

# Onderzoeksplan Verbonden Partijen verdiepende fase

Versie 2 april 2015

## 1. Toelichting

Dit onderzoeksplan richt zich op de verdiepende fase van het onderzoek Verbonden Partijen en vormt één geheel met het 'Onderzoeksplan Verbonden Partijen' (versie 24 november 2014) dat ook ten grondslag lag aan de eerste, inventariserende fase. Dit plan beschrijft hoe de Rekenkamer Den Haag te werk zal gaan in de verdiepende fase, waarin de aansturing van vijf verbonden partijen in de praktijk nader zal worden onderzocht.

## 2. De selectie

De volgende verbonden partijen heeft de rekenkamer opgenomen in de selectie voor het verdiepend onderzoek:

1. Vroondaal
2. NV Haagse Milieuservices
3. ROM Zuidvleugel
4. Wigo4it
5. Inkoopbureau H-10

De selectie van de verbonden partijen is beperkt tot vijf stuks. Deze selectie is tot stand gekomen op basis van de informatie uit de inventariserende onderzoeksfase en de resultaten van de werkbespreking met de raad. Om tot de selectie te komen heeft de rekenkamer de volgende selectiecriteria gehanteerd:

De gekozen verbonden partijen:

- i. Zijn exemplarisch voor de problematiek van 'sturen op afstand' door de raad, dus in selectie:
  - a. streven naar (rechts)vormen die vaker voorkomen, waarmee de raad vaker geconfronteerd wordt;
  - b. kiezen voor een verbonden partij die voldoende de complexiteit van het uitoefenen van invloed zichtbaar maakt (en handvatten kan bieden om invloed te vergroten).
- ii. Lenen zich ervoor om de raad meer zicht te leveren op de verbonden partijen dan hij nu heeft. De casus levert meerwaarde voor het ontwikkelen van een goede weergave in een paragraaf verbonden partijen.
- iii. Zijn actueel. De verbonden partijen zijn niet te lang geleden opgericht, of niet te lang geleden gewijzigd, zodat casussen ook leerervaringen opleveren voor het aangaan van verbonden partijen.
- iv. Zijn van een vorm die in de toekomst waarschijnlijk vaker zal voorkomen.
- v. Hebben een substantieel financieel belang.
- vi. Hebben een substantiële maatschappelijke impact (bijvoorbeeld vanwege de publieke taak die wordt uitgevoerd of de (omvang van de) doelgroep van de verbonden partij).
- vii. Zijn naar rato verdeeld over de gemeentelijke diensten.

Tijdens een werkbijeenkomst op 12 februari 2015 hebben de raadsleden zelf de bestaande verbonden partijen geprioriteerd. De top zes verbonden partijen was als volgt:

1. *Inkoop bureau H-10,*
2. *Haagse Hitte,*
3. *Den Haag Winkelpanden,*
4. *HTM,*
5. *ADO Den Haag,*
6. *Eneco.*

Ad 1: Het Inkoopbureau H-10 is in de casusselectie opgenomen.

Ad 2: Haagse Hitte is niet in de selectie opgenomen, omdat de raadsleden aangaven vooral te willen weten waarom Haagse Hitte failliet kon gaan. Het opstellen van een feitenreconstructie heeft echter een ander doel dan dit onderzoek, waarin in algemene zin onderzocht wordt in hoeverre het college en de raad sturen op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van verbonden partijen. Het opstellen van een feitenconstructie voert de rekenkamer graag op verzoek uit, maar dan los van het onderzoek naar verbonden partijen.

Ad 3: Den Haag Winkelpanden is een verbonden partij die vanwege de opzet in samenhang moet worden onderzocht met Starterspanden en WOM Stationsbuurt. Omdat uit ambtelijke gesprekken is gebleken dat mogelijk de structuur/taken van deze verbonden partijen wordt herzien, zijn deze verbonden partijen afgevallen voor het verdiepende onderzoek. De reden dat Den Haag Winkelpanden hoog scoorde tijdens de werkbijeenkomst met de raad, was dat raadsleden de rol van de gemeente in relatie tot winkelleegstand en economische ontwikkeling van belang vonden. Dit signaal neemt de rekenkamer mee bij het bepalen van toekomstig onderzoek.

Ad 4: Ook HTM Beheer BV scoorde hoog tijdens de werkbijeenkomst met raadsleden. Deze verbonden partij is uiteindelijk niet geselecteerd voor ons onderzoek omdat de rekenkamer de voorkeur geeft aan NV Haagse Milieuservice. Kijkend naar de selectiecriteria zijn HTM en HMS vergelijkbaar. Omdat de HMS een taak uitvoert waartoe de gemeente wettelijk verplicht is, is de keuze hierop gevallen.

Ad 5: De verbonden partij ADO Den Haag scoorde op de verschillende selectiecriteria minder hoog. Zo is het financieel belang bijvoorbeeld beperkt. Andere verbonden partijen scoorde hoger en zijn daarmee interessanter voor een verdiepend onderzoek.

Ad 6: Deelname aan de verbonden partij Eneco is historisch ontstaan. De deelname aan Eneco is weinig complex en de risico's zijn beperkt. Eneco is daarmee minder geschikt voor het verdiepende onderzoek.

De verbonden partijen Vroondaal, ROM Zuidvleugel, HMS, Wigo4it en het door de raadsleden aangedragen Inkoopbureau H-10 hebben wij geselecteerd voor de tweede fase van het onderzoek. Deze verbonden partijen scoren hoog op de eerder genoemde selectiecriteria. Het zijn verbonden partijen die redelijk recent zijn opgericht, ze kennen een rechtsvorm die vaak voorkomt of een vorm die naar verwachting in de toekomst vaker zal worden toegepast, en ze hebben een groot financieel en/of maatschappelijk belang.

### 3. Ambitie fase 2

Voor de verdiepende fase van het onderzoek zijn de oorspronkelijk geformuleerde deelvragen 6 t/m 8 leidend.

#### *Deelvragen fase 2*

6. In welke mate realiseert de verbonden partij de door de gemeente gestelde doelen
  - a. Inhoudelijke beleidsdoelen
  - b. Andere doelen ('motieven')
7. Welke risico's loopt de gemeente in de deelname aan de verbonden partij?
8. Welk beheer en toezicht zet de gemeente in bij deze verbonden partij?
  - a. Externe sturing, beheersing, controle en verantwoording tussen gemeente en verbonden partij.
  - b. Interne sturing, beheersing, controle en verantwoording tussen raad en college.

#### *Relevante informatie per verbonden partijen bijeenbrengen*

Bovenstaande vragen zullen in de periode maart-juni nader worden onderzocht waarbij de ambitie is om de onderzoeksvragen te beantwoorden en inzicht te bieden op, vanuit het perspectief van de raad relevante sturingsvragen:

- A. Over welke verbonden partij hebben we het?
- B. Waarom hebben we deze verbonden partij?
- C. Realiseert deze verbonden partij wat we afgesproken hebben?
- D. Hoe zorgen we dat de verbonden partij doet wat wij belangrijk vinden?
- E. Wat zijn de (financiële) ontwikkelingen bij deze verbonden partij en welke risico's loopt de gemeente?
- F. Waar moeten we verder op letten?

#### *Inzicht ten behoeve van een passend beheer en toezicht per verbonden partij*

Wij gaan na of we de onderzochte partijen op een inzichtelijke wijze naar risico's en mate van doelrealisatie in kunnen delen. Het denkkader dat wij hiervoor voor ogen hebben (zie figuur 1), wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht. Dit kan de raad inzicht bieden in de verschillen tussen verbonden partijen en maakt het de raad mogelijk om tot een passend beheer en toezicht per (soort) verbonden partij te komen.

### 4. Aanpak Fase 2

Om voor de vijf geselecteerde verbonden partijen tot een antwoord te komen op deelvragen 6 t/m 8 wordt allereerst geput uit de informatie die in fase 1 van het onderzoek al is verkregen. Omdat we daarnaast ook interviews houden met bestuurders en toezichthouders van verbonden partijen is het van belang dat deze partijen tijdig worden geïnformeerd over het onderzoek.

#### *Documentenanalyse*

Aanvullend doet de rekenkamer per geselecteerde verbonden partij een informatieverzoek. Dit richt zich op de oprichtingsdocumenten, de planning- en controldocumenten van de gemeente (die al in het bezit zijn van de rekenkamer), de planning- en controldocumenten van de verbonden partij, eventuele dienstverleningsovereenkomsten en andere voor het informeren van de raad relevante

documenten. Het informatieverzoek zal zich daarom niet alleen tot de gemeente richten, maar ook tot de geselecteerde verbonden partijen. Dit om de stand van zaken op de volgende aspecten in beeld te brengen:

1. *Realisatie van door gemeente gestelde doelen*
2. *Risico's*
3. *Beheer en toezicht*

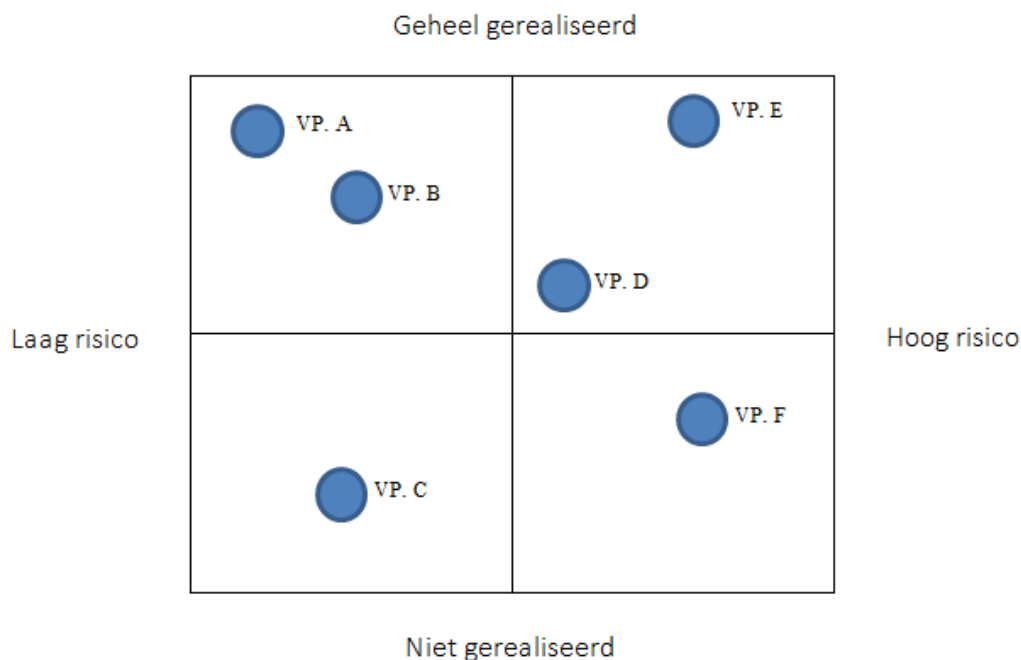
### *Interviews*

De op bovenstaande wijze verkregen informatie en bevindingen worden per verbonden partij in interviews nader besproken. Per verbonden partij zullen steeds in ieder geval twee (groeps)interviews worden gehouden, namelijk intern (met betrokkenen binnen de gemeente) en extern (met betrokkenen bij de verbonden partij).

### *Plaatsing verbonden partijen*

De bovenstaande twee stappen leiden tot een paragraaf per verbonden partijen waarin op samenhangende wijze de voor de raad relevante sturingsvragen worden behandeld, en een overzicht waarbij de onderzochte partijen naar risico's en mate van doelrealisatie zijn ingedeeld (zie denkkader figuur 1). De indeling van de onderzochte verbonden partijen kan de raad inzicht bieden in de verschillen tussen verbonden partijen en maakt het de raad mogelijk om tot een passend beheer en toezicht per (soort) verbonden partij te komen.

In figuur 1 zijn fictief de verbonden partijen geplaatst in een assenstelsel waarin twee aspecten voor sturing door de raad zijn verbeeld, namelijk de mate van realisatie van het gestelde doel (verticaal) en de mate van het risico (horizontaal).<sup>1</sup>



Figuur 1: Assenstel risico en realisatie verbonden partijen

<sup>1</sup> In de weergave van de mate van realisatie van het gestelde doel, baseert de rekenkamer zich op een gewogen score op het realiseren van het inhoudelijke beleidsdoel en evt. andere doelen (de vijf motieven), afhankelijk van hoe deze doelen vooraf, bij het aangaan van de samenwerking zijn gedefinieerd.

### *Verbinding met reeds verkregen informatie en feitenrapport*

Aan het einde van fase 2 stelt de rekenkamer het feitenrapport op. Daarin zal het bovenstaande beeld worden aangevuld met de informatie uit de inventarisatie en worden alle onderzoeksvragen beantwoord (zie ook 'Onderzoeksplan Verbonden Partijen' – versie 24 november 2014).

Op basis van het vastgestelde feitenrapport wordt vervolgens voor de geselecteerde verbonden partijen in de kwadranten uit het assenstelsel bepaald welke vormen van beheer en toezicht bijdragen aan de doelrealisatie van de verbonden partij. Hieruit kunnen ook aanbevelingen volgen voor de overige verbonden partijen. Zo zou uit het onderzoek naar voren kunnen komen: - welke parameters, ten behoeve van het sturen op doelrealisatie door de raad, tot een inzichtelijke ordening van verbonden partijen leiden, - en welke vormen van beheer en toezicht het beste kunnen passen bij deze ordening.

## 5. Planning en organisatie

De rekenkamer zal de resultaten van fase 1 en fase 2 van het onderzoek als één geheel publiceren. Onderstaand volgt de planning voor fase 2. In het oorspronkelijke onderzoeksplan was publicatie van het onderzoek voorzien in juni 2015. Met de uitsplitsing in twee onderzoeksfasen en het verzamelen van alle informatie over de verbonden partijen, bleek deze oorspronkelijke planning niet haalbaar.

<b>Fase</b>	<b>Activiteiten</b>	<b>Periode in de tijd</b>
Vorbereiding	- Selectie verbonden partijen en informeren verbonden partijen	Week 15
	- Aanvullend informatieverzoek aan gemeente en verbonden partijen	Week 16
Documentenanalyse	- Bestuderen aanvullende informatie in p&c-documenten van verbonden partijen en andere aanvullende documenten	Week 17-19
Interviews	- Interviews per verbonden partij (intern en extern)	Week 18-20
Plaatsing verbonden partijen	- Opstellen paragrafen per verbonden partij en indelen naar risico's en doelrealisatie	Week 20-21
Rapportage	- Finaliseren feitenrapport (incl. informatie uit fase 1) en bestuurlijk rapport en opleveren aan rekenkamer	Week 21-24
Wederhoor	- Ambtelijk wederhoor	Juni
Rapportage	- Verwerking ambtelijk wederhoor en uitwerken bestuur rapport	Juli
Wederhoor	- Bestuurlijk wederhoor	Augustus
Publicatie	- Publicatie onderzoek	September

## 6. Normenkader

Hieronder laat de rekenkamer zien welke normen zij in dit onderzoek hanteert. Deze normen zijn gesteld met het oog op wat (volgens de rekenkamer) nodig is om als raad goed te kunnen ‘sturen op afstand’. De normen zijn ontleend aan het BBV, aan de conceptnota verbonden partijen van de gemeente Den Haag en aan andere rekenkameronderzoeken naar verbonden partijen<sup>2</sup>. Het definitieve normenkader dat gebruikt is tijdens het onderzoek, zal als bijlage bij het onderzoeksrapport worden gepubliceerd.

Deelvragen	Normen Rekenkamer Den Haag
<p>6. In welke mate realiseert de verbonden partij de door de gemeente gestelde doelen?</p> <p>a. Inhoudelijke beleidsdoelen</p> <p>b. Andere doelen ('motieven')</p>	<p>Het college heeft de doelen voor de raad inzichtelijk gemaakt en deze worden door de verbonden partij aantoonbaar nagestreefd (doelrealisatie).</p> <p>De verbonden partij rapporteert over de mate van doelrealisatie aan de gemeente.</p> <p>Het college rapporteert over de mate van doelrealisatie aan de raad.</p> <p>Uit de rapportages van de verbonden partij of het college kan afgeleid worden dat de verbonden partij ook daadwerkelijk een bijdrage levert aan het gestelde doel.</p> <p>Het college maakt voor de raad inzichtelijk, de mate waarin de verbonden partij bijdraagt aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- maatschappelijke effecten en andere inhoudelijke doelen zoals gesteld in gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld beleidsprogramma's en -nota's, en wettelijk vastgelegde taken);</li> <li>- eventuele andere doelen bij aangaan van de verbonden partij (bijvoorbeeld in businessplannen of –cases). Dit (voor zover van toepassing) in relatie tot de in de conceptnota Verbonden partijen genoemde 'motieven'.</li> </ul>
<p>7. Welke risico's loopt de gemeente in de deelname aan de verbonden partij?</p>	<p>De verbonden partij rapporteert aan de gemeente over de door de rekenkamer geconstateerde risico's die van substantiële aard zijn wordt door.</p> <p>Het college rapporteert aan de raad over de door de rekenkamer geconstateerde risico's die van dermate belang zij dat zij risicovol zijn voor de door de raad gestelde doelen en/of risicovol zijn voor het door de raad beschikbaar gestelde budget.</p> <p>Het college maakt voor de raad de volgende risico's inzichtelijk die de gemeente loopt met deelname aan de verbonden partij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- financieel;</li> <li>- maatschappelijk (bijvoorbeeld het niet behalen van beoogde</li> </ul>

<sup>2</sup> Dit betreffen o.a. de volgende rekenkameronderzoeken: Delftse Rekenkamer, Verbonden Partijen; een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen, 27 september 2013; Rekenkamercommissie WVOLV, Grip op samenwerking?, oktober 2014; Rekenkamer Castricum en Langedijk, Verbonden Partijen, januari 2011; en Rekenkamercommissie Amersfoort, Rekenkameronderzoek Governance en Verbonden Partijen Gemeente Amersfoort, januari 2014.

	<p>maatschappelijke effecten, maatschappelijke onrust of schade);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- politiek-bestuurlijk (bijvoorbeeld imagoschade voor de gemeente, verlies aan invloed, beperkte transparantie).</li> </ul>
<p>8. Welk beheer en toezicht zet de gemeente in bij deze verbonden partij?</p> <p>a. Externe beheersing, controle en verantwoording tussen gemeente en verbonden partij.</p> <p>b. Interne beheersing, controle en verantwoording tussen raad en college.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raad en college wegen bij aangaan of herijking van een verbonden partij gemotiveerd de vorm af en de inzet van het beheer en toezicht (extern en intern).</li> </ul> <p>Bij externe beheersing, controle en verantwoording worden de betreffende wet- en regelgeving en regels van good governance in acht genomen.</p> <p>Externe beheersing, controle en verantwoording is gericht op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inzicht in het nastreven van het publieke belang;</li> <li>- het realiseren van gemeentelijke doelen;</li> <li>- transparantie over doeltreffendheid en doelmatigheid;</li> <li>- transparantie over risico's.</li> </ul> <p>Interne beheersing, controle en verantwoording is gericht op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inzicht in het nastreven van het publieke belang;</li> <li>- het realiseren van gemeentelijke doelen;</li> <li>- transparantie over doeltreffendheid en doelmatigheid;</li> <li>- transparantie over risico's.</li> </ul>