

STUREN IN DE MIST

Verslag van het raadsonderzoek naar de sturing en control op novio en verbonden partijen.

VOORWOORD

Dit raadsonderzoek gaat over sturing en control bij drie aan de Nijmeegse gemeente verbonden partijen (100% aandeelhouderschap) te weten NOVIO, DAR en Mensec en de concrete invulling daarvan bij het verkoopproces van openbaar vervoersbedrijf NOVIO.

Sturing, control en verantwoord zijn centrale begrippen in de internationale discussie over wat goed openbaar bestuur inhoudt.

Deze discussie kent zijn oorsprong in de wereld van het bedrijfsleven toen enkele tientallen jaren geleden de aldaar bestaande structuren van toezicht en verantwoording niet meer bleken te voldoen. In Nederland resulteerde die discussie in veranderingen in het Burgerlijk Wetboek (zie het normenkader in bijlage 2). Deze veranderingen in het besturen van bedrijven heeft geleid tot inzichten die ook bruikbaar bleken voor de publieke sector.

Het “resultaatgericht managen van overheden” ontstond in de jaren '80 van de vorige eeuw en de politieke keuzes die daarbij werden gemaakt hadden consequenties waarmee we in dit rapport geconfronteerd worden. Ook de Wet Dualisering en de nieuwe programma-begroting zijn o.a. resultaten hiervan. In die zin is het vorige raadsonderzoek met betrekking tot sturing en control door de raad op haar begroting ook een uitvloeisel van deze modernisering.

Een ander element van dit New Public Management was het bedrijfsmatig werken en marktwerking waar mogelijk. Delen van de overheids-organisatie werden omgevormd tot (overheids-) NV's en “op afstand gezet”.

Binnen dit brede kader speelt ons raadsonderzoek zich af, waarbij de Nijmeegse raad vooral wil leren hoe sturing en control in de toekomst beter vorm kan worden gegeven. Aanleiding voor dit onderzoek was de gang van zaken rond het verkoopproces van het openbaar vervoersbedrijf Novio.

Het was een grote uitdaging om met een commissie van raadsleden met zeer verschillende politieke inzichten tot een eensluidend rapport te komen. Dankzij een goede teamspirit en gedegen ondersteuning kunnen we een unaniem gedragen rapport aan de gemeenteraad van Nijmegen aanbieden.

Voor deze inspirerende samenwerking dank ik de commissieleden dan ook bij deze van harte en ik hoop dat de gemeenteraad van Nijmegen het rapport kan gebruiken voor een gedegen politiek debat en besluitvorming.

Nijmegen, 1 februari 2008.

Voorzitter,
Drs. A.H.W. Hillen

Colofon

Nijmegen, 13 februari 2008

Rapport uitgegeven door de Onderzoekscommissie Novio-Verbonden Partijen

Gemeente Nijmegen
Raadsgriffie
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Ontwerp en omslag: Villa 33 Nijmegen



INHOUD

| | |
|--|----|
| VOORWOORD | 3 |
| 1. INLEIDING | 7 |
| 1.1 Achtergrond | 7 |
| 1.2 Vraagstelling | 7 |
| 1.3 Verantwoording werkwijze en onderzoeksaanpak | 8 |
| 1.4 Leeswijzer rapport | 9 |
| 2. ACHTERGRONDINFORMATIE | 11 |
| 2.1 NOVIO | 11 |
| 2.2 DAR | 12 |
| 2.3 Mensec | 13 |
| 3. INTERNE VERHOUDINGEN BINNEN DE GEMEENTE AANGAANDE STURING EN CONTROL OP VERBONDEN PARTIJEN | 15 |
| 3.1 Organisatie bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden | 15 |
| 3.2 Ambtelijke organisatie | 18 |
| 3.3 Samenspel college en raad | 20 |
| 3.4 Begroting en verantwoording | 24 |
| 3.5 Beoordeling | 26 |
| 4. STURING EN CONTROL DOOR GEMEENTE OP VERBONDEN PARTIJEN | 29 |
| 4.1 Gang van zaken Novio | 29 |
| 4.2 Gang van zaken bij Dar en Mensec | 38 |
| 4.3 Beoordeling | 43 |
| 5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 49 |
| 5.1 Hoofdconclusie | 49 |
| 5.2 Conclusies per onderzoeksvraag | 50 |
| 5.3 Aanbevelingen (lessen voor de toekomst) | 54 |
| 6. OVERZICHT GESPREKSPARTNERS | 57 |

Bijlagen

| | |
|--|--|
| 1. Normenkader Onderzoek | |
| 2. Gang van zaken van de sturing en control op het verkoopproces Novio 1997-2007 gebaseerd op openbare informatie | |
| 3. Gang van zaken van de sturing en control van NV Mensec 2006-2007 | |
| 4. Gang van zaken van de sturing en control van de DAR Holding NV 2002-2007 | |
| 5. Protocol voor interviews en gesprekken | |

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

Op 13 februari 2007 heeft het college van B&W van de gemeente Nijmegen de reconstructie van het verkoopproces van Novio aan de gemeenteraad aangeboden. Tijdens een aantal besluitrondes is gedebatteerd over de verkoop en is door de raad eveneens om aanvullende informatie verzocht. Op 25 april 2007 stond de reconstructie van de verkoop van Novio wederom op de agenda van de raad. Toen zijn meerdere moties ingediend voor het uitvoeren van een nader onderzoek. Een van deze moties, de motie “Gezamenlijk onderzoeken”, is vrijwel unaniem aanvaard. De motie houdt in dat er een nader onderzoek moet komen naar de (on)mogelijkheid van politieke sturing en control door het gemeentebestuur (college en raad) in zijn rol als toezichthouder, aandeelhouder en verkoper op Novio in de periode 2000-2006. Daarbij dient de politieke sturing en control op twee andere verbonden partijen te worden betrokken.

De instelling, taken, bevoegdheden en werkwijze van de onderzoekscommissie zijn uitgewerkt in de verordening onderzoek Novio en gebaseerd op artikel 83/84 van de Gemeentewet. Deze verordening is op 23 mei 2007 vastgesteld door de raad. Op deze datum is de onderzoekscommissie ingesteld, bestaande uit de volgende gemeenteraadsleden:

- Albaer Hillen (voorzitter)
- Hans van Hooft jr (lid)
- Ben van Hees (lid)
- Rutger Zwart (lid)
- Wam Bless (lid)
- Noël Vergunst (lid)
- Hayke Veldman (lid)

Bij de uitvoering van het onderzoek is de commissie ondersteund door de medewerkers van de griffie en adviesbureau Berenschot.

1.2 Vraagstelling

Het doel van het onderzoek is drieledig:

1. Het in kaart brengen van de (in)formele mogelijkheden van sturing en control door het gemeentebestuur (raad en college) in zijn rol als toezichthouder, aandeelhouder en verkoper op Novio in de periode 2000-2006 en op twee andere verbonden partijen.
2. Het beoordelen van de sturing en control door het gemeentebestuur op Novio en twee andere verbonden partijen.
3. Het trekken van lessen voor de toekomst.

In de Verordening onderzoek Novio is aangegeven dat naast Novio twee andere verbonden partijen betrokken dienden te worden bij het onderzoek. Omdat de verbintenis met een verbonden partij die gebaseerd is op een gemeenschappelijke regeling anders is dan een ver-

bintenis met een verbonden partij die privaatrechtelijk is vormgegeven, heeft de commissie besloten de keuze voor de twee andere verbonden partijen te beperken tot privaatrechtelijk vormgegeven verbonden partijen. De commissie kwam na een eerste selectie op afval- en reinigingsdienst DAR, Gem Waalsprong Beheer of Mensec en heeft uiteindelijk gekozen voor Dar en Mensec. Bij deze keuze speelde de overweging dat het binnen de tijdspanne van het onderzoek haalbaar zou zijn om deze beide verbonden partijen te onderzoeken. Bovendien zijn dit verbonden partijen die redelijk vergelijkbaar zijn met Novio. Gem Waalsprong beheer is afgefallen, aangezien zij vanwege haar omvang en complexiteit een eigen onderzoek zou rechtvaardigen.

De commissie heeft de tijdspanne van het onderzoek naar de sturing en control op Novio uitgebreid naar de periode 1997 – 2006. Het onderzoek start daarmee met de datum dat Novio is opgericht c.q. verzelfstandigd en de statuten zijn vastgesteld.

1.3 Verantwoording werkwijze en onderzoeksanpak

Op grond van het raadsbesluit 126/2007 bestond het raadsonderzoek uit de volgende vier fasen:

- Een vooronderzoek, te weten het verzamelen van documenten, het uitvoeren van het dossieronderzoek, het opstellen/aanvullen van de feitenreconstructie, het houden van verkennende gesprekken en het opstellen van een normenkader;
- Een analyse van de feitenreconstructie, het formuleren van aanvullende informatieve vragen en het houden van informatieve gesprekken;
- Een analyse van de beschikbare feitenreconstructie en informatie uit de informatieve gesprekken en het houden van (openbare) interviews in een hoorzitting;
- Op basis van het normenkader analyseren van de feitenreconstructie, de informatieve gesprekken en (openbare) interviews, het opstellen van conclusies en aanbevelingen en het aanbieden van het eindrapport aan de gemeenteraad.

In de fase van het vooronderzoek heeft de commissie vijf mappen aangaande de sturing en control op Novio van het college ontvangen en bestudeerd. Op basis van deze mappen en de eerdere feitenreconstructie opgesteld door de stadscontroller (7 februari 2007) is een feitenrelaas opgesteld aangaande de sturing en control op Novio (zie bijlage 2). Daarnaast heeft de commissie verkennende gesprekken gevoerd en documenten ontvangen van de directeuren van Novio, Dar en Mensec. Ook heeft de commissie contact gehad met betrokken ambtenaren en ook van hen zijn aanvullende documenten ontvangen. Tenslotte is in deze fase een normenkader opgesteld dat de commissie gehanteerd heeft bij dit onderzoek. Dit normenkader is door de commissie vastgesteld (zie bijlage 1).

Naar aanleiding van het eerste concept feitenrelaas bleek dat er nog witte vlekken waren. Er is vervolgens veel aanvullende informatie gezocht en gevonden. Ook zijn geluidsopnames en verslagen van besloten delen van vergaderingen van de commissie Algemeen Bestuur en kamerbesprekingen van Politieke Avonden geanalyseerd. Er is een overzicht gemaakt van de actuele gang van zaken aangaande sturing en control op Dar en Mensec (zie bijlage 3 en 4).

Aan de hand van het zich ontwikkelende feitenrelaas heeft de commissie vervolgens informatieve gesprekken gevoerd. Een overzicht van de gesprekspartners treft u achterin deze rapportage aan. Per gesprekspartner is een gespreksleidraad opgesteld. Een toelichting op het onderzoek en de gespreksleidraad voor de interviews zijn voorafgaand aan het gesprek toegezonden. In de bijlagen treft u dat aan onder nr. 5. Van de gesprekken zijn vertrouwelijke verslagen gemaakt die ter goedkeuring aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. In totaal heeft de commissie met 24 personen gesprekken gevoerd. Met één persoon is twee keer gesproken en met één persoon drie keer.

Van alle gesprekspartners heeft de commissie goedkeuring op het verslag ontvangen. Vier personen hebben om hen moverende redenen te kennen gegeven geen medewerking te kunnen verlenen aan het onderzoek. Dit betreffen de voormalig algemeen directeur van Novio, twee voormalige RvC-leden van Novio en de directeur van HTM. Ondanks dat, meent de commissie op basis van de ontvangen documenten en de overige gevoerde gesprekken dat het rapport een goede weergave geeft van de sturing en control op Novio, Dar en Mensec. Omdat de informatieve gesprekken voldoende inzicht gaven heeft de commissie besloten geen (openbare) interviews in een hoorzitting te houden. In plaats daarvan heeft de commissie met twee personen een vervolgesprek gevoerd. Na afronding van de analyse van het onderzoeksmateriaal en de gespreksverslagen heeft de commissie haar conclusies en aanbevelingen opgesteld en verwerkt in een rapportage. Tussentijds heeft de commissie periodiek vergaderd in aanwezigheid van de onderzoekers van Berenschot en een afvaardiging vanuit de griffie.

1.4 Leeswijzer rapport

In dit rapport geeft de commissie allereerst kort enige achtergrondinformatie over Novio, Dar en Mensec (hoofdstuk 3). Vervolgens wordt ingegaan op de interne verhoudingen binnen de gemeente aangaande de sturing en control op verbonden partijen (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 wordt vervolgens ingegaan op de sturing en control door de gemeente op de drie verbonden partijen Novio, Dar en Mensec en daaraan gerelateerd de sturing en control binnen de verbonden partijen. Tenslotte worden in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

Deze rapportage bevat een bijlagebundel. Daarin zijn opgenomen het normenkader, de basis gespreksleidraad, het feitenrelaas Novio over de periode 1997-2007 en de feitelijke gang van zaken bij Dar en Mensec.

2. ACHTERGRONDINFORMATIE

2.1 Novio

Algemeen

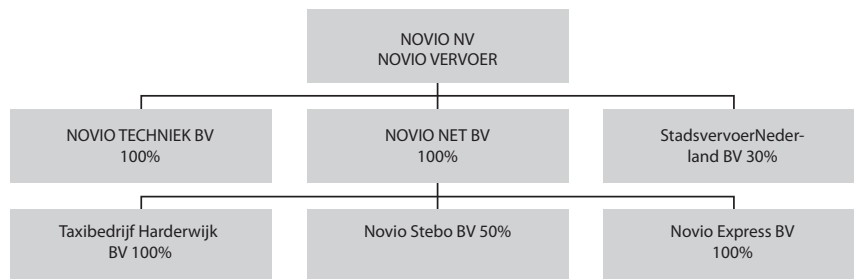
Novio NV is op 1 januari 1997 ontstaan als gevolg van de verzelfstandiging van de Centrale Vervoersdienst (CVD) van de gemeente Nijmegen. Novio verzorgt het stadsvervoer in en om Nijmegen in opdracht van het Knooppunt Arnhem – Nijmegen (KAN) in het concessiegebied KAN-Zuid. Via haar minderheidsdeelneming in Stadsvervoer Nederland (SVN) verzorgt Novio sinds 2005 ook het openbaar vervoer in Utrecht-Oost. Naast openbaar vervoer verzorgt Novio ook kleinschalig en besloten vervoer.

De omzet van Novio is van 2000 tot 2005 gegroeid van ruim 31 miljoen naar ruim 69 miljoen euro. In 2000 werkten er 349 mensen (331,2 fte) bij Novio. In 2005 waren dat er 530 (442 fte).

De structuur

Bij de verzelfstandiging in 1997 werden drie business units gevormd: Novio Vervoer (openbaar vervoer), Novio Net (kleinschalig en besloten vervoer) en Novio Techniek (onderhoudstechnische dienstverlening). Daarna zijn nog verschillende dochterondernemingen opgericht, te weten Novio Express BV (opgericht door Novio samen met Touringcarbedrijf Betuwe Express BV ten behoeve van personenvervoer), Novio Stebo BV (opgericht door Novio samen met Taxibedrijf Stevens BV ten behoeve van de logistiek en planning van personenvervoer) en Taxibedrijf Harderwijk (opgericht onder de naam Taxi Valouwe. De reden voor oprichting is dat Novio Express het contract Collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) Noordwest-Veluwe had gewonnen.). Tot slot neemt Novio voor 30% deel aan Stadsvervoer Nederland. Samen met HTM en SVN Dordrecht heeft Novio SVN opgericht om via deze strategische samenwerking te kunnen inschrijven op aanbestedingen van concessies.

In december 2006 is Novio NV door haar enige aandeelhouder, de gemeente Nijmegen, verkocht aan het openbaar vervoersbedrijf Connexion. Hieronder is geschetst hoe de organisatiestructuur van Novio was vormgegeven, op het moment dat het bedrijf verkocht werd:



Besturing Novio NV

Vanaf de verzelfstandiging in 1997 tot aan de verkoop in 2006, is de gemeente Nijmegen enig (100%) aandeelhouder van Novio NV. De Raad van Commissarissen (RvC) houdt toezicht op het bedrijf. Van 1997 tot 2002 waren in de RvC drie raadsleden vertegenwoordigd, van 2002 tot 2004 werden zij vervangen en was er één wethouder vertegenwoordigd in de RvC. Vanaf 2004 was de gemeente Nijmegen niet langer vertegenwoordigd in de RvC.

Novio wordt aangestuurd door een managementteam, met een algemeen directeur, financieel directeur, en een directeur personeel en organisatie. De businessunits Vervoer, Techniek en Net hebben een eigen algemeen manager / directeur.

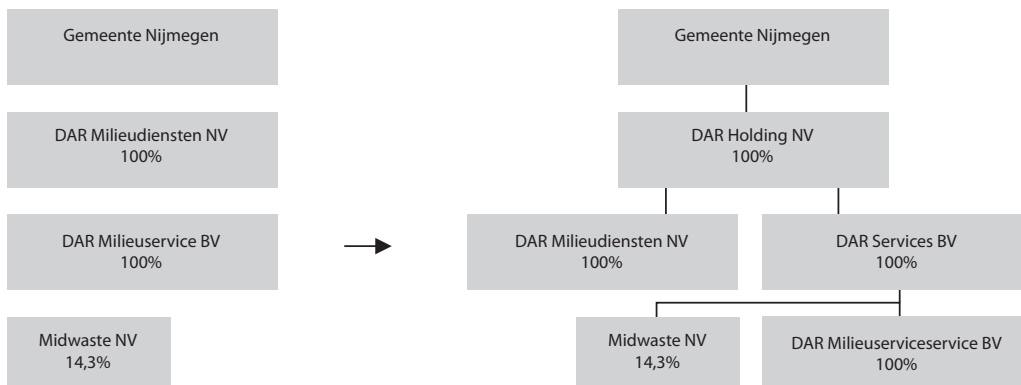
2.2 DAR

Dar Holding NV is een bedrijf met een zeer breed dienstenpakket op het gebied van afval en reiniging (zie bijlage 5). Daarmee is de zorg via één loket geregeld. Zo is Dar naast afvalinzamelaar ook adviseur, gladheidbestrijder, riool-, kolken- en vetputreiniger, ongediertebestrijder en terrein- en straatreiniger. Naast particulieren, bedrijven, organisaties en instellingen maakt een groot aantal gemeenten gebruik van de dienstverlening.

In 2000 werd Dar extern verzelfstandigd. Doel van verzelfstandiging was het creëren van een door de overheid gedomineerde onderneming, waardoor een ander geluid wordt neergezet in een steeds verder gecommmercialiseerde milieumarkt.

De netto-omzet bedroeg in 2006 ruim 28 miljoen euro. In totaal waren er bij Dar eind 2006 157 medewerkers in dienst. Tevens zijn er over 2006 omgerekend ongeveer 45 flexwerkers bij Dar werkzaam geweest.

In 2002 is de groepsstructuur van Dar gewijzigd. De volgende figuur toont hoe de groepsstructuur sindsdien gewijzigd is:



De gemeente Nijmegen heeft in haar opdrachtgeversrol Dar Milieudiensten NV een concessie verleend om voor de gemeente Nijmegen de publieke taken op het terrein van afvalinzameling

meling, reiniging en ongediertebestrijding uit te voeren. De concessieverlening is aangegaan voor de periode vanaf 2000 tot en met het jaar 2009. Strikt genomen is de opdrachtnemer van de gemeente Nijmegen dus Dar Milieudiensten NV.

Dar Services BV is de beheersvennootschap ten aanzien van de commerciële activiteiten van Dar. Dar Milieuservices BV verricht daadwerkelijk de commerciële activiteiten. Middels haar dochter Midwaste NV zamelt Dar Wit- en Bruingoed in.

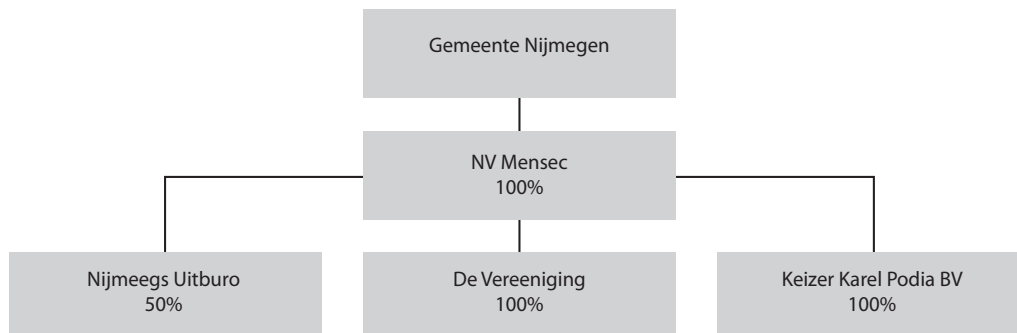
Vanaf de verzelfstandiging van Dar in 2000 is de gemeente Nijmegen 100% aandeelhouder van Dar Holding NV. Er is een RvC die toezicht houdt op het bedrijf. In de RvC zijn geen gemeenteraadsleden of wethouders vertegenwoordigd.

2.3 Mensec

NV Mensec exploiteert de stadsschouwburg en het concertgebouw van de gemeente Nijmegen. Via haar dochtervennootschap De Vereeniging BV (zie bijlage 6) verhuurt zij het restaurantgedeelte van het concertgebouw. Daarnaast neemt NV Mensec voor 50% deel in het aandelenkapitaal van het Nijmeegs Uitburo.

De netto-omzet van NV Mensec bedroeg in 2006 bijna twee miljoen euro. Het Nijmeegs Uitburo BV is niet mee geconsolideerd in de rapportages omdat de overheersende zeggenschap in deze vennootschap ontbreekt. De hoofdorganisatie van Mensec bestaat uit 11 medewerkers.

De volgende figuur toont hoe de structuur van Mensec er uitziet:



Vanaf de verzelfstandiging is de gemeente 100% aandeelhouder van de NV Mensec. Er is een RvC die toezicht houdt op het bedrijf. In de RvC zijn geen gemeenteraadsleden of wethouders vertegenwoordigd.

3. INTERNE VERHOUDINGEN BINNEN DE GEMEENTE AANGAANDE STURING EN CONTROL OP VERBONDEN PARTIJEN

De interne verhoudingen binnen de gemeente betreffen het samenspel tussen college, ambtelijke organisatie en raad. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeente verdeeld (college, raad, ambtelijke organisatie)?
2. Is er sprake van een functiescheiding binnen de gemeente tussen de verschillende rollen (toezichthouder, aandeelhouder en subsidiënt/opdrachtgever) die de gemeente vervult ten opzichte van de verbonden partij?
3. Hoe is de informatievoorziening (regulier en bijzonder) binnen de gemeente tussen ambtelijk apparaat, college en raad ten aanzien van verbonden partijen vormgegeven?
4. Op welke wijze vullen college en raad hun kaderstellende, sturende en controlerende rol in ten aanzien van verbonden partijen?
5. Op welke wijze wordt in de begroting en jaarrekening invulling gegeven aan de paragraaf verbonden partijen? Zijn er in dit verband duidelijke (SMART geformuleerde) doelstellingen en te bereiken effecten geformuleerd en op welke wijze wordt daarop gestuurd?

In de laatste paragraaf geeft de commissie tenslotte een beoordeling van de interne verhoudingen binnen de gemeente aangaande sturing en control op verbonden partijen op basis van het normenkader.

3.1 Organisatie bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Deze paragraaf beschrijft hoe binnen het gemeentebestuur (college en gemeenteraad) de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn georganiseerd ten aanzien van de sturing en control op verbonden partijen. Daarbij gaat het naast de rol van aandeelhouder om overige rollen zoals opdrachtgever, subsidieverstrekker én verkoper.

Voor alle verbonden partijen geldt dat in 2002 wijzigingen in de bestuurlijke aansturing zijn doorgevoerd. Als gevolg van de invoering van de Wet dualisering Gemeentebestuur kreeg het college meer bevoegdheden ten aanzien van de sturing en control op verbonden partijen, de gemeenteraad kwam op grotere afstand te staan.

Het college dat in 2002 aantrad, koos er bewust voor de inhoudelijke aansturing en de bedrijfsmatige aansturing te scheiden. Inhoudelijke aansturing werd belegd bij de daarvoor verantwoordelijke portefeuillehouder, de vertegenwoordiging van de aandeelhouder in principe bij de wethouder van Financiën. Middels een raadsbesluit op voorstel van het College is vorenstaande rolverdeling bekrachtigd. Er zijn binnen de gemeente geen documenten (zoals bijvoorbeeld een nota verbonden partijen of deelnemingenbeleid) aangetroffen met een bestuurlijke of ambtelijke visie van de gemeente op verbonden partijen, danwel hoe de interne rolverdeling (zowel ambtelijk als bestuurlijk) georganiseerd is.

Novio

Vanaf de verzelfstandiging op 1 januari 1997 wordt de gemeente Nijmegen 100% aandeelhouder van Novio NV. In de statuten bij de oprichting is vastgelegd dat de RvC bestaat uit vijf of zeven personen, waarvan drie of vier gemeenteraadsleden. Bij de start van de onderneming bestaat de RvC uit zeven leden. Als gevolg van de rolveranderingen tussen college en raad vanwege de invoering van het dualisme verandert dit in 2002. Het aantal commissarissen is op dat moment teruggebracht van zeven naar vijf. Het college kiest er dan voor om het aantal commissarissen vanuit de gemeente terug te brengen naar één. Deze commissaris betreft niet langer een raadslid, maar een collegelid dat niet belast is met de portefeuille Verkeer- en Vervoer (dit in verband met mogelijke belangenverstrengeling). De wethouder van Financiën vertegenwoordigt de gemeente als toezichthouder vanaf 2002 in de RvC en de gemeenteraadsleden treden terug. Bij Dar en Mensec is er niet voor gekozen een wethouder op te nemen in de RvC. De reden is dat in tegenstelling tot bij Dar en Mensec de gemeente bij Novio geen een-op-een opdrachtgevers- opdrachtnemersrelatie of subsidierelatie had. De stadsregio was concessiehouder en derhalve opdrachtgever van Novio. Het college wilde goed zicht blijven houden op het functioneren van Novio. Besloten is via het lidmaatschap van de RvC direct toezicht te houden op Novio. Bij de start van de verkoop eind 2004 stapt de wethouder van Financiën uit de RvC, om een mogelijk conflict of interest te voorkomen. De gemeente als toezichthouder is vanaf dat moment niet langer vertegenwoordigd in de RvC van Novio.

Formeel overleg tussen het college en Novio vond tot 2002 plaats via tweewekelijks overleg met de wethouder van Verkeer en Vervoer. In 2002 worden de inhoudelijke en bedrijfsmatige aansturing bestuurlijk duidelijk gescheiden. De inhoudelijke rol wordt belegd bij de wethouder Verkeer en Vervoer. Algemene afspraak was dat de wethouder van Financiën de aandeelhoudersrol zou vervullen bij verbonden partijen, zolang hij geen andere betrokkenheid had bij de verbonden partij. Omdat de wethouder van Financiën in 2002 commissaris werd in de RvC van Novio, werd de aandeelhoudersrol aanvankelijk belegd bij de burgemeester. Op deze wijze werd voorkomen dat de wethouder van Financiën in een dubbele rol terecht zou komen. Nadat de wethouder van Financiën bij de start van de verkoop van Novio eind 2004 terugtreedt uit de RvC, neemt hij de aandeelhoudersrol over van de burgemeester.

Het college van B&W is via verschillende collegeleden betrokken bij Novio. In de praktijk hielden de collegeleden elkaar informeel op de hoogte, maar zij hadden formeel geen (voor)overleg voor aandeelhoudersvergaderingen en RvC-vergaderingen. De gemeente heeft bij verzelfstandiging als oprichter van de vennootschap de RvC benoemd en zo de mogelijkheid gehad een goede samenstelling van de RvC te beïnvloeden. Nadat de RvC benoemd is, functioneert de RvC op afstand van de gemeente, waardoor de RvC onafhankelijk haar taken kan uitoefenen en er geen sprake is van rolvermenging. De gemeente brengt haar belangen in via de aandeelhoudersrol. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de bevoegdheden die de gemeente conform wet- en regelgeving, statuten en overige reglementen had om haar rol als aandeelhouder en RvC-lid uit te oefenen.

Tot de start van het verkoopproces kwam de gang van zaken bij Novio zelden aan bod in col-

leveragevergaderingen, vrijwel alleen bij het vaststellen van de begroting en jaarrekening van Novio. Gedurende het verkoopproces van Novio verandert dit en wordt het college nadrukkelijker geïnformeerd over en betrokken bij het reilen en zeilen van Novio. Zo heeft het college besloten over de vervreemding van de aandelen van Novio; zijn de relevante ontwikkelingen rondom de Wet Personenvervoer 2000 (WP2000) in relatie tot de verkoop besproken evenals enkele andere specifieke ontwikkelingen. Ook belangrijke beslissingen in het kader van de verkoop zijn ter besluitvorming aan het college voorgelegd, zoals de selectie van gegadigden, biedingen, intentieovereenkomsten en het ontslag van de algemeen directeur.

Het college van B&W is ook nadrukkelijk betrokken bij de samenstelling van de verkooporganisatie en mogelijke belangenverstrengeling is zoveel mogelijk voorkomen. De gemeentesecretaris werd bijvoorbeeld naar voren geschoven om als gedelegeerd bestuurder te communiceren met de ondernemingsraad (OR) van Novio NV. Om te garanderen dat het College een onafhankelijk ambtelijk advies zou krijgen, werd afgesproken dat de directeur Dienst Stadsbedrijven (DSB) inzake de verkoop de rol zou krijgen van locogemeentesecretaris als adviseur van het bestuur. Ander voorbeeld is dat de directeur DSB aanvankelijk niet in het onderhandelingssteam zat, vanwege zijn eerdere dienstverband bij een van de mogelijke kopers. Door de directeur DSB te benoemen als locogemeentesecretaris, kon zijn kennis op het vervoersvlak wel ingezet worden ten behoeve van het verkooptraject.

DAR

De gemeente Nijmegen is 100% aandeelhouder van Dar Holding NV. Formeel is er één contactmoment vastgelegd voor de gemeente om in haar rol als aandeelhouder te vergaderen met Dar, te weten de jaarlijkse AVA. Conform de statuten van Dar is er een personele scheiding tussen de AVA en de RvC. De gemeente Nijmegen is niet vertegenwoordigd in de RvC van Dar.

Vanaf het besluit in 2002 om de bestuurlijke en inhoudelijke aansturing te scheiden is besloten de aandeelhoudersrol te beleggen bij de wethouder van Financiën. Voor Dar geldt vanaf dat moment dat de wethouder van Financiën de representant is van de aandeelhouder. In het college worden de AVA's voorbereid en besproken. Daarbij gaat het onder meer om de winstbestemming en verzoeken om financiële informatie zoals halfjaarcijfers.

Naast aandeelhouder is de gemeente ook opdrachtgever van Dar Milieudiensten NV om de afval- en reinigingswerkzaamheden in de gemeente te verzorgen. Hiervoor is de wethouder Openbare Ruimte verantwoordelijk. Jaarlijks sluit de wethouder Openbare Ruimte met Dar een dienstverleningsovereenkomst (DVO) af. Gedurende het jaar is er dan contact over de geleverde kwaliteit.

De rollen van aandeelhouder en opdrachtgever zijn bestuurlijk gescheiden en bij twee verschillende wethouders belegd. In hun contacten met Dar wordt deze rolscheiding gehandhaafd, de wethouder Openbare Ruimte spreekt vanuit zijn functie als opdrachtgever alleen met de directeur van Dar en niet met de RvC-leden.

Beide rollen raken elkaar in de praktijk wel. Bij de gemeente als aandeelhouder staat immers het belang van winstgevendheid centraal, terwijl vanuit de gemeente als opdrachtgever de

prijs voor de dienstverlening centraal staat. Dit maakt afstemming noodzakelijk. Zo hebben de wethouder Openbare Ruimte en de wethouder Financiën ten tijde van de onderhandelingen tussen de gemeente als opdrachtgever en Dar over de DVO frequent overleg met elkaar om hun onderlinge belangen bij Dar informeel af te stemmen. Voorts worden de afspraken tussen de gemeente als opdrachtgever en Dar die voortvloeien uit de DVO ook in het college behandeld.

Mensec

De formele relatie tussen de gemeente en de NV Mensec is weer anders dan bij Novio en Dar. De gemeente is aandeelhouder, subsidieverstrekker en eigenaar van het gebouw. Conform de statuten van Mensec is er een personele scheiding tussen de AVA en de RvC. De gemeente Nijmegen is niet vertegenwoordigd in de RvC van Mensec.

De gemeente Nijmegen is 100% aandeelhouder van NV Mensec. Vanaf het besluit in 2002 om de bestuurlijke en inhoudelijke aansturing te scheiden is besloten de aandeelhoudersrol te beleggen bij de wethouder van Financiën. Voor Mensec geldt dat vanaf dat moment de wethouder van Financiën namens de gemeente Nijmegen optreedt als aandeelhouder. De wethouder van Cultuur is verantwoordelijk voor de subsidierelatie. Ondanks dat de rollen van subsidieverstrekker en aandeelhouder formeel gescheiden belegd zijn, lopen deze rollen in de praktijk door elkaar. Zo spreekt de inhoudelijk verantwoordelijke wethouder met de directeur niet alleen over de culturele aspecten zoals de programmering, maar ook regelmatig over de bedrijfsvoering. Dit laatste is feitelijk de verantwoordelijkheid van de aandeelhouder.

Onderling hebben de wethouder van Cultuur en de wethouder van Financiën wel informeel overleg. Daarbij wordt gesproken over onder meer de stand van de bezuinigingen, de af te sluiten budgetovereenkomst, de hotelbouw en wordt overige relevante informatie uitgewisseld aangaande Mensec ten behoeve van beide rollen.

3.2 Ambtelijke organisatie

Deze paragraaf beschrijft hoe ambtelijk de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn georganiseerd ten aanzien van de verbonden partijen. Daarbij gaat het om de ondersteuning en advisering van de aandeelhouder, de inhoudelijk verantwoordelijk wethouder en indien aan de orde van het collegelid in de RvC van de verbonden partij.

In algemene zin geldt dat de aandeelhouder sinds 1 april 2007 ondersteund wordt door een medewerker Verbonden Partijen van de directie Concernstaf. Deze medewerker verleent ambtelijke ondersteuning aan de aandeelhouder bij alle verbonden partijen. Deze functie is binnen de ambtelijke organisatie nieuw en het is de eerste keer dat er een medewerker, specifiek voor de verbonden partijen, is aangesteld. Als gevolg van aanbevelingen van eerdere rekenkameronderzoeken (zie paragraaf 4.3) is er door deze medewerker inmiddels een Bestuursopdracht verbetering informatievoorziening over Verbonden Partijen¹ opgesteld.

¹ Bestuursopdracht verbetering informatievoorziening over Verbonden Partijen, d.d. 7 augustus 2007.

Novio

De rolscheiding tussen de aandeelhouder en inhoudelijk verantwoordelijke wethouder zijn voor Novio ook ambtelijk doorgevoerd. In 2002 wordt een ambtelijk adviseur Novio benoemd, die zowel het RvC-lid in het college (de wethouder van Financiën) als de aandeelhouder (de burgemeester) adviseert. De ambtelijke ondersteuning werd vanuit concernfinanciën verzorgd.

Tot de plannen voor de verkoop medio 2004, was de ambtelijke ondersteuning voor Novio vrij beperkt en werd er incidenteel ambtelijk advies gevraagd al naar gelang de behoefte en vraag van de wethouder. De ambtelijk adviseur was niet aanwezig bij de AVA's en werd in de voorbereiding hierop ook beperkt betrokken. De ambtelijk adviseur stond hierdoor op zekere afstand van Novio en de ondersteuning van de aandeelhouder en wethouder was beperkt. De ambtelijke kennis en ervaring om sturing te geven en controle uit te oefenen op verbonden partij Novio werd volgens een aantal respondenten als onvoldoende ervaren, de deskundigheid om hierin goed te adviseren ontbrak. Dit gold volgens hen ook voor de onderhandelingsvaardigheden die nodig zijn in een vervreemdingsproces.

De ambtelijke ondersteuning wordt intensiever als de verkoopplannen gaan spelen en er een verkooporganisatie wordt ingericht met een stuurgroep en onderhandelingsteam (in het volgende hoofdstuk wordt hierop uitgebreider ingegaan). De ambtelijk adviseur had zitting in beide gremia en bood zodoende ondersteuning aan de aandeelhouder in het verkoopproces.

DAR

De bestuurlijke rolscheiding tussen aandeelhouder en inhoudelijk verantwoordelijke wethouder is ook ambtelijk doorgezet bij Dar. De beleidsafdeling is verantwoordelijk voor de inhoudelijke ondersteuning en de afdeling Concernfinanciën is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de aandeelhouder. Met de verzelfstandiging van Dar was er behoefte aan ambtenaren die verstand hadden van het inhoudelijk aansturen van een dergelijke verbonden partij waarmee een DVO afgesloten was. In de loop der jaren is geïnvesteerd in deze inhoudelijke ondersteuning door het aantrekken van medewerkers met specifieke kennis op dit terrein.

De ondersteuning van de aandeelhouder was aanvankelijk beperkt en alleen indien de wethouder daaraan behoefte had. De ambtelijke ondersteuning werd op ad hoc basis ingevuld, vanaf 2002 vanuit de Concernstaf. Zoals in de inleiding van deze paragraaf aangegeven wordt de aandeelhouder sinds 1 april 2007 ondersteund door een medewerker Verbonden Partijen van de directie Concernstaf. De opdrachtgever, de wethouder Openbare Ruimte, wordt ambtelijk geadviseerd en ondersteund door een medewerker van de afdeling Openbare Ruimte. Deze medewerker heeft geen betrokkenheid bij het aandeelhouderschap, ook niet bij de voorbereidingen van de jaarlijkse AVA's.

Mensec

Bestuurlijk zijn de rollen tussen de aandeelhouder en subsidieverstrekker gescheiden, maar ambtelijk werkt deze rolscheiding voor Mensec niet geheel door.

Sinds april 2007 is er een medewerker bij de Concernstaf aangetrokken, die zich specifiek richt op de verbonden partijen en de aandeelhouder daarin adviseert (zie ook de beschrijving aan het begin van deze paragraaf). Daarvoor werd dit gedaan door de ambtenaren, die ook betrokken zijn bij de inhoudelijke (subsidie)relatie. De inhoudelijke en bedrijfsmatige ondersteuning waren tot april 2007 bij dezelfde ambtenaren belegd.

Formeel zijn de inhoudelijke en bedrijfsmatige rol sinds kort ambtelijk gescheiden, maar in de praktijk blijkt dit nog lastig. Bij de voorbereiding van de AVA's zijn ook de inhoudelijk betrokken ambtenaren aanwezig. Bedrijfsvoering en subsidieverlening lopen soms door elkaar. Betrokkenen geven aan dat om de rollen goed uit te kunnen oefenen veel ambtelijk overleg nodig is. Wat betreft de invulling van beide rollen maakt de gemeente als opdrachtgever c.q. subsidieverstrekker en aandeelhouder gebruik van dezelfde informatie.

3.3 Samenspel college en raad

Deze paragraaf beschrijft de informatievoorziening tussen het college en de gemeenteraad. Welke afspraken zijn daarover gemaakt, worden deze nagekomen, waar wordt de raad wel of niet over geïnformeerd en hoe wordt dit ervaren door de betrokkenen?

Door de invoering van het dualisme in 2002 veranderen de verhoudingen tussen het college en de gemeenteraad. Het bestuur (college) is er om te besturen, de gemeenteraad stelt de kaders en controleert het bestuur (college). De raad besluit op voorstel van het college² tot a) een waar gewenst, dualistisch invulling te geven van bestuursfuncties en b) terughoudend beleid te voeren inzake overheidscommissarissen. Dit betekent dat in besturen in beginsel uitsluitend een taak is weggelegd voor het college. Indien een bestuurder als commissaris gewenst wordt kan nog een zekere functiescheiding gerealiseerd worden door niet de portefeuillehouder maar een ander collegelid voor te dragen. Er zijn tot voor kort geen college- of raadsbesluiten bekend waarin is vastgelegd hoe, wanneer en waarover het college de gemeenteraad informeert over de gang van zaken bij verbonden partijen in het algemeen. Het college is niet verplicht om bijvoorbeeld jaarlijks de begroting of jaarrekening van de verbonden partijen voor te leggen aan de raad, ook zijn er geen algemene afspraken bekend over welke ontwikkelingen de raad geïnformeerd wordt of wanneer de raad om advies gevraagd dient te worden. Voor de verbonden partijen afzonderlijk zijn soms wel nadere afspraken gemaakt. Zo zijn voor Dar en Mensec een aantal formele momenten per jaar benoemd waarop het college de raad informeert en om haar visie vraagt. Voor Novio zijn deze afspraken niet bekend.

In diverse rekenkameronderzoeken, die sinds 2002 hebben plaatsgevonden, is gevraagd om een betere sturing en control op verbonden partijen. In november 2002 komt een rekenkameronderzoek uit naar de relaties tussen Mensec en de gemeente Nijmegen, waarin wordt geconcludeerd dat de rollen en bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijkheid behoeven.³ In reactie op dit rapport heeft het college aangegeven dat de rollen duidelijk moeten zijn en dat deze kritisch worden gezien en herzien. Ter invulling

2 Raadsbesluit 52/2002 onderwerp: benoemingsbeleid; opvullen vacatures d.d. 14 maart 2002.

3 Onderzoek relaties gemeente Nijmegen – NV Mensec januari 2002.

van de aanbevelingen zegt het college toe met concrete voorstellen richting de raad komen. Naar aanleiding van dit rapport besluit de raad het college op te dragen op korte termijn met een plan van aanpak te komen en concrete voorstellen te doen aan de raad ter verbetering van sturen, beheersen, controleren en verantwoorden van de NV Mensec met een van de prioriteiten een meer proactieve rol vanuit concernfinanciën.⁴

In november 2003 volgt een rekenkameronderzoek waarin alle verbonden partijen onderwerp van onderzoek zijn.⁵ Ook daarin wordt aangegeven dat vanuit vakinhoudelijke afdelingen invulling wordt gegeven aan het toezicht op verbonden partijen en dat er vanuit het concern geen invulling aan wordt gegeven. De rekenkamer concludeert dat 'in de regels voorzien wordt in de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in de richting van verbonden partijen maar dat deze in de praktijk niet of onvoldoende ingevuld wordt' (zoals door goede informatievoorziening aan de raad). De rekenkamer geeft de raad in overweging een kadernota verbonden partijen op te stellen. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt in november 2004 unaniem een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht om één 'kastje' met informatie over verbonden partijen. In navolging van het rekenkameronderzoek verzoekt de raad in februari 2005 het college om een overzicht waarin de uiterste data worden aangegeven waarop (concept)beleidsplan/programma, (concept)begroting en jaarrekening voor verbonden partijen aangegeven worden en daarbij aan te geven wat de rol van de raad (instemmen, wensen en bedenkingen, informatie) is. De commissie constateert dat er met de verzoeken van de raad niets door het college is gedaan. Voor het rekenkameronderzoek naar Mensec wordt dit bevestigd in het nazorgonderzoek van de rekenkamer uit 2007.⁶

Uit de beschikbare documentatie herleidt de commissie dat de gemeenteraad nauwelijks vragen heeft gesteld over (financiële) aangelegenheden bij verbonden partijen. Uitzondering hierop is de hiervoor aangehaald motie naar aanleiding van het Mensec rapport en de motie naar aanleiding van het onderzoek naar verbonden partijen inzake één 'kastje', met informatie over verbonden partijen. De raad draagt het college op om ervoor te zorgen dat binnen een half jaar op één centrale locatie de relevante stukken van alle verbonden partijen waar de gemeente Nijmegen in participeert voor de raad ter inzage liggen (het gaat hierbij onder meer om statuten, jaarverslagen, accountantsrapporten, begrotingen, beleidsnotities en verslagen van vergaderingen van besturen en/of aandeelhouders). Tot op heden is, ondanks herhaalde verzoeken door de raad, door het college geen uitvoering gegeven aan deze motie. Naast deze motie blijkt niet dat de raad actief informatie heeft gevraagd aan het college inzake financiële aangelegenheden bij een of meerdere verbonden partijen.

Novio

Tot de invoering van het dualisme in 2002 is de gemeenteraad bevoegd de begrotingen en jaarrekeningen van Novio goed te keuren en daarmee komen ook inhoudelijke aspecten aan de orde. Na 2002 is het college hiertoe bevoegd en wordt de afstand van de raad tot

4 Raadsbesluit nav rapport Mensec 27 februari 2002.

5 Onderzoek verbonden partijen 5 november 2004.

6 Maak mooie woorden waar. Nazorgonderzoek verbetertraject NV Mensec 18 september 2007.

verbonden partijen groter. De bedrijfsvoering van Novio komt dan in principe niet meer aan de orde in de gemeenteraad. Ook wordt er in 2002 als uitvloeisel van het raadsbesluit om terughoudend beleid te voeren inzake overheidscommissarissen besloten dat er niet langer gemeenteraadsleden in de RvC zitten, maar alleen een wethouder.

Vanwege de invoering van het dualisme liggen vanaf 2002 de primaire verantwoordelijkheid en daarmee de mogelijkheden voor sturing en control vooral bij het college. De raad kan vanaf dat moment alleen op inhoudelijke aspecten sturen door advies mee te geven aan de commissaris (vanuit het college) of de aandeelhouder van Novio. Uit de documenten leidt de commissie af dat dit in de praktijk nauwelijks plaats heeft gevonden. De raad heeft eind 2002 zelf nog de jaarrekening van Novio over 2001 geagendeerd en besproken, vanaf dat moment wordt er tot de start van het vervreemdingsproces eind 2004 niet expliciet gesproken over de financiële aangelegenheden bij Novio. Uit de documenten heeft de commissie niet kunnen herleiden dat de raad hierover vragen heeft gesteld. De inhoudelijke aspecten komen vanuit het Verkeer- en Vervoersbeleid enkele keren summier ter sprake.

De rol van de gemeenteraad wordt medio 2004 prominenter bij het voornemen om tot verkoop van Novio over te gaan. Het is het college dat bevoegd is tot het besluit over een eventuele vervreemding, maar als gevolg van de Gemeentewet is het wel verplicht de wensen en bedenkingen van de raad te peilen. Vrijwel vanaf het begin wordt de raad via de commissie Algemeen Bestuur (AB) betrokken bij de plannen voor een eventuele verkoop en worden verschillende toekomstscenario's (waaronder vervreemding) toegelicht.

Eind december 2004 besluit het college definitief om tot verkoop over te gaan en wordt de raad, conform zijn verzoek, geïnformeerd over de voorwaarden waaronder. De gemeenteraad wordt verzocht zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Ten aanzien van de betrokkenheid van de raad wordt afgesproken dat het college, alvorens het verkoopproces te starten, de raad uitsluitel geeft onder welke voorwaarden de verkoop geschiedt. Ook wordt afgesproken dat het college, voordat een definitief verkoopbesluit wordt genomen, de raad opnieuw in de gelegenheid stelt zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Tót dat medio 2005 een intentieovereenkomst wordt afgesloten tussen het college en de eerste voorkeurskandidaat, wordt de commissie AB één keer geïnformeerd over de stand van zaken in het verkoopproces. De gemeenteraad wordt voor het eerst geïnformeerd ná het tekenen van de intentieovereenkomst.

Rond het moment dat de onderhandelingen met de eerste voorkeurskandidaat (dreigen) stuk (te) lopen (najaar 2005), wordt de informatieverstrekking aan de commissie AB en de gemeenteraad intensiever. De commissie AB wordt onder meer geïnformeerd over de resultaten van het due diligence onderzoek, het afhaken van de voorkeurskandidaat, het voorgenomen ontslag van de algemeen directeur van Novio en de wens het verkoopproces voort te zetten met eerder afgevallen partijen. De raad wordt voorts in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van het vervolg van het verkoopproces.

Het eerstvolgende moment waarop de raad en/of commissie AB weer geïnformeerd wor-

den inzake het verkoopproces is wanneer het college de intentie heeft om verder te gaan met een ander bedrijf. In een vertrouwelijke bespreking wordt de raad geïnformeerd over de genomen stappen en keuzes. Nadat de aandeelhouder een intentieovereenkomst heeft gesloten met dit bedrijf, wordt de raad in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten.

De gemeenteraad en commissie AB zijn gedurende het verkoopproces regelmatig ook op kritieke momenten in vertrouwen geïnformeerd door het college. Ervaring is dat de informatie van de wethouder vooral uit feitelijkheden over het proces bestond, er werd weinig zicht gegeven op de bestuurlijke en financiële risico's. Ook gebeurde de informatieverstrekking vrijwel altijd in vertrouwelijkheid. Een deel van de raad was achteraf van mening dat zij hierdoor te weinig informatie kreeg om het proces te kunnen controleren. De raad heeft anderzijds niet duidelijk gemaakt welke informatie noodzakelijk was om te kunnen controleren.

Het college wilde anderzijds de raad regelmatig informeren, maar kon dit niet openbaar doen omdat de onderhandelingen in vertrouwelijkheid gebeurden. Door de raad werden de argumenten voor vertrouwelijkheid echter lang niet altijd begrepen en nodig geacht. Dit veroorzaakte spanning in de relatie tussen het college en de raad. Aan de voorkant zijn afspraken gemaakt over de momenten waarop de raad geïnformeerd zou worden in een enigszins soepel lopend verkoopproces. In de praktijk hebben zich echter ontwikkelingen voorgedaan, die niet voorzien hadden kunnen worden en waardoor spanning tussen raad en college is ontstaan.

DAR

Er is een aantal formele momenten in het jaar dat het college de raad informeert en het college de raad om zijn mening vraagt bijvoorbeeld over de jaarrekening van Dar. Vanwege het aflopen van de concessie in 2009 wordt met de raad binnenkort gesproken over de strategie die de gemeente als aandeelhouder wil voeren ten opzichte van Dar. Het samenspel tussen college en raad richt zich naast betrokkenheid vanuit het feit dat de gemeente aandeelhouder is met name op inhoudelijke betrokkenheid vanwege de DVO. In het verlengde van de programmabegroting die door de raad wordt vastgesteld, worden afspraken gemaakt die in de DVO tot uitdrukking komen.

Mensec

Er is een aantal formele momenten in het jaar dat het college de raad vanuit zijn aandeelhoudersrol informeert en haar visie hoort. Zo stelt het college de jaarrekening van Mensec vast, gehoord de visie van de raad.

De betrokkenheid vanuit de raad is naast de formele momenten over onder meer de jaarrekening van Mensec met name inhoudelijk gericht. Zo stelt de raad de budgetovereenkomst vast. De laatste door de raad vastgestelde budgetovereenkomst dateert van 12 december 2001 en is voor de periode 2002-2005. Gedurende deze budgetperiode is aan Mensec opgedragen te voldoen aan de afgesproken culturele prestaties en reorganisatiedoelstellingen. In het collegevoorstel van november 2006 wordt aan de hand van de ingediende rapportages over 2004 en 2005 beoordeeld of Mensec hieraan heeft voldaan. Ten tijde van het

uitvoeren van dit onderzoek is een nieuwe budgetovereenkomst voorbereid voor de periode 2006-2008. Deze overeenkomst is in november 2007 vastgesteld door de raad. In deze nieuwe overeenkomst zouden duidelijkere eisen en afspraken worden gemaakt met Mensec.

Naar aanleiding van het door de rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar de relaties tussen de gemeente als aandeelhouder en subsidieverstrekker en Mensec heeft de raad in 2002 besloten dat zij twee keer per jaar door het college geïnformeerd wil worden in een commissievergadering over de voortgang van de geleverde prestaties door Mensec. Aanleiding hiervoor vormden de financiële problemen van Mensec in voorgaande jaren. De Commissie Stedelijke Samenleving heeft in het voorjaar 2005 besloten dat rapportering over de voortgang eens per jaar voldoende is.

Op verzoek van de raad zond de wethouder Cultuur op 25 juni 2007 een brief met daarbij een overzicht van de taakstellende bezuinigingen die zijn opgelegd aan de podia. In een bijlage bij dit overzicht is opgenomen welke bezuinigingen al zijn gerealiseerd en welke nog te realiseren zijn.

3.4 Begroting en verantwoording

Deze paragraaf beschrijft hoe de gemeente (zowel ambtelijk als bestuurlijk) via de planning en control cyclus, de bedrijfsvoering van verbonden partijen controleert en bijstuurt. Daarbij gaat het om de begroting, jaarrekening en eventueel andere financiële rapportages.

In algemene zin geldt dat conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat in 2002 is vastgesteld, in de stadsbegroting sinds 2003 aandacht besteed wordt aan verbonden partijen middels een paragraaf verbonden partijen. In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt in gemeenschappelijke regelingen en private rechtspersonen. De inhoud van deze paragraaf heeft zich sindsdien gaandeweg ontwikkeld. In de stadsbegroting 2006-2009 wordt bij private rechtspersonen systematisch ingegaan op de wettelijke status, doelstelling, taken en belang gemeente, wettelijk kader, relatie met begroting gemeente, omvang van de financiële participatie in het vermogen, financiële risico's, looptijd en mogelijkheden om uit te treden en de vertegenwoordiging in de onderneming.

Ook in de jaarrekening van de gemeente moet volgens het BBV een paragraaf verbonden partijen worden opgenomen. In de stadsrekening is sinds 2003 dan ook een paragraaf verbonden partijen opgenomen. Daarin wordt eveneens onderscheid gemaakt in gemeenschappelijke regelingen en private rechtspersonen. De inhoud van deze paragraaf heeft zich sindsdien gaandeweg ontwikkeld. In de stadsrekening 2005 wordt bij private rechtspersonen systematisch ingegaan op het doel, omvang aandelen Nijmegen van totaal, bestuurlijk belang, publiek belang, werkelijke bijdrage in het jaar, begrote bijdrage, verklaring afwijking begroting en realisatie, relatie met programma, visie in relatie tot programmadoelstelling, doelstellingen jaar, realisatie van de doelstellingen en risico's.

Daarnaast zou het college de raad (buiten de begroting en jaarrekening van de gemeente) volgens de financiële verordening tenminste eenmaal per vier jaar in moeten lichten over de

stand van zaken met betrekking tot verbonden partijen en welke ontwikkelingen er worden voorzien. Daarbij zou onder meer ingegaan worden op de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van) participaties, het publiek belang dat is gediend met de participatie in de verbonden partijen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële verhouding tot de gemeente. Het college is van mening dat het collegeakkoord, de perspectiefnota en de daarop volgende gemeentebegroting (inclusief een paragraaf verbonden partijen) volstaan. Uit de stukken blijkt niet dat het college de raad minstens eenmaal per vier jaar separaat informeert over de stand van zaken met betrekking tot verbonden partijen en de voorziene ontwikkelingen.

Novio

Tot de invoering van het dualisme in 2002 worden de jaarrekeningen van Novio behandeld en vastgesteld door de gemeenteraad. De inhoudelijke behandeling vond plaats in de verantwoordelijke raadscommissie. Daarnaast is de gemeenteraad tot 2002 met drie raadsleden vertegenwoordigd in de RvC. In de RvC worden naast de jaarrekening, ook de begroting en kwartaalrapportages behandeld. Via de vertegenwoordiging in de RvC had de gemeenteraad directe mogelijkheden om toezicht te houden en te sturen op de bedrijfsvoering van Novio. Het college is tot 2002 alleen betrokken bij de planning en control via de vertegenwoordiging van de aandeelhouder, die in haar jaarvergadering het jaarverslag vaststelt. De aandeelhouder heeft geen inzicht in kwartaalrapportages en stuurt ook niet actief op de realisatie van de begroting van Novio.

Bij de invoering van het dualisme en het aantreden van het nieuwe college in 2002, veranderen de rollen van de gemeenteraad en het college. Vanaf dat moment is de gemeenteraad niet langer bevoegd de jaarrekening van Novio vast te stellen, maar is dit aan het college. Met deze veranderingen komt de gemeenteraad op afstand te staan en heeft hij geen mogelijkheden meer om Novio zelf te controleren en indien gewenst bij te sturen, behalve dan vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol bij de begroting en jaarrekening van de gemeente zelf. De primaire mogelijkheden om te sturen liggen nu bij het college: via de vertegenwoordiging van een commissaris Novio, de aandeelhouder en de behandeling van de jaarrekening van Novio in het College. Uit de raadsbesprekingen en collegebesluiten blijkt niet dat het college in de periode vanaf 2002 de raad actief informeert over de voortgang en gang van zaken bij Novio. Ook blijkt niet dat de raad het college hier actief op bevroegd heeft.

DAR en Mensec

Vanaf de invoering van het dualisme in 2002 worden de jaarrekeningen van Dar en Mensec behandeld en vastgesteld door het college. De inhoudelijke behandeling vond plaats in de verantwoordelijke raadscommissie. De raad wordt daarbij in de gelegenheid gesteld zijn visie te geven op de jaarrekeningen van Dar en Mensec. Daarnaast krijgt de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol bij de begroting en jaarrekening van de gemeente zelf informatie over Dar en Mensec, zowel middels de paragraaf verbonden partijen als via inhoudelijke programma's. De raad heeft alleen indirect via het college de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de begroting en verantwoording van Dar en Mensec.

3.5 Beoordeling

Op basis van het normenkader geeft de commissie in deze paragraaf haar beoordeling van de interne verhoudingen binnen de gemeente ten aanzien van de sturing en control op verbonden partijen.

In 1997 is Novio verzelfstandigd, Dar werd verzelfstandigd in 2000 en Mensec is reeds jaren daarvoor verzelfstandigd. Door deze verzelfstandiging is de rol van de gemeente (zowel bij het college als de raad) bij de sturing en control veranderd. De commissie constateert dat onvoldoende van te voren is doordacht hoe de sturing en control door college en de raad er uit zou moeten zien. De sturing en control van gemeentezijde heeft ad hoc en vaak op basis van incidenten vorm gekregen. De wijze waarop de sturing en control wordt vormgegeven is met name informeel en er zijn weinig of geen doordachte en officiële documenten aangehouden van hoe college en de raad de sturing en control vorm wenst te geven. Pas sinds begin 2007 komt hier tekening in en is er vanuit het college een plan van aanpak opgesteld om hieraan invulling te geven.

Er is in 2002 binnen het college een scheiding aangebracht tussen de inhoudelijke rol en de aandeelhoudersrol. De commissie beoordeelt dit vanuit de optiek van een duidelijke scheiding van belangen als positief. De commissie constateert dat met name bij Mensec deze rollen in de praktijk nog steeds door elkaar lopen. De inhoudelijke wethouder stuurt af en toe ook op de bedrijfsvoering. Dit houdt verband met de hechte financiële relatie tussen de gemeente en Mensec. Mensec opereert beperkt op de markt en is sterk afhankelijk van de subsidie van de gemeente.

De personele scheiding tussen de rol als aandeelhouder en opdrachtgever is pas recent op ambtelijk niveau ingevoerd door het aanstellen van een vaste medewerker voor de invulling van de rol als eigenaar. In de loop der jaren is uitsluitend bij Dar geïnvesteerd in nieuwe mensen om de aansturing op basis van de DVO ook inhoudelijk vorm te geven. Ten aanzien van het werkerterrein van Mensec en Novio is hierin van gemeentezijde niet of nauwelijks geïnvesteerd.

Naar de mening van de commissie is het terecht dat de raadsleden in 2002 terug zijn getreden uit de RvC van Novio. Commissarissen moeten in de eerste plaats de belangen van de onderneming voor ogen houden. Dit kan botsen met de belangen van een raadslid die gericht zijn op de gemeente. Raadsleden dienen hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen vanuit de raad en niet vanuit de RvC van een verzelfstandigd orgaan.

Opvallend is dat de wethouder van Financiën tussen 2002 en 2004 lid is van de RvC van Novio vanuit het argument dat zo beter vanuit de gemeente toezicht kon worden gehouden omdat de gemeente geen andere directe relatie had met Novio. Dit is volgens de commissie ongewenst, omdat daardoor verschillende belangen (gemeentelijk belang en bedrijfsbelang) door elkaar lopen. De wethouder had geen lid van de RvC moeten worden. Het college ziet toe op het functioneren van de verbonden partij vanuit haar rol als aandeelhouder. Daarmee wordt het gemeentelijk belang gediend. De RvC ziet primair toe op het bedrijfsbe-

lang. Vanuit het oogpunt van rolvermenging is het ongewenst als het college zowel toezicht houdt als aandeelhouder als via de RvC. Daarnaast kan het college wel inhoudelijk sturen via instrumenten als subsidie of contracten. Dit gebeurt via de inhoudelijk betrokken wethouder. Bij de start van de verkoop stapt de wethouder van Financiën naar het oordeel van de commissie terecht uit de RvC om een mogelijk conflict of interest te voorkomen.

Wat betreft de informatievoorziening tussen college en raad over verbonden partijen constateert de commissie dat pas de laatste jaren enige lijn komt in het informeren van de raad over verbonden partijen. Dit gebeurt via de invulling van de verplichte paragrafen in de begroting en rekening van de gemeente. Dit betekent dat de raad middels de programmabegroting geïnformeerd wordt over de stand van zaken. De paragraaf verbonden partijen is daarbij gericht op de rol van aandeelhouder. Sinds 2003 is in de stadsbegroting en –rekening een paragraaf verbonden partijen opgenomen. Deze paragraaf bevat informatie over de visie op de verbonden partij in relatie tot de realisatie van de doelstellingen in de begroting en rekening van de gemeente. De beleidsvoornemens en ontwikkelingen omtrent de verbonden partij heeft op basis van deze systematische indeling geen logische plek in de programmabegroting. Datzelfde geldt voor de realisatie in de stadsrekening.

Daarnaast zou het college conform de financiële verordening van de gemeente de raad (buiten de begroting en jaarrekening van de gemeente) tenminste eenmaal per vier jaar inlichten over de stand van zaken met betrekking tot verbonden partijen en welke ontwikkelingen er worden voorzien. De commissie heeft niet kunnen constateren dat het college hieraan vervolg heeft gegeven.

Sinds de invoering van het dualisme hebben college en raad geworsteld met en was er onduidelijkheid over de rol van de raad en de daarbij passende informatievoorziening over verbonden partijen. De commissie constateert dat de raad onvoldoende geïnformeerd wordt om zowel zijn kaderstellende als controlerende rol uit te kunnen oefenen. Aan de andere kant heeft de raad een vrij passieve houding op dit gebied richting het college en er zijn nauwelijks vragen gesteld over het functioneren van verbonden partijen. In het algemeen, maar ook bij specifieke gebeurtenissen zoals de vervreemding van Novio, zijn afspraken tussen college en raad over de informatievoorziening onvoldoende vastgelegd.

4. STURING EN CONTROL DOOR GEMEENTE OP VERBONDEN PARTIJEN

In het verlengde van de in het vorige hoofdstuk behandelde interne verhoudingen binnen de gemeente, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de sturing en control door de gemeente in zijn rol als aandeelhouder en toezichthouder (zowel bestuurlijk als ambtelijk) op de verbonden partijen en in het verlengde daarvan de sturing en control binnen de verbonden partijen. Vooraf merkt de commissie daarbij nadrukkelijk op dat de sturing en control binnen de verbonden partij alleen vanuit het perspectief van de gemeente in de verantwoordelijkheid als aandeelhouder, toezichthouder en in geval van Novio verkoper beschreven en beoordeeld wordt. De commissie heeft niet de totale sturing en control binnen de verbonden partijen beschreven en beoordeeld. In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld tussen directie, toezichthouders en aandeelhouder?
- Hoe is de informatievoorziening (regulier en bijzonder) binnen de verbonden partij tussen directie en raad van commissarissen vormgegeven?
- Hoe is de informatievoorziening (regulier en bijzonder) tussen verbonden partij (directie, raad van commissarissen en algemene vergadering van aandeelhouders) en de gemeente (college, bestuur en ambtelijke organisatie) vormgegeven?
- Hoe is de 'planning en control' (sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden) op de verbonden partijen vormgegeven?
- Is er door college en raad een afwegingskader (zowel procesmatig als inhoudelijk) gehanteerd bij het voornemen tot vervreemding van aandelen van een verbonden partij? Zo ja, hoe is daaraan invulling gegeven?

In de laatste paragraaf geeft de commissie tenslotte een beoordeling van de sturing en control op basis van het normenkader.

4.1 Gang van zaken Novio

Hierna wordt de gang van zaken in de sturing en control op Novio beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, informatievoorziening, strategische besluitvorming en het vervreemdingsproces.

4.1.1 Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De wijze waarop de sturing en control plaatsvond op Novio is, in aanvulling op wat de wet- en regelgeving (burgerlijk wetboek en vennootschapsrecht) in algemene zin voorschrijft, formeel vastgelegd in de statuten. Daarin staat onder meer het doel van de verbonden partij, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de AVA, RvC en directie.

Vanaf de verzelfstandiging op 1 januari 1997 is de gemeente Nijmegen 100% aandeelhouder. De algemene bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een aandeelhouder zijn vastgelegd in het vennootschapsrecht en het Burgerlijk Wetboek. Volgens de algemene wet- en regelgeving betekent dit onder meer dat de AVA bevoegd is tot het goedkeuren van jaar-

rekeningen en begrotingen, tot het ontslaan van de RvC en tot het nemen van besluiten omtrent een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de onderneming. De verantwoordelijkheid van de RvC is toe te zien op de winstgevendheid en de continuïteit van de onderneming. De taken die in dit verband noodzakelijk zijn, zijn eveneens vastgelegd in de statuten. Volgens de algemene wet- en regelgeving betekent dit onder meer dat de RvC bevoegd is tot het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking van de NV met een andere rechtspersoon of vennootschap, het aangaan van een deelneming ter waarde van een kwart van het geplaatste kapitaal en reserves volgens de laatste balans, het plegen van investeringen tegen een bedrag gelijk aan tenminste een kwart van het geplaatste kapitaal met reserves, het nemen van corrigerende maatregelen, het uitvoeren van sancties en het ontslaan van bestuurders.

In de statuten bij oprichting van Novio is de rol van de aandeelhouder in navolging van de algemene wet- en regelgeving meer specifiek vastgelegd. Zowel voor de AVA als de RvC geldt dat datgene wat in de statuten staat aansluit bij datgene wat in de algemene wet- en regelgeving is vastgelegd. In aanvulling daarop zijn enkele specifieke bepalingen en verbijzonderingen vastgelegd. Zo zijn de volgende bepalingen opgenomen in de statuten:

- Bestuurders van Novio NV worden benoemd door de AVA uit een bindende voordracht op te maken door de RvC.
- De AVA is bevoegd te allen tijde een bestuurder te ontslaan; de bestuurder wordt hier onder vermelding van reden schriftelijk van in kennis gesteld. De AVA ontslaat een bestuurder nadat de RvC over het voorgenomen ontslag is gehoord. De OR wordt in de gelegenheid gesteld tijdig advies uit te brengen over elk door de AVA voorgenomen besluit tot schorsing of ontslag van een bestuurder.
- De AVA heeft haar jaarvergadering binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar en andere AVA's worden gehouden zo dikwijls het bestuur of de RvC nodig acht. De RvC heeft toegang tot de AVA.

Tot en met oktober 2004 vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente Nijmegen als aandeelhouder in de AVA. Bij de verzelfstandiging van Novio bestaat de RvC uit zeven leden die zijn benoemd door de AVA uit een bindende voordracht. Voor Novio geldt dat er bij de verzelfstandiging vier C-commissarissen zijn benoemd, dit zijn commissarissen die worden voorgedragen door de gemeenteraad en dit waren aanvankelijk zoals eerder gezegd de wethouder van Financiën en drie raadsleden. Voorts zijn twee A-commissarissen benoemd en een B-commissaris. De A-commissarissen zijn onafhankelijke commissarissen, die niet in dienst zijn van de gemeente en geen zitting hebben in enig politiek orgaan van de gemeente. De B-commissarissen worden benoemd op voordracht van de OR. Als gevolg van de invoering van het dualisme worden in maart 2003 de statuten gewijzigd en wordt het aantal RvC-leden teruggebracht van zeven naar vijf en zijn de raadsleden geen commissaris meer. De wethouder van Financiën is op dat moment de enige vertegenwoordiger in de RvC die is voorgedragen door de gemeente. Daarnaast is er een RvC-lid dat is voorgedragen door de OR van Novio NV en drie onafhankelijke commissarissen.

In februari 2006 stapt de voltallige RvC op. Op 1 juni 2006 worden de statuten van Novio

gewijzigd en bestaat de RvC uit drie commissarissen; een A-, B- en C-commissaris. Commissaris A wordt benoemd door de AVA op voordracht van de OR, commissaris B wordt benoemd door de AVA, commissaris C wordt benoemd door de AVA op basis van een (niet) bindende voordracht van het bestuur. Een C-commissaris is niet in dienst van de gemeente Nijmegen en heeft geen zitting in enig politiek orgaan van de gemeente Nijmegen. De RvC vergadert volgens de statuten tenminste zes keer per jaar, wat in de regel ook gebeurde. Na de benoeming door de gemeente van de RvC bij de verzelfstandiging verzorgt de RvC zelf voor opvolging van vertrekkende RvC-leden. Deze worden voorgedragen aan de AVA, die verantwoordelijk is voor de benoeming.

De directie van Novio is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen het bedrijf. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directie zijn eveneens vastgelegd in de statuten en sluiten aan bij de algemene wet- en regelgeving.

De hiervoor beschreven verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen AVA, directie en RvC geldt voor Novio NV. Novio NV heeft daarnaast meerdere dochters, die op verschillende tijdstippen zijn opgericht. De taken en bevoegdheden van deze dochters zijn vastgelegd in afzonderlijke statuten. De dochters hebben niet in alle gevallen een eigen RvC; alleen Express en Stebo hebben een eigen RvC. Een van de dochters van Novio NV is SVN die in 2001 wordt opgericht samen met HTM en Stadsvervoer Dordrecht. Doel van SVN was in te schrijven op concessies. De RvC van SVN wordt gevormd door vertegenwoordigers aangesteld vanuit de deelnemers, zo is een deel van de RvC van Novio eveneens lid van de RvC van SVN. De directeur van Novio was tevens een van de directeuren van SVN.

Wanneer de commissie kijkt naar de periode 1997-2007 blijkt dat de hiervoor beschreven verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de praktijk ook zo worden opgepakt. Wel geven meerdere geïnterviewden aan dat na de verzelfstandiging van Novio in 1997 de betrokkenen erg moesten wennen aan de nieuwe rolverdeling en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo kwam Novio door de verzelfstandiging meer op afstand van de gemeente te staan, waardoor de betrokkenheid van de gemeente (college, raad en ambtelijke organisatie) minder direct was dan toen het nog een gemeentelijk onderdeel was. Er waren jaarlijks twee AVA's waarin de resultaat- en begrotingscijfers van het bedrijf werden besproken. Voorts waren er elk kwartaal RvC-vergaderingen waarin ook de cijfers werden besproken evenals de groeistrategie van Novio.

4.1.2 Strategische besluitvorming

Door de inwerkingtreding van de WP2000 en de marktwerking in het openbaar vervoer moest Novio zich herpositioneren. Reeds aan het eind van de jaren negentig is de strategische keuze gemaakt om in te willen schrijven op concessies buiten de regio. De oprichting van SVN, samen met HTM en Stadsvervoer Dordrecht (SVD), was hiertoe een middel. Om mee te kunnen dingen op concessies op de vervoersmarkt, was het volgens de wetgeving noodzakelijk dat de eigen markt van een vervoersbedrijf open was. De markt waar Novio, SVD en HTM op opereerden was op dat moment nog niet open, maar door de oprichting van SVN konden deze partijen toch meedingen naar concessies op de vervoersmarkt zonder dat de eigen markt open was. De aandeelhouders in SVN hebben de afspraak gemaakt dat ze

SVN onafhankelijk van elkaar zouden gebruiken om in te schrijven op concessies. Deze aandeelhouders namen, via SVN, het initiatief tot inschrijving als deze in de eigen regio van de betreffende deelnemer lag. De RvC van Novio heeft hieraan zijn goedkeuring gegeven. Uit de stukken en gesprekken blijkt niet dat deze strategie is besproken met de aandeelhouder van Novio. Vóór de start van de verkoopplannen, had de aandeelhouder weinig interesse in de groeiambities van Novio. Dit ging pas spelen in 2004 toen de aandeelhouder zich ging bezinnen op de toekomst van Novio en de vorm die de gemeente daaraan wilde geven.

De directeur presenteert eind 2003 zijn visie op de toekomst van Novio aan de RvC. Kern van deze strategie is dat Novio autonoom moet groeien wil Novio op termijn een belangrijke speler blijven op de openbaar vervoer markt en een aantrekkelijke fusiepartner zijn. Tevens staat in de strategienota vermeld dat het voor Novio van groot belang is de eigen concessie te behouden en meerdere (nieuwe) concessies binnen te halen. Vastgesteld wordt dat Novio moet doorgaan met het inschrijven op concessies. Er vinden meerdere vergaderingen plaats tussen directie en RvC over deze strategie. In januari 2004 wordt door de RvC de definitieve strategienotitie van Novio vastgesteld. Daarin wordt uitgegaan van autonome groei door het winnen van concessies in het werkgebied van Novio (Zuid-Oost Nederland), strategisch partnership (met daarbij mogelijk nieuwe producten), fusies en overnames en het integreren van het openbaar vervoer met het CVV. Hiermee zou de kans op het behoud van de eigen KAN-concessie in 2006 groter worden. In de notitie is te lezen dat uit een evaluatie van de eerste aanbestedingen bleek dat opdrachtgevers met name geïnteresseerd zijn in veel “bussuren” tegen een lage prijs en dat alle voltooide aanbestedingen gewonnen zijn door een hogere productie en/of een lagere kostprijs te offreren. Ook buitenlandse bedrijven zijn in opkomst door scherp in te schrijven en een verlies in de beginperiode in te calculeren.

Het idee achter de groeistrategie was ook dat Novio zo meer waard zou zijn. Dit werd in het belang geacht van de aandeelhouder. Deze strategie wordt februari 2004 ook aan de aandeelhouder gepresenteerd, in aanwezigheid van enkele leden van B&W en ambtelijke adviseurs. De aandeelhouder heeft zo kennis genomen van de groeistrategie. In het collegevoorstel van juni 2004 dat gaat over de toekomst van het aandeelhouderschap van Novio, wordt mede op basis van de groeistrategie als argument voor verkoop gehanteerd dat te verwachten is dat Novio niet zelfstandig kan concurreren met de grote openbaar vervoer (OV) aanbieders. Tijdens de gesprekken is bevestigd dat alle partijen het belang van groei inzagen, daarbij was echter de afspraak dat er geen over de gehele looptijd potentieel verliesgevend contracten mochten worden aangegaan.

In de loop der jaren komt de wijze waarop de gemeentelijke vervoersbedrijven in SVN participeren echter ter discussie te staan. Per mei 2003 wordt Stadsvervoer Dordrecht overgenomen door HTM, waardoor Stadsvervoer Dordrecht als partij uit SVN verdwijnt. De aandelen worden overgedragen aan Volker Wessels. Ook neemt op dit moment Volker Wessels het grootste deel van de aandelen van Novio over. Novio heeft dan nog 15% van de aandelen. SVN heeft meerdere concessies verloren (in bijna alle gevallen eindigde SVN op de tweede plaats), en er ontstond druk vanuit de RvC om een concessie te winnen. De concessie die op dat moment (eind december 2003) voorlag was die van Utrecht-Oost. In mei 2004 dient SVN

hiervoor een offerte in. Er werd scherp geoffreerd waarbij aanloopverliezen ingecalculeerd werden. De RvC (inclusief de wethouder van Financiën die immers lid was van de RvC) was op de hoogte van de mogelijke aanloopverliezen in deze aanbieding. De aandeelhouder is hiervan formeel niet op de hoogte gesteld. Tegelijkertijd met het indienen van de offerte tekent de directeur een “zekerheidsstelling/garantieverklaring waarbij Novio zich tegenover de provincie Utrecht onvoorwaardelijk verantwoordelijk stelt voor de richtige nakoming door SVN van de verplichtingen uit hoofde van de concessie, indien en voor zover de concessie aan SVN zal zijn verleend”. Deze verklaring is geleverd op verzoek van de concessiehouder (provincie Utrecht).

Dit is een gebruikelijk onderdeel van een dergelijke offertetraject. Op het moment van offeren was SVN op papier min of meer een bedrijf met beperkte eigen financiële middelen. Novio moest ervoor garant staan dat na gunning ook daadwerkelijk gereden werd. In juni 2004 wordt deze concessie gegund aan SVN. In december 2004 stapt HTM uit SVN en draagt haar aandelen over aan Volker Wessels. In december 2004 wordt de uitvoering van de concessie Utrecht-Oost ter hand genomen. Op dat moment komt SVN “als bedrijf tot leven”: er zijn inkomsten en er worden uitgaven gedaan en medewerkers komen in dienst van SVN. Op basis van interne stukken van SVN blijkt dat Volker Wessels weliswaar aandeelhouder is, maar door middel van afspraken nauwelijks financieel risico loopt. Er zijn afspraken gemaakt over de prijs waarvoor Volker Wessels de aandelen kan verkopen. Verliezen komen voor rekening van Novio. Als er in de loop van 2005 liquiditeitsproblemen ontstaan verstrekt Novio een lening van 3,5 miljoen euro. Bankgaranties worden verstrekt door Novio. Begin 2005 geeft Volker Wessels aan zo spoedig mogelijk en in ieder geval voor 1 januari 2006 af te willen van haar aandelen waarbij een verbinding wordt gelegd met de verkoop van Novio. Een dergelijke afspraak staat echter niet zwart op wit, terwijl eind 2005 de verkoop van Novio steeds onzekerder wordt.

Op 22 december 2005 wordt daarom een memo ondertekend door de directie van SVN en drie leden van de RvC van SVN waarin het volgende staat: “Hierbij bevestigen ondergetekenden dat het bedrijfsrisico van SVN door de aandeelhouder Novio wordt gedragen. Dit is reeds vele malen besproken binnen de directie van SVN en tussen directie en RvC. Hierbij wordt het uitgangspunt van de opgezette samenwerking gevolgd. Daarnaast is dit memo bevestigd tijdens de vergadering van de RvC op 19 mei 2005 en 12 september 2005.” Door middel van dit memo wordt een situatie die informeel bestond geformaliseerd. Omdat de directeur en de voorzitter van de RvC van Novio de memo ondertekenden was Novio wel op de hoogte. De RvC van Novio was bekend met de risico’s, onduidelijk is in hoeverre de aandeelhouder hiervan op de hoogte was.

Tegelijkertijd met de uitvoering van de groeistrategie leidt de commissie uit de documenten af dat de aandeelhouder begin 2004 de eerste stappen zet om na te denken over de toekomst van Novio. Als opties worden genoemd dat Novio weer een gemeentelijke dienst wordt, dat samenwerking wordt gezocht met partners binnen en buiten het concessiegebied of dat wordt overgegaan tot vervreemding. Besloten wordt tot vervreemding van de aandelen van Novio, waardoor voor de gemeente de rol van verkoper ontstaat. De aandeel-

houder besluit de verkoop zelf ter hand te nemen. De aandeelhouder voelde zich hiertoe onder meer geroepen, vanwege haar verantwoordelijkheid jegens het personeel dat voor de verzelfstandiging nog deel uitmaakte van de gemeente Nijmegen. Andere overweging was het strategisch belang van de aandeelhouder om een goede OV-partner te vinden voor de gemeente. Er is door de aandeelhouder niet overwogen de RvC hierin een rol te geven. De RvC en de directie zijn in mei 2004 door de aandeelhouder op de hoogte gesteld van het voornemen tot vervreemding.

4.1.3 Informatievoorziening

De informatievoorziening tussen AVA, RvC en directie was formeel als volgt geregeld. In de statuten staat dat er jaarlijks in ieder geval een AVA plaatsvindt en dat andere AVA's worden gehouden zo dikwijls het bestuur of de RvC dit nodig acht. In de AVA stelt de aandeelhouder het jaarverslag vast en houdt daarmee toezicht op de prestaties. Naast de jaarvergadering vonden in sommige jaren 1 à 2 extra AVA's plaats. Bij elke AVA waren de directeur van Novio en de voorzitter van de RvC aanwezig. Naast het vaststellen van de jaarrekening, wordt de aandeelhouder tijdens de AVA's door de directie ook geïnformeerd over lopende zaken en plannen. De aandeelhouder wordt bijvoorbeeld geïnformeerd over het voornemen van Novio een toekomststrategie op te stellen, het oprichten van dochterondernemingen of inschrijvingen op concessies.

Volgens de statuten moest tenminste zes maal per jaar een RvC-vergadering plaatsvinden. In deze vergaderingen werden onder meer de kwartaalrapportages, concessies en ontwikkelingen bij de dochterondernemingen besproken evenals de strategie. De algemeen directeur was bij deze vergaderingen aanwezig. Naast de reguliere vergaderingen vergaderde de RvC van Novio eenmaal per jaar buiten aanwezigheid van de directie (conform statuten), om het functioneren van de directie en de RvC te evalueren.

Buiten deze formele momenten van informatieverstrekking vond er regelmatig informeel contact plaats tussen directeur en voorzitter van de RvC, indien daartoe aanleiding bestond. Dit was bijvoorbeeld het geval bij inschrijvingen op concessies. Vanwege de vergaderfrequentie van de RvC was het niet in alle gevallen mogelijk de RvC op de reguliere vergaderingstippen te informeren over inschrijvingen op concessies. In die gevallen vond bilateraal contact tussen de algemeen directeur en de voorzitter van de RvC en eventueel andere RvC-leden plaats. De RvC kreeg bij het inschrijven op concessies alle relevante informatie voorgelegd, zoals financiële gegevens en risicoanalyses. Aanvankelijk is dit enkele keren achteraf gebeurd (bijvoorbeeld inschrijving via SVN op concessie Zutphen-Hengelo-Almelo en oprichting Taxi Valouwe), waarna de RvC de directeur hierop aangesproken heeft. De aandeelhouder kreeg deze informatie niet.

Vanaf het moment dat de aandeelhouder besluit Novio te vervreemden in 2004, lopen de informatievoorziening over de going concern zaken en de informatievoorziening ten behoeve van de vervreemding door elkaar heen. De aandeelhouder heeft besloten zelf actief het vervreemdingsproces te leiden. De informatie ten behoeve van de verkoop moest echter vanuit het bedrijf komen. Ten behoeve van de verkoop had de aandeelhouder externe onder-

steuning ingeschakeld en de externe adviseurs onderhielden contact met het bedrijf om de gewenste informatie ten behoeve van de verkoop te verkrijgen. Mondeling was afgesproken dat de directeur de RvC over het verloop van het vervreemdingsproces zou inlichten tijdens RvC-vergaderingen. Over de wijze waarop de RvC betrokken zou worden in het vervreemdingstraject zijn verder geen afspraken gemaakt. Uit verslagen van de RvC-vergaderingen blijkt dat zij vinden dat ze onvoldoende op de hoogte worden gehouden van de stand van zaken in het vervreemdingsproces. De RvC vindt dat zij onvoldoende geïnformeerd werden vanaf het moment dat de wethouder van Financiën bij aanvang van het vervreemdingsproces uit de RvC is gestapt en de RvC daardoor geen direct contact meer had met een lid van het college.

Gedurende het vervreemdingstraject doet zich daarnaast nog een aantal ontwikkelingen voor die effect hebben gehad op de sturing en control, zowel op de reguliere sturing en control, maar ook op de sturing en control van het vervreemdingsproces. Bij de start van de verkoop wordt door de externe adviseurs namens de aandeelhouder ten behoeve van de verkoop allerlei informatie opgevraagd en gekregen van Novio, zo ook de financiële gegevens over 2004. In de loop van 2005 ontvangt de aandeelhouder de cijfers van elk kwartaal van 2005. Deze gegevens werden ook gebruikt ten behoeve van de verkoop. Gaande 2005 werd op basis van de kwartaalresultaten duidelijk dat de verliezen van SVN omvangrijker waren dan ingecalculeerd en bovendien een meer structureel karakter vertoonden. Naast de aanloopverliezen die ingecalculeerd waren in de offerte van Utrecht-Oost, hadden zich een aantal onvoorziene zaken voorgedaan bij Utrecht-Oost die deze verliezen veroorzaakten. Ook bij Novio Express werd verlies geleden. Dit had een neerwaarts effect op de waarde van de onderneming en was daardoor van invloed op het vervreemdingsproces.

4.1.4 Vervreemdingsproces

Bij het beschrijven van de sturing en control op Novio vanaf 2004 speelt de vervreemding een belangrijke rol. Door de invoering van de WP 2000 werd marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Gemeentelijke vervoersbedrijven moesten voor een afgesproken datum geprivatiseerd zijn, voor Novio was deze datum vastgesteld op 1 januari 2007. Op die datum verliep de concessie KAN-Zuid. Hierdoor ontstond er tijdsdruk om Novio voor deze datum te vervreemden. Nadat het college in de loop van 2004 definitief besloot om de aandelen Novio te verkopen, werd een verkooporganisatie ingericht, met een stuurgroep en een onderhandelingsteam. De stuurgroep hield regie over het technische verkoopproces en het onderhandelingsteam was gericht op de beoordeling van biedingen. Voor de begeleiding van het traject werd het adviesbureau Ernst & Young Transaction Services (E&Y TAS) ingeschakeld. Een van de redenen voor deze constructie van stuurgroep en onderhandelings-team was dat het management van Novio een management buy out overwoog.

De aandeelhouder was zich ervan bewust dat dit een mogelijke belangenverstremming met zich mee zou brengen, omdat de directeur enerzijds informatie moest aanleveren ten behoeve van de verkoop en anderzijds potentiële koper zou zijn. Als alternatief werd overwogen door het college om de directeur op dat moment uit zijn functie te ontheffen, danwel een interim-directeur ernaast te plaatsen, echter de aandeelhouder heeft besloten de directeur in zijn functie aan te houden. Reden hiervoor was de continuïteit van het bedrijf en

doorgang van de verkoop. Alles afwegende leek het college het een slecht signaal voor een potentieel kopende partij om de directeur uit zijn functie te ontheffen. Temeer omdat er verder geen reden voor wantrouwen in de directeur was; deze had vanaf de verzelfstandiging uitstekend leiding gegeven aan het bedrijf resulterend in goede financiële resultaten. Het management heeft, na een gesprek met de aandeelhouder over de management buy out, waarin deze te kennen heeft gegeven dit onwenselijk te vinden, afgezien om op te treden als potentiële koper. Om desalniettemin de mogelijkheid van belangenverstrengeling uit te sluiten, werd vastgehouden aan de constructie van stuurgroep en onderhandelingsteam. De directeur van Novio zat wel in de stuurgroep maar niet in het onderhandelingsteam.

In het verkoopproces is gekozen voor een actieve rol van de aandeelhouder, door de vertegenwoordiger van de aandeelhouder (wethouder Financiën) als voorzitter van de stuurgroep te benoemen. De stuurgroep bestond verder uit de ambtelijk adviseur Concernfinanciën, twee externe adviseurs van E&Y TAS, de directeur van Novio en (later) een juridisch adviseur van het bureau Holland van Gijzen. Het onderhandelingsteam bestond uit de directeur van de gemeentelijke dienst DSB, de ambtelijk adviseur concernfinanciën en twee adviseurs van E&Y TAS. Om de mogelijkheid open te houden om bestuurlijk te kunnen bijsturen, maakte de wethouder Financiën geen deel uit van het onderhandelingsteam. Het college van B&W heeft de samenstelling van beide organen besproken en vastgesteld.

In de praktijk is volgens deze constructie gewerkt. Het onderhandelingsteam voerde de onderhandelingen en informeerde de stuurgroep op gezette tijden. Volgens betrokkenen was het daarbij voortdurend de vraag op welke momenten terugkoppeling plaats moest vinden. Tijdens het vervreemdingsproces was er ook regelmatig één op één contact met de wethouder, omdat dit vanwege de voortgang van het proces noodzakelijk werd geacht. Na het ontslag van de algemeen directeur van Novio begin 2006 en de komst van de interim-directeur wordt de stuurgroep opgeheven. De interim-directeur treedt op dat moment toe tot het onderhandelingsteam.

Naast het feit dat het management van Novio verklaarde een management buy out te willen, krijgt de aandeelhouder bij aanvang van het traject van de OR van Novio NV een verzoekschrift, waarin de OR van Novio NV zijn rol opeist in het aanstaande verkoopproces. De aandeelhouder heeft naar aanleiding daarvan besloten de rol van bestuurder in dit traject op zich te nemen. De OR van Novio NV diende op grond van de wet betrokken te worden in het traject, echter de verhoudingen met de directeur waren dusdanig dat de OR van Novio de belangen van het personeel onvoldoende geborgd zag en daarom de aandeelhouder benaderde om deze rol te vervullen. De aandeelhouder had er eveneens belang bij de OR van Novio NV zorgvuldig te betrekken in het proces, om latere conflicten zoveel mogelijk te voorkomen. Na overweging in het college van B&W is besloten dat de toenmalige gemeentesecretaris de rol van bestuurder op zich zou nemen in het kader van de vervreemding. Er werd een medezeggenschapsconvenant gesloten met de OR van Novio NV waarin de bovenwettelijke adviesmomenten zijn beschreven en de momenten zijn vastgelegd waarop de OR van Novio NV betrokken zou worden. Het verzoekschrift waarin de OR van Novio NV zijn rol opeiste in het aanstaande verkoopproces en dat nog voorlag bij de rechter is daarop ingetrokken door de OR van Novio NV. In maart 2005 is met de OR van Novio Techniek en in april

met de OR van Novio Net eenzelfde overeenkomst gesloten. Gebleken is dat de locogemeentesecretaris de gemeentesecretaris in de rol van bestuurder verving wanneer hij afwezig was. Nadat begin 2006 de interim-directeur van Novio wordt aangesteld, neemt deze de overlegrol richting de drie ondernemingsraden op zich.

Gedurende het gehele verkoopproces is E&Y TAS ingeschakeld om de verkoop te begeleiden. Het bureau Holland van Gijzen wordt gedurende de verkoop ingehuurd voor de juridische ondersteuning van het verkoopproces (onder meer door het opstellen van het convenant met de OR'en), en later ook bij het ontslag van de algemeen directeur. E&Y TAS en Holland van Gijzen werken in opdracht van de aandeelhouder. Zo treedt E&Y TAS tijdens het verkooptraject nadrukkelijk op namens de aandeelhouder en voert bijvoorbeeld de gesprekken met directie en de gegadigden. E&Y TAS stelt ook de verkoopinformatie voor de gegadigden samen, zoals het informatiememorandum en voert de onderhandelingen. E&Y TAS heeft hierin een coördinerende en faciliterende rol, en geen inhoudelijke rol. Dat wil zeggen dat zij niet de cijfers hebben beoordeeld.

De externe adviseurs adviseerden de aandeelhouder bij de start van het vervreemdingstraject een zogenaamde vendor due diligence uit te voeren. Dit is een onderzoek naar de waarde van de onderneming vanuit het gezichtspunt van de verkoper. Een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd om als verkoper eventuele problemen die in een later stadium aan de orde zouden kunnen komen, al in een vroeg stadium te weten te komen. De voorzitter van het onderhandelingssteam was hier ook voor. De aandeelhouder heeft op grond van tijd- en kostenoverwegingen besloten dit niet te doen, maar alleen een globale, indicatieve waarde-bepaling uit te laten voeren op basis van de informatie die van de directie is verkregen.

De verkoop is ingestoken middels een veilingmodel, wat betekent dat er eerst een longlist wordt opgesteld van potentiële kopers, vervolgens een shortlist wordt opgesteld en tenslotte wordt onderhandeld met één partij. Alleen deze partij kan een due diligence onderzoek doen.

In april 2006 wordt binnen het college gesproken over het onvoldoende functioneren van de externe adviseurs (Ernst & Young en Holland van Gijzen). Dit komt uit de stukken vrij plotseling naar voren maar er zijn geen evaluatiedocumenten beschikbaar. Als reden voor de kritiek van onvoldoende functioneren van Ernst & Young wordt aangedragen de ontoreikende advisering over de werkelijke waarde van Novio en voor Holland van Gijzen de kwalitatief onvoldoende advisering rond het ontslag van de algemeen directeur. Ondanks de vraagtekens bij het functioneren van de externe adviseurs, wordt het verkoopproces begin 2006 met beide bureaus voortgezet. Reden die hiervoor wordt aangedragen is de aanwezige kennis en het tijdgebrek om nieuwe adviseurs in te werken in het proces.

Nadat HTM vanwege de tegenvallende financiële resultaten van Novio en tegenvallende marktontwikkelingen afziet van de overname van Novio eind 2005 blijft het college bij het besluit om het bedrijf zo spoedig mogelijk te vervreemden en wordt het veilingmodel verder doorgezet. De OR van Novio NV en de RvC adviseren om eerst orde op zaken te stellen, echter de deadline van 1 januari 2007, het aflopen van de concessiedatum, komt snel dichterbij en

het is nog onduidelijk of de concessie tijdelijk verlengd wordt. Het college besluit tevens afscheid te nemen van de directeur. De door het college opgegeven redenen hiervoor zijn onder meer de slechte relatie met de OR van Novio NV, slechte communicatie met de stakeholders, het te laat en onvolledig inlichten van de aandeelhouder over de risico's van Utrecht-Oost en de stroeve informatievoorziening vanuit de directie ten behoeve van de verkoop. De voorzitter van de RvC wordt op 1 februari 2006 ingelicht over het besluit de directeur te ontslaan. Op 2 februari 2006 wordt de directeur geschorst. Dezelfde dag wordt een interim-directeur aangesteld. Op 8 februari 2006 stapt de voltallige RvC op onder meer omdat de RvC niet was gekend in de schorsing van de directeur. Op 13 februari 2006 vindt een buitengewone vergadering van aandeelhouders plaats waarin de directeur ontslag wordt aangezegd en de nieuwe interim-directeur formeel wordt aangesteld. Nadat HTM zich terugtrok als koper, besloot het college terug te vallen op eerdere bidders binnen het veilingmodel en uiteindelijk met één van deze partijen verder te onderhandelen. Deze onderhandelingen kwamen door het naderen van de datum waarop de concessie af zou lopen (1 januari 2007) onder tijdsdruk te staan.

4.2 Gang van zaken bij Dar en Mensec

Hierna wordt de gang van zaken in de sturing en control op Dar en Mensec beschreven. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, informatievoorziening en strategische besluitvorming.

4.2.1 Verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De wijze waarop de sturing en control plaatsvindt op Mensec en Dar is, in aanvulling op wat de wet- en regelgeving in algemene zin voorschrijft, formeel vastgelegd in een aantal documenten, zoals statuten en bij Dar is daarnaast een directiereglement en een reglement voor de RvC vastgesteld. Daarin staan onder meer het doel van de verbonden partij, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de AVA, RvC en directie.

Voor beide verbonden partijen geldt dat de gemeente Nijmegen 100% aandeelhouder is, waarmee zij voor beide verbonden partijen enig aandeelhouder is en de vertegenwoordiger namens de gemeente tijdens de AVA. De bestuurders en RvC-leden hebben het recht de algemene vergadering bij te wonen. In de statuten bij oprichting is de rol van de aandeelhouder vastgelegd. Formeel is er één contactmoment vastgelegd om met de gemeente in haar rol als aandeelhouder te vergaderen, te weten de jaarlijkse AVA. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de AVA die in de statuten worden genoemd, sluiten aan bij datgene wat in de algemene wet- en regelgeving is vastgelegd. Dit betekent dat de AVA onder meer bevoegd is tot het vaststellen van jaarrekeningen, tot het benoemen, schorsen en ontslaan van leden van de RvC en tot het nemen van besluiten omtrent een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter, het vaststellen van de bezoldiging van elk van de leden van de RvC, het verlenen van de opdracht aan de accountant tot onderzoek van de jaarrekening en vaststellen van de winstbestemming. Ten tijde van de verzelfstandiging eind 1999 van Dar is een nota vastgesteld door de raad waarin is besloten, om het belang van de gemeente als aandeelhouder afdoende te kunnen waarborgen, de AVA extra bevoegdheden te geven.

Deze zijn vastgelegd in de statuten. Zo is bij Dar vastgelegd dat voor besluiten aangaande de vaststelling of wijziging van het strategisch beleid van de vennootschap en deelneming in het kapitaal van een andere onderneming goedkeuring van de AVA vereist is. Voor Mensec is in de statuten vastgelegd dat het bestuur goedkeuring van de AVA behoeft voor besluiten waarbij een bedrag groter dan 1 miljoen Euro gemoeid is en dat bestuurders en commissarissen het recht hebben tot het bijwonen van de AVA. In de praktijk gebeurt dit ook. Voor Dar is dit vastgelegd in het reglement voor de RvC en in de praktijk gebeurt dit ook.

De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De RvC staat de directie met raad terzijde. De taken en verantwoordelijkheden die ten behoeve van deze taakuitoefening noodzakelijk zijn, zijn eveneens vastgelegd in de statuten. Ook hiervoor geldt dat dit aansluit bij datgene wat in de algemene wet- en regelgeving is vastgelegd. Dit betekent dat de RvC bevoegd is tot het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking van de NV met een andere rechtspersoon of vennootschap, het nemen van een deelneming ter waarde van een kwart van het geplaatste kapitaal en reserves volgens de laatste balans en investeringen welke een bedrag gelijk aan tenminste een kwart van het geplaatste kapitaal met reserves, het nemen van corrigerende maatregelen, het uitvoeren van sancties en het ontslaan van bestuurders.

In de statuten van Dar is in aanvulling op de algemene wet- en regelgeving vastgelegd dat voor het doen van investeringen boven de € 250.000,- goedkeuring van de RvC vereist is. Voor Mensec is dit niet expliciet vastgelegd. In aanvulling op de statuten zijn voor Dar specifieke bepalingen vastgelegd in een reglement voor de RvC. Hierin staan nadere regels met betrekking tot aangelegenheden van de RvC (onder meer taken en bevoegdheden en frequentie rapportagemomenten) ten opzichte van de andere organen. De RvC van Dar heeft twee commissies uit haar midden gevormd, de Renumeratie, Selectie en Benoemingscommissie en de Auditcommissie. In het Reglement voor de RvC zijn de verantwoordelijkheden van beide commissies vastgelegd. Mensec kent geen reglement voor de RvC, evenmin commissies.

Bij de samenstelling van de RvC is aandacht besteed aan verschillende disciplines die van belang zijn bij het toezicht houden op de onderneming. Naast financiële en inhoudelijke kennis op het terrein waar de betreffende verbonden partij werkzaam is, geldt dat bij Mensec specifiek aandacht is besteed aan horeca en bij Dar aan afval.

De directie is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen Dar en Mensec. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directie zijn eveneens vastgelegd in de statuten en sluiten aan bij de algemene wet- en regelgeving. In aanvulling daarop is voor Dar een directiereglement vastgesteld door de RvC. Hierin staan nadere regels met betrekking tot aangelegenheden van de directie (onder meer taken en bevoegdheden en frequentie rapportagemomenten).

Volgens het directiereglement is de directie belast met het besturen van de vennootschap, hetgeen onder meer betekent dat de directie verantwoordelijk is voor het realiseren van de

doelstellingen van de vennootschap, de strategie en het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling. De directie legt hierover verantwoording af aan de RvC en de AVA en is ervoor verantwoordelijk dat zij tijdig van alle informatie worden voorzien die nodig is voor de uitoefening van haar taken. De directie is verder verantwoordelijk voor het instellen en handhaven van interne procedures die ervoor zorgen dat alle belangrijke financiële en duurzame informatie bij de Auditcommissie van de RvC en de RvC bekend is, zodat juistheid, volledigheid en tijdigheid worden gewaarborgd. Mensec kent geen directiereglement. Bij Dar is voorts een gedragscode (de Corporate Governance Code) opgesteld waarin de wederzijdse verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de aandeelhouder, de RvC, bestuur, personeel, OR en accountant zijn vastgelegd. Deze gedragscode is ondersteunend aan de in de oprichtingsstatuten opgenomen artikelen, het Reglement voor de RvC en het Directiereglement.

Zowel Dar als Mensec hebben een structuur waarin sprake is van dochters. Deze dochters hebben eigen statuten en eigen RvC's, dit laatste overigens niet in alle gevallen. Indien de dochters een RvC hebben, is er een zekere overlap tussen de functionarissen die de RvC van het moederbedrijf vormen en die in de RvC van de dochtervennootschap zitten, dat geldt eveneens voor de directie van de dochtervennootschappen. Er is niet vastgelegd hoe de verhouding is tussen de AVA van Dar en Mensec in relatie tot de dochters.

Betrokkenen, zowel vanuit gemeentezijde als vanuit de verbonden partij, geven aan dat veel zich afspeelt op basis van de informatie die verkregen wordt en de kennis en ervaring die de actoren in het veld hebben. Er wordt door de aandeelhouder en de RvC gestuurd op basis van de documentatie die ontvangen wordt, tijdens de vergadermomenten en indien daar buiten contact is, vindt ook afstemming en informatie-uitwisseling plaats. Daarbij speelt onderling vertrouwen een belangrijke rol. Het is niet wenselijk en noodzakelijk om alles in regelgeving vast te leggen. Het gaat er volgens betrokkenen om dat betrokkenen hun rol kennen, zich beseffen wat daarbij komt kijken en hun rol ook vervullen.

4.2.2 Informatievoorziening en strategische besluitvorming

Informatievoorziening

Formeel is voor beide verbonden partijen één contactmoment tussen de gemeente als aandeelhouder en de verbonden partij vastgelegd in de statuten, te weten de jaarlijks vergadering van aandeelhouders, de AVA. In de praktijk vindt er twee keer per jaar een AVA plaats. Bij deze AVA's zijn vanuit de aandeelhoudersrol de wethouder Financiën en een ambtelijke ondersteuner aanwezig. De commissarissen en de directie nemen zowel bij Mensec als bij Dar aan de AVA deel. Tijdens de AVA wordt onder meer gesproken over het jaarverslag en de eventuele winstbestemming. De aandeelhouder krijgt ten behoeve van de vergadering de halfjaarcijfers en de jaarcijfers. De aandeelhouder ontvangt van Dar geen maand- en kwartaalcijfers. Bij Mensec heeft de wethouder Cultuur vanuit de subsidierelatie wel maandelijks overleg met de directie en daarin wordt ook gesproken over de bedrijfsvoering. Wanneer daar belangrijke zaken spelen, wordt dat informeel ook afgestemd met de aandeelhouder.

In het reglement voor de RvC staat dat de RvC van Dar vier keer en de RvC van NV Mensec drie keer per jaar vergadert. De directie is aanwezig bij vergaderingen van de RvC. Naast

deze vergaderingen vergadert de RvC van Dar eenmaal per jaar buiten aanwezigheid van de directie, om het functioneren van de directie en de RvC te evalueren. Het is gebruikelijk bij Dar om na de RvC-vergadering van de holding de RvC vergaderingen van Dar Milieudiensten NV en Dar Services BV te laten volgen. Bij Mensec vindt de AVA na de vergadering van de RvC plaats. In de statuten van Dar en Mensec en bij Dar is tevens in de aanvullende reglementen vastgelegd dat de RvC recht heeft op tijdige schriftelijke informatie over alle ontwikkelingen met betrekking tot de vennootschap.

Om haar taak te kunnen uitoefenen ontvangt de RvC van Dar aan het eind van ieder kwartaal van de directie een rapport waarin informatie wordt verstrekt ten aanzien van o.a. financiën, marketing, investeringen personeel, productie, orderportefeuille, research & development etc. en verstrekt de directie jaarlijks aan de RvC het budget voor het volgend jaar en het meerjarenplan. Voor Mensec geldt dat gesproken wordt over de stand van zaken, actuele ontwikkelingen en tussentijdse resultaten. De RvC van Dar is volgens de directie en de aandeelhouder actief en kritisch. Bij Mensec lopen de beelden daarover uiteen.

In aanvulling op deze formele contactmomenten zijn er verschillende informele contactmomenten tussen de verschillende organen. Informeel is er periodiek (1 à 2 keer per jaar bij Mensec en 4 à 5 keer per jaar bij Dar) contact tussen de directeur en de aandeelhouder. Bij Mensec is dit minder vaak dan bij Dar, dit heeft volgens betrokkenen te maken met de rolvermenging tussen de aandeelhoudersrol en de inhoudelijke rol. Informeel is er ook contact tussen de aandeelhouder en de voorzitter van de RvC, ongeveer twee keer per jaar is er een bijpraatgesprek. Volgens de betrokkenen gaat het samenspel tussen de RvC en de aandeelhouder bij Dar beter dan bij Mensec. Voor zowel Mensec als Dar geldt verder dat er regelmatig contact is tussen de directeur en de voorzitter van de RvC, bij Mensec is dit maandelijks. Informeel heeft de directeur van Dar een jaarlijks terugkerend moment ingelast voor een raadsbezoek aan Dar, waarbij de raad persoonlijk op de hoogte wordt gesteld van de gang van zaken bij Dar. De directeur van Mensec nodigt de raad ook weleens uit, of hij komt zelf langs bij de raad.

In de statuten van Mensec en de aanvullende reglementen van Dar is niet vastgelegd dat informatievoorziening tussen directie, RvC en AVA omtrent risico's plaatsvindt evenmin is een meldingsplicht opgenomen. Bij Dar geldt wel dat informeel tegen de RvC is gezegd door de aandeelhouder dat geen verliesgevende contracten mogen worden aangegaan. Dit is echter niet formeel vastgelegd. Alle betrokkenen geven aan dat het van de rolinvulling van zowel aandeelhouder, RvC als directie afhangt of men geïnformeerd wordt over risico's, maar ook of men er bewust naar vraagt. In de praktijk betekent dit dat hieraan tijdens de RvC-vergaderingen aandacht wordt besteed, evenals tijdens de AVA in het contact tussen de ambtelijk vertegenwoordiger van de aandeelhouder en Dar en Mensec. Er is door de aandeelhouder echter geen gestructureerde wijze waarop naar risico's gekeken wordt en er worden niet in alle gevallen risicoanalyses gemaakt.

Aan de zijde van de verbonden partij gaat men er vanuit dat de gemeente als aandeelhouder alleen risico loopt voor het ingebrachte aandelenkapitaal en eventuele achtergestelde

leningen. Meer risico's loopt de gemeente als aandeelhouder hun inziens niet. Vanuit gemeentezijde wordt hier echter anders tegenaan gekeken en ook de praktijk leert dat het zo niet werkt. Het bedrijf kan meer, maar ook minder waard zijn dan het aandelenkapitaal, en op het moment dat de verbonden partij failliet dreigt te gaan, zal de verbonden partij of de schuldeiser ongetwijfeld bij de gemeente aankloppen als enig aandeelhouder. De aandeelhouder wordt dan vooral aangesproken op haar maatschappelijke verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld de werkgelegenheid. En ook al is de gemeente als aandeelhouder er conform de wet- en regelgeving wettelijk niet toe verplicht, de praktijk leert dat gemeenten zich in dergelijke gevallen genoodzaakt zien bij te springen vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Ook over de informatievoorziening voor het oprichten van bedrijven, het doen van investeringen of het nemen van een deelneming is formeel weinig vastgelegd. Datzelfde geldt voor de informatievoorziening inzake de going concern van dochters. In de statuten staat in welke gevallen de AVA geïnformeerd moet worden over het aangaan van deelnemingen, dit hoeft op basis van de statuten echter niet in alle gevallen. Voor Dar is statutair vastgelegd dat voor het aangaan van een lening toestemming van de RvC en de AVA nodig is en voor het afgeven van een garantie bij het aangaan van een contract moet de AVA op de hoogte gebracht worden. In andere gevallen wordt dit in de praktijk wel in meer of mindere mate besproken met de aandeelhouder en ook met de RvC is dit onderwerp van gesprek. Het onderwerp deelnemingen is bij RvC-vergaderingen een apart agendapunt. Bij Mensec heeft de AVA alleen adviesmogelijkheid en is de RvC bevoegd tot het nemen van besluiten. In de informatievoorziening richting aandeelhouder is sprake van consolidatie van deelnemingen, waardoor de achterliggende gegevens bij dochtervennootschappen niet direct zichtbaar zijn. De commissie is niet gebleken dat dochters van Mensec onderwerp van RvC-vergaderingen zijn.

De uitvoering van de DVO voor de gemeente in haar rol als opdrachtgever is ondergebracht bij Dar Milieudiensten NV. Daar is eveneens het personeel en materieel ondergebracht. Vanuit Dar Services BV verricht Dar werkzaamheden voor de markt. Binnen Dar Services BV zijn geen personeel en materieel ondergebracht. De inzet van personeel en materieel ten behoeve van Dar Services BV wordt ingehuurd vanuit Dar Milieudiensten NV. Personeel en materieel worden dus zowel voor de gemeente Nijmegen op basis van de DVO ingezet als voor de markt. Kosten worden verrekend. Doordat de aandeelhouder alleen geconsolideerde gegevens ontvangt van de dochtervennootschappen betekent dit dat bij de aandeelhouder geen zicht bestaat op de wijze waarop deze verrekening plaats vindt. De aandeelhouder heeft daardoor geen zicht of op basis van de DVO andere commerciële activiteiten bekostigd worden. Vanuit de verbonden partij wordt echter aangegeven dat daar geen sprake van is. Betrokkenen vanuit gemeentezijde geven ook aan dat de rol van de aandeelhouder richting dochters niet altijd duidelijk is en dat het zoeken is welke rol de aandeelhouder daarin heeft.

Strategische besluitvorming

Op basis van de hiervoor beschreven weg waarlangs informatievoorziening plaatsvindt, vindt eveneens de terugkoppeling en reguliere besluitvorming plaats. Conform de statuten

betekent dit dat tijdens de AVA een besluit wordt genomen over de begroting en jaarrekening. In aanvulling daarop geldt dat voor specifieke besluiten zoals in de statuten vastgelegd besluitvorming dient plaats te vinden door het betreffende orgaan. Voor Dar betekent dit dat voor besluiten aangaande de vaststelling of wijziging van het strategisch beleid van de vennootschap en deelneming in het kapitaal van een andere onderneming de goedkeuring van de AVA vereist. Voor Mensec is in de statuten vastgelegd dat het bestuur goedkeuring van de AVA behoeft voor besluiten waarbij een bedrag groter dan € 1 miljoen gemoeid is.

Voor Dar geldt dat wat betreft besluitvorming over het strategische beleid expliciet is vastgelegd dat de AVA hieraan goedkeuring moet verlenen. Dit gebeurt in de praktijk ook. Voor Dar geldt dat de directie momenteel in nauw overleg met de RvC bezig is met het opstellen van een strategische nota, waarin toekomstscenario's voor Dar worden uitgewerkt. De RvC wil een aantal toekomstvarianten voorleggen aan de aandeelhouder. Voor Mensec is dit niet expliciet vastgelegd, maar gebeurt dit in de praktijk wel.

4.3 Beoordeling

Op basis van het vooraf opgestelde normenkader toetst de commissie de in de vorige paragrafen beschreven gang van zaken aan de normen en komt de commissie tot een oordeel. Daarbij maakt de commissie onderscheid tussen de sturing en control in relatie tot going concern zaken en sturing en control in de buitengewone omstandigheid van het vervreemdingsproces waarmee de gemeente in haar rol als aandeelhouder en toezichthouder in geval van Novio te maken kreeg.

Formele mogelijkheden sturing en control

De commissie constateert dat de formele mogelijkheden voor sturing en control die de gemeente (raad en college) op verbonden partijen heeft, in zekere zin zijn vastgelegd in de afspraken die onder meer zijn gemaakt bij de verzelfstandiging. De gemeente (namens de gemeente een collegelid) is aandeelhouder en de mogelijkheden die een aandeelhouder heeft, zijn vastgelegd in de statuten. In aanvulling op de sturing en control door de gemeente als aandeelhouder zijn er organen zoals de RvC en de directie die ook sturing en control uitoefenen op het bedrijf. De formele mogelijkheden voor sturing en control door deze organen zijn in het geval van Dar tevens vastgelegd in een directiereglement, een reglement voor de RvC en een Corporate Governance Code. Voor alle organen geldt dat ook in de wet- en regelgeving een en ander geregeld is, zoals benoeming en ontslag van bestuurders en RvC-leden, vergaderingen etc. De informatievoorziening naar de aandeelhouder over dochters is in de wet- en regelgeving beperkt geregeld.

Naast de formele wettelijke mogelijkheden die de gemeente heeft, zijn er verschillende formele en informele mogelijkheden om invulling te geven aan de sturing en control (zoals het opstellen van protocollen, reglementen en gedragscodes). Wat betreft de invulling van deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op papier constateert de commissie dat datgene wat is vastgelegd in de statuten is afgeleid van de algemene wet- en regelgeving aangaande vennootschappen. De commissie constateert dat het college als aandeelhouder

naast de bepalingen die afgeleid zijn van de algemene wet- en regelgeving zeer beperkt invulling heeft gegeven aan andere mogelijkheden om formeel sturing te geven jegens verbonden partijen. De aandeelhouder had bijvoorbeeld een protocol kunnen opstellen waarin de verwachtingen richting de RvC staan, zoals in welke gevallen buiten de AVA informatie-uitwisseling dient plaats te vinden. Wij hebben geen protocollen aangetroffen waarin dit geregeld is.

Invulling sturing en control

Naast het vastleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is een belangrijke vraag hoe dit in de praktijk uitwerkt. De commissie constateert dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op papier wellicht duidelijk zijn, in de uitwerking (rolopvatting en invulling) echter niet. Dit geldt in meer of mindere mate voor alle onderzochte verbonden partijen. Door de verzelfstandiging van de verbonden partijen is de rol van de gemeente (zowel raad, college als ambtelijke organisatie) bij de sturing en control veranderd. De sturing en control van gemeentezijde (zowel raad, college als ambtelijke organisatie) heeft ad hoc en op basis van incidenten vorm gekregen. Dit geldt ook voor de adequate en tijdige verschaffing van bijpassende informatie. Een voorbeeld hiervan is het niet systematisch analyseren, beoordelen en evalueren van risico's aangaande veranderingen bij Dar, Novio en Mensec.

De commissie constateert dat de sturing en control op verbonden partijen vooral informeel en impliciet is vormgegeven. Hoewel het is aan te raden dat een en ander expliciet wordt vastgelegd, hoeft dit op zich geen problemen op te leveren, mits het samenspel tussen AVA, RvC en directie goed gespeeld wordt. Dit houdt in dat ieder zijn rol kent in het geheel, weet wat daarbij komt kijken en ook invulling geeft aan die rol. Vertrouwen speelt daarbij een belangrijke rol. Naast wat ten aanzien van de sturing en control in wet- en regelgeving, statutaire bepalingen en eventueel reglementen is vastgelegd, bepaalt het invulling geven aan deze formele bepalingen en het samenspel tussen AVA, RvC en directie in belangrijke mate hoe de sturing en control er in de praktijk uit ziet. De wet- en regelgeving laat wat dat betreft ook redelijk veel ruimte, die ook noodzaakt dat dit samenspel goed werkt.

Ten aanzien van het samenspel tussen aandeelhouder en RvC, tussen RvC en directie en tussen aandeelhouder en directie constateert de commissie dat dit bij Dar in de praktijk beter lijkt te functioneren dan bij Mensec en Novio (tot 2006). Bij Dar is sprake van een kritische dialoog tussen de verschillende betrokkenen en wordt de AVA in zekere mate actief geïnformeerd over relevante ontwikkelingen en voornemens. Er is zowel formeel als informeel frequent contact en eenieder vervult zijn rol. Bij Mensec functioneert dit samenspel door de dubbele rol van de aandeelhouder minder. Informatie voor de gemeente als aandeelhouder en de gemeente als subsidieverstrekker lopen door elkaar. Anderzijds is de aandeelhouder ook niet congruent in de vragen om informatievoorziening die zij van de verbonden partij wenst.

De commissie constateert dat het college onvoldoende invulling heeft gegeven aan de sturing en control op Novio. Zo is in 2004 een groeistrategie voor (en door) Novio opgesteld.

Deze strategie betrof een voortzetting van het beleid en de strategische keuzes die reeds aan het eind van de negentiger jaren waren ingezet om bijvoorbeeld in te gaan schrijven op concessies buiten de regio. Vanuit het perspectief van sturing en control heeft de gemeente als aandeelhouder (zowel bestuurlijk als ambtelijk) deze keuzes onvoldoende geanalyseerd en beoordeeld op risico's voor de gemeente en zijn er ook geen risicoanalyses gemaakt. Er zijn door de aandeelhouder ook geen risicoanalyses uitgevoerd bij de oprichting van en participatie in deelnemingen en de verkoop als zodanig. Er wordt bij belangrijke (risico)momenten door het college onvoldoende vanuit strategisch oogpunt naar verbonden partijen gekeken.

Tegen de achtergrond van een gemeente als aandeelhouder en toezichthouder op zoek naar de invulling van haar rol in veranderde verhoudingen moet de sturing en control op Novio in de afgelopen jaren worden beoordeeld. Door exogene, niet door de aandeelhouder te beïnvloeden veranderingen (de WP 2000 en marktwerking openbaar vervoer) moest Novio zich herpositioneren en zelfs onder tijdsdruk worden vervreemd. Doordat de gemeente bij de verzelfstandiging beperkt invulling heeft gegeven aan de wijze waarop zij de sturing en control wilde inrichten en daaraan in de jaren na de verzelfstandiging ook niet actief mee bezig was, werd de verkoop als zodanig een risicovolle operatie.

Verder is de positie van de directeur bij de start van het verkoopproces onvoldoende vastgelegd in duidelijke afspraken. De gemeente als aandeelhouder was zich ervan bewust dat het management van Novio een management buy out wilde wat een mogelijke belangenverstrengeling met zich mee bracht; enerzijds moest hij immers gegevens aanleveren en anderzijds was hij potentiële koper. Het management van Novio heeft zich na een gesprek met de aandeelhouder, waarin deze te kennen heeft gegeven dit onwenselijk te vinden, teruggetrokken. Daarmee lijkt de zaak af te zijn gedaan, bij de aandeelhouder blijft echter op de achtergrond geen vertrouwen. Temeer ook omdat de directeur een sterke voorkeur heeft voor bepaalde kopers. Dit heeft de sturing en control op de vervreemding bemoeilijkt.

De commissie constateert dat het personeel en de OR belangrijke invloed hebben gehad op de sturing en control. De aandeelhouder voelde zich geroepen het verkoopproces naar zich toe te trekken vanwege haar verantwoordelijkheid jegens het personeel. Daarnaast heeft de gemeentesecretaris de rol van bestuurder op zich genomen richting de OR van Novio NV, omdat de verstandhouding tussen de directeur en de OR van Novio NV niet goed was en de gemeente als aandeelhouder en daarmee verkoper er belang bij had dat de OR van Novio NV meegenomen werd in het proces. Op basis van een overeenkomst is daaraan invulling gegeven. Novio Net en Techniek hadden een eigen OR en daarmee is na de start van het vervreemdingsproces eenzelfde overeenkomst gesloten. De gemeente als aandeelhouder (zowel bestuurlijk als ambtelijk) had zich aanvankelijk niet gerealiseerd dat ook deze OR'en recht hadden op eenzelfde convenant. De OR'en waren proactief richting college en raad en werden ook informeel op meerdere momenten betrokken.

Verder constateert de commissie dat er tot het moment van de vervreemding geen sprake was van een proactieve invulling van het aandeelhouderschap door informele informatie-

uitwisseling tussen RvC en aandeelhouder over relevante ontwikkelingen zoals belangrijke voorgenomen investeringen, deelnemingen of eventuele risico's buiten de AVA. De aandeelhouder vroeg er zelf ook niet naar. Er was geen sprake van een vertrouwensbasis tussen de verschillende betrokkenen waar de sturing en control onder heeft geleden. De aangekondigde management buy out was in feite de aanleiding van de vertrouwensbreuk met de directie.

De commissie constateert dat de aandeelhouder de leiding heeft genomen bij het verkoopproces. Overweging hierbij was dat de aandeelhouder zich hiertoe verplicht voelde richting het personeel (voormalige gemeentebambtenaren). Er is gekozen de verkoop volgens het veilingmodel vorm te geven, terwijl de aandeelhouder slechts op hoofdlijnen zicht had op het functioneren van Novio. Er is in het verkoopproces geen vendor due diligence uitgevoerd zodat er ex ante een scherper inzicht zou zijn in de financiële huishouding en waardebeoordeling van Novio. De commissie vindt dat het tegen het ambtelijk advies in afzien van een vendor due diligence door het college vanwege de kosten onterecht is geweest. Een vendor due diligence zou tot meer control hebben geleid bij het verkoopproces. Na het afhaken van HTM kwamen onderhandelingen onder tijdsdruk te staan. De verkoop moest immers op 31 december 2006 zijn afgerond om nog in aanmerking te komen voor twee jaar concessieverlening (tot 2010). De aandeelhouder heeft uit eerdere bieders (conform het veilingmodel) opnieuw één partij gekozen om mee door te onderhandelen. Het veilingmodel is door haar opzet (na elkaar onderhandelen met één partij i.p.v. tegelijkertijd onderhandelen met meerdere partijen) niet ideaal als er tijdsdruk op het verkoopproces staat.

De organisatie van de vervreemding is vormgegeven middels het inrichten van een stuurgroep en een onderhandelingsteam. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en informatievoorziening onderling en richting college inclusief de rol van de locogemeentesecretaris en de invulling daarvan waren niet duidelijk. Onduidelijk is wie de touwtjes echt in handen had: de stuurgroep of het onderhandelingsteam. De positie van de gemeentesecretaris als bestuurder van een verzelfstandigde organisatie als Novio richting de ondernemingsraden maar tevens belangrijkste adviseur van het college is volgens de commissie ongewenst omdat het een risico in zich draagt van een mogelijke belangenverstrengeling. In dit geval is deze verstrengeling niet geconstateerd. Ook de positie van de directeur was dubbel: als lid van de stuurgroep was hij van alles op de hoogte, maar hij mocht de RvC niet informeren over bijvoorbeeld financiële details aangaande de verkoop.

Tenslotte constateert de commissie dat de sturing en control binnen Novio (directeur en RvC) onvoldoende was. Voorbeelden hiervan zijn de herhaaldelijke opmerkingen van de RvC dat zij te laat over bepaalde belangrijke besluiten worden ingelicht en afspraken van de directeur in het kader van de concessie Utrecht-Oost die leidden tot een aanzienlijke kostenstijging. Ook de levering van de juiste cijfers ten tijde van het vervreemdingsproces ging niet altijd adequaat.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de hoofdstukken 4 en 5 en de bijlagen is inzicht verkregen in het functioneren van de sturing en control op Novio, Dar en Mensec. In dit hoofdstuk trekt de commissie de conclusies op de centrale onderzoeksvragen en geeft de commissie aanbevelingen voor de toekomst. De onderzoeksvragen die bij aanvang van het onderzoek zijn geformuleerd, worden in dit hoofdstuk beantwoord:

1. Het in kaart brengen van de (in)formele mogelijkheden van sturing en control door het gemeentebestuur (raad en college) in zijn rol als toezichthouder, aandeelhouder en verkoper op Novio in de periode 2000-2006 en op twee andere verbonden partijen.
2. Het beoordelen van de sturing en control door het gemeentebestuur op Novio en twee andere verbonden partijen.
3. Het trekken van lessen voor de toekomst.

5.1 Voordat de commissie over gaat tot de beantwoording van de onderzoeksvragen, wordt allereerst de hoofdconclusie van het onderzoek beschreven.

Hoofdconclusie

De sturing en control van de gemeente Nijmegen in zijn rol als aandeelhouder, toezichthouder en verkoper op Novio, Dar en Mensec, vat de commissie als volgt samen.

De sturing en control van de gemeente Nijmegen in zijn rol als aandeelhouder, toezichthouder en verkoper op verbonden partijen is onvoldoende geweest. De sturing en control is onvoldoende doordacht vormgegeven en vertoonde tekortkomingen. De commissie concludeert dat zowel het bestuur (raad en college) als de ambtelijke organisatie bij verbonden partijen 'sturen in de mist'. Er worden onvoldoende formele en informele instrumenten benut om een duidelijke invulling te geven aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente. De risico's worden daardoor onvoldoende herkend en beheerst. Dit geldt zowel voor het bestuur (raad en college) als ambtelijk.

HET COLLEGE heeft de sturing en control op verbonden partijen ad hoc en op basis van incidenten vormgegeven. Bij de verzelfstandiging zijn bepaalde keuzes gemaakt in de sturing en control die echter onvoldoende uitgewerkt zijn. In de jaren na de verzelfstandiging is daar door het college geen nadere invulling aan gegeven. Het college heeft te beperkt gebruik gemaakt van de formele mogelijkheden die er zijn om meer sturing en control uit te oefenen op verbonden partijen (bijvoorbeeld een directiereglement en reglement voor de RvC). Er was geen informele invulling van het aandeelhouderschap door periodieke informatie-uitwisseling tussen RvC en aandeelhouder over relevante ontwikkelingen zoals belangrijke voorgenomen investeringen, deelnemingen of eventuele risico's buiten de AVA. Ook stelt het college buiten de reguliere momenten weinig aanvullende vragen om meer te weten te komen over het functioneren van de verbonden partij. Er zijn geen risicoanalyses gemaakt van strategische keuzes zoals het oprichten van dochterbedrijven of het inschrijven op concessies ver buiten de regio.

DE RAAD heeft onvoldoende visie gehad op zijn kaderstellende en controlerende rol bij de sturing en control op verbonden partijen. De raad heeft sinds de invoering van het dualisme onvoldoende gemaakt waarop en hoe hij wil sturen. De raad heeft het college de afgelopen periode onvoldoende aangesproken op en gevraagd naar de specifieke ontwikkelingen bij verbonden partijen.

DE AMBTELIJKE ORGANISATIE heeft inzake verbonden partijen het eigen bestuur onvoldoende professioneel ondersteund in termen van verantwoordings- en beheersingsprocessen. Op onderdelen was er onvoldoende kennis in huis. Externe ondersteuning heeft niet altijd soelaas geboden. Ambtelijk is er onvoldoende aandacht geweest voor sturingsmogelijkheden, is er onvoldoende aandacht geweest voor mogelijke risico's en zijn ook niet de instrumenten aangedragen die nodig waren voor een deugdelijke sturing en control op verbonden partijen.

5.2. Conclusies per onderzoeksvraag

1. WELKE (IN)FORMELE MOGELIJKHEDEN VOOR STURING EN CONTROL HEEFT DE GEMEENTE (RAAD EN COLLEGE) IN ZIJN ROL ALS TOEZICHTHOUDER, AANDEELHOUDER EN VERKOPER OP NOVIO IN DE PERIODE 2000-2006 EN OP TWEE ANDERE VERBONDEN PARTIJEN (DAR EN MENSEC).

Ten aanzien van de sturing en control door de gemeente op Novio, Dar en Mensec concludeert de commissie het volgende:

De formele mogelijkheden voor sturing en control die de gemeente (raad en college) op verbonden partijen heeft, zijn vastgelegd in de afspraken die zijn gemaakt bij de verzelfstandiging. Deze zijn vastgelegd in de statuten. In aanvulling daarop zijn formele mogelijkheden voor sturing en control van de RvC en de directie in sommige gevallen vastgelegd in aanvullende documenten zoals een directiereglement of een reglement voor de RvC. Ook in de wet is een en ander geregeld. Wat betreft de invulling van deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden constateert de commissie dat colleges en de verbonden partijen zich grotendeels hebben gehouden aan de wettelijke bevoegdheden. De commissie constateert dat colleges en verbonden partijen naast de wettelijke bevoegdheden bijna geen invulling hebben gegeven aan andere mogelijkheden om de sturing en control vorm te geven. De commissie constateert dat colleges in het verleden geen nota verbonden partijen of deelnemingenbeleid hebben opgesteld waarin onder meer uitgangspunten en kaders zijn opgenomen voor sturing en control.

Naast het vastleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is een belangrijke vraag hoe dit in de praktijk uitwerkt. De commissie constateert dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op papier duidelijk zijn, in de uitwerking (rolopvatting en invulling) echter niet. Dit geldt in meer of mindere mate voor de onderzochte verbonden partijen. Dar, Mensec en Novio zijn alle drie op enig moment verzelfstandigd. Door deze verzelfstandiging is de rol van de gemeente (zowel bestuurlijk als ambtelijk) bij de sturing en control veranderd. De sturing en control van gemeentezijde heeft ad hoc en op basis van incidenten vorm gekregen. De commissie is van mening dat dit sneller en beter had gekund

als van te voren meer zou zijn doordacht hoe de sturing en control er uit zou moeten zien. De commissie constateert dat aanvankelijk de kennis en kunde op dit gebied ontbrak. Pas begin 2007 is een vaste ambtelijk medewerker voor de invulling van de rol als eigenaar aangesteld.

De gemeente (college en raad) heeft diverse mogelijkheden voor sturing en control onbenut gelaten zoals:

- Het systematisch risico's analyseren en beoordelen aangaande veranderingen bij verbonden partijen.
- Met uitzondering van bij Dar zijn er bij Novio en Mensec in aanvulling op de statuten geen sturing en control zaken vastgelegd in zaken als een directiereglement, reglement voor de RvC of Governance Code.
- Het college heeft buiten de reguliere momenten verbonden partijen zeer beperkt vragen gesteld over diverse aspecten inzake ontwikkelingen van die verbonden partij (bijvoorbeeld over de prestaties, het functioneren en de financiële situatie) en de risico's die worden gelopen bij verbonden partijen.
- Het frequent evalueren van de sturing en control op verbonden partijen en het op basis daarvan vervolgstappen ondernemen.
- Het investeren in nieuwe medewerkers om de aansturing ook inhoudelijk vorm te geven zoals bij Dar gedaan is.

2. OP WELKE WIJZE IS DE STURING EN CONTROL DOOR HET GEMEENTEBESTUUR (COLLEGE EN GEMEENTERAAD) IN ZIJN ROL ALS TOEZICHTHOUDER, AANDEELHOUDER EN VERKOPER IN DE PERIODE 2000-2006 OP NOVIO EN TWEE ANDERE PARTIJEN UITGEVOERD?

In de beoordeling van de sturing en control door het gemeentebestuur van verbonden partijen, maakt de commissie een onderscheid in enerzijds Novio en anderzijds Dar en Mensec.

Bij de sturing en control op Novio moet rekening worden gehouden met het feit dat deze deels bijzonder en uniek is geweest gezien het verkoopproces. Door exogene, niet door de gemeente (zowel bestuurlijk als ambtelijk) te beïnvloeden veranderingen (de WP 2000 en marktwerking in het openbaar vervoer) moest Novio zich herpositioneren en zelfs onder tijdsdruk worden vervreemd.

Wat betreft de sturing en control op Novio trekt de commissie verder de volgende conclusies:

Ten aanzien van de bestuurlijk toezichthoudende rol:

- Mede doordat de gemeente bij de verzelfstandiging beperkt invulling heeft gegeven aan de wijze waarop zij de sturing en control wilde inrichten en daaraan in de jaren na de verzelfstandiging ook niet actief mee bezig was, concludeert de commissie dat de verkoop als zodanig een risicovolle operatie was.

- De wethouder van Financiën is naar het oordeel van de commissie in 2002 ten onrechte lid van de RvC van Novio geworden. Het college ziet toe op het functioneren van de verbonden partij vanuit haar rol als aandeelhouder. Het college kan niet toezicht houden als aandeelhouder en via de RvC. Dit is dubbel op. Bij de start van de verkoop stapt de wethouder van Financiën terecht uit de RvC om een mogelijk conflict of interest te voorkomen.

Ten aanzien van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie rond de verkoop:

- De organisatie van de vervreemding is vormgegeven middels het inrichten van een stuurgroep en een onderhandelingssteam. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en informatievoorziening onderling en richting college inclusief de rol van de locogemeentesecretaris en de invulling daarvan waren volgens de commissie onduidelijk. De positie van de gemeentesecretaris als bestuurder van een verzelfstandigde organisatie als Novio richting de ondernemingsraden en tevens belangrijkste adviseur van het college is ongewenst omdat het een risico in zich draagt voor de sturing en control in de vorm van een mogelijke belangenverstrengeling. De commissie heeft overigens niet geconstateerd dat dit probleem zich heeft voorgedaan. Ook de positie van de directeur was dubbel: als lid van de stuurgroep was hij van alles op de hoogte, maar hij mocht de RvC niet informeren over bijvoorbeeld financiële details aangaande de verkoop.
- De positie van de directeur is bij de start van het verkoopproces onvoldoende vastgelegd in duidelijke afspraken. Het college was zich ervan bewust dat het management van Novio een management buy out wilde wat een mogelijke belangenverstrengeling met zich mee zou brengen. De directeur bleef aan, maar de consequenties van deze keuze zijn onvoldoende belicht. De sturing en control heeft hieronder geleden doordat er een slechte vertrouwensrelatie ontstond tussen met name de aandeelhouder enerzijds en de directeur van Novio en de RvC anderzijds.
- De aandeelhouder heeft de leiding genomen bij het verkoopproces. Overweging hierbij was dat de aandeelhouder zich hiertoe verplicht voelde richting het personeel. Er is gekozen de verkoop volgens het veilingmodel in te richten, terwijl de aandeelhouder slechts op hoofdlijnen zicht had op het functioneren van Novio. Er is in het verkoopproces geen vendor due diligence uitgevoerd zodat er ex ante een scherper inzicht zou zijn in de financiële huishouding en waardebeoordeling van Novio. De commissie vindt dat het tegen het ambtelijk advies in afzien van een vendor due diligence door het college vanwege de kosten onterecht is geweest. Na het afhaken van HTM kwamen onderhandelingen onder tijdsdruk te staan. De verkoop moest immers op 31 december 2006 zijn afgerond om nog in aanmerking te komen voor twee jaar concessieverlening (tot 2010). De aandeelhouder heeft uit eerdere bieders (conform het veilingmodel) opnieuw één partij gekozen om mee door te onderhandelen. Het veilingmodel is door haar opzet (na elkaar onderhandelen met één partij i.p.v. tegelijkertijd onderhandelen met meerdere partijen) niet ideaal als er tijdsdruk op het verkoopproces staat.

Ten aanzien van risicoanalyse en –beheersing van Novio door de gemeente (bestuur en ambtelijk):

- Het systematisch analyseren en beoordelen van risico's aangaande veranderingen bij Novio heeft tekortgeschoten. Voorbeeld hiervan is de oprichting van SVN door Novio, HTM en SVD, waarmee het mogelijk werd in te schrijven op concessies op de vervoersmarkt zonder de eigen markt open te stellen. Uit de documenten en gesprekken blijkt niet dat deze strategie is besproken met de aandeelhouder van Novio. Ook blijkt niet dat de aandeelhouder bekend was met de concessies waarop Novio via SVN inschreef en de risico's die daarmee gelopen werden.
- Er is in 2004 een groeistrategie voor (en door) Novio opgesteld. Reeds aan het eind van de negentiger jaren zijn strategische keuzes gemaakt bijvoorbeeld om in te gaan schrijven op concessies buiten de regio. Vanuit het perspectief van sturing en control heeft volgens de commissie de aandeelhouder deze keuzes onvoldoende geanalyseerd en beoordeeld op risico's voor de gemeente. Er zijn door de aandeelhouder ook geen risicoanalyses uitgevoerd bij de oprichting van en participatie in deelnemingen en de verkoop als zodanig.
- Het college heeft een afwegingskader opgesteld op basis waarvan al dan niet tot overdracht van de onderneming besloten zou worden. In dit afwegingskader is vooral inhoudelijk ingegaan op grond waarvan al dan niet besloten wordt tot vervreemding (zowel financieel als ook publiek belang zoals werkgelegenheid en service). Dit kader is besproken met de raad en de raad heeft wensen en bedenkingen kunnen inbrengen. In dit afwegingskader wordt echter niet ingegaan op het proces om over te gaan tot vervreemding. Dit betreft onder meer de informatievoorziening aan de AVA, de RvC, de raad en het college.

Ten aanzien van informatievoorziening binnen het gemeentebestuur (raad en college):

- De raad is inzake Novio beperkt en vooral procesmatig geïnformeerd over de vervreemding en doorgaans in vertrouwelijkheid. Bij de raad is het dilemma ontstaan: de vertrouwelijkheid van de verkoop versus een raad die in openbaarheid haar controlerende rol wil vervullen. De raad heeft geworsteld met de vertrouwelijkheid van de informatievoorziening. Het college heeft geworsteld met het actief en tijdig informeren van de raad (waarover wanneer) in een proces dat soms met de dag veranderde. Er is volgens de commissie ten onrechte geen doordacht procesontwerp opgesteld voor het informeren van de raad.

Wat betreft de sturing en control op Dar en Mensec trekt de commissie de volgende conclusies:

- Bij zowel Dar als Mensec zijn bestuurlijk de aandeelhoudersrol en de opdrachtgeversrol gescheiden. Bestuurlijk is er bij Mensec de behoefte van de inhoudelijk wethouder ook financieel te sturen. Dit houdt verband met de hechte financiële relatie tussen de gemeente en Mensec. Mensec opereert beperkt op de markt en is sterk afhankelijk van de subsidie van de gemeente. Er is een zekere verdeling van rollen en taken tussen het

college en de raad inzake de sturing en control op Novio, Dar en Mensec, deze is echter impliciet en niet vastgelegd in een besturingsfilosofie. Ambtelijk is de sturing en control verschillend georganiseerd: voor Mensec zijn beide rollen bij dezelfde medewerker belegd, bij Dar zijn beide rollen strikt gescheiden.

- Er is een zekere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen RvC en directie (zie statuten en directiereglement en reglement voor de RvC). Bij Dar is daarover meer vastgelegd dan bij Novio en Mensec. Op papier is deze verdeling bij Novio en Mensec duidelijk, in de uitwerking in de praktijk echter onvoldoende. Dit geldt ook voor de adequate en tijdige verschaffing van bijpassende informatie. Er wordt bij Dar strakker gestuurd door de RvC dan bij Mensec en Novio.
- Sinds de invoering van het dualisme hebben college en raad geworsteld met en was er onduidelijkheid over de rol van de raad en de daarbij passende informatievoorziening over verbonden partijen. De raad wordt naar de mening van de commissie onvoldoende geïnformeerd om zowel zijn kaderstellende als controlerende rol uit te kunnen oefenen. Aan de andere kant heeft de raad ook een passieve houding op dit gebied richting het college. De informatieverstrekking in de programmabegroting en -rekening is sinds 2003 sterk verbeterd.

5.3. Aanbevelingen (Lessen voor de toekomst)

De commissie concludeert dat zowel het bestuur (raad en college) als de ambtelijke organisatie bij verbonden partijen 'sturen in de mist'. Er zijn onvoldoende kaders en reglementen waarin afspraken zijn vastgelegd over onder meer verantwoordelijkheden, risicobeheersing en informatievoorziening. Om de mist te klaren, doet de commissie hieronder een aantal aanbevelingen waarmee de gemeente haar sturing en control op verbonden partijen kan verbeteren.

- Het college en de raad dienen algemeen beleid (bijvoorbeeld in een nota verbonden partijen of deelnemingenbeleid) te formuleren ten aanzien van verbonden partijen. Dit beleid dient een helder en eenduidig besliskader te bevatten, dat de overwegingen inzichtelijk maakt die betrokken dienen te worden bij de beslissing om wel of niet een verbonden partij aan te gaan. De raad speelt bij het opstellen van dit beleid een belangrijke rol vanuit zijn kaderstellende rol. De raad dient kaders te stellen aan verbonden partijen die de basis vormen voor de momenten waarop de raad kan sturen. Onder het stellen van kaders wordt door het BBV in ieder geval verstaan het formuleren van een visie en beleidsvoornemens.
- Het college dient een specifiek kader in te richten per verbonden partij, de raad dient hierover geconsulteerd te worden. Hiermee onderstreept de commissie de conclusies van het onderzoek Verbonden Partijen van de Nijmeegse Rekenkamer d.d. 5 november 2004. De Nijmeegse Rekenkamer benadrukt onder meer de noodzaak een kadernota op te stellen. Deze kadernota dient om heldere werkafspraken te maken over onder meer de wijze van behandeling van stukken door raad en college, de wijze van voorbereiding

door het college en de informatievoorziening. Het specifieke kader dient uiteraard ook toegepast te worden door het college.

Hieronder hoort ook het actief informeren van de raad door informatie te delen, zowel over de dagelijkse gang van zaken, maar ook indien zich bijzondere omstandigheden voordoen (zoals bijzondere ontwikkelingen, maar ook in geval van risico's). Aanvullend hierop stelt de commissie voor om hierin afspraken vast te leggen over de instrumenten die de raad kan inzetten om haar invloed via de bestuurlijke vertegenwoordiging vorm te geven. Voorstel hierbij is een frequente rapportage (bijvoorbeeld een jaarlijkse informatiebrief over de stand van zaken per verbonden partij) en afspraken over de afstemming van de bestuurlijke vertegenwoordiger van de verbonden partij met de raad of raadscommissie. Zo dient bij strategische beslissingen van verbonden partijen, bijvoorbeeld het aangaan van participaties, eerst de raad geïnformeerd te worden. Dit laatste is inmiddels ook bekrachtigd in een raadsbesluit van de gemeente Nijmegen.

- Het college dient de raad te voorzien van verantwoordingsinformatie op basis waarvan de raad controleert of de toepassing van het instrument verbonden partij goed verloopt en geschiedt conform de gestelde kaders. Het afleggen van verantwoording kan reden zijn tot voortzetting, bijstelling of beëindiging van bestaande participaties. De gemeente (raad en college) moet zich daarbij voortdurend beseffen waarom hij deelnemingen heeft in verbonden partijen en wat zij ermee wil bereiken. Daarbij geldt dat indien je deelnemingen hebt, daarmee inherent gepaard gaat dat deze tijdelijk zijn.

De gemeente (raad en college) moet zich regelmatig de vraag stellen of deelnemingen nodig zijn en of wat men wil bereiken nog actueel is en van publiek belang. Het aangaan van een deelneming in een verbonden partij is een vorm van ondernemerschap en dat brengt risico's met zich mee. De gemeente (raad en college) moet zich steeds weer de vraag stellen hoever zij daarin wil gaan. Het feit dat het hier om een publiek belang gaat, maakt dat de Nijmeegse raad en het college zich hier bewuster en actiever mee bezig zou moeten houden dan tot nu het geval is. Bij strategische besluiten moeten vroegtijdig risicoanalyses worden gemaakt waarbij de afweging moet worden gemaakt in hoeverre het publieke belang ermee gediend is.

- Naast de bestuurlijke scheiding, moet ook ambtelijk een functiescheiding worden aangebracht tussen aandeelhoudersrol en opdrachtgeversrol. Met de aanstelling van een ambtenaar Verbonden partijen begin 2007 is hieraan invulling gegeven.
- Alle betrokkenen (zowel vanuit gemeentezijde, als RvC, AVA en directie) moeten zich voortdurend beseffen wat ieders positie in het spel is en wat die rol vereist. Ook moet nagedacht worden over de informatievoorziening die daarvoor noodzakelijk is. Voorwaarde is dat er een relatie wordt opgebouwd, waarin vertrouwen de basis is. Verder dient het College een directiereglement en een reglement voor de RvC verplicht te stellen. Daarbij hoort een protocol waarin is vastgelegd wat de verwachtingen zijn van de aandeelhouder richting de RvC en hoe met elkaar om wordt gegaan (zoals bij benoeming, informatie-uitwisseling buiten de AVA). Naast de formele afspraken is ook een meer proactieve

vorm van aandeelhouderschap nodig. Dit betekent dat de aandeelhouder meer vragen moet stellen over zaken die onduidelijk zijn en waar zich risico's voordoen.

- Posities van betrokken personen moeten periodiek beoordeeld worden, waarbij de aandeelhouder overweegt of de benoeming wel of niet voortgezet wordt. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat RvC-leden voor een bepaalde tijd (enkele jaren) worden aangesteld, waarna een formeel moment plaatsvindt waarop beoordeeld wordt over een vervolg van de aanstelling.

Meer specifieke lessen voor een eventueel volgend vervreemdingproces zijn:

- Duidelijk afwegen van de voor- en nadelen de vervreemding zelf te doen of over te laten aan de RvC. Voordeel van het zelf doen is dat er direct invloed is op het proces en resultaat; nadeel is dat slechts vanaf afstand zicht uitgeoefend kan worden op het functioneren van het bedrijf.
- Zorgen dat er geen tijdsdruk ontstaat en niet onder tijdsdruk onderhandelen met één partij. Plan zorgvuldig het moment van verkoop waarop zo min mogelijk harde deadlines spelen. Houdt in de keuze voor een verkoopmodel rekening met het risico dat binnen een veilingmodel uiteindelijk (eventueel onder tijdsdruk) nog maar met één partij onderhandeld kan worden.
- Kiezen voor een vendor due diligence zodat vooraf/aan het begin van het proces goed inzicht bestaat in de waarde van het te verkopen bedrijf.
- Geen onderscheid maken tussen twee teams waarbij de een onderhandelt en de andere stuurt. Dit vertroebelt de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatievoorziening onderling en richting college.
- In het afwegingskader op basis waarvan wordt besloten om wel of niet over te gaan tot verkoop moet ook aandacht besteed worden aan het (verkoop)proces. Dit betekent onder meer de informatievoorziening naar alle partijen: aandeelhouder, RvC, College, Raad en eventueel ook de OR.

6. OVERZICHT GESPREKSPARTNERS

- Dhr. H. Bekkers, *gemeentesecretaris gemeente Nijmegen 2000 tot mei 2006*
- Dhr. H. Berben, *voorzitter RvC NV Mensec*
- Dhr. H. Cornelissen, *adviseur E&Y TAS tbv gemeente Nijmegen*
- Dhr. L.M.L.H.A. Hermans, *president-commissaris RvC DAR Holding NV*
- Dhr. W.J.J.M. van Heumen, *voorzitter Onderhandelingsteam vanaf voorjaar 2005*
- Dhr. J.A.C. van Hoofst sr, *wethouder Openbare Ruimte gemeente Nijmegen*
- Mevrouw G. ter Horst, *burgemeester gemeente Nijmegen 2001 tot 2007*
- Dhr. M. Kompier, *lid RvC Novio NV 1996 tot februari 2006*
- Dhr. A.C.J.M. Krielen, *directeur NV Mensec sinds maart 2001*
- Mevr. J.G. Kunst, *wethouder Cultuur gemeente Nijmegen vanaf 2006*
- Dhr. T. Lemmen, *directeur DAR Holding NV*
- Dhr. R. Leushuis, *programmamanager Cultuur gemeente Nijmegen*
- Dhr. P.J.J. Lucassen, *wethouder Financien gemeente Nijmegen*
- Dhr. H. van Montfort, *controller DAR Holding NV*
- Dhr. J. Nieuwkoop, *ambtelijk adviseur*
- Dhr. H. Oomens, *controller NV Mensec vanaf december 2006*
- Dhr. M. Riemens, *adviseur E&Y TAS tbv gemeente Nijmegen*
- Dhr. P.J.A.M. Schretlen, *lid RvC Novio NV vanaf 2006*
- Dhr. A. Smit, *stadscontroller gemeente Nijmegen sinds mei 2006*
- Dhr. M. Sweep, *voorzitter OR Novio NV*
- Dhr. J. Tettero, *wethouder Financiën gemeente Nijmegen 2000-2002, lid RvC Novio NV 2000 - 2006*
- Dhr. W. Verkuylen, *directeur stadsbedrijven gemeente Nijmegen en loco-gemeentesecretaris, vanaf 2003*
- Dhr. T. Verweij, *ambtelijk adviseur*
- Dhr. A.J.M. van Vroenhoven, *voorzitter commissie Algemeen Bestuur 2002 - 2006*
- Dhr. H.E. de Vroome, *Interim-directeur Novio NV vanaf februari 2006*
- Dhr. T. van Wezel, *directielid Novio NV*
- Dhr. D.J. Willemars, *juridisch adviseur Holland van Gijzen tbv gemeente Nijmegen*

