

# MOEITE MET AFSTAND BESTUURLIJK RAPPORT

Onderzoek naar de sturing op verbonden partijen  
door de gemeente Den Haag

*januari 2016*

REKENKAMER DEN HAAG

MOEITE MET AFSTAND

# MOEITE MET AFSTAND

Onderzoek naar de sturing op verbonden  
partijen door de gemeente Den Haag

**RIS 289196**

REKENKAMER DEN HAAG

MOEITE MET AFSTAND

## Colofon

### Rekenkamer Den Haag

#### Leden

De heer Watze de Boer, voorzitter

Mevrouw Pauline Reeuwijk

De heer Wicher Schönau

#### Aan dit rapport hebben meegewerkt

Mevrouw Mirjam Swarte, secretaris (tot 16 maart)

De heer Arjan Wiggers, secretaris (vanaf 16 maart)

De heer Rutger Smit, onderzoeker

De heer Thijs Bosma, onderzoeker

Mevrouw Leonie van der Plas, junior onderzoeker

De heer Evert Wolters, extern onderzoeker (Necker van Naem)

#### Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag

Postbus 19157

2500 CD Den Haag

Telefoon 070 – 3532048

[www.rekenkamerdenhaag.nl](http://www.rekenkamerdenhaag.nl)

#### Bezoekadres

Stadhuis

Spui 70

2511 BT Den Haag

#### Datum

7 januari 2016

#### Fotografie

Foto omslag: Antranas/Pixabay (CC0)

#### Ontwerp

Studio Buffalo

Fenêtre BV

#### Copyright

De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit dit rapport van Rekenkamer Den Haag mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/ of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.

REKENKAMER DEN HAAG

MOEITE MET AFSTAND

# VOORWOORD

Gemeenten laten in toenemende mate taken uitvoeren door verbonden partijen. Ook de gemeente Den Haag maakt gebruik van verschillende privaot- en publiekrechtelijke organisaties die bijvoorbeeld voorzien in drinkwater (Dunea), het bevorderen van samenwerking in de Metropoolregio of de gemeenschappelijke inkoop van jeugdzorg regelen (Inkoopbureau H-10). Gegeven de diversiteit aan verbonden partijen is het voor de raad van belang scherp inzicht te hebben in de financiële beheersing, maar minstens zo relevant is het zicht op de doelrealisatie. Verbonden partijen zijn namelijk één van de instrumenten van de gemeente om beleidsdoelen te realiseren.

Omdat over de definitie van een verbonden partij – namelijk wanneer de gemeente een financieel en bestuurlijk belang daarin heeft – weleens onduidelijkheden bestaan, besteden wij in het Feitenrapport ruime aandacht aan wat de verbonden partijen van Den Haag zijn, welke (rechts)vormen voorkomen en aan waarom de gemeente deelneemt. Dit heeft geresulteerd in een overzicht van de 44 verbonden partijen van de gemeente Den Haag.

Om het beeld van de raad ten aanzien van de verbonden partijen te peilen heeft de rekenkamer in februari van dit jaar een werkbepreking met raadsleden gehouden. Een meerderheid van de aanwezige raadsleden gaf toen aan met de informatie uit de programmabegroting en jaarstukken niet goed te kunnen beoordelen of de doelstellingen van verbonden partijen worden gehaald. Ons onderzoek bevestigt dat bij raad en college nauwelijks inzicht bestaat over de mate van doelrealisatie en/of effectiviteit van de gemeentelijke deelname aan verbonden partijen. En juist bij oprichting van of deelname aan een nieuwe verbonden partij de raad nadere kaders zou moeten stellen aan de informatievoorziening hierover.

De werkbepreking met de raad heeft ook bijgedragen aan de selectie van een vijftal verbonden partijen die wij uitvoeriger hebben onderzocht. Dit zijn de Gevalstudies, waarbij nader is gekeken naar de feitelijke doelrealisatie van de verbonden partij, de financiële risico's voor de gemeente en het gemeentelijk beheer- en toezichtarrangement. Door de inhoudelijke verschillen geven de Gevalstudies een levendig beeld van een aantal verbonden partijen in de praktijk, maar het toont ook de reikwijdte van de gemeentelijke sturing in dezen. Het leidt tot onze constatering dat de gemeente moeite heeft met het op afstand laten uitvoeren van taken. Enerzijds zien wij dat de raad zich te veel op afstand heeft geplaatst, anderzijds heeft het college soms moeite om gepaste afstand te bewaren. Wij zien dit terug in optredende rolvermenging tussen eigenaar en opdrachtgever, en de rol van ambtenaren in besturende of toezichhoudende functies.

Het thema verbonden partijen is voor zowel de rekenkamer qua onderzoek als de gemeente in beleidsuitvoering omvangrijk, omdat een groot aantal externe partijen als gemeentelijke diensten betrokken is. Wij hopen van harte dat met onze aanbevelingen en de recente oprichting van het Expertisecentrum Verbonden Partijen (EVP) een nieuwe impuls wordt gegeven om de sturing op verbonden partijen door de raad en het college verder te verbeteren.

Wicher Schönau

Lid van de Rekenkamer Den Haag



# INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>1 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>11</b>
1.1 Inleiding	11
1.2 Conclusies	12
1.3 Aanbevelingen	18
1.4 Voorbeeld vergroten informatiewaarde paragraaf Verbonden Partijen	20
<b>2 Bestuurlijke reactie</b>	<b>23</b>
<b>3 Nawoord</b>	<b>29</b>



# 1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## 1.1 Inleiding

Het uitvoeren van gemeentelijke taken kan op een aantal manieren worden ingericht. De gemeente kan het volledig zelf doen, uitbesteden, subsidie verlenen of oprichten van/deelnemen aan een verbonden partij. Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang<sup>1</sup> heeft.

De tendens om in toenemende mate verbonden partijen in te zetten voor de uitvoering van gemeentelijk beleid maakt dat grip en zicht van de raad en het college op verbonden partijen belangrijk is. Voor de raad is die informatie relevant die inzicht biedt in de positie van de gemeente ten opzichte van de verbonden partij, de verbonden partij zelf en de mogelijkheden van de raad ten aanzien van kaderstelling en controle. Informatie die hiervoor nodig is, is veelal te vinden in de paragraaf Verbonden partijen, waarvoor wettelijke (minimum) vereisten gelden.

De Rekeningencommissie heeft in 2013 bijzondere aandacht besteed aan het toezichtskader voor verbonden partijen. De Rekeningencommissie richtte zich met haar rapport 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag, Beheersing en toezicht' op het financieel beheer en de governance bij verbonden partijen en de verantwoording aan de raad.<sup>2</sup> In dit rapport formuleerde de Rekeningencommissie negen aanbevelingen. Naar aanleiding van dit rapport heeft het college in 2014 een beleidskader Verbonden Partijen opgesteld en naar de raad gestuurd.<sup>3</sup>

De rekenkamer heeft in 2014 besloten om een aanvullend onderzoek op dat van de Rekeningencommissie uit te voeren. Als rekenkamer richten wij ons met dit onderzoek onder andere op de inhoudelijke beleidsdoelen die met verbonden partijen worden nagestreefd en de financiële en niet-financiële risico's die met deelname aan verbonden partijen gepaard gaan. Hiervoor heeft de rekenkamer in kaart gebracht aan welke verbonden partijen de gemeente deelneemt en is het algemene beleid van de gemeente op verbonden partijen beoordeeld.

<sup>1</sup> Van bestuurlijk belang is sprake wanneer de gemeente op een rechtstreekse wijze invloed kan uitoefenen op de besluitvorming binnen de verbonden partij.

Van financieel belang is sprake wanneer de gemeente bij faillissement van de verbonden partij geld kan kwijtraken en/of de gemeente aansprakelijk gesteld kan worden voor het functioneren van de verbonden partij. Zie ook het algemene feitenrapport, paragraaf 2.3.1.

<sup>2</sup> Rekeningencommissie, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag; Beheersing en Toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)

<sup>3</sup> College Burgemeester en Wethouders, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018 Gemeente Den Haag, oktober 2014 (RIS 276864)

Mede op basis van een werkbijeenkomst met raadsleden hebben wij vijf verbonden partijen voor nader onderzoek geselecteerd. Dit zijn de volgende verbonden partijen: Haagse Milieu Services, Inkoopbureau H10, InnovationQuarter, Vroondaal en Wigo4it. Voor deze partijen is nader onderzoek gedaan naar de besluiten om de verbonden partij op te richten dan wel hieraan deel te nemen, en de sturing en verantwoording over onder andere de doelen en de risico's.

Het onderzoek van de rekenkamer heeft geresulteerd in dit bestuurlijk rapport "Moeite met afstand" en twee feitenrapportages. In de feitenrapportage Verbonden Partijen zijn de onderzoeksaanpak, de beantwoording van de onderzoeksvragen, de bevindingen over het algemene beleid van de gemeente en de overkoepelende bevindingen over de vijf gevalstudies opgenomen. In de feitenrapportage Gevalsstudies Verbonden Partijen zijn de bevindingen per verbonden partij opgenomen.

### 1.1.1 Doel van het onderzoek

De rekenkamer wil met dit onderzoek naar verbonden partijen een bijdrage leveren aan de sturing door de gemeenteraad op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van deelname aan verbonden partijen.

### 1.1.2 Centrale onderzoeksvraag

*In hoeverre sturen het college en de raad op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van deelname aan verbonden partijen?*

## 1.2 Conclusies

### Hoofdconclusie

Raad en college sturen nog onvoldoende op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van deelname aan verbonden partijen.

### Toelichting

De raad en het college hebben de afgelopen jaren veel aandacht geschonken aan verbonden partijen. De Rekeningencommissie heeft in 2009 onderzoek naar verbonden partijen gedaan, wat onder andere heeft geresulteerd in een Handreiking beheersing verbonden partijen. Mede naar aanleiding van een volgend onderzoek van de Rekeningencommissie in 2013 heeft het college diverse verbeteringen in gang gezet. Zo heeft het college een Beleidskader Verbonden Partijen opgesteld en is besloten om een Expertisecentrum Verbonden Partijen op te richten. De rekenkamer realiseert zich dat deze verbeteringen deels nog maar net in gang zijn gezet en dat zij in de toekomst ongetwijfeld tot verdere aanpassingen zullen leiden. Desalniettemin constateren wij dat een aantal zaken op dit moment nog onderbelicht blijven. De feitelijke start van het expertisecentrum dit jaar, is een goed moment om de volgende zaken, zoals geformuleerd in onderstaande deelconclusies, aan te pakken:

1. De raad maakt ondanks de aanbevelingen van de Rekeningencommissie nog onvoldoende gebruik van zijn kaderstellende rol ten aanzien van het beleid voor verbonden partijen. Daarbij ondersteunt het college de kaderstellende rol van de raad onvoldoende.

2. De raad en het college sturen onvoldoende op de doelrealisatie van gemeentelijke doelen die met deelname aan verbonden partijen worden nagestreefd.
3. Bij het besluit om deel te nemen aan de verbonden partij is de informatie over de risico's en beheersmaatregelen veelal niet toereikend voor raad en college. Het college ontvangt na de oprichting over het algemeen wel informatie over de risico's van de verbonden partijen, maar deelt die nauwelijks met de raad.
4. Het college leeft in het kader van een adequate sturing op doelrealisatie en beheersing van risico's onvoldoende het beleidsuitgangspunt na dat verschillende rollen bij de verbonden partijen van elkaar moeten worden gescheiden.
5. Het college heeft in de huidige verordening financieel beheer en beleid, zonder de raad hierop te attenderen, de bevoegdheden van de raad ten aanzien van de sturing op verbonden partijen beperkt. In de periode waarin de vorige verordening geldend was heeft het college de verordening niet nageleefd door het oprichtingsbesluit van vier verbonden partijen niet voor instemming aan de raad voor te leggen. Beide punten zijn aan de zijde van de raad niet opgemerkt.

Onderstaand lichten wij de deelconclusies, die de basis vormen voor de hoofdconclusie, nader toe.

#### **Deelconclusie 1**

De raad maakt ondanks de aanbevelingen van de Rekeningencommissie onvoldoende gebruik van zijn kaderstellende rol ten aanzien van het beleid voor verbonden partijen. Daarbij ondersteunt het college de kaderstellende rol van de raad onvoldoende.

#### **Toelichting**

De raad stelt in afwijking van het BBV (artikel 15 lid 1.a) in de paragraaf Verbonden Partijen van de programmabegrotingen en -rekeningen geen visie op de verbonden partijen vast in relatie tot de realisatie van doelstellingen die zijn opgenomen in de beleidsprogramma's. Ook stelt de raad geen beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen vast (artikel 15 lid 1.b). De raad maakt daarbij geen gebruik van de mogelijkheid om in de verordening nadere regels vast te stellen omtrent verbonden partijen. In tegenstelling tot de andere G4-gemeenten en de Randstadprovincies heeft de raad geen nota verbonden partijen vastgesteld, waarin de kaders van de raad zijn opgenomen en waarnaar in de paragraaf Verbonden partijen verwezen kan worden.

De raad heeft niet vastgelegd welke minimale informatie (bovenop de wettelijk verplichte informatie) in de paragraaf Verbonden partijen moet worden opgenomen. Zo ontvangt de raad via de paragraaf Verbonden partijen van het college een beperkte set aan informatie die hoofdzakelijk voortvloeit uit het BBV.

De raad krijgt niet standaard via de paragraaf Verbonden partijen informatie over bijvoorbeeld de gemeentelijke doelen die met deelname aan de verbonden partij worden nagestreefd, het motief om deel te (blijven) nemen aan de verbonden partij, de risico's en beheersmaatregelen, de wijze waarop de raad betrokken is bij de verbonden partij, de mogelijke herijkings- en evaluatiemomenten en de wijze waarop de gemeente de deelname weer kan beëindigen.

Tevens heeft de raad niet vastgelegd welke definities het college bij verbonden partijen moet hanteren. Dit geldt onder andere voor de vraag welke partijen de gemeente als verbonden partij beschouwt. In een recente notitie (november 2014) stelt de BBV-commissie dat partijen waarin de gemeente een bestuurlijk belang heeft en waarmee de gemeente een subsidierelatie onderhoudt eveneens tot de verbonden partijen gerekend moet worden. Het college volgt echter andere uitspraken van de commissie (2005 en 2014) die erop duiden dat er bij een subsidierelatie geen sprake is van een verbonden partij. Daarnaast neemt het college in de lijst bij de paragraaf Verbonden partijen ook partijen op die geen verbonden partij zijn, maar daar een relatie mee hebben<sup>4</sup>. Hierdoor is uit de lijst niet op te maken welke partijen als verbonden partij moeten worden beschouwd. Tot slot zijn in het rekenkameronderzoek enkele verbonden partijen geïdentificeerd die niet in de lijst bij de paragraaf Verbonden partijen zijn opgenomen.

De rekenkamer constateert dat diverse onderdelen in de lijst met Verbonden partijen niet juist en niet eenduidig worden gevuld. Zo is het bestuurlijk belang, het financieel belang en het openbaar belang veelal niet correct weergegeven en is de relevantie en aard van de informatie die bij ontwikkelingen is opgenomen uiteenlopend en inconsistent.

De raad stelt geen nadere kaders voor de besluitvorming om deel te nemen aan verbonden partijen. Zo ontbreken er afspraken waaraan de concept-besluiten om aan verbonden partijen deel te nemen moeten voldoen. Ondanks dat in de concept-besluiten van het college die aan de raad worden voorgelegd veelal een uitgebreide onderbouwing wordt verstrekt waarom deelname aan de verbonden partij nodig is, ontbreekt het aan een duidelijk format zodat ook andere aspecten eenduidig aandacht krijgen, zoals:

- aan welke gemeentelijke doelstelling de deelname aan de verbonden partij bijdraagt;
- de risico's en beheersmaatregelen;
- de wijze waarop de raad betrokken is bij de verbonden partij;
- de mogelijke herijkings- en evaluatiemomenten en;
- de wijze waarop de gemeente de deelname weer kan beëindigen.

In oktober 2013 heeft de Rekeningencommissie negen aanbevelingen gedaan om de risico's voor het financieel beheer van de gemeente ten aanzien van verbonden partijen te verbeteren. De Rekeningencommissie heeft hierbij bijzondere aandacht besteed aan het toezichtskader voor verbonden partijen.

<sup>4</sup> In een CV/BV constructie waarbij de BV verbonden partij is en tevens eigenaar is van de CV worden in de paragraaf Verbonden partijen zowel de BV als de CV genoemd en is niet op te maken welke van beide partijen als verbonden partij moet worden beschouwd.

In het door het college vastgestelde Beleidskader Verbonden Partijen wordt uitvoering gegeven aan een deel van de aanbevelingen van de Rekeningencommissie; één aanbeveling is opgevolgd, vijf ten dele en drie niet. Zo beval de Rekeningencommissie aan om in het toezichtskader de rollen en verantwoordelijkheden van respectievelijk college en raad meer expliciet te maken. In het beleidskader benoemt het college met name de rollen en verantwoordelijkheden van het college en de ambtelijke organisatie. Ten aanzien van de raad worden echter alleen de rollen en verantwoordelijkheden genoemd zoals die wettelijk zijn vastgelegd. De Rekeningencommissie beval eveneens aan om ten behoeve van de procedure voor het kenbaar maken van wensen en bedenkingen door de raad een duidelijk afwegingskader te hanteren voor varianten-, kansen- en risicoanalyse, voordat er een verbintenis wordt aangegaan met een verbonden partij. In het afwegingskader in het Beleidskader Verbonden Partijen van het college ontbreekt het echter aan inhoudelijke afwegingen bij de verschillende vragen (welke eisen stelt de gemeente aan de antwoorden). Uitgangspunten en criteria om tot deelname over te gaan zijn in dit afwegingskader dan ook niet duidelijk. Het afwegingskader biedt daarmee eerder een procesmatige checklist dan een inhoudelijk toetsingskader voor het afwegen van al of geen deelname. Door deze insteek is het afwegingskader slechts beperkt bruikbaar. Het beleidskader biedt weinig tot geen sturing bij concrete afwegingen, en omdat niet inzichtelijk is op welke gronden (criteria, weging) keuzes gemaakt worden is het afwegingskader niet navolgbaar. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het laatste item in de beslisboom (“Keuze meest geschikte rechtsvorm”). Het volgen van de beslisboom waarborgt dat dit element aan de orde komt, maar biedt geen handvatten voor het bepalen van de meest geschikte rechtsvorm van de verbonden partij.

### Deelconclusie 2

De raad en het college sturen onvoldoende op de doelrealisatie van gemeentelijke doelen die met de deelname aan verbonden partijen worden nagestreefd.

### Toelichting

Het college maakt in de concept-besluiten om deel te nemen aan verbonden partijen onvoldoende helder aan welk doel van de gemeente de deelname bijdraagt. In de concept-besluiten is veelal uitgebreid omschreven wat het doel van de verbonden partij is, maar er staat niet omschreven welk doel de gemeente met de verbonden partij nastreeft of aan welk doel uit de programmabegroting het doel van de verbonden partij gekoppeld is. Doordat in het besluit vaak veelal verschillende doelen worden genoemd, is de koppeling met gemeentelijke doelen uit de begroting ook niet eenduidig te maken. In de paragraaf Verbonden partijen wordt wel een beleidsprogramma genoemd, waaraan deelname aan de verbonden partij gerelateerd is. Maar aan welk doel binnen dit beleidsprogramma de deelname bijdraagt wordt niet aangegeven. Ook wordt soms verwezen naar een ander beleidsprogramma dan waar de verbonden partij inhoudelijk aan bijdraagt. Zo is deelname aan de Haagse Milieu Service gekoppeld aan het beleidsprogramma Financiën en bijvoorbeeld niet aan het programma Verkeer en Milieu.

Het college en de raad hebben nauwelijks inzicht in de mate van doelrealisatie en/of effectiviteit van de deelname van de gemeente aan de verbonden partij.

De doelen die de gemeente met de deelname nastreeft zijn over het algemeen niet vastgelegd, niet eenduidig gepresenteerd of zijn niet SMART geformuleerd. Daar waar de verbonden partijen rapporteren over de doelstellingen van de verbonden partij zelf of de hieraan gekoppelde prestaties, bereikt deze informatie over het algemeen alleen het college, maar niet de gemeenteraad. Van de vijf door de rekenkamer uitgevoerde gevalsstudies vormt Vroondaal hierop een uitzondering. Via de GRIP-rapportages rapporteert het college hier uitgebreid aan de raad over de aan de inhoudelijke doelen gekoppelde prestaties.

### Deelconclusie 3

Bij het besluit om deel te nemen aan de verbonden partij is de informatie over de risico's en beheersmaatregelen veelal niet toereikend voor raad en college. Het college ontvangt na de oprichting over het algemeen wel informatie over de risico's van de verbonden partijen, maar deelt die nauwelijks met de raad.

### Toelichting

In de concept-besluiten van het college om deel te nemen aan een verbonden partij is de informatie over de risico's en de beheersmaatregelen veelal niet toereikend en niet volledig. Ook over de afspraken of voorwaarden die zijn opgenomen over het beëindigen van de deelname door de gemeente en de hiermee gemoeide risico's wordt de raad bij het besluit om deel te nemen niet expliciet geïnformeerd.

In de paragraaf Verbonden partijen is voor de Verbonden partijen geen apart onderdeel over de risico's opgenomen. Of bij het onderdeel ontwikkelingen nog iets over de risico's wordt gemeld, wisselt per verbonden partij. Ook in de paragraaf Weerstandsvermogen komen geen risico's aan bod die gemoeid zijn met deelname aan verbonden partijen. Het financieel belang, het bedrag dat de gemeente kwijt is of waarvoor de gemeente aansprakelijk is als de verbonden partij failliet gaat, is in veel gevallen niet correct of niet in volledige omvang in de paragraaf opgenomen.

De verbonden partijen rapporteren over het algemeen aan het college over de risico's, of gaan dit op korte termijn doen. Het college rapporteert hierover via de programmabegrotingen en -rekeningen echter nauwelijks aan de raad.

### Deelconclusie 4

Het college leeft in het kader van een adequate sturing op doelrealisatie en beheersing van risico's onvoldoende het beleidsuitgangspunt na dat verschillende rollen bij de verbonden partijen van elkaar worden gescheiden.

### Toelichting

Wanneer binnen de gemeente één bestuurder of ambtenaar in de sturing van verbonden partijen verschillende rollen als eigenaar, opdrachtgeversrol of toezichthouder vervult, kan een rolconflict ontstaan. Ook kan er sprake zijn van rolvermenging tussen het belang van de gemeente en het belang van de verbonden partij zélf, bijvoorbeeld wanneer bestuurders of ambtenaren de rol van bestuurder of commissaris/onafhankelijk toezichthouder vervullen. Het sluiten van een compromis



of het maken van een optimale keuze in het voordeel van één van beide belangen, is dan onvermijdelijk.

Den Haag heeft voor de interne verdeling van taken sinds de midden jaren negentig als uitgangspunt dat de aandeelhoudersverantwoordelijkheid, daar waar mogelijk, gescheiden is van de beleidsmatige verantwoordelijkheid, en dat ambtenaren in de regel niet als bestuurder of commissaris/toezichthouder worden benoemd. In de praktijk is in de vertegenwoordiging van de verschillende rollen veelal sprake van vermenging, zowel op bestuurlijk niveau (wethouders) als op ambtelijk niveau. De ambtelijke vertegenwoordiging laat vaak een vermenging van de opdrachtgevers en eigenaarsrol zien doordat deze rollen binnen dezelfde beleidsinhoudelijke dienst zijn belegd. In één geval wordt de gemeente als eigenaar vertegenwoordigd (in de vergadering van aandeelhouders) door een ambtenaar die hiervoor geen volmacht heeft van de burgemeester.

Bij twintig verbonden partijen zijn volgens opgave van de gemeente een of meerdere ambtenaren aangesteld als bestuurder. Bij drie verbonden partijen zijn ambtenaren aangesteld als commissaris. In slechts één geval is er in de stukken bij het aangaan van de verbonden partij een toelichting gegeven op de rol van de ambtenaar en is beargumenteerd waarom van het uitgangspunt 'geen ambtenaren als bestuurder' wordt afgeweken. Van de verbonden partijen waar een ambtenaar een rol als bestuurder vervult is in elf gevallen de bestuurder alleen/zelfstandig of onbeperkt bevoegd. In één geval is sprake van een volledige volmacht. In zeven gevallen is sprake van een (gezamenlijke) begrensde bevoegdheid.

#### **Deelconclusie 5**

Het college heeft in de huidige verordening financieel beheer en beleid, zonder de raad hierop te attenderen, de bevoegdheden van de raad ten aanzien van de sturing op verbonden partijen beperkt. In de periode waarin de vorige verordening geldend was heeft het college de verordening niet nageleefd door het oprichtingsbesluit van vier verbonden partijen niet voor instemming aan de raad voor te leggen. Beide punten zijn aan de zijde van de raad niet opgemerkt.

#### **Toelichting**

Vanaf december 2010 was in artikel 10 van de Verordening Financieel Beheer en Beleid opgenomen dat het college een ontwerpbesluit tot oprichting van of deelneming in een vennootschap ter instemming zou voorleggen aan de raad. In de nieuwe verordening van december 2014 is deze bepaling komen te vervallen. Vanaf dat moment heeft de raad alleen (het wettelijk bepaalde) recht om wensen en bedenkingen te uiten bij het aangaan van een deelneming en het instemmingsrecht bij het aangaan of toetreden tot een gemeenschappelijke regeling. Specifieke vereisten aan het ontwerpbesluit, zoals opgenomen in de oude verordening, zijn in de nieuwe verordening eveneens niet meer opgenomen.

In het voorstel van december 2014 bij de Verordening Financieel Beheer en Beleid worden de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige verordening aangegeven. Op de wijziging van de verordening ten aanzien van de bevoegdheid van

de raad bij verbonden partijen heeft het college de raad echter niet expliciet gewezen. Ook ontbreekt een toelichting hierop door het college.

In de periode waarin de oude Verordening Financieel Beheer en Beleid geldig was (vigerend 16 december 2010 – 1 januari 2014), zijn vier verbonden partijen<sup>5</sup> opgericht waarbij de raad (op grond van de oude verordening) instemmingsrecht had. De raad is bij het oprichtingsbesluit van deze vier verbonden partijen niet om instemming gevraagd. In alle vier de gevallen is een voorstel naar de raad gestuurd waarin het college de raad slechts vraagt om wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van de voorgenomen oprichting/deelname in de verbonden partij. Deze handelswijze was dus in strijd met de toen geldende verordening.

Aan de zijde van de raad is in de periode december 2010 tot en met 2013 niet geconstateerd dat de handelswijze van het college bij de vier oprichtingsbesluiten in strijd was met de toen geldende verordening. Ook de wijziging van de verordening op dit punt is door de raad niet opgemerkt.

### 1.3 Aanbevelingen

#### Aanbeveling 1

Besluit om in de Verordening Financieel Beheer en Beleid op te nemen dat:

- a.** Het college eenmaal in de vier jaar een Nota Verbonden Partijen aan de raad aanbiedt en dat de raad deze vaststelt.
- b.** Het college iedere collegeperiode een herijking voor alle deelnemingen uitvoert en dat deze herijking ter kennisname wordt aangeboden aan de raad.
- c.** Het college in een ontwerpbesluit tot oprichting van, of deelname in een verbonden partij minimaal opneemt:
  - i.** de expliciete koppeling van het doel van de verbonden partij aan een gemeentelijk doel;
  - ii.** de risico's en beheersmaatregelen, en de exit-mogelijkheden;
  - iii.** het motief om deel te nemen aan de verbonden partijen en de taak niet zelf uit te voeren, uit te besteden of hiervoor subsidie te verlenen;
  - iv.** de betrokkenheid en wijze van informatievoorziening aan de raad;
  - v.** de herijkings- of evaluatiemomenten.

<sup>5</sup> WOM Den Haag Zuidwest (januari 2013), The Hague Trains Holding (januari 2013), HTM Beheer (april 2013) en InnovationQuarter (september 2013).

### Aanbeveling 2

Draag het college op om de informatievoorziening over de Verbonden partijen te verbeteren door:

- a.** Het Expertise Centrum Verbonden partijen een actueel register met Verbonden partijen bij te laten houden, waarin naast de informatie uit artikel 15 lid 2 van het BBV ook de volgende informatie is opgenomen:
  - i.** de expliciete koppeling aan gemeentelijke doelen en de mate van doelrealisatie;
  - ii.** de risico's en beheersmaatregelen, en de exit-mogelijkheden;
  - iii.** het motief om deel te (blijven) nemen aan de verbonden partijen en de taak niet zelf uit te voeren, uit te besteden of hiervoor subsidie te verlenen;
  - iv.** de betrokkenheid en wijze van informatievoorziening aan de raad;
  - v.** de herijkings- of evaluatiemomenten.
- b.** Ten behoeve van de paragraaf Verbonden partijen vanuit het register met Verbonden partijen een actuele lijst met verbonden partijen op te stellen, waarin de minimale BBV vereisten en de onderwerpen onder a. zijn opgenomen. En voorts te verwijzen naar de Nota Verbonden Partijen voor wat betreft de visie en beleidsvoornemens (BBV art. 15 a/b)  
NB: Een ingevuld voorbeeld voor de verbonden partij InnovationQuarter treft u in paragraaf 1.4 aan.

### Aanbeveling 3

Draag het college op om voor de raad, op basis van het Beleidskader Verbonden Partijen, een kaderstellende Nota Verbonden Partijen op te stellen en daarin onder andere op te nemen:

- a.** de te hanteren definities voor de informatie die onder aanbeveling 2.a wordt genoemd inclusief de definities uit het BBV en een brede interpretatie van het financieel belang, zodat partijen waarin de gemeente een bestuurlijk belang heeft en waaraan de gemeente subsidie verstrekt ook tot de verbonden partijen worden gerekend;
- b.** een afwegingskader die niet alleen de te maken keuzes schetst, maar ook de inhoudelijke afwegingen, gronden en criteria waarmee deze keuzes gemaakt kunnen worden.

**Aanbeveling 4**

Drag het college op om op korte termijn de uitgangspunten van goed bestuur bij verbonden partijen te hanteren en om:

- a.** de vermenging van opdrachtgeversrollen en eigenaarsrollen van bestuurders en ambtenaren in verbonden partijen te beëindigen;
- b.** de rol van ambtenaren als bestuurder in verbonden partijen en de hiermee gepaard gaande begrensde of onbegrensde bevoegdheden te beëindigen;
- c.** de rollen van ambtenaren als toezichthouder in verbonden partijen te beëindigen;
- d.** de raad vervolgens te informeren over de uitkomsten van punten a, b en c.

**Aanbeveling 5**

Vraag aan het presidium om na te gaan of er voldoende waarborgen zijn dat de besluiten van de raad conform de verordeningen van de raad worden genomen en dat bij aanpassingen in verordeningen alle aanpassingen zichtbaar zijn gemaakt en toegelicht.

### 1.4 Voorbeeld vergroten informatiewaarde paragraaf Verbonden Partijen

In onderstaande tabel is de informatie over InnovationQuarter uit de paragraaf Verbonden partijen aangepast of aangevuld, zodat de informatiewaarde voor de raad wordt vergroot. De teksten die zijn aangepast of toegevoegd zijn grijs gemarkeerd

InnovationQuarter

Programma	11. Economie, Internationale stad en Binnenstad
Doel	Het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland en hiermee het versterken van de positie en de internationale concurrentiekracht van Zuid-Holland en Nederland.
Gemeentelijke doel	Het stimuleren van innovatie in een vroege ontwikkelingsfase bij bedrijven uit het MKB binnen het cluster Safety & Security.
Koppeling met de beleidsbegroting	Het gemeentelijke doel valt onder het meer algemene doel [PM] van programmaonderdeel [PM] uit het beleidsprogramma 11.
Deelnemers	De gemeenten Rotterdam, Delft, Den Haag, Leiden en Westland, het Ministerie van Economische Zaken, de provincie Zuid-Holland, de TU Delft Holding B.V., Libertatis Ergo Holding B.V., Erasmus MC en het Academisch Ziekenhuis Leiden.

Vestigingsplaats	Den Haag		
Publiek belang	Als bedrijven, kennisinstellingen en overheden in de Zuidvleugel niet voortvarend aan de slag gaan om met name de innovatiekracht te versterken, verliest de regio in economisch opzicht (verder) terrein ten opzichte van andere regio's		
Motieven om deel te nemen	<p>Het op gang brengen van activiteiten samen met andere publieke of private organisaties (katalysatorfunctie).</p> <p>Het vergroten van de bestuurlijke kracht en effectiviteit; de deelnemers staan samen sterker ten opzichte van hun omgeving.</p>		
Exit-mogelijkheden	Indien de gemeente wenst om haar deelname aan te beëindigen, moet zij eerst haar aandelen te koop aanbieden aan de medeaandeelhouders. Indien vast komt te staan dat geen van de medeaandeelhouders gegadigde is, mag de aanbieder tot drie maanden nadien alle door hem aangeboden aandelen, en niet slechts een deel daarvan, vrijelijk overdragen. Wanneer vanuit de medeaandeelhouders of vanuit andere partijen weinig interesse is om de aandelen over te nemen, loopt de gemeente het risico dat ze haar deelname niet tegen een reële prijs kan beëindigen.		
Verbonden partij(en)	InnovationQuarter bestaat uit een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) en een Participatiemaatschappij (PPM). De ROM is een verbonden partij waar de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. De PPM is 100% dochter van de ROM, maar is formeel geen Verbonden partij omdat de gemeente hier geen rechtstreeks bestuurlijk en financieel belang in heeft.		
Bestuurlijk belang	De gemeente is als aandeelhouder bestuurlijk vertegenwoordigd op de algemene vergadering van aandeelhouders. Het aandeelhouderschap is in handen van wethouder Financiën Verkeer Vervoer en Milieu (FVVM).		
Financieel belang	De gemeente heeft voor € 500.000 aan aandelen en daarmee 1,81% van het aandelenbelang in InnovationQuarter verworven. Daarnaast verstrekt de gemeente een exploitatiesubsidie van € 400.000 (2015) aan InnovationQuarter.		
Eigen vermogen en het vreemd vermogen.	Datum	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
	23 september 2013	27.700.000	0
	31 december 2014	27.273.000	4.511.000
Financiële resultaat	€ - 427.000 (2014)		
Risico's en beheersmaatregelen	Een overzicht van de risico's is nog niet beschikbaar. InnovationQuarter gaat vanaf medio 2015 in de halfjaar- en jaarrapportage een corporate governance paragraaf opnemen, waaronder ook het risicomanagement valt.		

Klant/opdrachtgever	Het college kan via de Participantenraad en de exploitatiesubsidie invloed uitoefenen op het jaarplan van InnovationQuarter. Daarnaast heeft het college via de EPZ, de MRDH, HSD en WFIA diverse mogelijkheden om invloed op de economische agenda uit te oefenen. Voor de behartiging van de economische belangen van de gemeente is de wethouder Kenniseconomie, Internationale stad en binnenstad verantwoordelijk.
Betrokkenheid van de raad	De raad stelt haar kaders bij het vaststellen van de Programmabegroting en de raad controleert het college bij de Programmarekening. Daarnaast stelt de raad eenmaal per vier jaar een Economische Visie vast. Ten aanzien van het voorgenomen besluit van het college tot deelname in InnovationQuarter heeft de raad geen wensen en bedenkingen kenbaar gemaakt.
Doelrealisatie	Aantal leads (potentiële klanten) binnen het cluster Safety & Security voor de stad en voor de regio Den Haag en het aantal leads voor de stad Den Haag in de vroege ontwikkelingsfase ten opzichte van het beoogde aantal leads.
Ontwikkelingen	In het eerste half jaar is flink geïnvesteerd in de opbouw van de organisatie. In het eerste kwartaal van 2014 is een jaarplan opgeleverd. Het jaarplan 2015 bouwt hierop voort en geeft een verdere verdieping aan. Meest relevante resultaten voor Den Haag zijn de samenwerkingsovereenkomst met The Hague Security Delta, verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de WFIA (West Holland Foreign Investment Agency) en ondersteuning van de Economische Programmaraad Zuidvleugel en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag.
Evaluatiemoment	Voor het vierde exploitatiejaar (2017) zal een evaluatie worden uitgevoerd op basis waarvan zal worden bepaald of Den Haag haar bijdrage in de exploitatielasten wil voortzetten.

## 2 BESTUURLIJKE REACTIE



Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag  
De heer W. de Boer  
Spui 70  
2500 CD Den Haag

Uw brief van  
28 oktober 2015  
Uw kenmerk  
RK/2015.32  
Ons kenmerk  
BSD/2015.943  
Doorkiesnummer  
070 - 3533759  
E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum  
1 december 2015

Onderwerp  
Collegereactie rekenkameronderzoek Verbonden Partijen

Geachte heer De Boer,

Het college heeft het Bestuurlijk rapport inzake het onderzoek naar Verbonden Partijen in goede orde ontvangen. In deze bestuurlijke reactie treft u onze reactie ten aanzien van de (deel)conclusies en de aanbevelingen.

**Conclusies:***Hoofdconclusie:*

*Raad en college sturen nog onvoldoende op de doelrealisatie en beheersing van risico's van deelname aan verbonden partijen.*

Raad en college hebben de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de kaderstelling ten aanzien van verbonden partijen. Het college onderkende en onderkent ten volle het belang daarvan. Er zijn de afgelopen jaren ook stappen gezet in de verdere professionalisering van de kaderstelling en het beheer van verbonden partijen. Vorig najaar is voor het eerst in Den Haag een integraal beleidskader Verbonden Partijen verschenen en sinds 1 oktober dit jaar heeft het Expertisepunt Verbonden Partijen (EVP) binnen de ambtelijke organisatie de status 'in oprichting', momenteel wordt nog gewerkt aan de volledige bemensing ervan. Ook heeft het college de raad toegezegd om voor de kerst van 2015 drie nog uit te werken punten uit het beleidskader naar de raad te verzenden, te weten: herijking, aansluiting op de planning en control cyclus en beloningsbeleid deelnemingen. Het beleidskader en de uitwerkingspunten komen mede voort uit een serie aanbevelingen uit een rapport van de Rekeningencommissie uit 2013. Stukken waar u ook naar verwijst.

We zijn dus aan het verbouwen. Tijdens deze verbouwing komt als het ware het Bouwtoezicht langs en maakt een rapport. Het nadeel van een controle tijdens de verbouwing is dat er vaak meer zaken naar boven komen, dan in een reguliere situatie. Het voordeel daarvan is dat de zaken die dan naar boven komen nog tijdens de verbouwing kunnen worden meegenomen. Op die laatste manier wil het college met dit rapport omgaan.

Inlichtingen bij  
Richard Roos

Postadres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag  
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag  
Internetadres: [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl)

Telefoon: 14070



BSD/2015.943

2

Dat vraagt wel ruimte om de nadere aanbevelingen te verwerken. Te meer daar de winkel ondertussen open blijft en het EVP met de splitsing van Eneco en de concessieverlening van HTM ook twee belangrijke lopende dossiers onder haar hoede heeft.

*Deelconclusies:*

- 1. De raad maakt ondanks de aanbevelingen van de Rekeningencommissie nog onvoldoende gebruik van zijn kaderstellende rol ten aanzien van het beleid voor verbonden partijen. Daarbij ondersteunt het college de kaderstellende rol van de raad onvoldoende.*

We zijn in ontwikkeling. Het huidige beleidskader kent door het voorafgaande rapport van de Rekeningencommissie en de aanbevelingen daaruit, die als directe basis van het beleidskader dienden, al een sterk fundament in de wensen van de raad. Een volgende stap is een door de raad vastgestelde kadernota. Het college heeft het voornemen om het volgende beleidskader verbonden partijen door de raad te laten vaststellen. Wanneer ten minste de definitieve uitkomst van de uitwerkingpunten en dit Rekenkameronderzoek door de raad is behandeld, wil het college de uitkomsten daarvan verwerken in een update van het huidige beleidskader verbonden partijen.

- 2. De raad en het college sturen onvoldoende op de doelrealisatie van gemeentelijke doelen die met deelname aan verbonden partijen worden nagestreefd.*

Op dit punt is inderdaad nog een stap te maken, daar waren en zijn we mee bezig en daar gaan we mee door. Vanaf de begroting 2017 zal dit punt, mede als gevolg van wijzigingen van de BBV-voorschriften, duidelijker naar voren komen in de begroting en rekening. Het is lastig om daar nu heel specifiek over te zijn, omdat de veranderingen in de regelgeving nog niet definitief zijn. Daarnaast is de mate van doelrealisatie is wat het college betreft een zeer belangrijk element in de (uitwerking van) de herijking. Het college heeft de raad toegezegd de uitwerking daarvan voor de kerst van 2015 toe te sturen.

- 3. Bij het besluit om deel te nemen aan de verbonden partij is de informatie over de risico's en beheersmaatregelen veelal niet toereikend voor raad en college. Het college ontvangt na de oprichting over het algemeen wel informatie over de risico's van de verbonden partijen, maar deelt die nauwelijks met de raad.*

Het college is van plan om het risicomanagement ten aanzien van verbonden partijen verder vorm te geven. Dit zal mede gebeuren in het kader van de in aantocht zijnde vernieuwde BBV-eisen op dit punt ten aanzien van de rapportage hierover in begroting en rekening. We richten ons daarbij op risico's voor de gemeente als gevolg van haar verbinding met de partij in kwestie. Risico's voor de verbonden partij zelf liggen primair bij de eigen directie c.q. het eigen bestuur van de verbonden partij. Ook bij de herijking en de rapportage daarover aan de raad wordt dit een expliciet onderdeel.

- 4. Het college leeft in het kader van een adequate sturing op doelrealisatie en beheersing van risico's onvoldoende het beleidsuitgangspunt na dat verschillende rollen bij de verbonden partijen van elkaar moeten worden gescheiden.*

Het college heeft dit punt onderkend in het beleidskader. De afbouw van ambtenaren op toezichtplekken is in gang gezet. Inmiddels is er geen sprake meer van een ambtenaar in de commissarisrol bij de WOM Den Haag Zuidwest (ten tijde van het beleidskader was dat nog wel het geval). Ten aanzien van de GEM en VEM Vroondaal en de WOM Winkelpanden vindt momenteel op dit punt herstructurering plaats, waarbij het college de opdracht heeft gegeven om een einde te maken aan ambtelijke invulling van de commissarisrollen per 31 december 2015.



BSD/2015.943

3

Ten aanzien van bestuurders (in de zin van ‘wethouders’) geldt dat deze bij gemeenschappelijke regelingen deel uit blijven maken van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur. Dit volgt uit de wetgeving ter zake.

Het beleidskader geeft over de benoeming van ambtenaren op directieplekken het volgende aan:

- Ambtenaren worden in de regel niet benoemd als bestuurder om mogelijke belangenverstrengeling te voorkomen (pag. 6 en 25).
- Hierbij zal wel, op basis van de specifieke omstandigheden per verbonden partij, per geval een beoordeling plaatsvinden met betrekking tot de toepassing van dit principe (pag. 6 en 25).
- Er is een dilemma tussen het risico op belangenverstrengeling enerzijds en de behoefte aan directe sturing anderzijds. Dit dilemma zal per huidige en nieuw op te richten verbonden partij zal door het college nauwkeurig moeten worden beoordeeld en betrokken worden bij het afwegingskader (p.25).
- In de praktijk zijn situaties denkbaar waarin directe invloed voor de gemeente de voorkeur heeft boven een bestuur op afstand. Het financieel of maatschappelijk belang kan dusdanig van aard zijn dat het vanuit publiek belang gewenst is directe invloed te kunnen uitoefenen. Een dergelijk belang kan structureel van aard zijn. Maar ook tijdelijk, zoals bijvoorbeeld in de opstartfase van een nieuwe verbonden partij of bij het doorvoeren van een ingrijpende koerswijziging (p.25-26).
- Ten aanzien van de bestaande verbonden partijen kiest het college ervoor om de bestaande sturing en beheersing periodiek tegen het licht te houden (p.26).

De Rekenkamer gaat in aanbeveling 4b. verder dan het beleidskader. Het college wil vasthouden aan het beleidskader, maar wel het beleid ter zake scherper formuleren:

- A. Voor bestaande benoemingen: de huidige benoemingen zijn door het college gezien, en worden voor de partijen voor Wateringseveld, Vroondaal en WiGo4it gehandhaafd. Het college acht de financiële en bestuurlijke belangen bij beide dermate groot dat ambtelijke betrokkenheid noodzakelijk wordt geacht. Bij herbenoeming en herstructurering van de verbonden partijen in kwestie wordt opnieuw getoetst aan hierboven genoemde kaders uit het beleidskader. Bij periodieke herijkingen wordt expliciet inhoudelijk onderbouwd waarom bij de invulling van directie of bestuurderspositie bij de verbonden partij in kwestie voor een ambtenaar is gekozen. Herijkingen worden aan de raad gerapporteerd. Bij de overige verbonden partijen zal de ambtelijke betrokkenheid worden afgebouwd.
- B. Voor benoemingen bij nieuwe verbonden partijen: Nee, tenzij. De uitzonderingen moeten passen binnen de hierboven genoemde kaders uit het beleidskader en expliciet inhoudelijk worden onderbouwd.
- C. Het college zal bij de reguliere P&C producten inzake verbonden partijen (begroting en rekening) de raad expliciet informeren over de stand van zaken (her)benoemingen van ambtenaren bij verbonden partijen.

Voor de Bedrijvenschappen Harnaspolder en IPP geldt dat in de (door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten vastgestelde) gemeenschappelijke regelingen expliciet is opgenomen dat de directiefunctie wordt ingevuld door personen afkomstig uit de deelnemende gemeenten (zie artikel 20 GR Harnaspolder, artikel 23 GR IPP).

5. *Het college heeft in de huidige verordening financieel beheer en beleid, zonder de raad hierop te attenderen, de bevoegdheden van de raad ten aanzien van de sturing op verbonden partijen beperkt. In de periode waarin de vorige verordening geldend was heeft het college de verordening niet nageleefd door het oprichtingsbesluit van vier verbonden partijen niet voor instemming aan de raad voor te leggen. Beide punten zijn aan de zijde van de raad niet opgemerkt.*

BSD/2015.943

4

De bevoegdhedenverdeling uit de oude verordening was ten aanzien van de raad ruimer dan de wet en in de nieuwe verordening zijn de bevoegdheden op het niveau van de wet gebracht. Bij de vier gevallen waarover de Rekenkamer spreekt, zijn de oprichtingsvoorstellen voor wensen en bedenkingen naar de raad gestuurd en heeft de raad zijn wensen en bedenkingen geuit, danwel geuit dat hij geen wensen of bedenkingen had ter zake het voorliggende voorstel.

De toetsing op dit punt uit de vorige financiële verordening is een typisch voorbeeld van een taak die ambtelijk niet eenduidig was belegd. Ook bestuurlijk was er nog niet één aanspreekpunt, de verschillende voorstellen zijn door verschillende bestuurders ingediend. Juist met het oog op toetsing op punten als deze heeft het college het EVP opgericht. Het veranderen van de verordening dateert van na het ingaan van beleidskader, maar van voor de oprichting van het EVP. Het college wil deze omissie daarmee geenszins weg schrijven, maar wel aangeven dat het inmiddels maatregelen heeft genomen om dergelijke omissies in de toekomst te voorkomen.

#### **Aanbevelingen:**

*Aanbeveling 1. Besluit om in de Verordening Financieel Beheer en Beleid op te nemen dat:*

- a. Het college eenmaal in de vier jaar een Nota Verbonden Partijen aan de raad aanbiedt en dat de raad deze vaststelt.*
- b. Het college iedere collegeperiode een herijking voor alle deelnemingen uitvoert en dat deze herijking ter kennisname wordt aangeboden aan de raad.*
- c. Het college in een ontwerpbesluit tot oprichting van, of deelname in een verbonden partij minimaal opneemt:*
  - i. de expliciete koppeling van het doel van de verbonden partij aan een gemeentelijk doel;*
  - ii. de risico's en beheersmaatregelen, en de exit-mogelijkheden;*
  - iii. het motief om deel te nemen aan de verbonden partijen en de taak niet zelf uit te voeren, uit te besteden of hiervoor subsidie te verlenen;*
  - iv. de betrokkenheid en wijze van informatievoorziening aan de raad;*
  - v. de herijkings- of evaluatiemomenten.*

Het college wil deze aanbeveling overnemen.

*Aanbeveling 2. Draag het college op om de informatievoorziening over de Verbonden partijen te verbeteren door:*

- a. Het Expertise Centrum Verbonden partijen een actueel register met Verbonden partijen bij te laten houden, waarin naast de informatie uit artikel 15 lid 2 van het BBV ook de volgende informatie is opgenomen:*
  - i. de expliciete koppeling aan gemeentelijke doelen en de mate van doelrealisatie;*
  - ii. de risico's en beheersmaatregelen, en de exit-mogelijkheden;*
  - iii. het motief om deel te (blijven) nemen aan de verbonden partijen en de taak niet zelf uit te voeren, uit te besteden of hiervoor subsidie te verlenen;*
  - iv. de betrokkenheid en wijze van informatievoorziening aan de raad;*
  - v. de herijkings- of evaluatiemomenten.*
- b. Ten behoeve van de paragraaf Verbonden partijen vanuit het register met Verbonden partijen een actuele lijst met verbonden partijen op te stellen, waarin de minimale BBV vereisten en de onderwerpen onder a. zijn opgenomen. En voorts te verwijzen naar de Nota Verbonden Partijen voor wat betreft de visie en beleidsvoornemens (BBV art. 15 a/b).*

*NB Een ingevuld voorbeeld voor de verbonden partij InnovationQuarter treft u in paragraaf 1.4 aan.*

Het college wil deze aanbeveling overnemen met de toevoeging dat het begrip 'actueel' nader zal worden geconcretiseerd bij de implementatie. Het college wil de Rekenkamer bedanken voor de inspiratie die het uit de concept tabel kan halen.

BSD/2015.943

5

*Aanbeveling 3. Draag het college op om voor de raad, op basis van het Beleidskader Verbonden Partijen, een kaderstellende Nota Verbonden Partijen op te stellen en daarin onder andere op te nemen:*

- a. de te hanteren definities voor de informatie die onder aanbeveling 2.a wordt genoemd inclusief de definities uit het BBV en een brede interpretatie van het financieel belang, zodat partijen waarin de gemeente een bestuurlijk belang heeft en waaraan de gemeente subsidie verstrekt ook tot de verbonden partijen worden gerekend;*

Het college adviseert de raad deze aanbeveling niet over te nemen. Het subsidieinstrument is een ander instrument met een ander, eigen beheerkader. In dat beheerkader zijn ook waarborgen opgenomen ten aanzien van doelrealisatie en risicobeheersing. Het college wil waarschuwen voor een stapeling van beheerkaders, wat zowel extern als intern tot extra beheerlast leidt en energie en middelen vraagt, die niet kunnen worden besteed aan doelrealisatie. Het college acht het ook niet wenselijk dat er onderscheid komt in subsidieontvangende partijen die wel en die niet onder het beheerkader van verbonden partijen vallen. Daarnaast is subsidie naar haar aard een ander gemeentelijk instrument. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in aspecten als gunning, tijdelijkheid en beëindiging.

- b. een afwegingskader dat niet alleen de te maken keuzes schetst, maar ook de inhoudelijke afwegingen, gronden en criteria waarmee deze keuzes gemaakt kunnen worden.*

Het college wil deze aanbeveling overnemen, met dien verstande dat het de gemaakte keuzes altijd inhoudelijk zal toelichten bij voorstellen over het aangaan van een verbintenis met een externe partij. Buiten generieke criteria als juridische, financiële en risico consequenties (waar het college altijd ieder voorstel op toetst), zullen overige criteria en de weging van die criteria vaak sterk afhangen voor de specifieke situatie, het specifieke doel en het soort verbonden partij. U kunt van het college verwachten dat het voorstellen voor het aangaan van verbintenissen van externe partijen op dezelfde wijze toelicht als alle andere voorstellen die u van het college ontvangt.

*Aanbeveling 4. Draag het college op om op korte termijn de uitgangspunten van goed bestuur bij verbonden partijen te hanteren en om:*

- a. de vermenging van opdrachtgeversrollen en eigenaarsrollen van bestuurders en ambtenaren in verbonden partijen te beëindigen;*  
*b. de rol van ambtenaren als bestuurder in verbonden partijen en de hiermee gepaard gaande begrensde of onbegrensde bevoegdheden te beëindigen;*  
*c. de rollen van ambtenaren als toezichhouder in verbonden partijen te beëindigen;*  
*d. de raad vervolgens te informeren over de uitkomsten van punten a, b en c.*

Zie voor de reactie van het college op deze aanbeveling, de reactie bij conclusie 4. Het college is van zins om 4d. over te nemen en de uitwerking daarvan te implementeren bij de herijking.

*Aanbeveling 5. Draag de griffier op om na te gaan of er voldoende waarborgen zijn dat de besluiten van de raad conform de verordeningen van de raad worden genomen en dat bij aanpassingen in verordeningen alle aanpassingen zichtbaar zijn gemaakt en toegelicht.*

Dit betreft een aanbeveling in de richting van de griffie. Het college is van harte bereid, indien gewenst, hierover in overleg te treden met de griffie.

#### **Tot slot**

‘Verbonden partijen’ is een taakgebied dat in Den Haag, maar ook elders in ons land volop in beweging is en veel aandacht vraagt van colleges en raden, maar ook daar buiten. Uw onderzoek naar de Haagse praktijk is daar een voorbeeld van. Het college doet graag zijn voordeel met de kritische noten die u kraakt.

BSD/2015.943

6

De afgelopen jaren, sinds de aanbevelingen van het Rekeningencommissierapport in het voorjaar van 2013, is veel tijd en energie gegaan naar onder andere het schrijven van het beleidskader, de oprichting van het EVP, de uitwerking van de nog openstaande punten en de medewerking aan uw onderzoek. Het college wil u en de raad nu de ruimte vragen om alle aanbevelingen en beleidsvoornemens ten volle te gaan implementeren.

Het college van burgemeester en wethouders,  
de secretaris, de burgemeester,

mw. A.W.H. Bertram J.J. van Aartsen



### 3 NAWOORD

Het college geeft in zijn reactie op het rapport aan graag zijn voordeel te willen doen met de resultaten van het onderzoek. De conclusies worden grotendeels gedeeld het merendeel van de aanbevelingen wordt overgenomen. Daarom gaan wij hierna slechts op twee punten uit de reactie van het college nader in.

Aanbeveling rekenkamer	Reactie college	Nawoord rekenkamer
<p><i>Aanbeveling 3. Draag het college op om voor de raad, op basis van het Beleidskader Verbonden Partijen, een kaderstellende Nota Verbonden Partijen op te stellen en daarin onder andere op te nemen:</i></p> <p><i>a. de te hanteren definities voor de informatie die onder aanbeveling 2.a wordt genoemd inclusief de definities uit het BBV en een brede interpretatie van het financieel belang, zodat partijen waarin de gemeente een bestuurlijk belang heeft en waaraan de gemeente subsidie verstrekt ook tot de verbonden partijen worden gerekend</i></p>	<p>Het college adviseert de raad deze aanbeveling niet over te nemen. Het subsidie-instrument is een ander instrument met een ander, eigen beheerkader. In dat beheerkader zijn ook waarborgen opgenomen ten aanzien van doelrealisatie en risicobeheersing. Het college wil waarschuwen voor een stapeling van beheerkaders, wat zowel extern als intern tot extra beheerlast leidt en energie en middelen vraagt, die niet kunnen worden besteed aan doelrealisatie. Het college acht het ook niet wenselijk dat er onderscheid komt in subsidieontvangende partijen die wel en die niet onder het beheerkader van verbonden partijen vallen. Daarnaast is subsidie naar haar aard een ander gemeentelijk instrument. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in aspecten als gunning, tijdelijkheid en beëindiging.</p>	<p>In een recente notitie (november 2014) stelt de BBV-commissie dat partijen waarin de gemeente een bestuurlijk belang heeft en waarmee de gemeente een subsidierelatie onderhoudt eveneens tot de verbonden partijen moeten worden gerekend. Er is namelijk sprake van een financieel belang (het recht op geheel of gedeeltelijke terugbetaling) zolang de subsidie voorwaarden niet zijn nagekomen. Mocht in dit stadium de subsidieontvanger failliet gaan dan blijft de gemeente zitten met een oninbare vordering uit hoofde hiervan. De rekenkamer beveelt daarom aan een brede definitie van verbonden partijen te hanteren net als de provincie Noord-Holland in haar Nota Verbonden Partijen 2014.<sup>6</sup></p> <p>Dat subsidieontvangende partijen onder het beheerkader verbonden partijen kunnen vallen is overigens nu ook al het geval. De gemeente verstrekt namelijk subsidies aan diverse verbonden partijen.</p>

<sup>6</sup> De provincie Noord-Holland beschouwt een stichting als een verbonden partij als er (afgezien van de bestuursrol) ten minste sprake is van een jaarlijkse subsidiebijdrage. Daarmee wordt de definitie van verbonden partijen verbreed. (Nota verbonden partijen 2014, Provincie Noord-Holland, 2 februari 2015, pag. 29)

*Aanbeveling 4. Draag het college op om op korte termijn de uitgangspunten van goed bestuur bij verbonden partijen te hanteren en om:*

*a. de vermenging van opdrachtgeversrollen en eigenaarsrollen van bestuurders en ambtenaren in verbonden partijen te beëindigen;*

*b. de rol van ambtenaren als bestuurder in verbonden partijen en de hiermee gepaard gaande begrensde of onbegrensde bevoegdheden te beëindigen;*

*c. de rollen van ambtenaren als toezichthouder in verbonden partijen te beëindigen;*

*d. de raad vervolgens te informeren over de uitkomsten van punten a, b en c.*

Zie voor de reactie van het college op deze aanbeveling, de reactie bij conclusie 4. Het college is van zins om 4d. over te nemen en de uitwerking daarvan te implementeren bij de herijking.

Reactie conclusie 4: Het college heeft dit punt onderkend in het beleidskader. De afbouw van ambtenaren op toezichtplekken is in gang gezet. (...) De Rekenkamer gaat in aanbeveling 4b. verder dan het beleidskader. Het college wil vasthouden aan het beleidskader, maar wel het beleid ter zake scherper formuleren:

A. Voor bestaande benoemingen: de huidige benoemingen zijn door het college gezien, en worden voor de partijen voor Wateringseveld, Vroondaal en WiGo4it gehandhaafd. Het college acht de financiële en bestuurlijke belangen bij beide dermate groot dat ambtelijke betrokkenheid noodzakelijk wordt geacht. Bij periodieke herijkingen wordt expliciet inhoudelijk onderbouwd waarom bij de invulling van directie of bestuurderspositie bij de verbonden partij in kwestie voor een ambtenaar is gekozen. Herijkingen worden aan de raad gerapporteerd. Bij de overige verbonden partijen zal de ambtelijke betrokkenheid worden afgebouwd.

B. Voor benoemingen bij nieuwe verbonden partijen: Nee, tenzij. De uitzonderingen moeten passen binnen de hierboven genoemde kaders uit het beleidskader en expliciet inhoudelijk worden onderbouwd.

Uit de reactie blijkt dat aanbeveling 4c en 4d worden overgenomen. Op aanbeveling 4a wordt niet ingegaan. De rekenkamer doet aanbeveling 4a omdat het onderzoek heeft laten zien dat in de vertegenwoordiging van de eigenaars-opdrachtgeversrol veelal sprake is van vermenging, zowel op bestuurlijk niveau (wethouders) als op ambtelijk niveau. Dit kan een rolconflict en/of een suboptimale belangenafweging opleveren. Op bestuurlijk niveau komt het bijvoorbeeld voor dat een beleidsinhoudelijke wethouder (opdrachtgever) de gemeente vertegenwoordigt in de AvA (eigenaar). De ambtelijke vertegenwoordiging laat vaak een vermenging van de opdrachtgevers en eigenaarsrol zien doordat deze rollen binnen dezelfde beleidsinhoudelijke dienst zijn belegd.

Aanbeveling 4b (beëindigen ambtenaren in de rol van bestuurder) wordt ten dele overgenomen. Het college wil vasthouden aan het bestaande beleidskader en geeft aan de ambtelijke betrokkenheid als bestuurder af te bouwen bij – op drie na – alle verbonden partijen. Dit omdat bij deze verbonden partijen grote belangen spelen die ambtelijke betrokkenheid noodzakelijk achten. Het is aan de raad of hij deze redenering ondersteunt. Vraag blijft of de sturing/beheersing van grote financiële en bestuurlijke belangen die het college schetst ook niet op een andere wijze dan via ambtelijke betrokkenheid als bestuurder kunnen worden gewaarborgd.

C. Het college zal bij de reguliere P&C producten inzake verbonden partijen (begroting en rekening) de raad expliciet informeren over de stand van zaken (her)benoemingen van ambtenaren bij verbonden partijen.

Voor de Bedrijvenschappen Harnaspolder en IPP geldt dat in de (door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten vastgestelde) gemeenschappelijke regelingen expliciet is opgenomen dat de directiefunctie wordt ingevuld door personen afkomstig uit de deelnemende gemeenten (zie artikel 20 GR Harnaspolder, artikel 23 GR IPP).

Aanbeveling 4b (onbegrensde bevoegdheden): Het college gaat in zijn geheel niet in op het aspect van ambtenaren in de rol van bestuurder met onbegrensde bevoegdheden. Dit vormt niet alleen een financieel maar ook een politiek risico. Juist nu het college stelt dat ambtelijke betrokkenheid bij een aantal verbonden partijen moet blijven bestaan vanwege o.a. de grote financiële belangen voor de gemeente zou een beperking van de bevoegdheden in deze aan de orde moeten zijn.

Tot slot merkt de rekenkamer op dat in de reactie van het college nog staat opgenomen dat in aanbeveling 5 aan de griffier wordt opgedragen om na te gaan of er voldoende waarborgen zijn dat de besluiten van de raad conform de verordeningen van de raad worden genomen en dat bij aanpassingen in verordeningen alle aanpassingen zichtbaar zijn gemaakt en toegelicht. Dit wordt in de huidige aanbeveling 5 echter niet aan de griffier opgedragen, maar aan het presidium gevraagd. Dit omdat de verantwoordelijkheid voor de interne huishouding van de raad niet bij de griffier, maar bij het presidium ligt. Deze aanpassing van aanbeveling 5 heeft de rekenkamer na het bestuurlijk wederhoor aangebracht.

