



# Raden van toezicht binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen

‘Achterhaald of gewild?’

# Raden van toezicht binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen

‘Achterhaald of gewild?’

<b>Naam:</b>	<b>Liselotte de Groot</b>
<b>Snr:</b>	<b>2023662</b>
<b>Anr:</b>	<b>314264</b>
<b>Universiteit:</b>	<b>Tilburg University</b>
<b>Opleiding:</b>	<b>Ondernemingsrecht</b>
<b>Naam 1<sup>ste</sup> lezer:</b>	<b>dr. mr. G.J.H. van der Sangen</b>
<b>Naam 2<sup>e</sup> lezer:</b>	<b>dr. mr. R.H.M. van Meerwijk</b>
<b>Datum:</b>	<b>25 augustus 2020</b>

## VOORWOORD

Voor u ligt mijn scriptie over raden van toezicht binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Met deze scriptie rond ik mijn master Ondernemingsrecht aan Tilburg University af.

Mijn interesse voor dit onderwerp is tijdens mijn stageperiode bij ProRail gewekt door de verschillende vraagstukken die naar voren kwamen vanuit de beoogde omvorming van ProRail tot een zbo. In deze scriptie heb ik onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre het streven om binnen zelfstandige bestuursorganen geen raden van toezicht in te stellen gefundeerd is gelet op het feit dat raden van toezicht een belangrijke rol kunnen vervullen binnen zelfstandige bestuursorganen.

Daniëlle van der Pas advocaat en tevens adjunct bestuurssecretaris wil ik als eerst bedanken voor de kans die ik heb gekregen om mijn masterscriptie bij ProRail te schrijven. Daniëlle heeft mij gedurende het schrijven van mijn scriptie ontzettend goed geholpen door de vele brainstormsessies en het aanleveren van relevante bronnen en casussen. De kritische blik van Daniëlle heeft mij scherp en gefocust gehouden.

Daarnaast wil ik de heer Van der Sangen bedanken voor de fijne begeleiding vanuit Tilburg University. De heer Van der Sangen heeft mij gedurende het onderzoekstraject geholpen met het opzetten en uitvoeren van mijn onderzoek. Door zijn kennis, ervaring en de scherpe feedback heeft dit ertoe geleid dat mijn masterscriptie een compleet en sterk onderbouwd onderzoek is geworden.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken. In het bijzonder wil ik mijn vriend Lesley van Haren bedanken voor alle liefde, steun en vertrouwen gedurende deze toch wel bijzondere periode. Vanwege de COVID-19 uitbraak was het vanaf maart niet meer mogelijk om naar kantoor te gaan. Ook de universiteit en bibliotheken waren gesloten. Het schrijven van een masterthesis is bij uitstek al een vrij eenzame bezigheid, gelet op het feit dat je het alleen schrijft. Doordat de COVID-19 daarbovenop kwam viel het mij sommige momenten zwaar. Uiteraard is dit relatief als je kijkt naar wat er om ons heen gebeurt. Ik ben dan ook erg dankbaar dat de mensen om mij heen gezond zijn.

Veel leesplezier.

*Amsterdam, augustus 2020.*

## Inhoudsopgave

<b>Lijst van afkortingen .....</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding.....</b>	<b>7</b>
1.1. Aanleiding.....	7
1.2 Zbo zonder of met rechtspersoonlijkheid.....	11
1.3 Twee-wegenleer.....	12
1.4 Centrale vraag .....	14
1.5 Deelvragen en hoofdstukindeling: .....	14
1.6 Methodologie .....	14
<b>Hoofdstuk 2: Geschiedenis en ontwikkeling.....</b>	<b>17</b>
2.1 Principaal-agentmodel .....	17
2.2 Geschiedenis en ontwikkeling van (publiekrechtelijke) zelfstandige bestuursorganen .....	17
2.2.1 Periode vóór 1974 .....	17
2.2.2 Periode van 1974 – 1990.....	18
2.2.3 Periode van 1990 – 2007.....	19
2.2.4 Periode van 2007 – heden .....	20
2.3 Geschiedenis en ontwikkeling van raden van toezicht binnen zelfstandige bestuursorganen ....	21
2.3.1 Periode vóór 1990 .....	21
2.3.2 Periode van 1990 – heden .....	21
2.4 Geschiedenis en ontwikkeling van kapitaalvennootschappen .....	23
2.4.1 Periode van 1602 – 1811.....	23
2.4.2 Periode van 1811 – 1971.....	24
2.4.3 Periode van 1971 – heden .....	25
2.5 Geschiedenis en ontwikkeling raden van commissarissen binnen kapitaalvennootschappen.....	26
2.5.1 Verenigde Oost-Indische Compagnie 1602 .....	26
2.5.2 Wetboek van Koophandel 1838 en 1928.....	27
2.5.3 Structuurwet 1971 .....	27
2.5.4 Criteria structuurvennootschap .....	29
2.5.5 1976 – heden.....	30
2.6 Tussenconclusie .....	31
<b>Hoofdstuk 3: Governance.....</b>	<b>32</b>
3.1 Theoretisch kader van het begrip governance.....	32
3.2 Governance binnen een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met een raad van toezicht .....	36
3.2.1 Driehoeksmodel, organen en juridisch kader .....	37

---

3.2.2 Onderzochte publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met een RvT .....	40
3.3 Governance binnen een kapitaalvennootschap met een raad van commissarissen .....	43
3.4 Tussenconclusie .....	52
<b>Hoofdstuk 4: Conclusies .....</b>	<b>54</b>
<b>Bronnen- en literatuurlijst .....</b>	<b>58</b>
<b>Bijlage 1 .....</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 2 .....</b>	<b>79</b>

## Lijst van afkortingen

BV	besloten vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
e.a.	en anderen
etc.	et cetera
jo.	juncto
NV	naamloze vennootschap
p.	pagina
red.	redactie
r.o.	rechtsoverweging
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

## Hoofdstuk 1: Inleiding

Voor mijn afstudeerscriptie heb ik een onderzoek verricht naar raden van toezicht bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. In dit inleidende hoofdstuk wordt de aanleiding van dit onderzoek uiteen gezet (paragraaf 1.1) en uitleg gegeven aan de betekenis van een zbo zonder of met rechtspersoonlijkheid (paragraaf 1.2). Daarnaast wordt de twee-wegenleer uiteen gezet (paragraaf 1.3). Bij de twee-wegenleer wordt de vraag beantwoord of de overheid altijd gebruik mag maken van haar privaatrechtelijke bevoegdheid en welke keuzes de overheid moet maken als haar publiekrechtelijke bevoegdheden ter beschikking staan, maar diezelfde doelen ook bereikt kunnen worden via de privaatrechtelijke weg. Ook wordt de centrale onderzoeksvraag (paragraaf 1.4), de deelvragen en hoofdstukindeling (paragraaf 1.5) behandeld. Tot slot komt aan het eind van dit hoofdstuk de methodologie aan bod (paragraaf 1.6).

### 1.1. Aanleiding

#### Ontwikkeling raad van toezicht

Sinds de invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna genoemd: Kaderwet) streeft het kabinet ernaar om geen raden van toezicht meer in te stellen bij zbo's en daar waar een raad van toezicht nog bestaat deze op te heffen.<sup>1</sup> De wens om geen intern toezicht door middel van raden van toezicht meer in te stellen bij zelfstandige bestuursorganen kent een interessante voorgeschiedenis. In de jaren '90 van de vorige eeuw stond de relatie tussen de rijksoverheid en zelfstandige bestuursorganen - die een publieke taak hebben zonder hiërarchisch onder een minister te vallen - volop in de belangstelling. De Algemene Rekenkamer verrichte in 1993 en 1994 een rijks breed onderzoek naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen was geregeld en naar de wijze waarop ministers in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling konden geven.<sup>2</sup> De Algemene Rekenkamer concludeerde dat om toezicht te kunnen uitoefenen een minister dient te beschikken over bepaalde bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om inlichtingen te vragen, aanwijzingen te geven of nadere regels te stellen. De Algemene Rekenkamer oordeelde dat ministers in veel gevallen onvoldoende bevoegdheden hadden om hun algemene verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein waarop de organen actief waren en voor het begrotingsgeld dat met de uitvoering van de publieke taken door de organen gemoeid is, te kunnen dragen.

In reactie op bovenstaande werd op 29 juni 1995 een motie ingediend – motie van het lid Scheltema-de Nie c.s. waarin werd betoogd dat het dringend noodzakelijk was om meer eenvormigheid te vormen in het verzelfstandigingsbeleid. Het verzelfstandigingsbeleid was gericht op het afstoten van overheidsbezit en het bedrijfsmatiger laten functioneren van overheidsbedrijven.<sup>3</sup> Er werd

<sup>1</sup> *Kamerstukken II* 2000-01, 27426, nr. 3, p. 18-19.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 1994-95, 24130, 3, p. 3.

<sup>3</sup> *Kamerstukken I* 2012/13, C, B, p.5.

geconstateerd dat het rapport van de Algemene Rekenkamer aantoont dat daar ondanks veelvuldige toezeggingen in het verleden nog onvoldoende van terecht was gekomen en dat bij extern zelfstandige diensten het vaak schort aan goede bestuurlijke vormgeving en aan toereikende bevoegdheden van de ministers tot het uitoefenen van toezicht dan wel het inwinnen van informatie. Er werd in de motie een verzoek gedaan aan de regering om een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen tot stand te laten komen.<sup>4</sup> Deze motie is aangenomen en in 2007 is de Kaderwet in werking getreden. De Kaderwet voorziet de minister van een minimumpakket aan bevoegdheden zoals het goedkeuren van specifieke besluiten en beslissingsbevoegdheden met betrekking tot de rechtspositie van het bestuur.

### Hoofdlijn zbo-beleid

Hoofdlijn van het zbo-beleid is dat er geen wettelijk ingesteld toezichtsorgaan is. De Kaderwet verbiedt een raad van toezicht niet, maar schrijft wel voor dat bevoegdheden die normaliter bij een raad van toezicht liggen, aan de minister worden toegekend, zoals het houden van toezicht op en de benoeming van de leden van de raad van bestuur / directie.<sup>5</sup> In de private sector zijn deze bevoegdheden vaak belegd bij een raad van commissarissen of bij een raad van toezicht. De reden om deze bevoegdheden aan de verantwoordelijk minister toe te kennen ligt vooral in het feit dat een intern toezichtsorgaan met wettelijke bevoegdheden de ministeriële bevoegdheden zou kunnen doorkruisen. De minister is per definitie verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van het desbetreffende bestuursorgaan en dient hierover verantwoording af te leggen.<sup>6</sup>

Rijksbeleid zet in op organen met uitsluitend adviserende bevoegdheden, zoals een raad van advies en/of een audit committee.<sup>7</sup> Het achterliggende idee hier is dat het houden van toezicht door de minister en het moederdepartement betere garanties biedt voor de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>8</sup> Uit een brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst blijkt dat het huidige zbo-beleid in bijzondere gevallen wel ruimte voor een extra wettelijk orgaan naast de minister en het zbo toe laat. Het kabinet concludeert echter dat, als een extra wettelijk orgaan bij een zbo nodig is, de noodzaak ervan in de Memorie van Toelichting van het desbetreffende wetsvoorstel degelijk moet worden toegelicht. Een raad van advies ligt in beginsel eerder in de rede dan een raad van toezicht.<sup>9</sup>

In de praktijk leidt het bovenstaande tot uiteenlopende visies en wordt het instellen van een raad van toezicht in veel gevallen ontmoedigd door de ministers van zelfstandige bestuursorganen en BZK<sup>10</sup> die verantwoordelijk is voor het beleid van de Kaderwet. Zo had de commissie Borstlap aanbevelingen

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 24130, nr. 11.

<sup>5</sup> *Kamerstuk I* 2012/13, C, B, p. 12.

<sup>6</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33147 nr. 4, p. 19.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 25264, nr. 83, p. 3.

<sup>8</sup> S. van Thiel, 'ZBO's verdienen eigen raad van toezicht', *Goed Bestuur & Toezicht* 2016, afl. 3, p. 38.

<sup>9</sup> *Kamerstuk II* 2013/14, 25268, nr. 83, p. 3.

<sup>10</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



gedaan om de interne governance van de NZa<sup>11</sup> te versterken, door het advies te geven een raad van toezicht in te stellen.<sup>12</sup> De commissie ziet een raad van toezicht als een klankbord en een effectieve sparringpartner voor de raad van bestuur. Volgens de commissie was het instellen van een raad van toezicht gebaseerd op het willen creëren van onafhankelijk en effectief toezicht.<sup>13</sup> Ondanks het betoog van de commissie Borstlap schoof de oud-minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – Edith Schippers - het advies aan de kant. De minister beargumenteerde dat een raad van toezicht onduidelijkheid creëert, omdat de verantwoordelijkheden die een raad van toezicht heeft in de private sector enigszins vergelijkbaar zijn met de verantwoordelijkheden die zijn belegd bij een minister van een zelfstandig bestuursorgaan. Omdat er juist behoefte is aan meer duidelijkheid en transparantie in de sturingsrelatie tussen haar als minister en de NZa<sup>14</sup> pleitte de minister om geen raad van toezicht in te stellen in lijn met het rijksbeleid. Dit is aangenomen door de Kamer en er is – ondanks het negatieve advies van de commissie Borstlap – een raad van advies ingesteld bij NZa.

Geconcludeerd kan worden dat uit Rijksbeleid volgt dat een raad van toezicht wordt ontmoedigd om ervoor te zorgen dat er tussen de minister en een zelfstandig bestuursorgaan bij voorkeur rechtstreekse lijnen bestaan. Een raad van toezicht mag geen «sta-in-de-weg» zijn als het erom gaat dat een minister in de Kamer aangesproken wordt op het disfunctioneren van het zelfstandig bestuursorgaan X en zich daardoor genoodzaakt ziet aanwijzingen te geven aan de directie of wellicht nog harder in te grijpen.<sup>15</sup>

Ik zet enkele vraagtekens bij het rijksbeleid en vraag me af of een raad van toezicht binnen een zelfstandig bestuursorgaan niet juist een belangrijke functie vervult, die de minister of een ministerie niet of niet in voldoende mate kan vervullen. En worden adviezen - zoals die van de commissie Borstlap - die een raad van toezicht juist toejuicht niet erg snel van tafel geveegd? Een raad van toezicht kan een bijdrage leveren aan de maatschappelijke verantwoording over publieke gelden en taken. Daarnaast kan een raad van toezicht volgens Gerritse functioneren als kritisch bevrager van het bestuur en interne tegenkracht en strategische spiegeling geven.<sup>16</sup> Doordat de raden van toezicht een intern orgaan zijn, vervullen zij een belangrijke meerwaarde. De raad heeft zicht op de dagelijkse bedrijfsvoering van het zbo en daardoor veel kennis van het zbo, is betrokken bij de strategische ontwikkeling en staat veelvuldig in contact met het bestuur.<sup>17</sup> Zo biedt de raad van toezicht de benodigde *checks and balances*.

---

<sup>11</sup> Nederlandse Zorgautoriteit

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 25268, nr. 112, p. 10.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 25268, nr. 112, p. 11.

<sup>14</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

<sup>15</sup> *Kamerstukken I* 2005/06, 27426, nr. E, p. 9.

<sup>16</sup> R. Gerritse, *ZBO's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's*, 23 augustus 2007, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/09/12/rapportage-van-het-begeleidingsteam-kaderwet-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 25268, 127 (Kamerbrief).

Een raad van toezicht neemt mijns inziens niet per definitie de plaats in van de minister als toezichthouder, maar biedt de mogelijkheid om aanvullende controle en toezicht te houden. Van Thiel geeft in haar artikel aan dat naast de mogelijkheid om extra controle en toezicht te houden een raad van toezicht ook specialistische kennis kan inbrengen op bijvoorbeeld het gebied van ICT. De raad van toezicht is onderdeel van de organisatie en staat niet daarbuiten op afstand. Daardoor kan de samenwerkingsrelatie ook veel intensiever en vertrouwder zijn, en dat kan tot meer openheid leiden over prestaties en ontwikkelingen. Ook kan de raad van toezicht een functie vervullen bij het signaleren van risico's die de minister kan benutten bij de invulling van zijn toezichtsverantwoordelijkheid.<sup>18</sup>

Een raad van toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan kent veel overeenkomsten met een raad van commissarissen bij een kapitaalvennootschap. Beide begrippen, raad van commissarissen en raad van toezicht, worden gebruikt om het intern toezichthoudend orgaan aan te duiden. Waar het nut en noodzaak van een raad van toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan in veel gevallen in twijfel wordt getrokken, is het toezichthoudende orgaan bij een kapitaalvennootschap – raad van commissarissen – een meer ingeburgerd fenomeen. Een raad van commissarissen is alleen verplicht bij grote ('Structuur')vennootschappen en beursvennootschappen, maar toch hebben veel bedrijven onverplicht een raad van commissarissen. De raad van commissarissen is bij wet verplicht om toezicht te houden op:

'het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming'.<sup>19</sup>

Ik heb onderzocht of het streven van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen om geen raden van toezicht meer in te stellen gefundeerd is vanuit een juridisch governance-perspectief. Dit heb ik gedaan door onder andere een vergelijking te maken tussen de governance bij een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan en die van kapitaalvennootschappen. Zo kunnen de overeenkomsten en verschillen tussen beide worden weergegeven om vervolgens tot een conclusie te komen of het streven gefundeerd is.

---

<sup>18</sup> S. van Thiel, 'ZBO's verdienen eigen raad van toezicht', *Goed Bestuur & Toezicht* 2016, afl. 3, p. 39.

<sup>19</sup> A. Paardekooper, *Een Raad van Commissarissen, wat is dat nou precies?*, 28 maart 2017, <https://www.dezaak.nl/3450/een-raad-commissarissen-wat-nou-precies.htm>.

## 1.2 Zbo zonder of met rechtspersoonlijkheid

### Zbo zonder rechtspersoonlijkheid

Een zbo zonder rechtspersoonlijkheid is onderdeel van de publiekrechtelijke rechtspersoon de Staat. Het verschil met een agentschap<sup>20</sup> is dat een publiekrechtelijk rechtspersoon in een wet – de Instellingswet – benoemd wordt als bestuursorgaan en dat er eigen bevoegdheden aan worden toegekend.<sup>21</sup> Wanneer er sprake is van een zbo zonder rechtspersoonlijkheid worden alle overeenkomsten gesloten in naam van de Staat. Besluitvorming en vertegenwoordiging geschiedt in mandaat van de Staatssecretaris of de Minister.

Het toekennen van eigen bevoegdheden heeft tot gevolg dat een zbo niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en derhalve de minister niet volledig verantwoordelijk is voor wat een zbo doet. De precieze grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn niet omschreven. In theorie is de minister in elk geval verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert, de beslissing om dat op te dragen aan een zbo en het toezicht op het zbo. De dagelijkse gang van zaken rond de taakuitvoering is de verantwoordelijkheid van het zbo. In de praktijk kan het parlement de minister echter voor alles wat met een zbo te maken heeft, verantwoordelijk houden.<sup>22</sup>

### Zbo met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid

Het is ook mogelijk om in een wet aan een zelfstandig bestuursorgaan rechtspersoonlijkheid toe te kennen. In dat geval wordt gesproken van een ‘publiekrechtelijk rechtspersoon’. De eigen rechtspersoonlijkheid heeft mede tot gevolg dat overeenkomsten niet door de Staat worden gesloten maar door het zelfstandig bestuursorgaan zelf. De sturings- en toezichtmogelijkheden zijn in beginsel gelijk aan een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Door het toekennen van rechtspersoonlijkheid wordt de afstand tussen een zelfstandig bestuursorgaan en de Staat vergoot.<sup>23</sup>

In dit onderzoek staat de vraag centraal of het goed is om binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen raden van toezicht in te stellen gelet op het feit dat raden van toezicht een belangrijke rol kunnen vervullen. Zoals hierboven is uitgewerkt kan men een zelfstandig bestuursorgaan met en zonder rechtspersoonlijkheid hebben. Voor dit onderzoek ga ik uit van de vorm met rechtspersoonlijkheid vanwege het feit dat de problematiek hier heerst. Dit komt omdat is bepaald dat hoofdstuk 2 van de Kaderwet alleen geldt voor publiekrechtelijk zelfstandige bestuursorganen. Hoofdstuk 2 bevat regelingen die belangrijk zijn voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo zijn in

---

<sup>20</sup> Een agentschap is een uitvoerend onderdeel van een ministerie dat intern verzelfstandigd is. Een agentschap heeft dus een eigen resultaatgerichte sturingsmodel en een eigen administratie.

<sup>21</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2016-17*, 29984, nr. 689, p. 18.

<sup>22</sup> G.E. Breeman e.a., *De bestuurlijke kaart van Nederland: het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Bussum: Coutinho 2020, p. 74.

<sup>23</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2016-17*, 29984, nr. 689, p. 18.

hoofdstuk 2 bepalingen opgenomen die toezichthoudende bevoegdheden aan de minister toebedelen – die voorheen bij de raden van toezicht lagen. Gedacht kan worden aan de benoeming, schorsing ontslaan van bestuurders<sup>24</sup> of het vaststellen van de bezoldiging / schadeloosstelling van de bestuurders<sup>25</sup>.

### 1.3 Twee-wegenleer

Alvorens we over gaan tot de centrale vraagstelling, de deelvragen, hoofdstukindeling en methodologie zal eerst kort de twee-wegenleer aan bod komen. De twee-wegenleer is ontwikkeld door de Hoge Raad in hoedanigheid van hoogste burgerlijke rechter en is uitdrukkelijk geformuleerd in het *Windmill-arrest*. De rechtsvraag die de Hoge Raad moest beantwoorden, was de vraag of het de overheid is toegestaan om, indien haar voor de behartiging van bepaalde belangen bepaalde (bestuursrechtelijke) bevoegdheden zijn toegekend, voor de behartiging van diezelfde belangen zij alsnog gebruik kan maken van de mogelijkheden die het privaatrecht haar biedt.<sup>26</sup>

Het is van belang in het licht van deze scriptie om deze vraag te beantwoorden omdat er gekeken moet worden of er überhaupt een privaatrechtelijke weg gevolgd mag worden of dat een publiekrechtelijke weg meer voor de hand ligt.

De grondslag voor het privaatrechtelijk handelen door de overheid is naar huidige opvattingen gelegen in het feit dat bepaalde overheidslichamen rechtspersoonlijkheid bezitten naar burgerlijk recht. De overheid wordt op deze manier (in enkele hoedanigheden) erkend als rechtssubject binnen het privaatrecht.<sup>27</sup> Art. 2:1 lid 1 BW bepaalt dat aan de Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend rechtspersoonlijkheid bezitten. In lid 2 staat dat andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, slechts rechtspersoonlijkheid bezitten, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.

Vervolgens bepaalt art. 2:5 BW dat een rechtspersoon wat het vermogensrecht betreft met een natuurlijk persoon gelijk staat tenzij uit de wet het tegendeel voortvloeit. Lubbers schrijft dat een rechtspersoon buiten het vermogensrecht niet als een natuurlijk persoon kan worden behandeld. Zo is bijvoorbeeld het personen- en familierecht uitgesloten van toepassing. Uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van Boek 2 BW blijkt dat het ook de bedoeling is geweest van de wetgever om het vermogensrecht op deze lichamen van toepassing te verklaren. Naar huidige opvattingen kan dus

---

<sup>24</sup> Art. 12 Kaderwet

<sup>25</sup> Art. 14 Kaderwet

<sup>26</sup> R. Lubbers, *Overheid en privaatrecht: de tweewegenleer in perspectief*, Nijmegen: Radboud Universiteit, 2015.

<sup>27</sup> R. Lubbers, *Overheid en privaatrecht: de tweewegenleer in perspectief*, Nijmegen: Radboud Universiteit, 2015.

worden gesteld dat ook de wetgever van mening is dat aan de overheid in beginsel gebruik van het privaatrecht toekomt.<sup>28</sup>

Na een klein uitstapje te hebben gemaakt keren we terug naar het arrest van Windmill. In het Windmill-arrest komt de *leer van de 'onaanvaardbare doorkruising'* aan bod. Bij deze leer dient er eerst gekeken te worden of de wet zelf een uitdrukkelijk antwoord geeft op de vraag of de privaatrechtelijke weg is toegestaan. Dit wordt ook wel de voorvraag genoemd. Indien deze negatief beantwoord wordt, dan moet blijkens het Windmill-arrest volgens de Hoge Raad drie criteria worden toegepast om vast te stellen of gebruik van het privaatrecht is toegestaan, of dat dit niet het geval is omdat sprake is van een *onaanvaardbare doorkruising* van het publiekrecht. Het gaat daarbij om de volgende drie criteria:

- i. de inhoud en de strekking van de regeling;
- ii. de wijze waarop en de mate waarin in het kader van die regeling de belangen van burgers zijn beschermd;
- iii. of de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken.

Bovenstaande criteria wordt veelal in samenhang beoordeeld. Het is niet altijd van tevoren duidelijk aan welke criterium de meeste waarde wordt gehecht. De Hoge Raad bepaalt wel dat als het laatste criterium aan de orde is, dus de overheid kan via een publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat bereiken, dit een belangrijke aanwijzing vormt dat geen ruimte is voor het gebruik van het privaatrecht.<sup>29</sup>

Voor wat betreft zelfstandige bestuursorganen is bepaald bij wet wanneer deze ingesteld kunnen worden. Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend ingesteld worden indien:

- a) er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b) er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c) participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurszaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.<sup>30</sup>

Er zijn vervolgens drie manieren voor het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan: bij wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> R. Lubbers, *Overheid en privaatrecht: de tweewegenleer in perspectief*, Nijmegen: Radboud Universiteit, 2015.

<sup>29</sup> A.P.W. Duijkersloot e.a., *De doorkruisingsleer in perspectief. Een onderzoek naar de mogelijke inzet van het privaatrecht ter behartiging van publieke belangen in de gemeentelijke praktijk*. Den Haag: Excelsior, 2010, p. 13-14

<sup>30</sup> Artikel 3 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

<sup>31</sup> Artikel 1 sub a Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

## 1.4 Centrale vraag

Al het voorgaande leidt tot de volgende centrale vraag voor het onderzoek:

‘In hoeverre is het streven om binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen geen raden van toezicht in te stellen gefundeerd, gelet op het feit dat raden van toezicht een belangrijke rol kunnen vervullen binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen?’

## 1.5 Deelvragen en hoofdstukindeling:

De hoofdstukindeling met deelvragen ziet er als volgt uit:

### Hoofdstuk 1 – Inleiding

1. Probleembeschrijving
2. Hoofstukindeling
3. Verantwoording werkverdeling

### Hoofdstuk 2 – Geschiedenis en ontwikkeling

1. Principaal-agentmodel
2. Wat is de geschiedenis en ontwikkeling van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen? (doel en functie?)
3. Wat is de geschiedenis en ontwikkeling van raden van toezicht binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen? (doel en functie?)
4. Wat is de geschiedenis en ontwikkeling van kapitaalvennootschappen (doel en functie?)
5. Wat is de geschiedenis en ontwikkeling van raden van commissarissen binnen kapitaalvennootschappen? (doel en functie?)

### Hoofdstuk 3 – Governance

1. Wat is het theoretische fundament van het begrip governance (doel en functie?)
2. Wat is de governance binnen een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met een raad van toezicht?
3. Wat is de governance binnen een kapitaalvennootschap met een raad van commissarissen?

### Hoofdstuk 4 – Eindconclusie

## 1.6 Methodologie

Ik maak in dit onderzoek gebruik van een systematisch literatuur- en bronnenonderzoek. Daarbij kan de sneeuwbalmethode worden gebruikt om via de voetnoten in de literatuur bij de oorspronkelijke literatuur te komen. Literatuuronderzoek moet worden gebruikt om te achterhalen wat de stand van zaken is met betrekking tot verschillende onderwerpen en hoe vakgenoten over het

onderzoeksonderwerp denken. Een belangrijk onderdeel bevat ook het onderzoek naar parlementaire stukken zoals Kamerstukken en Kamerbrieven.

Ik zal zo veel mogelijk recente bronnen gebruiken. Doordat de discussie rondom de positie van raden van toezicht binnen zelfstandige bestuursorganen rond het jaar 1995 is begonnen zal ook literatuur van rond dat jaar of zelfs nog eerder worden gebruikt. Ik zal per bron beoordelen of de informatie van de bron nog betrouwbaar, relevant en geldig is.

### Deelvraag I (geschiedenis en ontwikkeling)

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag zal er gebruik gemaakt worden van een rechtshistorisch onderzoek. Ik gebruik rechtshistorisch onderzoek om de geschiedenis en ontwikkeling van zelfstandige bestuursorganen en de besloten vennootschap te begrijpen en vanuit daar te beoordelen hoe deze ontwikkelingen – en de vraagstukken hierbij – zich voorzetten. Opmerking verdient wel dat de historische benadering in dit onderzoek beknopt wordt beschreven vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek. Er zullen handboeken (zie deelvraag III) geraadpleegd worden, Kamerstukken en rapporten. Een belangrijk rapport betreft het rapport van de Algemene Rekenkamer ‘Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid’. Het rapport was het resultaat van een rijks breed onderzoek naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen is geregeld en naar de wijze waarop ministers in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling geven.

Door de geschiedenis en ontwikkeling van bovenstaande vormen uiteen te zetten hoop ik dichter bij het antwoord op de vraag te komen of het Rijksbeleid van vandaag de gefundeerd is.

### Deelvraag II (governance)

Voor deelvraag II zullen handboeken en in aanvulling daarop publicaties worden gebruikt. Om te achterhalen wat onder governance van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen en kapitaalvennootschappen moet worden verstaan, zullen onder de boeken van G. Minderman, Raaijmakers, Van Schilfgaarde, Assink e.a., Peij en Luursema e.a. worden gebruikt. Er zal tevens aandacht worden besteed aan hoe publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen hun governance hebben ingericht. Er zal moeten worden gekeken naar onder andere de Kaderwet, specifieke instellingswetten, ministeriële regelingen en beleidsregels die voor een specifiek zelfstandig bestuursorgaan kunnen gelden. Pas wanneer dat in kaart is gebracht kan er een conclusie worden getrokken over de governance binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.

Het doel bij deelvraag II is om de verschillen en de overeenkomsten weer te geven tussen de governance binnen een publiekrechtelijke zelfstandig bestuursorgaan - al dan niet met een raad van toezicht - en de governance binnen een kapitaalvennootschap. Door de twee vormen met elkaar te vergelijken kan een

conclusie worden getrokken in hoeverre beide vormen overeenkomsten hebben of juist heel erg verschillend zijn.



## Hoofdstuk 2: Geschiedenis en ontwikkeling

In dit hoofdstuk blikken we terug en wordt allereerst de geschiedenis en ontwikkeling uiteengezet van zelfstandige bestuursorganen (paragraaf 2.1) en de raad van toezicht binnen een zelfstandig bestuursorgaan (paragraaf 2.2). Vervolgens wordt de geschiedenis en de ontwikkeling van kapitaalvennootschappen (paragraaf 2.3) en het toezichthoudende orgaan binnen een kapitaalvennootschap de raad van commissarissen (paragraaf 2.4) uiteengezet.

### 2.1 Principaal-agentmodel

Voordat we dieper ingaan op de geschiedenis en ontwikkeling van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen en besloten vennootschappen - al dan niet met een toezichthoudend orgaan - is het van belang om de vraag te beantwoorden waarom er überhaupt behoefte is aan toezicht op het bestuur.

Deze behoefte kan worden teruggeleid naar het principaal-agent probleem. Het uitgangspunt van dit model is dat er een principaal is die een agent inhuurt om een specifieke taak uit te voeren waar de principaal zelf niet genoeg expertise voor heeft. Bij dit model wordt ervan uitgegaan dat beide partijen hun eigen doelen en belangen nastreven. Die doelen kunnen tegenstrijdig zijn en de principaal zal willen dat de agent zo veel mogelijk doet tegen zo laag mogelijke kosten, terwijl de agent zo weinig mogelijk wil doen tegen zo hoog mogelijke kosten. Deze doeldivergentie is mogelijk, omdat de agent meer informatie en expertise heeft dan de principaal, en daardoor zijn slechte gedrag goed kan verbergen (*moral hazard*) of zich tegenover de principaal beter voor kan doen dan hij is (*adverse selection*).<sup>32</sup>

Het principaal-agent probleem geldt bij zowel kapitaalvennootschappen als bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Dit probleem is op te lossen door governance maatregelen te nemen zoals het instellen van een raad van commissarissen of een raad van toezicht. Hoewel het commissariaat bij de vennootschap bijna net zo oud is als de vennootschap zelf, is de raad van toezicht binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen pas in de jaren 80 van de vorige eeuw ontstaan. In de volgende paragrafen zullen onder andere deze ontstaansgeschiedenissen aan bod komen.

### 2.2 Geschiedenis en ontwikkeling van (publiekrechtelijke) zelfstandige bestuursorganen

#### 2.2.1 Periode vóór 1974

De waterschappen bestaan al zeer lang als uiting van ‘functioneel bestuur’<sup>33</sup>, maar meestal wordt de Universiteit van Leiden (1575) als het eerste zelfstandig bestuursorgaan beschouwd, ook al werd dat toen nog niet zo aangeduid.<sup>34</sup> Vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse overheid de

---

<sup>32</sup> S. van Thiel, *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*, 's-Gravenhage: Boom bestuurskunde 2020, p. 28.

<sup>33</sup> Functioneel bestuur wil zeggen bestuursorganen die, anders dan de drie territoriale bestuurslagen Rijk, provincie en gemeente, een beperkt, wettelijk vastgelegd takenpakket hebben. Een waterschap dat belast is met de waterkering en waterbeheersing in een bepaald gebied is een typisch voorbeeld.

<sup>34</sup> Commissie Kohnstamm, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.

verzorgingsstaat opgebouwd. Dit ging gepaard met een uitbreiding van overheidstaken en met steeds hogere uitgaven van de overheid. De herstelperiode na de oorlog leidde tot een grote economische groei. De economische groei maakte het voor Westerse democratieën mogelijk overheidsuitgaven op allerlei gebieden te verhogen. De uitbreiding van de overheidsuitgaven waren onder andere te danken aan een fase van snelle industrialisatie.<sup>35</sup> Door de opbouw van een brede verzorgingsstaat en de snelle uitbouw van het takenpakket van de overheid, nam het aantal instanties die zelfstandig een overheidstaak uitvoeren in Nederland gestaag toe.<sup>36</sup>

### 2.2.2 Periode van 1974 – 1990

De term zelfstandig bestuursorgaan zoals we hem vandaag de dag kennen werd geïntroduceerd door Scheltema, in diens Groningse inaugurele rede *Zelfstandige bestuursorganen (1974)*.<sup>37</sup> Het groeitempo van zelfstandige bestuursorganen was decennialang vrij laag, maar accelereerde scherp in de loop van de jaren tachtig en met name de eerste helft van de jaren negentig. Volgens de Algemene Rekenkamer waren er 545 zelfstandige bestuursorganen in Nederland in 1993.<sup>38</sup> Een belangrijke reden hiervoor was de opkomst van *New Public Management* in de jaren 80. *New Public Management* is de benaming van een brede stroom veranderingen in de inrichting van overheidsorganisaties en overheidsprocessen en kan gezien worden als een verzameling van inzichten en modellen.<sup>39</sup> Het idee achter *New Public Management* was dat een rationele taakuitvoering, op basis van aan het bedrijfsleven ontleende werkwijzen, de kwaliteit zou kunnen vergoten van het overheidshandelen. Zo zou de publieke sector efficiënter gemanaged kunnen worden door gebruik te maken van bedrijfsvoeringstechnieken afkomstig uit de private sector.

Een tweede belangrijke drijvende kracht achter de snelle toename van aantallen zelfstandige bestuursorganen was het feit dat verzelfstandiging in 1989 een expliciet politiek doel werd van de toenmalige coalitie. Het privatiseringsbeleid in de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam tot stand onder het motto: ‘meer markt, minder overheid’.<sup>40</sup> Het beleid kreeg een sterke impuls onder het kabinet-Lubbers I. In zijn regeerakkoord legde het kabinet namelijk vast dat het de uitvoering van overheidstaken zoveel mogelijk zou gaan opdragen aan verzelfstandigde organisaties.<sup>41</sup> Onder het

---

<sup>35</sup> *Infonu.nl*, De Nederlandse verzorgingsstaat: een beknopte geschiedenis 1 februari 2018.

<sup>36</sup> T. Schillemans, *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. Een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Den Haag: RMO, 2005, blz. 11.

<sup>37</sup> M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, inaugurele rede RU Groningen, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1974.

<sup>38</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 24130, 3, p. 10.

<sup>39</sup> J. de Ridder, S. Zijlstra e.a., *Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie*, Den Haag: Boom/Lemma 2010, p. 256.

<sup>40</sup> Bart Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, Amsterdam: Amsterdam University Press, Oct. 2012, p. 29.

<sup>41</sup> T. Schillemans, *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. Een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Den Haag: RMO, 2005, p. 11.

beleid van Lubbers werd er in de jaren tachtig veel werk gemaakt van het afslanken van de overheid, onder meer door middel van privatisering. Het verzelfstandigen van overheidsorganisaties werd hierbij niet gezien als wenselijk einddoel, maar eerder als noodzakelijke tussenstap in de richting van volledige afstoting.<sup>42</sup> Overheidsondernemingen werden individueel doorgelicht om te bekijken of ze al dan niet in aanmerking moesten komen voor privatisering. Daarbij was evenwel het uitgangspunt dat alle diensten die niet noodzakelijk door de overheid hoeven worden uitgevoerd in beginsel voor privatisering in aanmerking kwamen. Het afstoten van overheidsondernemingen ging langzaam en gefaseerd en was veelal pragmatisch van aard.<sup>43</sup>

### 2.2.3 Periode van 1990 – 2007

In de eerste helft van de jaren negentig kreeg het privatiseringsdebat een ander karakter en werd de sterke groei van zbo's flink bekritiseerd door onder andere de commissie-Sint en de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer verrichte in 1993 en 1994 een Rijks breed onderzoek naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen was geregeld en naar de wijze waarop ministers in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling konden geven.<sup>44</sup> De Algemene Rekenkamer oordeelde dat ministers in veel gevallen onvoldoende bevoegdheden hadden om hun algemene verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein waarop de organen actief waren en voor het begrotingsgeld dat met de uitvoering van de publieke taken door de organen gemoeid is, te kunnen dragen.<sup>45</sup>

In reactie op bovenstaande werd op 29 juni 1995 een motie ingediend – motie van het lid Scheltema-de Nie c.s. – er werd betoogd dat het dringend noodzakelijk was om meer eenvormigheid te creëren in het verzelfstandigingsbeleid. Er werd in de motie een verzoek gedaan aan de regering om een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen tot stand te laten komen.<sup>46</sup>

De groei van het aantal zbo's stagneerde in de tweede helft van de jaren negentig. Een belangrijke aanleiding daartoe was het rapport van de Algemene Rekenkamer van 1994-1995. Het leidde tot een herstelbeweging vanuit het Rijk in een poging om het politieke primaat te herstellen. De overheid stelde 'aanwijzingen voor verzelfstandiging' vast en begon met het opstellen van een kaderwet voor

---

<sup>42</sup> Bart Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, Amsterdam: Amsterdam University Press, Oct. 2012, p. 36.

<sup>43</sup> Bart Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, Amsterdam: Amsterdam University Press, Oct. 2012, p. 37.

<sup>44</sup> *Kamerstukken III*1994-95, 24130, 3, p. 3.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II* 1995/95, 24130, 3 p. 3-5.

<sup>46</sup> *Kamerstukken III*1994/95, 24130, nr. 11.

zelfstandige bestuursorganen. Verder werden veel zbo's door 'hun' departement onder een zwaarder regime van toezicht geplaatst en ook moesten zij hun jaarlijkse verantwoording verbeteren.<sup>47</sup>

Op 9 juli 2004 is het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid», opgesteld door de IBO-werkgroep<sup>48</sup>, aan het parlement aangeboden. In het onderzoek waren twee hoofdvragen aan de orde. Ten eerste kwam de vraag naar voren of het nodig is om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van overheidstaken te beperken en de tweede vraag was de vraag hoe de overheid zich intern beter kon organiseren en aansturen. De werkgroep Kohnstamm kwam tot het oordeel dat er de afgelopen jaren veel onduidelijkheden waren ontstaan. De problemen werden groter omdat niet een welomschreven taak maar vooral de organisatie op afstand werd geplaatst. Dit leidde tot steeds terugkerende discussies: gaat de minister er wel of niet over? Ministers wisten niet waarover ze gingen en voelden zich beperkt in het sturen. Het parlement wist niet waarop het de minister wel en niet kon aanspreken en koos er dan vaak voor de minister op alles aan te spreken.<sup>49</sup> Het rapport kende twee hoofdconclusies. Ten eerste moest het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid hersteld worden. Dit betekende dat ministers verantwoording moesten gaan afleggen over de taken die bij de overheid horen. De tweede hoofdconclusie was dat de overheid reële problemen met sturen, beheersen en te weinig gevoel voor de omgeving niet "over de schutting moest gooien" maar moest aanpakken en zelf oplossen. Dit betekende investeren in de interne organisatie en sturing maar net zo goed in het naar buiten gericht zijn van de overheid.<sup>50</sup>

#### 2.2.4 Periode van 2007 – heden

Na een lange geschiedenis is in 2007 de Kaderwet in werking getreden. De Kaderwet brengt een stramien voor de instelling en inrichting van zelfstandige bestuursorganen. In de eerste plaats wordt met de Kaderwet beoogd enige ordening aan te brengen in de tot nu toe bestaande situatie, waarin voor iedereen zelfstandige bestuursorganisatie een geheel eigen organisatieregeling geldt. Ten tweede heeft de Kaderwet een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen ten doel.<sup>51</sup> In de Kaderwet is een evaluatiebepaling opgenomen. Het eerste lid daarvan stelt dat vijfjaarlijks het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan wordt geëvalueerd. De eerste evaluatie van de Kaderwet (over de periode 1 februari 2007 tot en met 1 januari 2012) zag vooral op de implementatie van de wet. In 2018 is er een tweede wetsevaluatie geweest waar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk zijn onderzocht. De belangrijkste conclusie is dat de wet en de

---

<sup>47</sup> T. Schillemans, *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. Een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Den Haag: RMO, 2005, p. 12.

<sup>48</sup> Interdepartementaal Beleidsonderzoek

<sup>49</sup> Commissie Kohnstamm, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.

<sup>50</sup> Commissie Kohnstamm, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1, p. 7.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II 2000/21, 27426, 3, p. 4.*

toepassing ervan bijdragen aan de beoogde ordening, verheldering van de bevoegdheidsverdeling (waaronder de financiële controle) tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan. Daarnaast zorgt het ook voor transparantie voor de burger. Er wordt geconstateerd dat alhoewel bij de ministeries de afgelopen jaren zichtbaar is geïnvesteerd in de verhouding tot de zelfstandige bestuursorganen, het kabinet nog wel mogelijkheden ziet voor verduidelijking en verbetering en dan met name op het gebied van de sturing- en verantwoordingsrelatie.<sup>52</sup> Zo bevatten nog niet alle jaarverslagen alle wettelijk voorgeschreven onderwerpen (bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit, klantbehandeling en klanttevredenheid). Ook het verslag van bevindingen van de accountant over de vraag of het beheer en de organisatie van een zelfstandig bestuursorgaan voldoen aan de eisen van doelmatigheid is in veel gevallen niet aanwezig.<sup>53</sup>

## 2.3 Geschiedenis en ontwikkeling van raden van toezicht binnen zelfstandige bestuursorganen

### 2.3.1 Periode vóór 1990

Hoewel het bedrijfsleven al lange tijd het raad-van-commissarissenmodel kende, waren raden van toezicht in de jaren 80 van de vorige eeuw nog een betrekkelijk nieuw verschijnsel in de publieke sector. Wel kende de publieke sector raden of commissies die namens de minister toezicht op het beheer van een bepaalde instelling moest houden. Feitelijk fungeerden deze raden of commissies van toezicht als een soort ‘mini-inspecties’, die uitdrukking gaven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>54</sup>

Met name in de jaren negentig toen verzelfstandiging een expliciet doel werd van de toenmalige coalitie is het aantal instellingen in de publieke sector met een raad van toezicht in hoog tempo gegroeid.<sup>55</sup> De opkomst van raden van toezicht past in een bredere trend van veranderende bestuurlijke verhoudingen. Onder andere Minderman omschreef in dit kader de ontwikkeling van *government* naar *governance*, waarin de centrale overheid zich terugtrekt en het bestuur van non-profitorganisaties verstrekt wordt met nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook de trend die in het bedrijfsleven werd gesignaleerd – *good governance* – heeft een bijdrage geleverd aan de opkomst van raden van toezicht.<sup>56</sup>

### 2.3.2 Periode van 1990 – heden

In de jaren 90 van de vorige eeuw stond de relatie tussen de rijksoverheid en zelfstandige bestuursorganen - die een publieke taak hebben zonder hiërarchisch onder een minister te vallen - volop in de belangstelling. De Algemene Rekenkamer verrichte in 1993 en 1994 een rijks breed onderzoek naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen was

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33147, 4, p. 1.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33147, 4, p. 3.

<sup>54</sup> M. Luursema e.a., *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2003, blz. 17.

<sup>55</sup> M. Luursema e.a., *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2003, blz. 15.

<sup>56</sup> G.D. Minderman, *Legitimatie en verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer* (oratie), Amsterdam: Vrije Universiteit, 2008.

geregeld en naar de wijze waarop ministers in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling konden geven.<sup>57</sup> De Algemene Rekenkamer concludeerde – mijns inziens logischerwijs – dat om toezicht te kunnen uitoefenen een minister dient te beschikken over bepaalde bevoegdheden. De Algemene Rekenkamer oordeelde dat ministers in veel gevallen onvoldoende bevoegdheden hadden om hun algemene verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein waarop de organen actief waren en voor het begrotingsgeld dat met de uitvoering van de publieke taken door de organen gemoeid is, te kunnen dragen. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is het volgende gebleken:

---

*“Voor 31 organen had de minister noch een andere toezichthouder de bevoegdheid om inlichtingen, van welke aard dan ook, te vragen. Een derde van de organen was niet verplicht om jaarlijks verantwoordingsinformatie aan de minister te zenden en voor 59 organen hadden de minister of andere toezichthouders geen bevoegdheid aanwijzingen te geven en/of nadere regels te stellen [...]”*<sup>58</sup>

---

In reactie op bovenstaande werd op 29 juni 1995 een motie ingediend – motie van het lid Scheltema-de Nie c.s. – en werd betoogd dat het dringend noodzakelijk was om meer eenvormigheid te vormen in het zelfstandigingsbeleid. Er werd geconstateerd dat het rapport van de Algemene Rekenkamer aantoonde dat daar ondanks veelvuldige toezeggingen in het verleden nog onvoldoende van terecht was gekomen en dat bij extern zelfstandige diensten het vaak schort aan goede bestuurlijke vormgeving en aan toereikende bevoegdheden van de ministers tot het uitoefenen van toezicht dan wel het inwinnen van informatie. Er werd in de motie een verzoek gedaan aan de regering om een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen tot stand te laten komen.<sup>59</sup>

Hoofddlijn van het zbo-beleid is dat er geen wettelijk ingesteld toezichtsorgaan is. De Kaderwet verbiedt een raad van toezicht niet, maar schrijft wel voor dat bevoegdheden die normaliter bij een raad van toezicht liggen aan de minister worden toegekend, zoals het houden van toezicht en de benoeming van de leden van de raad van bestuur of de directie.<sup>60</sup> In de private sector zijn deze bevoegdheden in sommige gevallen belegd bij een raad van commissarissen of bij een raad van toezicht. De reden om deze bevoegdheden aan de minister toe te kennen ligt vooral in het feit dat een toezichtsorgaan met wettelijke bevoegdheden de ministeriële bevoegdheden zou kunnen doorkruisen.<sup>61</sup>

De standaard, die de Kaderwet zet, voorziet niet in andere wettelijke organen dan de minister en het zbo. Volgens oud-minister Wonen en Rijksdienst Stef Blok ligt dat voor de hand gezien de primaire

---

<sup>57</sup> *Kamerstukken II*1994-95, 24130, 3, p. 3.

<sup>58</sup> *Kamerstukken II*1994-95, 24130, 3, p. 3-4.

<sup>59</sup> *Kamerstukken II*1994/95, 24130, nr. 11.

<sup>60</sup> *Kamerstuk I* 2012/13, C, B, p. 12.

<sup>61</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33147 nr. 4, p. 19.

doelstelling van die wet: een transparante verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen minister en zbo. Ieder extra wettelijk orgaan vermindert die transparantie en dat mag niet zonder goede reden gebeuren.<sup>62</sup>

Rijksbeleid zet in op organen die vooral adviserende bevoegdheden hebben zoals een raad van advies.<sup>63</sup> In het geval van de SACN<sup>64</sup> die omgevormd gaat worden van een privaatrechtelijk zbo naar een publiekrechtelijk zbo bleek BZK zelfs geen voorstander te zijn van het instellen van een raad van advies. Als alternatief geeft BZK de optie om een (niet geformaliseerde) klankbordgroep in te stellen. Voor de financiële kant kan een Audit Committee ingesteld worden.<sup>65</sup>

Het achterliggende idee is dat het houden van toezicht door de minister en/of het moederdepartement betere garanties biedt voor de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>66</sup> Het huidige zbo-beleid laat in bijzondere gevallen wel ruimte voor een extra wettelijk orgaan naast de minister en het zbo. Het kabinet concludeert echter dat, als een extra wettelijk orgaan bij een zbo nodig is, de noodzaak ervan in de Memorie van Toelichting van het desbetreffende wetsvoorstel degelijk moet worden toegelicht. Een raad van advies ligt in deze gevallen eerder in de rede dan een raad van toezicht. Wanneer een raad van toezicht ingesteld wordt, moeten er zwaarwegende belangen zijn. Gedacht kan worden aan het feit dat het desbetreffende zbo erg omvangrijk en complex is dat een raad van toezicht wenselijker wordt geacht.<sup>67</sup>

## 2.4 Geschiedenis en ontwikkeling van kapitaalvennootschappen

### 2.4.1 Periode van 1602 – 1811

Van der Heijden stelt dat Nederland een roemrijk aandeel in de ontwikkeling van de naamloze vennootschap heeft gehad. De Vereenigde Oost-Indische Compagnie (hierna: VOC), opgericht op 20 maart 1602, gaf reeds duidelijk uiting aan de grondgedachten van de naamloze vennootschap. De rederijen waren er niet voor een enkele reis, maar werden voor een duurzame onderneming aangegaan. De naamloze vennootschap steunde op een kapitaal, bijeengebracht door aandeelhouders wier verplichtingen beperkt waren tot het storten van de door hen toegezegde bedragen. De mensen die deelnamen en aan deze plicht voldaan hadden, hielden alleen rechten over. Voor hetgeen wat in de naam van de Compagnie was verricht, kon alleen op haar vermogen verhaal gezocht worden.<sup>68</sup>

<sup>62</sup> Kamerstukken II2013/14, 25268, 83 (Kamerbrief).

<sup>63</sup> N. Verkaik, *Hoe richt je de nieuwe adviesorganen bij zbo's in?*, 13 juni 2017, <https://www.nationaalregister.nl/kennisbank/hoe-richt-je-de-nieuwe-adviesorganen-bij-zbos>.

<sup>64</sup> Stichting Airport Coordination Netherlands

<sup>65</sup> Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 18 oktober 2018, IENW/BSK-2018/219916 (bijlage).

<sup>66</sup> S. van Thiel, 'ZBO's verdienen eigen raad van toezicht', *Goed Bestuur & Toezicht* 2016, afl. 3, p. 38.

<sup>67</sup> Kamerstuk II2013/14, 25268, nr. 83, p. 3.

<sup>68</sup> P.J. Dortmond, *Van der Heijden Handboek voor de naamloze en de besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2013, p. 1.

#### 2.4.2 Periode van 1811 – 1971

In 1811 wordt in Nederland de Franse Code de Commerce ingevoerd, die drie typen handelsvennootschappen kende namelijk: *la société en nom collectif*, *la société en commandite* en *la société anonyme*. Deze vormen kennen we vandaag de dag ook wel beter bekend als: de vennootschap onder firma, de commanditaire vennootschap en de naamloze vennootschap.<sup>69</sup> Frentrop geeft in zijn proefschrift aan dat De Code de Commerce een geheel andere benadering had ten aanzien van de rechten van aandeelhouders dan de Nederlandse traditie die stoelde op de Verenigde Oost-Indische Compagnie. De bestuurders hadden vrijwel alle macht, waren onafzetbaar en werden gekozen door de hoofdparticipanten; deelnemers die in het bezit van een zeker minimum aantal aandelen waren.<sup>70</sup>

Vanaf 1814 werd in Nederland gewerkt aan een eigen Nederlands Wetboek van Koophandel. Deze trad pas vierentwintig jaar later in werking (1838). Er zijn volgens Van Solinge & Nieuwe Weme een aantal kenmerken van de in het WvK vervatte regeling van de NV. Zo was een vereiste van een notariële akte en de Koninklijke bewilliging voor de oprichting, inschrijven in de daartoe bestemde openbare registers en openbare bekendmaking. Ook was er persoonlijke verbondenheid van bestuurders zolang inschrijving en bekendmaking niet hadden plaatsgevonden en hoofdelijke aansprakelijkheid voor het geheel jegens derden van bestuurders die de statuten niet naleven of overtreden.<sup>71</sup>

Van Solinge & Nieuwe Weme leggen uit dat in de negentiende eeuw er twee pogingen werden gedaan om de wet van 1838 te vervangen, maar beide pogingen waren tevergeefs. Bijna een eeuw later was het eindelijk gelukt om de beknopte wet van 1838 te vervangen in 1928 door een zeer gedetailleerde regeling van 122 artikelen in plaats van 21 artikelen. Er waren een aantal belangrijke kenmerken. Een algemeen stemrecht werd ingevoerd en ook werden een drietal organen genoemd: het bestuur, de raad van commissarissen (facultatief) en de algemene vergadering.

De algemene vergadering behoort, binnen door de wet en de akte van oprichting gestelde grenzen, alle bevoegdheid toe die niet aan het bestuur of aan anderen is toegekend. Aan de algemene vergadering komt onder andere de bevoegdheid toe tot benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders en commissarissen, zij het dat bij benoeming een met twee derden van de uitgebrachte stemmen bindend voordrachtsrecht mogelijk wordt gemaakt. De gehele regeling was van dwingend recht; slechts voor zover de wet dit uitdrukkelijk toestond mocht worden afgeweken in de statuten.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 3.

<sup>70</sup> P. Frentrop, *Corporate governance 1602-2002*, Amsterdam: Prometheus 2002, p.158.

<sup>71</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 4.

<sup>72</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 5-6.



### 2.4.3 Periode van 1971 – heden

Op 29 juni 1971 werd naast de naamloze vennootschap een nieuwe rechtsvorm - de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid – geïntroduceerd. De besloten vennootschap was een uitvloeisel van de eerste EEG-richtlijn. In het ten tijde van de invoering van de besloten vennootschap geldende Wetboek van Koophandel was voor de meeste onderwerpen volstaan met een verwijzing naar de bepalingen over de naamloze vennootschap. Pas bij omzetting van het Wetboek van Koophandel naar Boek 2 BW is de hele regeling uitgeschreven.<sup>73</sup> De besloten vennootschap is grotendeels geïntroduceerd als kloon van de naamloze vennootschap en wordt daarom ook wel een ‘quasi-NV’ genoemd. Over een eigen karakter van de besloten vennootschap is toentertijd nauwelijks nagedacht.<sup>74</sup>

De besloten vennootschap bood de mogelijkheid aan vennootschappen zich aan de verplichting tot publicatie van hun jaarrekening te onttrekken. Sinds de invoering van de besloten vennootschap is er lange tijd parallelliteit tussen het NV- en BV- recht geweest. Vanuit Europese richtlijnen werden wel aanpassingen aangebracht bij het NV-recht, maar in Nederland is er consequent voor gekozen om het BV-recht – doorgaans dienovereenkomstig – aan te passen.<sup>75</sup> Vóór de invoering van de Wet Flex-BV was beslotenheid een kenmerkende eigenschap van de besloten vennootschap. Die beslotenheid had betrekking op de kring van aandeelhouders. Anders dan de naamloze vennootschap kon de besloten vennootschap geen aandeelbewijzen uitgeven en waren haar aandelen niet vrij overdraagbaar.<sup>76</sup>

Naast de invoering van de besloten vennootschap werden ook andere ingrijpende wijzigingen doorgevoerd. Belangrijke gebeurtenissen waren de regeling van de jaarrekening, de SER-Fusiecode en de herziening van het enquêterecht en de WOR. Ook is de structuurregeling in het leven geroepen. Bovengenoemde wet- en regelgeving waren een uitvloeisel van de steeds groter wordende behoefte eind jaren '50 van de vorige eeuw, om meer openheid in vennootschapsrechtelijke verhoudingen en een zekere zeggenschap van werknemers in de onderneming.<sup>77</sup>

### Structuurregeling 1971

Een belangrijke wijziging op het gebied van het vennootschapsrecht betreft die van de invoering van de structuurregeling (1971). Door de invoering van de structuurregeling werd het toezicht door de raad van commissarissen bij grote vennootschappen verplicht gesteld en werd het instrumentarium van de

---

<sup>73</sup> J.H. Bennaars, *De rechtspositie van de bestuurders: benoeming, beloning en ontslag van de vennootschapsbestuurders*, Deventer: Wolters Kluwer, 2015, blz. 84.

<sup>74</sup> H.J. Kluijver e.a., *Vereenvoudiging en flexibilisering van het Nederlandse BV-recht. Rapport van de expertgroep ingesteld door de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Economische Zaken*, Den Haag: 6 mei 2004, blz. 2.

<sup>75</sup> J. Beckers & G. Raaijmakers, *De reflexwerking van de Flex-BV*, WPNR 2014/7011, p. 289.

<sup>76</sup> G. van Solinge, M.P. Nieuwe Weme, *Karakteristiek van BV: flexibiliteit, deel 2-IIa NV en BV*, Deventer: Kluwer, 2013.

<sup>77</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 7.

raad van commissarissen uitgebreid met een groot aantal nieuwe bevoegdheden. De nieuwe bevoegdheden waren: de benoeming van bestuurders en commissarissen, het ontslag van bestuurders, de vaststelling van de jaarrekening en de verplicht gestelde goedkeuring van een aantal bestuursbesluiten. De structuurregeling zal uitvoeriger aan bod komen bij paragraaf 2.5.3 van dit hoofdstuk.

### Boek 2 Burgerlijk Wetboek 1976

Boek 2 is vastgesteld bij de Wet van 12 mei 1960 en is zestien jaar later ingevoerd door de Wet van 8 april 1976. Met de inwerkingtreding van Boek 2 BW in 1976 is voorzien in een systematische wettelijke regeling van het rechtspersonenrecht. Tijdens de invoering van Boek 2 zijn er geen belangrijke inhoudelijke veranderingen in het vennootschapsrecht ingevoerd.<sup>78</sup>

### Flex-BV 2013

Op 12 juni 2013 is het wetsvoorstel vereenvoudiging en flexibilisering BV-recht aangenomen. Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de wettelijke regelingen omtrent de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Met de nieuwe wet – die in werking is getreden op 1 oktober 2012 – wordt beoogd meer bedrijven uit het buitenland aan te trekken. Door de wettelijke regelingen voor de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid eenvoudiger en flexibeler te maken en meer te laten aansluiten op de praktijk, hoopte men een prikkel te geven aan het bedrijfsleven.<sup>79</sup>

Douma stelt dat het oude BV-recht dan ook als verstijfd en onnodig belastend ervaren werd, het kapitaalbeschermingsrecht zou niet werken en er moest vanuit concurrentieoogpunt weerstand worden geboden aan andere Europese rechtssystemen. Het nieuwe BV-recht zou minder dwingend moeten worden, flexibeler, eenvoudiger, en er moest een grotere vrijheid van inrichting worden gecreëerd. Zo was het voorheen verplichte minimumkapitaal van €18.000,- komen te vervallen. Eveneens de verplichte bankverklaring bij een storting in geld en de accountantsverklaring bij een storting anders dan in geld kwam te vervallen.<sup>80</sup>

## **2.5 Geschiedenis en ontwikkeling raden van commissarissen binnen kapitaalvennootschappen**

### 2.5.1 Verenigde Oost-Indische Compagnie 1602

Voor de ontstaansgeschiedenis van de raden van commissarissen blikken we weer terug op de tijd van de Verenigde Oost-Indische Compagnie. Zoals reeds besproken in paragraaf 2.3 werd de VOC in 1602

---

<sup>78</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 8.

<sup>79</sup> *Kamerstukken II2009/10*, 32426, nr. 3, p. 1.

<sup>80</sup> N.V. Douma, *De flex-BV nader belicht, een overzicht van de belangrijkste wijzigingen en nieuwe mogelijkheden die de wet introduceert*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2013, p. 196.

opgericht en was dit de enige en eerste Naamloze Vennootschap met vrij verhandelbare aandelen.

Gedurende het eerste octrooi (1602-1623) waren er problemen tussen de bewindhebbers en aandeelhouders. Het bestuur van de VOC, de zogeheten Heren Zeventien, waren zich er niet van bewust dat er een nieuwe rechtspersoon was ontstaan met eigen belangen. In plaats van de belangen van deze rechtspersoon en die van de aandeelhouders te behartigen, stelden zij zich op alsof de onderneming volledig hun eigendom was.<sup>81</sup> Met het ingaan van het tweede octrooi in 1623 is er meer controle en zeggenschap aan de participanten verleend. De VOC kreeg een College van Hoofdparticipanten aan wie de Heeren XVII rekening en verantwoording moesten afleggen en die hen ook met raad terzijde stond. De hoofdparticipanten dienden de jaarrekening te controleren en vast te stellen. Ook dienden de hoofdparticipanten nieuwe bestuurders voor te dragen en algemene adviezen te geven. In 1720 werd voor het eerst het college aangeduid als ‘raad van commissarissen’ en werden de leden ‘commissarissen’ genoemd.<sup>82</sup>

### 2.5.2 Wetboek van Koophandel 1838 en 1928

De raad van commissarissen van de naamloze vennootschap werd voor het eerst wettelijk geregeld in het in 1838 in werking getreden Wetboek van Koophandel. Het Wetboek van Koophandel bevatte een summier en facultatieve regeling van het commissariaat. In artikel 44 was bepaald dat de vennootschap werd beheerd door bestuurders met of zonder toezicht van commissarissen. Bestuurders konden worden verplicht rekening en verantwoording af te leggen aan de commissarissen. Bij de Wet van 2 juli 1928 werd het beknopte Wetboek van Koophandel van 1838 vervangen door een gedetailleerde regeling van 122 artikelen.<sup>83</sup> Naar aanleiding van het verwijt uit de Kamer dat in het ontwerp van een nieuw artikel 50 van de Wetboek van Koophandel ten onrechte de adviserende taak van de commissarissen niet was opgenomen, besloot de minister de taakomschrijving maar helemaal uit het artikel te verwijderen. In plaats daarvan zou in het artikel opgenomen worden dat de taak van de commissarissen in de akte van oprichting moest worden opgeschreven. De taak kon daarmee naar behoefte worden ingevuld en eventueel later – door middel van een statutenwijziging – worden aangepast.<sup>84</sup>

### 2.5.3 Structuurwet 1971

Sinds de invoering van de structuurregeling (voluit: De regeling voor de raad van commissarissen bij grote vennootschappen) in 1971 kent de wet weer een aparte regeling voor de raad van commissarissen.

---

<sup>81</sup> R.A.M. Pruijm, *Behoorlijk ondernemingsbestuur: lessen uit de boekhoudschandalen*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2003, p. 58.

<sup>82</sup> G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme, *wetsgeschiedenis van raad van commissarissen (1623-1975)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 (online in Kluwer Navigator).

<sup>83</sup> G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme, *wetsgeschiedenis van raad van commissarissen (1623-1975)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 (online in Kluwer Navigator).

<sup>84</sup> J.J.M. van Mierlo, *Medezeggenschap en de spanning tussen WOR en Ondernemingsrecht* (Serie Van der Heijden Instituut, nr. 117), Deventer: Kluwer 2013.

De structuurwet was het resultaat van een brede maatschappelijke discussie in Nederland. De Commissie Verdam gaf in de jaren 60 van de vorige eeuw drie redenen waarom de bestaande wetgeving moest worden aangepast.

Ten eerste bleek in de praktijk dat de rol en de belangen van de kapitaalverschaffer niet uitsluitend leidend waren in het bedrijfsbeleid. Zo konden ook andere belangen een rol spelen, bijvoorbeeld het belang van de werknemers. Ten tweede was het winststreven van ondernemingen ten bate van aandeelhouders onvoldoende rechtvaardiging om andere stakeholders geen invloed te geven. Als laatste reden gaf de Commissie Verdam aan dat er een brede maatschappelijke discussie over de rol van de factor arbeid waarop de wetgever moest reageren.<sup>85</sup>

In de jaren '70 en de jaren '80 van de vorige eeuw werd de structuurregeling nog enkele malen aangepast, waarbij onder meer het toepassingsbereik werd uitgebreid tot grote BV's, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.<sup>86</sup>

In de jaren '90 van de vorige eeuw stond de structuurregeling onder grote druk. Dit kwam mede naar aanleiding van de roep om meer invloed van de kapitaalverschaffers – die niet alleen in Nederland - klonk in de corporate governance discussie. De vraag kwam naar voren of het structuurregime nog voldeed aan de eisen van moderne corporate governance. Het structuurregime was in die tijd een veel besproken kwestie. Het Kabinet heeft de SER gevraagd advies uit te brengen over het functioneren en de toekomst van de structuurregeling en dit advies te plaatsen in het kader van de door de SER relevant geachte ontwikkelingen op het gebied van corporate governance. Het SER-advies verscheen op 19 januari 2001 met als titel 'Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling'. De onderwerpen met betrekking tot de structuurregeling richtte zich op de door de wetgever voor structuurvennootschappen voorgeschreven toedeling van taken en bevoegdheden aan de organen van de grote vennootschap, alsmede op de wijze van samenstelling van de verplicht voorgeschreven raad van commissarissen en op de criteria aan de hand waarvan de wetgever bepaalde wanneer een vennootschap wordt geacht 'groot' te zijn.<sup>87</sup>

Op 8 januari 2002 verscheen het sterk door het SER-advies geïnspireerde wetsvoorstel tot wijziging van Boek 2 BW in verband met de aanpassing van de structuurregeling. De wet tot aanpassing van de structuurregeling trad vervolgens in werking op 1 oktober 2004. De wet bracht een aantal belangrijke

---

<sup>85</sup> N. Dentchev, A. Heene & C.A.J. Herkstätter, *Maatschappelijk) verantwoord ondernemen pragmatisch bekeken*, Gent Academia Press, 2005, p. 55.

<sup>86</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 642.

<sup>87</sup> Sociaal-Economische Raad (SER), *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling, Advies over het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*, Den Haag: 2001, p. 39 en 43.

wijzigingen met zich mee.<sup>88</sup> Zo benoemt de algemene vergadering de commissarissen op voordracht van de raad van commissarissen, welke voordracht voor de algemene vergadering kan worden doorbroken. Het systeem van coöptatie, waarbij de raad van commissarissen zijn eigen leden benoemde werd afgeschaft.<sup>89</sup> Er kwam een algemeen aanbevelingsrecht. De algemene vergadering en de ondernemingsraad kunnen aan de raad van commissarissen personen aanbevelen om als commissarissen te worden voorgedragen.<sup>90</sup> Er werden ook veranderingen gebracht bij het vrijwillige en het verzwakte regime. Voor de volledigheid zal dit apart worden behandeld.

#### 2.5.4 Criteria structuurvennootschap

De structuurregeling is van rechtswege van toepassing indien de NV of de BV voldoet aan bepaalde wettelijke criteria, tenzij een van de vrijstellingen geldt. Er kan ook een verzwakt regime gelden, dan geldt niet het volledige structuurregime, maar is de structuurvennootschap gedeeltelijk vrijgesteld. Voldoet de vennootschap niet aan de criteria, dan kan zij de structuurregeling vrijwillig toepassen. Er kan dan gekozen worden voor het volledige of verzwakte regime. Het is ook mogelijk dat een vennootschap met het verzwakte structuurregime kiest om het volledige structuurregime toe te passen.<sup>91</sup> De structuurregeling is grotendeels van dwingend recht.

#### Volledige structuurregime

De structuurregeling wordt op de NV of BV van toepassing indien zij gedurende drie onafgebroken jaren als zodanig bij het Handelsregister is ingeschreven.<sup>92</sup> De verplichting tot doen van een opgaaf bij het Handelsregister geldt indien<sup>93</sup>:

- a. het geplaatste kapitaal van de vennootschap tezamen met de reserves volgens de balans met toelichting bedragen ten minste 16 miljoen euro bedraagt. Dit bedrag kan bij AMvB worden gewijzigd, ten hoogste eenmaal per twee jaar. Hierbij moet rekening worden gehouden met de prijsindex van de brutoinvesteringen en de vaste activa van bedrijven<sup>94</sup>;
- b. de vennootschap of een afhankelijke maatschappij krachtens wettelijke verplichting een ondernemingsraad heeft ingesteld; en
- c. bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen, tezamen in de regel ten minste honderd werknemers in Nederland werkzaam, zijn.

#### Verzwakte regime

---

<sup>88</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 648.

<sup>89</sup> Zie artikel 2:158/268 lid 4 en 5 BW.

<sup>90</sup> Zie artikel 2:158/268 lid 4 en 5 BW.

<sup>91</sup> Zie artikel 2:157/267 BW.

<sup>92</sup> Zie artikel 2:153/263 BW.

<sup>93</sup> Zie artikel 2:153/263 lid 2 BW.

<sup>94</sup> W.W. de Nijs Bik, *De structuurvennootschap: bestuur, toezicht en corporate governance*, Deventer: Kluwer 2013, p. 14.

In een verzwakt regime geldt niet het volledige structuurregime, maar is de structuurvennootschap gedeeltelijk vrijgesteld. Het enige verschil tussen het volledige en het verzwakte regime is nu nog dat bij het volledige regime de RvC de RvB benoemt en ontslaat, terwijl bij het verzwakte regime deze bevoegdheid bij de Algemene Vergadering berust (artikel 2:162/272).<sup>95</sup>

De criteria voor het verzwakte regime zijn te vinden in artikel 2:155/265 BW. Het verzwakte regime geldt voor een structuurvennootschap waarin een deelneming voor ten minste de helft van het geplaatste kapitaal wordt gehouden:

- a) door een rechtspersoon waarvan de werknemers in meerderheid buiten Nederland werkzaam zijn, of door afhankelijke maatschappijen daarvan;
- b) volgens een onderlinge regeling tot samenwerking door een aantal van zulke rechtspersonen of maatschappijen; of
- c) Volgens een onderlinge regeling tot samenwerking door een of meer van zulke rechtspersonen en een of meer rechtspersonen waarvoor artikel 153 lid 3 onder a of artikel 263 lid 3 onder a geldt of waarop de artikelen 63f tot en met 63j, de artikelen 158 tot en met 161 en 164 of de artikelen 268 tot en met 271 en 274 van toepassing zijn.

#### 2.5.5 1976 – heden

Na uitvoeriger te hebben stilgestaan bij de geschiedenis en ontwikkeling van de structuurregeling keren we terug naar de periode van de jaren '70 van de vorige eeuw. Met de inwerkingtreding van Boek 2 BW in 1976 is voorzien in een systematische wettelijke regeling van het rechtspersonenrecht. Wat betreft het recht inzake de naamloze vennootschap en de besloten vennootschap trad Boek 2 in plaats van art. 36-58g WvK (oud). De invoering van Boek 2 bracht geen belangrijke inhoudelijke veranderingen in het vennootschapsrecht.<sup>96</sup> De regeling van de raad van commissarissen van art. 50 lid 1 WvK (oud) werd overgeheveld naar het huidige art. 2:140/250.<sup>97</sup>

Op 25 juni 1997 verscheen een rapport van de Commissie Corporate Governance – ook wel commissie Peters genoemd – met veertig aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland. De aanbevelingen hadden ook betrekking op de raad van commissarissen. Namelijk over de samenstelling, de taak, het profiel, de benoeming, de honorering en de werkwijze. De commissie deed geen voorstellen tot wetwijzingen, naar het oordeel van de commissie kon door het gebruik te maken van de in de

---

<sup>95</sup> W.W. de Nijs Bik, *De structuurvennootschap: bestuur, toezicht en corporate governance*, Deventer: Kluwer 2013, p. 27.

<sup>96</sup> G. van Solinge, M.P. Nieuwe Weme, *Wetsgeschiedenis van raad van commissarissen (1976-2012)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 (online in Kluwer Navigator).

<sup>97</sup> G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme, *Wetsgeschiedenis van raad van commissarissen (1976-2012)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 (online in Kluwer Navigator).

bestaande wetgeving geboden mogelijkheden en met toepassing van de door haar gedane aanbevelingen een verbetering van corporate governance door zelfregulering worden bereikt<sup>98</sup>

Helaas werden de aanbevelingen niet genoeg nageleefd. In reactie hierop is in 2003 een veel breder gedragen commissie ingesteld. Deze nieuwe commissie Corporate Governance heeft op 9 december 2003 de Nederlandse Corporate Governance Code gepubliceerd. De code werd op 10 december 2008 geactualiseerd. De code bevat veel voorschriften over de raad van commissarissen. Zo zijn er artikelen opgenomen over de taak, het profiel, de samenstelling, de benoeming, de honorering en de werkwijze van de raad van toezicht.<sup>99</sup>

## 2.6 Tussenconclusie

Door de opkomst van *new public management* en het feit dat verzelfstandiging een expliciet doel werd van de toenmalige coalitie groeide het aantal zelfstandige bestuursorganen. Deze groei stagneerde in de tweede helft van de jaren negentig door toenemende kritiek. Er werd gesteld dat de ministers in veel gevallen onvoldoende bevoegdheden hadden om hun algemene verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Hierdoor kwamen ook de raden van toezicht binnen zelfstandige bestuursorganen onder vuur te liggen. Ze mochten niet in de weg staan wanneer de minister aanwijzingen dient te geven aan de directie of nog harder moet ingrijpen. De Kaderwet zou de uitkomst moeten bieden voor de heersende problemen door de minister een minimumpakket aan bevoegdheden te geven. Uitgangspunt van de Kaderwet bleef dat er geen ander wettelijk orgaan dan de minister en het zbo mocht zijn.

In hoofdstuk 2 is ook de geschiedenis en ontwikkeling van de besloten vennootschap en de raad van commissarissen aan bod gekomen. Opvallend is dat de raden van commissarissen – in tegenstelling tot de RvT bij een zbo – een ingeburgerd begrip is geworden. De raden van commissarissen hebben zich al ontwikkeld sinds de VOC-tijd bij de naamloze vennootschap.

---

<sup>98</sup> G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel IIa. NV en BV. Oprichting, vermogen en aandelen*, Deventer: Kluwer 2013.

<sup>99</sup> G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme, *Wetgeschiedenis van raad van commissarissen (1976-2012)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 (online in Kluwer Navigator).

## Hoofdstuk 3: Governance

In hoofdstuk 3 staat de governance centraal. Allereerst wordt het begrip corporate en public governance uiteengezet (paragraaf 3.1). Vervolgens wordt er dieper ingezoomd op de governance binnen een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met een raad van toezicht (paragraaf 3.2), als ook de governance binnen een besloten vennootschap met een raad van commissarissen (paragraaf 3.3).

### 3.1 Theoretisch kader van het begrip governance

#### Begrip corporate governance in de private sector

Met name bij beursvennootschappen bestaat de laatste jaren veel belangstelling voor het onderwerp *corporate governance*. Het begrip corporate governance laat zich niet makkelijk vertalen door een eenduidig begrip. In het algemeen betreft het begrip het functioneren van de vennootschapsorganen: het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering. Meer specifiek gaat het om de bevoegdheden van deze organen, de wijze waarop zij hiervan gebruikmaken, de verhouding tussen deze organen en wijze waarop zij elkaar controleren en corrigeren.<sup>100</sup> Een veel gehoorde term in dit verband is die van *checks and balances*. Bij goede corporate governance gaat het in essentie om efficiënt toezicht op het bestuur (de checks) en om een evenwichtige verdeling van invloed tussen het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders (de balances) met als doel wie primair te beschermen.<sup>101</sup>

#### Wet- en regelgeving

Veel regels van corporate governance zijn te vinden in het vennootschapsrecht van Boek 2 BW, in het bijzonder regels over de formele bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de vennootschap, het functioneren van de AVA en de individuele rechten van aandeelhouders.<sup>102</sup> Ook zijn er regels opgenomen in de Corporate Governance Code. Deze Code is opgesteld in Nederland als gevolg van een aantal beursschandalen zoals bij Ahold het geval was. Ahold moest in februari 2003 bekendmaken dat er met cijfers was geknoeid. In zogeheten control letters claimde ze zeggenschap bij buitenlandse dochterondernemingen te hebben terwijl het concern geen meerderheidsbelang had. In side letters ontkende Ahold weer deze zeggenschap. Uiteindelijk ging het om een bedrag van 970 miljoen euro aan 'opzettelijke boekhoudkundig onregelmatigheden'.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel II\**. De naamloze en besloten vennootschap, Deventer: Kluwer 2009/28.

<sup>101</sup> C. Honée, Corporate governance, een vogelvlucht, *ONDR* 2016, afl. 9, p. 311.

<sup>102</sup> P. van Schilfgaarde/J.W. Winter, J.B. Wezeman & J.D.M. Schoonbrood, *Van de BV en de NV*, Deventer: Wolters Kluwer 2017/10.

<sup>103</sup> R.A.M. Pruijm, *Grondslagen van Corporate governance. Handleiding voor goed ondernemingsbestuur*, Groningen 2014, p. 29.



Mede naar aanleiding van een reeks schandalen heeft een zestal organisaties waaronder Euronext Amsterdam, de Vereniging VNO-NCW en de Vereniging van Effectenbezitters op uitnodiging van de ministers van Financiën en Economische Zaken, het initiatief genomen om een commissie corporate governance, de commissie-Tabaksblat, in te stellen, die als taak meekreeg een gedragscode op het terrein van corporate governance op te stellen.<sup>104</sup> Op 8 december 2016 is de herziene Corporate Governance Code gepubliceerd. Volgens Leijten is de belangrijkste vernieuwing het centraal stellen van lange termijn waardecreatie en de introductie van cultuur als onderdeel van goede corporate governance.<sup>105</sup>

### Best practices

De code bestaat uit een aantal principes die in ‘best practices’ uitgewerkt zijn. Deze regels moeten het integer handelen, transparant gedrag, goed toezicht en evenwicht tussen aandeelhouders, commissarissen en bestuur bevorderen. In 2004 heeft de wetgever in het Burgerlijk Wetboek vastgelegd dat de code in beginsel moet worden nageleefd en dat beursgenoteerde bedrijven vanaf het jaarverslag over het boekjaar 2004 een hoofdstuk in het jaarverslag moeten wijden aan de corporate governance structuur en de toepassing van de code. Dit gebeurt aan de hand van het principe ‘comply or explain’, wat inhoudt dat of wordt voldaan aan de best practice en indien onderdelen van de code niet worden gevolgd in het jaarverslag wordt uitgelegd waarom niet.<sup>106</sup>

### Werkingsfeer

De Code is van toepassing op alle vennootschappen met statutaire zetel in Nederland waarvan de aandelen of certificaten worden verhandeld op een gereguleerde markt. Daarnaast geldt de Code ook voor ‘grote vennootschappen’ (meer dan 500 miljoen balanswaarde) met statutaire zetel in Nederland, waarvan de aandelen of certificaten zijn toegelaten tot de handel op een multilaterale handelsfaciliteit of een daarmee vergelijkbaar systeem. De Code geldt dus ook voor Nederlandse vennootschappen die slechts in het buitenland zijn gefaciliteerd. Niet-beursvennootschappen kunnen de Code tevens op vrijwillige basis toepassen, wat ook in de praktijk voorkomt.<sup>107</sup>

### Corporate governance in de publieke sector

Governance in de publieke sector wijkt af van die in de private sector zoals hierboven uiteen gezet. Het verdient dus de aandacht om de corporate governance in de publieke sector separaat uiteen te zetten.

---

<sup>104</sup> R. Kieft, Regels voor governance worden aangescherpt, *F&C* 2008, afl. 5, p. 44.

<sup>105</sup> Monitoring Commissie Corporate Governance Code, *De Nederlandse Corporate Governance Code 2016*, geraadpleegd op 25 juni 2020, op <https://www.mccg.nl/?page=5178>.

<sup>106</sup> A. van Driel, *Het ABC van Corporate Governance*, 14 mei 2009, [https://www.ornet.nl/blog/2009/05/14/het-abc-van-corporate-governance/?vakmedianet-approve-cookies=1&\\_ga=2.52856993.880454924.1587206970-1979426575.1586629317](https://www.ornet.nl/blog/2009/05/14/het-abc-van-corporate-governance/?vakmedianet-approve-cookies=1&_ga=2.52856993.880454924.1587206970-1979426575.1586629317).

<sup>107</sup> Jaap van Manen e.a. *Monitoring Commissie Corporate Governance Code Slotdocument*, p. 43, Den Haag: 2017.

Organisaties in de publieke sector kennen vaak geen aandeelhouders. Organisaties die zich in het publieke domein bevinden worden vaak gekenmerkt door het maatschappelijke belang wat ze in het oog moeten houden. Hierdoor hebben ze veelal een groot aantal stakeholders. Deze verschillende stakeholders kennen vaak niet overeenkomstige belangen en / of doelstellingen. Om deze reden zal een organisatie in de publieke sector – in tegenstelling tot corporate governance in de private sector – zich niet alleen richten op de structuren van toezicht en verantwoording. Vraagstukken op het gebied van de interne sturing als gevolg van de diversiteit en dynamiek van de specifieke stakeholder in deze sector zal ook aan bod komen.

### Begrip public governance

De discussie over corporate governance in de private sector heeft ook het bewustzijn in de publieke sector over goed bestuur gestimuleerd. In de publieke sector wordt het aangeduid als *public governance*. Ook bij publieke instellingen<sup>108</sup> wordt er getracht een goede balans te hebben tussen belanghebbenden - zoals de maatschappij en de overheid zelf - en bestuurders. Publieke instellingen worden steeds vaker net als bij een private instelling gezien als een onderneming die een product aflevert. Publieke instellingen worden ook wel gezien als ‘maatschappelijke ondernemers’ die zich moeten kunnen verantwoorden.<sup>109</sup>

Bossert geeft de volgende afbakening c.q. definitie van het begrip public governance: “het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties in de publieke sector, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden.”<sup>110</sup>

Bovenstaande definitie sluit nauw aan bij de definitie van het Ministerie van Financiën van de eind jaren '90 van de vorige eeuw die sinds die tijd algemeen wordt gehanteerd. Een dimensie die de laatste jaren sterk naar voren is gekomen is die van risicomanagement.<sup>111</sup>

### Wet- en regelgeving

Ondanks dat de afgelopen jaren er steeds meer aandacht is gekomen voor het fenomeen public governance zijn de aantal wettelijke bepalingen erg gering. Er is een code opgesteld omtrent de

---

<sup>108</sup> Publieke instellingen zijn publiek gefinancierde activiteiten en organisaties met een maatschappelijk doel zoals zelfstandige bestuursorganen.

<sup>109</sup> O. Aartsen, B. Keet & S. Peij, ‘Public governance bij woningcorporaties, zorginstellingen en ZBO's’ *finance & control* 2006, afl. 4, p. 22.

<sup>110</sup> J. Bossert, ‘Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management’, *Overheidsmanagement* 2002, afl. 15, p. 245.

<sup>111</sup> H. Bossert, H. van Leeuwen & P. Smidt, *Governance beter verklaard*, Assen: Koninklijke Van Gorcum 2006.

governance bij publieke instellingen, de ‘Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners 2015’. Deze code zullen we hierna kort bespreken. Daarnaast kent de Kaderwet wel een aantal governance-bepalingen; te denken valt aan bepalingen over het jaarverslag, de accountant, benoemingen en nevenfuncties

#### Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners 2015

De Handvestgroep Publiek Verantwoorden (HPV) bestaat sinds 2000 en heeft op basis van de Nederlandse Corporate Governance Code van 2008 de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners opgesteld in 2015. In beginsel waren alleen zelfstandige bestuursorganen aangesloten, maar vandaag de dag hebben ook andere publieke dienstverleners zich aangesloten zoals agentschappen.<sup>112</sup> De code gaat onder meer in op de taken en werkwijze van de bestuurders, financiële verslaglegging en de verhouding tot de externe accountant. Ook gaat de code in op de taken en werkwijze van ‘de tegenkracht’. In de code wordt de term ‘tegenkracht’ geïntroduceerd en ingevuld als ware het de functie van intern toezicht op het interne advies aan en gesprek met het bestuur. Opvallend is hier dat de code – in tegenstelling tot veel andere bronnen – de RvT als een orgaan erkent.

De code is een zogenoemde modelcode op het niveau van principes. Dit houdt onder andere in dat er elk jaar in de jaarverantwoording uitleg dient te zijn over de invulling en operationalisering van de principes.<sup>113</sup>

#### NCGC-uitstralings-effect richting publieke sector 2015

De Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners heeft beduidend minder strenge bepalingen dan de NCGC waarvan ze afgeleid is. De Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners bevat geen best practices maar geeft de leden de ruimte om uit te leggen op welke manier zij uitwerking hebben gegeven aan de principes uit de Code. Ook kent de publieke code geen wettelijke verankering. Volgens Pruijm<sup>114</sup> geeft dat elk lid de gelegenheid om goed bestuur in te richten op een manier die het beste bij de organisatie past. De reden hiervoor is vooral gelegen in het feit dat de vorige code uit 2004 een sterk normatief karakter had, dat een onverwacht groot probleem vormde voor de verschillende publieke dienstverleners. De diversiteit van de aangesloten publieke dienstverleners werd groter, maar ook was er sprake aan een toenemende mate van (verschillend) ingegrepen vanuit ‘Den Haag’ in de governance van publieke dienstverleners die resulteerde in een grotere afstand tot de detailbepalingen in de

---

<sup>112</sup>Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *HPV Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners*, <https://www.publiekverantwoorden.nl/tekstpagina/hpv-code-goed-bestuur-publieke-dienstverleners>.

<sup>113</sup>*Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners* (code 2003, herzien 2015), Zoetermeer: HPV2015, [publiekverantwoorden.nl](http://publiekverantwoorden.nl).

<sup>114</sup> Ruud Pruijm is als adviseur en gesprekspartner vanuit het Nyenrode Corporate Governance Instituut betrokken geweest bij de totstandkoming van de nieuwe code.

oorspronkelijk code uit 2004. Besloten is tijdens het maken van de nieuwe Code om de oorspronkelijke directe invloed van de Code Tabaksblat los te laten. De Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners is meer dan gehalveerd en bevat slechts principes en ondersteunende principes.<sup>115</sup>

Persoonlijk zet ik vraagtekens bij het feit dat de code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners zo ingekort is in de bepalingen. Het doel van de Code is om zich publiek te verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening om zo tot een dialoog te komen met cliënten en andere belanghebbenden. De omvang van de Code is gering en het karakter van de Code is redelijk vormvrij: zo hoeven de publieke dienstverleners die zijn aangesloten bij de Code geen verantwoording af te leggen waarom ze bepaalde bepalingen niet of wel naleven. Schillemans en Van Thiel stellen dat er in Nederland vele honderden zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn die vaak in relatieve luwte werken aan publieke taken. Hun onderwerpen kunnen van groot maatschappelijk belang zijn, maar als organisaties staan ze meestal niet in het brandpunt van de publieke belangstelling. Dit brengt een zekere onzichtbaarheid met zich mee voor zbo's. Burgers kennen de organisaties vaak niet, hun staatsrechtelijke positie is niet altijd helder, hun uitgaven zijn moeilijk in de Rijksbegroting terug te vinden en, hoewel ze niet geheel ondergeschikt zijn aan de minister, voert deze toch vaak in het openbaar het woord over hen.<sup>116</sup> Ik ben van mening dat het daarom juist goed is om beter inzichtelijk te maken hoe er binnen een zelfstandig bestuursorgaan gehandeld wordt en een goede inrichting van de governance zou daarbij kunnen helpen. Wellicht zou het beter zijn om De Code goed Bestuur Publieke Dienstverleners 2015 weer meer in lijn te trekken met de NCGC zodat het doel van zelfstandige bestuursorganen – publiek verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening - beter gewaarborgd kan worden. Ik ben van mening dat het bijvoorbeeld wel belangrijk is dat de publieke dienstverleners verantwoording af leggen waarom ze bepaalde bepalingen wel of niet naleven en hierover verslag doen.

### **3.2 Governance binnen een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met een raad van toezicht**

Alvorens we over gaan naar de resultaten over hoe de governance is ingericht bij verschillende publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met een raad van toezicht, dienen eerst een aantal termen aan bod te komen.

---

<sup>115</sup> R. Pruijm, *Nieuwe gedragscode Goed Bestuur Publieke Dienstverleners*, 11 december 2015, <http://www.professorpruijm.com/2015/12/nieuwe-gedragscode-goed-bestuur.html>.

<sup>116</sup> T. Schillemans & S. van Thiel, 'Onbekend en onbemind: beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen', *bestuurswetenschappen*, 2009, afl. 63, p. 53.

### 3.2.1 Driehoeksmodel, organen en juridisch kader

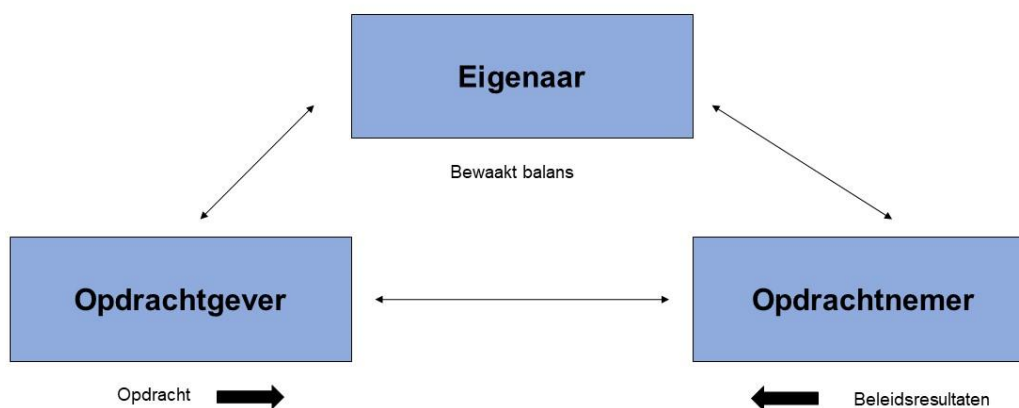
#### Driehoeksmodel

Binnen een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan wordt het driehoeksturingsmodel gebruikt. Dit model gaat uit van drie rollen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken. De eigenaar zorgt voor goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, voor de continuïteit en voor de kwaliteit van de producten.

Als opdrachtgever is het ministerie de maker van het beleid dat de uitvoeringsorganisatie uitvoert. Zo is de opdrachtgever verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat. De opdrachtgever zorgt ook voor de financiering van de productie, voor het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en voor het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken, in afstemming met de opdrachtnemer. Een kanttekening moet hier wel geplaatst worden, want er zijn uiteenlopende vormen van opdrachtgeverschap.<sup>117</sup>

Het zbo is de opdrachtnemer en die is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgevers bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.<sup>118</sup>

Figuur 1 geeft de verschillende rollen in de driehoek weer.



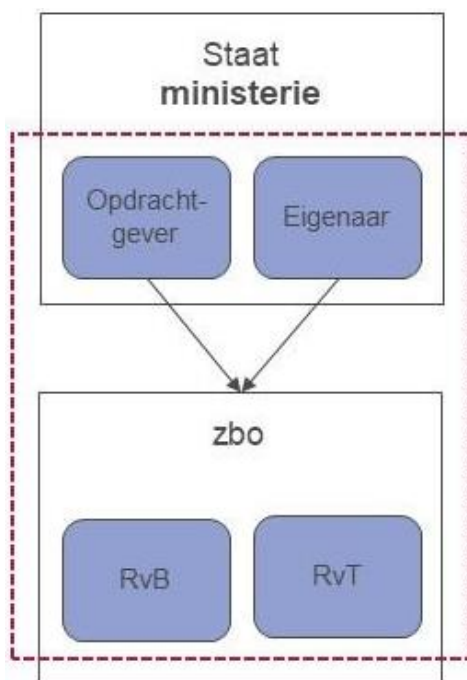
Figuur 1

#### Organen

<sup>117</sup> Kamerstukken II 2014/15, 25268, 113, p. 3-4.

<sup>118</sup> ABDTOPConsult, *Verbeter de werking. Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst*, Den Haag 2017.

Binnen een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan kennen we de raad van bestuur en (indien ingesteld) de raad van toezicht als intern orgaan. Ook kennen we de rol van het ministerie in de hoedanigheid van opdrachtgever en eigenaar zoals hierboven besproken. In de literatuur is niet eenduidig terug te vinden of het ministerie als een intern of een extern orgaan gezien wordt. Gesteld zou kunnen worden dat het ministerie een externe partij is met vergaande invloed op de interne processen. Zo heeft de minister bevoegdheden om RvB-leden te benoemen, schorsen en ontslaan.<sup>119</sup> De meest vergaande bevoegdheid is dat de minister een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan kan vernietigen.<sup>120</sup> Figuur 2 geeft een schets weer van de organen en de verhoudingen binnen een publiekrechtelijk bestuursorgaan met een raad van toezicht.



Figuur 2

## Juridisch kader

### Kaderwet

Het juridisch kader voor een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met een raad van toezicht kent een enorme gelaagdheid. De Kaderwet is in 2007 in werking getreden. De Kaderwet geeft een stramien voor de instelling en inrichting van zelfstandige bestuursorganen.

Het doel van de Kaderwet kan onderverdeeld worden in vier punten. Allereerst is het doel van de Kaderwet om algemene regels te geven over bijvoorbeeld benoeming en het ontslag van bestuurders of over bezoldiging en nevenfuncties. In de tweede plaats heeft de Kaderwet een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen ten doel. Hierdoor wordt de

<sup>119</sup> Artikel 12 lid 1 Kaderwet

<sup>120</sup> Artikel 22 lid 1 Kaderwet

democratische controle op zelfstandige bestuursorganen inzichtelijk geregeld. In de derde plaats beoogt de Kaderwet meer helderheid te scheppen met betrekking tot de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen. Dit is verwerkt in onder andere hoofdstuk 4 die bepalingen geeft rond begrotingen en verantwoordingsdocumenten, die zelfstandige bestuursorganen moet publiceren. In de vierde plaats beoogt de Kaderwet vergroting van het publieke inzicht te bewerkstelligen in zowel het vóórkomen als het functioneren van zelfstandige bestuursorgaan. Dit wordt bewerkstelligd door het inrichten van een register waarin alle bestaande zelfstandige bestuursorganen zijn opgenomen.<sup>121</sup>

Opmerkelijk is dat er niets is geregeld over de raden van toezicht in de Kaderwet. Uit de Memorie van Toelichting van de Kaderwet blijkt dat het niet generiek geregeld wordt vanwege het feit dat gaandeweg in de loop van de jaren '90 van de vorige eeuw de opvatting over wat de gewenste plaats en rol van een raad van toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan is gewijzigd. Uit stukken van de Tweede Kamer blijkt dat mede onder invloed van de toegenomen aandacht voor de (sturings)relatie tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan een tussenschakel tussen de minister en de directie – d.w.z. de operationele leiding van een zelfstandig bestuursorgaan – veelal minder wenselijk geacht wordt. Voor een effectief toezicht dient er een rechtstreekse lijn te bestaan tussen minister en operationele leiding en moet een minister onmiddellijk politiek verantwoordelijk zijn voor het toezicht en de sturing met betrekking tot wat er in zijn portefeuille gebeurt.<sup>122</sup>

### Instellingswet

Een zelfstandig bestuursorgaan wordt bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet ingesteld. Instelling bij wet is aangewezen in verband met de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan.<sup>123</sup> De instellingswet van een zbo bepaalt welke bepalingen uit de Kaderwet van toepassing zijn op het zbo. De wetgever kan enkele instrumenten van de Kaderwet niet van toepassing laten zijn op een zelfstandig bestuursorgaan door in de instellingwet andere bepalingen op te nemen. Dit biedt voor zbo's – en indien ingesteld hun raden van toezicht – ruimte om via het 'eigen' ministerie uitzonderingen en aanvullingen op de Kaderwet te maken.<sup>124</sup>

### Ministeriële regeling en beleidsregels

Door de Kaderwet en de Instellingswet worden eerst de hoofdlijnen geregeld. Vervolgens worden er ministeriële regelingen en beleidsregels worden opgesteld. Hierin worden de details nader uitgewerkt dit zal verderop uitvoeriger aan bod komen.

<sup>121</sup> *Kamerstukken II 2000/2001, 27426, 3, p. 4-5.*

<sup>122</sup> *Kamerstukken II 2000/2001, 27426, 3, p. 18-19.*

<sup>123</sup> Aanwijzing 124b Aanwijzingen voor de regelgeving

<sup>124</sup> M. van Ammers, *Gevolgen van de Kaderwet voor Raden van Toezicht van ZBO's*, Rotterdam 2011, p. 82.

### 3.2.2 Onderzochte publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met een RvT

In deze paragraaf zal de governance uiteen gezet worden van enkele zelfstandige bestuursorganen met een raad van toezicht.<sup>125</sup> In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van het aantal publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met een raad van toezicht. Het reglement van de AFM werd herzien en was om die reden niet beschikbaar.

*Tabel 1 Aantal publiekrechtelijke zbo's met raad van toezicht*

1.	Dienst Wegverkeer (RDW)	Infrastructuur en Waterstaat	Ja	Publiekrechtelijk
2.	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	Infrastructuur en Waterstaat	Ja	Publiekrechtelijk
3.	Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)	Infrastructuur en Waterstaat	Ja	Publiekrechtelijk
4.	Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Financiën	Nee	Publiekrechtelijk
5.	Staatsbosbeheer (SBB)	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Ja	Publiekrechtelijk

#### Rol raad van toezicht

De raad van toezicht oefent onafhankelijk van bestuur en minister toezicht uit. De raad van toezicht heeft een interne toezichtsfunctie en is daarbij gericht op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken. De raad van toezicht richt zich bij de vervulling van de taak naar het belang van het zelfstandig bestuursorgaan en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij het zelfstandig bestuursorgaan betrokkenen af.<sup>126</sup> Een afwijking van dit beginsel zien we terug bij Staatsbosbeheer waar de raad van toezicht niet alleen toe ziet op de werkzaamheden van de directeur

<sup>125</sup> Zie bijlage 1 voor alle resultaten van het onderzoek.

<sup>126</sup>Zie: artikel 3 Regeling sturing van en toezicht op de Dienst Wegverkeer, artikel 3 Regeling sturing van en toezicht op het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en artikel 12 lid 1 Reglement Raad van Toezicht LVNL 2012.



maar hem ook met raad als daad terzijde staat.<sup>127</sup> Waar deze daad precies uit bestaat, valt niet te herleiden uit de wet- en regelgeving.

Het belang waarnaar de raad van toezicht zich voornamelijk richt bij een zelfstandig bestuursorgaan is vooral het instellingsbelang. Zo richt de raad van toezicht van LVNL zich naar het belang van LVNL waaronder de continuïteit van zijn bedrijfsvoering.<sup>128</sup> De raad van toezicht van SBB richt zich naar het belang van de behoorlijke vervulling van de taken van SBB.<sup>129</sup> De raad van toezicht van het CBR richt zich bij de vervulling van de taak naar het belang van het CBR en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij het CBR betrokkenen af.<sup>130</sup>

Taken en bevoegdheden van de raad van toezicht

#### Raad van toezicht als adviseur voor het bestuur

De raad van toezicht treedt als intern orgaan doorgaans op als adviseur van het bestuur. De raad van toezicht kan intern een sparringpartner zijn voor het bestuur van het desbetreffende zelfstandig bestuursorgaan en daarnaast een functie vervullen bij het signaleren van risico's. Ook heeft een raad van toezicht toezichtsbevoegdheden met name als het gaat om de bedrijfsvoering van het zelfstandig bestuursorgaan inclusief uitvoering van het beleid.<sup>131</sup>

#### Goedkeuren van besluiten van het bestuur

De besluiten die de raad van toezicht moet goedkeuren, zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Het goedkeuren van besluiten is een kerntaak van de raad van toezicht. Zo moeten de volgende besluiten goedgekeurd worden door de raad van toezicht:

- het goedkeuren van bepaalde investeringen die een door de raad van toezicht vast te stellen bedrag te boven gaan;<sup>132</sup>
- het jaarverslag en de jaarrekening;<sup>133</sup>
- het meerjarenplan;<sup>134</sup>
- vaststellen van tarieven;<sup>135</sup>

---

<sup>127</sup> Artikel 4 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer

<sup>128</sup> Artikel 5.32 lid 2 Wet luchtvaart

<sup>129</sup> Artikel 4 lid 3 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer

<sup>130</sup> Artikel 3 Regeling sturing van en toezicht op het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

<sup>131</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 25268, nr. 127, p. 5.

<sup>132</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 4 lid 1 sub b reglement directie centraal bureau rijvaardigheidsbewijzen, artikel 8 lid 2 sub c reglement raad van toezicht Staatsbosbeheer of artikel 5 lid 6 sub b reglement raad van toezicht.

<sup>133</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 41 lid 4 sub c Wegenverkeerswet 1994, artikel 8 lid 2 sub b Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.

<sup>134</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 41 lid 4 sub e WVV94 en artikel 17 lid 1 sub d Reglement raad van toezicht LVNL.

<sup>135</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 4 lid 1 sub b WVV94 en artikel 4aj, lid 4, sub b, WVV94.

- het bestuursreglement;<sup>136</sup>
- het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon, indien deze samenwerking of verbreking van ingrijpende betekenis inhoudt of het sluiten van overeenkomsten van zwaarwegend belang;<sup>137</sup>
- het oprichten of mede-oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon of het deelnemen in dan wel ontbinden van een vennootschap;<sup>138</sup>
- wijzigingen in de rechtspositie van het personeel;<sup>139</sup>
- het verstrekken van geldleningen en het doen van schenkingen;<sup>140</sup>

#### Besluiten over benoeming, herbenoeming, schorsing, ontslag en bezoldiging bestuur

De raad van toezicht speelt over het algemeen ook een grote rol bij de benoeming, schorsing, ontslag en de bezoldiging van het bestuur. Bij de benoeming van een nieuw lid van het bestuur wordt er veelal door de raad van toezicht een deskundigheidsprofiel opgesteld op verzoek van de minister. Na goedkeuring van het deskundigheidsprofiel door de minister – al dan niet in aangepast vorm – verzoekt de minister de raad van toezicht potentiële kandidaten te selecteren en een niet-bindende conceptvoordracht van minimaal één kandidaat te doen. Nadat de raad van toezicht één of meer kandidaten heeft voorgedragen, besluit de minister tot benoeming of gemotiveerd tot afwijzing van de kandidaat.<sup>141</sup> Ook bij herbenoeming, schorsing en ontslag vindt een soortgelijke procedure plaats waarbij er overleg plaatsvindt tussen de minister en de raad van toezicht. Hierbij heeft de raad van toezicht vaak een adviserende rol en moet de minister gemotiveerd uitleg geven indien ze het advies niet over neemt.

#### Relatie raad van toezicht met de externe accountant

De raad van toezicht heeft ook een relatie met de externe accountant. In veel gevallen wordt de externe accountant benoemd door de raad van toezicht nadat de auditcommissie (indien ingesteld) en de directie is gehoord. De raad ziet onder andere toe op de onafhankelijkheid van de accountant.<sup>142</sup> Het kan ook zo zijn dat externe accountant wordt gekozen door de minister.<sup>143</sup>

#### Benoeming en herbenoeming lid raad van toezicht

<sup>136</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 4ad, lid 5WVW94, artikel 4aj, lid 4, sub d, WVW94 en artikel 8 lid 2 sub a reglement raad van toezicht Staatsbosbeheer.

<sup>137</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 8 lid 2 sub b Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer en artikel 4aj lid 4 sub f WVW94).

<sup>138</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 8 lid 2 sub e Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.

<sup>139</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 4aj lid 2 sub c Wegeverkeerswet 1994.

<sup>140</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 5 lid 6 sub f Reglement raad van toezicht.

<sup>141</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 8 Beleidsregels sturing van en toezicht op de Dienst Wegverkeer en artikel 3 Beleidsregels sturing van en toezicht op de LVNL.

<sup>142</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 13 lid 1 Reglement raad van toezicht RDW en art. 3 lid 6 CBR.

<sup>143</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 22 lid 4 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.

De benoeming en herbenoeming van een lid van de raad van toezicht lijkt op de procedure als die van de raad van bestuur. De minister verzoekt de raad van toezicht een deskundigheidsprofiel voor het nieuwe lid van de raad van toezicht op te stellen. Na goedkeuring van het deskundigheidsprofiel door de minister - al dan niet in aangepaste vorm - verzoekt de minister de raad van toezicht potentiële kandidaten te selecteren en een niet-bindende concept-voordracht van minimaal één kandidaat voor de invulling van de vacature te doen. De minister besluit tot benoeming of gemotiveerd tot afwijzing van de kandidaat.<sup>144</sup>

### 3.3 Governance binnen een kapitaalvennootschap met een raad van commissarissen

Zoals hierboven uitvoerig is behandeld kent de wet- en regelgeving omtrent publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen een enorme gelaagdheid. Voor de NV en de BV is de wet- en regelgeving voor een groot deel geregeld in Boek 2 BW.

Het is van belang om een aantal onderscheidingen te maken voordat we dieper induiken op de governance binnen een kapitaalvennootschap met een raad van commissarissen. Ten eerste kan een raad van commissarissen facultatief ingesteld worden indien er geen sprake is van een structuurvennootschap. Want indien er sprake is van een structuurvennootschap, zal een raad van commissarissen ingesteld *moeten* worden. Dit geldt voor zowel het volledige als het verzwakte regime. In paragraaf 3.3.1 zal hier uitgebreid bij stilgestaan worden. Daarnaast geldt voor beursvennootschappen, naast de wettelijke bepalingen, de Corporate Governance Code. Hier zijn ook een aantal voorschriften opgenomen met betrekking tot de raad van commissarissen.

#### Algemene bepalingen

De wet kent een aantal bepalingen met betrekking tot de raad van commissarissen die algemeen gelden, ongeacht of er sprake is van een structuurvennootschap of niet. De belangrijkste bepalingen hieromtrent in het licht van deze scriptie zullen hieronder besproken worden.<sup>145</sup>

Bij statuten kan worden bepaald dat er een raad van commissarissen zal zijn. De raad bestaat uit een of meer natuurlijke personen.<sup>146</sup> De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 8 Beleidsregels sturing van en toezicht op de LVNL en artikel 8 Beleidsregels sturing van en toezicht op de Dienst Wegverkeer.

<sup>145</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 600.

<sup>146</sup> Zie artikel 2:140/250 lid 1 BW.

<sup>147</sup> Zie artikel 2:140/250 lid 2 BW.

Uit bovenstaande bepaling blijkt dat de raad van commissarissen twee belangrijke kerntaken heeft: toezicht en advies. Het toezicht ziet op het bestuursbeleid en de algemene gang van zaken en de raad van commissarissen staat het bestuur ook met raad terzijde. Dit advies kan gevraagd of ongevraagd worden gegeven; voor het bestuur dient een dergelijk advies zwaarwegend te zijn.<sup>148</sup>

Het bestuur verschaft de raad van commissarissen tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens.<sup>149</sup> Pruijm stelt dat een raad van commissarissen pas functioneert als de directie goede informatie verschaft en die omvat meer dan alleen het wettelijke minimumvereiste. Voorbeelden hiervan zijn: het beleidsplan, de begroting, interim-rapporten, notities over de organisatie, marketing, het personeelsbeleid, de externe betrekkingen en de strategie.<sup>150</sup> Omgekeerd moet de raad van commissarissen ook zelf actief naar informatie zoeken en doorvragen indien dat gezien de complexiteit en de problemen noodzakelijk is.<sup>151</sup>

### Structuurvennootschap

De structuurvennootschap is al kort de revue gepasseerd. Deze zal nu uitvoeriger aan bod komen. De structuurregeling is van rechtswege van toepassing indien de NV of de BV voldoet aan bepaalde wettelijke criteria, tenzij een van de vrijstellingen geldt. Er kan ook een verzwakt regime gelden, dan geldt niet het volledige structuurregime, maar is de structuurvennootschap gedeeltelijk vrijgesteld. Voldoet de vennootschap niet aan de criteria, dan kan zij de structuurregeling vrijwillig toepassen. Er kan dan gekozen worden voor het volledige of verzwakte regime. Het is ook mogelijk dat een vennootschap met het verzwakte structuurregime kiest om het volledige structuurregime toe te passen.<sup>152</sup> De structuurregeling is grotendeels van dwingend recht.

### Volledige structuurregime

De structuurregeling wordt op de NV of BV van toepassing indien zij gedurende drie onafgebroken jaren als zodanig bij het Handelsregister is ingeschreven.<sup>153</sup> De verplichting tot doen van een opgaaf bij het Handelsregister geldt indien<sup>154</sup>:

- a. het geplaatste kapitaal van de vennootschap tezamen met de reserves volgens de balans met toelichting bedragen ten minste 16 miljoen euro. Dit bedrag kan bij AMvB worden

---

<sup>148</sup>Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 602-605.

<sup>149</sup>Zie artikel 2:141/251 lid 1 BW.

<sup>150</sup>R.A.M. Pruijm, *Grondslagen van Corporate governance. Handleiding voor goed ondernemingsbestuur*, Groningen 2014, p. 113.

<sup>151</sup>HR 8 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS5010.

<sup>152</sup>Zie artikel 2:157/267 BW.

<sup>153</sup>Zie artikel 2:153/263 BW.

<sup>154</sup>Zie artikel 2:153/263 lid 2 BW.

gewijzigd, ten hoogste eenmaal per twee jaar. Hierbij moet rekening worden gehouden met de prijsindex van de brutoinvesteringen en de vaste activa van bedrijven;<sup>155</sup>

- b. de vennootschap of een afhankelijke maatschappij krachtens wettelijke verplichting een ondernemingsraad heeft ingesteld; en
- c. bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen, tezamen in de regel ten minste honderd werknemers in Nederland werkzaam, zijn.

#### Verzwakte regime

In een verzwakt regime geldt niet het volledige structuurregime, maar is de structuurvennootschap gedeeltelijk vrijgesteld. Het enige verschil tussen het volledige en het verzwakte regime is nu nog dat bij het volledige regime de RvC de RvB benoemt en ontslaat, terwijl bij het verzwakte regime deze bevoegdheid bij de Algemene Vergadering berust (artikel 2:162/272).<sup>156</sup>

De criteria voor het verzwakte regime zijn te vinden in artikel 2:155/265 BW. Het verzwakte regime geldt voor een structuurvennootschap waarin een deelneming voor ten minste de helft van het geplaatste kapitaal wordt gehouden:

- a) door een rechtspersoon waarvan de werknemers in meerderheid buiten Nederland werkzaam zijn, of door afhankelijke maatschappijen daarvan;
- b) volgens een onderlinge regeling tot samenwerking door een aantal van zulke rechtspersonen of maatschappijen; of
- c) Volgens een onderlinge regeling tot samenwerking door een of meer van zulke rechtspersonen en een of meer rechtspersonen waarvoor artikel 153 lid 3 onder a of artikel 263 lid 3 onder a geldt of waarop de artikelen 63f tot en met 63j, de artikelen 158 tot en met 161 en 164 of de artikelen 268 tot en met 271 en 274 van toepassing zijn.

#### Samenstelling

Artikel 2:158/268 BW is het kernartikel van de structuurregeling. Dit artikel geldt voor zowel het volledige als het verzwakte regime en bepaalt dat als het gaat om een structuurvennootschap het een raad van commissarissen heeft. De raad van commissarissen moet uit ten minste drie leden bestaan. Wanneer het aantal commissarissen minder dan drie omvat, moet de raad onverwijld maatregelen nemen tot aanvulling van zijn ledental.

De raad van commissarissen stelt een profielschets voor zijn omvang en samenstelling vast, rekening houdend met de aard van de onderneming, haar activiteiten en de gewenste deskundigheid en

---

<sup>155</sup> W.W. de Nijs Bik, *De structuurvennootschap: bestuur, toezicht en corporate governance*, Deventer: Kluwer 2013, p. 14.

<sup>156</sup> W.W. de Nijs Bik, *De structuurvennootschap: bestuur, toezicht en corporate governance*, Deventer: Kluwer 2013, p. 27.

achtergrond van de commissarissen. De raad bespreekt de profielschets voor het eerst bij vaststelling en vervolgens bij iedere wijziging in de algemene vergadering en met de ondernemingsraad.<sup>157</sup> Statutair kan van deze verplichting niet worden afgeweken.<sup>158</sup>

De profielschets is in lijn met principe 2.1 van de NCGC. Bik constateert dat het opvallend is dat de wetgever de profielschets alleen dwingend voorschrijft bij de structuurvennootschap, daar waar de NCGC verder gaat: elke beursvennootschap dient een profielschets te hebben, structuurvennootschap of niet.<sup>159</sup>

#### Benoeming, voordracht en aanbevelingsrecht

De commissarissen die niet reeds bij akte van oprichting zijn aangewezen, worden benoemd door de algemene vergadering. De statuten kunnen de kring van benoembare personen beperken door eisen te stellen waaraan commissarissen moeten voldoen.<sup>160</sup>

Voor de structuurvennootschap gelden er aanvullende voorschriften voor de benoeming van een commissaris. De commissarissen bij een structuurvennootschap worden op voordracht van de raad van commissarissen benoemd door de algemene vergadering. De raad van commissarissen maakt de voordracht gelijktijdig bekend aan de algemene vergadering en aan de ondernemingsraad. De voordracht moet met redenen omkleed zijn.<sup>161</sup>

De algemene vergadering en de ondernemingsraad kunnen aan de raad van commissarissen personen aanbevelen om als commissaris te worden voorgedragen. De raad deelt hun daartoe mede wanneer, ten gevolge waarvan en overeenkomstig welk profiel in zijn midden een plaats moet worden vervuld.<sup>162</sup> De raad van commissarissen hoeft de aanbevelingen niet over te nemen, hij kan zijn eigen kandidaten voordragen.<sup>163</sup>

De ondernemingsraad kan een bindende aanbeveling doen voor een derde van de plaatsen in de raad van commissarissen.<sup>164</sup> Hier wordt ook wel gesproken van een ‘versterkt aanbevelingsrecht’.

---

<sup>157</sup> Zie artikel 2:158/268 lid 2 BW.

<sup>158</sup> Zie artikel 2:158/268 lid 12 BW.

<sup>159</sup> W.W. de Nijs Bik, *De structuurvennootschap: bestuur, toezicht en corporate governance*, Deventer: Kluwer 2013, p. 63.

<sup>160</sup> Artikel 142/252 lid 1 BW

<sup>161</sup> Artikel 142/252 lid 3 BW

<sup>162</sup> Artikel 158/268 lid 5 BW

<sup>163</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 692.

<sup>164</sup> Artikel 158/268 lid 6 BW

Behoudens een afwijzing van de voordracht zoals bedoeld in artikel 2:158/268 lid 9 BW, zal de algemene vergadering de door de ondernemingsraad aanbevolen persoon benoemen.<sup>165</sup>

#### Onverenigbaarheid van functies

- a) Voor de structuurvennootschap is bepaalde dat de volgende personen geen commissarissen kunnen zijn: personen die in dienst zijn van de vennootschap;
- b) personen die in dienst zijn van een afhankelijke maatschappij;
- c) bestuurders en personen in dienst van een werknemersorganisatie welke pleegt betrokken te zijn bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van de onder a en b bedoelde personen.<sup>166</sup>

De uitsluiting van bovenstaande personen vindt haar grond in de overweging dat deze personen in het algemeen niet geacht kunnen worden voldoende vrij te staan tegenover de leiding van de vennootschap en haar personeel. Vooral bij de structuurvennootschap kan het moeilijk zijn om zich tegenover de werknemersbelangen als deelbelang onafhankelijk op te stellen.<sup>167</sup>

#### Schorsing en ontslag van individuele commissarissen

Voor niet-structuurvennootschappen geldt dat een commissaris kan worden geschorst en ontslagen door degene die bevoegd is tot benoeming.<sup>168</sup> Alleen met tussenkomst van de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam kan een commissaris van een structuurvennootschap tussentijds worden ontslagen.<sup>169</sup> Het is ook mogelijk om een commissaris te schorsen. Die schorsing kan plaatsvinden door de raad van commissarissen. De schorsing vervalt van rechtswege, indien de vennootschap niet binnen een maand na de aanvang der schorsing een verzoek bij de Ondernemingskamer heeft ingediend. De algemene vergadering van een structuurvennootschap heeft de bevoegdheid om het vertrouwen in de raad van commissarissen op te zeggen. De algemene vergadering kan dit besluiten bij volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, vertegenwoordigend ten minste een derde van het geplaatste kapitaal, het vertrouwen in de raad van commissarissen opzeggen. Het besluit is met redenen omkleed.<sup>170</sup> Doordat het vertrouwen wordt opgezegd leidt dit van rechtswege tot ontslag.<sup>171</sup> Voor structuurvennootschappen geldt dat een commissaris na vier jaren aftreedt. Hij kan dan worden herbenoemd.<sup>172</sup>

---

<sup>165</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 693.

<sup>166</sup> Artikel 2:160/270 BW

<sup>167</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 709.

<sup>168</sup> Artikel 2:144/254 lid 1 BW

<sup>169</sup> Artikel 2:161/271 lid 2 BW

<sup>170</sup> Artikel 2:161a/271a BW

<sup>171</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 719.

<sup>172</sup> Artikel 2:161 /271 lid 1 BW

## **Bevoegdheden en taken raad van commissarissen (van structuurvennootschap)**

### Algemene bevoegdheden die gelden voor iedere vennootschap met een RvC

De raad van commissarissen moeten inlichtingen verschaffen aan de algemene vergadering, tenzij een zwaarwichtig belang der vennootschap zich daartegen verzet.<sup>173</sup> De raad van commissarissen is bevoegd tot het bijeenroepen van een algemene vergadering; bij statuten kan deze bevoegdheid ook aan andere worden verleend.<sup>174</sup> Daarnaast heeft de raad van commissarissen in de algemene vergadering een raadgevende stem.<sup>175</sup>

Tenzij bij statuten anders is bepaald, is de raad van commissarissen bevoegd iedere bestuurder te allen tijde te schorsen.<sup>176</sup> Ingeval van een fusie moet het voorstel tot fusie goedgekeurd worden door de raden van commissarissen en wordt het door de commissarissen mede ondertekend.<sup>177</sup> Dit geldt ook voor het voorstel tot juridische splitsing.<sup>178</sup>

### Aanvullende bevoegdheden indien sprake van structuurvennootschap

De raad van commissarissen benoemt, schorst en ontslaat de bestuurders tenzij wat dit laatste betreft er sprake is van een verzwakt regime. De algemene vergadering wordt in kennis gesteld van de voorgenomen benoeming van een bestuurder. Een bestuurder wordt niet ontslagen voordat de algemene vergadering over het voorgenomen ontslag is gehoord.<sup>179</sup> De bevoegdheid tot benoemen, schorsen en ontslaan berust in het verzwakte regime bij de algemene vergadering.<sup>180</sup>

Daarnaast hebben de commissarissen een goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van bepaalde belangrijke besluiten. Deze zijn opgenomen in artikel 2:164/274 BW en behelzen de volgende onderwerpen:

- a) uitgifte en verkrijging van aandelen in en schuldbrieven ten laste van de vennootschap of van schuldbrieven ten laste van een commanditaire vennootschap of vennootschap onder firma waarvan de vennootschap volledig aansprakelijke vennote is;
- b) medewerking aan de uitgifte van certificaten van aandelen;
- c) het aanvragen van toelating van de onder a en b bedoelde stukken tot de handel op een gereguleerde markt of een multilaterale handelsfaciliteit, als bedoeld in artikel 1:1 van de

---

<sup>173</sup> Artikel 2:107/217 lid 2 BW

<sup>174</sup> Artikel 2:109/219 BW

<sup>175</sup> Artikel 2:117/227 lid 4 BW

<sup>176</sup> Artikel 2:147/257 lid 1 BW

<sup>177</sup> Artikel 2:312 lid 4 BW

<sup>178</sup> Artikel 2:334f lid 4 BW

<sup>179</sup> Artikel 2:162/272 lid 1 BW

<sup>180</sup> Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009, p. 727.



Wet op het financieel toezicht of een met een gereguleerde markt of multilaterale handelsfaciliteit vergelijkbaar systeem uit een staat die geen lidstaat is dan wel het aanvragen van een intrekking van zodanige toelating;

- d) het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking van de vennootschap of een afhankelijke maatschappij met een andere rechtspersoon of vennootschap dan wel als volledig aansprakelijke vennote in een commanditaire vennootschap of vennootschap onder firma, indien deze samenwerking of verbreking van ingrijpende betekenis is voor de vennootschap;
- e) het nemen van een deelneming ter waarde van ten minste een vierde van het bedrag van het geplaatste kapitaal met de reserves volgens de balans met toelichting van de vennootschap, door haar of een afhankelijke maatschappij in het kapitaal van een andere vennootschap, alsmede het ingrijpend vergroten of verminderen van zulk een deelneming;
- f) investeringen welke een bedrag gelijk aan ten minste een vierde gedeelte van het geplaatste kapitaal met de reserves der vennootschap volgens haar balans met toelichting vereisen;
- g) een voorstel tot wijziging van de statuten;
- h) een voorstel tot ontbinding van de vennootschap;
- i) aangifte van faillissement en aanvraag van surséance van betaling;
- j) beëindiging van de arbeidsovereenkomst van een aanmerkelijk aantal werknemers van de vennootschap of van een afhankelijke maatschappij tegelijkertijd of binnen een kort tijdsbestek;
- k) ingrijpende wijziging in de arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers van de vennootschap of van een afhankelijke maatschappij;
- l) een voorstel tot vermindering van het geplaatste kapitaal.

### De Nederlandse Corporate Governance Code 2016

In paragraaf 3.1 hebben we al kort kennismaat met de Nederlandse Corporate Governance Code. Deze Code richt zich op de governance van beursgenoteerde vennootschappen en geeft een richtsnoer voor effectieve samenwerking en bestuur. De belangrijkste bepalingen van de Code (in het licht van deze scriptie) zullen hieronder aan bod komen.

#### Principe 1.1 Lange termijn waardecreatie

Het bestuur is verantwoordelijk voor de continuïteit van de vennootschap en de met de haar verbonden onderneming. Het bestuur richt zich op de lange termijn waardecreatie van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de *stakeholders*. De raad van commissarissen houdt toezicht op het bestuur terzake.<sup>181</sup>

#### Betrokkenheid raad van commissarissen

---

<sup>181</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 1.1.

Het bestuur betreft de raad van commissarissen tijdig bij het formuleren van de strategie van lange termijn waardecreatie. Het bestuur legt verantwoording af aan de raad van commissarissen over de strategie en de toelichting daarop.<sup>182</sup>

#### Rol raad van commissarissen

De raad van commissarissen houdt toezicht op de wijze waarop het bestuur de strategie voor lange termijn waardecreatie uitvoert. De raad van commissarissen bespreekt regelmatig de strategie, de uitvoering van de strategie en de daarmee samenhangende voornaamste risico's. In het verslag van de raad van commissarissen legt de raad verantwoording af over de wijze waarop de raad van commissarissen betrokken was bij de totstandkoming en toezicht houdt op de uitvoering van de strategie.

#### Principe 1.3 interne audit functie

De interne audit functie heeft als taak de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen te beoordelen. De raad van commissarissen houdt toezicht op de interne audit functie en heeft regelmatig contact met diegene die de functie vervult.

#### Benoeming en ontslag

Het bestuur benoemt en ontslaat de leidinggevende interne auditor. Zowel de benoeming als het ontslag van de leidinggevende interne auditor wordt, samen met een advies van de auditcommissie, ter goedkeuring voorgelegd aan de raad van commissarissen.<sup>183</sup>

#### Verantwoording aan raad van commissarissen

Het bestuur bespreekt de effectiviteit van de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen met de auditcommissie en legt daarover verantwoording af aan de raad van commissarissen.<sup>184</sup>

#### Rol raad van commissarissen

De raad van commissarissen houdt toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hierbij richt de raad zich tevens op de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de vennootschap en de integriteit en kwaliteit van de financiële verslaggeving.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Beste practice bepaling 1.1.2.

<sup>183</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Best practice bepaling 1.3.1.

<sup>184</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Best practice bepaling 1.4.1.

<sup>185</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 1.5.

### Rol van de raad van commissarissen bij de benoeming, het functioneren en de beoordeling van de externe accountant

De raad van commissarissen doet de voordracht tot benoeming van de externe accountant aan de algemene vergadering en houdt toezicht op het functioneren van de externe accountant.<sup>186</sup> De auditcommissie bespreekt met de externe accountant het auditplan en de bevindingen van de externe accountant naar aanleiding van zijn uitgevoerde werkzaamheden. Het bestuur en de raad van commissarissen onderhouden reguliere contacten met de externe accountant.<sup>187</sup>

### Samenstelling en omvang

Het bestuur en de raad van commissarissen zijn zodanig samengesteld dat benodigde deskundigheid, achtergrond, competenties en – in het geval van de raad van commissarissen – onafhankelijkheid aanwezig zijn om hun taken naar behoren te kunnen vervullen. De omvang van beide organen is daarop toegesneden.<sup>188</sup> Zo dient er een profielschets opgesteld te worden door de raad van commissarissen, rekening houdend met de aard en de activiteiten van de met de vennootschap verbonden onderneming.<sup>189</sup> Ook moet elke commissaris en elke bestuurder beschikken over de specifieke deskundigheid die noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak. Elke commissaris dient geschikt te zijn om in hoofdlijnen van het totale beleid te beoordelen.<sup>190</sup>

### Benoeming, opvolging en evaluatie

De raad van commissarissen draagt zorg voor een formele en De raad van commissarissen draagt zorg voor een formele en transparante procedure voor het benoemen en herbenoemen van bestuurders en commissarissen en voor een gedegen plan voor opvolging. Daarbij wordt rekening gehouden met het diversiteitsbeleid. Het functioneren van het bestuur en de raad van commissarissen als collectief en het functioneren van individuele bestuurders en commissarissen wordt regelmatig geëvalueerd.<sup>191</sup>

### Inrichting raad van commissarissen en verslag

De raad van commissarissen draagt zorg dat hij effectief functioneert. De raad van commissarissen stelt commissies in om de besluitvorming van de raad voor te bereiden. Gedacht kan worden aan de auditcommissie, remuneratiecommissie en de selectie- en benoemingscommissie.<sup>192</sup>

---

<sup>186</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 1.6.

<sup>187</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 1.7.

<sup>188</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 2.1.

<sup>189</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Best practice bepaling 2.1.1.

<sup>190</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Best practice bepaling 2.1.3.

<sup>191</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 2.2.

<sup>192</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 2.3.

### Besluitvorming en functioneren

Het bestuur en de raad van commissarissen dragen zorg voor een evenwichtige en effectieve besluitvorming waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van de *stakeholders*. Door het bestuur wordt een goede en tijdige informatievoorziening opgezet. Het bestuur en de raad van commissarissen houden hun kennis en vaardigheden op peil en besteden voldoende tijd aan hun taken en verantwoordelijkheden. Zij zorgen ervoor dat zij bij de uitoefening van hun taken over informatie beschikken die nodig is voor een goede besluitvorming.<sup>193</sup> Bestuurders en commissarissen moeten nevenfuncties melden vooraf aan de raad van commissarissen en minimaal jaarlijks worden de nevenfuncties in de vergadering van de raad van commissarissen besproken.<sup>194</sup>

### Misstanden en onregelmatigheden

Volgens de Code moet het bestuur en de raad van commissarissen alert zijn op signalen van (vermoedens van) misstanden en onregelmatigheden. Het bestuur moet een procedure vaststellen zodat meldingen van (vermoedens van) misstanden en onregelmatigheden kunnen worden gedaan. De raad van commissarissen houdt toezicht op het bestuur ter zake.<sup>195</sup>

### Voorkomen belangenverstrengeling

Elke vorm van belangenverstrengeling tussen de vennootschap en haar bestuurders wordt vermeden. Om te vermijden dat belangenverstrengeling plaats vindt, worden adequate maatregelen getroffen. De raad van commissarissen is verantwoordelijk voor de besluitvorming over de omgang met belangenverstrengeling bij bestuurders, commissarissen en grootaandeelhouders in relatie tot de vennootschap.<sup>196</sup>

In het reglement van de raad van commissarissen moeten regels worden opgenomen voor de wijze waarop omgegaan dient te worden met belangenverstrengeling, waaronder tegenstrijdig belang, van bestuurders en commissarissen in relatie tot de vennootschap. Het reglement beschrijft voor welke transacties goedkeuring van de raad van commissarissen is vereist.<sup>197</sup>

## **3.4 Tussenconclusie**

*Corporate governance* betreft in het algemeen het functioneren van de vennootschapsorganen: het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering. Het gaat om de bevoegdheden van deze organen, en de wijze waarop zij elkaar controleren en corrigeren. *Public governance* komt

---

<sup>193</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 2.4.

<sup>194</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Best practice bepaling 2.4.2

<sup>195</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 2.6.

<sup>196</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Principe 2.7.

<sup>197</sup> Nederlandse Corporate Governance Code, Best practice bepaling 2.7.2

grotendeels overeen, maar heeft wel een kleine afwijking gelet op het feit dat er geen shareholders zijn en veelal meer dan één stakeholders.

De governance bij een besloten vennootschap is uitvoerig geregeld in boek 2 BW en voor een beursvennootschap geldt nog aanvullend de Nederlandse Corporate Governance Code. De raad van commissarissen heeft een prominente rol in de Code. In de Code zijn bepalingen opgenomen over de betrokkenheid en de rol van de raad van commissarissen, de interne audit functie, over benoeming, ontslag en verantwoording. Ook heeft de raad van commissarissen een belangrijke rol bij de benoeming, het functioneren en de beoordeling van de externe accountant. Het bestuur en de raad van commissarissen moeten zorg dragen voor een evenwichtige en effectieve besluitvorming waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van de *stakeholders*. Wat we hier zien, is dat bij een beursvennootschap het agency-probleem wordt opgelost door het instellen van een onafhankelijke raad van commissarissen. De raad van commissarissen houdt effectief toezicht, omdat de aandeelhouders dat zelf effectief niet kunnen doen.

Voor een zelfstandig bestuursorgaan met een raad van toezicht moet er gekeken worden naar de Kaderwet en de specifieke regelingen zoals de Instellingswet, ministeriële regelingen en de beleidsregels. Een groot verschil in de governance is de positie van de minister. Waar bij een private instelling bepaalde bevoegdheden zijn neergelegd bij een raad van commissarissen liggen ze bij een zelfstandig bestuursorgaan met een raad van toezicht bij de minister en heeft de raad van toezicht een adviesrecht. Naast dat verschil zijn er veel overeenkomsten tussen de raad van commissarissen en de raad van toezicht. Net zoals bij de raad van commissarissen heeft de raad van toezicht twee belangrijke kerntaken: toezicht en advies. Bij beide organen moeten bepaalde besluiten worden goedgekeurd zoals het besluit om bepaalde investeringen aan te gaan boven een bepaald bedrag of het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon.

## Hoofdstuk 4: Conclusies

Voor deze scriptie is onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre het streven om binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen geen raden van toezicht in te stellen gefundeerd is, gelet op het feit dat raden van toezicht een belangrijke rol kunnen vervullen binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. In dit afsluitende hoofdstuk zal ik een antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag en kort de essentie van mijn onderzoek weergeven.

Om met de deur in huis te vallen met het antwoord op de centrale onderzoeksvraag ben ik van mening dat de keuze om geen raden van toezicht in te stellen binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen niet gefundeerd is en de redenen daartoe zal ik uiteen zetten.

In hoofdstuk twee is de geschiedenis en ontwikkeling van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen en kapitaalvennootschappen besproken en ook de ontwikkeling van de toezichtsorganen. Opvallend is dat de geschiedenis van raad van commissarissen terug gaat naar de VOC-tijd (1602) en die van raden van toezicht binnen zelfstandige bestuursorganen pas echt in ontwikkeling kwam rond de jaren 80/90 van de vorige eeuw. Toen werd verzelfstandiging een expliciet doel van de toenmalige coalitie. De opkomst van de raden van toezicht paste in een bredere trend van veranderlijke bestuurlijke verhoudingen. Het werd ook wel gezien van *government* naar *governance*, waarin de centrale overheid zich terug trok en het bestuur van non-profitorganisaties verstrekt werden met nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze trend is afgeleid van het bedrijfsleven waar *good governance* al meer een ingeburgerd begrip was geworden. In die zin zou men kunnen zeggen dat de raden van toezicht binnen publiekrechtelijke bestuursorganen leerde van het toezichtsorgaan van de kapitaalvennootschappen, ze hoefde dus niet zelf opnieuw het wiel uit te vinden omdat raden van commissarissen al in een ver stadium was doorontwikkeld.

In de jaren 90 van de vorige eeuw kwam een abrupt einde aan de gedachte dat raden van toezicht een toegevoegde waarde hadden binnen de *governance* van een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. De reden hiervoor was dat de relatie tussen de overheid en zelfstandige bestuursorganen volop in de belangstelling kwam te staan door onder andere een rapport van de Algemene Rekenkamer die een onderzoek deed naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen was geregeld. De Algemene Rekenkamer oordeelde dat de ministers in veel gevallen onvoldoende bevoegdheden hadden om hun algemene verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein waarop de organen actief waren en voor het begrotingsgeld dat met de uitvoering van de publieke taken door de organen gemoeid is, te kunnen dragen. Hoofddlijn van het zbo-beleid werd dan ook dat er geen wettelijk ingesteld toezichtsorgaan is. De Kaderwet die in 2007 in werking is getreden voorziet niet in een ander wettelijke organen dan de minister en het zbo. Het verbiedt een raad van toezicht niet, want

in bijzondere gevallen laat het wel ruimte over om voor een extra wettelijk orgaan te kiezen, indien het zelfstandig bestuursorgaan dat nodig acht. Hier moeten dan wel zwaarwegende belangen voor zijn.

Persoonlijk vind ik dat door deze abrupte omslag is vergeten waarom er überhaupt raden van toezicht worden ingesteld binnen zelfstandige bestuursorganen. Ik ben van mening dat het belangrijk is dat een minister over bepaalde bevoegdheden beschikt om toezicht te kunnen uitoefenen en dat een raad van toezicht geen «sta-in-de-weg» mag zijn als het erom gaat dat een minister in de Kamer wordt aangesproken op het disfunctioneren van een bepaald zelfstandig bestuursorgaan en zich daardoor wellicht genoodzaakt moet voelen aanwijzingen te geven aan de directie of een ander ingrijpen. Maar ik ben ook van mening dat de focus erg gelegd is op het ‘herstellen van het politieke primaat’ en de onduidelijkheden wegnemen in plaats van te kijken hoe een raad van toezicht wel goed zou kunnen functioneren binnen een zelfstandig bestuursorgaan. Er lijkt te worden vergeten dat er ontzettend veel positieve kanten zijn aan het instellen van een raad van toezicht.

In hoofdstuk 3 is de governance van kapitaalvennootschappen en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen uiteengezet. Over de governance van kapitaalvennootschappen zijn veel wetenschappelijke artikelen en boeken geschreven. Gedurende het schrijven van deze scriptie ben ik erachter gekomen dat er weinig informatie te vinden is over hoe de governance is ingericht binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met een raad van toezicht. Door het gebrek aan informatie hierover ben ik dit zelf gaan onderzoeken en in bijlage 1 en bijlage 2 zijn de resultaten weergegeven van dat onderzoek.

Ik heb alles gecategoriseerd in onderwerpen en vervolgens is te zien door de kleuren rood en groen welke specifieke publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen bepaalde onderwerpen wel of niet hebben geregeld.

Een aantal belangrijke onderwerpen heb ik uitgebreider onderzocht door niet alleen naar de reglementen te kijken maar ook onderzoek te doen naar de Kaderwet, specifieke instellingswetten, beleidsregels en ministeriële regelingen. Deze onderwerpen zijn geel gearceerd en opgenomen in bijlage 2.

Uit mijn onderzoek blijkt dat een vijftal publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen een raad van toezicht hebben ingesteld. Hieruit valt af te leiden dat er dus wel een behoefte bestaat aan het instellen van een raad van toezicht binnen bepaalde publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Toch is het niet veel gelet op het feit dat er in Nederland 40 publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen zijn. Hier zitten veel grote publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen tussen zonder een raad van toezicht zoals de Kamer van Koophandel met 1508 FTE's, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen met 15593 FTE's of het Centraal Orgaan opvang asielzoekers met 2637 FTE's. Bij sommige ontbreekt er überhaupt een vorm van een intern toezichthoudend orgaan zoals een raad van advies of audit committee.

Voor mij als ondernemingsrechtstudent is dit opvallend, zeker als we kijken naar de overeenkomsten tussen de governance van een kapitaalvennootschap met een raad van commissarissen en een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met een raad van toezicht. In het onderzoek wat is uitgevoerd in hoofdstuk 3 zien we veel overeenkomsten tussen de governance. Zo hebben beide toezichtsorganen twee kerntaken: het houden van toezicht en het geven van advies. Bij beide organen moeten bepaalde (belangrijke) besluiten worden goedgekeurd. Gedacht kan worden aan het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon of het doen van bepaalde investeringen die een bepaald bedrag te boven gaan. Of het feit dat er profielschetsen worden opgemaakt en een belangenverstrengelingen regeling is opgenomen. Een groot verschil tussen beide vormen is de rol van de minister. Waar bij een private instelling bepaalde bevoegdheden zijn neergelegd bij een raad van commissarissen liggen ze bij een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met een raad van toezicht bij de minister en heeft de raad van toezicht een adviesrecht. Dit is bijvoorbeeld zo het geval bij de benoeming van een nieuw lid of de herbenoeming van een lid.

Een ander groot verschil is dat de raad van commissarissen binnen een kapitaalvennootschap verplicht ingesteld moet worden als aan bepaalde criteria wordt voldaan, tenzij een van de vrijstellingen gelden. Voldoet een vennootschap niet aan de criteria, dan kan zij de structuurregeling vrijwillig toepassen. Er kan dan gekozen worden voor het volledige of het verzwakte regime. Deze bepalingen zijn neergelegd in Boek 2 BW en zijn grotendeels van dwingend recht. Daarnaast kennen we ook de NCGC voor beursvennootschappen die bepalingen voor de raad van commissarissen heeft.

Een belangrijke vraag in het kader van deze scriptie was de vraag waarom er überhaupt behoefte is aan toezicht op het bestuur. Dit is terug te leiden naar het principaal-agent probleem. Het uitgangspunt van dit model is dat er een principaal is die een agent inhurt om een specifieke taak uit te voeren waar de principaal zelf niet genoeg expertise voor heeft. Bij dit model wordt uitgegaan dat beide partijen hun eigen doelen en belangen nastreven en deze doelen tegenstrijdig kunnen zijn. De principaal zal willen dat de agent zo veel mogelijk doet tegen zo laag mogelijke kosten, terwijl de agent zo weinig mogelijk wil doen tegen zo hoog mogelijke kosten. Dit probleem wordt bij bepaalde kapitaalvennootschappen opgelost door het instellen van een raad van commissarissen. De raad van commissarissen is er om in plaats van de aandeelhouders effectief toezicht uit te oefenen omdat deze aandeelhouders dat zelf effectief niet kunnen doen.

Wat ik mij afvraag in het kader van de principaal-agent problematiek binnen een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, is of het mogelijk is dat een minister effectief toezicht kan uitoefenen als een raad van toezicht ontbreekt? Ik ben van mening dat die vraag negatief beantwoord moet worden. De minister staat per definitie op afstand, want het gaat immers over een publiekrechtelijk 'zelfstandig' bestuursorgaan. Een minister heeft dan ook geen zicht op de dagelijkse bedrijfsvoering, waar een raad van toezicht dat wel heeft. Het zicht op de dagelijkse bedrijfsvoering en daardoor veel kennis van het



publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorgaan is van grote toegevoegde waarde voor het bieden van de benodigde *checks and balances*. Daarnaast kan de raad van toezicht een kritisch bevrager van het bestuur zijn en interne tegenkracht en strategische spiegeling geven.

Daarnaast zou ik ervoor willen pleiten dat er – net zoals bij kapitaalvennootschap - ook een wettelijke grondslag komt voor het instellen van een raad van toezicht in de Kaderwet. Ik ben van mening dat er veel onduidelijkheid heerst en veel uiteenlopende visies zijn, omdat er een wettelijke grondslag ontbreekt. Het hangt erg van de desbetreffende minister af of een raad van toezicht wel of niet als een toegevoegde waarde wordt gezien. Ministers zullen vanuit hun staatsrechtelijke oogpunt wellicht eerder de neiging hebben om dit negatief te beantwoorden. Zo zegt oud-minister Stef Blok van het ministerie Wonen en rijksdienst dat ieder wettelijk orgaan de transparantie vermindert en dat dat niet zonder goede reden mag gebeuren. Edith Schippers - oud-minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport - oordeelde dat een raad van toezicht onduidelijkheid creëert, omdat de verantwoordelijkheden die een raad van toezicht heeft in de private sector enigszins vergelijkbaar zijn met de verantwoordelijkheden die zijn belegd bij een minister en een zbo. Omdat er juist behoefte is aan meer duidelijkheid en transparantie in de sturingsrelatie tussen haar als minister en de NZa pleitte de minister om geen raad van toezicht in te stellen.

De argumenten voor het niet instellen van een raad van toezicht betreft vooral dat het de transparantie vermindert, onduidelijkheid creëert en het de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister kan doorkruisen. We zien uit het onderzoek in hoofdstuk 3 waar de governance binnen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen is onderzocht dat dat helemaal niet het geval hoeft te zijn. Zo zijn er een aantal publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met een functionerende raad van toezicht die niet per definitie voor onduidelijkheid zorgt of de bevoegdheden van de minister aantast. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat staat dan ook een stuk positiever tegenover een raad van toezicht. Zij geven aan dat een raad van toezicht een toegevoegde waarde heeft in het stelsel van checks and balances. En dat de raad van toezicht fungeert als adviseur en klankbord van de raad van bestuur / directie. Ik ben van mening dat het belangrijk is dat het instellen van een raad van toezicht niet afhangt van hoe een minister ernaar kijkt. Ik geloof dat het zou moeten afhangen van bepaalde voorwaarden en als je daaraan voldoet dat er een raad van toezicht ingesteld moet worden. Hier zou geleerd kunnen worden van de raad van commissarissen binnen een kapitaalvennootschap. Dat het bijvoorbeeld verplicht wordt om een raad van toezicht in te stellen indien er een bepaald kapitaal binnen het publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan is, dat er een ten minste een X aantal werknemers in dienst moeten zijn en dat er bijvoorbeeld sprake moet zijn van een ondernemingsraad. Daarbij is het wel belangrijk dat de raad van toezicht de juiste bevoegdheden krijgt toebedeeld, want het houden van effectief toezicht zal niet lukken als er geen sanctiemogelijkheden zijn. De rol van de raad van toezicht zal dus niet moeten worden uitgehold zodat het eigenlijk een raad van advies wordt.

## Bronnen- en literatuurlijst

### Literatuur

#### Aartsen 2006

O. Aartsen, B. Keet & S. Peij, 'Public governance bij woningcorporaties, zorginstellingen en ZBO's' finance & control 2006, afl. 4.

#### Ammers 2011

M. van Ammers, *Gevolgen van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen voor Raden van Toezicht van ZBO's*, Rotterdam 2011.

#### Assink & Slagter 2013

B.F. Assink & W.J. Slagter, *Compendium Ondernemingsrecht (Deel 1)*, Deventer: Kluwer 2013.

#### Beckers & Raaijmakers 2014

J. Beckers & G. Raaijmakers, *De reflexwerking van de Flex-BV*, WPNR 2014/7011.

#### Bennaars 2015

J.H. Bennaars, *De rechtspositie van de bestuurders: benoeming, beloning en ontslag van de vennootschapsbestuurders*, Deventer: Wolters Kluwer, 2015.

#### Bossert 2002

J. Bossert, 'Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management', *Overheidsmanagement* 2002, afl. 15, p. 245.

#### Bossert, Van Leeuwen & Smidt 2006

H. Bossert, H. van Leeuwen & P. Smidt, *Governance beter verklaard*, Assen: Koninklijke Van Gorcum 2006.

#### Bovens e.a. 2009

M. Bovens e.a., *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma 2009.

#### Breeman, Van Noort & Rutgers 2016

G.E. Breeman, W.J. van Noort & M.R. Rutgers, *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2016.

#### Dentchev, Heene & Herkstätter 2005

N. Dentchev, A. Heene & C.A.J. Herkstätter, *Maatschappelijk verantwoord ondernemen pragmatisch bekeken*, Gent Academia Press, 2005.

#### De Nijs Bik 2013

W.W. de Nijs Bik, *De structuurvennootschap: bestuur, toezicht en corporate governance*, Deventer: Kluwer 2013.

#### De Ridder 2010

J. de Ridder, S. Zijlstra e.a., *Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie*, Den Haag: Boom/Lemma 2010, p. 256.

**Dortmund 2013**

P.J. Dortmund, *Van der Heijden Handboek voor de naamloze en de besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2013.

**Douma 2013**

N.V. Douma, *De flex-BV nader belicht, een overzicht van de belangrijkste wijzigingen en nieuwe mogelijkheden die de wet introduceert*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2013.

**Duijkersloot 2010**

A.P.W. Duijkersloot e.a., *De doorkruisingsleer in perspectief. Een onderzoek naar de mogelijke inzet van het privaatrecht ter behartiging van publieke belangen in de gemeentelijke praktijk*. Den Haag: Excelsior, 2010.

**Frentrop 2002**

P. Frentrop, *Corporate governance 1602-2002*, Amsterdam: Prometheus 2002.

**Gerritse 2007**

R. Gerritse, *ZBO's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's*, 23 augustus 2007, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/09/12/rapportage-van-het-begeleidingsteam-kaderwet-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>.

**Honée 2016**

C. Honée, Corporate governance, een vogelvlucht, *ONDR* 2016, afl. 9, p. 311.

**Kieft 2008**

R. Kieft, Regels voor governance worden aangescherpt, *F&C* 2008, afl. 5.

**Kluiver 2004**

H.J. Kluiver e.a., *Vereenvoudiging en flexibilisering van het Nederlandse BV-recht. Rapport van de expertgroep ingesteld door de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Economische Zaken*, Den Haag: 6 mei 2004.

**Kroeze, Timmerman & Wezeman 2017**

M.J. Kroeze, L. Timmerman & J.B. Wezeman, *De kern van het ondernemingsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2017.

**Lubbers 2015**

R. Lubbers, *Overheid en privaatrecht: de tweewegenleer in perspectief*, Nijmegen: Radboud Universiteit, 2015.

**Luursema 2003**

M.A. Luursema e.a., *Toekomst voor raden van toezicht?: corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2003.

**Minderman 2008**

G.D. Minderman, *Legitimatatie en verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer (oratie)*, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2008.

**Minderman 2012**

G.D. Minderman, *Waar is de raad van toezicht? Het Interne toezicht in Nederlandse non-profitorganisaties*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

**Minderman & Van den Berg 2012**

G.D. Minderman & S. van den Berg, 'Waar is de Raad van Toezicht?', in: *Waar is de Raad van Toezicht? (Deel II)*, Den Haag: Boom Lemma, 2012.

**Peij 2007**

S.C. Peij e.a., *Handboek Corporate Governance*, Deventer: Kluwer 2007

**Pruijm 2003**

R.A.M. Pruijm, *Behoorlijk ondernemingsbestuur: lessen uit de boekhoudschandalen*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2003.

**Pruijm 2014**

R.A.M. Pruijm, *Grondslagen van Corporate governance. Handleiding voor goed ondernemingsbestuur*, Groningen 2014.

**Raaijmakers 2017**

M.J.G.C. Raaijmakers, *Ondernemingsrecht (Pitlo-serie nr. 2)*, Deventer: Kluwer 2017

**Ridder 2010**

J. de Ridder, S. Zijlstra e.a., *Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie*, Den Haag: Boom/Lemma 2010.

**Scheltema 1974**

M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, inaugurele rede RU Groningen, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1974.

**Schillemans 2005**

T. Schillemans, *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. Een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Den Haag: RMO, 2005.

**Schillemans & Van Thiel**

T. Schillemans & S. van Thiel, 'Onbekend en onbemind: beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen', *bestuurswetenschappen*, 2009, afl. 63.

**Solinge & Nieuwe Weme 2009**

Van Solinge & Nieuwe Weme, *Rechtspersonenrecht, De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009.

**Solinge & Nieuwe Weme 2013**

G. van Solinge, M.P. Nieuwe Weme, *Karakteristiek van BV: flexibiliteit, deel 2-IIa NV en BV*, Deventer: Kluwer, 2013.

**Solinge & Nieuwe Weme 2013**

G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel IIa. NV en BV. Oprichting, vermogen en aandelen*, Deventer: Kluwer 2013.

### **Solinge & Nieuwe Weme 2019**

G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme, *wetsgeschiedenis van raad van commissarissen (1623-1975)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 (online in Kluwer Navigator).

### **Stellinga 2012**

Bart Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, Amsterdam: Amsterdam University Press, Oct. 2012.

### **Van der Heijden 1992**

E.J.J. van der Heijden, *Van der Heijden Handboek NV/BV 1992*, Deventer: Wolters Kluwer 1992

### **Van Manen 2017**

Jaap van Manen e.a. *Monitoring Commissie Corporate Governance Code Slotdocument*, Den Haag: 2017

### **Van Mierlo 2013**

J.J.M. van Mierlo, *Medezeggenschap en de spanning tussen WOR en Ondernemingsrecht* (Serie Van der Heijden Instituut, nr. 117), Deventer: Kluwer 2013.

### **Van Schilfgaarde 2017**

Van Schilfgaarde, *Van de BV en de NV*, bewerkt door Winter en Wezeman, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

### **Van Thiel 2016**

S. van Thiel, 'ZBO's verdienen eigen raad van toezicht', *Goed Bestuur & Toezicht* 2016, afl. 3.

### **Van Thiel 2020**

S. van Thiel, *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*, 's-Gravenhage: Boom bestuurskunde 2020.

### **Verkaik 2017**

N. Verkaik, *Hoe richt je de nieuwe adviesorganen bij zbo's in?*, 13 juni 2017, <https://www.nationaalregister.nl/kennisbank/hoe-richt-je-de-nieuwe-adviesorganen-bij-zbos>.

## **Jurisprudentie**

### **Kamerstukken**

*Kamerstuk I* 2012/13, C, B.

*Kamerstukken I* 2005/06, 27426, nr. E.

*Kamerstukken II* 1994/95, 24130, nr. 11

*Kamerstukken II* 2000/21, 27426, nr. 3.

*Kamerstukken II 2009/10, 32426, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2013/14, 25268, nr. 83*

*Kamerstukken II 2014/15, 25268, nr. 112.*

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2014/15, 25268, nr. 113.*

*Kamerstukken II 2015/16, 25268, nr. 127.*

*Kamerstukken II 2016/17, 29984, nr. 689*

*Kamerstukken II 2017/18, 33147, nr. 4.*

### **Rapporten**

#### **ABDTOPConsult 2017**

ABDTOPConsult, *Verbeter de werking. Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst*, Den Haag 2017.

#### **Commissie Kohnstamm 2003**

Commissie Kohnstamm, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.

#### **Sociaal-Economische Raad**

Sociaal-Economische Raad (SER), *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling, Advies over het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*, Den Haag: 2001.

# **Bijlage 1**

## **Onderzoek governance publiekrechtelijke zbo's met een RvT**

Artikelen		RDW	CBR	LVNL	SBB
Considerans	Overwegende dat [...]	-	-	-	Considerans
Definities	Minister	Art. 1	Art. 1	Art. 1	Art. 1
	Verwijzing definities naar de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer	-	-	-	Art. 1
	CBR	-	Art. 1	-	-
	Raad van toezicht	-	Art. 1	Art. 1	Art. 1
	Het bestuur	-	-	Art. 1	-
	Code	-	-	Art. 1	-
	Raad van advies	-	-	-	Art. 1
	Directie	-	Art. 1	-	-
	Directeur	-	-	-	Art. 1
	Ministerie	-	Art. 1	-	-
	Secretaris-generaal	-	Art. 1	-	-
	Audit- en risicocommissie	-	Art. 1	-	-



	Kaderwet	-	Art. 1	-	-
	De wet	-	Art. 1	Art. 1	-
	Ministeriële regeling	-	Art. 1	-	-
	Beleidsregels	-	Art. 1	-	-
	Het profiel	-	-	Art. 1	-
Toepassing	Reglement geeft regels over samenstelling, functioneren, toezicht door de Raad en commissies	-	-	Art. 2 lid 1	-
	De Raad en de commissies handelen overeenkomstig de regels, zoals neergelegd in dit reglement	-	-	Art. 2 lid 2	-
	Bijlagen: profiel leden, Benoemings en remuneratiecommissie, Auditcommissie, Veiligheidscommissie	-	-	Art. 2 lid 3	-
Samenstelling raad	Samenstelling Raad vindt plaats overeenkomstig het Profiel en zodanig taak behoren kan vervullen	-	-	Art. 3 lid 1	-
	Aantal leden in de RvT	Art. 2 lid 1	Art. 2 lid 1	-	-
	Redenen eindigen lidmaatschap RvT	Art. 2 lid 2	Art. 6 lid 4	-	-
	Raad stelt rooster van aftreden vast	Art. 2 lid 3	-	Art. 5	-
	Raad streeft naar deskundigheid in de RvT (Opsomming welke deskundigheid van belang is)	Art. 2 lid 4	-	<a href="#">Bijlage 1 Reglement RvT</a>	-
	Alleen natuurlijke personen kunnen lid zijn	Art. 2 lid 5	-	-	-

	Procedure in geval van benoeming nieuw lid in de RvT	Art. 2 lid 6	Art. 2 lid 2 jo. 6 lid 1	-	-
	Procedure in geval herbenoeming van een lid in de RvT	Art. 2 lid 7	Art. 6 lid 2	-	-
	Vacature niet voorzien overblijvende leden vormen RvT met volledige bevoegdheid	-	Art. 6 lid 3	-	-
Taken van de raad	RvT heeft de taken zoals vermeld in verschillende regelingen / wetten	-	Art. 3 lid 1	Art. 12 lid 1	-
	RvT richt zich bij vervulling van taak naar belang van X en weegt daartoe betrokken belangen af	-	-	Art. 12 lid 2	-
	RvT is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren	-	Art. 5 lid 1	Art. 12 lid 3	-
	RvT staat Directie met raad terzijde	-	Art. 3 lid 3	-	-
	RvT heeft toegang tot alle gebouwen en ruimten, bevoegd inzage documenten	-	Art. 3 lid 8	-	-
	RvT kan op verzoek minister een voorstel voor bezoldiging van directie opstellen	-	Art. 3 lid 9	-	-
	De minister kan verzoeken RvT aanvullende verantwoordelijkheden accepteert	-	Art. 3 lid 10	-	-
Investerings en geldleningen	RvT dient in te stemmen met besluiten van het bestuur die bedrag X te boven gaat	-	-	Art. 13	Art. 2.7
Bezoldigingsbeleid	RvT kan voorstellen doen over bezoldigingsbeleid en stelt de bezoldiging van bestuurders vast	-	-	Art. 14 lid 1	-

	Ter uitvoering van lid 1 zal de RvT rekening houden met bepaalde aspecten uit de code	-	-	Art. 14 lid 2	-
Besluitvorming directie	Directie behoeft goedkeuring van de RvT voor volgende besluiten	-	Art. 4 lid 1	-	-
	Directie behoeft instemming van de RvT voor volgende besluiten	-	Art. 4 lid 2	-	-
	Directie vraag instemming minister na goedkeuring RvT voor de volgende besluiten	-	Art. 4 lid 3	-	-
	Wijze van goedkeuring dan wel instemming, onthouding en termijn	-	Art. 4 lid 4	-	-
Klokkenluidersregeling	Directeur draagt er zorg voor dat werknemers de mogelijkheid hebben onregelmatigheden te melden	-	-	-	Art. 2.6 lid 1
	Directeur rapporteert meldingen van schending van integriteit aan de voorzitter van de RvT	-	-	-	Art. 2.6 lid 2
	Onregelmatigheden over functioneren directeur kunnen worden gemeld aan de voorzitter van RvT	-	-	-	Art. 2.6 lid 3
Functioneren van de leden van de raad	Nevenfuncties beperkt	Art. 3 lid 1	Art. 10	Art. 8	Art. 2.5 lid 1
	Leden onafhankelijk	Art. 3 lid 2	Art. 3 lid 2 jo. Art. 9 lid 1 en 2	Art. 4	-
	Handelingen die verboden zijn als lid van de RvT	Art. 3 lid 3	-	Art. 9	-
	Procedure (potentieel) tegenstrijdig belang lid van de RvT	Art. 3 lid 4, 5, 6 & 7	Art. 9 lid 3, 4, 5 & 6	Art. 10	Art. 2.5 lid 2 jo. Lid 3

	Indien een lid tussentijds aftreedt adviseert de RvT hierover aan de Minister	-	-	Art. 11	-
Tegenstrijdig belang bestuurder	Indien een bestuurder een tegenstrijdig belang heeft meldt deze dit aan de Voorzitter van de RvT	-	-	Art. 15 lid 1	-
	De RvT besluit buiten aanwezigheid van de bestuurder of er sprake is van een tegenstrijdig belang	-	-	Art. 15 lid 2	-
	Een tegenstrijdig belang bestaat wanneer er voornemens zijn om een transactie aan te gaan met een rechtspersoon	-	-	Art. 15 lid 3	-
	Besluiten waarbij tegenstrijdige belangen spelen behoeven goedkeuring van de RvT	-	-	Art. 15 lid 4	-
	Besluiten waarbij tegenstrijdige belangen spelen worden op gebruikelijke wijze genomen	-	-	Art. 15 lid 5	-
	Transacties waarbij tegenstrijdige belangen een rol spelen worden gepubliceerd in het jaarverslag	-	-	Art. 15 lid 6	-
Externe adviseurs	RvT kan externe adviseurs inschakelen om de RvT bij te staan. Kosten komen ten laste van zbo	-	-	-	Art. 3.4
Commissies van de raad	De RvT kan commissies instellen (in ieder geval een audit commissie)	Art. 4	Art. 14 lid 1	Art. 22 lid 1	Art. 3.5 lid 1
	De RvT stelt benoemings- en remuneratiecommissie in	Art. 4	-	Art. 22 lid 1	-
	De RvT stelt een veiligheidscommissie in	-	-	Art. 22 lid 1	-
	De RvT benoemt voorzitter van de klachtencommissie van het CBR	-	Art. 3 lid 7	-	-
	Een commissie heeft als taak besluitvorming van de RvC voor te bereiden	-	-	Art. 22 lid 2	-

	Een commissie kan slechts die bevoegdheden uitoefenen die de RvT aan haar heeft toegekend	-	-	Art. 22 lid 3	-
	De reglementen en de samenstelling van de Commissies maken deel uit van het reglement RvT	-	-	Art. 22 lid 4	-
	RvT ontvangt van elk van de commissies een verslag van beraadslagingen en bevindingen	-	-	-	Art. 3.5 lid 2
	RvT zorgt dat in het jaarverslag wordt vermeld hoe de commissies gefunctioneerd hebben	-	-	-	Art. 3.5 lid 3 jo. 4.5 lid 2
Vaststelling en reikwijdte audit en/of risico	Reglement is per X vastgesteld door de RvT en goedgekeurd door de Minister	Art. 1 lid 1 Reglement Audit	-	-	-
	Reglement geeft aanvulling op wettelijke bepalingen en reglement RvT	Art. 1 lid 2 Reglement Audit	-	-	-
Taakomschrijving audit en/ of risicocommissie	Reglement is per X vastgesteld door de RvT en goedgekeurd door de Minister	Art. 1 lid 1 Reglement Audit	-	-	-
	Reglement geeft aanvulling op wettelijke bepalingen en reglement RvT	Art. 1 lid 2 Reglement Audit	-	-	-
Taakomschrijving audit en/ of risicocommissie	Audit en/of risicocommissie richt zich in ieder geval op toezicht op de directie van	Art. 2 lid 1 Reglement Audit	Art. 14 lid 1	Art. 4 bijlage 3	Art. 4.1 lid 1 jo. 4.3
	De audit en/of risicocommissie draagt zorg voor	Art. 2 lid 2 Reglement Audit	Art. 14 lid 2	Art. 1 bijlage 3	-
Werkwijze Audit- en risicocommissie	De Audit- en risicocommissie vergadert minstens X per jaar en vaker als nodig	Art. 3 lid 1 Reglement Audit	Art. 15 lid 1	Art. 3 sub a bijlage 3	Art. 4.4 lid 1

	Van besprekingen worden samenvattende verslagen gemaakt	Art. 3 lid 1 Reglement Audit	Art. 15 lid 2	Art. 3 sub c bijlage 3	Art. 4.5 lid 1
	Op basis van verslagen worden conclusies aan orde gesteld in vergaderingen van de RvT	Art. 3 lid 2 Reglement Audit	Art. 15 lid 3	Art. 3 sub d bijlage 3	-
	Commissie is aanspreekpunt van de externe accountant bij constatering van onregelmatigheden	Art. 3 lid 3 Reglement Audit	Art. 15 lid 4	Art. 3 sub e bijlage 3	-
	Commissie bevoegd contact te hebben met medewerkers en adviseurs indien noodzakelijk	-	Art. 15 lid 5	-	-
	Commissie toegang tot bedrijfsruimten, boeken, correspondentie en andere bescheiden	-	Art. 15 lid 6	-	Art. 4.4 lid 4
	Lid directie woont vergaderingen bij mogelijk ook accountant of andere functionarissen	Art. 4 lid 4 Reglement Audit	Art. 15 lid 7	Art. 3 sub b bijlage 3	Art. 4.4 lid 2
	Commissie overlegt zo vaak als nodig min. 1 keer per jaar zonder directie met externe accountant	Art. 4 lid 5 Reglement Audit	Art. 15 lid 8	Art. 3 sub a bijlage 3	-
	Voor de toelichting van speciale onderwerpen kunnen deskundigen worden gehoord	Art. 4 lid 5 Reglement Audit	Art. 15 lid 9	-	Art. 4.4 lid 3
Werkwijze van de raad van advies	RvA adviseert de directeur over voornemens waardoor de taakuitvoering door SBB voor de gebruikers wijzigingen ontstaan	-	-	-	Art. 7.1
	Voorzitter RvA brengt jaarlijks verslag uit van de werkzaamheden aan de RvT	-	-	-	Art. 7.2
Samenstelling	Uit hoeveel leden bestaat de commissie	Art. 4 lid 1 Reglement Audit	Art. 16 lid 1	-	-
	Raad benoemt en ontslaat leden en voorzitter van de Audit en/of risicocommissie	-	Art. 16 lid 2	Art. 2 sub c bijlage 3	Art. 4.1 lid 3
	In commissie in ieder geval lid met kennis van financiën en lid kennis van informatica	Art. 4 lid 2 Reglement Audit	-	Art. 2 sub b bijlage 3	Art. 4.1 lid 2

	Voorzitterschap niet vervuld door voorzitter raad noch voormalig directielid	Art. 4 lid 3 Reglement Audit	Art. 16 lid 2	Art. 2 sub a bijlage 3	-
Ondersteuning	Directeur SBB zorgt voor voldoende ondersteuning AC waaronder vervulling van ambtelijk secretariaat	-	-	-	Art. 4.2
Bekendmaking reglement Auditcommissie	Dit reglement wordt gepubliceerd op de website van de Dienst Wegverkeer	Art. 5 Reglement Audit	-	-	-
Secretariaat	Raad voorziet in een secretariaat met archieven	Art. 5 lid 1	Art. 11 lid 2	Art. 19 lid 1	-
	Raad benoemt uit haar midden secretaris	Art. 5 lid 2	Art. 11 lid 1	-	-
	RDW stelt aan de raad ambtelijk secretaris ter beschikking	Art. 5 lid 3	-	-	Art. 3.3
	Alle van de Raad uitgaande stukken worden ondertekend voorzitter / secretaris	-	Art. 11 lid 3	-	-
	De secretaris is belast met bewaken termijnen	Art. 9 lid 5	Art. 11 lid 4	-	-
	Secretaris zorgt dat procedures worden gevolgd en in overeenstemming verplichtingen wordt gehandeld	-	-	Art. 19 lid 2	-
	Secretaris ondersteunt de Voorzitter van de Raad organisatie van de Raad	-	-	Art. 19 lid 3	-
	De benoeming van Secretaris geschiedt door het bestuur in overeenstemming met de Raad	-	-	Art. 19 lid 4	-

De voorzitter	Minister benoemt voorzitter van de Raad, na leden te hebben gehoord	-	Art. 12 lid 1	-	-
	Voorzitter in beginsel permanent aanspreekbaar leden en directie	Art. 6 lid 1	-	-	-
	Onverminderd art. 12 lid 1 en 2 vertegenwoordigt voorzitter de raad	Art. 6 lid 2	-	-	-
	Voorzitter streeft optimale participatie overige leden	Art. 6 lid 3	-	-	-
	De voorzitter ziet toe op een aantal punten (sub a t/m g)	Art. 6 lid 4	Art. 12 lid 2	Art. 18 lid 1	Art. 3.1
	Raad kiest uit haar midden een plaatsvervangend voorzitter	Art. 6 lid 5	Art. 12 lid 3	Art. 18 lid 2 & 3	Art. 3.2
	Raad kies uit haar midden lid speciaal bevoegd onderhouden contacten OR	-	Art. 12 lid 4	-	-
Kosten	Kosten via secretariaat bij RDW gedeclareerd (autorisatieprocedure)	Art. 7	-	-	-
Training en opleiding	Leden van de RvT volgen introductieprogramma na benoeming	Art. 8	-	Art. 6 lid 1	-
	Raad beoordeelt jaarlijks (zoals in art. 8 lid 1) of de leden behoefte hebben aan nadere training	-	-	Art. 6 lid 2	-
	Zbo vervult ondersteunende rol en draagt de kosten voor de in dit artikel genoemde trainingen	-	-	Art. 6 lid 3	-
Vergaderingen	Waar vergadert de RvT?	Art. 9 lid 1	-	-	Art. 5.1 lid 1
	Onder vergadering als bedoeld in de Wet Luchtvaart en dit reglement dient te worden verstaan	-	-	Art. 21 lid 1	-



	De RvT vergadert minimaal 4 keer per jaar en zo vaak directie wenst	Art. 9 lid 2	Art. 13 lid 1 jo. Art. 8 lid 1	Art. 20 lid 2	Art. 5.1 lid 2
	De RvT komt in vergadering bijeen op verzoek van X	-	-	Art. 20 lid 3	-
	De directie neemt op invitatie van de RvT aan deze vergaderingen deel	Art. 9 lid 3	-	Art. 21 lid 9	Art. 5.1 lid 4
	De RvT vergadert X per jaar met als doel de omvang, de samenstelling en het functioneren van de RvT en de directie alsmede het functioneren van de individuele leden van de raad en de directie te evalueren	Art. 9 lid 4	Art. 5 lid 1 jo. Art. 8 lid 2	Art. 7	Art. 6.4
	RvT bespreekt, buiten hun aanwezigheid, het functioneren van de leden van directie	Art. 9 lid 4	Art. 5 lid 2	Art. 16	-
	Van het houden van besprekingen wordt melding gemaakt jaarverslag	Art. 14 lid 2	Art. 5 lid 3	Art. 17 lid 2	-
	Wijze oproeping vergadering	Art. 9 lid 5	-	Art. 21 lid 4 jo. lid 5	Art. 5.1 lid 3
	De agenda's van de vergadering worden door de voorzitter vastgesteld	Art. 9 lid 6	-	Art. 18 lid 1	-
	Vergadering wordt geleid door de voorzitter of diens vervanger	Art. 9 lid 7	Art. 12 lid 2	Art. 21 lid 6	Art. 5.1 lid 6
	Van het verhandelde in de vergadering van de RvT worden notulen gehouden door de secretaris en binnen X weken verzonden	Art. 9 lid 8	-	Art. 20 lid 7 jo. 21 lid 7	Art. 5.1 lid 7
	De notulen worden ondertekend door de Voorzitter en de Secretaris van de RvT	-	-	Art. 21 lid 8	-
	Wijze schrijven notulen (beknopt doch adequaat)	Art. 9 lid 9	-	-	-
	Bij de notulen wordt er een aparte besluitenlijst gevoegd	Art. 9 lid 10	-	Art. 20 lid 7	-
	Afwijkingen in geval spoedeisende gevallen	Art. 9 lid 11	-	Art. 21 lid 10	-

	Leden van de RvT kunnen deelnemen aan een vergadering d.m.v. een conferentietelefoon/soortgelijke communicatie	-	Art. 13 lid 4	Art. 21 lid 1	-
	Als leden afwezig zijn worden zij daarop aangesproken. Het jaarverslag bevat een verslag hierover	-	-	-	Art. 5.1 lid 8
Besluiten van de Raad	Ieder lid van de RvT heeft één stem	Art. 10 lid 1	-	Art. 20 lid 4	Art. 5.2 lid 3
	Besluiten van de RvT worden genomen door middel van mondelinge of schriftelijke instemming	-	-	Art. 20 lid 3	Art. 5.2 lid 5
	Besluiten van de RvT worden genomen in de vergadering	-	-	Art. 20 lid 1	-
	Hoe worden besluiten genomen door de RvT? (percentages / hoeveel leden dienen aanwezig te zijn)	Art. 10 lid 2	Art. 13 lid 2 jo. art. 13 lid 3	Art. 20 lid 2 jo. lid 5	Art. 5.2 lid 1 jo. Lid 2
	Werkwijze bij staken der stemmen (2e vergadering uitgeschreven)	Art. 10 lid 3	Art. 13 lid 2	Art. 20 lid 6	Art. 5.2 lid 4
	De leden van de RvT onthouden zich van het beraadslagen en medestemmen over zaken welke henzelf, hun echtgenoten of partners, of hun bloed- en aanverwanten, persoonlijk aangaan.	Art. 10 lid 4	-	-	-
	Stemming van de RvT buiten afwezigheid van de directie geschiedt alleen voor zover naar het oordeel van de RvT de aard van het onderwerp dit verlangt.	Art. 10 lid 5	-	-	-
	Besluiten RvT worden schriftelijk medegedeeld aan directie	Art. 10 lid 6	-	-	-
	Indien leden van de RvT het niet eens zijn met voorgenomen besluiten wordt dat vastgelegd in de notulen van de vergadering	Art. 10 lid 7	-	-	-
	Besluiten RvT kunnen op andere wijze dan in vergadering worden genomen	-	Art. 13 lid 5	-	Art. 5.2 lid 7
	De vergaderingen van de RvT zijn niet openbaar	-	Art. 13 lid 6	-	Art. 5.1 lid 5

	Leden RvT beraadslagen en stemmen zonder last of ruggenspraak	-	-	-	Art. 5.2 lid 6
Vergoedingen	De RvT stelt jaarlijks de vergoedingen voor de Voorzitter en de leden van de RvT vast	-	-	Art. 23 lid 1	-
	De hoogte van deze vergoedingen is gerelateerd aan de aard en omvang van de organisatie en de gemiddelde tijdsbesteding	-	-	Art. 23 lid 2	-
Relatie met de directie	De RvT houdt toezicht op --> zie sub a t/m h	Art. 11 lid 1	Art. 3 lid 4	Art. 17	Art. 2.1
	Uitgangspunt toezicht: in overeenstemming algemene beginselen	Art. 11 lid 2	-	-	-
	RvT is verantwoordelijk om informatie te vragen aan de directie die nodig geacht wordt	Art. 11 lid 3	-	Art. 25 lid 1 jo. Lid 3	Art. 2.2
	Bestuur verstrekt de RvT tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens	-	-	Art. 25 lid 2	-
	Directie zorgt dat de RvT toegang heeft tot onafhankelijk advies	Art. 11 lid 4	-	-	-
	Ontvangt een lid uit andere bron dan de directie informatie die in het kader van het toezicht van belang zijn, dan brengt hij deze informatie zo spoedig mogelijk ter kennis van de voorzitter	Art. 11 lid 5	-	-	-
Managementteam	Wanneer de directeur een managementteam instelt, legt hij benoemingen van leden voor aan RvT	-	-	-	Art. 2.3
Ondernemingsplan	Directeur stelt ondernemingsplan op zodat het tijdig naar de minister kan worden gestuurd	-	-	-	Art. 2.4

Geschillen tussen Raad en het Bestuur	Geschillen tussen de RvT en Bestuur dienen door RvT en het Bestuur onderling te worden opgelost	-	-	Art. 24 lid 1	-
	Indien de RvT en het Bestuur het niet eens worden neemt Minister zelf beslissing	-	-	Art. 24 lid 2	-
	Minister beziet of andere aanvullingen nodig zijn bijv. ten aanzien van werkwijze Raad of personen	-	-	Art. 24 lid 3	-
Relatie met de ondernemingsraad	Raad wijst leden aan die raad vertegenwoordigen bij vergaderingen OR - directie	Art. 12 lid 1	Art. 8 lid 3	-	Art. 2.10
	Als lid wordt uitgenodigd door OR toestemming voorzitter nodig	Art. 12 lid 2	-	-	-
	Werkwijze besluiten directie die goedkeuring of instemming RvT behoeven	Art. 12 lid 3	-	-	-
Relatie met accountant	RvT benoemt de externe accountant voor uitvoering controlewerkzaamheden	Art. 13 lid 1	Art. 3 lid 6	Art. 27 lid 1	-
	RvT is het eerste aanspreekpunt van de externe accountant wanneer deze onregelmatigheden constateert	-	-	Art. 27 lid 2	-
	In welke gevallen is de accountant aanwezig bij vergaderingen?	Art. 13 lid 2	-	Art. 27 lid 3	-
	RvT overlegt minimaal één keer per jaar buiten aanwezigheid van het Bestuur	-	-	Art. 27 lid 4	Art. 2.8
	Bij beoordeling jaarrekening zal de RvT zich rekenschap geven keuzen	Art. 13 lid 3	-	-	-
	De RvT verschaft zich inzicht in en geeft een kwalitatief oordeel over de diverse noodzakelijk geachte voorzieningen	Art. 13 lid 4	-	-	-

	De RvT zal de accountant vragen of er zaken zijn die naar het oordeel van de accountant van belang zijn waar de RvT over zou moeten spreken	Art. 13 lid 5	-	-	-
	RvT ziet erop toe dat aan eventuele aanbevelingen van de accountant door de directie daadwerkelijk gevolg wordt gegeven.	Art. 13 lid 6	-	-	-
	RvT evalueert éénmaal per vier jaar het functioneren van de externe accountant	-	-	Art. 27 lid 5	-
Relatie met de minister	Vergaderen RvT met de Minister over aangelegenheden en/of bevindingen	Art. 14 lid 1	-	Art. 26	Art. 2.9
	RvT doet verslag in jaarverslag over werkzaamheden afgelopen jaar	Art. 14 lid 2	Art. 3 lid 5	-	-
Openbaarmaking gegevens raad	Vereisten waar het verslag in het jaarverslag aan moet voldoen	Art. 15	-	Art. 28	Art. 8.1
Benoeming, schorsing en ontslag <u>directie</u>	RvT stelt deskundigheidsprofiel op bij benoeming nieuw lid directie	Art. 16 lid 1	Art. 7 lid 1	<a href="#">Art. 3</a>	-
	Processtappen bij herbenoeming van een lid van de directie	Art. 16 lid 2	Art. 7 lid 2	-	-
	Raad wordt voorafgaand aan de schorsing/ontslag van directie geïnformeerd	Art. 16 lid 3	-	-	-
	Bij het volgen procedure van dit art. neemt RvT bepaalde bepalingen in acht	Art. 16 lid 4	-	-	-

Vertrouwelijkheid	RvT behandelt informatie en documentatie die zij krijgen strikt vertrouwelijk	Art. 17 lid 1	-	-	-
	Het lid dat op informele wijze in vertrouwen wordt genomen ten aanzien van kwesties, zal in deze contacten zorgvuldig handelen	Art. 17 lid 2	-	-	-
	Lid 1 is overeenkomstig van toepassing op degenen belast met ondersteuning van de RvT	Art. 17 lid 3	-	-	-
Gedragsregels	Leden RvT zullen gedragsregels voor commissarissen als uitgangspunt hanteren	Art. 18	-	-	Art. 6.3
Aansprakelijkheid / vrijwaring	Leden worden gevrijwaard van kosten en er wordt een aansprakelijkheidsverzekering afgesloten	Art. 19	Art. 17	-	-
Citeertitel	Wijze waarop reglement wordt aangehaald	Art. 20	-	Art. 29	Art. 9.1 lid 4
Wijziging	Dit reglement kan worden gewijzigd bij besluit van de RvT	-	-	-	Art. 9.1 lid 3
Intrekking, inwerkingtreding en bekendmaking	Intrekking vorige reglement, inwerkingtreding en wijze bekendmaking reglement	Art. 21	Art. 18	Art. 30	Art. 9.1 lid 2 jo. Lid 5 jo. lid 6

## **Bijlage 2**

Uitwerkingen van geel gearceerde artikelen uit bijlage 1

### Aantal leden in de raad van toezicht

RDW	CBR	LVNL	SBB
De raad bestaat uit vijf leden waaronder een voorzitter (artikel 4j lid 1 WVV94).	De raad bestaat uit vijf leden waaronder een voorzitter (artikel 4j lid 1 WVV94).	De raad van toezicht bestaat uit zes leden, waaronder de voorzitter, <i>alsmede een waarnemer</i> , die Onze Minister van Infrastructuur en Milieu in de raad van toezicht vertegenwoordigt (artikel 5.30 Wet Luchtvaart).	De raad van toezicht bestaat uit een voorzitter en ten minste twee en ten hoogste vier andere leden (artikel 5 lid 1 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer).  *Op de website wordt vermeld dat de huidige RvT bestaat uit vijf leden

### Redenen eindigen lidmaatschap raad toezicht

RDW	CBR	LVNL	SBB
<p>Het lidmaatschap van de raad eindigt door:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. het verstrijken van de benoemingstermijn</li> <li>2. door overlijden;</li> <li>3. door ontslag op eigen verzoek dan wel om zwaarwichtige redenen;</li> <li>4. een lid verzoekt in ieder geval om ontslag in geval van structurele onverenigbaarheid van belangen.</li> </ol> <p>(artikel 2 lid 2 Reglement raad van toezicht);</p>	De leden van de Raad kan tussentijds op eigen verzoek, dan wel om zwaarwichtige redenen, ontslag worden verleend (artikel 4ai, lid 2, WVV94).	Hun kan tussentijds op eigen verzoek, dan wel om zwaarwichtige redenen ontslag worden verleend (artikel 5.31 lid 1 Wet Luchtvaart).	Aan de leden van de raad van toezicht kan tussentijds op eigen verzoek, dan wel om zwaarwichtige redenen ontslag worden verleend (artikel 6 lid 6 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer).

### De raad van toezicht streeft naar deskundigheid

RDW	CBR	LVNL
De raad streeft ernaar dat in de raad de deskundigheden zijn vertegenwoordigd die voor de RDW relevant zijn, dat wil zeggen deskundigheid ter zake van:	In de raad van toezicht worden zoveel mogelijk verschillende deskundigheidsgebieden afgedekt, zoals bijvoorbeeld politiek bestuurlijk, ICT,	Ieder lid van de Raad van Toezicht behartigt het belang van de organisatie als geheel waarbij de specifieke kennisdomeinen van de leden worden ingebracht.



<p>1. politiek-bestuurlijke verhoudingen;</p> <p>2. van de consumentenbelangen;</p> <p>3. van automatisering en informatievoorziening;</p> <p>4. van de belangen van het personeel en van bedrijfsvoering en financiën</p> <p>(artikel 2 lid 4 Reglement Raad van Toezicht RDW).</p>	<p>financiën, pensioenen, klanten, personeel en juridisch</p> <p>(artikel 8 en 9 Artikelsgewijs Beleidsregels sturing van en toezicht op het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen).</p>	<p>De leden van de Raad van Toezicht hebben oog voor zowel het organisatiebelang, de belangen van alle betrokkenen binnen de organisatie evenals daarbuiten (de stakeholders).</p> <p>Kennisdomeinen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. veiligheidsexpertise;</li> <li>2. internationale samenwerking;</li> <li>3. mergers en acquisitions;</li> <li>4. financiële expertise;</li> <li>5. luchtvaartkennis, Mainport Schiphol in het bijzonder en omgevings- en netwerkqualiteiten (bijlage 1 Reglement Raad van Toezicht LVNL).</li> </ol>
--	--	---

### Procedure in geval van benoeming nieuw lid

RDW	CBR	LVNL
<p>1. In geval van benoeming van een nieuw lid van de raad van toezicht, stelt de raad, na overleg met de directie, met het oog op de nieuwe benoeming een deskundigheidsprofiel op ten behoeve van de Minister (artikel 8 lid 1 sub a Beleidsregels).</p> <p>2. Na goedkeuring van het deskundigheidsprofiel door de Minister selecteert de raad van toezicht potentiële kandidaten en doet een niet bindende concept voordracht van minimaal één kandidaat (artikel 8 lid 1 sub b Beleidsregels).</p> <p>3. Na gehouden gesprekken tussen de Secretaris-Generaal en (een) kandida(a)t(en) doet de raad van toezicht een met de bevindingen van de Secretaris-Generaal rekening houdende, niet-bindende voordracht voor een nieuw lid van de raad van toezicht (art. 8 lid 1 sub c jo. sub d Beleidsregels), waarna de Minister besluit tot benoeming of afwijzing van de</p>	<p>Bij de benoeming van een nieuw lid van de Raad worden de volgende processtappen gevolgd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de minister verzoekt de Raad een deskundigheidsprofiel op te stellen voor het nieuwe lid van de Raad (artikel 8, lid 1, sub a, Beleidsregels). De Raad houdt er rekening mee dat de Raad dusdanig is samengesteld dat zo veel mogelijk verschillende deskundigheidsgebieden zijn afgedekt (artikel 6 lid 1 sub a reglement raad van toezicht);</li> <li>2. na goedkeuring van het deskundigheidsprofiel door de minister, al dan niet in aangepaste vorm, verzoekt de minister de Raad potentiële kandidaten te selecteren en een niet-bindende concept-voordracht van minimaal één kandidaat voor de invulling van de vacature te doen (artikel 8, lid 1, sub b, Beleidsregels). De werving van nieuwe leden gebeurt openbaar en op basis van het</li> </ol>	<p>Bij de benoeming van een nieuw lid van het bestuur worden de volgende processtappen gevolgd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de minister verzoekt de raad van toezicht een deskundigheidsprofiel op te stellen voor het nieuwe bestuurslid (artikel 3 lid 1 sub a Beleidsregels);</li> <li>2. na goedkeuring van het deskundigheidsprofiel door de minister, al dan niet in aangepaste vorm, verzoekt de minister de raad van toezicht potentiële kandidaten te selecteren en een niet-bindende concept-voordracht van minimaal één kandidaat voor de invulling van de vacature te doen (artikel 3 lid 1 sub b Beleidsregels);</li> <li>3. na het akkoord van de minister op de concept-voordracht worden door de secretaris-generaal gesprekken met de kandida(a)t(en) gevoerd waarin verwachtingen van de minister ten</li> </ol>

<p>kandidaat (artikel 8 lid 1 sub e Beleidsregels)</p> <p>4. De directie en de ondernemingsraad worden gehoord door de raad van toezicht alvorens de raad een conceptvoordracht doet (artikel 2 lid 6 Reglement raad van toezicht).</p>	<p>deskundigheidsprofiel (toelichting artikelen 8 en 9 Beleidsregels);</p> <p>3. de concept-voordracht geeft aan op welke gronden de Raad van mening is dat de kandida(a)t(en) volde(e)t(n) aan het deskundigheidsprofiel;</p> <p>4. één lid wordt op voordracht van de ondernemingsraad van het CBR benoemd (toelichting bij artikelen 8 en 9 Beleidsregels). Hiervoor worden de onder a t/m c genoemde processtappen gevolgd met dien verstande dat de Raad de conceptvoordracht doet nadat de ondernemingsraad heeft aangegeven dat deze zich kan vinden in de concept-voordracht. Hiervan wordt melding gemaakt in de conceptvoordracht;</p> <p>5. na het akkoord van de minister op de concept-voordracht voert de secretaris-generaal gesprekken met de kandida(a)t(en) waarin de verwachtingen van de minister ten aanzien van de Organisatie worden geschetst (artikel 8, lid 1, sub c, Beleidsregels).</p> <p>De secretaris-generaal stelt de Raad op de hoogte van zijn bevindingen en verzoekt de Raad een met de bevindingen van de secretaris-generaal rekening houdende, niet-bindende voordracht voor een nieuw lid van de Raad te doen (artikel 8, lid 1, sub d, Beleidsregels);</p> <p>6. de minister besluit tot benoeming of gemotiveerd tot afwijzing van de kandidaat (artikel 8, lid 1, sub e, Beleidsregels);</p> <p>7. indien de minister besluit tot afwijzing van de kandidaat, wordt de procedure herhaald (artikel 8, lid 2, Beleidsregels).</p>	<p>aanzien van de organisatie worden geschetst. Het gaat om voorziene ontwikkelingen in beleid en de verwachte bijdrage van de betreffende organisatie hieraan alsmede de bijdrage van het specifiek te benoemen lid. Evenzo kan hierin worden stilgestaan bij de onderlinge werkwijze en relatie (artikel 3 lid 1 sub c Beleidsregels);</p> <p>4. de secretaris-generaal stelt de raad van toezicht op de hoogte van zijn bevindingen en verzoekt de raad van toezicht een met de bevindingen van de secretaris-generaal rekening houdende, niet-bindende voordracht voor een nieuw lid van het bestuur te doen (artikel 3 lid 1 sub d Beleidsregels);</p> <p>5. de minister besluit tot benoeming of gemotiveerd tot afwijzing van de kandidaat (artikel 3 lid 1 sub e Beleidsregels);</p> <p>6. in de brief waarmee het benoemingsbesluit wordt toegezonden aan de betrokkene worden onder verwijzing naar het gesprek met de secretaris-generaal de verwachtingen van de minister ten aanzien van de organisatie geschetst (artikel 3 lid 1 sub f Beleidsregels).</p>
---	--	---

### Procedure in geval herbenoeming van een lid

<b>RDW</b>	<b>CBR</b>	<b>LVNL</b>
<p>Bij een mogelijke herbenoeming van een lid worden de volgende processtappen gevolgd:</p> <p>1. In geval van een mogelijke herbenoeming van een lid van de raad van toezicht voert de Minister overleg met de raad van toezicht over de herbenoeming van een lid (artikel 9 lid 1 sub a Beleidsregels).</p> <p>2. De raad van toezicht doet een niet bindende voordracht voor de herbenoeming van het betreffende lid (art. 9 lid sub b Beleidsregels). Bij het volgen van deze procedures neemt de raad het bepaalde in artikel 8 en artikel 9 van de Beleidsregels sturing van en toezicht op de RDW, alsmede de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners in acht, voor zover deze verenigbaar is met de WVV94 en de genoemde Beleidsregels.</p> <p>3. De directie en de ondernemingsraad worden gehoord door de raad van toezicht alvorens de raad de voordracht doet.</p>	<p>Bij herbenoeming van een lid van de Raad worden de volgende processtappen gevolgd (artikel 9 Beleidsregels):</p> <p>1. de minister voert overleg met de Raad over de herbenoeming van een lid van de Raad (artikel 9, lid 1, sub a, Beleidsregels);</p> <p>2. de Raad doet een niet bindende voordracht voor de herbenoeming van het betreffende lid van de Raad (artikel 9, lid 1, sub b, Beleidsregels);</p> <p>3. de minister besluit tot herbenoeming van het betreffende lid van de Raad of gemotiveerd tot afwijzing (artikel 9, lid 1, sub c, Beleidsregels).</p> <p>4. Indien uit het onder a genoemde overleg blijkt dat er bij de betrokkenen onvoldoende draagvlak bestaat voor de herbenoeming, of de minister besluit tot afwijzing, wordt de procedure tot benoeming van een nieuw lid van de Raad uit het eerste lid gevolgd (artikel 9, lid 2, Beleidsregels).</p>	<p>Bij de herbenoeming van een lid van het bestuur worden de volgende processtappen gevolgd:</p> <p>1. de minister voert overleg met de raad van toezicht over de herbenoeming van een lid van het bestuur (artikel 4 lid 1 sub a Beleidsregels);</p> <p>2. de raad van toezicht doet een niet-bindende voordracht voor de herbenoeming van het betreffende lid van het bestuur (artikel 4 lid 1 sub b Beleidsregels);</p> <p>3. de minister besluit tot herbenoeming van het betreffende lid van het bestuur of gemotiveerd tot afwijzing (artikel 4 lid 1 sub c Beleidsregels).</p> <p>2 Indien uit het in het eerste lid, onderdeel a, genoemde overleg blijkt dat er bij de betrokkenen onvoldoende draagvlak bestaat voor de herbenoeming, of de minister besluit tot afwijzing, wordt de procedure van artikel 3 gevolgd (artikel 4 lid 2 Beleidsregels).</p>

### Directie behoeft goedkeuring van de raad van toezicht voor de volgende besluiten

<b>RDW</b>	<b>CBR</b>	<b>SBB</b>
<p>Goedkeuring door de raad van toezicht behoeven in ieder geval de besluiten van de directie betreffende:</p> <p>1. de reglementen, bedoeld in de artikelen 4o en 4r;</p>	<p>De Directie behoeft in ieder geval de voorafgaande goedkeuring van de Raad voor het nemen van besluiten betreffende:</p> <p>1. het reglement waarin richtlijnen zijn vastgesteld voor het voeren van een ordelijk financieel beheer van het CBR (artikel 4aj,</p>	<p>Goedkeuring door de raad van toezicht behoeven in ieder geval:</p> <p>1. het reglement, bedoeld in artikel 15 (artikel 8 lid 2 sub a Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer);</p>

<p>2. investeringen die een door de raad van toezicht vast te stellen bedrag te boven gaan;</p> <p>3. wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden van het personeel;</p> <p>4. de bij of krachtens deze wet aan Onze Minister uit te brengen rapportages (artikel 4l WVV94).</p> <p>-----</p> <p>Goedkeuring door de raad van toezicht behoeven in ieder geval de besluiten van de directie betreffende:</p> <p>a. het reglement, bedoeld in artikel 4an;</p> <p>b. investeringen die een door de raad van toezicht vast te stellen bedrag te boven gaan;</p> <p>c. wijzigingen in de rechtspositie van het personeel;</p> <p>d. de bij of krachtens deze wet aan Onze Minister uit te brengen rapportages.</p> <p>(Art. 4aj lid 2 WVV94)</p>	<p>lid 2, sub a, WVV94);</p> <p>2. investeringen anders dan die opgenomen in de dan geldende begroting van het CBR en een bedrag van 1 miljoen euro overschrijden (artikel 5 lid 6 sub b Reglement raad van toezicht);</p> <p>3. wijzigingen in de rechtspositie van het personeel van het CBR, waarbij het niet gaat om individuele afspraken, maar bijvoorbeeld om resultaten van de cao-onderhandelingen (artikel 4aj, lid 2, sub c, WVV94 met toelichting);</p> <p>4. de bij of krachtens de WVV94 aan de Minister uit te brengen rapportages (artikel 4aj, lid 2, sub d, WVV94).</p> <p>5. het verlenen, wijzigen en intrekken van procuraties en het toekennen of ontnemen van een doorlopende vertegenwoordigingsbevoegdheid, tenzij zulks valt binnen een door de Raad goedgekeurd kader (artikel 5 lid 6 sub e Reglement raad van toezicht);</p> <p>6. het verstrekken van geldleningen en het doen van schenkingen (artikel 5 lid 6 sub f Reglement raad van toezicht).</p>	<p>2. het jaarplan en de begroting (artikel 8 lid 2 sub b Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer);</p> <p>3. het doen van investeringen die een door de raad van toezicht vast te stellen bedrag te boven gaan (artikel 8 lid 2 sub c Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer);</p> <p>4. het verrichten van werkzaamheden als bedoeld in artikel 3, zesde lid (artikel 8 lid 2 sub b Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer);</p> <p>5. het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon, indien deze samenwerking of verbreking van ingrijpende betekenis is voor Staatsbosbeheer (artikel 8 lid 2 sub e Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer);</p> <p>6. het oprichten of mede-oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon of het deelnemen in dan wel ontbinden van een vennootschap (artikel 8 lid 2 sub f Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer).</p> <p>De raad van toezicht verleent geen goedkeuring aan besluiten als bedoeld in het tweede lid, onderdelen d en f, dan na een verkregen verklaring van geen bezwaar van Onze Minister (artikel 8 lid 3 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer).</p> <p>Het reglement, bedoeld in het eerste lid, alsmede wijzigingen in dat reglement worden door de directeur bekendgemaakt in de Staatscourant (artikel 8 lid 4 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer).</p>
--	---	--

--	--	--

**Directie heeft instemming van de raad van toezicht voor de volgende besluiten**

<b>RDW</b>	<b>CBR</b>
<p>De directie heeft in elk geval de voorafgaande instemming van de raad van toezicht voor de besluiten betreffende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de begroting (artikel 4 lid 1 sub a WVV94);</li> <li>2. de vaststelling van de tarieven, bedoeld in artikel 4b, eerste lid, onderdeel n, de tarieven die voortvloeien uit artikel 4b, tweede lid, onderdeel a, alsmede van de wijze van betaling van deze tarieven (artikel 4 lid 1 sub b WVV94);</li> <li>3. het jaarverslag en de jaarrekening (art. 4 lid 1 sub c WVV94);</li> <li>4. het bestuursreglement, bedoeld in artikel 4n (art. 4 lid 1 sub d WVV94);</li> <li>5. het financiële meerjarenbeleidsplan (art. 4 lid 1 sub e WVV94);</li> <li>6. de uitbreiding van de keuringscapaciteit als bedoeld in artikel 78, tweede lid (art. 4 lid 1 sub f WVV94);</li> <li>7. het sluiten van overeenkomsten van zwaarwegend belang (art. 4 lid 1 sub g WVV94).</li> </ol> <p>De in het vierde lid, onderdelen e tot en met g genoemde besluiten behoeven de goedkeuring van Onze Minister. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.</p>	<p>De Directie heeft in elk geval de voorafgaande instemming van de Raad voor het nemen van besluiten betreffende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de begroting van het CBR (artikel 4aj, lid 4, sub a, WVV94);</li> <li>2. de vaststelling van de tarieven, bedoeld in artikel 4aa, eerste lid, onderdeel p de tarieven die voortvloeien uit artikel 4aa, derde lid, onderdeel b, alsmede de wijze van betaling van deze tarieven (artikel 4aj, lid 4, sub b, WVV94);</li> <li>3. het jaarverslag en de jaarrekening (artikel 4aj, lid 4, sub c WVV94);</li> <li>4. het reglement van de Directie, bedoeld in artikel 4ad, lid 5, WVV94 (artikel 4aj, lid 4, sub d, WVV94);</li> <li>5. het financiële meerjarenbeleidsplan (artikel 4aj, lid 4, sub e, WVV94);</li> <li>6. het sluiten van overeenkomsten van zwaarwegend belang (artikel 4aj, lid 4, sub f, WVV94);</li> <li>7. het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening, indien deze afzonderlijk dan wel alle kredietovereenkomsten en overeenkomsten van geldleningen gezamenlijk een bedrag van 1 miljoen euro overschrijden (artikel 7, lid 2, Ministeriële regeling).</li> </ol>

**Directie vraagt instemming aan de minister voor de volgende besluiten**

RDW	CBR	LVNL
<p>Onze Minister kan bepalen dat de directie de voorafgaande instemming behoeft van de raad van toezicht voor een beslissing als bedoeld in artikel 32 van de Kaderwet of dat de directie, ingeval Onze Minister een beslissing als bedoeld in dat artikel aan zijn voorafgaande instemming heeft onderworpen, die beslissing pas aan hem kan voorleggen nadat de raad van toezicht heeft verklaard tegen die beslissing geen bedenkingen te hebben (artikel 41 lid 3 WVV94).</p> <p>De directie behoeft in elk geval de voorafgaande instemming van de raad van toezicht voor de besluiten betreffende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de begroting (artikel 41 lid 4 sub a WVV94);</li> <li>2. de vaststelling van de tarieven, bedoeld in artikel 4b, eerste lid, onderdeel n, de tarieven die voortvloeien uit artikel 4b, tweede lid, onderdeel a, alsmede van de wijze van betaling van deze tarieven (artikel 41 lid 4 sub b WVV94);</li> <li>3. het jaarverslag en de jaarrekening (artikel 41 lid 4 sub c WVV94);</li> <li>4. het bestuursreglement, bedoeld in artikel 4n (artikel 41 lid 4 sub d WVV94);</li> <li>5. het financiële meerjarenbeleidsplan (artikel 41 lid 4 sub e WVV94);</li> <li>6. de uitbreiding van de keuringscapaciteit als bedoeld in</li> </ol>	<p>De directie legt de volgende voorgenomen besluiten - voor zover deze voornemens niet zijn opgenomen in de begroting - ter instemming voor aan de Minister nadat de Raad schriftelijk heeft verklaard daartegen geen bedenkingen te hebben (artikel 7, lid 2, Ministeriële regeling):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon (artikel 32 Kaderwet, artikel 7, lid 1, sub a Ministeriële regeling);</li> <li>2. het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen waarvan de waarde een bedrag van 2 miljoen euro overschrijdt (artikel 32 Kaderwet, artikel 7, lid 1, sub b Ministeriële regeling);</li> <li>3. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen waarvan de waarde een bedrag van 2 miljoen euro overschrijdt (artikel 32 Kaderwet, artikel 7, lid 1, sub c Ministeriële regeling);</li> <li>4. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot huur, verhuur of pacht van registergoederen waarvan de huur of pacht een bedrag van jaarlijks 2 miljoen euro overschrijdt (artikel 32 Kaderwet, artikel 7, lid 1, sub d Ministeriële regeling);</li> <li>5. het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening indien deze afzonderlijk dan wel alle kredietovereenkomsten en overeenkomsten van geldleningen gezamenlijk een bedrag van 2 miljoen euro overschrijden (artikel 32 Kaderwet, artikel 7, lid 1, sub e Ministeriële regeling);</li> <li>6. het aangaan van overeenkomsten waarbij het CBR zich verbindt tot zekerheidstelling</li> </ol>	<p>De LVNL behoeft de voorafgaande instemming van de minister voor:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon (artikel 7 lid 1 sub a Ministeriële regeling);</li> <li>2. het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen waarvan de waarde een bedrag van 5 miljoen euro overschrijdt (artikel 7 lid 1 sub b Ministeriële regeling);</li> <li>3. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen waarvan de waarde een bedrag van 5 miljoen euro overschrijdt (artikel 7 lid 1 sub c Ministeriële regeling);</li> <li>4. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot huur, verhuur of pacht van registergoederen waarvan de huur of pacht een bedrag van jaarlijks 5 miljoen euro overschrijdt (artikel 7 lid 1 sub d Ministeriële regeling);</li> <li>5. het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening indien deze afzonderlijk dan wel alle kredietovereenkomsten en overeenkomsten van geldleningen gezamenlijk een bedrag van 5 miljoen euro overschrijden (artikel 7 lid 1 sub e Ministeriële regeling);</li> <li>6. het aangaan van overeenkomsten waarbij de LVNL zich verbindt tot zekerheidstelling met inbegrip van zekerheidstelling voor schulden van</li> </ol>

<p>artikel 78, tweede lid (artikel 41 lid 4 sub f WVV94);</p> <p>7. het sluiten van overeenkomsten van zwaarwegend belang (artikel 41 lid 4 sub g WVV94).</p> <p>De in het vierde lid, onderdelen e tot en met g genoemde besluiten behoeven de goedkeuring van Onze Minister. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 41 lid 5 WVV94).</p> <p>-----</p> <p>De dienst behoeft de voorafgaande instemming van de minister voor:</p> <p>1. het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon (artikel 7 lid 1 sub a Ministeriële regeling);</p> <p>2. het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen waarvan de waarde een bedrag van 10 miljoen euro overschrijdt (artikel 7 lid 1 sub b Ministeriële regeling);</p> <p>3. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen waarvan de waarde een bedrag van 10 miljoen euro overschrijdt (artikel 7 lid 1 sub c Ministeriële regeling);</p> <p>4. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot huur, verhuur of pacht van registergoederen waarvan de huur of pacht een bedrag van jaarlijks 10 miljoen euro overschrijdt (artikel 7 lid 1 sub d Ministeriële regeling);</p>	<p>met inbegrip van zekerstelling voor schulden van derden of waar bij het CBR zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt (artikel 32 Kaderwet, artikel 7, lid 1, sub f Ministeriële regeling);</p> <p>7. het vormen van andere fondsen en reserveringen dan de egalisatiereserve, bedoeld in artikel 33 van de Kaderwet (artikel 32 Kaderwet, artikel 7, lid 1, sub g Ministeriële regeling);</p> <p>8. het doen van aangifte tot faillissement of het aanvragen van surséance van betaling van het CBR (artikel 32 Kaderwet, artikel 7, lid 1, sub h Ministeriële regeling).</p>	<p>derden of waarbij de LVNL zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt (artikel 7 lid 1 sub f Ministeriële regeling);</p> <p>7. het vormen van andere fondsen en reserveringen dan de egalisatiereserve, bedoeld in artikel 33 van de Kaderwet (artikel 7 lid 1 sub g Ministeriële regeling);</p> <p>8. het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van zijn surséance van betaling (artikel 7 lid 1 sub h Ministeriële regeling).</p>
--	---	--

<p>5. het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening indien deze afzonderlijk dan wel alle kredietovereenkomsten en overeenkomsten van geldleningen gezamenlijk een bedrag van 9,1 miljoen euro overschrijden (artikel 7 lid 1 sub e Ministeriële regeling);</p> <p>6. het aangaan van overeenkomsten waarbij de dienst zich verbindt tot zekerheidstelling met inbegrip van zekerheidstelling voor schulden van derden of waarbij de dienst zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt (artikel 7 lid 1 sub f Ministeriële regeling);</p> <p>7. het vormen van andere fondsen en reserveringen dan de egalisatiereserve, bedoeld in artikel 33 van de Kaderwet (artikel 7 lid 1 sub g Ministeriële regeling);</p> <p>8. het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van zijn surséance van betaling (artikel 7 lid 1 sub h Ministeriële regeling).</p>		
--	--	--

### De raad van toezicht houdt toezicht op de volgende onderdelen

RDW	CBR	LVNL	SBB
<p>De raad houdt toezicht op het algemene beleid van de directie en op de gang van zaken in de Dienst. Onverminderd het bepaalde in artikel 41 van de WVV94 en hetgeen is bepaald in artikel 3 en artikel 7 van de Regeling Sturing van en toezicht op de Dienst Wegverkeer omvat het</p>	<p>Het toezicht van de Raad omvat ten minste het toezicht op:</p> <p>1. de strategie en de risico's verbonden aan de taken van het CBR;</p> <p>2. de opzet en de werking van de interne risicobeheersings-</p>	<p>Het toezicht van de Raad op het Bestuur omvat tenminste:</p> <p>1. de realisatie van de doelstellingen van LVNL (artikel 17 lid 1 sub a Reglement raad van toezicht);</p> <p>2. de strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten</p>	<p>Het toezicht van de raad van toezicht op de werkzaamheden van de directeur omvat ten minste:</p> <p>1. de realisatie van de doelstellingen van Staatsbosbeheer (artikel 2.1 lid 2 sub a Reglement raad van toezicht);</p>



<p>toezicht van de raad tenminste:</p> <p>1. de uitvoering van de taken door de RDW (artikel 11 lid 1 sub a Reglement raad van toezicht);</p> <p>2. de strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten (artikel 11 lid 1 sub b Reglement raad van toezicht);</p> <p>3. de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlemechanismen (artikel 11 lid 1 sub c Reglement raad van toezicht);</p> <p>4. het volgen van de procedures voor het opstellen en publicatie van het jaarverslag, de jaarrekening, periodieke cijfers en ad hoc financiële informatie (artikel 11 lid 1 sub d Reglement raad van toezicht);</p> <p>5. de instelling en handhaving van interne procedures die ervoor zorgen dat alle belangrijke financiële informatie bij de directie bekend is (artikel 11 lid 1 sub e Reglement raad van toezicht);</p> <p>6. besluitvorming omtrent potentiële tegenstrijdige belangen van de directie en goedkeuring van besluiten waarbij tegenstrijdige belangen spelen van de directie die van materiële betekenis zijn voor de RDW of de directie (artikel 11 lid 1 sub f Reglement raad van toezicht);</p>	<p>en controlesystemen;</p> <p>3. het financieel meerjarenbeleidsplan;</p> <p>4. de financiële jaarverslaggeving;</p> <p>5. de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving;</p> <p>6. het integriteit- en transparantiebeleid;</p> <p>7. belangrijke bestuursbesluiten van de Directie</p> <p>(toelichting artikel 3 Ministeriële regeling).</p>	<p>(van het Bestuur) van LVNL (artikel 17 lid 1 sub b Reglement raad van toezicht);</p> <p>3. de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlemechanismen van LVNL, waaronder de naleving van de relevante wet- en regelgeving en de werking van de gedragscode van het Bestuur (artikel 17 lid 1 sub c Reglement raad van toezicht);</p> <p>4. het (meerjaren) beleidsplan, het (financiële) jaarverslag en de wijze van totstandkoming daarvan, alsmede de financiële informatieverschaffing door LVNL (o.a. keuze van accountingbeleid, inzicht in de behandeling van "schattingen" in de jaarrekening, etc.) (artikel 17 lid 1 sub d Reglement raad van toezicht).</p> <p>5. de naleving van aanbevelingen en opvolging van opmerkingen van in- en externe accountants (artikel 17 lid 1 sub e Reglement raad van toezicht);</p> <p>6. de rol, het functioneren en het jaarplan van de interne auditdienst (artikel 17 lid 1 sub f Reglement raad van toezicht);</p> <p>7. de relatie met de externe accountant, waaronder de bezoldiging, onafhankelijkheid en eventuele niet-controlewerkzaamheden van deze accountant (artikel 17</p>	<p>2. de strategie en de risico's verbonden aan activiteiten (artikel 2.1 lid 2 sub b Reglement raad van toezicht);</p> <p>3. de opzet en de werking van het financieel beheer en de interne risicobeheersings- en controlemechanismen opgezet conform het 'three lines of defence model' (artikel 2.1 lid 2 sub c Reglement raad van toezicht);</p> <p>4. het ondernemingsplan, het jaarverslag en het financiële verslag. Van de uitkomsten van het toezicht ter zake doet de raad van toezicht melding in het jaarverslag. (Art. 4 lid 2 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer).</p>
--	--	--	---

<p>7. het toezicht op het beleid van de directie inzake selectiecriteria en benoemingsprocedures voor het hoger management (artikel 11 lid 1 sub g Reglement raad van toezicht).</p> <p>8. goedkeuring van het treasurystatuut en de regeling financieel mandaat (artikel 11 lid 1 sub h Reglement raad van toezicht).</p>		<p>lid 1 sub g Reglement raad van toezicht);</p> <p>8. de financiering van LVNL (artikel 17 lid 1 sub h Reglement raad van toezicht);</p> <p>9. de toepassingen van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) bij LVNL (artikel 17 lid 1 sub i Reglement raad van toezicht).</p>	
--	--	--	--

### Raad stelt deskundigheidsprofiel op bij benoeming nieuw lid directie

RDW	CBR	LVNL
<p>In geval van benoeming van een nieuw directielid, stelt de raad, na overleg met de directie en de Algemene Bestuursdienst, met het oog op de nieuwe benoeming een deskundigheidsprofiel op voor de Minister (artikel 3 lid 1 sub a Beleidsregel).</p> <p>Na goedkeuring van het deskundigheidsprofiel door de Minister selecteert de raad van toezicht met ondersteuning van de Algemene Bestuursdienst potentiële kandidaten en doet een niet bindende concept voordracht van minimaal één kandidaat (artikel 3 lid 1 sub b Beleidsregel).</p> <p>Na gehouden gesprekken tussen de Secretaris-Generaal en (een) kandida(a)t(en) doet de raad van toezicht een met de bevindingen van de Secretaris-Generaal rekening houdende, niet-bindende voordracht voor een nieuw directielid (artikel 3 lid 1 sub d Beleidsregel)., waarna de Minister besluit tot benoeming of afwijzing van</p>	<p>Voorafgaand aan de benoeming van een nieuw lid van de Directie verzoekt de Minister de Raad een deskundigheidsprofiel op te stellen voor het nieuwe directielid (artikel 3, lid 1, sub a Beleidsregels).</p> <p>Na goedkeuring van het deskundigheidsprofiel door de Minister, al dan niet in aangepaste vorm, verzoekt de Minister de Raad potentiële kandidaten te selecteren en een niet-bindende concept-voordracht van minimaal één kandidaat voor de invulling van de vacature te doen (artikel 3, lid 1, sub b, Beleidsregels).</p>	<p>De samenstelling van de Raad vindt plaats overeenkomstig het Profiel (bijlage 1 Reglement Raad van Toezicht) en zodanig dat hij zijn taak naar behoren kan vervullen.</p> <p>Bij de voordracht tot (her)benoeming van een lid van de Raad, dient naast het Profiel (bijlage 1 Reglement Raad van Toezicht) rekening te worden gehouden met het volgende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>leden dienen ten opzichte van elkaar, het Bestuur, de Minister en welk deelbelang dan ook, onafhankelijk en kritisch te opereren (artikel 3 lid 2 sub a Reglement LVNL);</li> <li>elk lid dient in staat te zijn om de hoofdlijnen van het totale beleid van LVNL te beoordelen (artikel 3 lid 2 sub b Reglement LVNL);</li> </ol>

<p>de kandidaat (artikel 3 lid 1 sub e Beleidsregel).</p> <p>De directie, de leden van het Managementteam en de ondernemingsraad worden gehoord door de raad van toezicht alvorens de raad een conceptvoordracht doet (artikel 16 lid 1 Reglement raad van toezicht).</p>		<p>3. elk lid van de Raad beschikt over de specifieke deskundigheid, zoals aangegeven in het Profiel, noodzakelijk voor de vervulling van zijn taak (artikel 3 lid 2 sub c Reglement LVNL).</p> <p>4. een herbenoeming van een lid vindt slechts plaats na zorgvuldige overweging en met inachtneming van het Profiel (artikel 3 lid 2 sub d Reglement LVNL).</p>
---	--	---

### Processtappen bij herbenoeming van een lid van de directie

RDW	CBR	LVNL
<p>In geval van een mogelijke herbenoeming van een directielid voert de Minister overleg met de raad van toezicht over de herbenoeming van een directielid (artikel 4, lid 1, sub a, Beleidsregels).</p> <p>De raad van toezicht doet vervolgens een niet bindende voordracht voor de herbenoeming van het betreffende directielid (artikel 4, lid 1, sub b Beleidsregels).</p> <p>De directie, de leden van het managementteam en de ondernemingsraad worden gehoord door de raad van toezicht alvorens de raad de voordracht doet (artikel 16 lid 2 Reglement raad van toezicht).</p>	<p>Bij herbenoeming van een lid van de Directie voert de Minister overleg met de Raad (artikel 4, lid 1, sub a, Beleidsregels).</p> <p>De Raad doet een niet-bindende voordracht voor de herbenoeming van het betreffende lid van de Directie (artikel 4, lid 1, sub b Beleidsregels).</p> <p>Indien uit het overleg blijkt dat er bij de betrokkenen onvoldoende draagvlak bestaat voor de herbenoeming of de Minister besluit tot afwijzing, wordt de procedure tot benoeming van een nieuw lid van de Directie uit het eerste lid gevolgd (artikel 4, lid 2, Beleidsregels).</p>	<p>Bij de herbenoeming van een lid van de raad van toezicht worden de volgende processtappen gevolgd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de minister voert overleg met de raad van toezicht over de herbenoeming van een lid van de raad van toezicht (artikel 9 lid 1 sub a Beleidsregels);</li> <li>2. de raad van toezicht doet een niet bindende voordracht voor de herbenoeming van het betreffende lid van de raad van toezicht (artikel 9 lid 1 sub b Beleidsregels);</li> <li>3. de minister besluit tot herbenoeming van het betreffende lid van de raad van toezicht of gemotiveerd tot afwijzing (artikel 9 lid 1 sub d Beleidsregels).</li> <li>4. Indien uit het in het eerste lid, onderdeel a, genoemde overleg blijkt dat er bij de betrokkenen onvoldoende draagvlak bestaat voor de herbenoeming, of de minister besluit tot afwijzing, wordt de procedure van artikel 8 gevolgd (artikel 9 lid 3 Beleidsregels).</li> </ol>

### Raad van toezicht wordt voorafgaand aan de schorsing/ontslag van directie geïnformeerd

RDW	CBR	LVNL
<p>De raad van toezicht wordt voorafgaand aan de schorsing of ontslag van de directieleden geïnformeerd door de Minister. De raad van toezicht kan daarnaast uit eigener beweging de Minister op de noodzaak tot het treffen van maatregelen wijzen. Dit gebeurt niet, dan nadat de raad van toezicht het betrokken directielid heeft gehoord (artikel 5 Beleidsregels).</p>	<p>Voorafgaand aan schorsing of ontslag van de leden van de directie informeert de minister de raad van toezicht over zijn voornemen (artikel 5 beleidsregels).</p> <p>De minister heeft op grond van artikel 12 van de Kaderwet de bevoegdheid tot schorsing of ontslag van een lid van de directie van het CBR. Indien de minister zich genoodzaakt ziet om van deze bevoegdheid gebruik te maken, zal hij daaraan voorafgaand de raad van toezicht informeren in het kader van behoorlijk bestuur. Uiteraard kan ook de raad van toezicht de minister op de noodzaak tot het treffen van maatregelen wijzen (toelichting artikel 5 beleidsregels).</p>	<p>Voorafgaand aan schorsing of ontslag van de leden van het bestuur informeert de minister de raad van toezicht over zijn voornemen (artikel 5 Beleidsregels).</p>