtes verzonden. Deze enquêtes hadden twee doelen. Ten eerste werden zij gebruikt om een overzicht te krijgen van de organisaties waarin de gemeente Rotterdam participeert. Ten tweede werden ze gebruikt om gegevens te verzamelen teneinde de vormgeving van de bestuurlijke relatie te beoordelen. De beoordeling hiervan is gedaan aan de hand van sturings-, beheer-, verantwoordings- en toezichtsnormen.

Van alle bestuurlijke participaties zijn er 25 geselecteerd. Van deze 25 participaties zijn niet alleen de bevindingen uit de enquêtes gebruikt, maar is ook een gevalstudie uitgevoerd. De toezichtsnormen zijn alleen bij deze 25 gevalstudies toegepast. Van elke gevalstudie is een beschrijving gemaakt.

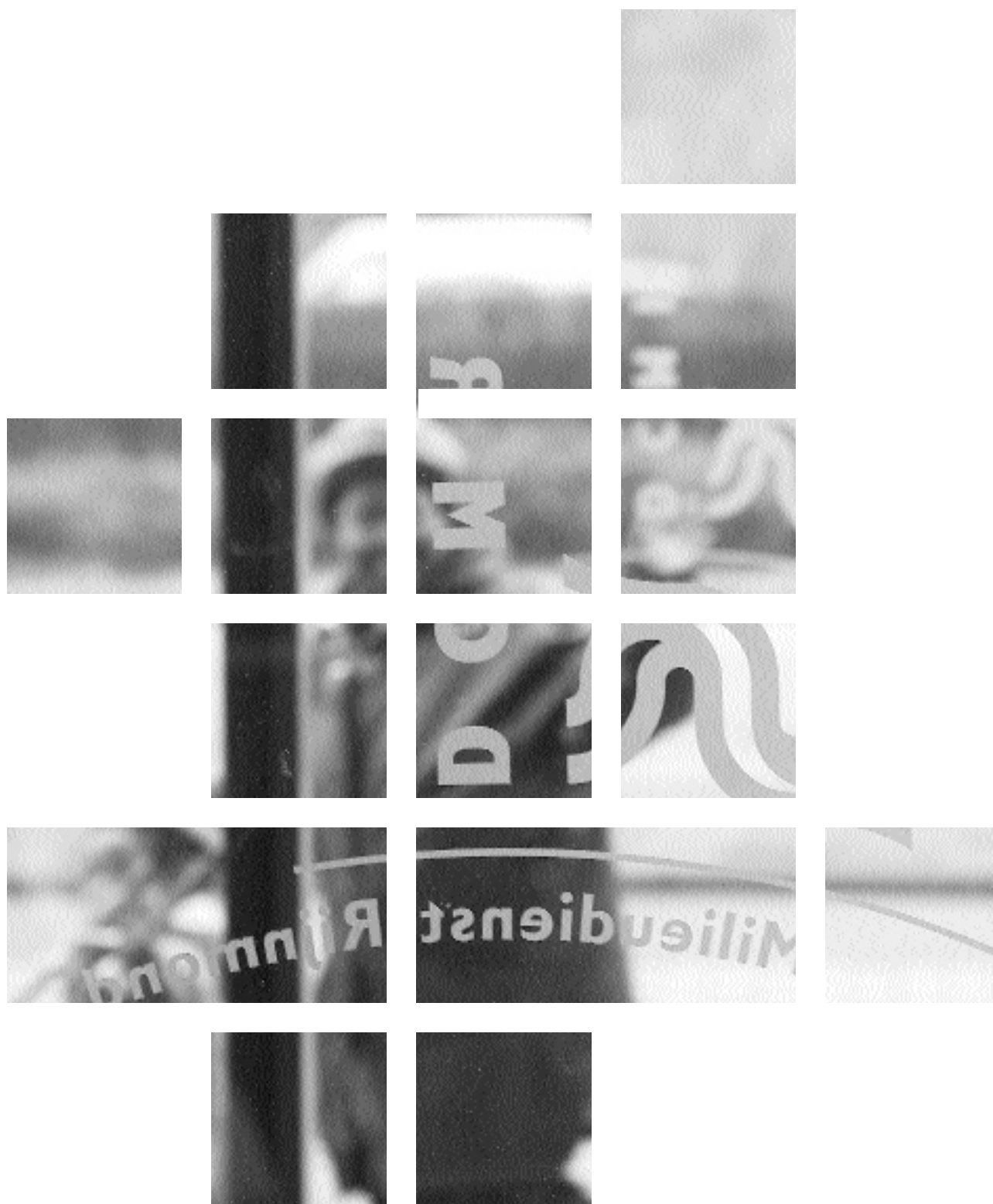
Bij de overige participaties – die enkel geënuquêteerd zijn – is alleen de sturing, beheer en verantwoording beoordeeld. De Rekenkamer heeft zich hierbij beperkt tot de antwoorden die in de enquêtes zijn gegeven. Van belang is op te merken dat de Rekenkamer op deze wijze alleen percepties heeft verzameld. Uit het onderzoek naar is gebleken dat een aantal keren feitelijk onjuiste antwoorden zijn gegeven.

Het rapport bestaat uit twee delen. In deel 1 wordt een overzicht gegeven van de bestuurlijke participaties (hoofdstuk 1.1). In de hoofdstukken 1.4, 1.5 en 1.6 worden de onderzoeksresultaten met betrekking tot vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen gepresenteerd. Elk van deze hoofdstukken begint met de totaaloordelen over de geënuquêteerde bestuurlijke participaties. Vervolgens worden de resultaten van de gevalstudies gepresenteerd. Dit gebeurt aan de hand van achtereenvolgens sturings-, beheers-, verantwoordings- en toezichtsnormen. Hierbij worden uit de gevalstudies voorbeelden bij de oordelen gegeven.

Deel 2 van het onderzoeksrapport bevat de onderzoeksresultaten van de gevalstudies, voorzover het de specifieke oordelen over de sturing, beheer en verantwoording betreft. In deel 2 zijn tevens de volledige gevalbeschrijvingen opgenomen.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BESTUREN IN VEELVOUD



Ingang van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (een openbaar lichaam dat zorgdraagt voor het milieu)

I bestuurlijke participaties

I-1 inleiding

De gemeente heeft in veel organisaties bestuurlijke bevoegdheden. Dit zijn zogenoemde bestuurlijke participaties. Het gaat in deze gevallen om bijvoorbeeld bevoegdheden in vennootschappen, in stichtingen en in openbare lichamen.¹ Een voorbeeld van een vennootschap waarin de gemeente bestuurlijke bevoegdheden heeft is het Waterbedrijf Europoort NV (WBE). De gemeente bezit 50 procent van de aandelen en twee wethouders zijn (president-)commissaris. Een voorbeeld van een stichting waarin de gemeente bestuurlijke bevoegdheden heeft, is de stichting Rotterdams Philharmonisch Orkest. De gemeente kan een waarnemer bij bestuursvergaderingen aanwezig laten zijn en eventuele statutenwijzigingen behoeven de goedkeuring van B&W. De Intergemeentelijke Brandweer Zuid is een voorbeeld van een openbaar lichaam, waarin de gemeente Rotterdam samen met de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk deelneemt.

Bestuurlijke bevoegdheden in andere organisaties brengen ook bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid met zich mee. Door te participeren in een onderneming, stichting of openbaar lichaam – hoe licht of zwaar dat ook gebeurt – verbindt de gemeente zich aan de andere organisatie. Naast de mogelijkheden die deze zogenoemde bestuurlijke participaties bieden, zijn hieraan risico's verbonden, zoals beleidsmatige (verlies van eigen beleidsruimte; doelen worden niet gerealiseerd), financiële (opdraaien voor tekorten), of onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden (functievermenging). Een effectieve vormgeving van deze bestuurlijke relaties is derhalve noodzakelijk.

De veelheid aan soorten organisaties waarin de gemeente bestuurlijke bevoegdheden heeft, maakt het gemeentelijk bestuur en zijn organisatie complex. Dit kan consequenties hebben voor de transparantie van het gemeentelijk bestuur en voor het inzicht in de wijze waarop de gemeente zich ervan verzekert dat de publieke belangen gewaarborgd blijven. In dit onderzoek beperkt de Rekenkamer zich tot bestuurlijke participaties in vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen. De vraag rijst hoe de gemeente haar relatie met deze organisaties heeft georganiseerd.

1 Voor een omschrijving van de begrippen wordt verwezen naar de trefwoordenlijst aan het eind van dit rapport.

De gemeente kan ook een bestuurlijke participatie hebben in andere organisatievormen, namelijk zelfstandige bestuursorganen (het voormalige Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening) en verenigingen (de Vereniging Nederlandse Gemeenten). De Rekenkamer heeft deze organisaties vanwege het zeer geringe aantal in haar onderzoek buiten beschouwing gelaten.

I-2 achtergrond: Rotterdamse ontwikkelingen

I-2-1 motie Becqué

Op 10 april 1997 nam de Raad de zogenoemde motie Becqué aan. In deze motie werd B&W verzocht om te rapporteren over de 'mogelijkheden om bij aanvang van elke raadsperiode een lijst van kritische succesfactoren vast te stellen met betrekking tot de gemeentelijke participatie in overheidsvennootschappen'.

De aanleiding van de motie was om tot een actievere relatie met de overheidsvennootschappen te komen. Anderhalf jaar later – op 5 november 1998 – besloot de Raad bij de afhandeling van de motie om:

- bij de beoordeling en evaluatie van de jaarstukken van de drie grote overheidsvennootschappen een aantal kritische succesfactoren te hanteren.² Het betreft Afvalverwerking Rijnmond (NV AVR), het Waterbedrijf Europoort (NV WBE) en de NV Eneco;
- de drie nuts-nv's te verzoeken afspraken te maken over de wijze waarop zij commissieleden informeren;
- binnen de gemeente afspraken te formaliseren over de wijze waarop commissieleden door de gemeentelijk vertegenwoordiger in de vennootschappen worden geïnformeerd;
- een periodieke heroverweging te doen plaatsvinden van het doel van de deelname;
- de wethouder Financiën in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders de gemeente te doen vertegenwoordigen;
- de lijst van kritische succesfactoren elke vier jaar aan het begin van de raadsperiode te actualiseren.

In het najaar 2001 is de voorbereiding van deze laatste actie van start gegaan.

De Rekenkamer constateert dat met de afhandeling van de motie Becqué de Raad haar inzicht in de relatie met de drie grote overheidsvennootschappen heeft versterkt. Tegelijkertijd constateert de Rekenkamer dat het alleen de drie nuts-nv's betreft, terwijl de gemeente ook in andere vennootschappen bestuurlijke bevoegdheden heeft.³

² In hoofdstuk IV wordt hierop dieper ingegaan.

³ Stand van zaken per 31-12-1999: 33 deelnemingen. Zie *concernjaarverslag 1999*.

1-2-2 beleidskader Privaatrechtelijke Organisatievormen

De bestuurlijke participatie van de gemeente in andere organisaties is in algemene zin op 28 november 1998 aan de orde geweest tijdens de raadsbehandeling van het uitvoeringsprogramma *Overheid 2000+* (een van de tien uitvoeringsprogramma's van het Collegeprogramma 1998-2002; *Met Raad en Daad*). Tijdens deze vergadering vroeg het raadslid Van der Heijden om meer inzicht in 'wat onze overheidsrelaties precies zijn, wat wij aan geld doorschuiven naar andere instanties die mede namens ons het statuut besturen en hoe dat moet voortgaan'. De toenmalig wethouder Van den Muijsenberg zegde daarop toe dat er een kader ontwikkeld zou worden waarin verzelfstandigingen in 'een context geplaatst kunnen worden'. B&W besprak vervolgens in zijn vergadering van 28 september 1999 het *Beleidskader Privaatrechtelijke Organisatievormen*. De agendapost bevatte het advies met het *Beleidskader* in te stemmen. Hiermee ging B&W akkoord. De agendapost bevatte ook het advies om de Directie Personeel en Organisatie (DPO) de opdracht te geven om een concernbrede inventarisatie te maken van bestaande privaatrechtelijke organisatievormen. B&W achtte dit 'overbodig'.

Op 9 december 1999 werd het *Beleidskader* in de commissie Personeel & Organisatie (P&O) behandeld. In de agendapost werd de noodzaak van een concernbrede inventarisatie nog wel genoemd. De commissie is echter niet meer expliciet geadviseerd hiermee in te stemmen. De commissie P&O stemde in met het advies het *Beleidskader* 'in voorkomende gevallen te toe te passen'. Hoewel in de agendapost was aangegeven dat deze ook nog door de Commissie Financiën zou worden behandeld, is dit nooit gebeurd.

1-2-3 behandeling van de concernjaarrekening 1999

De wenselijkheid van meer inzicht in de deelnemingen van de gemeente en de controle daarop is later tijdens de raadsbehandeling van de *concernjaarrekening* 1999 wederom aan de orde geweest (7 september 2000). De Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) merkte in haar rapport op dat 'het gemeentelijk toezicht op deze organisaties op adequate wijze moet worden geregeld'. In de raadsbehandeling van de concernjaarrekening pleitte de voorzitter van de COR daarnaast voor een betere scheiding van dubbelfuncties tussen diensten en daaraan gelieerde stichtingen alsmede voor een betere controle op stichtingen. B&W verwees in zijn reactie naar de *concernjaarrekening* 1999. Hierin is een lijst opgenomen van alle gemeentelijke deelnemingen in vennootschappen en hun boekwaarde. Over de versterkte controle van de gemeente op vennootschappen en stichtingen antwoordde B&W dat opname in de P&C-cyclus niet altijd kan worden afgedwongen vanwege de zelfstandigheid die deze organisaties bezitten. B&W noemde behalve dit zware middel geen andere mogelijkheden om de controle op andere organisaties te versterken.

I-2-4 Cultural Governance

Een specifieke groep organisaties waarin de gemeente bestuurlijke bevoegdheden heeft – en onderwerp van discussie in een Commissie vormde – zijn kunstinstellingen. Op 21 juni 2001 werd de bestuursstructuur van culturele instellingen en de relatie met de gemeente besproken. Dit gebeurde aan de hand van een agendapost met als titel *Cultural Governance*. Het bevatte ‘drie modellen waarvan het hoofd Culturele Zaken van de directie Sociale en Culturele Zaken van de Bestuursdienst (s&cz) zich kan voorstellen dat zij zich in de toekomst ontwikkelen’.

De modellen zijn:

- de gemeente heeft geen enkele bestuurlijke bemoeienis (stichtingen met alleen gemeentesubsidie van minder dan f 2 miljoen / € 907.560);
- de gemeente heeft alleen een goedkeuringsrecht van de benoeming van de voorzitter (goed te keuren door B&W; stichtingen met meer dan f 2 miljoen / € 907.560 gemeentesubsidie);
- de gemeente cq. B&W heeft het goedkeuringsrecht van statuten en van benoemingen van bestuursleden, benoemt zelf de voorzitter en een waarnemersmogelijkheid bij bestuursvergaderingen (de grote zogenoemde belangrijke beleidsstichtingen als de Rotterdamse Kunststichting).

In de agendapost was de keuze voor de modellen niet nader gemotiveerd.

De Commissie heeft tijdens de behandeling geen definitief standpunt ingenomen. De wethouder Kunstzaken gaf aan dat hij in het najaar 2001 de vertegenwoordigers van besturen zou uitnodigen om over veranderingen in de bestuurlijke zeggenschap van de gemeente te praten. Tegen die tijd zou in de commissie Kunstzaken op het onderhavige onderwerp worden teruggekomen. Dit had in januari 2002 nog niet plaatsgevonden.

I-3 achtergrond: landelijke ontwikkelingen

I-3-1 wetsvoorstel Markt & Overheid

In 1997 stelde de Commissie Cohen voor om overheden geen marktactiviteiten meer te laten uitvoeren vanwege mogelijke concurrentievervalsing. Naar aanleiding van het rapport is het conceptwetsvoorstel Markt & Overheid opgesteld. Volgens het voorstel mogen gemeenten alleen marktactiviteiten uitoefenen, indien daartoe expliciet door de gemeenteraad is besloten. Hierbij dient vast te staan dat alleen met de gemeentelijke uitoefening van deze marktactiviteiten het publieke belang behartigd kan worden.

In een B&W-agendapost van 19 juni 2001 is erop gewezen dat het conceptwetsvoorstel – dat op dat moment bij de Raad van State lag voor advisering – een ‘grote impact kan krijgen voor de gemeente’.

B&W is akkoord gegaan met de uitvoering van een Quick Scan door de ambtelijke

werkgroep Markt en Overheid teneinde ‘de werkelijke problematiek in kaart te brengen’. In september 2001 is deze scan – bestaande uit een inventarisatie van de marktactiviteiten die door diensten worden uitgevoerd – gestart.

I-3-2 veranderende rol van overheidscommissarissen

Momenteel bestaan er op Rijksniveau plannen die gevolgen kunnen hebben voor de bestuurlijke relatie tussen de gemeente en vennootschappen waarin de gemeente een deelneming heeft. In het bijzonder de door het Rijk voorgenomen aanpassing van de structuurregeling vennootschappen behoeft aandacht. Structuurvennootschappen zijn verplicht een Raad van Commissarissen (RvC's) in te stellen. Deze heeft bevoegdheden als de benoeming en het ontslag van leden van de Raad van Bestuur en de vaststelling van de jaarrekening. De Raad van Commissarissen voorziet zelf in de benoeming van een eventuele vacature (coöptatie). Indien de overheid aandeelhouder in een structuurvennootschap is, heeft de overheid het wettelijke recht om buiten de statuten om een commissaris in de zittende RvC te benoemen (de zogenoemde overheidscommissaris). Aangezien de commissaris geacht wordt het belang van de vennootschap te behartigen – en niet die van de overheid – wenst de Rijksoverheid een eventuele schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan.

In het ontwerp-wetsvoorstel worden de volgende wijzigingen beoogd:

- ingeval van structuurvennootschappen benoemt de Rijksoverheid geen (overheids)commissaris;
- in overige gevallen benoemt de overheid als aandeelhouder een commissaris, zij het dat deze post door een externe (ambtenaar van een ander departement) wordt vervuld.

Hoewel met het mogelijk vervallen van het benoemingsrecht van een overheidscommissaris een middel verloren gaat om invloed uit te oefenen op de vennootschap, beoogt het Rijk ook een versterking van de rol van de aandeelhouder. De beoogde versterking bestaat uit het goedkeuringsrecht van beslissingen als aandelenemissies en fusies, van de jaarstukken en het recht om de Raad van Commissarissen naar huis te sturen. De beoogde versterking van de rol van aandeelhouder compenseert het verlies aan zeggenschap via de RvC gedeeltelijk. Deze compensatie geldt namelijk alleen bij structuurvennootschappen. In andere vennootschappen hebben de aandeelhouders voornoemde bevoegdheden al.

Het Rijk is vooralsnog niet van plan gemeenten te dwingen dezelfde lijn te volgen. Daarnaast zijn bijna alle Rotterdamse commissarissen door de gemeente als aandeelhouder benoemd en zijn dus geen overheidscommissarissen. De voornemens van het Rijk hebben op het moment nog niet geleid tot een

concreet wetsvoorstel. Vooralsnog is op 10 april 2001 de Tweede Kamer tijdens een Algemeen Overleg tussen de ministers van Financiën en Economische Zaken met de gelijknamige commissies geïnformeerd over de voorgenomen wetswijzigingen. Een meerderheid steunt de voornemens.⁴ Het staat nog niet vast wanneer de een wetsvoorstel zal worden ingediend.

I-3-3 paragraaf verbonden partijen

Naar aanleiding van de dualisering van het gemeentebestel wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) een wijziging van de Comptabiliteitsvoorschriften voorbereid. Een zogenoemd Rotterdams team FinFunDuaal (waarin onder meer de wethouder en directeur Financiën zitting hadden) heeft in dit kader en ten behoeve van BZK een zogenoemde Handreiking Paragraaf Bestuurlijke Participaties opgesteld. Deze paragraaf dient te worden opgenomen in het concernjaarverslag. Inmiddels heeft BZK besloten om de paragraaf 'Verbonden Partijen' te noemen.

De Handreiking voorziet in een inventarisatie van organisaties waarin de gemeente bestuurlijke bevoegdheden heeft, de weergave van de aard van de bevoegdheden, de voorgenomen activiteiten en prestaties, de financiële positie van de rechtspersoon en de financiële risico's voor de gemeente.

I-4 risico's

Aan bestuurlijke participaties in andere organisaties kleven risico's. In Rotterdam zijn deze risico's bewaarheid geworden bij de organisatie van de festiviteiten rondom het 650-jarig bestaan van Rotterdam in 1990. Ten behoeve van de organisatie werd een separate stichting opgericht, de Stichting Rotterdam 1990 (SR90). De toenmalige burgemeester van Rotterdam was voorzitter van het stichtingsbestuur. Naar aanleiding van het feit dat één van de grootste manifestaties op een fiasco uitliep (Rivoli) – leidend tot een claim bij de gemeente van € 442.435 (f 975.000) – verzocht de gemeenteraad van Rotterdam aan prof. Zijderveld (Erasmus Universiteit) een evaluatierapport te schrijven.⁵ Zijderveld wees erop dat 'ondanks een bewust gekozen stichtingsvorm, waardoor de SR90 formeel op afstand van de gemeente werd geplaatst, heeft zich in feite een verstrengeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voorgedaan'. Rotterdam 1990 werd niet gezien als een 'feest van de stad', maar als een 'feest van de gemeente' of zelfs een 'feest van de burgemeester'. Hoewel de stichting in formeel opzicht

⁴ Tweede Kamer, 22064, nrs. 5, 6. De Rekenkamer merkt overigens op dat de Rijksoverheid begin 2002 bij de tijdelijke benoeming van v&w-topambtenaren tot commissaris bij de NS, van de eigen beleidslijn is afgeweken.

⁵ A.C. Zijderveld, Rotterdam 1990. *Analyse en evaluatie van de bestuurlijke gang van zaken*. Rotterdam, 31 januari 1991.

verantwoordelijk was, merkte Zijderveld op dat 'het opmerkelijke van de situatie is dat hij als voorzitter van het Gemeentebestuur verwijst naar het stichtingsbestuur waarvan hij eveneens voorzitter is'. De onheldere afbakening van verantwoordelijkheden van de gemeente en de stichting heeft er volgens Zijderveld toe geleid dat in de media de gemeente als de verantwoordelijke voor het falen van de realisatie van Rivoli werd beschouwd. De gemeenteraad heeft uiteindelijk zijn goedkeuring moeten geven aan de extra financiële hulp aan de stichting.

Een recente illustratie van de risico's die aan een participatie in een andere rechtspersoon zijn verbonden, betreft het evenementenbeleid van de provincie Gelderland. Uit een onderzoek van Deloitte en Touche is gebleken dat een aantal handtekeningen onder borgstellingen (waarbij de provincie zich jegens de bank borg stelde voor onder meer Gelderland Events bv; totale waarde van alle borgstellingen € 6.216.789) waren vervalst of dat borgstellingen onbevoegd werden afgegeven. Een van de oorzaken hiervan was 'dat binnen de Provinciale organisatie een grootschalige onbekendheid bestond omtrent de relaties die werden gehouden met een groot aantal individuele rechtspersonen. Tussen diverse rechtspersonen en de Provincie bestond er een provinciale verwevenheid op bestuurlijk of ambtelijk niveau'.⁶ Er was sprake van een 'geleidelijk ontstane belangenvermenging tussen de provincie en Gelderland Events, hetgeen heeft geresulteerd in het doorbreken van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle, waaronder functiescheidingen'.⁷ Deze belangenvermenging heeft ertoe geleid dat borgstellingen onbevoegd zijn afgegeven; het was niet meer helder wie waarvoor verantwoordelijk en bevoegd was.

I-5 onderzoek Rekenkamer

De Rekenkamer stelt vast dat raadsleden regelmatig gevraagd hebben naar een overzicht van organisaties waarin de gemeente bestuurlijke bevoegdheden heeft. Deze vragen hebben echter nog niet geleid tot meer overzicht en inzicht. Daarnaast zijn landelijke ontwikkelingen gaande die gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop de gemeente Rotterdam haar bestuurlijke participatie in andere organisaties heeft vormgegeven.

Met het onderzoek beoogt de Rekenkamer helder te maken in welke organisaties de gemeente bestuurlijke bevoegdheden heeft en welke financiële en bestuurlijke

⁶ Deloitte & Touche, Rapport onderzoek inzake evenementen Provincie Gelderland in opdracht van Gedeputeerde Staten, 17 september 2001, p. 103.

⁷ Idem, p. 24.

belangen daarmee zijn gemoeid. In het bijzonder wil zij vaststellen of, en zo ja, hoe de gemeente haar sturing en toezicht op deze organisaties doelgericht heeft georganiseerd.

De probleemstelling luidt als volgt:

In welke organisaties heeft de gemeente bestuurlijke bevoegdheden verworven en hoe is de bestuurlijke relatie vormgegeven?

De bijbehorende onderzoeksvragen luiden:

- 1 Aan welke organisaties heeft de gemeente de uitvoering van welke gemeentelijke activiteiten overgedragen?
- 2 Hoe is de bestuurlijke relatie tussen de gemeente en deze organisaties vormgegeven?

In de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer de bestuurlijke relatie niet alleen beschreven, maar tevens beoordeeld op:

- de wijze waarop de gemeente de organisatie stuurt;
- de wijze waarop de gemeente de relatie beheert;
- de kwaliteit van de verantwoording door de organisatie;
- de wijze waarop de gemeente het toezicht op de organisatie uitoefent.

II 92 vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen

II-1 inleiding

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen waarin de gemeente bestuurlijke bevoegdheden heeft. Het zijn in totaal 92 organisaties.

Eerst wordt een omschrijving gegeven van de soort organisaties en de soorten bestuurlijke bevoegdheden die de gemeente kan hebben. Vervolgens wordt voor vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen afzonderlijk, een overzicht gegeven van de organisaties waarin de gemeente bestuurlijke bevoegdheden heeft. De ordening is al naar gelang de gemeentelijke dienst en directie die de participatie in portefeuille heeft en daarbinnen op alfabetische volgorde.

Per organisatie is aangegeven:

- de naam;
- de relatieve grootte van de deelneming (vennootschappen), de soorten bevoegdheden (stichting) of de andere deelnemende gemeenten (openbare lichamen);
- de namen van de gemeentelijke functionarissen die namens de gemeente in de organisatie vertegenwoordigd zijn;
- het financiële belang van de organisatie (boekwaarde van de deelneming, eventueel subsidiebedrag aan de stichting, bijdrage aan een openbaar lichaam);
- de activiteiten van de organisatie.

De opgenomen gegevens zijn per januari 2002. Na de raadsverkiezingen van 6 maart 2002 zullen veel commissarisfuncties en de functies in de openbare lichamen opnieuw worden vervuld. De overzichten kunnen hierbij van nut zijn.

II-2 soorten bestuurlijke bevoegdheden

Tabel 11-1 geeft een korte omschrijving van vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen. Tevens is opgenomen welke bestuurlijke bevoegdheden de gemeente kan hebben.

tabel II-1 soorten organisaties en soorten bestuurlijke bevoegdheden

organisatie / omschrijving

VENNOOTSCHAPPEN

vennootschap onder firma (VOF)

onderneming waarbij vennoten onder een gemeenschappelijke naam een bedrijf uitoefenen

commanditaire vennootschap (CV)

onderneming waarbij zogenoemde commanditaire vennoten ('stille vennoten') slechts in het bedrijfskapitaal deelnemen en niet naar buiten toe optreden. Een beherend vennoot is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering

naamloze vennootschap (NV)

organisatie met een in overdraagbare (verhandelbare) aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal

besloten vennootschap (BV)

organisatie met een in niet overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal

structuurvennootschap

vennootschap (BV of NV) waar een structuurregime geldt. Een structuurregime is verplicht bij een kapitaal + reserves van meer dan 13 miljoen euro, bij de aanwezigheid van een ondernemingsraad en wanneer meer dan 100 mensen in dienst zijn. Bij een structuurregime worden de commissarissen door de RvC zelf benoemd

STICHTINGEN

organisatie die geen leden kent en probeert om met een daartoe bestemd vermogen een bepaald doel te verwezenlijken. Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding. Deze kan worden vervangen door een directie, die onder controle van een Raad van Toezicht staat

bestuurlijke bevoegdheden

- bevoegdheid als vennoot om zowel daden van beheer (bedrijfsvoering) als van beschikking (bijv. afsluiten van overeenkomsten) te plegen
- vertegenwoordiging in de vergadering van vennoten (stille en beherend vennoot);
- recht op informatie (stille vennoot);
- aangaan van verbintenissen (alleen de beherend vennoot)
- het recht om als overheid een commissaris te benoemen (mits er een RvC is en mits dit is vastgelegd in de statuten van de onderneming);
- het recht om als aandeelhouder een commissaris te benoemen (mits er een RvC aanwezig is);
- vertegenwoordiging in de aandeelhoudersvergadering (in geval van prioriteitsaandelen heeft de gemeente extra stemrecht)
- het recht om als overheid een commissaris te benoemen (mits er een RvC is en mits dit is vastgelegd in de statuten van de onderneming);
- het recht om als aandeelhouder een commissaris te benoemen (mits er een RvC is);
- vertegenwoordiging in de aandeelhoudersvergadering (in geval van prioriteitsaandelen heeft de gemeente extra stemrecht)
- het recht om als overheid een commissaris te benoemen (mits dit is vastgelegd in de statuten van de onderneming);
- invloed op de benoeming van een commissaris;
- vertegenwoordiging in de aandeelhoudersvergadering (in geval van prioriteitsaandelen heeft de gemeente extra stemrecht)
- goedkeuringsrecht van statutenwijzigingen door gemeentelijke meerderheid in bestuur of vastgelegd in statuten;
- goedkeuringsrecht van de benoeming van bestuursleden, leden van de raad van toezicht of de directie, indien dit statutair is vastgelegd;
- een in de statuten vastgelegd goedkeuringsrecht van het jaarplan;
- een statutair recht om iemand in het bestuur, de directie of raad van toezicht te benoemen;
- waarnemerschap: de gemeente heeft het recht een waarnemer te sturen naar bestuursvergaderingen;
- overige statutaire rechten als het goedkeuringsrecht van de jaarrekening, het aangaan van leningen of van personeelszaken van de stichting

tabel II-1 soorten organisaties en soorten bestuurlijke bevoegdheden (vervolg)

organisatie / omschrijving	bestuurlijke bevoegdheden
OPENBARE LICHAMEN publiekrechtelijke vorm van samenwerking tussen overheidsorganisaties die is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en waarvan de besluiten bindend zijn voor de deelnemende gemeenten. Een openbaar lichaam heeft altijd een algemeen en een dagelijks bestuur, waarvan de leden uit de raden van de deelnemende gemeenten voortkomen	■ afvaardiging in het algemeen bestuur; ■ afvaardiging in het dagelijks bestuur; ■ de mogelijkheid om over de conceptbegroting de zienswijze naar voren te brengen; ■ al wat voortvloeit uit hetgeen in de regeling is opgenomen over het verstrekken van informatie aan de Raad

II-3 32 vennootschappen

De Rekenkamer heeft aan de hand van de *concernjaarrekening* 2000 32 vennootschappen geteld waarin de gemeente een deelneming heeft. In tabel II-2 staan zij opgesomd.

tabel II-2 rotterdamse deelnemingen in vennootschappen
(bedragen in euro's, rekening 2000; personen per januari 2002)

vennootschappen / activiteiten organisatie	aandelenpercentage + boekwaarde	commissaris	vertegenwoordiger in de AvA
BESTUURSDIENST, DIRECTIE SOCIAAL-ECONOMISCHE ZAKEN			
AVR verwerking van afval	■ 100% van de aandelen (structuurvennootschap) boekwaarde: 81.905.697	Kuijper <i>wethouder</i> president-commissaris Van Duyn <i>raadslid</i>	College van B&W
ENECO het zorgdragen voor de distributie van elektriciteit, gas of warmte	■ 31% van de aandelen (structuurvennootschap) boekwaarde: 45.378.022	Van Dijk <i>wethouder</i>	Korthuis <i>wethouder</i>
WBE bewerkstelligen van een duurzame water- voorziening	■ 50% van de aandelen (structuurvennootschap) boekwaarde: 805.460	Van der Tak <i>wethouder</i> president-commissaris Kuijper <i>wethouder</i>	Korthuis <i>wethouder</i>
BESTUURSDIENST, DIRECTIE FINANCIËN			
Ahoy Rotterdam NV exploitatie van evenementenhal Ahoy	■ 100% prioriteitsaandelen en 100% overige aandelen boek- waarde: niet opgenomen onder financiële vaste activa in de concern- jaarrekening 2000	Simons <i>extern</i>	
NV Bank Nederlandse Gemeenten vervullen van een bankfunctie van en voor over- heden en instellingen voor het maatschappelijk belang	■ 0,88% prioriteitsaandelen en 0,52% overige aandelen boekwaarde: 55.361		Korthuis <i>wethouder</i>
Beurs Rotterdam NV exploitatie van de Beurs Rotterdam	■ 100% prioriteitsaandelen en 50% overige aandelen boekwaarde: 53.546	Van Ravesteyn-Kramer Van der Heijden <i>beiden raadsleden</i>	Berg <i>directeur Financiën</i>
Luchthaven Schiphol NV exploitatie van de luchthaven Schiphol	■ 2,4 % van de aandelen boekwaarde: 1.163.492	Van Dijk <i>wethouder</i>	Korthuis <i>wethouder</i>
BV Transportnet Zuid-Holland (TZH) beheer van de fysieke netten (infrastructuur) voor de distributie van elektriciteit	■ 30% van de aandelen (wordt een structuurvennootschap) boekwaarde: 28.134		Korthuis <i>wethouder</i>
DIENST GEMEENTEWERKEN (GW)			
Consortium Beursplein vof realisatie Beursplein	■ boekwaarde: 11.138.943		Prinsenbergh <i>OBR</i>

tabel II-2 rotterdamse deelnemingen in vennootschappen (vervolg)
(bedragen in euro's, rekening 2000; personen per januari 2002)

vennootschappen / activiteiten organisatie	aandelenpercentage + boekwaarde	commissaris	vertegenwoordiger in de AvA
ONTWIKKELINGSBEDRIJF ROTTERDAM (OBR)			
NV Gemeentewerken Rotterdam het uitvoeren van activiteiten die behoren tot het reguliere takenpakket indien, gegeven de situatie, uitvoering door Gemeentewerken (GW) als gemeentelijke tak van dienst niet mogelijk of ongewenst is	■ 100% van de aandelen boekwaarde: 45.378	Kuijper <i>wethouder</i>	Raadscommissie Buitenruimte en Milieu
Participatiemaatschappij Ondernemersfonds Rotterdam BV het bevorderen van economische groei in het MKB door het participeren met risico-dragend vermogen in het bedrijfsleven	■ 33% prioriteitsaandelen boekwaarde: 564.956	Den Ouden <i>extern</i>	Smolders <i>OBR</i>
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) realisatie bedrijventerreinen in de regio Drechtsteden	■ 12,5% van de aandelen boekwaarde: 566.771	Stam <i>OBR</i>	Van Ameyden <i>OBR</i>
Spirit Interactieve diensten BV het aanbieden van een totaalpakket aan gemakkelijk te gebruiken, attractieve, interactieve communicatiemogelijkheden voor de eindgebruiker	■ 20% van de aandelen boekwaarde: 90.756	Stam <i>OBR</i>	Stam <i>OBR</i>
NV Stadsherstel Historisch Rotterdam het verwerven, restaureren en exploiteren van historisch waardevolle gebouwen in Rotterdam	■ 13% van de aandelen boekwaarde: 772.334	Stam / Van der Graaf <i>beiden OBR</i>	Stam <i>OBR</i>
NV Stedelijk Wonen versterken van de woonfunctie in met name de binnenstad van Rotterdam; saneren van verouderde panden met niet-woonfuncties; handhaving van historisch waardevolle panden	■ 33% van de aandelen boekwaarde: 113.445	Schrijnen <i>directeur dS+V</i>	Van Vliet <i>OBR</i>
NV Voorraadbeheer Rotterdam opkopen particuliere huurwoningen om deze binnen de invloedssfeer van de gemeente te krijgen, deze te verbeteren om als goede en betaalbare huurwoningen voor de Rotterdamse woningmarkt te behouden	■ 10,8% van de aandelen boekwaarde: 29.496	Meijer <i>wethouder</i>	medewerker directie SOB
NV Woningverbetering Rotterdam het verkopen van verspreid liggend gemeentelijk woningbezit en deze na verbetering als goede en betaalbare huurwoningen voor de Rotterdamse woningmarkt behouden	■ 32,8% van de aandelen boekwaarde: 338.974		medewerker directie SOB

tabel II-2 rotterdamse deelnemingen in vennootschappen (vervolg)
(bedragen in euro's, rekening 2000; personen per januari 2002)

vennootschappen / activiteiten organisatie	aandelenpercentage + boekwaarde	commissaris	vertegenwoordiger in de AvA
ONTWIKKELINGSBEDRIJF ROTTERDAM (OBR)			
Wijkontwikkelingsmij (WOM) Vastgoed BV het ondersteunen van de sociaal-economische ontwikkeling in Rotterdam en omstreken en het optimaal gebruik en beheer van vastgoed aldaar; het participeren in (de ontwikkeling van) vastgoedprojecten, alsmede het participeren in boven genoemde sociaal-economische ontwikkeling. Het (doen) ontwikkelen, beheren en voor ander gebruik geschikt maken van vastgoed	■ 20% prioriteitsaandelen en 50% overige aandelen boekwaarde: 181.512	Van Vliet <i>OBR</i>	Van Vliet <i>OBR</i>
GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ROTTERDAM (GHR)			
Brielse Meer Water BV het behoud van de controle op het water-tarief; het garanderen van de beschikbaarheid van zoetwater t.o.v. de koelwatervoorziening van industrieën in het beheersgebied van het GHR	■ 50% van de aandelen boekwaarde: 45.378		Scholten <i>GHR</i>
CSKD-Intrans a.s. het opbouwen van een internationaal netwerk voor achterlandverbindingen in verband met ketenintegratie	■ 50% van de certificaten van SAAC. SAAC bezit 80% van de aandelen CSKD Intrans a.s. boekwaarde: 2.805.269		Schoutsen <i>GHR</i>
Exploitatiemaatschappij Schelde Maas Beheer BV/CV exploitatie van haven van Vlissingen	■ 50% van de aandelen boekwaarde: 11.457.950	Scholten / Schoutsen <i>beiden GHR</i>	Schaap <i>GHR</i> voor de BV Van Dijk <i>wethouder</i> in vergadering van vennoten
Koninklijke Scheepsagentuur Dirkzwager BV informatievoorziening over de haven	■ 46% van de aandelen boekwaarde: 3.276.293	Struijs <i>GHR</i>	Struijs <i>GHR</i>
Mainport Holding Rotterdam NV het versterken van het havenindustriële complex en het versterken van de achterland- en aanvoerverbindingen van met name Rotterdam en het verlenen van havenconsultancy diensten	■ 100% van de aandelen boekwaarde: 14.760.563		Scholten <i>GHR</i>
PMR Beheer BV/PMR CV het participeren in vennootschappen of het verstrekken van financieringen aan vennootschappen	■ 50% van de aandelen boekwaarde: 5.649.564	Schoutsen <i>GHR</i>	Scholten <i>GHR</i>

tabel 11-2 rotterdamse deelnemingen in vennootschappen (vervolg)
(bedragen in euro's, rekening 2000; personen per januari 2002)

vennootschappen / activiteiten organisatie	■ aandelenpercentage + boekwaarde	commissaris	vertegenwoordiger in de AvA
GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ROTTERDAM (GHR)			
RAV Water Treatment CV bieden van een faciliteit voor de verwerking van afvalwater dat ontstaat bij een propyleen- oxydeproces	■ stil vermogen van 35.920.788		Scholten <i>GHR</i>
RCPM BV beheren van het 35% belang van de gemeente in ECT Beheer BV	■ 100% van de aandelen boekwaarde: 349.865	Scholten <i>GHR</i>	Scholten <i>GHR</i>
Rotterdam Silent Partner Incinerator BV contractpartner namens de gemeente in RAV Watertreatment CV	■ 100% van de aandelen boekwaarde: 18.151		Scholten <i>GHR</i>
ROTTERDAMSE ELEKTRISCHE TRAM (RET)			
RET NV (eind 2000 omgevormd tot NV Holding RET) houdstermaatschappij voor RET Randstadrail beheer BV en RET Zorgvervoer BV	■ 100% van de aandelen boekwaarde: 45.378	Janssens <i>wethouder</i>	College van B&W
NV Streekvervoer Zuid-West Nederland verzorgen van streekvervoer	■ 2,8% van de aandelen boekwaarde: 862.182		Directeur SEZ
MULTIBEDRIJVEN			
Multidiensten Rotterdam BV holding voor een aantal dochter-BV's. Ook belast met langdurige detacheringen zowel binnen als buiten de gemeente	■ 100% van de aandelen boekwaarde: 18.151	Coördinator Sociale zaken van de directie S&CZ	
Multiflex Rotterdam BV bevordering werkgelegenheid bij de doelgroep van Multibedrijven; secundair besparing op te betalen omzetbelasting	■ 100% van de aandelen boekwaarde: 18.151	Coördinator Sociale zaken van de directie S&CZ	
WERELDMUSEUM			
Museumwinkel CV exploitatie van een museumwinkel voornamelijk ten behoeve van het museumpubliek	■ stil vermogen van 2.724		

II-4 43 stichtingen

Aan de hand van een inventarisatie door middel van een enquête heeft de Rekenkamer 43 stichtingen gevonden waarin de gemeente bestuurlijk participeert. In tabel 11-3 staan zij opgesomd.⁸

tabel 11-3 **rotterdamse participaties in stichtingen**
(bedragen in euro's; gegevens per januari 2002)

stichtingen / activiteiten stichting	■ aard bestuurlijke bevoegheden	vertegenwoordigers in bestuur	subsidiebedrag in 2001
BESTUURSDIENST, ALGEMENE BESTUURSZAKEN			
Euricur ontwikkelen van kennis over grotestedenbeleid door het verrichten van internationaal vergelijkende studies over stedelijke ontwikkelingen	■ afvaardiging in bestuur	Opstelten <i>burgemeester</i>	0
BESTUURSDIENST, DIRECTIE SOCIALE & CULTURELE ZAKEN			
Kunstaccommodatie Rotterdam realisatie van kunstaccommodatie in Rotterdam	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden		338.066
Kunstzinnige Vorming Rotterdam het bevorderen van de kunstzinnige vorming en de amateuristische kunstbeoefening in Rotterdam	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden afvaardiging in het bestuur	Smit <i>BSD/S&CZ; als waarnemer</i>	9.025.689
Lokale Omroep Rotterdam het programmeren van radio- en televisie- uitzendingen uitsluitend voor het grondgebied van de gemeente Rotterdam	■ benoeming bestuursleden		461.041
P&O Rotterdam het leveren van P&O-dienstverlening aan kleine diensten van de gemeente	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming raad van toezicht goedkeuringsrecht jaarplan	Simonis <i>Burgerzaken</i> Van Vught <i>ADR</i> Van den Bent <i>GAR</i> allen lid van Raad van Toezicht	0
Rotterdam Festivals het realiseren van festivals en evenementen (o.a. subsidiering), ondersteuning van organisatoren en het geven van advies	■ benoeming bestuursleden afvaardiging in bestuur	Van der Tweel <i>BSD/S&CZ; als waarnemer</i>	via S&CZ: 1.960.331 via OBR: 774.000 via GHR: 126.300 via GW: 59.000

⁸ De Rekenkamer vernam in een laat stadium van haar onderzoek dat de wethouder vvsr qualitate qua voorzitter is van stichting Fonds de Boer (beheer van een legaat voor een kinderboerderij in Schiebroek). Deze stichting is buiten het onderzoek gelaten. In de tabel staat eveneens de bijna opgeheven stichting Huurhuis niet vermeld. De Raad dient alleen nog tot formele ontbinding te besluiten.

tabel 11-3 rotterdamse participaties in stichtingen (vervolg)
(bedragen in euro's; gegevens per januari 2002)

stichtingen / activiteiten stichting	■ aard bestuurlijke bevoegheden	vertegenwoordigers in bestuur	subsidiebedrag in 2001
BESTUURSDIENST, DIRECTIE SOCIAAL-ECONOMISCHE ZAKEN			
Rotterdamse Kunststichting de bevordering van de beoefening van alle vormen van kunst met uitzondering van taken op haar gebied die de gemeente Rotterdam zich uitdrukkelijk heeft voorbehouden	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden goedkeuringsrecht jaarplan afvaardiging in bestuur	Smit <i>BSD/S&CZ; als waarnemer</i>	4.946.204
Rotterdams Philharmonisch Orkest bevorderen van het muziekleven in Rotterdam in de meest uitgebreide zin, zulks in het bijzonder door de instandhouding van een symfonieorkest	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden goedkeuringsrecht jaarplan afvaardiging in het bestuur	Smit <i>BSD/S&CZ; als waarnemer</i>	4.841.835
Rotterdamse Programmaraad advisering over zenderindeling op de kabel	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden		0
Theaterproductie Rotterdam/RO Theater het (doen) uitbrengen van theaterproducties	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden afvaardiging in bestuur	Smit <i>BSD/S&CZ; als waarnemer</i>	2.432.262
DIENST STEDENBOUW EN VOLKSHUISVESTING (DS+V)			
Stichting IBT Rotterdam Hoogvliet het leveren van een beslissende bijdrage aan de herpositionering van Rotterdam-Hoogvliet als duurzame en aantrekkelijke woon- en werkplaats in de regio en om de Rotterdamse stedenbouw internationale bekendheid te geven	■ afvaardiging in bestuur afvaardiging in programmaraad (raad van advies)	Meijer <i>wethouder</i>	453.780
Stichting Stimuleringsfonds Volks- huisvesting voor Nederlandse Gemeenten zorgdragen voor de verbetering van de kwaliteit van de volkshuisvesting en de gebouwde omgeving onder meer door het verstrekken van leningen	■ deelnemingsovereenkomst; op basis daarvan is geld op een rekening gestort. De gemeente heeft aanwijzingsrechten hoe het geld te besteden		0
ONTWIKKELINGSBEDRIJF ROTTERDAM (OBR)			
Filmfonds Rotterdam het verstrekken van financiële steun aan ten behoeve van de productie, opname en afwerking van bioscoop- en televisiefilms in de regio Rotterdam	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden		2.268.901

tabel II-3 rotterdamse participaties in stichtingen (vervolg)
(bedragen in euro's; gegevens per januari 2002)

stichtingen / activiteiten stichting	■ aard bestuurlijke bevoegheden	vertegenwoordigers in bestuur	subsidiebedrag in 2001
ONTWIKKELINGSBEDRIJF ROTTERDAM (OBR)			
Nieuwe Bedrijvigheid Rotterdam het opsporen en begeleiden van 63 goed- gekeurde initiatieven leidend tot 50 nieuwe bedrijven met 300 directe arbeidsplaatsen in een periode van 3 jaar	■ afvaardiging in bestuur	Otto-Stelma <i>OBR</i>	126.145
Robau het bevorderen van informal investment capital	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden afvaardiging in bestuur	Lamot <i>OBR</i>	56.723
Rotterdam Card het bevorderen van het toerisme en het imago van Rotterdam en omstreken door het uitgeven van de Rotterdam Card	■ afvaardiging in bestuur	Van de Zande / Dekker beiden namens OBR waarnemer	90.756
Rotterdam Marketing het uitvoeren van de marketing en promotie van Rotterdam	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming voorzitter		4.077.215
Vrienden van Akerdijk belangenbehartiging van het natuurgebied Akerdijk als broed- en beschermingsgebied van vogels	■ voordracht bestuurder		0
GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ROTTERDAM (GHR)			
Green Award het bevorderen van veilig en milieuvriendelijk gedrag van schepen en hun bemanning door de internationale acceptatie, erkenning, regulering en afstemming van de certificatie "Green Award" te bewerkstelligen	■ afvaardiging in bestuur	Struijs <i>GHR</i>	0
Port CommuNity – Rotterdamse Interne Logistiek (PCR-RLI) het verbeteren van de logistieke processen en transacties tussen bedrijven middels de inzet van informatie- en communicatietechnologie	■ benoeming bestuursleden afvaardiging in bestuur	Westpalm van Hoorn van Burgh <i>GHR</i> Deelen <i>GHR</i>	1.588.230
Port of Rotterdam.com het tegen betaling in opdracht van derden beheren en ontwikkelen van internetsites en het verrichten van reclamediens	■ benoeming bestuursleden afvaardiging in bestuur	Struijs <i>GHR</i>	1.134.451

tabel 11-3 rotterdamse participaties in stichtingen (vervolg)
(bedragen in euro's; gegevens per januari 2002)

stichtingen / activiteiten stichting	■ aard bestuurlijke bevoegheden	vertegenwoordigers in bestuur	subsidiebedrag in 2001
GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ROTTERDAM (GHR)			
Voorlichtingsbureau Shortsea Shipping het bevorderen van het daadwerkelijk gebruik van het shortsea shipping als vervoermiddel	■ afvaardiging in bestuur	Oole <i>GHR</i>	56.723
DIENST STEDELIJK ONDERWIJS (DSO)			
Algemeen internaat voor schippers- kinderen te Rotterdam huisvesten, verzorgen en opvoeden van school- gaande schipperskinderen in internaatverband	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden afvaardiging in bestuur goedkeuring B&W: rekening en verantwoording en financieel verslag, begroting volgend boekjaar	Zwalf <i>DSO</i>	269.545
Beheersstichting OALT het beheer van het onderwijs in allochtone levende talen (OALT)	■ afvaardiging in bestuur	Kruse <i>raadslid</i> Kunst <i>DSO</i>	45.378
Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam versterken kenniscirculatie en –diffusie, bevorderen aansluiting tussen kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt en optimaal benutten van kennisapparatuur en infrastructuur in de regio	■ afvaardiging in bestuur	Kuijper <i>wethouder</i>	36.302
Nationaal schoolmuseum het beheren en instandhouden van een museum dat gewijd is aan de geschiedenis van het schoolwezen	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden waarnemers		274.492
SPORT EN RECREATIE (SenR)			
Koninklijke Rotterdamse Diergaarde Blijdorp exploitatie van de Diergaarde Blijdorp	■ goedkeuringsrecht statuten; benoeming directeur; diverse rechten op het terrein van financiën en personeelszaken		4.305.013
Rotterdam Topsport het bevorderen van topsport in Rotterdam	■ goedkeuringsrecht statuten; benoeming voorzitter Raad van Toezicht		1.112.673
R'Uit Magazine het informeren van Rotterdammers en bezoekers van Rotterdam over uitgaans-, sport- en recreatie- mogelijkheden o.a. door de uitgave van een periodiek	■ goedkeuringsrecht statuten goedkeuringsrecht jaarplan afvaardiging in bestuur	Reussink <i>SenR</i>	59.899

tabel II-3 rotterdamse participaties in stichtingen (vervolg)
(bedragen in euro's; gegevens per januari 2002)

stichtingen / activiteiten stichting	■ aard bestuurlijke bevoegheden	vertegenwoordigers in bestuur	subsidiebedrag in 2001
MULTIBEDRIJVEN			
Deeltakenindustrie Luchthaven exploitatie van het pand op de luchthaven waarin de sociale werkplaats is gevestigd	■ afvaardiging in bestuur	Van Nes / Van Ruijven <i>beiden Multibedrijven</i>	0
GEMEENTELIJKE GEZONDHEIDSDIENST ROTTERDAM EN OMSTREKEN (GGD)			
Stichting Medische Opvang Asielzoekers goede adequate medische opvang van asielzoekers	■ afvaardiging in bestuur	Directeur bedrijfsvoering GGD	0
SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (SOZAWE)			
Stichting Rotterdamse Indicatiestelling het leveren van een onafhankelijke, integrale en objectieve indicatiestelling zonder last of rugge- spraak	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden afvaardiging in het bestuur	Coppus / Drijver <i>beiden extern; wel namens de gemeente benoemd</i>	5.581.497
MUSEUM BOIJMANS VAN BEUNINGEN (BVB)			
Stichting Boijmans van Beuningen het ondersteunen van de belangen van het Museum Boijmans van Beuningen	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden afvaardiging in bestuur	Kombrink <i>wethouder</i> Dercon <i>BvB</i> Opstelten <i>burgemeester;</i> <i>ere-voorzitter van de stichting</i>	0
Stichting voor Graphische Kunst "Lucas van Leyden" het uitbreiden en instandhouden van de verzameling grafiek behorende aan de gemeente Rotterdam en in bewaring van het Museum Boijmans van Beuningen	■ goedkeuringsrecht statuten afvaardiging in bestuur	Dercon <i>BvB</i>	0
HISTORISCH MUSEUM			
Stichting Atlas van Stolk het verkrijgen en in goede staat van onderhoud bijeenhouden en voor belangstellenden toegankelijk stellen van de verzameling bekend onder de naam "Atlas van Stolk"	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden afvaardiging in bestuur	Walgenbach <i>Historisch Museum</i>	0

tabel 11-3 rotterdamse participaties in stichtingen (vervolg)
(bedragen in euro's; gegevens per januari 2002)

stichtingen / activiteiten stichting	■ aard bestuurlijke bevoegheden	vertegenwoordigers in bestuur	subsidiebedrag in 2001
WERELDMUSEUM			
Imago Mundi positieve interetnische verhoudingen bevorderen door het inzichtelijk maken van historische vooroordelen en stereotype beeldvorming	■ benoeming van de helft + 1 van de bestuursleden		0
Islamitische Kunst en Cultuur (SIKC) het bevorderen van inzicht in, belangstelling voor en kennis van de Islamitische cultuur, in haar verleden en actualiteit en in haar gemeenschappelijkheid en pluriformiteit	■ benoeming van de helft + 1 van de bestuursleden	Hoek <i>Historisch Museum; secretaris en penningmeester van het bestuur</i>	0
Volkenkundige Collectie Nederland het ondersteunen van gezamenlijke activiteiten en initiatieven op het gebied van het verzamelen, behouden, beheren, onderzoeken en presenteren van de collecties van bij de stichting aangesloten Nederlandse volkenkundige musea	■ afvaardiging in bestuur	Directeur Wereldmuseum	0
ROTTERDAMSE SCHOUWBURG			
Sponsorfonds Rotterdamse Schouwburg het verwerven c.q. verstrekken van financiële middelen om culturele activiteiten /evenementen in de Rotterdamse Schouwburg (mede) mogelijk te maken	■ afvaardiging in bestuur	Zoet <i>directeur Rotterdamse Schouwburg</i>	0
CONCERT- EN CONGRESGEBOUW DE DOELN			
Culturele Promoties Rotterdam financieel dan wel op andere wijze ondersteunen van bijzondere cultuurmanifestaties met name op het gebied van muziek, dans of beeldende kunst	■ afvaardiging in bestuur	Oostvogel / Vliegenthart <i>beiden van De Doelen</i>	0
THEATER ZUIDPLEIN			
Bartje op Zuid ⁹ een productiestichting van Theater Zuidplein	■ afvaardiging in bestuur	Breteler / Moerer / Kogelman <i>allen Theater Zuidplein</i>	0

9 Voor de participatie in de stichting Bartje op Zuid dient nog bestuurlijke goedkeuring te worden gegeven.

tabel 11-3 rotterdamse participaties in stichtingen (vervolg)
(bedragen in euro's; gegevens per januari 2002)

stichtingen / activiteiten stichting	■ aard bestuurlijke bevoegheden	vertegenwoordigers in bestuur	subsidiebedrag in 2001
GEMEENTEARCHIEF			
De Lodewijk Pincoffs Studiebeurs de stichting heeft ten doel personen, die geboren in en woonachtig zijn in Rotterdam, en wiens financiële positie en/of die van hun ouders zodanig is, dat zij zonder een studiebeurs niet in staat zouden zijn een bepaalde studie te volgen, in staat te stellen die studie te volgen	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden afvaardiging in bestuur	Baron van Schimmelpenninck van der Oije <i>Maritiem Museum</i> Sies <i>Bestuursdienst, Financiën</i> Van der Bent <i>Gemeentearchief</i>	0
GEMEENTELIJKE BRANDWEER ROTTERDAM			
Gezamenlijke Brandweer Haven- en Industriegebied het binnen de doelstelling van het openbaar lichaam Gezamenlijke Brandweer opzetten, uitvoeren en verzorgen van taken in het kader van de Brandweerwet, binnen het verzorgingsgebied	■ goedkeuringsrecht statuten benoeming bestuursleden goedkeuringsrecht jaarplan afvaardiging in bestuur	Van Hekesen <i>Gemeentelijke Brandweer</i>	0

II-5 17 openbare lichamen

De inventarisatie van de openbare lichamen waarin de gemeente Rotterdam participeert is gedaan aan de hand van bij de Bestuursdienst en de provincie Zuid-Holland wettelijk aanwezige registers. De Rekenkamer heeft 17 openbare lichamen aangetroffen waarin de gemeente Rotterdam participeert. In tabel 11-4 staan zij vermeld.

tabel II-4 openbare lichamen waarin de gemeente Rotterdam participeert
(bedragen in euro's, begroting 2001; gegevens per januari 2002)

openbaar lichaam / activiteiten	■ deelnemers + financiële bijdrage Rotterdam 2001	algemeen bestuur	dagelijks bestuur
BESTUURSDIENST, DIRECTIE ALGEMENE BESTUURSZAKEN			
Stadsregio bevordering van een evenwichtige ontwikkeling in het Rijnmondgebied	■ gemeenten binnen het Rijnmondgebied bijdrage: 3.271.301 totale begroting: 278.056.754	zes raadsleden	Opstelten, Janssens, Van der Tak <i>burgemeester, wethouders</i>
BESTUURSDIENST, DIRECTIE PERSONEEL EN ORGANISATIE			
Bestuursacademie Zuid-Holland opleiding en vorming t.b.v. de openbare dienst	■ vrijwel alle Zuid-Hollandse gemeenten bijdrage: 13.449 totale begroting: onbekend	geen	geen
IZA-Nederland vergoeding van ziektekosten werknemers gemeente	■ Een groot aantal gemeenten in Nederland	geen	geen
BESTUURSDIENST, DIRECTIE STEDELIJKE ONTWIKKELING EN BEHEER / DS+V			
Schadevergoedingsschap HSL-Zuid behandeling van verzoeken om schade- vergoeding die verband houden met de aanleg van de HSL-Zuid	■ gemeenten langs het HSL-traject en de Minister van Verkeer en Waterstaat	Kombrink <i>wethouder</i>	geen
GEMEENTEWERKEN (GW)			
Instandhouding en beheer van de DCMR de zorg voor het milieu	■ gemeenten in het Rijnmondgebied bijdrage: 6.454.570 totale begroting: 25.411.692	Kuijper <i>wethouder</i>	Kuijper
DIENST STEDENBOUW EN VOLKSHUISVESTING (DS+V)			
Financieel Koepelschap Openlucht- recreatie verrekening van bijdragen aan de verschillende recreatieschappen op basis van verdeelsleutel op het gebied van de buitenstedelijke openluchtrecreatie	■ alle bij de hiernavolgende recreatie- schappen betrokken gemeenten (met uitzondering van De Biesbosch); Schap is een vereveningsinstituut	Woudenberg <i>raadslid</i>	Woudenberg
Natuur- en Recreatiegebied IJsselmonde behartigen van belangen van de openlucht- recreatie in het gebied van het schap	■ Albrandswaard, Barendrecht, Heerjansdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Ridderkerk, Rotterdam, Zwijndrecht bijdrage: 1.233.620 totale begroting: 5.354.606	Knol / Van Duin <i>raadsleden</i>	Knol

tabel II-4 openbare lichamen waarin de gemeente Rotterdam participeert (vervolg)
(bedragen in euro's, begroting 2001; gegevens per januari 2002)

openbaar lichaam / activiteiten	■ deelnemers + financiële bijdrage Rotterdam 2001	algemeen bestuur	dagelijks bestuur
DIENT STEDENBOUW EN VOLKSHUISVESTING (DS+V)			
Natuur- en Recreatieschap Nationaal Park De Biesbosch behartiging recreatieve mogelijkheden in het gebied en de bescherming van het natuurschoon en het landschappelijk karakter	■ Almkerk, Breda, Dussen, Hooge Lage Zwaluwe, Made en Drimmelen, Rotterdam, Raamsdonk, Oosterhout, waterschap Alm en Biesbosch, Waspik bijdrage: 6.806 totale begroting: 305.657	geen	geen
Recreatieschap Midden-Delftland behartigen van belangen van de openlucht- recreatie in het gebied van het schap	■ Delft, Maasland, Maassluis, Rotterdam, Schiedam, Schipluiden, Vlaardingen bijdrage: 0 totale begroting: 2.405.035	Marapin <i>raadslid</i>	geen
Recreatiegebied Rottemeren behartigen van belangen van de openlucht- recreatie in het gebied van het schap	■ Bergschenhoek, Bleiswijk, Rotterdam, Zevenhuizen-Moerkapelle bijdrage: 1.555.104 totale begroting: 5.354.606	Janssens / Van der Heijden / Van Muijen <i>wethouder/raadsleden</i>	Janssens <i>wethouder</i>
Recreatiegebied Voorne-Putten-Rozenburg behartigen van belangen van de openlucht- recreatie in het gebied van het schap	■ Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis, Rotterdam, Rozenburg, Spijkenisse, Westvoorne bijdrage: 1.117.920 totale begroting: 3.150.841	Hellwig-Kuijpers / Bayraktar <i>raadsleden</i>	Hellwig-Kuijpers
DIENT STEDELIJK ONDERWIJS (DSO)			
Volwasseneneducatie Rijnmond (Olivier) behartiging van de gemeentelijke activiteiten- planning op de deelterreinen VAVO en de deeltijd MVO	■ Rijnmondgemeenten bijdrage: 5.433 begroting: 10.779	Kuijper <i>wethouder</i>	geen dagelijks bestuur
GEMEENTELIJKE GEZONDHEIDSDIENT ROTTERDAM EN OMSTREKEN (GGD)			
Voorzieningen Gezondheidszorg Rotterdam en omstreken het uitvoeren van de Wet voorzieningen gezondheidszorg	■ Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Heerjansdam, Krimpen aan den IJssel, Ridderkerk, Rotterdam bijdrage: 850.737 totale begroting: 10.259.650	Korthuis <i>wethouder</i>	College van B&W

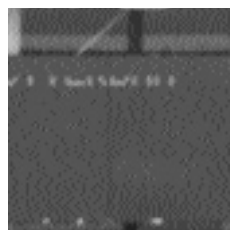
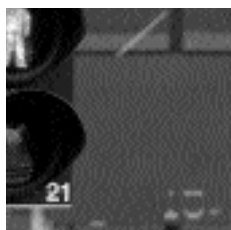
tabel II-4 openbare lichamen waarin de gemeente Rotterdam participeert (vervolg)
(bedragen in euro's, begroting 2001; gegevens per januari 2002)

openbaar lichaam / activiteiten	■ deelnemers + financiële bijdrage Rotterdam 2001	algemeen bestuur	dagelijks bestuur
GEMEENTELIJKE BRANDWEER ROTTERDAM			
Gezamenlijke Brandweer Haven- en Industriegebied brandweerorganisatie voor het haven- en industriegebied van Rotterdam en het grond- gebied van Rozenburg	■ gemeenten Rotterdam en Rozenburg, alsmede de Coöperatieve Industriële Brandweertzorg U.A. bijdrage: 1.905.876 totale begroting: 8.338.211	Opstelten <i>burgemeester</i>	Opstelten
Intergemeentelijke Brandweer Zuid brandbeveiliging en brand- en ongevallen- bestrijding en (technische) hulpverlening	■ Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk en Rotterdam bijdrage: 390.160 totale begroting: 533.192	Mulder <i>raadslid</i>	Mulder
Intergemeentelijke Brandweer- samenwerking Oost de zorg zoals opgedragen in artikel 1, lid 4 van de Brandweerwet en artikel 2 van de Rampenwet	■ Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Rotterdam bijdrage: 5.404.271 totale begroting: 9.006.090	Mulder <i>raadslid</i>	Opstelten <i>burgemeester</i>
Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond het voorkomen, beperken en bestrijden van brandgevaar; het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand; het beperken en bestrijden van rampen en het bevorderen van een goede hulpverlening bij ongevallen en rampen	■ Rijnmondgemeenten bijdrage: 1.329.168 totale begroting: 10.231.745	Opstelten <i>burgemeester</i>	Opstelten

In de tabel is een openbaar lichaam gegeven, te weten het Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, waarover de Rekenkamer verder niet rapporteert. Dit schap – waarin naast de gemeente Rotterdam ook het rijk en nog 21 andere Noord- en Zuid-Hollandse gemeenten participeren – behandelt verzoeken om schadevergoeding naar aanleiding van de aanleg van de HSL-Zuid. Vanuit de gemeente Rotterdam is de wethouder Ruimtelijke Ordening de vertegenwoordiger in het schap. De Rekenkamer heeft binnen de gemeente Rotterdam niemand kunnen vinden die voldoende van het schap op de hoogte is om de desbetreffende enquête in te kunnen vullen.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BESTUREN IN VEELVOUD



De evenementenhal AHOY wordt door een naamloze vennootschap geëxploiteerd, Ahoy Rotterdam NV

III doelgericht bestuur

III-1 inleiding

De gemeente probeert door leiding te geven aan activiteiten en hiervoor middelen ter beschikking te stellen, een aantal doelen te realiseren. Voorzover het de activiteiten en middelen van de eigen gemeentelijke diensten betreft, beschikt het bestuur van oudsher over een zeer uitgebreid en gestandaardiseerd p&c-instrumentarium. Voorzover het activiteiten van andere organisaties betreft die door de gemeente worden gesubsidieerd, heeft het bestuur een gevarieerd en degelijk p&c-instrumentarium in de vas. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat voor bestuurlijke participaties een dergelijk systematisch en regulier p&c-instrumentarium ontbreekt.

Ten behoeve van de beoordeling van de bestuurlijke participaties heeft zij daarom gebruikgemaakt van het door de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) ontwikkelde model van government governance.¹⁰ De Rekenkamer heeft het model nader uitgewerkt en toegepast op de Rotterdamse situatie. In het model wordt de bestuurlijke relatie met een andere organisatie als volgt in een planning- en controlcyclus gefaseerd:

- de sturing door de gemeente;
- het beheer van de relatie;
- de verantwoording door de organisatie;
- het toezicht op de organisatie.¹¹

III-2 sturing

De Rekenkamer hanteert de volgende normen voor doeltreffende sturing:

- de gemeente streeft een bepaald *doel* met haar bestuurlijke participatie na;
- de gemeente heeft *toetsingscriteria* vastgesteld waarmee kan worden vastgesteld of deze doelen worden bereikt;¹²
- de toetsingscriteria zijn *meetbaar* te formuleren/geformuleerd.
- de gemeente heeft aan de desbetreffende rechtspersoon *kenbaar gemaakt* wat zij met haar bestuurlijke zeggenschap nastreeft (bijvoorbeeld in de algemene

¹⁰ Op zijn beurt is dit weer een bewerking van het model van 'corporate governance' dat door de commissie Peters in 1996 in Nederland is geïntroduceerd.

¹¹ Aan het eind van het hoofdstuk staan alle normen schematisch weergegeven.

¹² In de motie Becqué (zie H 11) worden deze toetsingscriteria ook wel kritische succesfactoren genoemd.

vergadering van aandeelhouders, via correspondentie hierover, via het sluiten van een convenant of bij het verstrekken van subsidie);

- de gemeente heeft kennis van de eventuele financiële risico's die aan de bestuurlijke zeggenschap in de rechtspersoon zijn verbonden (bijvoorbeeld leningen, garantstellingen, aansprakelijk voor liquidatietekort).

De norm dat de doelen aan een organisatie kenbaar zijn gemaakt, geldt niet voor openbare lichamen. De Wgr heeft namelijk geregeld dat leden van het gemeentebestuur zitting hebben in het bestuur van het openbaar lichaam. Naar het oordeel van de Rekenkamer is dit een voldoende waarborg dat het doel van de participatie in het openbaar lichaam bekend is.

totaaloordeel sturing

De Rekenkamer heeft bij haar oordeelsvorming over de sturing niet alle normen even zwaar laten wegen. Met het aangaan van een bestuurlijke participatie zijn in de eerste plaats beleidsinhoudelijke redenen gemoeid. Om die reden zijn de normen dat er een doel en daarbij behorende toetsingscriteria zijn geformuleerd, noodzakelijk. Dit betekent dat de Rekenkamer de sturing zonder meer onvoldoende acht, indien het doel of de bijbehorende toetsingscriteria afwezig zijn.

Indien er een doel en toetsingscriteria zijn geformuleerd, maar er zijn geen financiële risico's benoemd of de doelen zijn niet kenbaar gemaakt, acht de Rekenkamer de sturing matig.

III-3 beheer

Bij beheer gaat het niet om de beheersing van de operationele processen bij de rechtspersoon zelf. Beheer heeft betrekking op de (informatie)relatie die tussen de gemeente en de andere organisatie bestaat.

De Rekenkamer hanteert de volgende beheernormen:

- de gemeente heeft afspraken met de organisatie gemaakt over te leveren informatie aan de hand waarvan de gemeente kan bepalen of haar doelen van de bestuurlijke participatie zijn gerealiseerd (bijvoorbeeld in convenanten, statuten en correspondentie);
- de gemeente heeft een procedure teneinde (1) de (eventuele) financiële risico's te kunnen beheersen en (2) teneinde te kunnen bepalen of de doelen van de zeggenschap zijn gerealiseerd;
- er is een functiescheiding (niet bij regionale openbare lichamen).

De norm dat er afspraken zijn gemaakt luidt in het geval van de openbare

lichamen anders. Bij deze participaties geldt de norm dat – indien de werkzaamheden van het openbaar lichaam daartoe aanleiding geven – er afspraken zijn gemaakt over de aan de gemeente te leveren prestaties. Een voorbeeld is de DCMR waarmee afspraken gemaakt kunnen worden over het aantal milieu-inspecties.

Ten aanzien van de norm dat er een procedure is waarmee de financiële risico's beheerst kunnen worden, geldt voor de participaties in vennootschappen dat de gemeente ten minste de jaarrekening beoordeelt. Het uiteindelijke oordeel is evenwel afhankelijk van de relatieve grootte van de deelneming. Hoe groter de deelneming, op des te meer wijzen de risico's beheerst dienen te worden. De gedachte hierachter is dat de gemeente als 'kleinaandeelhouder' minder genoodzaakt en bij machte is om inzage in bepaalde stukken af te dwingen dan een gemeente die 'grootaandeelhouder' is. Bij stichtingen geldt de minimumeis dat de jaarrekening wordt beoordeeld alleen, wanneer er ook sprake is van benoemde financiële risico's. In het geval van openbare lichamen dient de gemeente naast de jaarrekening ten minste ook de begroting te beoordelen.

De laatste beheernorm voor functiescheiding is gesteld omdat het voor kan komen dat bij gemeentelijke besluitvorming een organisatie aan de orde komt waarin een wethouder, raadslid of ambtenaar commissaris is. In het geval van een vennootschap is sprake van drie soorten belangen: enerzijds het bedrijfsbelang en anderzijds het gemeentelijk aandeelhoudersbelang en het publiek belang. Het eerste belang valt niet samen met de laatste twee. Een onderneming waarin de gemeente participeert is een zelfstandige organisatie, die een ander eigen doel heeft (of kan gaan ontwikkelen) dan het gemeentelijk doel van de participatie.

Een vermenging van belangen doet zich voor indien een wethouder tevens commissaris is. In de hoedanigheid van commissaris dient hij of zij het bedrijfsbelang te behartigen. In een B&W- of Raadsvergadering betekent dit dat de behartiger van het bedrijfsbelang dezelfde persoon is als een gemeentebestuurder en aan dezelfde tafel zit met degenen die het publieke en aandeelhoudersbelang van de deelneming dienen te behartigen. Dit leidt ertoe dat de vaststelling van de gemeentelijke belangen vertroebeld wordt door de (schijnbare) inbreng van bedrijfsbelangen. De Rekenkamer is van oordeel dat een discussie tussen gemeentelijke en bedrijfsbelangen niet in een gemeentelijk orgaan, maar in overleg tussen het gemeentelijk orgaan en het bedrijf moet plaatsvinden. De Rekenkamer wijst er in dit verband bovendien op dat sturing alleen effectief is als de nodige afstand wordt bewaard. Zo is het in de gemeente Rotterdam ondenkbaar dat een wethouder zitting neemt in de directie van een dienst. Op rijksniveau is het ondenkbaar dat de minister van Verkeer en Waterstaat president-commissaris bij de NS wordt.

De Rekenkamer maakt een uitzondering voor participaties in een onderneming of stichtingen die in een opstartfase zitten. In zulke gevallen vallen het bedrijfsbelang en het publieke belang samen, namelijk het oprichten van een effectieve organisatie.

In het geval van stichtingen meent de Rekenkamer dat functievermenging voorkomen dient te worden, indien een gemeentelijk functionaris in een stichting bevoegdheden heeft, die het belang kunnen raken van de dienst of het gemeentelijk orgaan waar hij of zij werkzaam is.

De norm dat er voldoende functiescheiding is, kan formeel niet gelden voor openbare lichamen. Op grond van de Wgr hebben gemeentebestuurders tevens zitting in het bestuur van een openbaar lichaam en dus per definitie een dubbele verantwoordelijkheid: zij dienen zowel het belang van de gemeente als van het openbaar lichaam. Bovendien acht de Rekenkamer de kans kleiner dat doelen en belangen van een openbaar lichaam en de doelen en belangen van de participatie door de gemeente sterk uiteenlopen. De publieke oriëntatie van openbare lichamen is namelijk veel sterker dan die van stichtingen en vennootschappen.

totaaloordeel beheer

De weging van de beheernormen verschilt per soort organisatie. In het geval van participaties in vennootschappen dient aan de norm dat de gemeente op een juiste wijze de financiële risico's tracht te beheersen, te allen tijde te worden voldaan.

Indien de beheersing van de financiële risico's voldoende is en op de overige normen wordt negatief geoordeeld, dan is het beheer als matig te duiden.

Bij stichtingen en gemeenschappelijke regelingen wegen de normen even zwaar. Indien aan alle normen wordt voldaan, dan acht de Rekenkamer het beheer voldoende. Wordt aan geen enkele norm voldaan, dan beoordeelt de Rekenkamer het beheer als onvoldoende. In de overige gevallen is het beheer matig.

De reden om de beheersing van financiële risico's zwaarder te laten wegen bij de participaties in vennootschappen dan bij in andere organisaties, is dat het financiële risico van een deelneming in een vennootschap doorgaans groter is dan bij een participatie in een stichting of openbaar lichaam.

III-4 verantwoording

In het geval van de verantwoording hanteert de Rekenkamer andere normen voor bestuurlijke participaties die enkel zijn geëvalueerd, dan voor die waarvoor gevalstudies zijn uitgevoerd.

III-4-1 enquêtes

In het geval van de enquêtes heeft de Rekenkamer de verantwoording beoordeeld aan de hand van de volgende normen:

- de gemeente ontvangt een verantwoording van de rechtspersoon;
- de gemeente vindt de ontvangen informatie voldoende om te kunnen beoordelen of de doelen gerealiseerd zijn.

De Rekenkamer heeft aangaande de relatie met openbare lichamen iets andere verantwoordingsnormen gesteld dan voor de relatie met stichtingen en vennootschappen.

Een eerste verantwoordingsnorm is dat het openbaar lichaam in zijn jaarrekening een verantwoording heeft opgenomen van aan de deelnemende gemeenten te leveren en geleverde prestaties. Deze norm is enkel van toepassing voorzover de werkzaamheden van het lichaam als zodanig zijn uit te splitsen.

Een tweede verantwoordingsnorm is dat de gemeente in beginsel voldoende inzicht wordt geboden in de mate waarin de financiële risico's beheerst worden en de doelen bereikt zijn.¹³ Naar het oordeel van de Rekenkamer is hiervan sprake, indien minimaal een jaarrekening aan hetzij de Raad hetzij de desbetreffende vakcommissie wordt toegezonden. Indien dit niet het geval is, maar leden van de Raad en/of de desbetreffende vakcommissie worden wel incidenteel op andere wijzen geïnformeerd, dan acht de Rekenkamer de gemeente matig geïnformeerd. Ontvangt de Raad dan wel vakcommissie geen enkele informatie, dan acht zij de verantwoording in beginsel onvoldoende.

totaaloordeel verantwoording

Indien de verantwoording van de vennootschap en stichtingen niet aan beide normen tegelijk voldoet, acht de Rekenkamer de verantwoording onvoldoende. Wordt aan beide normen wel voldaan dan wordt de verantwoording als voldoende beoordeeld. In het geval van openbare lichamen staat het totaaloordeel over de verantwoording gelijk aan de laagste score op een van de verantwoordingsnormen.

III-4-2 gevalstudies

Bij de gevalstudies heeft de Rekenkamer de verantwoording beoordeeld na bestudering van verantwoordingsdocumenten. De Rekenkamer hanteert de volgende verantwoordingsnormen:

¹³ De Rekenkamer heeft bij de formulering van deze norm de Wgr gevolgd, waarin is vastgelegd dat in de regelingen een bepaling dient te zijn opgenomen over de wijze waarop de raden van de deelnemende gemeenten over de activiteiten van het openbare lichaam worden ingelicht. De Wgr heeft met deze bepaling als oogmerk de versterking van de verantwoordingsrelatie tussen het openbaar lichaam en de raden van de deelnemende gemeenten. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat in de meeste regelingen aan deze bepaling invulling is gegeven door de opname van een informatieplicht indien (leden van de) deelnemende raden daarom vragen. In enkele gevallen schrijft de regeling ook de toezending van de jaarrekening voor.

- de verantwoording door de organisatie biedt voldoende inzicht in de mate waarin de doelen van de bestuurlijke zeggenschap/ afgesproken prestaties zijn gerealiseerd. Indien dat niet het geval is voor alle doelen en/of afgesproken prestaties maar wel voor enkele, dan acht de Rekenkamer de verantwoording matig.
- de verantwoording door de organisatie biedt voldoende inzicht in de mate waarin de financiële risico's worden beheerst. Indien dat niet het geval is voor alle risico's maar wel voor enkele, dan acht de Rekenkamer de verantwoording matig.

totaaloordeel verantwoording

Indien aan beide normen wordt voldaan, acht de Rekenkamer de verantwoording voldoende. Indien aan een van de twee normen niet wordt voldaan, acht de Rekenkamer de verantwoording matig. Indien aan geen van de twee normen wordt voldaan, acht de Rekenkamer de verantwoording onvoldoende.

III-5 toezicht

De Rekenkamer heeft het toezicht alleen beoordeeld voor de gevalstudies.

De volgende toezichtnormen gelden: ¹⁴

- de gemeente beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin de doelen van de bestuurlijke zeggenschap zijn gerealiseerd. Indien de oordeelsvorming niet alle doelen maar wel enkele betreft, is de beoordeling matig;
- de gemeente beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin de eventuele financiële risico's worden beheerst. Indien de oordeelsvorming niet alle risico's maar wel enkele betreft, is de beoordeling matig;
- de gemeente grijpt desnoods in.

totaaloordeel toezicht

De derde toezichtnorm geldt alleen indien de gemeente aan de hand van de verantwoording een negatief oordeel heeft gevormd. Indien dat het geval is en er wordt ingegrepen, acht de Rekenkamer het toezicht voldoende. Indien er sprake is van negatieve oordeelsvorming maar ingrijpen blijft achterwege, dan acht de Rekenkamer het toezicht matig. Vindt er alleen over de doelbereiking of alleen over de risicobeheersing oordeelsvorming plaats, dan acht de Rekenkamer het toezicht eveneens matig. Vindt er noch over de doelbereiking noch over de risicobeheersing oordeelsvorming plaats, dan acht de Rekenkamer het toezicht onvoldoende.

¹⁴ Ontleend aan Algemene Rekenkamer, *Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak*, 2001.

III-6 totaaloordeel bestuurlijke participatie

In tegenstelling tot de oordelen over de sturing, het beheer, de verantwoording en het toezicht, hanteert de Rekenkamer bij haar totaaloordeel over de bestuurlijke relatie tussen de gemeente en een andere rechtspersoon een vijfpuntsschaal: slecht, onvoldoende, matig, voldoende en goed. Het uiteindelijke oordeel is gebaseerd op een optelsom van de oordelen over de sturing, beheer, verantwoording en toezicht. Een onvoldoende beoordeling op een van deze elementen (-) staat gelijk aan 0 punten, een matig (+/-) aan 1 punt en een voldoende (+) aan 2 punten.

Zoals aangegeven, is bij de participaties die enkel zijn geëvalueerd het toezicht geen onderwerp van onderzoek geweest. De optelsom gerelateerd aan het totaaloordeel geeft voor deze participaties het volgende beeld:

- 0 punten: slecht (--)
- 1-2 punten: onvoldoende (-)
- 3 punten: matig (+/-)
- 4-5 punten: voldoende (+)
- 6 punten: goed (++)

Voor de gevalstudies geldt het volgende beeld:

- 0-1 punten: slecht (--)
- 2-3 punten: onvoldoende (-)
- 4 punten: matig (+/-)
- 5-6 punten: voldoende (+)
- 7-8 punten: goed (++)

figuur III-1 schematische weergave gehanteerde normen

			vennootschap	stichting	openbaar lichaam
STURING					
casus	doel geformuleerd	■	○	○	○
	toetsingscriteria voor doelbereiking	■	x	x	x
	toetsingscriteria meetbaar gemaakt	■	○	○	○
	doel kenbaar gemaakt	■	○	○	–
	kennis van financiële risico's	■	○	○	○
niet-casus	doel geformuleerd	■	○	○	○
	toetsingscriteria voor doelbereiking	■	x	x	x
	toetsingscriteria meetbaar te maken	■	○	○	○
	doel kenbaar gemaakt	■	○	○	–
	kennis van financiële risico's	■	○	○	○
BEHEER					
casus en niet-casus	afspraken informatie doelbereiking	■	○	○	○
	procedure beheersing financiële risico's en vaststelling doelbereiking	■	x minimaal beoordeling jaarrekening	○	○ afspraken over te leveren prestaties (indien mogelijk) minimaal beoordeling jaarrekening en begroting
	voldoende functiescheiding	■	○	○	–
VERANTWOORDING					
casus	verantwoording biedt inzicht doelbereiking	■	○	○	○
	verantwoording biedt inzicht beheersing financiële risico's	■	○	○	○
niet-casus	verantwoording ontvangen	■	x	x	○
	informatie doelbereiking toereikend	■	x	x	○ verantwoording geleverde prestaties in jaarrekening (indien mogelijk) in beginsel voldoende inzicht risicobeheersing en doelbereiking
TOEZICHT					
casus	oordeel doelbereiking	■	○	○	○
	oordeel risicobeheersing	■	○	○	○
	ingrijpen bij negatief oordeel	■	○	○	○

○ = norm is van toepassing

– = norm is niet van toepassing

x = norm is van toepassing en is bij negatieve score bepalend voor suboordeel

IV vennootschappen

IV-1 enquêtes

De gemeente heeft een bestuurlijke participatie in 32 vennootschappen. In tabel IV-1 is voor de 22 daarvan die alleen zijn geëncuêteerd, aangegeven hoe deze participatie door de Rekenkamer is beoordeeld. De scores op elke afzonderlijke norm en een nadere toelichting zijn in de rapportage deel 2 opgenomen. De participaties staan op alfabetische volgorde.

Uit de tabel blijkt het volgende:

- de sturing is in ongeveer 50% van de gevallen matig of onvoldoende;
- het beheer is in 42% van de gevallen matig of onvoldoende;
- de verantwoording is in 18% van de gevallen onvoldoende;
- de vormgeving van de bestuurlijke relatie in 45% van de gevallen matig of onvoldoende;
- in slechts zeven gevallen is de vormgeving van de bestuurlijke relatie goed (32%).

tabel IV-1 oordeel vormgeving bestuurlijke relatie, 22 vennootschappen

	vennootschap	wethouder ¹	■	oordeel sturing	oordeel beheer	oordeel verantwoording	totaal oordeel
	Ahoy Rotterdam	Van Dijk	■	+	–	–	–
	Bank Nederlandse Gemeenten	Korthuis	■	–	+/-	+	+/-
	Beurs Rotterdam	Korthuis	■	–	+/-	–	–
	Brielse Meer Water	Van Dijk	■	+	+	+	++
	Consortium Beursplein	Kombrink	■	–	+	+	+
	CSKD Intrans	Van Dijk	■	+	+	+	++
	Gemeentewerken Rotterdam	Kuijper	■	+/-	+/-	+	+
	Koninklijke Scheepsagentuur Dirkzwager	Van Dijk	■	+	+	+	++
	Luchthaven Schiphol	Korthuis	■	–	–	+	–
	Mainport Holding Rotterdam	Van Dijk	■	+	+	+	++
	Multidiensten Rotterdam	Van der Tak	■	–	+	+	+
	Museumwinkel	Kombrink	■	–	–	+	–
	Participatiemaatschappij Mainport Rotterdam Beheer	Van Dijk	■	+	+	+	++
	Participatiemaatschappij Ondernemersfonds Rotterdam	Van Dijk	■	+	+	+	++
	Rotterdam Container Participatiemaatschappij (RCPM)	Van Dijk	■	+	+	+	++
	Rotterdam Silent Partner Incinerator	Van Dijk	■	+	–	–	–
	Spirit Interactieve Diensten	Van Dijk	■	–	+	+	+/-
	Stedelijk Wonen	Meijer	■	–	+/-	+	+/-
	Voorraadbeheer Rotterdam	Meijer	■	–	+/-	+	+/-
	Wijkontwikkelingsmaatschappij Vastgoed	Van Dijk	■	+	–	–	–
	Woningverbetering Rotterdam	Meijer	■	–	+	+	+
	ZWN	Janssens	■	–	+	+	+
	totaal ++ (goed)		■				7
	totaal + (voldoende)		■	10	12	18	5
	totaal +/- (matig)		■	1	5	0	4
	totaal – (onvoldoende)		■	11	5	4	6
	totaal – – (slecht)		■				0

¹ Genoemd staan de wethouders genoemd die in de raadsperiode 1998-2002 voor de bestuurlijke participatie verantwoordelijk waren.

sturing

Ten aanzien van de sturing merkt de Rekenkamer op dat in bijna alle gevallen de desbetreffende diensten en directies een doel hebben geformuleerd. Dit doel is evenwel in drie gevallen gelijk gebleken aan het doel dat de vennootschap in de statuten heeft neergelegd. Het betreft hier de Bank Nederlandse Gemeenten, Multidiensten Rotterdam bv en nv Stedelijk Wonen. De Rekenkamer stelt vast dat

in deze gevallen geen onderscheid wordt gemaakt tussen hetgeen de gemeente met haar deelneming wenst te bereiken en hetgeen de vennootschap zich zelf ten doel heeft gesteld.

De sturing vertoont ernstigere tekortkomingen waar het gaat om de toetsingscriteria. In de helft van de gevallen hebben de diensten geen van zulke criteria opgegeven. De Rekenkamer stelt vast dat verbeteringen in de bestuurlijke relatie met de bovenstaande vennootschappen in de eerste plaats gericht dienen te zijn op de formulering van toetsingscriteria aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke mate de doelen van de deelneming zijn dan wel worden bereikt.

beheer

In de tweede plaats is gebleken dat, zij het in mindere mate, het beheer tekortschiet.¹⁵ Er zijn bijvoorbeeld met sommige vennootschappen geen afspraken gemaakt over de inhoud van de verantwoording. Ook ontbreekt nog wel eens een procedure aan de hand waarvan binnen de gemeente de jaarrekeningen en –verslagen worden beoordeeld. De Rekenkamer is er zich van bewust dat de deelneming in sommige vennootschappen zo klein is, dat de gemeente als aandeelhouder weinig invloed heeft (bijvoorbeeld Luchthaven Schiphol en Bank Nederlandse Gemeenten).

verantwoording

De Rekenkamer heeft niettemin vastgesteld dat ondanks het ontbreken van afspraken, de inhoud van de verantwoording door de desbetreffende diensten als voldoende ervaren wordt. Dit kan erop duiden dat afspraken niet nodig zijn. De Rekenkamer is echter van mening dat het maken van afspraken over de verantwoording een betere garantie is dat de gemeente ook in de toekomst de juiste informatie krijgt.

totaaloordeel

De Rekenkamer stelt voorts vast dat de wijze waarop de bestuurlijke relatie met andere vennootschappen is vormgegeven, in zeven gevallen goed is. Met uitzondering van Koninklijke Scheepsagentuur Dirkzwager betreft het meerderheidsdeelnemingen van het Gemeentelijke Havenbedrijf Rotterdam. Van de overige drie meerderheidsdeelnemingen, zijn er twee onvoldoende (Beurs en Ahoy). Beide vallen onder de ambtelijke verantwoordelijkheid van de directie Financiën. De Rekenkamer verbaast zich erover dat de bestuurlijke relatie met deze twee ondernemingen onvoldoende is. Op grond van het meerderheidsbelang is de gemeente beter in staat tot afspraken met de onderneming te komen, dan wanneer zij een minderheidsbelang zou hebben.

¹⁵ Zie voor details deel 2 van het onderzoeksrapport.

IV-2 gevalstudies

IV-2-1 sturing

Tabel IV-2 toont voor tien participaties het oordeel aan de hand van de sturingsnormen.

tabel IV-2 oordeel bestuurlijke participaties op de sturing, 10 vennootschappen

vennootschap	■	benoeming doel	toetsings- criteria	meetbaar gemaakt	doelen kenbaar gemaakt	financiële risico's benoemd	oordeel sturing
Eneco energie	■	+	+	–	+	+	+/-
ESM Beheer/ ESM	■	+	+	+	+	+	+
Holding AVR	■	+	+/-	+/-	+	+	+/-
Holding RET	■	+	–	n.v.t.	+	+	–
Multiflex Rotterdam	■	+	–	n.v.t.	+	+	–
RAV Watertreatment	■	+	+	+	+	+	+
ROM-D	■	+	+	–	+	+	+/-
Stadsherstel Historisch Rotterdam	■	+	+/-	+	+	+	+/-
Transportnet Zuid-Holland	■	+	+	+/-	+	+	+
WBE	■	+	+	+/-	+	+	+
totaal +	■	10	6	3	10	10	4
totaal +/-	■	0	2	3	0	0	4
totaal –	■	0	2	2	0	0	2

Noot: niet van toepassing (n.v.t.) is gegeven indien er geen toetsingscriteria zijn opgegeven.
Immers, als ze er niet zijn kunnen ze ook niet meetbaar zijn gemaakt.

De Rekenkamer stelt vast dat in alle gevallen een *doel* van de participatie is benoemd.

In zes gevallen zijn *toetsingscriteria* geformuleerd die geheel en logisch voortvloeien uit het *doel* van de participatie. In twee gevallen zijn er toetsingscriteria, die niet volledig uit het *doel* voortvloeien (Holding AVR en Stadsherstel).

In het geval van de drie grote nuts-nv's (Eneco, AVR en WBE) zijn door de desbetreffende directies de kritische succesfactoren van de motie Becqué (zie hoofdstuk 1) genoemd. Deze criteria worden door de directie Financiën van de Bestuursdienst ook voor Transportnet Zuid-Holland gehanteerd.

(Juiste) toetsingscriteria ontbreken bij de Holding RET en Multiflex. In het geval van Multiflex mist de Rekenkamer bijvoorbeeld een toetsingscriterium aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke mate de werkgelegenheid onder de doelgroep van Multibedrijven daadwerkelijk is bevorderd of behouden.

Een derde sturingsnorm is dat de aanwezige *toetsingscriteria* *meetbaar* zijn gemaakt. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat dit is gebeurd bij drie van bij de zeven participaties waar toetsingscriteria zijn geformuleerd. Bij de overige vier deelnemingen waar toetsingscriteria zijn geformuleerd (Eneco, WBE, AVR en TZH), zijn deze niet of slechts gedeeltelijk in meetbare termen geformuleerd. Er ontbreken bijvoorbeeld concrete maatstaven voor de criteria gerealiseerde kostenbesparingen, kwaliteit van het geleverde product en de klachtenafhandeling, de relatie tussen core-business en andere activiteiten en de voortgang van het investeringsprogramma.

Een vierde en vijfde sturingsnorm is dat de doelen van de participatie in de vennootschap *kenbaar* zijn gemaakt en dat de *financiële risico's* zijn *benoemd*. De Rekenkamer stelt vast dat dit in alle tien studies het geval.

Gezien de afwezigheid van toetsingscriteria concludeert de Rekenkamer dat bij twee van de tien participaties (RET, Multiflex) de sturing onvoldoende is. De sturing is bij vier van tien participaties voldoende, te weten bij ESM, RAV, Transportnet en WBE. In de overige drie participaties is de sturing matig door hetzij onvolledige toetsingscriteria hetzij het ontbreken van meetbaar gemaakte criteria.

IV-2-2 beheer

Tabel IV-3 toont voor tien participaties het oordeel aan de hand van de beheernormen.

tabel IV-3 oordeel bestuurlijke participaties op beheer, 10 vennootschappen

vennootschap	■	afspraken verantwoording	procedure beheersing risico's en toets doelbereiking	waarborgen functiescheiding	oordeel beheer
Eneco energie	■	+	+	–	+/-
ESM Beheer / ESM	■	+	+	+	+
Holding AVR	■	+	+	–	+/-
Holding RET	■	+	+	–	+/-
Multiflex Rotterdam	■	+	+/-	n.v.t.	+/-
RAV Watertreatment	■	–	–	n.v.t.	–
ROM-D	■	+	+	+	+
Stadsherstel Historisch Rotterdam	■	+	+	+	+
Transportnet Zuid-Holland	■	+	+	n.v.t.	+
WBE	■	+	+	–	+/-
totaal +	■	9	8	3	4
totaal +/-	■	0	1	0	5
totaal –	■	1	1	4	1

Aan de eerste beheernorm – er zijn met de vennootschappen afspraken gemaakt over de inhoud van de verantwoording – is in alle gevallen voldaan, met uitzondering van RAV Watertreatment.

Aan de norm dat er een *procedure* is teneinde de doelbereiking te toetsen en de financiële risico's te beheersen wordt in twee gevallen niet voldaan. Het GHR heeft de Rekenkamer laten weten dat het in principe het jaarplan en de jaarrekening van de RAV beoordeelt. Echter, sinds de oprichting op 11 mei 1998 heeft het GHR geen enkele verantwoording van de beherend vennoot ontvangen, heeft er geen enkele vergadering van vennoten plaatsgevonden en is er geen enkele jaarrekening vastgesteld. Dit had wel moeten gebeuren. Een beoordeling van de jaarstukken kan derhalve niet plaatsvinden. De Rekenkamer acht dit zorgelijk, aangezien het GHR een stil vermogen heeft ingebracht met een boekwaarde van € 35.920.788.

Multiflex betreft de tweede deelneming waarbij de procedure teneinde de financiële risico's te beheersen, tekort is geschoten. Zo zijn de jaarrekeningen later dan de wettelijk voorgeschreven termijn van vijf maanden na het einde van de boekjaar opgesteld. De jaarrekening 1998 was op 16 augustus 1998 opgesteld, de jaarrekening 1999 op 20 november 2000. Verder heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de vaststelling van de jaarrekening in de AvA en de decharge van directie in het verleden plaatsvond voor de behandeling door B&W. Dit betekent dat de directie van Multiflex – voorzover noodzakelijk – niet tijdig aangesproken kon worden.

Bij de beoordeling aan de hand van de derde beheernorm heeft de Rekenkamer geconstateerd dat er bij drie deelnemingen een voldoende functiescheiding is (Stadsherstel en gezien de opstartfases vooralsnog ESM en ROM-D).¹⁶ In vier gevallen is sprake van een onvoldoende functiescheiding: Holding RET¹⁷, Holding AVR, WBE en Eneco. Deze vier ondernemingen hebben een (president)commissaris die tevens wethouder is. Een voorbeeld waarbij een functievermenging leidt tot het botsen van het publieke en bedrijfsbelang betreft WBE. In een interview met de Rekenkamer wees de wethouder Buitenruimte en Milieu – tevens commissaris bij WBE – op een situatie waarbij het eigen vermogen boven de afgesproken 30% uitkwam. De gemeente – i.c. de wethouder Financiën – wilde vervolgens meer dividend, terwijl het bestuur en de commissarissen de gebruikerstarieven wilden verlagen. De wethouder Buitenruimte en Milieu stelde dat zij in dit geval als commissaris het publieke belang beter behartigde. De Rekenkamer wijst er evenwel op dat alleen de gemeente aanspraak kan maken op het behartigen van

¹⁶ Zie de casusbeschrijvingen in deel 2 van het rapport.

¹⁷ De wethouder vvsr is commissaris bij de Holding RET NV. Hij heeft in december 2001 de Rekenkamer te kennen gegeven dat wanneer Randstadrail uit de opstartfase is 'het noodzakelijk te vinden een voltallige Raad van Commissarissen in te stellen en dan afstand te doen van zijn commissariaat.'

het publiek belang. Wellicht dat de gemeente met de dividendopbrengst op een andere wijze, de lasten voor haar burgers had willen verlagen of een ander publiek belang had willen dienen.

In een interview van de Rekenkamer met de wethouder Financiën is de tegenstelling tussen het aandeelhoudersbelang en het bedrijfsbelang eveneens aan de orde geweest. De wethouder gaf te kennen 'enige problemen te ondervinden van het feit dat tijdens een collegevergadering over een vennootschap zij als vertegenwoordiger in de AvA aan tafel zit met een collega die tevens president-commissaris is'. Zij kan zich niet 'aan de indruk onttrekken dat de stellingnamen van de betreffende collega's in het college mede wordt ingegeven door hun posities als president-commissaris.' De wethouder gaf aan dat 'de door haar voorgestane inzet bij een AvA door de president-commissarissen nog wel eens wordt afgezwakt'. De Rekenkamer meent dat het de doeltreffendheid en transparantie van het bestuur ten goede komt, indien de afweging van het bedrijfsbelang enerzijds en de publieke en aandeelhoudersbelangen anderzijds niet binnen B&W, maar in het overleg tussen B&W en het bedrijf plaatsvindt.

Een derde voorbeeld betreft de Holding AVR en RAV Watertreatment cv. Van de laatste zijn geen jaarrekeningen opgesteld. Het GHR is stille vennoot. Een volle dochter van Holding AVR waar de wethouder Buitenruimte en Milieu president-commissaris is (namelijk RAV Watertreatment bv) is beherend vennoot en verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening. Vanuit het bedrijfsbelang geredeneerd kan het wenselijk zijn om geen jaarrekening op te stellen. Vanuit het publieke belang geredeneerd is dit echter voor het GHR zeer van belang. De wethouder Haven en Economische Zaken dient in dat geval bij een collega-wethouder – die als commissaris het bedrijfsbelang dient te bewaken – op het opstellen van een jaarrekening aan te dringen. Overigens vernam de Rekenkamer tijdens een interview met de beide wethouders, dat zij nog niet van deze problemen op de hoogte waren.

Ten slotte is de wethouder Buitenruimte en Milieu niet alleen president-commissaris bij de Holding AVR, maar tevens vice-voorzitter van de DCMR. De wethouder heeft de Rekenkamer laten weten dat zij 'van te voren op de hoogte wordt gebracht van eventuele maatregelen tegen de AVR'. Naar het oordeel van de Rekenkamer worden hierdoor de publieke (milieu)belangen van de DCMR ondergeschikt gemaakt aan de bedrijfsbelangen van de Holding AVR. De Rekenkamer acht deze driedubbelfunctie vergaand onwenselijk.

Afsluitend concludeert de Rekenkamer dat bij slechts vier van de tien participaties het beheer voldoende is. In vijf gevallen – Eneco, AVR, RET, Multiflex en WBE – acht de Rekenkamer het beheer matig. Naast de problemen als gevolg van de dubbel-functies springt ook RAV Watertreatment cv er in negatieve zin uit. Door de afwezigheid van wel vereiste jaarstukken is het onmogelijk de financiële risico-beheersing en de doelbereiking te beoordelen.

IV-2-3 verantwoording

Tabel IV-4 toont voor tien participaties het oordeel aan de hand van de verantwoordingsnormen.

tabel IV-4 oordeel bestuurlijke participaties op de verantwoording, 10 vennootschappen

vennootschap	■	verantwoording voldoende voor inzicht doelbereiking	verantwoording voldoende voor inzicht in risico's	oordeel verantwoording
Eneco energie	■	+/-	+/-	+/-
ESM Beheer/ ESM	■	-	+	+/-
Holding AVR	■	+	+	+
Holding RET	■	-	+	+/-
Multiflex Rotterdam	■	-	+	+/-
RAV Watertreatment	■	-	-	-
ROM-D	■	+/-	+	+/-
Stadsherstel Historisch Rotterdam	■	+	+	+
Transportnet Zuid-Holland	■	+/-	+/-	+/-
WBE	■	+	+	+
totaal +	■	3	7	3
totaal +/-	■	3	2	6
totaal -	■	4	1	1

In slechts drie van de tien gevallen geeft de ontvangen verantwoording een goed inzicht in de mate waarin de *doelen* van de deelneming zijn bereikt (Holding AVR, WBE, Stadsherstel).

In drie gevallen geeft de verantwoording matig zicht op de mate waarin de doelen van de deelneming zijn bereikt. Directie SEZ heeft bij haar beoordeling van bijvoorbeeld de Eneco-jaarverslagen over 1999 en 2000 geconstateerd dat deze te weinig informatie bevatten voor de hantering van alle toetsingscriteria (zoals de klachtenafhandeling en de kwaliteit van de dienstverlening). Over Transportnet Zuid-Holland heeft de directie SEZ de Rekenkamer laten weten dat de jaarrekeningen van TZH grotendeels, maar niet volledig inzicht geven om te beoordelen of de doelen van de gemeente met deelname in de vennootschap zijn gerealiseerd. Gegevens over prognoses omtrent het resultaat en de omzet worden gemist. ESM is een voorbeeld van een onderneming waarvan het jaarverslag onvoldoende is om de doelbereiking te beoordelen. Bij de start van de ESM is een overzicht opgesteld waarin is vastgelegd welke gegevens elk jaar in de jaarverslagen dienen te worden opgenomen (zoals gegevens over terreinvoorraden). Deze dienen in een tijdreeks te worden weergegeven. De jaarverslagen 1998, 1999 en 2000 van de ESM

bevatten evenwel geen systematische presentatie hiervan. Uit een agendapost aan B&W van 20 maart 2001 blijkt dat tot 2000 nauwelijks nog terreinen waren uitgegeven, daar het gereedkomen van gronden voor uitgifte veel langer bleek te duren dan oorspronkelijk geraamd. De Rekenkamer heeft uit de jaarverslagen niet kunnen opmaken dat ESM hierop zo achterloopt.

Aan de tweede verantwoordingsnorm – de verantwoording is van voldoende kwaliteit om inzicht in de financiële risicobeheersing te krijgen – wordt in bijna alle gevallen voldaan. Uitzondering is RAV Watertreatment: de jaarrekeningen ontbreken.

De Rekenkamer stelt dat bij zes van de tien participaties de kwaliteit van de verantwoording matig is. Het gaat veelal om vennootschappen wier verantwoording niet of slechts gedeeltelijk inzicht geeft in de mate waarin de doelen van de deelneming zijn gerealiseerd. De Rekenkamer stelt vast dat hieronder ook deelnemingen zijn begrepen waarvoor de gemeente toetsingscriteria heeft opgesteld. Zij constateert tevens dat volgens de desbetreffende dienst of directies met al deze vennootschappen afspraken over de inhoud van de verantwoording zijn gemaakt. De Rekenkamer leidt hieruit af dat de matige kwaliteit van de verantwoordingen te herleiden is tot gebrekkige (naleving) afspraken.

IV-2-3 toezicht

Tabel IV-5 toont voor tien participaties het oordeel aan de hand van de toezicht-normen.

tabel IV-5 oordeel bestuurlijke participaties op het toezicht, 10 vennootschappen

vennootschap	■	oordeelsvorming over doelbereiking	oordeelsvorming over risicobeheersing	wordt ingegrepen	oordeel toezicht
Eneco energie	■	+/-	+	+	+/-
ESM Beheer/ ESM	■	+/-	+/-	+/-	+/-
Holding AVR0	■	+	+	+	+
Holding RET	■	+/-	+/-	+/-	+/-
Multiflex Rotterdam	■	-	+	+	+/-
RAV Watertreatment	■	-	-	+/-	-
ROM-D	■	-	-	-	-
Stadsherstel Historisch Rotterdam	■	-	-	-	-
Transportnet Zuid-Holland	■	+	+	+	+
WBE	■	+	+	+	+
totaal +	■	3	5	5	3
totaal +/-	■	3	2	3	4
totaal -	■	4	3	2	3

Uit de tabel blijkt dat:

- in bijna de helft van de gevallen geen oordeelsvorming over de doelbereiking plaatsvindt;
- in de helft van de gevallen er geen of slechts gedeeltelijk oordeelsvorming over de risicobeheersing plaatsvindt;
- in de helft van de gevallen wordt ingegrepen;
- het toezicht bij slechts drie gevallen voldoende is.

Het toezicht op de Holding AVR, WBE en TZH is voldoende. AVR-jaarverslagen worden door de directie SEZ systematisch beoordeeld aan de hand van de eerdergenoemde criteria uit de motie Becqué. Zo'n toetsing wordt ook verricht bij de jaarverslagen van WBE. In het geval van TZH toetst de Bestuursdienst in haar advies aan B&W de jaarrekeningen van TZH met name op solvabiliteit. Dit is noodzakelijk om het financiële risico verbonden aan een verleende garantstelling te beheersen.

B&W heeft een aandeelhouderscommissie opgericht teneinde de strategische ontwikkelingen (zoals overnames) rondom de Holding AVR NV te kunnen volgen. Naar aanleiding van een aantal milieu-incidenten volgt de commissie Buitenruimte en Milieu het compliance programma van de Holding AVR NV nauwgezet.

Het toezicht is matig in het geval van onder meer Multiflex. Enerzijds heeft B&W op 21 maart 2000 besloten dat leningen aan dochters waarin de gemeente een deelneming van minder dan 100% heeft, niet meer verstrekt mogen worden. De aanleiding hiervoor was dat Multiflex BV in 1998 een lening van (€ 279.075) aan een zustermaatschappij (50% deelneming van de gemeente) heeft verstrekt. Hier-van diende al na korte tijd € 233.924 als oninbaar te worden afgeboekt. Anderzijds constateert de Rekenkamer dat de jaarrekeningen van Multiflex door het College niet worden beoordeeld op de vraag of de oorspronkelijke beleids-doelstellingen zijn bereikt.

Een voorbeeld waar het toezicht onvoldoende is ROM-D, waarvan het jaarplan 2001 en de jaarrekening 2000 tot in ieder geval augustus 2001 niet zijn behandeld in de desbetreffende wethoudersstaf, in B&W of in de desbetreffende vakcommissie. Een politiek-bestuurlijke toets op de doelbereiking en de beheersing van de financiële risico's vond derhalve niet plaats. Het OBR vermeldt in een ambtelijke reactie dat het OBR formeel pas op 29 maart 2001 is toegetreden tot de ROM-D en dat vanaf dat moment pas van toezicht sprake kan zijn. De Rekenkamer wijst er echter op dat de Raad al op 11 mei 2000 had besloten tot deelname aan ROM-D. De reactie verbaast des te meer omdat directeur OBR al op 25 mei 2000 tot commissaris werd benoemd. De gemeente had daarmee al voor de formalisering van de deelneming bestuurlijke bevoegdheden.

In het geval van Stadsherstel Historisch Rotterdam heeft het OBR de Rekenkamer

laten weten dat de commissarissen het toezicht houden op de activiteiten van de nv. De Rekenkamer merkt echter op dat het toezicht door commissarissen niet in de plaats mag treden van het toezicht door de gemeente. Immers, commissarissen zijn in de eerste plaats gehouden het belang van de vennootschap te behartigen. In dit verband wijst de Rekenkamer er nog op dat de AvA's volgens de directeur OBR – tevens commissaris – door hem intensief worden voorbereid met de vertegenwoordiger in de AvA. De Rekenkamer stelt vast dat van een onafhankelijke gemeentelijke toezichtprocedure derhalve geen sprake is.

Over het toezicht concludeert de Rekenkamer uiteindelijk dat dit in zeven van de tien gevallen tekortschiet. Oorzaken hiervan zijn de afwezigheid van procedures aan de hand waarvan jaarstukken behandeld kunnen worden, alsmede het achterwege blijven van een toets op de doelbereiking. Positieve uitzonderingen op dit beeld zijn Transportnet Zuid-Holland, de Holding AVR en het WBE.

IV-2-5 totaaloordeel

In tabel IV-6 is voor de tien participaties aangegeven hoe de vormgeving van de bestuurlijke relatie door de Rekenkamer is beoordeeld.

tabel IV-6 oordeel vormgeving bestuurlijke relatie, 10 vennootschappen

vennootschap	wethouder ¹	■	oordeel sturing	oordeel beheer	oordeel verantwoording	oordeel toezicht	totaal oordeel
Eneco energie	Korthuis	■	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
ESM Beheer/ ESM	Van Dijk	■	+	+	+/-	+/-	+
Holding AVR	Kuijper	■	+/-	+/-	+	+	+
Holding RET	Janssens	■	-	+/-	+/-	+/-	-
Multiflex Rotterdam	Van der Tak	■	-	+/-	+/-	+/-	-
RAV Watertreatment	Van Dijk	■	+	-	-	-	-
ROM-D	Van Dijk/Kombrink	■	+/-	+	+/-	-	+/-
Stadsherstel Historisch Rotterdam	Kombrink	■	+/-	+	+	-	+
Transportnet Zuid-Holland	Korthuis	■	+	+	+/-	+	++
WBE	Korthuis	■	+	+/-	+	+	++
totaal ++ (goed)		■					2
totaal + (voldoende)		■	4	4	3	3	3
totaal +/- (matig)		■	4	5	6	4	2
totaal - (onvoldoende)		■	2	1	1	3	3
totaal -- (slecht)		■					0

¹ Genoemd staan de wethouders die in de raadsperiode 1998-2002 voor de bestuurlijke participatie verantwoordelijk waren.

Uit de tabel blijkt het volgende:

- de vormgeving van de bestuurlijke relatie is bij de helft van de gevallen voldoende of goed. In slechts twee gevallen is deze goed;
- in drie gevallen is de vormgeving onvoldoende.

De oorzaken voor de onvoldoende wijze waarop de bestuurlijke relatie met vier vennootschappen is vormgegeven, zijn verschillend(e). Zij variëren van de afwezigheid van toetsingscriteria, onvoldoende functiescheiding van de rol van commissaris en wethouder dan wel hoofd van dienst bij de gemeente Rotterdam, de afwezigheid van de juiste informatie in de jaarstukken van de vennootschap (of: het geheel ontbreken daarvan) tot gebreken in de wijze waarop de jaarstukken van de vennootschappen behandeld worden elk op een andere wijze door in de overige elementen van de bestuurlijke relatie.

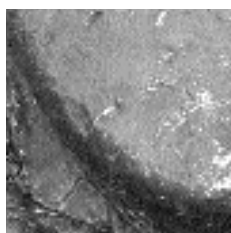
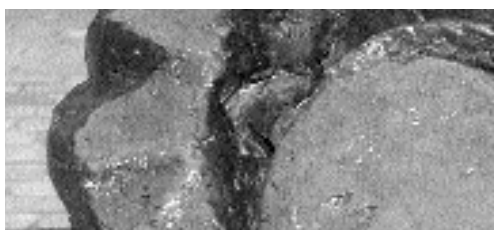
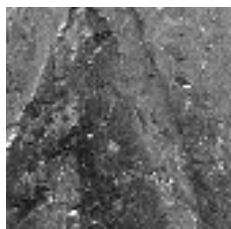
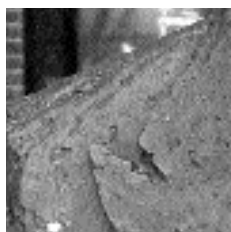
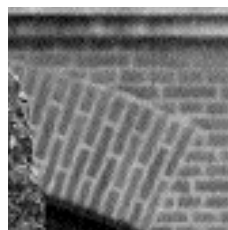
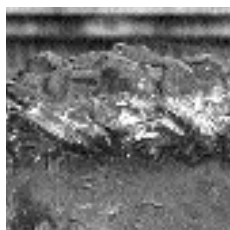
Van de vier elementen van de vormgeving van een bestuurlijke relatie wordt aan het beheer het meest voldaan. De naar verhouding hoge score wordt bepaald door het feit dat er in praktisch alle gevallen – met uitzondering van RAV Water-treatment – een procedure bestaat teneinde de financiële risico's te beheersen. Dit is goed te begrijpen gezien het feit dat aan participaties in vennootschappen doorgaans grote financiële belangen zijn verbonden. Een tweede aspect van een bestuurlijke participatie – namelijk de doelbereiking – heeft in de tien participaties minder aandacht gekregen. Dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op de doelbereiking.

De Rekenkamer stelt ten aanzien van het toezicht op de vennootschappen voorts vast dat deze tekortschiet bij drie, te weten RAV, ROM-D en Stadsherstel). Het betreft hier ondernemingen die in de zogenoemde fysieke infrastructuur opereren en relatief nieuwe activiteiten ontwikkelen. Het toezicht op nuts(gerelateerde) ondernemingen (Eneco; AVR; Transportnet; WBE) is daarentegen beter. Hier gaat het om ondernemingen die structuurvennootschap zijn of dat binnenkort zullen worden (Transportnet). Daarnaast betreft het hier ondernemingen die een taak uitoefenen waarbij de gemeente al decennia lang betrokken is. De Rekenkamer concludeert dat het toezicht beter wordt uitgeoefend op ondernemingen van wie de taken een lange geschiedenis kennen, dan op ondernemingen met een naar verhouding nieuwe taak.

De Rekenkamer concludeert voorts dat de deelnemingen in het Waterbedrijf Europoort en Transportnet Zuid-Holland een goede illustratie zijn van een bestuurlijke relatie die goed is vormgegeven en functioneert. Er zijn toetsingscriteria geformuleerd, er is een procedure om jaarverslagen en –rekeningen te behandelen, deze documenten bevatten de juiste informatie om de toetsings-

criteria te kunnen hanteren en de toetsingscriteria worden ook daadwerkelijk door de Bestuursdienst gehanteerd. De beide bestuurlijke participaties dienen als voorbeeld bij een herbezinning over de juiste wijze waarop het College dan wel de diensten de sturing en het beheer van een vennootschap, de verantwoording door de vennootschap en het toezicht vanuit de gemeente kunnen organiseren.

Niettemin concludeert de Rekenkamer dat de vormgeving van de bestuurlijke relatie met vennootschappen over het algemeen tekortschiet. Zo acht de Rekenkamer het een ernstige zaak dat jaarrekeningen van RAV Watertreatment niet worden opgesteld, terwijl het GHR een stil vermogen heeft ingebracht van € 35.920.788. Daarnaast wordt de bestuurlijke relatie met vennootschappen in de eerste plaats rondom de financiële risico's georganiseerd en pas in de tweede plaats rondom de doelen die de gemeente met haar deelneming nastreeft.



Standbeeld van Lodewijk Pincoffs (naar deze Rotterdammer is de stichting De Lodewijk Pincoffs Studiebeurs genoemd; de stichting heeft ten doel Rotterdammers wiens financiële positie en/of die van de ouders zodanig is, dat zij zonder studiebeurs niet in staat zouden zijn een bepaalde studie te volgen, in staat te stellen die studie toch te volgen)

V stichtingen

V-1 enquêtes

De gemeente heeft een bestuurlijke participatie in 43 stichtingen. In tabel v-1 is voor de 33 daarvan die alleen zijn geënuquêteerd, aangegeven hoe deze participatie door de Rekenkamer is beoordeeld. De scores op elke afzonderlijke norm en een nadere toelichting zijn in de rapportage deel 2 opgenomen. De participaties staan op alfabetische volgorde.

tabel v-1 oordeel vormgeving bestuurlijke relatie, 33 stichtingen

	stichting	B&W-lid¹	■	oordeel sturing	oordeel beheer	oordeel verantwoording	totaal oordeel
	Algemeen Internaat voor Schipperskinderen						
	Rotterdam 'Robbenoord'	Kuijper	■	+/-	+	+	+
	Atlas van Stolk	Kombrink	■	-	-	-	--
	Bartje op Zuid	Kombrink	■	-	-	+	-
	Beheersstichting Onderwijs in Allochtone levende Talen						
	te Rotterdam (OALT)	Kuijper	■	+/-	+	+	+
	Culturele Promoties (De Doelen)	Kombrink	■	-	+	+	+
	Deeltaken Industrie De Luchthaven	Van der Tak	■	-	+/-	+	+/-
	Euricur	Opstelten	■	+	+	+	++
	Filmfonds Rotterdam	Van Dijk	■	+	+	+	++
	Gezamenlijke Brandweer	Opstelten	■	-	+	+	+
	Grafische Kunst Lucas van Leyden	Kombrink	■	-	-	-	--
	IBT Rotterdam-Hoogvliet	Meijer	■	+	+	+	++
	Imago Mundi	Kombrink	■	-	-	+	-
	Kennisinfrastructuur Mainport Rotterdam (KMR)	Kuijper	■	-	+	+	+
	Kunstaccommodatie Rotterdam	Kombrink	■	+	+/-	+	+
	Kunstzinnige Vorming Rotterdam	Kombrink	■	-	+/-	+	+/-
	Lodewijk Pincoffs Studiebeurs	Opstelten	■	-	-	-	--
	Lokale Omroep Rotterdam	Kombrink	■	-	+	+	+
	Medisch Opvang Asielzoekers Zuid Holland	Korthuis	■	-	+	+	+
	Nationaal Schoolmuseum	Kuijper	■	-	-	+	-
	Nieuwe Bedrijvigheid	Van Dijk	■	+	+	+	++
	Port Community / IT Interne Logistiek	Van Dijk	■	+/-	+/-	+	+
	Port of Rotterdam.com	Van Dijk	■	+/-	+/-	+	+
	Robau	Van Dijk	■	+/-	+	+	++

tabel v-1 oordeel vormgeving bestuurlijke relatie, 33 stichtingen (vervolg)

stichting	B&W-lid ¹	■	oordeel sturing	oordeel beheer	oordeel verantwoording	totaal oordeel
Rotterdam Card	Van Dijk	■	+	+	+	+
Rotterdam Festivals	Kombrink	■	-	+/-	+	+/-
Rotterdam Philharmonisch Orkest	Kombrink	■	-	+/-	+	+/-
R'uit magazine	Janssens	■	-	-	+	-
Sponsorfonds Rotterdamse Schouwburg	Kombrink	■	-	+/-	+	-
Stimuleringsfonds Volkshuisvesting	Meijer	■	-	+/-	+	+/-
Theaterproductie Rotterdam (RO-theater)	Kombrink	■	-	+/-	+	+/-
Volkenkundige Collectie Nederland	Kombrink	■	-	+/-	+	+/-
Voorlichtingsbureau Shortsea Shipping	Van Dijk	■	-	-	+	-
Vrienden van Akerdijk	Kombrink	■	-	-	-	--
totaal ++ (goed)		■				5
totaal + (voldoende)		■	7	13	29	11
totaal +/- (matig)		■	4	11	0	7
totaal - (onvoldoende)		■	22	9	4	6
totaal -- (slecht)		■				4

¹ Genoemd staan de B&W-leden die in de raadsperiode 1998-2002 voor de bestuurlijke participatie verantwoordelijk waren.

Uit de tabel blijkt het volgende:

- de sturing is in 79% van de gevallen matig of onvoldoende;
- het beheer is in 61% van de gevallen matig of onvoldoende;
- de verantwoording is in 12% van de gevallen onvoldoende;
- de vormgeving van de bestuurlijke relatie is in 51% van de gevallen matig, onvoldoende of slecht.
- in slechts vier gevallen is de vormgeving van de bestuurlijke relatie goed.

sturing

De Rekenkamer concludeert dat verbeteringen nodig zijn in de wijze waarop de gemeente haar bestuurlijke relatie met de bovenstaande stichtingen heeft vormgegeven. Deze verbeteringen dienen in de eerste plaats betrekking te hebben op de sturing. Hoewel voor bijna alle bestuurlijke participaties een doel geformuleerd is (bij 32 van de 33 stichtingen), is in 9 gevallen het statutaire doel van de stichting opgegeven. De Rekenkamer stelt vast dat in deze gevallen geen onderscheid wordt gemaakt tussen hetgeen de gemeente met haar participatie wenst te bereiken en

hetgeen de stichting zich zelf ten doel heeft gesteld. Voorts ontbreekt het in veel gevallen aan toetsingscriteria waaraan het bereiken van het doel van de participatie kan worden getoetst; in slechts 6 gevallen waren deze opgegeven.

beheer

Het ontbreken van toetsingscriteria heeft gevolgen gehad voor het beheer. Een vergelijking van de scores laat een samenhang zien tussen het al dan niet geheel of gedeeltelijk bestaan van toetsingscriteria en het al dan niet bestaan van afspraken over de inhoud van de verantwoording.¹⁸ Indien er geen toetsingscriteria zijn, dan zijn er doorgaans ook geen afspraken gemaakt.

verantwoording

Het ontbreken van afspraken kan vervolgens negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de verantwoording. Dit is echter niet het geval gebleken. In 88% van de gevallen ontvangt de desbetreffende dienst een verantwoording, die bovendien voldoende informatie bevat om vast te stellen of de doelen van de participatie zijn gerealiseerd.

totaaloordeel

De Rekenkamer concludeert uiteindelijk dat de bestuurlijke relatie met de voornoemde 33 stichtingen verbetering behoeft. Het voornaamste manco is de afwezigheid van toetsingscriteria aan de hand waarvan de doelen van de participatie getoetst kunnen worden.

V-2 gevalstudies

v-2-1 sturing

Tabel v-2 toont voor tien participaties in stichtingen het oordeel aan de hand van de sturingsnormen.

¹⁸ De samenhang doet zich bij 26 van de 33 stichtingen voor (79%).

tabel v-2 oordeel bestuurlijke participaties op de sturing, 10 stichtingen

stichting	■	benoeming doel	toetsings- criteria	meetbaar gemaakt	doelen kenbaar gemaakt	financiële risico's benoemd	oordeel sturing
Boijmans van Beuningen	■	+	–	n.v.t.	–	+	–
Green Award	■	+	+	+	+	+	+
Islamitische Kunst & Cultuur	■	+	–	n.v.t.	+	+	–
Koninklijke Diergaarde Blijdorp	■	+	+	+/-	+	+	+
Personeel & Organisatie	■	+	+	–	+	+	+/-
Programmaraad	■	+	+	–	+	+	+/-
Rotterdamse Kunststichting	■	+	+	+	+	+	+
Rotterdam Marketing/ VVV	■	+	+	+	+	+	+
Rotterdamse Indicatiestelling	■	+	+/-	+/-	+	+	+/-
Rotterdam Topsport	■	+	+	+	+	+	+
totaal +	■	10	7	4	9	10	5
totaal +/-	■	0	1	2	0	0	3
totaal –	■	0	2	2	1	0	2

Noot: niet van toepassing (n.v.t.) is gegeven indien er geen toetsingscriteria zijn opgegeven.
Immers, als ze er niet zijn kunnen ze ook niet meetbaar zijn gemaakt.

De Rekenkamer stelt vast dat bij alle casus een *doel* is geformuleerd.

In zeven gevallen zijn *toetsingscriteria* geformuleerd, waarvan deze in vijf gevallen geheel of gedeeltelijk meetbaar zijn gemaakt. Zo heeft de Stichting Rotterdam Marketing toetsingscriteria opgenomen in haar *Meerjarenverkenning, strategie en beleid* (juli 2001). Voorbeelden zijn het aantal publiciteitsacties, het aantal verkochte cruisearrangementen en het aantal congressen. Hoewel de toetsingscriteria door de stichting zijn opgesteld, zijn zij – via de meerjarenverkenning – op 5 september 2001 door de commissie Haven en Economische Zaken goedgekeurd. Het OBR heeft de Rekenkamer bovendien laten weten deze criteria te zullen gaan hanteren bij de beoordeling van jaarverslagen.

In drie gevallen is naar het oordeel van de Rekenkamer geheel of gedeeltelijk tekortgeschoten bij het vertalen van de doelen in toetsingscriteria. In het geval van de Stichting Rotterdamse Indicatiestelling zijn alleen voor de objectiviteit van de indicatiestelling criteria geformuleerd (in de vorm van protocollen). Voor het doel van de klantvriendelijkheid van de indicatiestelling bestaan geen criteria, waar dit wel goed mogelijk was (zoals de wachttijden voor indicatiestelling en het aantal bezwaren).

De Rekenkamer stelt verder vast dat in praktisch alle gevallen het *doel* van de participatie aan de stichting *kenbaar* is gemaakt en dat de *financiële risico's benoemd* zijn.

De Rekenkamer concludeert uiteindelijk dat in slechts de helft van de tien participaties de *sturing* voldoende is. De oorzaak hiervan zijn de toetsingscriteria. Deze zijn afwezig, slechts gedeeltelijk voortvloeiend uit het doel, of niet meetbaar gemaakt.

v-2-2 beheer

Tabel v-3 toont voor de tien stichtingen het oordeel aan de hand van de beheer-normen.

tabel v-3 oordeel bestuurlijke participaties op het beheer, 10 stichtingen

stichting	■ afspraken verantwoording	procedure beheersing risico's en toets doelbereiking	waarborgen functiescheiding	oordeel beheer
Boijmans van Beuningen	■ –	–	–	–
Green Award	■ +	+	+	+
Islamitische Kunst & Cultuur	■ –	–	–	–
Koninklijke Diergaarde Blijdorp	■ –	+	n.v.t.	+/-
Personeel & Organisatie	■ +	+	–	+/-
Programmaraad	■ +	+	+	+
Rotterdamse Kunststichting	■ +	+	+	+
Rotterdam Marketing/ VVV	■ +	+	+	+
Rotterdamse Indicatiestelling	■ –	+	n.v.t.	+/-
Rotterdam Topsport	■ +	+	n.v.t.	+
totaal +	■ 6	8	4	5
totaal +/-	■ 0	0	0	3
totaal –	■ 4	2	3	2

Aan de norm dat de gemeente met de stichting *afspraken* gemaakt heeft over de *inhoud van de verantwoording*, wordt in bijna de helft van de gevallen niet voldaan. De afwezigheid van zulke afspraken is bij de stichting Rotterdamse Indicatiestelling terug te voeren op de afwezigheid van door de gemeente gestelde toetsingscriteria. Volgens de Rekenkamer hangt de afwezigheid van afspraken in het geval van de stichting Boijmans Van Beuningen en de stichting Islamitische Kunst en Cultuur (sicc) samen met de zeer nauwe relatie die tussen de gemeente en de stichtingen bestaat. Beide stichtingen houden kantoor bij het museum waarmee zij een bestuurlijke relatie hebben. Daarnaast leveren het museum Boijmans Van Beuningen respectievelijk het Wereldmuseum de secretaris voor de beide stichtingen. Dit kan betekenen dat de musea afspraken niet nodig achten.

In twee gevallen is er geen *procedure* waarmee risico's beheerst kunnen worden en de *doelbereiking* getoetst. Een voorbeeld is de *SIKC*, waarvan de jaarplannen en -rekeningen niet door het Wereldmuseum worden beoordeeld.

De beheernorm dat er *voldoende functiescheiding* is, is alleen relevant wanneer er sprake is van gemeentelijke vertegenwoordiging in een stichting. Dit is in zeven stichtingen het geval. Bij vier daarvan zijn waarborgen getroffen. Bij de stichting *P&O* is dat niet het geval. In de Raad van Toezicht van deze stichting zitten hoofden van diensten die tevens vaste klanten van de stichting (kunnen) zijn. De Raad van Toezicht stelt de tarieven voor vaste klanten vast. De Rekenkamer wijst er in dit verband op dat de tarieven voor vaste klanten (het *P&O*-basiscontract) zowel in 1999 als in 2000 lager waren dan de kostprijs. De tarieven voor andere klanten waren wel kostendekkend. Over de niet-kostendekkende tarieven van het basiscontract merkt de stichting *P&O* in haar jaarverslag 2000 op dat 'dit bewust beleid is, waarbij de gedwongen winkelnering werd beloond met een gematigd tarieven-beleid'. De Rekenkamer wijst er echter op dat de lagere tarieven in 2000 bijdroegen aan het verlies dat de stichting leed; een verlies waar de gemeente bij eventuele liquidatie voor opdraait. In een reactie heeft de voorzitter van de Raad van Toezicht laten weten dat zij 'er bij de toenmalige directie op heeft aangedrongen om de ontoereikende verkoopprijzen t.o.v. de kostprijs voor de *P&O*-basiscontracten te verhogen tot minimaal kostendekkend niveau'. Dit laat volgens de Rekenkamer onverlet dat in een eerder stadium de Raad van Toezicht wel akkoord is gegaan met niet-kostendekkende tarieven.

Alle tien casus overziend, concludeert de Rekenkamer dat het beheer bij vijf van de tien stichtingen matig of onvoldoende is. Met stichtingen worden in onvoldoende mate afspraken over de inhoud van de verantwoording gemaakt. In drie gevallen is sprake van onvoldoende functiescheiding.

v-2-3 verantwoording

Tabel v-4 toont voor de tien casus het oordeel aan de hand van de verantwoordingsnormen.

tabel v-4 oordeel bestuurlijke participaties op de verantwoording, 10 stichtingen

stichting	■	verantwoording voldoende voor inzicht doelbereiking	verantwoording voldoende voor inzicht in risico's	oordeel verantwoording
Boijmans van Beuningen	■	–	n.v.t.	–
Green Award	■	+	n.v.t.	+
Islamitische Kunst & Cultuur	■	–	–	–
Koninklijke Diergaarde Blijdorp	■	+/-	+/-	+/-
Personeel & Organisatie	■	–	+	+/-
Programmaraad	■	+	n.v.t.	+
Rotterdamse Kunststichting	■	–	n.v.t.	–
Rotterdam Marketing/ VVV	■	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Rotterdamse Indicatiestelling	■	–	n.v.t.	–
Rotterdam Topsport	■	+	+	+
totaal +	■	3	2	3
totaal +/-	■	1	1	2
totaal –	■	5	1	4

Noot: de normen zijn niet getoetst bij Rotterdam Marketing. De stichting is op 18 november 2000 opgericht, zodat ten tijde van het onderzoek het eerste jaarverslag en -rekening nog moest worden geproduceerd.

De Rekenkamer stelt vast dat in slechts drie van de negen gevallen de *verantwoording* van *voldoende kwaliteit* is om *inzicht* te verkrijgen in de mate waarin de *doelen* van de bestuurlijke participatie zijn gerealiseerd: de stichting Green Award, Topsport en de Programmaraad. Er zijn toetsingscriteria geformuleerd waarover in de verantwoording wordt gerapporteerd.

De jaarverslagen van de Diergaarde Blijdorp geven slechts ten dele inzicht: er wordt wel over het criterium 'het aantal bezoekers' gerapporteerd maar niet over het criterium 'klanttevredenheid'.

In de overige gevallen zijn geen toetsingscriteria geformuleerd en is de kwaliteit van de verantwoording onvoldoende. Een voorbeeld is de Stichting Rotterdamse Indicatiestelling (SRI). In haar jaarverslagen is niets opgenomen over de mate waarin de indicatiestelling onafhankelijk en objectief plaatsvindt. Ook in de door de SRI opgestelde kwartaalrapportages ontbreken zulke gegevens.

De norm dat de verantwoording van *voldoende kwaliteit* is teneinde de *beheersing van de financiële risico's* te kunnen beoordelen is voor vier stichtingen niet van toepassing. Aan de participatie in deze stichtingen zijn geen financiële risico's verbonden.

In het geval van de Diergaarde Blijdorp en de SIKC acht de Rekenkamer de kwaliteit van de verantwoording matig. In het eerste geval werd de gemeente

Rotterdam bij de overschrijding van de bouwkosten van het Oceanium met onvoorziene tegenvallers geconfronteerd. Klaarblijkelijk schoot de kwaliteit van de tot dan toe verkregen informatie tekort om de tegenvaller aan te zien komen. Uit de jaarrekening 1999 van de sicc blijkt dat de sicc het Wereldmuseum soms voor werkzaamheden ten behoeve van de stichting betaalt. Er blijkt evenwel niet uit of dat voor alle werkzaamheden geldt en onder welke voorwaarden de inhuur plaats heeft gevonden. Ook maakt de sicc voor de uitvoering van haar activiteiten gebruik van personeel van het Wereldmuseum. Uit de jaarrekening blijkt niet of en hoe dit verrekend wordt. Bovendien wordt de jaarrekening niet door een accountant gecontroleerd.

De Rekenkamer concludeert dat bij bijna helft van de casus (4 van de 9) de kwaliteit van de verantwoording onvoldoende is.

V-2-4 toezicht

Tabel v-5 toont voor de tien stichtingen het oordeel aan de hand van de toezicht-normen.

tabel v-5 oordeel bestuurlijke participaties op het toezicht, 10 stichtingen

stichting	■	oordeelsvorming over doelbereiking	oordeelsvorming over risicobeheersing	wordt ingegrepen	oordeel toezicht
Boijmans van Beuningen	■	–	n.v.t.	–	–
Green Award	■	–	n.v.t.	n.v.t.	–
Islamitische Kunst & Cultuur	■	–	–	–	–
Koninklijke Diergaarde Blijdorp	■	+/-	–	–	–
Personeel & Organisatie	■	–	–	–	–
Programmaraad	■	+	n.v.t.	+	+
Rotterdamse Kunststichting	■	+	n.v.t.	+	+
Rotterdam Marketing/ VVV	■	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Rotterdamse Indiciestelling	■	+/-	+	+	+
Rotterdam Topsport	■	–	–	–	–
totaal +	■	2	1	3	3
totaal +/-	■	2	0	0	0
totaal –	■	5	4	5	6

Uit de tabel blijkt dat:

- bij de tien casus in de helft van de gevallen er geen oordeel wordt gevormd over de mate waarin de doelen van de bestuurlijke participatie zijn gerealiseerd;

- in vier van de vijf gevallen evenmin een oordeel over de risicobeheersing wordt gevormd;
- dat bij vijf casus de gemeente niet of onvoldoende heeft ingegrepen;
- dat het toezicht in tweederde van de gevallen onvoldoende is.

De afwezigheid van een beoordeling van de doelbereiking en de risicobeheersing kan in het geval van de stichting Boijmans Van Beuningen en de stichting Islamitische Kunst en Cultuur verklaard worden uit het feit dat er geen systematische toets op de jaarstukken plaatsvindt. In het geval van de stichting P&O is de jaarrekening 1999 niet behandeld door B&W, terwijl op grond van de statuten dat wel had moeten gebeuren. Deze verplichting staat in de statuten, omdat de gemeente bij een eventuele liquidatie van de stichting verantwoordelijk is voor de continuering van de arbeidsvoorwaarden van het personeel van deze stichting.

Ten aanzien van de uitoefening van het toezicht op de stichting Rotterdam Topsport heeft de Rekenkamer geconstateerd dat in het kader van de subsidierelatie wel de jaarplannen van de stichting worden beoordeeld, maar de jaarverslagen niet. SenR laat dit tot nu toe uit pragmatische overwegingen (werklast, late aanlevering jaarrekening en jaarverslag) achterwege. Het betekent dat er geen toets op de doelbereiking en financiële risicobeheersing plaatsvindt. In het geval van de Diergaarde Blijdorp is het toezicht onvoldoende, omdat de gemeente tot driemaal toe met overschrijdingen van een Masterplan voor een voldongen feit werd geplaatst. De Rekenkamer heeft verder vastgesteld dat de gemeente in ruil voor kredietgaranties aan Diergaarde Blijdorp het recht van eerste hypotheek op de nieuwbouw zou krijgen. Pas twee jaar na dato (november 2001) heeft SenR een conceptakte onder ogen gekregen.

Het toezicht op bijvoorbeeld de Programmaraad, acht de Rekenkamer voldoende. B&W heeft actief gebruikgemaakt van zijn benoemingsrecht van het bestuur van de Programmaraad. De Programmaraad deed het voorstel om voor elke vacature één kandidaat voor te dragen, die de gemeente vervolgens kon benoemen.

De gemeente stelde dat dit in strijd was met de geest van de statuten. Uiteindelijk droeg de Programmaraad voor elke vacature drie kandidaten voor, waaruit de commissie Kunstzaken kon kiezen.

Ook het toezicht op de Stichting Rotterdamse Indicatiestelling (SRI) acht de Rekenkamer voldoende. Na de start van de stichting werd B&W geconfronteerd met een overschrijding van € 907.560 op een budget van € 3.857.132. Dit heeft ertoe geleid dat de SRI van elk kwartaal van 1999 en 2000 een kwartaalrapportage heeft opgesteld. Deze zijn telkenmale door de Commissie Maatschappelijke Dienstverlening en Volksgezondheid (MDV) besproken. Daarnaast was er een meningsverschil over de vraag of alle indicatiestellingen in één keer geïntegreerd dienden te worden (standpunt SRI) of geleidelijk (standpunt B&W). Het College heeft met

de SRI overeenstemming weten te bereiken over een gefaseerde aanpak van de vormgeving van de SRI.

Over het toezicht concludeert de Rekenkamer uiteindelijk dat dit te vaak tekortschiet. Mede debet hieraan zijn ontbrekende procedures waarmee jaarstukken systematisch worden beoordeeld. Positieve uitzonderingen zijn de Programmaraad, de Rotterdamse Kunststichting en de stichting Rotterdamse Indicatiestelling.

v-2-5 totaaloordeel

In tabel v-6 is voor elk van de tien stichtingen aangegeven hoe de vormgeving van de bestuurlijke relatie door de Rekenkamer is beoordeeld.

tabel v-6 oordeel vormgeving bestuurlijke relatie, 10 stichtingen

stichting	wethouder ¹	■	oordeel sturing	oordeel beheer	oordeel verantwoording	oordeel toezicht	totaal oordeel
Boijmans van Beuningen	Kombrink	■	–	–	–	–	--
Green Award	Van Dijk	■	+	+	+	–	+
Islamitische Kunst & Cultuur	Kombrink	■	–	–	–	–	--
Koninklijke Diergaarde Blijdorp	Janssens	■	+	+/-	+/-	–	+/-
Personeel & Organisatie	Janssens	■	+/-	+/-	+/-	–	–
Programmaraad	Kombrink	■	+/-	+	+	+	++
Rotterdamse Kunststichting	Kombrink	■	+	+	–	+	+
Rotterdam Marketing/ VVV	Van Dijk	■	+	+	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Rotterdamse Indicatiestelling	Korthuis	■	+/-	+/-	–	+	+/-
Rotterdam Topsport	Janssens	■	+	+	+	–	+
totaal ++ (goed)		■					1
totaal + (voldoende)		■	5	5	3	3	3
totaal +/- (matig)		■	3	3	2	0	2
totaal – (onvoldoende)		■	2	2	4	6	1
totaal -- (slecht)		■					2

¹ Genoemd staan de wethouders genoemd die in de raadsperiode 1998-2002 voor de bestuurlijke participatie verantwoordelijk waren.

Uit de tabel blijkt het volgende:

- de vormgeving van de bestuurlijke relatie is bij slechts vier gevallen voldoende of goed;
- hiervan is de vormgeving van de bestuurlijke relatie slechts één keer goed;
- in twee gevallen is de vormgeving slecht.

De Rekenkamer stelt verder vast dat in tweederde van de gevallen is omschreven wat de gemeente met de participatie in de stichting nastreeft. Een belangrijke uitzondering vormen evenwel de stichtingen die aan musea zijn gelieerd, zoals de Stichting Boijmans van Beuningen en de Stichting Islamitische Kunst en Cultuur. Van de enquêtes is de sturing op de aan de gemeentelijke 'cultuurdiensten' gelieerde stichtingen in alle gevallen als onvoldoende beschouwd. Van de participaties in culturele stichtingen waarvoor de Bestuursdienst de ambtelijke verantwoordelijkheid draagt, is de sturing in vier van de vijf gevallen onvoldoende. De Rekenkamer concludeert derhalve dat de sturing op culturele stichtingen tekortschiet.

De Rekenkamer concludeert voorts dat daar waar de sturing in de gevalstudies voldoende is, het in alle gevallen stichtingen betreft waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft of recent heeft gehad. De Rekenkamer verklaart dit uit het feit dat de gemeente bij een subsidie eisen stelt aan de door de stichting uit te voeren activiteiten.

Uit de analyses blijkt voorts een samenhang te bestaan tussen het bestaan van toetsingscriteria en het bestaan van afspraken over de inhoud van de verantwoording (een van de beheernormen).¹⁹

Het ontbreken van toetsingscriteria blijkt daarnaast gevolgen te hebben gehad voor de kwaliteit van de verantwoording. In de gevallen waarin de kwaliteit van de verantwoording matig is, zijn geen toetsingscriteria geformuleerd. Van de vijf stichtingen waarin de kwaliteit van de verantwoording matig of voldoende is, zijn er vier waarbij de gemeente wel toetsingscriteria heeft geformuleerd.

Ten aanzien van de verantwoording merkt de Rekenkamer nog op dat in het geval van de 33 enquêtes de desbetreffende diensten de verantwoording van de stichtingen in grote meerderheid van voldoende kwaliteit achten. In het geval van de tien casus hebben de desbetreffende diensten in zeven gevallen aangegeven dat zij met de informatie van de stichting in staat zijn te bepalen of de doelen van de bestuurlijke zeggenschap zijn gerealiseerd. Bij vier hiervan (P&O, SIKC, Diergaarde Blijdorp, RKS) komt de Rekenkamer echter tot de tegenovergestelde conclusie. De Rekenkamer sluit niet uit dat de diensten hun eisen aan de verantwoording te laag stellen.

De Rekenkamer concludeert verder dat daar waar de gemeente wél criteria heeft geformuleerd aan de hand waarvan doelbereiking kan worden getoetst, het toezicht onvoldoende wordt uitgeoefend. Het toezicht is alleen voldoende bij stichtingen die een wettelijke taak uitoefenen (Programmaraad, Indicatieorgaan)

¹⁹ Deze samenhang doet zich bij zeven van de tien stichtingen voor.

of een grote beleidsbepalende bevoegdheid hebben (RKS; zij verdeelt kunst-subsidies). De overige stichtingen (behorend tot de gevalstudies) zijn of hebben dat niet. Bij de beide stichtingen die aan musea zijn gelieerd, is het toezicht afwezig.

Afsluitend merkt de Rekenkamer op dat ingeval van de tien gevalstudies slechts een enkele keer, bij de Programmaraad, expliciet toezicht is uitgeoefend op grond van de bestuurlijke bevoegdheden van de gemeente (i.c. de benoeming van de leden). Met vier stichtingen onderhoudt de gemeente een subsidierelatie (Diergaarde Blijdorp, Rotterdamse Kunststichting, Rotterdam Marketing en Rotterdam Topsport). Wanneer deze stichtingen in beraadslagingen van B&W, de raadscommissie(s) of de Raad aan de orde komen, is dat vooral in relatie tot subsidieverlening. De Rekenkamer concludeert dat hiermee twee sturingsrelaties naast elkaar bestaan, waarbij die van de bestuurlijke zeggenschap in aanzienlijk mindere mate wordt benut. De Rekenkamer memoreert het voorstel in het kader van Cultural Governance. Het voorstel was om een onderscheid te maken naar gemeentelijke relaties met stichtingen, waarbij sprake was van een zwaar, licht of geheel geen bestuurlijke zeggenschap (zie § 1-2-4). De Rekenkamer acht dit voor alle stichtingen een zinvolle benaderingswijze. Wel stelt zij voor om, gezien de prominentie van de subsidierelatie, eerst te bepalen of met sturing via de vas volstaan kan worden.

VI openbare lichamen

VI-1 enquêtes

De gemeente heeft een bestuurlijke participatie in 17 openbare lichamen. In tabel VI-1 is voor de 11 daarvan die alleen zijn geëncquêteerd, aangegeven hoe deze participatie door de Rekenkamer is beoordeeld. De scores op elke afzonderlijke norm en een nadere toelichting zijn in de rapportage deel 2 opgenomen. De participaties staan op alfabetische volgorde.

tabel VI-1 oordeel vormgeving bestuurlijke relatie, 11 openbare lichamen

openbaar lichaam	B&W-lid ¹	oordeel sturing	oordeel beheer	oordeel verantwoording	totaal oordeel
Bestuursacademie Zuid-Holland	Janssens	–	–	–	–
Financieel Koepelschap Buitenstedelijke Openluchtrecreatie	Janssens	+	+	+/-	+
Gezamenlijke Brandweer Haven- en Industriegebied	Opstelten	–	+	+	+
Intergemeentelijke Brandweersamenwerking Zuid	Opstelten	+	+	+	++
IZA	Janssens	–	+/-	–	–
Natuur- en Recreatiegebied IJsselmonde	Janssens	+	+	+/-	+
Natuur- en Recreatieschap Nationaal Park De Biesbosch	Janssens	–	–	–	–
Recreatiegebied Voorne-Putten-Rozenburg	Janssens	+	+	+/-	+
Recreatieschap Midden-Delftland	Janssens	+	+	+/-	+
Stadsregio	Van der Tak	–	+/-	+	+/-
Volwasseneneducatie Rijnmond	Kuijper	+	+	+	++
totaal ++ (goed)					2
totaal + (voldoende)		6	7	3	5
totaal +/- (matig)		0	2	4	1
totaal – (onvoldoende)		5	2	4	1
totaal – (slecht)					2

¹ Genoemd staan de B&W-leden die in de raadsperiode 1998-2002 voor de bestuurlijke participatie verantwoordelijk waren.

Uit de tabel blijkt het volgende:

- de sturing is in 45% van de gevallen onvoldoende;
- het beheer is in 36% van de gevallen matig of voldoende;
- de verantwoording is in 73% van de gevallen matig of onvoldoende;
- de vormgeving van de bestuurlijke relatie is in 36% van de gevallen matig, onvoldoende of slecht;
- in slechts twee gevallen is deze goed.

sturing

Wat betreft de sturing merkt de Rekenkamer op dat in alle gevallen wel een doel is gegeven, maar dat in zeven gevallen de desbetreffende dienst als doel van de bestuurlijke participatie het doel van het openbare lichaam heeft opgegeven. Dit doel is vastgelegd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. De Rekenkamer stelt vast dat in deze gevallen geen onderscheid wordt gemaakt tussen hetgeen de gemeente met haar participatie in het openbaar lichaam wenst te bereiken en hetgeen het openbaar lichaam zich zelf ten doel heeft gesteld. Hoewel de Rekenkamer onderkent dat bij openbare lichamen de doelen van de participatie en de doelen van de organisatie samen kunnen vallen (meer dan bij stichtingen en vennootschappen), zijn zij niet per se identiek. Het doel van een participatie kan namelijk ook gelegen zijn in de schaalvoordelen die gemeentelijke samenwerking voor de gemeente zou kunnen bieden.

De slechte score op de sturing wordt veroorzaakt doordat de diensten in bijna de helft van de gevallen geen toetsingscriteria hebben opgegeven. Een uitzondering vormen de recreatieschappen in de directe omgeving van de gemeente Rotterdam. In die gevallen zijn bijvoorbeeld criteria als het aantal toeristische fietspaden geformuleerd.

beheer

Hoewel het beheer in de meeste gevallen voldoende is, wijst de Rekenkamer er nog op dat in een aantal gevallen deze tekortschiet. In deze gevallen ontbreekt een behandelprocedure voor de jaarrekening en –verslag.

verantwoording

De verantwoording is in slechts drie gevallen voldoende. In vier gevallen bereikt de jaarrekening noch de Raad noch een raadscommissie. De Raad en raadscommissie worden evenmin op een andere manier geïnformeerd. In vier andere gevallen (de drie Recreatieschappen en het Financieel Koepelschap) worden de Raad en raadscommissie nog wel op een andere manier (namelijk via Schapsplannen) geïnformeerd.²⁰

²⁰ Schapsplannen zijn meerjarige werkplannen.

bestuurlijke relatie

De Rekenkamer concludeert om eerdergenoemde redenen dat de vormgeving van de bestuurlijke relatie bij vier van de elf openbare lichamen onvoldoende of slecht is.

VI-2 gevalstudies

VI-2-1 sturing

Tabel VI-2 toont voor vijf participaties het oordeel aan de hand van de sturingsnormen.

tabel VI-2 oordeel bestuurlijke participaties op de sturing, 5 openbare lichamen

openbaar lichaam	■	benoeming doel	toetsings- criteria	meetbaar gemaakt	financiële risico's benoemd	oordeel sturing
Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR)	■	+	+	+	+	+
Intergemeentelijke Brandweersamenwerking Oost (IBO)	■	+	+	+	+	+
Recreatieschap Rottemeren	■	+	+	–	+	+/-
Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond (RHRR)	■	+	+	+	+	+
Voorzieningen Gezondheidszorg Rotterdam en omstreken	■	+	+	+	+	+
totaal +	■	5	5	4	5	4
totaal +/-	■	0	0	0	0	1
totaal –	■	0	0	1	0	0

Aan de eerste sturingsnorm – er is een *doel* verbonden aan de participatie in het openbaar lichaam – wordt in alle gevalstudies voldaan. Hetzelfde geldt voor de tweede norm dat er *toetsingscriteria* geformuleerd zijn. Met uitzondering van het Recreatieschap Rottemeren gaat het om wettelijk verankerde criteria of criteria die voortvloeien uit een wettelijke taak die aan het openbaar lichaam is opgedragen. Het lichaam Voorzieningen Gezondheidszorg voert bijvoorbeeld taken ingevolge de Wet Collectieve Preventie Gezondheidszorg uit. Een toetsingscriterium is bijvoorbeeld het aantal inentingen.

In het geval van de IBO heeft de toenmalige raadscommissie Veiligheid en Politie op 18 december 1997 bij het aangaan van de regeling aanvullend op wettelijke normen zelf enkele criteria vastgesteld. Samenwerking met de gemeenten Krimpen aan de IJssel en Capelle aan den IJssel diende te leiden tot een kostenbesparing van f 640.000 en het wegwerken van de achterstanden in de verlening van gebruiksvergunningen.

Aan de derde sturingsnorm – de *toetsingscriteria zijn meetbaar gemaakt* – wordt in bijna alle gevallen voldaan. Uitzondering is het Recreatieschap Rottemeren. Er zijn criteria geformuleerd als de aanleg van voet- en fietspaden en milieueducatie op scholen, maar er zijn geen kwantitatieve normen aan gekoppeld.

Aan de vierde sturingsnorm – de *financiële risico's zijn benoemd* – is in alle gevallen voldaan. Het gaat hierbij onder andere om een eventueel saldotekort dat ten laste van de gemeente komt.

De Rekenkamer concludeert dat bij vier van de vijf casus de sturing voldoende is.

VI-2-2 beheer

Tabel VI-3 toont voor vijf participaties het oordeel aan de hand van de beheer-normen.

tabel VI-3 **oordeel bestuurlijke participaties op het beheer, 5 openbare lichamen**

openbaar lichaam	■	procedure beheersing risico's en toets doelbereiking	afspraken prestaties	oordeel beheer
Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR)	■	+	+	+
Intergemeentelijke Brandweersamenwerking Oost (IBO)	■	+	+	+
Recreatiegebied Rottemeren	■	+	n.v.t.	+
Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond (RHRR)	■	+	–	+/-
Voorzieningen Gezondheidszorg Rotterdam en omstreken	■	+	+	+
totaal +	■	5	3	4
totaal +/-	■	0	0	1
totaal –	■	0	1	0

De eerste beheernorm is dat er een *procedure is waarmee de risico's worden beheerst en de doelbereiking kan worden getoetst*. Jaarplannen en –rekeningen dienen te worden beoordeeld. In sommige gevallen worden ook andere documenten (schapsplannen, werkplannen) door een of meer diensten van de gemeente beoordeeld.

Aan de tweede beheernorm – er zijn met het openbaar lichaam voorzover van toepassing *afspraken gemaakt over de (aantallen) te leveren prestaties en producten* – wordt in drie van vier gevallen voldaan (DCMR, IBO en Voorzieningen Gezondheidszorg). Met de DCMR heeft de gemeente Rotterdam in zogenoemde werkplannen afspraken over de te leveren prestaties gemaakt, zoals het aantal te verlenen

vergunningen, het aantal uit te voeren preventieve en repressieve controles en diverse overleg- en adviestaken. In de werkplannen staat overigens niet hoeveel elke prestatie afzonderlijk kost.

In het geval van de RHRR worden er naar het oordeel van de Rekenkamer geen afspraken over de te leveren prestaties gemaakt. Volgens de Brandweer Rotterdam gebeurt dit wel via de productbegroting. De Rekenkamer merkt op dat in de productbegroting inderdaad prestaties cq. producten zijn opgenomen. Echter, er is geen splitsing gemaakt naar de deelnemende gemeenten. De productbegroting maakt daardoor niet inzichtelijk welke productafspraken met de gemeente Rotterdam zijn gemaakt.

In het geval van het Recreatieschap Rottemeren heeft de Rekenkamer nog enkele specifieke beheersmaatregelen aangetroffen. Zo vervult de gemeente Rotterdam het penningmeesterschap in het algemeen en dagelijks bestuur. Daarnaast heeft B&W op 15 februari 2000 het schap verzocht het Treasury Statuut aan te passen. Het schap gaf hieraan op 28 juni 2001 gehoor.

De Rekenkamer concludeert dat het beheer door de gemeente voldoende is, met uitzondering van RHRR.

VI-2-3 verantwoording

Tabel VI-4 toont voor vijf participaties het oordeel aan de hand van de verantwoordingsnormen.

tabel VI-4 oordeel bestuurlijke participaties op de verantwoording, 5 openbare lichamen

openbaar lichaam	■	verantwoording voldoende voor inzicht doelbereiking	verantwoording voldoende voor inzicht in risico's	oordeel verantwoording
Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR)	■	+/-	+/-	+/-
Intergemeentelijke Brandweersamenwerking Oost (IBO)	■	-	+	+/-
Recreatiegebied Rottemeren	■	-	+	+/-
Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond (RHRR)	■	-	+	+/-
Voorzieningen Gezondheidszorg Rotterdam en omstreken	■	-	-	-
totaal +	■	0	1	0
totaal +/-	■	1	3	4
totaal -	■	4	1	1

Aan de norm dat de *verantwoording voldoende inzicht biedt in de mate waarin de doelen zijn bereikt*, wordt in geen enkel geval voldaan. In het geval van de DCMR acht de Rekenkamer de mate waarin de verantwoording inzicht geeft in de doelbereiking matig. In het jaarverslag is opgenomen welke prestaties de DCMR voor elke deelnemer in het betreffende jaar heeft verricht. Deze rapportages lopen evenwel niet één op één met de taakstellingen in het jaarlijkse werkplan. Een jaarlijks 'werkverslag' dat terugblijkt op het werkplan wordt niet opgesteld. Voorzieningen Gezondheidszorg is een voorbeeld van een openbaar lichaam waarvan de verantwoording van onvoldoende kwaliteit is voor inzicht in de doelbereiking. In het jaarverslag 1999 over de activiteiten van de GGD ten behoeve van deelnemende gemeenten, wordt niet gerapporteerd over de activiteiten die de GGD in het kader van het openbaar lichaam voor de gemeente Rotterdam heeft uitgevoerd. Dit wordt alleen over de overige gemeenten gedaan. Een jaarverslag 2000 van het openbaar lichaam is er niet.

Aan de norm dat de *verantwoording van voldoende kwaliteit is teneinde de beheersing van de financiële risico's te kunnen beoordelen* wordt bij de vijf casus over het algemeen voldaan. Uitzondering is het openbaar lichaam Voorzieningen Gezondheidszorg. Een jaarrekening van het openbaar lichaam bestaat niet, ondanks het feit dat de Wgr dit wel voorschrijft. Blijkens een brief van de GGD aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam (d.d. 20-4-00) 'wordt tot op heden om pragmatische redenen geen separate jaar(af)rekening opgesteld'. De Rekenkamer is door de GGD en wethouder Korthuis te kennen gegeven dat het opstellen van een jaarrekening te veel overheadkosten met zich mee zou brengen. De financiële huishouding van het lichaam is verwerkt in de jaarrekening van de GGD. De Rekenkamer is evenwel van oordeel dat dit het zicht ontnemt op het onderscheid tussen enerzijds de financiële huishouding van de *gemeentelijke* dienst GGD en anderzijds de financiële huishouding van het *regionaal* openbaar lichaam.

Over de afwezigheid van een jaarrekening hebben de wethouder Volksgezondheid en de GGD de Rekenkamer overigens laten weten, dat hiervoor door Gedeputeerde Staten ontheffing is verleend. Ook van de provincie heeft de Rekenkamer vernomen dat een dergelijke ontheffing is verleend. Zowel de GGD als de provincie konden echter geen schriftelijk besluit overleggen waaruit deze ontheffing blijkt. Terzijde merkt de Rekenkamer op dat volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken een dergelijke ontheffing niet verleend had mogen worden.

VI-2-4 toezicht

Tabel VI-5 toont voor vijf participaties het oordeel aan de hand van de toezicht-normen.

tabel VI-5 oordeel bestuurlijke participaties op het toezicht, 5 openbare lichamen

openbaar lichaam	■	wordt oordeel doelbereiking gevormd	wordt oordeel risico's gevormd	wordt in- gegrepen	oordeel toezicht
Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR)	■	–	–	n.v.t.	–
Intergemeentelijke Brandweersamenwerking Oost (IBO)	■	–	–	n.v.t.	–
Recreatiegebied Rottemeren	■	+/-	+/-	n.v.t.	+/-
Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond (RHRR)	■	–	–	n.v.t.	–
Voorzieningen Gezondheidszorg Rotterdam en omstreken	■	–	–	n.v.t.	–
totaal +	■	0	0	0	0
totaal +/-	■	1	1	0	1
totaal –	■	4	4	0	4

Uit de tabel blijkt dat in bijna alle casus het toezicht onvoldoende is. Alleen in het geval van het Recreatiegebied Rottemeren is het toezicht licht beter, te weten matig. De jaarverslagen en –rekeningen alsmede de managementrapportages die elk kwartaal worden opgesteld, worden niet voorgelegd aan de verantwoordelijk wethouder, B&W, de vvsr of de Gemeenteraad. Wel worden deze door DS+V beoordeeld. Daarnaast viel het de Rekenkamer op dat vergaderingen van het dagelijks bestuur intensief door DS+V worden voorbereid. De vertegenwoordiger in het dagelijks bestuur wordt telkens door de dienst geadviseerd over de standpunten die hij of zij zou kunnen innemen.

In tegenstelling tot vennootschappen en stichtingen zijn openbare lichamen aan een uniform regime onderworpen, namelijk de Wgr. Daarnaast stelt de Rekenkamer de norm dat ten minste de begroting en jaarrekening worden beoordeeld. Tabel VI-6 geeft aan door welke directies dan wel organen de jaarstukken van de vijf openbare lichamen en van de laatste twee jaar, zijn beoordeeld.

tabel vi-6 beoordeling jaarstukken openbare lichamen in verschillende directies dan wel organen

		Directie Financiën	vakdirectie	B&W	vakcommissie	Raad
ontwerpbegroting 2001						
	RHRR	•	•			
	IBO					
	Rottemeren		•	•	•	
	DCMR		•			
	Voorzieningen Gezondheidszorg					
ontwerpbegroting 2002						
	RHRR	•	•	•		
	IBO		•			
	Rottemeren		•	•	•	
	DCMR		•			
	Voorzieningen Gezondheidszorg					
jaarrekening en -verslag 1999						
	RHRR					
	IBO					
	Rottemeren		•			
	DCMR		•			
	Voorzieningen Gezondheidszorg					
jaarrekening en -verslag 2000						
	RHRR					
	IBO		•	•	•	
	Rottemeren		•			
	DCMR		•			
	Voorzieningen Gezondheidszorg					

Uit tabel vi-6 blijkt dat:

- de begrotingen vaker worden beoordeeld dan de jaarrekeningen en -verslagen;
- er verschillen tussen openbare lichamen bestaan: niet van elk openbaar lichaam worden de jaarstukken door hetzelfde orgaan beoordeeld en van het ene openbaar lichaam wordt de begroting en/of -rekening wel beoordeeld en van de andere niet;
- er verschillen binnen openbare lichamen bestaan: in het ene jaar wordt de begroting of -rekening wel beoordeeld, en in het andere jaar niet.

Verder blijkt uit de tabel dat jaarrekeningen zelden op politiek-bestuurlijk niveau worden behandeld. Voor een oordeelsvorming over de activiteiten die zijn ondernomen, is dit wel van belang. Dit geldt in het bijzonder wanneer de Raad bij de ontwerpbegroting bezwaren heeft geuit.

Voorts merkt de Rekenkamer op dat de financiële consequenties van de RHRR, het IBO en Voorzieningen Gezondheidszorg worden verwerkt in de jaarrekeningen van de Gemeentelijke Brandweer respectievelijk de GGD. De commandant van de Brandweer heeft opgemerkt: “de financiële consequenties van besluitvorming in de RHRR, dan wel in de samenwerkingsgebieden (waaronder het IBO, RR), worden verwerkt in de stukken van de P&C-cyclus van de Brandweer Rotterdam en deze stukken zijn onderdeel van het vaste toetsingsstramien van het stadhuis. Vervolgens worden deze stukken vastgesteld in een bestuurlijk besluitvormingsproces betreffende de begrotingsbehandeling, dan wel de behandeling van jaarverslagen. In die zin is naar mijn mening wel degelijk een adequate toezicht en beheersing mogelijk.” De Burgemeester heeft in een interview met de Rekenkamer laten weten dat hij een ‘onderscheid tussen de Brandweer en de RHRR niet nodig acht’.

In het geval van de DCMR heeft de gemeente haar sturingsrelatie in de eerste plaats via zogenoemde werkplannen georganiseerd. Deze relatie wordt door Gemeentewerken beschouwd als een verhouding tussen een aannemer en een afnemer.

De Rekenkamer is van oordeel dat in de gegeven voorbeelden het zicht op het onderscheid tussen enerzijds de financiële huishouding van de *gemeentelijke* diensten en anderzijds de financiële huishouding van het *regionaal* openbaar lichaam ontnomen is.

VI-2-5 totaaloordeel

In tabel VI-7 is voor elk van de vijf participaties aangegeven hoe de vormgeving van de bestuurlijke relatie door de Rekenkamer is beoordeeld.

tabel vi-7 oordeel vormgeving bestuurlijke relatie, 5 openbare lichamen

openbaar lichaam	B&W-lid ¹	■	oordeel sturing	oordeel beheer	oordeel verantwoording	oordeel toezicht	totaal oordeel
Dienst Centraal Milieubeheer							
Rijnmond (DCMR)	Kuijper	■	+	+	+/-	-	+
Intergemeentelijke Brandweer- samenwerking Oost (IBO)	Opstelten	■	+	+	+/-	-	+
Recreatiegebied							
Rottemeren	Janssens	■	+/-	+	+/-	+/-	+
Regionale Hulpverleningsdienst							
Rotterdam Rijnmond (RHRR)	Opstelten	■	+	+/-	+/-	-	+/-
Voorzieningen Gezondheidszorg							
Rotterdam en omstreken	Korthuis	■	+	+	-	-	+/-
totaal ++ (goed)		■					0
totaal + (voldoende)		■	4	4	0	0	3
totaal +/- (matig)		■	1	1	4	1	2
totaal - (onvoldoende)		■	0	0	1	4	0
totaal -- (slecht)		■					0

¹ Genoemd staan de B&W-leden die in de raadsperiode 1998-2002 voor de bestuurlijke participatie verantwoordelijk waren.

Uit de tabel blijkt dat de vormgeving van de bestuurlijke relatie in drie van de vijf gevallen voldoende is.

De Rekenkamer concludeert dat via de sturing en het beheer aan de eerste voorwaarden voor doelgericht bestuur wordt voldaan, maar dat de gemeente bij het toezicht in gebreke blijft.

De Rekenkamer concludeert voorts dat een eenduidige en uniforme behandeling van jaarstukken van de openbare lichamen ontbreekt. Daar komt bij dat, als jaarstukken van openbare lichamen al op politiek-bestuurlijk niveau worden geagendeerd, het in de meeste gevallen de begroting betreft. Dit betekent dat op het niveau van B&W en/of vakcommissie vooral wordt gekeken naar beleidsvoornemens en veel minder naar hetgeen is gerealiseerd. Oordeelsvorming achteraf vindt niet plaats en een eventueel noodzakelijk ingrijpen blijft achterwege. De Rekenkamer verklaart dit uit het feit dat vier van de vijf openbare lichamen door wet- en regelgeving voorgeschreven taken uitvoeren, waarbij tevens normen zijn aangelegd. Ook is voorgeschreven dat deelnemende gemeenten door het openbaar lichaam over zijn activiteiten moeten worden geïnformeerd. Op het

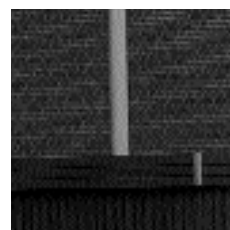
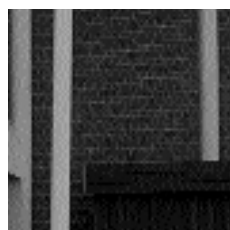
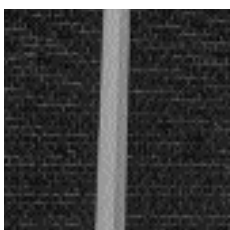
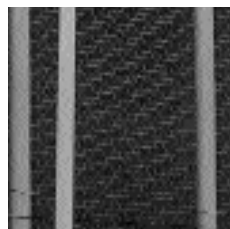
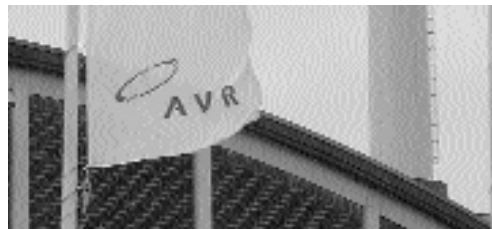
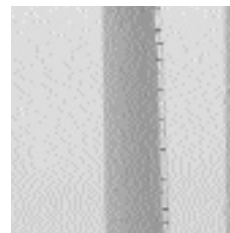
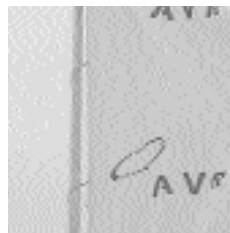
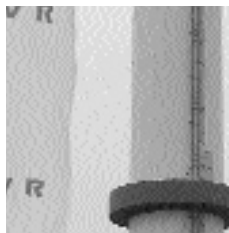
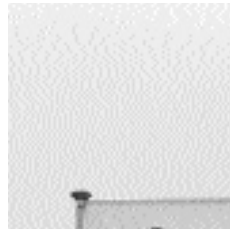
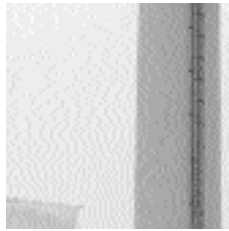
moment, evenwel, dat wet- en regelgeving het openbaar lichaam en de deelnemende gemeenten vrijheid laat in de opzet en inhoud van de verantwoording en de wijze waarop stukken van een openbaar lichaam binnen de gemeente worden behandeld, wordt deze niet benut. De Rekenkamer stelt vast dat de vormgeving van de bestuurlijke relatie met openbare lichamen zich beperkt tot wettelijke voorschriften en dat de gemeente het functioneren van het openbaar lichaam als orgaan niet als afzonderlijk object voor besturing onderkent.

Hieruit concludeert de Rekenkamer ten slotte dat het gemeentebestuur er onvoldoende blijk van geeft te beseffen dat de gemeente en een openbaar lichaam waarin zij deelneemt, twee afzonderlijke organisaties zijn. De jaarstukken van de aan de diensten gelieerde openbare lichamen of op de uitvoering gerichte werkplannen worden wel beoordeeld, maar de jaarstukken van het openbaar lichaam zelf niet. Het zicht op wat individuele wethouders en raadsleden in de besturen van het openbaar lichaam inbrengen en op de (risico's in de) financiële huishouding van het openbaar lichaam, ontbreekt derhalve.²¹ Een eventueel tijdig ingrijpen door B&W of de Raad wordt daardoor bemoeilijkt.

21 De Rekenkamer merkt op dat de Wgr van 1985 juist de versterking van de band tussen de gemeente en het openbaar lichaam beoogde, onder meer door regels voor te schrijven over de wijze waarop de raden van de deelnemende gemeenten door de vertegenwoordigers in het algemeen en dagelijks bestuur worden geïnformeerd over het openbaar lichaam.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BESTUREN IN VEELVOUD



Een gebouw van de Afvalverwerking Rijnmond/AVR (een naamloze vennootschap).

VII conclusies

overzicht en inzicht

De gemeente Rotterdam participeert bestuurlijk in 92 andere organisaties. Het gaat hierbij om 32 vennootschappen, 43 stichtingen en 17 openbare lichamen die in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn ingesteld. Deze organisaties zijn zeer verschillend, evenals de gemeentelijke participatie. Zij variëren naar hun activiteiten, naar de grootte van de financiële deelname of subsidie van de gemeente of naar de formele bestuurlijke invloed van de gemeente.

Binnen de Raad is op gezette tijden aandacht gevraagd voor de noodzaak van een overzicht van alle bestuurlijke participaties van de gemeente Rotterdam en voor het benodigde inzicht in hoe de gemeente met zulke participaties omgaat dan wel dient om te gaan. Tot op heden is dat evenwel zonder resultaat gebleven. De Rekenkamer betreurt dat. Een helder overzicht van de vele tientallen organisaties waar de gemeente over bestuurlijke bevoegdheden beschikt en verantwoordelijkheid draagt is toch wel een allereerste vereiste om te kunnen besturen. Inzicht in de bestuurlijke participaties acht de Rekenkamer noodzakelijk, teneinde de doelen van de participaties te bereiken en eraan verbonden risico's te minimaliseren.

vergelijking

Tabel VII-1 toont per organisatievorm de mate waarin de bestuurlijke participatie qua sturing, beheersing, verantwoording en toezicht voldoende is en de mate waarin de bestuurlijke relatie als geheel goed is vormgegeven.

tabel VII-1

mate waarin sturing, beheer, verantwoording en toezicht voldoende, en bestuurlijke relatie goed zijn vormgegeven ²²

		vennootschappen	stichtingen	openbare lichamen
sturing	■	60% (48%)	65% (27%)	90% (55%)
beheer	■	65% (66%)	65% (56%)	90% (73%)
verantwoording	■	60% (82%)	44% (88%)	40% (45%)
toezicht	■	50%	33%	10%
bestuurlijke relatie	■	60% (65%)	50% (55%)	65% (59%)

Noot: tussen haakjes staan de percentages die betrekking hebben op de enquêtes.

²² Voor de berekening van de percentages in de eerste vier rijen is voor elke – nul punten gegeven, voor een +/- één punt en voor een + twee punten. Het eerste percentage van 55 betekent dat in 55% van de gevallen de sturing voldoende is (55% van het maximaal aantal te verkrijgen punten). Voor de laatste rij zijn punten gegeven van nul (–) tot twee (++)

Voorzover de bestuurlijke participaties onderwerp van gevalstudies waren, vallen er verschillen per organisatievorm te constateren. In het geval van de vennootschappen zijn de oordelen over de sturing, het beheer, de verantwoording en het toezicht redelijk gelijk. Het beheer functioneert naar verhouding het beste en het toezicht naar verhouding het slechtste. In het geval van de stichtingen schieten met name de verantwoording en het toezicht tekort. Voor de openbare lichamen geldt dit ook, maar in dit geval is de kwaliteit van het toezicht bijzonder klein.

Voor de bestuurlijke participaties die door de Rekenkamer alleen geëncquêteerd zijn, luiden de conclusies anders. Bij de vennootschappen en de stichtingen wordt op de verantwoording naar verhouding goed gescoord. De gevalstudies wijzen echter uit dat zulke verantwoordingen lang niet altijd inzicht geven in de doelbereiking van de participatie. De Rekenkamer concludeert dat de desbetreffende diensten en directies óf sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven op de vraag van de Rekenkamer of de verantwoording van de rechtspersoon afdoende informatie biedt, óf dat de diensten en directies bij de beoordeling van de verantwoordingen de lat te laag leggen.

Bij participaties in stichtingen en openbare lichamen die alleen door middel van een enquête zijn onderzocht, beoordeelt de Rekenkamer de sturing aanzienlijk slechter dan in de gevalstudies. In de gevalstudies is de Rekenkamer echter veelvuldig toetsingscriteria op het spoor gekomen, terwijl de desbetreffende dienst deze niet of pas in een laat stadium aan de Rekenkamer te kennen had gegeven. De Rekenkamer concludeert dat de sturing beter is dan de diensten en directies zelf denken.

sturing

De sturing is in het geval van de vennootschappen en stichtingen niet altijd voldoende. Meetbare toetsingscriteria aan de hand waarvan bepaald kan worden of de doelen van de participatie zijn gerealiseerd, ontbreken nog wel eens. Dit geldt in het bijzonder voor culturele stichtingen.

De sturing van de openbare lichamen is aanzienlijk beter. Het betreft hier evenwel veelvuldig criteria die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Echter, de verantwoording en het toezicht zijn matig of zelfs onvoldoende vormgegeven. Het gevolg hiervan is dat een sturingskader ontbreekt, aan de hand waarvan B&W en de Raad kunnen controleren of de bestuurlijke participatie ook daadwerkelijk datgene oplevert wat werd beoogd.

beheer

Wat betreft het beheer stelt de Rekenkamer vast dat niet in alle gevallen een procedure bestaat aan de hand waarvan de doelbereiking en de beheersing van financiële risico's kunnen worden beoordeeld. In het geval van openbare

lichamen is deze er wel bijna altijd. Dit vloeit eveneens voort uit het feit dat de Wgr toezending van de begrotingen aan de deelnemende gemeenten voorschrijft en in de gemeenschappelijke regelingen bepalingen zijn opgenomen over de wijze waarop de gemeente wordt geïnformeerd.

De Rekenkamer heeft verder geconstateerd dat in veel vennootschappen een wethouder, raadslid of diensthoofd tevens commissaris is. Deze is gehouden het belang van de onderneming te behartigen. Dit kan conflicteren met de gemeentelijke belangen die zij als functionaris bij de gemeente dienen te behartigen. Verreweg de meesten van de desbetreffende personen hebben de Rekenkamer ervan blijk gegeven bewust te zijn van het feit dat commissarissen gehouden zijn de belangen van de ondernemingen te behartigen. Tegelijkertijd voorzagen zij geen problemen met een eventuele functievermenging en zagen zij geen noodzaak beide rollen los te koppelen. De Rekenkamer meent echter dat de bedrijfsbelangen en de publieke belangen hierdoor onvoldoende gescheiden zijn. Dit draagt het gevaar in zich – zoals enkele gevallen aantonen – dat binnen de gemeentelijke organisatie de vaststelling van het gemeentelijk belang belast wordt met inzichten vanuit het bedrijfsbelang. De gemeente heeft in die gevallen te weinig afstand tot de organisatie waarin zij participeert, terwijl dit voor een effectieve sturing wel noodzakelijk is. Belangen vermengen zich.

verantwoording

De verantwoording door de organisaties waarin de gemeente participeert is in ongeveer de helft van de gevallen van matige of onvoldoende kwaliteit. De verantwoordingen geven meestal wel voldoende informatie waarmee de gemeente de financiële risico's kan beoordelen, maar informatie over doelbereiking – laat staan een rapportage over de toetsingscriteria – ontbreekt veelvuldig. De consequentie hiervan is dat de verantwoordelijke dienst, wethouder, B&W, de raadscommissie of de Raad noodzakelijke informatie moeten ontberen. In veel gevallen kunnen zij aan de hand van de jaarverslagen niet of in onvoldoende mate vaststellen of het doel dat de gemeente zich stelt ook gerealiseerd is.

De Rekenkamer onderkent dat de gemeente niet altijd zo'n grote invloed op een organisatie heeft dat deze de noodzakelijke informatie over de doelbereiking in haar jaarverslag zal opnemen. De Rekenkamer wijst er evenwel op dat de gebrekkige kwaliteit van de verantwoording niet alleen voorkomt bij organisaties waarin de gemeente een kleine mate van bestuurlijke zeggenschap heeft. Integendeel, dit is óók het geval bij vennootschappen waarin de gemeente een belang van 100% heeft, óók bij stichtingen waarin de gemeente het statutaire goedkeuringsrecht heeft van de jaarplannen en –rekeningen, en óók bij het openbaar lichaam Voorzieningen Gezondheidszorg waarvan het Rotterdamse B&W het dagelijks

bestuur vormt. De gebrekkige kwaliteit van de verantwoording is dan ook niet het gevolg van het gebrek aan invloed op de organisatie. Wel is het een gevolg van onvoldoende aandacht voor het maken van afspraken over de inhoud van de verantwoording.

toezicht

Het toezicht op de rechtspersonen waarin de gemeente Rotterdam bestuurlijk participeert laat nog meer te wensen over. Positieve uitzonderingen zijn onder meer de vennootschappen die nuts(gerelateerde) activiteiten uitoefenen en stichtingen die een wettelijke taak uitoefenen of waaraan de gemeente een grote beleidsbepalende bevoegdheid heeft overgedragen. Voor verreweg de meeste andere participaties geldt dat er óf geheel geen beoordeling plaatsvindt van de begroting en jaarrekening, óf alleen een beoordeling van de financiële risico's of doelbereiking, óf er vindt wel een beoordeling plaats maar blijft een daaropvolgend ingrijpen uit. De consequentie hiervan is dat de kennis van eventuele voor de gemeente nadelige ontwikkelingen en het eventueel tijdig bijsturen van een organisatie achterwege blijft. Beleidsmatige en financiële risico's van de participatie kunnen dan onnodig voortduren of in het uiterste geval tot problemen leiden.

Jaarstukken van organisaties waarin de gemeente bestuurlijk participeert worden binnen de gemeente niet altijd door dezelfde organen beoordeeld. De vennootschappen waarin de gemeente een relatief grote deelneming heeft, worden over het algemeen door B&W behandeld. Dit geldt ook voor jaarstukken van stichtingen waarin de gemeente naar verhouding veel bestuurlijke zeggenschapsrechten heeft. Echter, soms worden zij wel en soms niet op commissieniveau behandeld. De jaarstukken van openbare lichamen worden voor elk openbaar lichaam afzonderlijk en elk boekjaar, in steeds andere bestuursorganen behandeld. De zwaarte van de deelname aan een openbaar lichaam – gemeten naar financiële bijdrage of vertegenwoordiging in het bestuur – is niet bepalend voor de keuze van het orgaan dat jaarstukken beoordeelt.

Verder wijst de Rekenkamer erop dat indien jaarstukken van andere organisaties worden behandeld, dit vaak de begrotingen zijn en niet de jaarrekeningen. Dit geldt in het bijzonder voor de openbare lichamen. De behandeling binnen de gemeente is daarmee in de eerste plaats gericht op voornemens. Het beoordelen of deze voornemens ook daadwerkelijk naar tevredenheid zijn gerealiseerd is ondergeschikt, terwijl effectief toezicht juist daarop gericht dient te zijn. Overigens kan niet ontkend worden dat een soortgelijke preoccupatie met begrotingen en jaarplannen zich ook voordoet bij de sturing door de gemeente van de gemeentelijke diensten in de reguliere p&c-cyclus. Een zelfde patroon heeft de Rekenkamer eerder vastgesteld bij haar onderzoek naar subsidieverlening.

Ten slotte concludeert de Rekenkamer dat (de noodzaak van) het onderscheid tussen de gemeente en de organisatie waarin zij bestuurlijk participeert niet altijd wordt onderkend. Zoals er soms sprake is van functievermenging, is er soms ook sprake van organisatievermenging. Bij negen stichtingen en drie vennootschappen is als doel van de participatie het doel van de rechtspersoon opgegeven.

De openbare lichamen worden nogal eens als een gemeentelijke tak van dienst beschouwd.

Het niet voldoende afstand bewaren tot de andere organisatie leidt tot onvoldoende inzicht in en toezicht op de voor de gemeente belangrijke prestaties van een organisatie en op de (risico's van) de financiële huishouding. Dit geldt in het bijzonder voor openbare lichamen. De financiële consequenties van de deelnamen worden vaak (onzichtbaar) verwerkt in de dienstbegrotingen.

Een beoordeling van de financiële staat van het openbaar lichaam vindt als gevolg daarvan niet plaats en de behandeling van de jaarstukken in B&W en de Raad wordt daardoor bemoeilijkt.

vormgeving bestuurlijke relatie

Met slechts iets meer dan de helft van de organisaties waarin de gemeente participeert, heeft zij de bestuurlijke relatie voldoende vormgegeven. Van de zeggenschapsrechten die aan deelnemingen in vennootschappen zijn verbonden, wordt meer gebruikgemaakt indien de gemeente een relatief grote deelneming heeft. Ingeval van relatief kleine deelnemingen, is de bestuurlijke vormgeving vaker onvoldoende vormgegeven.

Voorzover het de stichtingen betreft wordt door de gemeente slechts zelden gebruikgemaakt van de rechten die aan de zeggenschap zijn verbonden. Vaak wordt via een subsidierelatie toezicht gehouden.

Voor de stichtingen en openbare lichamen geldt dat de vormgeving van de bestuurlijke relatie niet slechter of beter is naarmate de gemeente meer of minder zeggenschapsrechten heeft. Het hebben van zware of veel bestuurlijke bevoegdheden betekent nog niet dat de bestuurlijke relatie goed is vormgegeven. Omgekeerd geldt dat wanneer de gemeente naar verhouding lichte bevoegdheden heeft, de bestuurlijke relatie goed vormgegeven kan zijn.

tot slot

Binnen de gemeente ontbreekt systematische aandacht voor haar bestuurlijke participaties. De wijze waarop de Rekenkamer deze participaties heeft benaderd is relatief nieuw. De normen voor doeltreffend bestuur zijn dat echter niet.

De Rekenkamer spreekt de hoop uit dat in de nabije toekomst de gemeente een grotere aandacht zal hebben voor haar bestuurlijke participaties. De eerste aanzetten voor een discussie over de relatie met culturele stichtingen, de ophanden

zijnde Kadernota Bestuurlijke Participaties en de uit te voeren herijking van de kritische succesfactoren van de motie Becqué zijn hiervan goede voorbeelden. Met de navolgende aanbevelingen tracht de Rekenkamer hieraan bij te dragen.

VIII aanbevelingen

Op basis van haar onderzoeksbevindingen en conclusies komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen.

overzicht en inzicht

- 1 De Rekenkamer beveelt B&W aan om in de ophanden zijnde vierjaarlijkse Kadernota Bestuurlijke Participaties voor elke participatie afzonderlijk niet alleen het doel op te nemen (zoals nu is voorzien), maar tevens bijbehorende meetbare toetsingscriteria, de financiële risico's en de afspraken die met de organisatie over haar verantwoording aan de gemeente zijn gemaakt. De Kadernota dient alle soorten organisaties te omvatten waarin de gemeente een bestuurlijke participatie heeft.
- 2 In de Kadernota dient B&W procedures op te nemen over de wijze waarop jaarstukken van de organisatie waarin de gemeente participeert binnen de gemeente worden behandeld. De zwaarte van de procedure kan variëren al naar gelang het belang dat de gemeente aan de bestuurlijke participatie hecht. In deze procedures dient ten minste te worden opgenomen:
 - de beleidsverantwoordelijke dienst en/of bestuursdienstdirectie;
 - op welke wijze gerapporteerd wordt (alleen in jaarverslag van een dienst; alleen jaarverslagen van de organisatie of ook jaarplannen);
 - op de agenda van welke organen (wethouder, B&W, raadscommissies, de Raad) de stukken geplaatst dienen te worden;
 - de verplichting om in voorstellen aan de desbetreffende organen de toetsingscriteria en mogelijke financiële risico's systematisch na te lopen;
 - termijnen waarbinnen rapportages behandeld dienen te zijn.De Rekenkamer beschouwt hierbij de behandeling van de jaarverslagen in het jaarverslag van de dienst die participeert in de organisatie, als het absolute minimum.
- 3 De Rekenkamer beveelt B&W aan om bij het aangaan van nieuwe participaties de elementen uit de Kadernota (zie aanbeveling 1) vorm te geven.
- 4 De Rekenkamer beveelt B&W aan om in de paragraaf Bestuurlijke Participaties bij de concernjaarrekening eventuele nieuwe en opgeheven participaties te vermelden, evenals wijzigingen ten opzichte van de vierjaarlijkse Kadernota.

- 5 B&W dient in de richtlijnen voor de opstelling van de jaarrekening op te nemen dat de diensten in hun jaarverslagen rapporteren over hun bestuurlijke participaties in andere organisaties. Er kan gerapporteerd worden over:
 - de mate waarin de doelen van de participatie zijn bereikt;
 - de mate waarin eventuele financiële risico's worden beheerst;
 - de afspraken die met de organisatie over de verantwoording aan de gemeente zijn gemaakt;
 - welke stappen de dienst richting de organisatie neemt wanneer de doelen van de participaties onvoldoende zijn bereikt en/of de financiële risico's onvoldoende worden beheerst.
- 6 Aan het eind van elke raadsperiode dient B&W ten behoeve van de Raad een Kaderverslag Bestuurlijke Participaties op te stellen. In dit Kaderverslag dient minimaal te worden opgenomen:
 - de mate waarin de doelen van de participatie zijn gerealiseerd;
 - de mate waarin eventuele risico's zijn beheerst;
 - de mate waarin afspraken met de organisatie over de verantwoording zijn nageleefd;
 - de mate waarin de in de Kadernota vastgelegde procedures over de behandeling van jaarstukken van de organisatie door de gemeente zijn gevolgd;
 - voorzover de doelen van de participaties onvoldoende zijn bereikt en/of de financiële risico's onvoldoende worden beheerst, welke acties de gemeente richting de organisatie heeft ondernemen.

vennootschappen

- 7 Bij vennootschappen waarin de gemeente een deelneming heeft, dienen B&W en de Raad af te zien van de benoeming van een wethouder of raadslid als commissaris en deze functie te laten vervullen door een niet-gemeentelijke functionaris.
- 8 Daar waar hoofden van dienst commissaris zijn bij een onderneming waarin de gemeente een deelneming heeft en waarbij de onderneming uit haar opstartfase is, beveelt de Rekenkamer aan deze functie te laten vervullen door een niet-gemeentelijke functionaris of anders een gemeentelijk functionaris bij een andere dienst dan de dienst die de deelneming in beheer heeft.
- 9 De vertegenwoordigers in de AvA's dienen altijd schriftelijk terug te koppelen aan hetzij B&W hetzij het hoofd van dienst die de deelneming in beheer heeft.

stichtingen

- 10 De Rekenkamer beveelt B&W en de Raad aan om de noodzaak van bestaande bestuurlijke participaties in stichtingen te herijken. Daar waar de gemeente

naast een bestuurlijke relatie ook een subsidierelatie heeft, dienen B&W en de Raad expliciet een keuze te maken tussen het behoud van beide relaties of het behoud van enkel de subsidierelatie.

- 11 In het verlengde hiervan beveelt de Rekenkamer de wethouder Kunstzaken aan de discussie over de bestuurlijke relatie van de gemeente met culturele stichtingen af te ronden.
- 12 Daar waar een hoofd van dienst of een ambtenaar van een dienst bestuurslid van een stichting is, en er tussen de dienst en de stichting wederzijds diensten worden verleend, dient het bestuurslidmaatschap opgegeven te worden.
De bestuursfunctie dient eventueel vervuld te worden door een functionaris van een dienst die geen dienstverlenings- of subsidierelatie met de stichting heeft.

openbare lichamen

- 13 De Rekenkamer beveelt aan dat ten minste de jaarrekeningen van openbare lichamen waarin de gemeente Rotterdam deelneemt in ieder geval op de agenda van de desbetreffende vakcommissie worden geplaatst.

IX reactie en nawoord

IX-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de reactie van het College van B&W op het conceptrapport weergegeven. De reactie bestaat uit een brief en vier bijlagen. De brief bevat een algemene reactie van B&W. Deze reactie is hieronder cursief weergegeven.

De reactie is door de Rekenkamer opgeknipt. Na iedere passage volgt een nawoord van de Rekenkamer. De bijlagen betreffen:

- een reactie op de aanbevelingen in deel 1 van het rapport;
- een reactie op de aanbevelingen in deel 2 van het rapport;
- een reactie op enkele gevalsbeschrijvingen in deel 2;
- enkele vermeende onjuistheden.

De reactie op de aanbevelingen in deel 1 van het rapport zijn in dit hoofdstuk cursief weergegeven en voorzien van een nawoord. De reactie op de aanbevelingen in deel 2 van het rapport en op enkele gevalsbeschrijvingen, is tezamen met een nawoord van de Rekenkamer in deel 2 van het rapport opgenomen.

De onjuistheden zijn merendeels in het rapport aangepast. Op een aantal vermeende onjuistheden heeft de Rekenkamer in deel 2 van het rapport gereageerd.

IX-2 algemene reactie B&W en nawoord Rekenkamer

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapport 'Bestuurlijke participaties'. Wij hechten er aan om onze waardering uit te spreken voor het door u gehouden onderzoek.

Het belang van het vraagstuk dat u heeft onderzocht erkennen wij volledig. U heeft terecht geconstateerd dat er al vele ontwikkelingen in gang zijn gezet en gerealiseerd in verband met verbetering P&C-instrumentarium voor diensten en gesubsidieerde instellingen.

Momenteel wordt nu ook instrumentarium ontwikkelt voor bestuurlijke participaties.

De resultaten van uw onderzoek leveren hiervoor een goede basis. Wij zijn voornemens vóór de zomer een Kadernota Bestuurlijke Participaties aan de raad voor te leggen. In deze nota zal het gemeentelijk beleid met betrekking tot bestuurlijke participaties nader worden vormgegeven, op een wijze dat dit in overeenstemming is met onder meer de bevoegdheden van de raad en het college in het duale stelsel.

De Rekenkamer stelt de belangstelling en de waardering van B&W op prijs. Met genoegen neemt zij er kennis van dat haar onderzoeksresultaten B&W van nut zijn.

In deze reactie willen wij voorts stilstaan bij de door u gekozen onderzoeksopzet en de daarbij gehanteerde toetsingsnormen alsmede op het gestelde t.a.v. vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen.

In bijlage 1 geven wij een reactie op de aanbevelingen uit deel 1 van het conceptrapport, bijlage 2 omvat een reactie op de aanbevelingen per portefeuille, in bijlage 3 zijn enige feitelijke onjuistheden vermeld en in bijlage 4 wordt op drie gevalsbeschrijvingen nader ingegaan.

In de eerste plaats merken wij op dat de door u gehanteerde term “bestuurlijke participaties”, een term die overigens ook binnen onze organisaties wordt gebruikt, wellicht verwarring kan wekken. In uw onderzoek gaat u immers juist in op situaties waarin de gemeente geen bestuurlijke maar privaatrechtelijke middelen gebruikt om haar doeleinden te bereiken. Daar waar gesteld wordt dat de gemeente ergens bestuurlijk in participeert wordt dus eigenlijk bedoeld “met behulp van privaatrechtelijke middelen/ privaatrechtelijk participeert”. Dit gezegd hebbend zullen wij verder de door u gehanteerde terminologie volgen.

De Rekenkamer heeft bewust gekozen voor de term bestuurlijke participaties. Zij geeft daarmee aan dat de gemeente bepaalde bestuurlijke bevoegdheden in een andere organisatie heeft. Daarmee hanteert zij een functionele invalshoek waarbij de activiteit ‘besturen’ centraal staat. De vraag of een gemeente al dan niet gebruikmaakt van privaatrechtelijke middelen is een instrumentele, juridische invalshoek. Had de Rekenkamer louter deze gehanteerd, dan had de Rekenkamer overigens gesproken van privaatrechtelijke én, wat betreft de openbare lichamen, publiekrechtelijke participaties.

Ten tweede constateren we dat u in uw onderzoek een grote verscheidenheid aan soorten participaties onder één noemer brengt, om deze vervolgens vanuit een zelfde referentie- en toetsingskader te beoordelen. Dit is naar ons oordeel een versimpeling van de werkelijkheid die geen recht doet aan de diversiteit aan soorten participaties en de achtergronden van waaruit daarin door de gemeente, in verschillende rollen, wordt geparticipeerd. Het is de casuïstiek die bepaalt dat en op welke wijze de gemeente participeert in een rechtspersoon. Een 100% overheids nv, die diensten verleent met een sterk publiek karakter en optreedt als monopolist, is immers een geheel ander soort “bestuurlijke participatie” dan een stichting waarin om representatieve redenen wordt deelgenomen en waarin niet of nauwelijks overheidsgeld omgaat. Afhankelijk van de situatie moet en kan de sturing en beheersing die op een deelneming wordt toegepast variëren naar vorm en intensiteit. De manier waarop

de gemeente vorm geeft aan verschillende participaties moet dan ook beoordeeld worden tegen de achtergronden van het soort belang, de intensiteit van het belang en de speelruimte die de gemeente in specifieke situaties, ook juridisch, heeft om zaken naar haar hand te zetten. Dit vraagt om een genuanceerder toetsingskader dan u nu heeft gehanteerd.

De Rekenkamer versimpelt de werkelijkheid niet, maar beschrijft deze: er zijn 92 participaties. Om zicht te krijgen op de vele participaties heeft zij ze al naar gelang hun verschillen en overeenkomsten nader geordend. Het hanteren voor al deze participaties van één normenkader is evenmin een versimpeling, omdat de Rekenkamer meent dat het normen betreft die voor iedere participatie gelden. Het betreft de meest minimale sturings- en procesnormen, zoals dat de gemeente:

- een doel heeft met de participatie;
- criteria heeft om te bepalen wanneer dit doel is gerealiseerd;
- weet welke financiële risico's er zijn;
- een jaarlijkse verantwoording krijgt van de organisatie;
- deze verantwoording volgens een bepaalde procedure beoordeelt.

De Rekenkamer heeft met deze normen de lat dus laag gelegd.

B&W heeft gelijk met de stelling dat een nv waarin de gemeente 100%-deelnemer is, een geheel andersoortige organisatie is als een stichting waarin de gemeente om louter representatieve redenen participeert. Dit heeft echter geen gevolgen voor de normen als zodanig, maar wel voor bijvoorbeeld de wijze waarop de norm (licht of zwaar) wordt toegepast. De Rekenkamer stelt bijvoorbeeld dat een jaarverslag dient te worden beoordeeld, maar laat open of dit juist door een dienst moet gebeuren of in het ultieme geval door de Raad. De Rekenkamer heeft zelfs expliciet aanbevolen (nummer 2) om hierover in de Kadernota procedures op te nemen, die al naar gelang het belang van de participatie in zwaarte kunnen variëren.

Dan de door u gehanteerde toetsingsnormen. In de meeste daarvan kunnen wij ons vinden. Uiteraard is van belang dat bij elke deelneming duidelijk is welk publiek belang ermee wordt gediend en wordt bewaakt dat de doelen worden gerealiseerd. Welke toetsingscriteria daarbij worden gehanteerd, is afleidbaar uit de doelen en niet eenduidig voor alle participaties te bepalen. In veel gevallen zijn deze doelstellingen, en daarmee de toetsingscriteria meetbaar te maken, maar soms ook niet. Wel onderschrijven wij dat het formuleren van toetsingscriteria, en het zo veel als mogelijk meetbaar maken daarvan, een voorwaarde is voor een goede monitoring van onze participaties. Ook om die reden wordt op dit moment bij alle deelnemingen geïnventariseerd of de criteria die in de motie Becqué worden genoemd breder toepasbaar zijn bij de beoordeling van de jaarverslagen en in hoeverre deze op een zinvolle manier meetbaar te maken zijn. Voor de participatie in Stichtingen is een dergelijke exercitie eveneens te maken. Goede afspraken met partijen over informatievoorziening en

een goede procedure voor (bestuurlijke) behandeling daarvan is daar een logisch sluitstuk van. De noodzaak van beheersing van financiële risico's is natuurlijk evident. In hoeverre de gemeente bij machte is om, indien daar aanleiding voor is, "in te grijpen", zoals u stelt, is overigens sterk afhankelijk van de invloed die de gemeente in de betreffende deelneming heeft. Dit neemt niet weg dat het belang van een deugdelijk, maar wel met enige maatvoering gehanteerd, instrumentarium voor sturing en beheersing van de "Bestuurlijke participaties", door ons wordt onderkend. In de Kadernota Bestuurlijke participaties, waarin wij aan de nieuwe Raad voorstellen zullen doen voor de omgang met onze participaties en waarvan de behandeling in de Raad in mei/juni wordt voorzien, zullen wij hier dan ook nadere voorstellen voor doen.

De Rekenkamer constateert een tegenstrijdigheid in de reactie van B&W. Enerzijds gaf zij aan dat de Rekenkamer de 'werkelijkheid versimpelt' door het gebruik van een zelfde toetsingskader, anderzijds deelt zij de meeste normen van de Rekenkamer die voor elke deelneming en stichting zouden moeten gelden. De Rekenkamer constateert verder dat er een misverstand bestaat over de term 'ingrijpen'. De Rekenkamer heeft een gangbare definitie van toezicht gevolgd die door de Algemene Rekenkamer is ontwikkeld¹ en navolging heeft gekregen. Toezicht houdt in dat er sprake is van oordeelsvorming en van een eventueel daarop ingrijpen in de relatie met de organisatie waarop toezicht wordt uitgeoefend. Dit ingrijpen kan verschillende vormen hebben. Het is denkbaar dat ingrijpen in de relatie met een onderneming waarin de gemeente een 100%-deelneming effectiever zal zijn, dan in een onderneming waarin de gemeente een belang heeft van 2%. Het gaat er evenwel om dat de gemeente een negatief oordeel over een jaarrekening laat volgen door een bijbehorende handeling. Het nalaten van enige vervolgactie acht de Rekenkamer onder welke omstandigheid dan ook onjuist.

Meer nuancering vraagt het criterium "functiescheiding". Ook wij onderkennen het belang daarvan. Het is om die reden dat wij bij de grotere deelnemingen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, de rol van aandeelhouder en van Commissaris in een deelneming gescheiden invullen. In uw onderzoek stelt u echter dat er ook sprake is van onvoldoende functiescheiding indien dezelfde persoon in verschillende functies zowel het bedrijfs- als het gemeentelijk publiek belang dient. Dit nu zijn wij niet op voorhand met u eens. Afhankelijk van het type participatie is daarbij het criterium "de meest optimale behartiging van het publiek belang" voor ons namelijk ook aan de orde. Vanuit dit criterium is door ons in veel participaties gekozen voor de inzet van functionarissen die goed zijn ingevoerd in het beleid en de sector waar de organisatie zich beweegt. Soms is dit een portefeuillehouder, soms een ambtenaar maar soms ook een oud bestuurder of een extern deskundige. In een 100% overheids-nv, die diensten verleent met een sterk publiek karakter en optreedt als

¹ Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2. TK, 2000-2001, 27 656.

monopolist, heeft de behartiging van het publiek belang veel gewicht. Wij wijzen in dat verband ook op de historie van een aantal grote gemeentelijke deelnemingen. Deze bedrijven (WBE, ENECO, AVR. e.d.) zijn voormalige takken van dienst, zij verzorgen een voor de Rotterdamse samenleving vitaal product en zijn qua geografisch verzorgingsgebied sterk gerelateerd aan onze gemeente. Bij deze bedrijven hebben ook Rotterdamse bestuurders zitting in de RvC. Zij geven daarmee uitdrukking aan het publieke belang dat wij hechten aan die bedrijven, zonder daarbij overigens de wettelijke taken en verantwoordelijkheden als commissaris uit het oog te verliezen.

B&W stelt dat bij de grotere deelnemingen de rol van aandeelhouder en van commissaris zijn gescheiden. De Rekenkamer wijst erop dat dit niet altijd zo is. Bij PMR beheer BV/PMR CV (50% belang) en RCPM BV (100% belang) vervult de directeur GHR zowel de functie van commissaris als de rol van aandeelhouder. Hetzelfde geldt voor de Wijkontwikkelingsmaatschappij Vastgoed BV (20% prioriteitsaandelen; 50% overige aandelen) waar een functionaris van OBR beide rollen vervult, en nv Stadsherstel Rotterdam (12% belang) waar de directeur OBR commissaris én vertegenwoordiger in de AvA is.

B&W is van oordeel dat afhankelijk van het type participatie er voor de ‘meest optimale behartiging van het publieke belang’ voor gekozen kan worden een functionaris van de gemeente of van buiten commissaris te laten zijn. De Rekenkamer is nu juist van mening dat de belangen gescheiden moeten worden. Het Rotterdamse bestuur, in het bijzonder de wethouder, vertegenwoordigen bij uitstek het gemeentelijk belang. B&W meent voorts dat in een 100% overheids-nv het als Rotterdams bestuurder zitting nemen in een Raad van Commissarissen uitdrukking geeft aan het publieke belang dat B&W hecht aan het bedrijf. Dit sluit naar het oordeel van de Rekenkamer echter niet uit dat een discussie tussen gemeentelijke en bedrijfsbelangen in een en hetzelfde gemeentelijk orgaan plaatsvindt, terwijl dit in een overleg tussen het gemeentelijk orgaan en het bedrijf moet plaatsvinden. In dit verband wijst de Rekenkamer op de opmerking van B&W dat het bij stichtingen juist de regel is om ‘ambtenaren werkzaam bij een subsidiërende afdeling geen bestuursfunctie in door deze afdeling gesubsidieerde instelling te laten bekleden’ (zie verderop in de reactie van B&W; RR). In dit opzicht volgt B&W ten aanzien van de stichtingen derhalve een andere lijn dan ten aanzien van vennootschappen.

De Rekenkamer meent dat er andere, betere manieren zijn om het gemeentelijk belang te waarborgen. Zij heeft aanbevolen om anderen dan Rotterdamse bestuurders te benoemen. Voorts vormt het aandeelhouderschap een belangrijk instrument dat echter, zoals geciteerd door de Rekenkamer, volgens de wethouder Financiën te lijden heeft onder de representatie van het bedrijfsbelang in B&W door de wethouder/commissaris. Ook zou de gemeente kunnen bewerkstelligen dat het publieke belang als doel van de onderneming in de statuten wordt opgenomen, zodat bedrijfsbelang en het publiek belang ten dele samenvallen.

De laatste jaren is, ook onder invloed van liberaliseringtendensen, de omgeving waarin een aantal van onze deelnemingen opereert, aan verandering onderhevig. Voormalige takken van dienst worden, ook onder invloed van Europese regelgeving, steeds sterker onderdeel van een internationale markt. Daar komt bij dat de opvattingen over hoe de relatie tussen markt en overheid eruit zou moeten zien, onder invloed van een aantal rijksnota's (die overigens nog geen van alle het besluitvormingstraject volledig hebben doorlopen), maar vooral ook door het zichtbaar worden van minder gelukkige effecten van vormen van privatisering, inmiddels onderwerp van een intensief publiek debat is geworden. Een debat dat niet ontbloomt is van nog immer voortschrijdend inzicht en een vraagstuk dat vanuit verschillende politieke partijen verschillend wordt beoordeeld. Dit zijn op zich redenen genoeg om met de nieuwe Raad opnieuw te bepalen op welke wijze we in de volgende periode invulling geven aan deze participaties. In de nota Bestuurlijke participaties zullen wij ook op dit thema terugkomen.

Naast deze nuanceringen op het door u gehanteerde afwegingskader, en daarmee de oordelen die u op basis daarvan velt, waarbij wij vaststellen dat deze geen betrekking hebben op de mate van rechtmatigheid, doeltreffendheid of doelmatigheid van het eigen vastgestelde gemeentelijk beleid, nu een korte reactie op de het gestelde t.a.v. vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen.

B&W meent dat de oordelen in het onderzoek geen betrekking hebben op de mate van rechtmatigheid, doeltreffendheid of doelmatigheid van het eigen vastgestelde gemeentelijk beleid. De Rekenkamer wijst er echter op dat het tegengaan ongewenste functievermenging een belangrijke waarborg vormt voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend handelen. In de accountancy geldt het als een basaal principe van administratieve organisatie en interne controle. Bestuurskundigen kennen het als het belang van 'checks and balances'. En eenieder weet dat je de kat niet op het spek moet binden. Overigens stelt de Verordening gemeentelijke rekenkamer dat 'de directeur van de gemeentelijke rekenkamer de aandacht vestigt op alle zaken, die uit het oogpunt van een effectief, efficiënt en zuinig beheer en uitvoering van gemeentelijk beleid en activiteiten van belang zijn' (artikel 11, lid 2). Artikel 11 lid 3 geeft de directeur Rekenkamer voorts de bevoegdheid om procedures en instrumenten (waaronder Planning en Control) op doelmatigheid en effectiviteit te beoordelen. In het onderhavige geval betreft het de p&c van de bestuurlijke relatie met 92 organisaties.

Vennootschappen

Onder verwijzing naar bovenstaande laten we uw conclusies over de sturing en beheersing toetsing en verantwoording hier verder onbesproken. In de bijlage wordt daarop zo nodig per geval nog ingegaan. In aanvulling op hetgeen wij hiervoor reeds opmerkten over onze afweging bij het benoemen van bestuurders in voormalige nutsbedrijven, willen wij daar-

over slechts opmerken de wij ons als College niet in herkennen in “de indruk” die blijkbaar bij een enkel collegelid is gewekt. Daar waar ons College in de afgelopen periode de toekomst van een der deelnemingen besprak zijn steeds alle belangen in de beoordeling betrokken en is er op basis daarvan een afweging gemaakt. Bij deelnemingen met zowel een groot financieel belang als groot publiek belang was het bestuur van de onderneming, en soms een of meer overheidscommissarissen, niet zijnde collegeleden, daarbij aanwezig. Overigens onderschrijven wij uw pleidooi voor een nadere formalisering van de besluitvormingsprocedure bij de behandeling van kwesties die een deelneming betreffen. Ook hiervoor zal in de nota Bestuurlijke participaties een voorstel worden gedaan.

Over de ‘indruk’ die bij een enkel collegelid is gewekt, stelt de Rekenkamer dat het hier niet de enige wethouder betreft die wijst op het nadelige effect wanneer een wethouder tevens commissaris is. In een interview met de Rekenkamer heeft de wethouder vvsr laten weten dat een “commissaris het belang moet dienen van de vennootschap en een wethouder het algemeen belang.” Om die reden gaf hij aan “absoluut tegen functievermenging te zijn.” Zoals eerder aangegeven zal hijzelf afstand doen van zijn commissariaat bij Holding RET NV zodra na de opstartfase een voltallig Raad van Commissarissen is ingesteld (hoofdstuk IV, noot 17). De opmerking van B&W dat zij de afweging van alle belangen aangaande de toekomst van deelnemingen maakte in aanwezigheid van het ondernemingsbestuur verontrust de Rekenkamer des te meer. Naar het oordeel van de Rekenkamer vergroot dit de kans dat bedrijfsbelangen het publieke en aandeelhoudersbelang overschaduwden. De vertegenwoordigers van het bedrijfsbelang dienen niet aan een en dezelfde tafel met B&W te zitten op het moment dat deze haar publiek en aandeelhoudersbelang moet bepalen.

De Rekenkamer wijst voorts nog op de recent in de publiciteit gekomen zogenoemde Habo-affaire. De gemeente Den Haag had een deelneming in dit inmiddels failliete bouwbedrijf. Twee wethouders waren commissaris. De curatoren menen dat bij de privatisering van het bedrijf (een jaar voor het faillissement) gelden zijn onttrokken. Habo had ver onder marktwaarde aandelen aan de gemeente verkocht. De gemeente verkocht de aandelen vervolgens aan de directeur van Habo. De curatoren hebben de betrokken oud-wethouders cq. commissarissen en de gemeente Den Haag aangeklaagd wegens uitlokking van het faillissement en onbehoorlijk bestuur. Het is de moeite waard om te volgen hoe de rechter over deze zaak zal oordelen.

Stichtingen

Ook ten aanzien van stichtingen verwijzen wij naar hetgeen hierboven is gesteld. Uiteraard is het in zijn algemeenheid zo, dat de door u behandelde stichtingen opgericht zijn om afstand tussen het gemeentebestuur en het stichtingsbestuur vorm te geven. Het accent van de bestuurlijke participatie ligt daarom niet op de door u gehanteerde

criteria maar juist op de financiële ondersteuning van de stichting. De voorwaarden dienaangaande zijn opgenomen in de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden (vas). De vas is door de gemeenteraad vastgesteld en regelt de financiële verhouding tussen gemeente en de gesubsidieerde stichting. Uw aanbeveling om ambtenaren werkzaam bij een subsidiërende afdeling geen bestuursfunctie in door deze afdeling gesubsidieerde instelling te laten bekleden wordt in de regel al gevolgd. Er zijn weliswaar enkele uitzonderingen, maar dan is de verhouding tussen gemeente en stichting in de statuten geregeld.

De stelling van B&W dat de relatie met stichtingen vooral via de vas is geregeld, deelt de Rekenkamer. Sterker, de Rekenkamer heeft in haar rapport deze conclusie zelf getrokken. Zij heeft er vervolgens op gewezen dat de gemeente naast een subsidierelatie óók een bestuurlijke relatie met stichtingen heeft, en dat de bevoegdheden die hieraan zijn verbonden vaak niet benut worden. Om die reden is de aanbeveling gedaan om de noodzaak van de bestuurlijke participatie te heroverwegen en desnoods louter te kiezen voor een subsidierelatie.

B&W geeft voorts aan dat ‘de aanbeveling om ambtenaren werkzaam bij een subsidiërende afdeling geen bestuursfunctie in door deze afdeling gesubsidieerde instelling te laten bekleden in de regel al gevolgd wordt’. Dit betekent dat bij de besluitvorming over de toekenning van de subsidie de gemeente niet aan dezelfde tafel zit met (een vertegenwoordiger van) de te subsidiëren instelling. De Rekenkamer vraagt zich stellig af waarom volgens B&W een dergelijke regel wel voor stichtingen wordt gevolgd, maar waarom een dergelijke waarborg tegen functievermenging niet aangaande de vennootschappen – waar nota bene aanzienlijk grotere financiële belangen spelen – wordt gehanteerd.

Openbare lichamen

Voor wat betreft de mogelijkheden voor ‘sturing’, ‘beheersing’, zijn er significante verschillen zijn tussen deelnemingen, participaties in stichtingen en een op een gemeenschappelijke regeling gebaseerd openbaar lichaam. Bij deze openbare lichamen is sprake van zogeheten ‘verlengd lokaal bestuur’, hetgeen tot gevolg heeft dat het gemeentebestuur van Rotterdam per definitie op de door u benoemde onderdelen een beperkte invloed heeft. Kenmerk voor dergelijke openbare lichamen is immers dat deze een door (en uit) de deelnemende gemeenteraden aangewezen algemene bestuur kennen, waaruit een dagelijks bestuur wordt aangewezen. Verantwoording zal in eerste instantie dus plaatsvinden tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur, en pas vervolgens en als afgeleide in de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, waaronder die van Rotterdam. Indien geconcludeerd wordt dat dit laatste zelden of nooit aan de orde is, dan kunnen wij dat onderschrijven, maar we moeten erop wijzen, dat dit ook, en wellicht juist, een zaak van de gemeenteraad is. Verder wijst U er op dat in het kader van het toezicht op openbare lichamen vooral de begrotingen in de raad worden behandeld, en in veel mindere mate de rekeningen. Los van het feit dat

deze toetsing in eerste instantie een taak is van het algemeen bestuur van het desbetreffende openbare lichaam, is het overigens wel zo dat de rekeningen van deze openbare lichamen in de P&C-toetsing van de jaarverslagen van de meest betrokken gemeentelijke dienst of bedrijf meegenomen worden.

Al met al menen wij dat voor de openbare lichamen het door u gebruikte toetsingskader geen adequate antwoorden kan geven op de vraag of, en zo ja op welke wijze, er sprake zou moeten zijn van (politiek-) bestuurlijke invloed vanuit het gemeentebestuur van Rotterdam op het bestuur van een openbaar lichaam.

De Rekenkamer acht de opmerking dat het gemeentebestuur per definitie een beperkte invloed heeft in verlengd lokaal bestuur curieus. Zeker wanneer een wethouder zitting heeft in het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam – en al helemaal wanneer B&W het dagelijkse bestuur vormt – kan niet gesproken worden van beperkte invloed. Daar komt voorts bij dat in veel openbare lichamen de stemverhoudingen gerelateerd zijn aan de inwonertallen van de deelnemende gemeenten. Een gemeente als Rotterdam heeft in zulke gevallen zeker geen beperkte invloed. De Rekenkamer erkent dat het door haar gebruikte toetsingskader vooronderstelt dat de gemeente invloed moet willen uitoefenen. B&W doet het echter voorkomen alsof het haar verantwoordelijkheid volledig aan openbare lichamen heeft overgedragen.

B&W wijst er voorts op dat verantwoording in eerste instantie zal plaatsvinden tussen het dagelijks en algemeen bestuur. Hier is evenwel sprake van een interne verantwoording, net zoals een stichtingsbestuur verantwoording aflegt aan een Raad van Toezicht. De Rekenkamer benadrukt echter het belang van externe verantwoording, dat wil zeggen door het openbare lichaam aan de gemeente. Het idee van verlengd lokaal bestuur vooronderstelt dit juist. Zoals eerder opgemerkt beoogde de Wet gemeenschappelijke regeling van 1985 met de invoering van algemene en dagelijkse besturen de versterking van de verantwoording aan de deelnemende gemeenten (zie VI-2-5). De curieuze stellingname van B&W dat de gemeente een beperkte invloed heeft en dat de verantwoording een interne zaak van het openbaar lichaam is, bevestigt nog eens de conclusie van de Rekenkamer dat openbare lichamen door B&W niet gezien worden als organisaties waarin de gemeente met een bepaalde doelstelling participeert.

Volgens B&W is het de zaak van de gemeenteraad om al dan niet de jaarrekeningen en –verslagen van openbare lichamen te beoordelen. De Rekenkamer onderkent dat de Raad zich in dit opzicht actiever had mogen opstellen. Het ligt evenwel meer in de rede dat het initiatief om de jaarrekeningen door de Raad of vakcommissie te laten beoordelen bij de wethouders had gelegen. Immers, in de

afgelopen Collegeperiode waren zij in nagenoeg alle gevallen zowel leden van het dagelijks bestuur van openbare lichamen als voorzitter van de desbetreffende vakcommissies.

Dat de jaarrekeningen in de p&c-cyclus van de meest betrokken diensten worden betrokken, doet niet af aan de conclusie dat de oordeelsvorming door de gemeente over de jaarrekeningen ontoereikend is. Verwerking in de p&c-cyclus betekent namelijk enkel dat de financiële consequenties van de deelname in de dienstbegrotingen worden verwerkt. Volgens de Rekenkamer is het bovendien een illustratie van de in het rapport genoemde ‘organisatievermenging’. Er wordt onvoldoende afstand bewaard tot het openbaar lichaam waarin de gemeente participeert, als gevolg waarvan er onvoldoende inzicht bestaat in de financiële huishouding van het openbaar lichaam zelf.

Tot slot

Hoewel wij uiteraard wel reeds langere tijd een overzicht hadden van de financiële participaties van de gemeente, met name als het gaat om deelnemingen in bedrijven, moeten wij erkennen dat wij tot op heden geen systematisch totaaloverzicht hadden van alle bestuurlijke participaties van de gemeente Rotterdam. Uw onderzoek verschaft dat overzicht nu wel, en zal door ons ook gebruikt worden om in het vervolg aan de raad te rapporteren. Resumerend kunnen wij stellen dat wij de conclusies en aanbevelingen t.a.v. de betere sturing en beheersing van onze participaties, met in acht neming van boven-geformuleerde nuanceringen, delen waar het stichtingen en vennootschappen betreft. Minder toepasbaar achten wij deze voor openbare lichamen. Zoals gezegd zal in de Kadernota Bestuurlijke Participaties, die wij voor de zomer aan de Raad willen voorleggen, op een groot aantal van de aangedragen suggesties voor verbetering nadere voorstellen worden gedaan. T.a.v. de vraag hoe wij in de volgende Raadsperiode de personele invulling van onze “bestuurlijke participaties” vormgeven, hebben we eerst een politiek debat te gaan.

IX-3 reactie B&W op aanbevelingen en nawoord Rekenkamer

- I De Rekenkamer beveelt B&W aan om in de ophanden zijnde vierjaarlijkse Kadernota Bestuurlijke Participaties voor elke participatie afzonderlijk niet alleen het doel op te nemen (zoals nu is voorzien), maar tevens bijbehorende meetbare toetsingscriteria, de financiële risico's en de afspraken die met de organisatie over haar verantwoording aan de gemeente zijn gemaakt. De Kadernota dient alle soorten organisaties te omvatten waarin de gemeente een bestuurlijke participatie heeft.

Reactie B&W:

Ten aanzien van deelnemingen in vennootschappen wordt deze aanbeveling overgenomen. Voor stichtingen en openbare lichamen zal deze exercitie m.b.t. de kadernota in gang gezet worden. De raad zal in een later stadium hierover geïnformeerd worden.

Nawoord Rekenkamer:

De Rekenkamer vraagt zich af waarom de aanbeveling voor wat betreft de stichtingen en openbare lichamen niet zonder meer wordt overgenomen. De Rekenkamer wijst er daarnaast op dat de aanbeveling betrekking heeft op “alle soorten organisaties”. Hiertoe kunnen ook verenigingen en zelfstandige bestuursorganen worden gerekend. De Rekenkamer benadrukt dat ook zulke organisaties een plaats in de Kadernota dienen te krijgen.

- 2 In de Kadernota dient B&W procedures op te nemen over de wijze waarop jaarstukken van de organisatie waarin de gemeente participeert binnen de gemeente worden behandeld. De zwaarte van de procedure kan variëren al naar gelang het belang dat de gemeente aan de bestuurlijke participatie hecht. In deze procedures dient ten minste te worden opgenomen:

- de beleidsverantwoordelijke dienst en/of bestuursdienstdirectie;
- op welke wijze gerapporteerd wordt (alleen in jaarverslag van een dienst; alleen jaarverslagen van de organisatie of ook jaarplannen);
- op de agenda van welke organen (wethouder, B&W, raadscommissies, de Raad) de stukken geplaatst dienen te worden;
- de verplichting om in voorstellen aan de desbetreffende organen de toetsingscriteria en mogelijke financiële risico's systematisch na te lopen;
- termijnen waarbinnen rapportages behandeld dienen te zijn.

De Rekenkamer beschouwt hierbij de behandeling van de jaarverslagen in het jaarverslag van de dienst die participeert in de organisatie, als het absolute minimum.

Reactie B&W:

Ten aanzien van deelnemingen in vennootschappen wordt deze aanbeveling overgenomen. Voor andere deelnemingen geldt het zelfde als de reactie op aanbeveling 1.

Nawoord Rekenkamer:

De Rekenkamer vraagt zich ook nu af waarom de aanbeveling voor wat betreft de stichtingen en openbare lichamen niet zonder meer wordt overgenomen.

- 3 De Rekenkamer beveelt B&W aan om bij het aangaan van nieuwe participaties de elementen uit de Kadernota (zie aanbeveling 1) vorm te geven.

Reactie B&W:

Aanbeveling wordt overgenomen.

- 4 De Rekenkamer beveelt B&W aan om in de paragraaf Bestuurlijke Participaties bij de concernjaarrekening eventuele nieuwe en opgeheven participaties te vermelden, evenals wijzigingen ten opzichte van de vierjaarlijkse Kadernota.

Reactie B&W:

Aanbeveling wordt overgenomen. Afwijkingen zullen worden gerapporteerd.

- 5 B&W dient in de richtlijnen voor de opstelling van de jaarrekening op te nemen dat de diensten in hun jaarverslagen rapporteren over hun bestuurlijke participaties in andere organisaties. Er kan gerapporteerd worden over:
 - de mate waarin de doelen van de participatie zijn bereikt;
 - de mate waarin eventuele financiële risico's worden beheerst;
 - de afspraken die met de organisatie over de verantwoording aan de gemeente zijn gemaakt;
 - welke stappen de dienst richting de organisatie neemt wanneer de doelen van de participaties onvoldoende zijn bereikt en/of de financiële risico's onvoldoende worden beheerst.

Reactie B&W:

Aanbeveling wordt overgenomen en wordt onderdeel van de planning en control-cyclus.

- 6 Aan het eind van elke Raadsperiode dient B&W ten behoeve van de Raad een Kaderverslag Bestuurlijke Participaties op te stellen. In dit Kaderverslag dient minimaal te worden opgenomen:
 - de mate waarin de doelen van de participatie zijn gerealiseerd;
 - de mate waarin eventuele risico's zijn beheerst;
 - de mate waarin afspraken met de organisatie over de verantwoording zijn nageleefd;
 - de mate waarin de in de Kadernota vastgelegde procedures over de behandeling van jaarstukken van de organisatie door de gemeente zijn gevolgd;
 - voorzover de doelen van de participaties onvoldoende zijn bereikt en/of de financiële risico's onvoldoende worden beheerst, welke acties de gemeente richting de organisatie heeft ondernemen.

Reactie B&W:

Aanbeveling wordt overgenomen.

vennootschappen

- 7 Bij vennootschappen waarin de gemeente een deelneming heeft, dienen B&W en de Raad af te zien van de benoeming van een wethouder of raadslid als commissaris en deze functie te laten vervullen door een niet-gemeentelijke functionaris.
- 8 Daar waar hoofden van dienst commissaris zijn bij een onderneming waarin de gemeente een deelneming heeft en waarbij de onderneming uit haar opstartfase is, beveelt de Rekenkamer aan deze functie te laten vervullen door een niet-gemeentelijke functionaris of anders een gemeentelijk functionaris bij een andere dienst dan de dienst die de deelneming in beheer heeft.

Reactie B&W aanbevelingen 7 en 8:

Aanbeveling kan thans niet worden overgenomen, omdat dit een politiek-bestuurlijke discussie is, waarover de gemeenteraad een richtinggevende uitspraak gevraagd zal worden.

Nawoord Rekenkamer:

De Rekenkamer constateert dat B&W de keuze om commissarisposities al dan niet door een gemeentelijk functionaris te laten vervullen, overlaat aan de Raad. Zij is van oordeel dat B&W een standpunt ter zake dient in te nemen.

- 9 De vertegenwoordigers in de AvA's dienen altijd schriftelijk terug te koppelen aan hetzij B&W hetzij het hoofd van dienst die de deelneming in beheer heeft.

Reactie B&W:

Aanbeveling wordt overgenomen.

stichtingen

- 10 De Rekenkamer beveelt B&W en de Raad aan om de noodzaak van bestaande bestuurlijke participaties in stichtingen te herijken. Daar waar de gemeente naast een bestuurlijke relatie ook een subsidierelatie heeft, dienen B&W en de Raad expliciet een keuze te maken tussen het behoud van beide relaties of het behoud van enkel de subsidierelatie.

Reactie B&W:

Aanbeveling wordt overgenomen, behalve in de opstartfase van een stichting.

- 11 In het verlengde hiervan beveelt de Rekenkamer de wethouder Kunstzaken aan de discussie over de bestuurlijke relatie van de gemeente met culturele stichtingen af te ronden.

Reactie B&W:

Aanbeveling wordt meegenomen in de Kadernota Bestuurlijke Participaties

12 Daar waar een hoofd van dienst of een ambtenaar van een dienst bestuurslid van een stichting is, en er tussen de dienst en de stichting wederzijds diensten worden verleend, dient het bestuurslidmaatschap opgegeven te worden. De bestuursfunctie dient eventueel vervuld te worden door een functionaris van een dienst die geen dienstverlenings- of subsidierelatie met de stichting heeft.

Reactie B&W:

Aanbeveling wordt overgenomen, behalve in de opstartfase van de stichting.

openbare lichamen

13 De Rekenkamer beveelt aan dat ten minste de jaarrekeningen van openbare lichamen waarin de gemeente Rotterdam deelneemt in ieder geval op de agenda van de desbetreffende vakcommissie worden geplaatst.

Reactie B&W:

Jaarrekeningen van openbare lichamen worden voorgelegd aan het bestuur van het betreffende openbare lichaam. Het bestuur hiervan wordt gevormd door participerende gemeenten.

Dit houdt in dat er geen verantwoording wordt afgelegd aan het bestuur van de gemeente Rotterdam.

Wel kunnen jaarrekeningen ter kennisgeving aan betreffende commissies worden aangeboden. Indien commissies hierom verzoeken, zullen jaarrekeningen ter kennisgeving worden aangeboden.

Nawoord Rekenkamer:

De Rekenkamer verbaast zich erover dat er geen verantwoording aan het gemeentebestuur van Rotterdam wordt afgelegd. Klaarblijkelijk vormt de Rotterdamse inzet in het regionaal bestuur geen onderwerp van discussie in de gemeente. Het aan de commissies ter kennisgeving aanbieden van de jaarrekeningen, acht de Rekenkamer onwenselijk. In dat geval vindt er nog steeds geen oordeelsvorming achteraf plaats. Het zicht op de financiële huishouding van het openbaar lichaam en op wat individuele wethouders en raadsleden in de besturen van het openbaar lichaam inbrengen, ontbreekt derhalve. Een eventueel tijdig ingrijpen vindt daarvoor niet plaats.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

Het onderwerp ‘Bestuurlijke participaties’ is geselecteerd door de Rekenkamer en opgenomen in het jaarplan 2001. In een onderzoeksopzet is de probleemstelling nader uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen en is de aanpak tot uitvoering van het onderzoek beschreven. De onderzoeksopzet is op 29 mei 2001 ter kennisname toegestuurd aan de bestuurlijk en ambtelijk eerstverantwoordelijken. De onderzoekswerkzaamheden zijn in mei 2001 aangevangen en afgerond in januari 2002.

Een begrip in de probleemstelling en de onderzoeksvragen is in de loop van het onderzoek gewijzigd. In plaats van ‘rechtspersonen’ wordt het begrip ‘organisaties’ gehanteerd. De reden is dat de gemeente ook bestuurlijke bevoegdheden heeft in organisaties die geen rechtspersoon zijn (zoals commanditaire vennootschappen). Gegeven de financiële belangen achtte de Rekenkamer de opname van deze participaties in het onderzoek wenselijk.

Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Hiertoe is materiaal verzameld bij de betrokken diensten, organen en organisaties. Dit betreft documenten van uiteenlopende aard, zoals begrotingen, jaarverslagen, beleidsnota's, agendaposten, adviezen, regelgeving en procedures, onderzoeksverslagen, verslagen van overlegsituaties, uiteenlopende correspondentie en dossiers. Parallel hieraan zijn op 23 juli 2001 aan alle diensten en directies enquêtes gezonden.

Uit de bestuurlijke participaties zijn er 25 geselecteerd voor een gevalstudie. De selectiecriteria waren het financieel en beleidsmatig belang en de spreiding over de diensten. Voor de uitvoering van de gevalstudies zijn twee medewerkers van KPMG/BEA en een medewerker van SGBO bij de Rekenkamer gedetacheerd geweest.

De voorlopige onderzoeksbevindingen zijn eind oktober 2001 voor commentaar aan de desbetreffende hoofden van dienst gezonden. Van november 2001 tot en met december 2002 zijn gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke wethouders, de burgemeester, de directeuren GHR en OBR en het raadslid Van Duin. Hierin zijn ook de voorlopige onderzoeksbevindingen van de gevalstudies aan de functionaris aan de orde gesteld.

In samenhang vormen bovengenoemde bronnen (algemene documenten, interview-verslagen en enquêtes) de feitelijke basis van dit onderzoek.

Na afronding van de werkzaamheden zijn de voorlopige onderzoeksresultaten bij brief van 8 februari 2002 voor commentaar voorgelegd aan het College van B&W ter attentie van de wethouder p&o. B&W heeft bij brief (met bijlagen) van 20 maart 2002 gereageerd. De reactie van B&W is opgenomen in het rapport, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer.

bijlage II lijst met afkortingen

ABZ	commissie Algemene Bestuurlijke Zaken, Veiligheid en Politie
ADR	Accountantsdienst Rotterdam
ANVV	Algemene Nederlandse Vereniging voor vvv's
a.s.	akciová společnost
AvA	Algemene Vergadering van Aandeelhouders
AVR	Afvalverwerking Rijnmond
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BSD	Bestuursdienst
BuMi	Commissie Buitenruimte en Milieu
BV	Besloten vennootschap
BvB	Museum Boijmans van Beuningen
stg. BvB	Stichting Boijmans van Beuningen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CED	Centrum voor Educatieve Dienstverlening
COR	Commissie tot Onderzoek van de Rekening
CPA	Centrale Post Ambulancevervoer
CSKD	Ceská a slovenská kombinovaná doprava – Intrans a.s.
CV	Commanditaire vennootschap
DB	Dagelijks Bestuur
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
d.d.	de dato
DRR	Dienst Recreatie Rotterdam
DSO	Dienst Stedelijk Onderwijs
DS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
DTE	Dienst uitvoering en Toezicht Energie
Eneco	Energie en Communicatie
ESM	Exploitatiemaatschappij Schelde Maas
FIN	directie Financiën
FMP	Financieel Meerjarenplan
GAR	Gemeentearchief Rotterdam
GEB	Gemeentelijk Energiebedrijf Rotterdam
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam en omstreken
GHR	Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
GS	Gedeputeerde Staten
GW	dienst Gemeentewerken
GZH	Groenservice Zuid-Holland
HEZ	commissie Haven en Economische Zaken
HSL	Hogesnelheidslijn

IBO	Intergemeentelijke Brandweersamenwerking Oost
IBT	Internationale Bouwtentoonstelling
i.c.	in casu
INL	Instituut Nederlandse Kwaliteit
IT	Information Technology / informatietechnologie
IZA	Instituut Ziektekostenverzekering Ambtenaren
KMR	Stichting Kennisinstructuur Mainport Rotterdam
kV	kilovolt
MDV	Commissie Maatschappelijke Dienstverlening en Volksgezondheid
MKB	Midden en - Kleinbedrijf
MVO	Middelbaar Volwassenen Onderwijs
NIB	Nationale Investeringsbank
NV	Naamloze vennootschap
n.v.t.	niet van toepassing
OALT	Onderwijs in Allochtone Levende Talen
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
Oliver	Openbaar lichaam Volwasseneneducatie Rijnmond
PMP	Participatiemaatschappij Ondernemersfonds Rotterdam
P&C	Planning & Control
P&O	Personeel & Organisatie
RAV WT	Rotterdam Afvalverwerking Watertreatment
RCPM	Rotterdamse Container Participatiemaatschappij
RET	Rotterdamse Elektrische Tram
RHRR	Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond
RKS	Rotterdamse Kunststichting
ROG	commissie Ruimtelijke Ordening en Grondzaken
ROM-D	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden
ROTEB	dienst Reiniging, Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen
RSPI	Rotterdam Silent Partner Incinerator
RvC	Raad van Commissarissen
SAAC	Stichting Administratiekantoor Aandelen CSKD a.s.
S&CZ	Directie Sociaal en Culturele Zaken
SenR	Dienst Sport en Recreatie
SEZ	Directie Sociaal-Economische Zaken
SIKC	Stichting Islamitische Kunst en Cultuur
SOB	Directie Stedelijke Ontwikkeling en Beheer
SoZaWe	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SRI	Stichting Rotterdamse Indicatiestelling
SRT	Stichting Rotterdam Topsport
SR90	Stichting Rotterdam 1990
TZH	Transportnet Zuid-Holland
UA	Uitgesloten aansprakelijkheid

VAS	Verordening Algemene Subsidievoorwaarden
VAVO	Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
Vof	Vennootschap onder firma
VVSR	Commissie Verkeer, Vervoer, Sport en Recreatie
VVV	Vereniging voor Vreemdelingenverkeer
WBE	Waterbedrijf Europoort
WCPG	Wet Collectieve Preventie Gezondheidszorg
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WOM	Wijkontwikkelingsmaatschappij Vastgoed
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
ZWN	Streekvervoer Zuid-West Nederland

bijlage III refwoordenlijst

algemeen bestuur

Bestuursorgaan van een openbaar lichaam dat is ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Het algemeen bestuur bestaat uit leden van de raden van de deelnemende gemeenten en stelt onder meer de begroting en de jaarrekening van het lichaam vast. Het dagelijks bestuur is aan het algemeen bestuur verantwoording schuldig.

Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA)

Een orgaan van een naamloze of besloten vennootschap. De bevoegdheden van de AvA zijn deels in de wet dwingend voorgeschreven, zoals de bevoegdheid tot wijziging van de statuten en tot ontbinding van de vennootschap. Ook over fusies en omzetting dient de AvA te beslissen. Overige bevoegdheden van de AvA zijn de benoeming, schorsing en het ontslag van bestuurders en minimaal twee derde van de commissarissen en de vaststelling van de jaarrekening.

bedrijfskapitaal

zie: maatschappelijk kapitaal.

beherend vennoot

Vennoot die onderdeel uitmaakt van een commanditaire vennootschap. De beherend vennoot is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering cq. het beheer van de onderneming en bevoegd om namens de vennootschap overeenkomsten en verbintenissen aan te gaan.

besloten vennootschap (bv)

Onderneming met een in niet overdraagbare (verhandelbare) aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal.

bestuurlijke participatie

De bestuurlijke zeggenschap (bestuurlijke relatie) die de gemeente in (met) een andere rechtspersoon heeft, zoals een vennootschap, stichting of openbaar lichaam. Een stichting zelf is dus geen participatie, maar wel het feit dat de gemeente daarmee een bestuurlijke relatie heeft.

boekwaarde van een deelneming

De waarde van de deelneming volgens de boeken van de gemeente. De waarde is opgenomen bij de financiële activa.

commanditaire vennootschap (cv)

Onderneming waarbij zogenoemde commanditaire vennoten ('stille vennoten') slechts in het bedrijfskapitaal deelnemen en niet naar buiten toe optreden. Een beherend vennoot is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering.

commanditaire vennoten

zie: stille vennoten.

dagelijks bestuur

Bestuursorgaan van een openbaar lichaam dat is ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Het dagelijks bestuur bestaat uit leden van raden van de deelnemende gemeenten en is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding. Het dagelijks bestuur kan door het lichaam worden opgedragen aan het College van een van de deelnemende gemeenten.

deelneming

Kapitaalverschaffing aan een vennootschap onder firma, een commanditaire, besloten of naamloze vennootschap. Aan een deelneming zijn bepaalde bestuurlijke bevoegdheden verbonden, zoals stemrecht in een AvA.

maatschappelijk kapitaal

Het in de statuten van een vennootschap genoemde totaalbedrag aan aandelen dat de vennootschap mag uitgeven.

naamloze vennootschap (nv)

Onderneming met een in overdraagbare (verhandelbare) aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal.

openbaar lichaam

Regionale bestuursvorm die op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is ingesteld. Aan een openbaar lichaam nemen gemeenten ter behartiging van een gemeenschappelijk belang deel.

overheidscommissaris

Commissaris die op grond van het Burgerlijk Wetboek door de overheid wordt benoemd, en niet door de aandeelhouders.

prioriteitsaandelen

Aandelen die de aandeelhouder bijzondere bevoegdheden geven, zoals het doen van een bindende voordracht voor de benoeming van bestuurders of commissarissen.

Raad van Commissarissen (RvC)

Orgaan in een besloten en naamloze vennootschap dat toezicht houdt in de vennootschap.

stichting

Organisatie die geen leden heeft en probeert om met een daartoe bestemd vermogen een bepaald doel te verwezenlijken.

stille vennoot

Vennoot in een commanditaire vennootschap die alleen in het bedrijfskapitaal deelneemt en niet namens de vennootschap naar buiten treedt. De stille vennoot heeft recht op informatie van de beherend vennoot en is vertegenwoordigd in de raad van vennoten.

structuurregime

Regime dat van toepassing is op structuurvennootschappen. In een structuurregime worden de commissarissen niet door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders benoemd, maar door de Raad van Commissarissen zelf. Een structuurregime is wettelijk verplicht, indien (1) het kapitaal en de reserves van de onderneming tezamen meer 13 miljoen euro bedraagt, (2) er een ondernemingsraad is en (3) wanneer meer dan 100 mensen in dienst van de onderneming zijn.

structuurvennootschap

Naamloze of besloten vennootschap waarvoor het structuurregime geldt.

vennootschap onder firma

Onderneming waarbij vennoten onder een gemeenschappelijke naam een bedrijf uitoefenen.

Vergadering van Vennoten

Periodieke vergadering van de stille en beherende vennoten van een commanditaire vennootschap (vergelijkbaar met een Algemene Vergadering van Aandeelhouders).