Rekenkamer Den Haag

# MOEITE MET AFSTAND
# FEITENRAPPORT ALGEMEEN

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

*januari 2016*

# MOEITE MET AFSTAND

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

**RIS 289196**

# 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

## Bezoekadres
Stadhuis
Spui 70
2511 BT Den Haag

## Datum
7 januari 2016

## Fotografie
Foto omslag: Antranias/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.

# INHOUDSOPGAVE

**1 Inleiding** **9**

1.1 Aanleiding 9

1.2 Doel van het onderzoek 10

1.3 Probleemstelling/hoofdvraag 10

1.4 Onderzoeksvragen 10

1.5 Aanpak 11

1.6 Leeswijzer 11

**2 Achtergrond, regelgeving en context Den Haag** **13**

2.1 Introductie 13

2.2 Achtergrond 13

2.3 Landelijke regelgeving 14

2.4 Rol van de gemeenteraad 17

2.5 Context Den Haag 20

**3 Beleid en navolging beleid verbonden partijen** **25**

3.1 Inleiding 25

3.2 Verordening financieel beheer en beleid 2014 25

3.3 Beleidskader Verbonden Partijen 29

3.4 Paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening 42

3.5 Navolging beleid verbonden partijen 47

**4 Beantwoording onderzoeksvragen** **53**

4.1 Inleiding 53

4.2 Beantwoording onderzoeksvragen inventariserende deel onderzoek 53

4.3 Beantwoording onderzoeksvragen verdiepende deel onderzoek 60

4.4 Aanvullende bevindingen verdiepende deel onderzoek ten aanzien van de paragraaf Verbonden partijen 73

**Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording 75**

**Bijlage 2: Normen bij de onderzoeksvragen en onderliggende thema's 79**

**Bijlage 3: Begrippen en afkortingen 83**

**Bijlage 4: Literatuur 91**

**Bijlage 5: Lijst geïnterviewde personen 95**

**Bijlage 6: Reden, doel, openbaar belang verbonden partij 97**

# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

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 en een financieel belang heeft.

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdhulp, ondersteuning en participatie. Een deel van deze taken hadden zij al, een deel van de taken is overgenomen van het Rijk en de provincies (de decentralisatie). De transitie, oftewel de overgang van bevoegdheden en de daarmee samenhangende budgetten naar de gemeenten, is gerealiseerd en gepaard gegaan met een bezuiniging. Gemeenten zijn nu de eerstverantwoordelijke bestuurslaag voor een veelvoud aan taken op deze gebieden. Met de decentralisatie is het aantal verbonden partijen voor de gemeente Den Haag toegenomen. Een voorbeeld hiervan is het Inkoopbureau H-10. Dit bureau gaat voor de tien deelnemende gemeenten de inkoop doen op het terrein van de jeugdzorg en de zintuigelijke gehandicaptenzorg. Gezien zowel de maatschappelijke verantwoordelijkheid als de opgave om de bezuinigingstaakstelling te realiseren is goede grip van de gemeenteraad op de verbonden partijen van belang.

Niet alleen in het kader van de decentralisaties is een goed zicht voor de raad op de bijdrage van verbonden partijen van belang. Ook de tendens om in toenemende mate verbonden partijen in te zetten voor de uitvoering van beleid maakt dat grip en zicht voor de raad op verbonden partijen belangrijk is. Informatie die hiervoor nodig is, is veelal te vinden in de paragraaf Verbonden partijen. Er gelden wettelijke (minimum) vereisten voor de paragraaf Verbonden partijen. Hoe de paragraaf gevuld wordt verschilt in de praktijk veelal per gemeente.[1] Voor een goede grip van 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.

Omdat verbonden partijen meer op afstand staan van de ambtelijke organisatie en risico's met zich mee kunnen brengen voor het financieel beheer van de gemeente Den Haag heeft de rekeningencommissie 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.

[1] *Gemeente Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', 23 september 2014; Gemeente Amsterdam, 'Doelgericht op Afstand II; Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016', 13 maart 2013; Gemeente Utrecht, 'Nota Verbonden Partijen', 17 maart 2009; Provinciale Staten Drenthe, 'Betrokkenheid Provinciale Staten bij verbonden partijen', januari 2014.*

In dit rapport formuleerde de rekeningencommissie negen aanbevelingen.[2] Naar aanleiding hiervan heeft het college op 16 oktober 2014 een beleidskader Verbonden Partijen naar de raad gestuurd.[3]

De rekenkamer wil met dit onderzoek nadrukkelijk aanvullend zijn op de bijdrage van de rekeningencommissie ten aanzien van de beheersing van en sturing op verbonden partijen. De toegevoegde waarde van dit onderzoek is dat het zich, ten opzichte van dat van de rekeningencommissie, meer richt op de *inhoudelijke beleidsdoelen* die met verbonden partijen worden nagestreefd en eventuele andere doelen of motieven die bij het aangaan van samenwerking (bijvoorbeeld in onderliggende business cases) expliciet zijn gemaakt of een rol hebben gespeeld.

## 1.2 Doel van het onderzoek

De rekenkamer stelt zich met het onderzoek naar verbonden partijen ten doel een bijdrage te leveren aan de sturing door de gemeenteraad op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van deelname aan verbonden partijen.

## 1.3 Probleemstelling/hoofdvraag

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

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

## 1.4 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

*Inventarisatie*

1. Welke verbonden partijen heeft de gemeente Den Haag?[4]
2. Wat is de rechts- of organisatievorm van deze verbonden partijen?
3. Aan welke inhoudelijke beleidsdoelen beogen deze verbonden partijen een bijdrage te leveren?
4. Wat waren eventuele andere motieven voor deelname aan deze verbonden partijen?
5. In welke mate biedt de planning & control informatie zicht op de risico's?

[2] *Verbonden partijen gemeente Den Haag, beheersing en toezicht, Rekeningencommissie Gemeente Den Haag, oktober 2013*

[3] *Gemeente Den Haag, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', oktober 2014, RIS 276864, p. 4.*

[4] *Peildatum 1 januari 2015*

*Stand van zaken (selectie van 5 verbonden partijen)*

6. In welke mate realiseert de verbonden partij de door de gemeente gestelde doelen?
    a. Inhoudelijke beleidsdoelen
    b. Andere doelen ('motieven')
7. Welke financiële risico's loopt de gemeente in de deelname aan de verbonden partij?
8. Welke vorm van beheer en toezicht zet de gemeente in bij de 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.

## 1.5 Aanpak

Om tot een antwoord te komen op de deelvragen is een aanpak in twee fasen gehanteerd.

In fase 1 is in kaart gebracht in welke verbonden partijen de gemeente Den Haag deelneemt. Per verbonden partij zijn de onderzoeksvragen 1 t/m 5 beantwoord. Tevens is het algemene beleid van de gemeente op verbonden partijen beoordeeld.

In fase 2 zijn in samenspraak met de gemeenteraad vijf verbonden partijen geselecteerd, namelijk: HMS, Inkoopbureau H-10, InnovationQuarter, Vroondaal en Wigo4it. Om tot een antwoord te komen op deelvragen 6 t/m 8 is voor deze selectie van verbonden partijen allereerst geput uit de informatie die in fase 1 van het onderzoek is verkregen. Daarnaast is aanvullende informatie opgevraagd en zijn interviews gehouden met de betrokken ambtenaren en medewerkers van de verbonden partijen.

## 1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek wordt gepubliceerd in twee afzonderlijke delen: de voorliggende Feitenrapportage Verbonden partijen en een feitenrapportage Gevalstudies verbonden partijen. In de Feitenrapportage Gevalstudies zijn de analyse en bevindingen van de vijf geselecteerde verbonden partijen opgenomen. Hierin wordt diepgaander en uitgebreider ingegaan op bevindingen, ook wanneer deze alleen specifiek voor de betreffende verbonden partij gelden.

De opbouw van de Feitenrapportage Verbonden Partijen is als volgt:

- Hoofdstuk 2 schetst de achtergrond bij dit onderwerp, zoals landelijke regelgeving, maar ook de context in de gemeente Den Haag.
- Hoofdstuk 3 brengt in kaart welk beleid de gemeente Den Haag hanteert ten aanzien van verbonden partijen en sluit af met een paragraaf over de navolging van het beleid in de praktijk.
- Hoofdstuk 4 beantwoordt de onderzoeksvragen 1 t/m 5 en de daarbij geconstateerde bevindingen van de rekenkamer. In dit hoofdstuk worden ook onderzoeksvragen 6 t/m 8 beantwoord op basis van de bevindingen uit de gevalstudies.

# 2 ACHTERGROND, REGELGEVING EN CONTEXT DEN HAAG

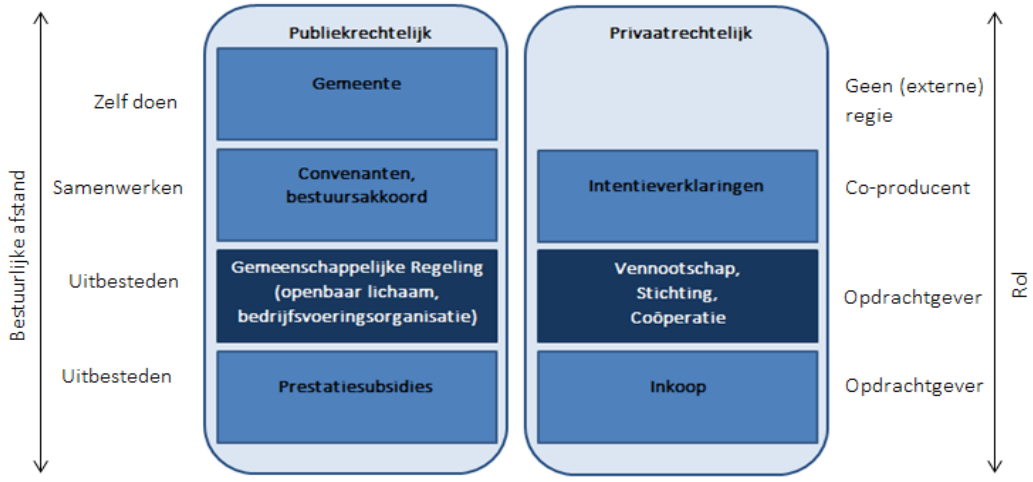
## 2.1 Introductie

Dit hoofdstuk schetst de achtergrond bij het onderwerp verbonden partijen, zoals landelijke regelgeving. Onderdeel van dit hoofdstuk is ook een weergave van de aanbevelingen zoals opgenomen in het rapport van de rekeningencommissie en wensen en behoeften zoals door raadsleden verwoord in een werkbespreking die de rekenkamer heeft gehouden op 12 februari 2015.

## 2.2 Achtergrond

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. De keuze voor een bepaalde wijze van taakuitvoering wordt ingegeven door de opvatting dat deze manier de meest geëigende vorm is om het gemeentelijke beleid en ambities te helpen realiseren en/of de lokale belangen te borgen. Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.[5] Een verbonden partij kan in verschillende vormen bestaan zoals o.a. een (al dan niet verplichte) gemeenschappelijke regeling, een vennootschap of een stichting. Verbonden partijen vallen binnen onderstaand figuur 2.1 in de donker blauwe kaders.

[5] *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Art. 1 sub b.*




*Figuur 2.1: Vormen van taakuitvoering*[6]

In de afgelopen jaren is volgens opgaaf van de gemeente het aantal verbonden partijen gestaag toegenomen; van 23 verbonden partijen in 2009 naar 25 in 2011 en 36 verbonden partijen in 2013.[7] In de programmabegroting 2015 van de gemeente Den Haag werden op 13 november 2014 39 verbonden partijen vermeld.[8] Er zijn verschillende motieven voor het aangaan van een verbonden partij.[9] Gemeenten beogen er in ieder geval een zeker voordeel mee te realiseren dat vaak valt binnen één of meerdere van de 3K's: Kwaliteitsverbetering, Kwetsbaarheidsvermindering en Kostenbesparing.[10] Het 'op afstand' zetten van uitvoering heeft echter gevolgen voor de controlemogelijkheden van de gemeente(raad).

## 2.3 Landelijke regelgeving

### 2.3.1 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De regelgeving omtrent verbonden partijen is vastgelegd in verschillende wetten. Belangrijk is het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Hierin staat wat een verbonden partij is: *"een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de (…) gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft"*.[11] De twee kernbegrippen 'bestuurlijk belang' en 'financieel belang' worden hieronder nader toegelicht.

***Bestuurlijk belang***

Een bestuurlijk belang wordt in het BBV omschreven als: *"zeggenschap, hetzij uit*

[6] *Bewerking van figuur 3 uit Verbonden Partijen; een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen, Delftse Rekenkamer, 27 september 2013.*

[7] *Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2010-2013', 8 september 2009; Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2013-2016', 11 september 2012; en Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2014-2017', 10 september 2013.*

[8] *Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2015-2018', 13 november 2014, RIS 276469.*

[9] *Zie bij onderdeel 6 'Aanpak' een overzicht van de belangrijkste redenen die de gemeente Den Haag hanteert.*

[10] *Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking, 'Samenwerking in Beweging', 2011.*

[11] *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Art. 1 sub b, sub c en sub d.*

*hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht"*.[12] Er moet sprake zijn van een rechtstreekse wijze waarop de gemeente invloed kan uitoefenen op de besluitvorming binnen de verbonden partij.[13] Dit kan op verschillende manieren gebeuren:

- Zitting in het bestuur. Dit kan bijvoorbeeld het bestuurslidmaatschap zijn van een stichting, een coöperatie of een Gemeenschappelijke Regeling, of een positie van statutair directeur bij een vennootschap. Ook het aandeelhouderschap, waarmee de gemeente dus stemrecht heeft in de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) van een vennootschap, resulteert in een bestuurlijk belang.
- Zitting in een Raad van Commissarissen (RvC) of Raad van Toezicht (RvT) kan resulteren in een bestuurlijk belang wanneer de RvC of RvT niet (enkel) een adviserende, maar (ook) een besluitvormende stem heeft.[14]

Bij alleen een benoemingsrecht of voordrachtsrecht[15] is er geen sprake van een verbonden partij. Om van bestuurlijk belang te kunnen spreken moet een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente deze vormen van zeggenschap uitoefenen. Wanneer niet namens de gemeente, maar op persoonlijke titel zeggenschap wordt uitgeoefend is er strikt genomen geen sprake van een bestuurlijk belang.[16] De hoeveelheid invloed die de gemeente heeft is voor het bepalen van het bestuurlijk belang niet relevant.

***Financieel belang***

Een financieel belang wordt in het BBV als volgt gedefinieerd: *"een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt"*.[17] Een financieel belang kan dus bestaan uit twee elementen: de gemeente kan bij faillissement van de verbonden partij geld kwijtraken en/of de gemeente kan aansprakelijk worden gesteld voor het functioneren van de verbonden partij.[18]

Concreet betekent dat er sprake is van een financieel belang in de volgende gevallen[19]:

- Aansprakelijkheid voor schulden en tekorten. Dit kan zich voordoen wanneer de gemeente als lid of deelnemer van bijvoorbeeld een vereniging, coöperatie of

[12] *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, Artikel 1, lid d.*

[13] *Commissie BBV, Verbonden partijen en aanbesteding, februari 2012*

[14] *Commissie BBV, Verbonden partijen en aanbesteding, februari 2012*

[15] *Het is hierbij niet van belang of recht tot het benoemen of voordragen ook daadwerkelijk is uitgeoefend*

[16] *Commissie BBV, Notitie verbonden partijen, november 2014*

[17] *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, Artikel 1, lid c.*

[18] *Commissie BBV, Verbonden partijen en aanbesteding, februari 2012, en Commissie BBV, Begrippenlijst BBV, april 2008.*

[19] *Commissie BBV, Notitie verbonden partijen, november 2014, en Commissie BBV, Verbonden partijen en aanbesteding, februari 2012*

gemeenschappelijke regeling, (ten dele) aansprakelijkheid draagt voor het functioneren van de verbonden partij.

- Het hebben van een belang in het gestorte kapitaal van een vennootschap, dat bij een faillissement nagenoeg altijd als verloren zal moeten worden beschouwd.
- Het verstrekken van een lening en/of garantstelling. Hierover bestaat bij faillissement een financieel risico. Dit bedrag kan de gemeente (ten dele) kwijtraken.
- Een verleende subsidie bij een instelling waarvoor een verhaalsmogelijkheid bestaat. Wanneer een instelling binnen de looptijd van de subsidie failliet gaat kan dit resulteren in een vordering van de gemeente op de instelling wegens niet gerealiseerde subsidieverplichtingen. Er bestaat echter een financieel risico dat deze vordering niet (geheel) terugkomt. Dit bedrag raakt de gemeente kwijt. Het financieel belang bestaat ook al voor een faillissementssituatie omdat er dan ook al een risico wordt gelopen over de verstrekte subsidie zolang de subsidiedoelstellingen niet zijn gerealiseerd c.q. de voorwaarden niet zijn nagekomen.

Voor het bepalen van de aanwezigheid van een financieel belang is, net zoals bij het bestuurlijk belang, de omvang niet relevant.

De BBV-commissie heeft in een notitie van november 2014 expliciet aangegeven dat wanneer sprake is van een subsidierelatie er ook sprake is van een financieel belang. De ambtelijke organisatie heeft de rekenkamer er in het feitelijk wederhoor echter op gewezen dat er ook uitspraken van de BBV-commissie bestaan die op het tegendeel duiden. Omdat de rekenkamer geen wezenlijk verschil ziet in de bestuurlijke en financiële risico's voor de gemeente wanneer er naast het bestuurlijke belang ook sprake is van een subsidierelatie, handhaaft de rekenkamer de bredere uitleg van de BBV-commissie dat er dan sprake is van een verbonden partij.

### 2.3.2 Oprichting

In de gemeentewet artikel 160 is o.a. vastgelegd dat het college besluit tot oprichting van en deelneming in een verbonden partij.[20] Voorwaarden hierbij zijn o.a. dat er sprake moet zijn van een openbaar belang[21] dat met oprichting of deelname behartigd dient te worden en dat de raad de gelegenheid moet worden geboden wensen en bedenkingen te uiten omtrent het voorgenomen besluit.

Daarnaast is in het kader van het financieel toezicht op gemeenten goedkeuring van Gedeputeerde Staten nodig op het besluit. Deze goedkeuring wordt slechts onthouden wanneer sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang.[22]

[20] *De verbonden partijen die worden genoemd in de gemeentewet zijn stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.*

[21] *In de literatuur en in het gebruik door gemeenten worden de termen 'openbaar belang' en 'publiek belang' vaak gehanteerd. Omdat de gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten spreken over 'openbaar belang' kiest de rekenkamer voor het gebruik van het begrip 'openbaar belang'.*

[22] *Gemeentewet, Art. 160. NB Door de bepaling van (o.a.) artikel 33a lid 5 Wet gemeenschappelijke regelingen, is artikel 203 van de Gemeentewet (waarin het financieel toezicht op gemeenten is opgenomen) ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.*

Ten aanzien van het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is in artikel 1 lid 2 van de wet Gemeenschappelijke Regelingen vastgelegd dat de colleges van burgemeester en wethouders niet overgaan tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.[23]

### 2.3.3 Rechtsvormen

***Privaatrechtelijk***

In het privaatrechtelijk domein komen verbonden partijen in een van de volgende rechtsvormen voor: Vennootschap, Stichting, Vereniging en Coöperatie. De wettelijke basis hiervoor ligt in het Burgerlijk Wet Boek 2, Rechtspersonen.[24] Uitzondering voor de vennootschappen (BV, NV, CV) is de CV (commanditaire vennootschap). De CV is geen verbonden partij, omdat dit een vorm van een vennootschap onder firma is die hiermee geen rechtspersoonlijkheid bezit.[25 en 27] Een CV kan wel in nauwe relatie staan met verbonden partijen, bijvoorbeeld in een CV/BV constructie waarbij de BV verbonden partij is en tevens eigenaar is van de CV.[26]

***Publiekrechtelijk***

De publiekrechtelijke vorm voor een verbonden partij is de gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kent vijf varianten van publiekrechtelijke samenwerking die variëren in zwaarte, namelijk Openbaar lichaam, Bedrijfsvoeringsorganisatie, Gemeenschappelijk orgaan, Centrumgemeente en Regeling zonder meer. Hiervan zijn alleen het Openbaar lichaam en de Bedrijfsvoeringsorganisatie als een vorm van een verbonden partij aan te merken. De andere regelingen zijn dit niet omdat ze geen rechtspersoonlijkheid hebben.[27]

## 2.4 Rol van de gemeenteraad

### Sturing

Bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling moet de raad toestemming geven aan het college en kan die toestemming alleen worden onthouden, indien de regeling in strijd is met het recht of het algemeen belang.[28] Bij privaatrechtelijke verbonden partijen kan de raad 'wensen en bedenkingen' kenbaar maken bij het ontwerpbesluit van het college tot deelname.[29] Bij de oprichting van of deelname aan een verbonden

[23] *Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 1, lid 2.*

[24] *Burgerlijk Wet Boek 2, Rechtspersonen.*

[25] *Wetboek van Koophandel, Boek 1, Titel 3.*

[26] *Delftse Rekenkamer, Verbonden Partijen; een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen, 27 september 2013. De CV is binnen deze constructie formeel gezien niet een verbonden partij, omdat de gemeente er niet rechtstreeks een bestuurlijk belang in heeft.*

[27] *Zonder rechtspersoonlijkheid is er geen eigen afgescheiden vermogen. Daarmee bestaat er geen juridische constructie om zelfstandig aan het rechtsverkeer deel te nemen en kan de taakuitvoering niet op afstand van de gemeente worden geplaatst. Ergo, de financiële gevolgen van het handelen binnen deze samenwerkingsvormen zijn direct toe te rekenen aan de deelnemende partijen. Zie Wet Gemeenschappelijke Regelingen en IPO, 'Samenwerkingsvormen op basis van Wgr', 4 augustus 2011.*

[28] *Artikel 51 lid 2 van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.*

[29] *Artikel 158, lid 2 van de Provinciewet*

partij kan de raad eveneens specifieke meerjarige kaders stellen ten aanzien van bijvoorbeeld doelen, prestaties en kosten.[30] Tijdens de uitvoering kan de raad niet rechtstreeks sturen op de verbonden partij; dit is een taak van het college. De raad controleert wel of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert én of het college dit bewaakt en (zo nodig) bijstuurt. Het college rapporteert over de verbonden partijen tenminste in de paragraaf Verbonden partijen in de begroting van de gemeente. Deze paragraaf - in samenhang met de beleidsprogramma's - is voor de raad het eerste aangrijpingspunt voor (bij)sturing op verbonden partijen. Daarnaast heeft de raad bij een gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid een zienswijze te geven op de ontwerpbegroting van de gemeenschappelijke regeling.[31]

## Verantwoording

De verbonden partij legt door middel van het jaarverslag en eventuele periodieke evaluaties aan het college verantwoording af over het doelmatig en doeltreffend functioneren. Het college legt vervolgens verantwoording af aan de raad middels de gemeentelijke jaarstukken. Afhankelijk van nadere afspraken is het ook mogelijk dat de raad verantwoordingsinformatie ontvangt die afkomstig is van de verbonden partij. De verantwoording door het college aan de raad over verbonden partijen vindt plaats door middel van de paragraaf Verbonden partijen - in samenhang met de beleidsprogramma's - in de jaarstukken van de gemeente. Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid gebruik te maken van periodieke evaluaties die het college kan uitvoeren, bijvoorbeeld in het kader van 213a-onderzoeken.[32] Indien de raad hier behoefte aan heeft, kunnen zij aanvullende verantwoordingsinformatie vragen aan het college. De raad zal per verbonden partij een balans moeten vinden tussen enerzijds het belang dat zij hechten aan de gemeentelijke taak die de verbonden partij uitvoert en anderzijds de frequentie en intensiteit van haar controle.[33]

[30] *Handreiking Verbonden Partijen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / IPO, juli 2005*

[31] *Artikel 48, lid 3 van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en Handreiking Verbonden Partijen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / IPO, juli 2005*

[32] *In artikel 213a van de Gemeentewet staat dat het college periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde bestuur. De raad stelt in een verordening hierover regels op.*

[33] *Handreiking Verbonden Partijen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / IPO, juli 2005*

| | Type verbonden partij | Aandachtspunten sturing en verantwoording |
|---|---|---|
| Publiekrechtelijk | Gemeenschappelijke regeling | • Raad moet toestemming geven voor oprichting GR.<br>• Raad kan zienswijze geven op ontwerpbegroting.<br>• Goede afspraken vastleggen in gemeenschappelijke regeling en eventuele overeenkomsten.<br>• Geschikte gemeentelijke vertegenwoordiging.<br>• Goede afspraken over de frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie.<br>• De gemeenschappelijke regeling moet bepalingen bevatten over de wijze waarop inlichtingen worden verstrekt aan de raad (Art 52 jo. art. 16 en 17 Wgr). |
| Privaatrechtelijk | Naamloze en besloten vennootschap | • Raad maakt wensen en bedenkingen kenbaar bij ontwerpbesluit voor deelname in vennootschap.<br>• Goede afspraken vastleggen in statuten en eventuele overeenkomsten.<br>• Geschikte gemeentelijke vertegenwoordiging.<br>• Goede afspraken over de frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie.<br>• Een eventuele subsidierelatie geeft ruimte om afspraken te maken omtrent verantwoording over prestaties en financiën. |
| | Stichting / vereniging | • Raad maakt wensen en bedenkingen kenbaar bij ontwerpbesluit voor deelname in stichting/vereniging.<br>• Goede afspraken vastleggen in statuten en eventuele overeenkomsten.<br>• Gemeente kan belangen borgen via voorwaarden aan subsidieverstrekking.<br>• Geschikte gemeentelijke vertegenwoordiging.<br>• Goede afspraken over de frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie.<br>• De subsidierelatie geeft ruimte om afspraken te maken omtrent verantwoording over prestaties en financiën. |

*Tabel 2.1: Aandachtspunten voor de sturing en verantwoording per type verbonden partij*[34]

## Sturing vooraf

In de aanloopfase kan door zowel raad als college nog actief gestuurd worden op de vormgeving van de verbonden partij. Op dat moment moeten immers de statuten (of gemeenschappelijke regeling) van de verbonden partij nog worden vastgesteld, waarin de randvoorwaarden voor het functioneren van de verbonden partij zijn opgenomen. Zo kan het gemeentebestuur statutair de bevoegdheid krijgen om bepaalde essentiële besluiten te moeten goedkeuren, zoals de begroting, reglementen en statutenwijziging. Ook kunnen verantwoordingsvereisten worden opgenomen, zoals periodieke verslagen en informatievoorziening.[35] Bij een minderheidsbelang kan eventueel worden overgegaan tot het sluiten van een aandeelhoudersovereenkomst.

[34] *Verbonden partijen verkend, Randstedelijke Rekenkamer, december 2007*

[35] *Verbonden partijen, de lusten en lasten van verzelfstandiging, R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, februari 2012*

Het is met betrekking tot het voorgaande makkelijker om vooraf voorwaarden aan deelname te stellen, dan achteraf te bewerkstelligen dat de deelnemers aan de verbonden partij hiermee kunnen instemmen.

## 2.5 Context Den Haag

### Ontwikkeling in gemeentelijk beleid

Het beleid van de gemeente Den Haag omtrent verbonden partijen was tot voor kort niet samengebracht in een integraal kader. Op deelaspecten, zoals het benoemingsbeleid, het beloningsbeleid en het toezicht op gemeentelijke deelnemingen, was beleid geformuleerd en vervat in brieven en notities aan de raad.[36] Onder meer naar aanleiding van aanbevelingen van de rekeningencommissie[37] ten aanzien van de beheersing van en het toezicht op verbonden partijen (zie ook hieronder), heeft het college op 16 oktober 2014 een beleidskader Verbonden Partijen naar de raad gestuurd.[38].

### Aanbevelingen van de rekeningencommissie

In het rapport 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht' van oktober 2013 constateerde de rekeningencommissie dat:[39]

- Het beleids- en toezichtkader over meerdere documenten en diensten versnipperd was en een richtinggevende visie op verbonden partijen ontbrak. De eenduidigheid en volledigheid van de beheersing van verbonden partijen zouden daarbij kunnen worden verbeterd door de centrale coördinatie ervan bij één wethouder te beleggen.
- In het beleidskader weinig aandacht was voor de oprichting van nieuwe verbonden partijen. Ook de rollen en verantwoordelijkheden van college en raad konden meer expliciet worden gemaakt.
- In het algemeen geen onderscheid werd gemaakt maar soorten verbonden partijen. Met toezichtarrangementen op basis van risicoprofielen zou het toezicht op maat kunnen worden gemaakt.
- De verantwoording over verbonden partijen in begroting en jaarrekening voor verbetering vatbaar was.

De rekeningencommissie deed in het rapport de volgende negen aanbevelingen aan het college[40]:

[36] *Zoals bijvoorbeeld Gemeente Den Haag, 'Benoeming van commissarissen in deelnemingen en andere verbonden partijen', 7 juli 2006 (RIS 138682); Gemeente Den Haag, 'Toezicht op gemeentelijke deelnemingen', 12 april 2005 (RIS 126820); Gemeente Den Haag, 'Notitie gemeentelijke deelnemingen', 22 januari 2002 (RIS 093226); en Gemeente Den Haag, 'Deelneming in stichtingen e.d.', 18 juli 1995 (RIS 175964).*

[37] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620),*

[38] *Gemeente Den Haag, Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, 16 oktober (RIS 276864).*

[39] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013, (RIS 266620), p. 19.*

[40] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013, (RIS 266620), p. 19-20.*

1. Stel een aparte nota Verbonden Partijen op, met algemene kaders (uitgangspunten, voorwaarden) voor deelname van de gemeente aan een verbonden partij. Hierin zou kunnen worden opgenomen de visie op verbonden partijen als instrument om gemeentelijke doelen te realiseren, afspraken over de rolverdeling tussen Raad en college bij verbonden partijen, over de aansturing van verbonden partijen en over de verantwoording over verbonden partijen in begroting, jaarrekening en voorjaarsnota. Daarnaast zouden in deze nota toezichtsarrangementen kunnen worden uitgewerkt op basis van risicoprofielen en kunnen afspraken worden vastgelegd over periodieke evaluatie van alle verbonden partijen. Een aparte nota zou een duidelijk afwegingskader moeten bevatten, waardoor er meer systematisch wordt gekeken naar varianten-, kansen- en risicoanalyse voordat er een verbintenis wordt aangegaan met een verbonden partij.
2. Maak in het toezichtskader de rollen en verantwoordelijkheden van respectievelijk college en Raad meer expliciet.
3. Maak een periodieke toetsing van de financiële beheersing bij verbonden partijen door de gemeenteaccountant een vast onderdeel van het toezicht op alle verbonden partijen, zowel bestaande als nieuwe.
4. Zorg voor een centrale coördinatie van toezicht op verbonden partijen. Het ligt daarbij voor de hand de centrale coördinatie ervan bij één wethouder te beleggen, die aanspreekbaar is door de gemeenteraad voor wat betreft de financiële beheersing en het toezicht op naleving van het beleidskader voor verbonden partijen.
5. Maak onderscheid naar soorten verbonden partijen, bijvoorbeeld door middel van toezichtsarrangementen op basis van risicoprofielen van de diverse vormen van verbonden partijen. Het is van belang dat hierin ook de juridische context, zoals de rechtsvorm van een verbonden partij, wordt betrokken.
6. Leg eenduidig vast waaraan de procedure voor het kenbaar maken van wensen en bedenkingen door de Raad moet voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan een minimale termijn tussen bekendmaking door het college en de gevraagde instemming door de Raad, alsmede aan een duidelijk afwegingskader voor varianten-, kansen- en risicoanalyse voordat er een verbintenis wordt aangegaan met een verbonden partij. Laat in deze procedure de Rekeningencommissie de voorgenomen financiële beheersing, de governance en de verantwoording toetsen.
7. Schrijf een periodieke evaluatie van alle verbonden partijen voor in het toezichtskader. Tijdens elke collegeperiode (dus eens in de vier jaar) zou bijvoorbeeld voor elke verbonden partij moeten worden geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen ervoor nog steeds bestaan en van toepassing zijn en of (deelname in) de verbonden partij moet worden gecontinueerd dan wel beëindigd.
8. Betrek alle met de gemeente Den Haag verbonden partijen in het gemeentelijke topinkomensbeleid.
   Verklaar de wettelijke kaders, zoals in de wet Normering Topinkomens (WNT) opgenomen, expliciet van toepassing op verbonden partijen.
9. Leef de eisen die artikel 15 van het BBV stelt aan de verantwoording over verbonden partijen na: beschrijf de ontwikkelingen en ga in op de bestuurlijke en financiële risico's, die met de verbonden partij samenhangen. Ga expliciet

in op voornemens tot het aangaan van nieuwe verbintenissen. Meld de uitkomst van evaluaties van bestaande verbintenissen.

Bij de behandeling van het rapport van de rekeningencommissie gaf het college in eerste instantie aan acht van de negen aanbevelingen te omarmen. Aanbeveling 4 (centrale coördinatie van toezicht) ging volgens het college te ver. Het college gaf aan nog niet toe te zijn aan het omarmen van deze aanbeveling omdat *"de gemeentelijke organisatie en het college niet gewend zijn aan een centrale coördinatie van beheerstaken als tegelijkertijd het beleid met betrekking tot de uiteenlopende verbonden partijen – om voor de hand liggende redenen – wel bij afzonderlijke programma's en diensten is ondergebracht"*.[41] Met een unaniem aangenomen motie, die vooraf door het college werd ontraden, heeft de raad afgedwongen dat het college ook aanbeveling 4 moet uitvoeren.[42]

## Werkbespreking rekenkamer met de raad

Op 12 februari 2015 organiseerde de rekenkamer – als onderdeel van dit onderzoek – een werkbespreking met raadsleden. In die bijeenkomst heeft de rekenkamer voorlopige inzichten gedeeld voortkomend uit het inventariserende deel van het onderzoek. Ook heeft de rekenkamer enkele stellingen aan de aanwezige raadsleden voorgelegd om het gesprek aan te gaan over de meerwaarde van verbonden partijen, de informatie daarover in de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsdocumenten en de rolverdeling tussen raad en college in de sturing op verbonden partijen.

Uit deze bijeenkomst kwamen onder de raadsleden de volgende behoeften naar voren die deels overeenkomen met de aanbevelingen van de rekeningencommissie:

- *Beter inzicht in redenen oprichting*: Niet voor alle verbonden partijen is duidelijk wat de meerwaarde is van de deelname van de gemeente. Verbonden partijen kennen soms een lange geschiedenis waardoor lang niet altijd meer helder is wat indertijd de redenen zijn geweest om de verbonden partij op te richten. Controle en toezicht door de raad kan alleen bij voldoende informatie, inzicht en kennis.
- *Beter inzicht doelbereik en financieel resultaat*: De doelstellingen met betrekking tot de verbonden partijen zijn niet voor alle aanwezige raadsleden duidelijk en staan naar hun beleving ook niet altijd expliciet in de begroting. De meerderheid van de aanwezige raadsleden kan met de informatie in de gemeentelijke begroting en verantwoording niet goed beoordelen of de doelstellingen van de verbonden partijen worden gerealiseerd. Inzicht in het financiële resultaat en kennis van de mate waarin het doel wordt bereikt, worden belangrijk gevonden.
- *Beter inzicht in samenwerkingspartners*: Ten aanzien van de paragraaf Verbonden partijen in begroting en verantwoording spreken enkele raadsleden de aanvullende wens uit dat vermeld wordt met welke partij(en)

[41] *Notulen rekeningencommissie 19 februari 2014.*

[42] *Notulen raadsvergadering 20 februari 2014, en Motie Toezichtkader Verbonden Partijen, 20 februari 2014 (G.1/b/1.)*

de gemeente in een verbonden partij samenwerkt. Ook wordt de behoefte uitgesproken dat de paragraaf meer dan nu inzicht biedt in de belangen van de verschillende betrokken actoren.

- *Raad richt zich in controle en toezicht op hoofdlijnen*: De meerderheid van de aanwezige raadsleden vindt dat sturen op verbonden partijen primair een taak is van het college en niet van de raad. De raad heeft een controlerende en toezichthoudende functie. De raad moet zich richten op de hoofdlijnen, en kan zich enkel baseren op de informatie van het college. Ook het accountantsrapport wordt daarbij van belang geacht[43].

[43] *De gemeentelijke accountantsdienst levert naast de accountantsverklaring ook een rapportage bij de jaarrekening, waarin ingegaan wordt op de bevindingen bij de controle door de accountant (bijvoorbeeld: RIS 282041 Rapport bij de gemeentelijke jaarrekening 2014, GAD/2015.126, 21 april 2015)*

# 3 BELEID EN NAVOLGING BELEID VERBONDEN PARTIJEN

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een blik op het beleid van de gemeente Den Haag voor verbonden partijen zoals dat is vervat in de volgende documenten:

- Financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet): 'Verordening Financieel beheer en beleid 2014' (december 2014)[44]
- Beleidskader verbonden partijen (oktober 2014)[45]
- Paragraaf Verbonden partijen in de Programmabegroting 2015-2018 en in de Programmarekening 2014[46]

Per soort document volgt in de hierna volgende paragrafen een analyse in het licht van wettelijke vereisten en de wensen en behoeften van raadsleden (zie ook paragraaf 2.4). Onderdeel van elke paragraaf is een vergelijking met de G4. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin gekeken wordt naar de navolging van het beleid in de praktijk.

## 3.2 Verordening financieel beheer en beleid 2014

**Bevindingen**

De huidige financiële verordening bevat weinig sturingsmiddelen voor de raad ten aanzien van het beleid voor verbonden partijen en de aanvullende informatie over verbonden partijen in programmabegroting en -rekening.

Eerdere bevoegdheden van de raad( het vereiste van instemming met het ontwerpbesluit bij oprichting van - of deelneming in- een verbonden partij) zijn met de nieuwe verordening komen te vervallen; alleen de wettelijk vereiste toestemming bij het aangaan van- of het toetreden tot een gemeenschappelijke regeling is gehandhaafd. Specifieke vereisten aan het ontwerpbesluit, zoals opgenomen in de oude verordening, zijn in de nieuwe verordening niet meer terug te vinden. Bij de wijziging van de verordening heeft het college de raad hier niet expliciet op gewezen.

**Toelichting**

De Financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet) is in het kader van verbonden

[44] *RV 145, 2014 (RIS 279481), 18 december 2014*

[45] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

[46] *RIS 276469 Programmabegroting 2015-2018 Gemeente Den Haag, september 2014; RIS 282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015*

partijen relevant omdat de gemeenteraad daarin eisen kan stellen aan (onder meer) de inrichting van de programmabegroting en informatie die in de programmabegroting niet mag ontbreken, bijvoorbeeld ten aanzien van verbonden partijen. Ook kan de raad daarin eisen stellen aan het beleid voor verbonden partijen (bijvoorbeeld de frequentie waarmee dat beleid wordt vernieuwd of geëvalueerd).

## Vergelijking met modelverordening VNG

In de modelverordening van de VNG worden ten aanzien van verbonden partijen drie suggesties gedaan / mogelijkheden geboden:

- Bepalingen op te nemen ten aanzien van het vormen van voorzieningen bij de verwachting van oninbaarheid van vorderingen op verbonden partijen (art. 10).
- Bepalingen op te nemen waarin het college wordt gevraagd in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in te gaan op de ontwikkeling van de som van de leningen aan verbonden partijen als percentage van de gemeentelijke inkomsten (art. 18.1.e).
- Bepalingen op te nemen waarin het college wordt gevraagd in de paragraaf Verbonden partijen naast de verplichte onderdelen op grond van het BBV (zie paragraaf 3.4) ook andere onderdelen op te nemen.[47] Zoals bestuurlijke en financiële risico's en de uitkomst van evaluaties (zaken die door de rekeningencommissie worden aanbevolen).

De gemeenteraad van Den Haag heeft in de Verordening financieel beheer en beleid 2014 van geen van de bovenstaande suggesties gebruik gemaakt.

## Veranderingen in verordening Den Haag

Op 18 december 2014 heeft de gemeenteraad de "Algemene verordening financieel beheer en beleid  Gemeente Den Haag" [48] vastgesteld. Deze nieuwe verordening ging met terugwerkende kracht in op 1 januari 2014 en verving vanaf dat moment de voorgaande "Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag".  Deze oude verordening is van kracht geweest in de periode van 16 december 2010 tot 1 januari 2014 en is in die periode twee keer gewijzigd.

In juli 2014 informeert het college de raad over het voornemen de financiële spelregels te herzien. Daarbij geeft het drie aanleidingen voor het herzien van de spelregels[49]:

1. De veranderende gemeentelijke organisatie
2. De overgang naar programmasturing
3. Aanpassingen n.a.v. wat in de praktijk wel/niet werkt, met name het terugdringen van de omvang van de bestemmingsreserves

[47] *Model Financiële verordening VNG, 2014*

[48] *RV 145, 2014 (RIS 279481), 18 december 2014.*

[49] *Gemeente Den Haag, 'Financiële spelregels', 10 juli 2014 (RIS 274280)*

Voorts geeft het college daarbij aan dat: *"De financiële spelregels (…) een belangrijke pijler (zijn red.) onder de kaderstellende en controlerende taak en van het budgetrecht van de gemeenteraad."*[50]

De gemeenteraad Den Haag heeft in de nieuwe verordening zeggenschap teruggegeven aan het college waar het gaat over het aangaan van verbonden partijen. Bovendien biedt de verordening juist minder waarborgen dan de vorige versie voor de uitvoering van één van de aanbevelingen van de rekeningencommissie. Artikel 10 van de Financiële verordening luidt sinds de laatste wijziging: *"In lid 2 van artikel 160 van de Gemeentewet is bepaald dat de oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen onder de bevoegdheid van het college valt. Dat besluit wordt echter niet genomen dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld om haar wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het ontwerpbesluit. De oprichting van of deelneming in een gemeenschappelijke regeling vergt de expliciete instemming van de raad, conform art. 1 van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen."*[51]

In de oude verordening d.d. 16 december 2010 luidde artikel 10 als volgt: *"Het college legt een ontwerpbesluit, zoals bedoeld in artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet, tot oprichting van of deelneming in een Publiek Private Samenwerking (PPS) of een vennootschap ter instemming voor aan de raad. In het ontwerpbesluit wordt ten minste aangegeven welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ieder van de deelnemende partijen heeft en wordt middels varianten-, kansen- en risicoanalyse de meerwaarde voor de gemeente onderbouwd."*[52]

De huidige verordening gaat ten aanzien van verbonden partijen niet verder dan de wettelijke vereisten. Dit terwijl in de vorige verordening de raad een instemmingsrecht had ten aanzien van het aangaan van een verbonden partij wanneer dit een PPS of vennootschap betrof. Daarnaast werden eisen gesteld aan de inhoud van het ontwerpbesluit. Ook dit is met de nieuwe verordening komen te vervallen.

In het voorstel bij de verordening worden, in de woorden van het college, de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige verordening aangegeven. Daarnaast wordt artikelsgewijs een korte toelichting gegeven.[53] In het voorstel bij de nieuwe verordening wordt geen toelichting gegeven op de aanpassingen ten aanzien artikel 10. In de artikelsgewijze toelichting staat het volgende: *"In lid 2 van artikel 160 van de Gemeentewet is bepaald dat de oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen onder de bevoegdheid van het college valt. Dat besluit wordt echter niet genomen dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld om haar wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het ontwerpbesluit.*

[50] *Gemeente Den Haag, 'Financiële spelregels', 10 juli 2014 (RIS 274280)*

[51] *Algemene verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2014, 18 december 2014*

[52] *Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag, 16 december 2010*

[53] *RV 145, 2014 (RIS 279481), 18 december 2014.*

*De oprichting van of deelneming in een gemeenschappelijke regeling vergt de expliciete instemming van de raad, conform art. 1 van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen."*[54] De huidige toelichting gaat alleen uit van de minimale verplichtingen uit de wet, terwijl in de toelichting bij de oude verordening nog stond opgenomen: *"In lid 2 van artikel 160 van de Gemeentewet is bepaald dat de oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen onder de bevoegdheid van het college valt. Het college van de gemeente Den Haag hecht echter groot belang aan de instemming van de raad en legt daarom een voorstel ter vaststelling voor."*[55]

## Vergelijking G4

De onderstaande tabel laat zien wat de G4 ten aanzien van verbonden partijen in hun Financiële verordening hebben bepaald.

| | |
|---|---|
| **Den Haag** | De begroting bevat de in het BBV voorgeschreven paragrafen (art. 4.5) |
| | Oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen valt onder de bevoegdheid van het college. Raad wordt in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het ontwerpbesluit. De oprichting van of deelneming in een gemeenschappelijke regeling vergt de expliciete instemming van de raad.[56] |
| **Amsterdam** | College biedt raad een nota verbonden partijen aan. De raad stelt deze vast. |
| | De nota behandelt ten minste een beleidskader over oprichting, beheer, verkoop en liquidatie van verbonden partijen. |
| | Het college voert iedere collegeperiode een herijking uit voor alle deelnemingen en biedt deze ter kennisname aan de raad aan. Op basis hiervan wordt bepaald of deelneming wordt behouden, verkocht of geliquideerd (art. 18)[57] |
| **Utrecht** | College biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan. De raad stelt deze vast. |
| | Van de verbonden partijen wordt weergegeven het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente. |
| | Nota bevat beleid gericht op het aangaan van nieuwe verbonden partijen. Met name de condities waaronder het openbaar belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden moeten vooraf inzichtelijk worden gemaakt. |
| | In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf Verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande |

[54] *RV 145, 2014 (RIS 279481), 18 december 2014*

[55] *RV 172, 2010 (RIS 176954), 13 januari 2010*

[56] *Algemene Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2014, art. 10.*

[57] *Verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet Amsterdam (2014)*

| | |
|---|---|
| | verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen (art 20).[58] |
| **Rotterdam**[59] | Per verbonden partij stelt het college vast: - een beheerplan over de uit te voeren beheeractiviteiten; - een beheerverslag over de uitgevoerde beheeractiviteiten. |
| | Het beheerplan wordt herijkt bij de periodieke evaluatie van desbetreffende verbonden partij. |

*Tabel 3.1 Vergelijking Financiële Verordening G4*

De bovenstaande tabel laat zien dat met name Amsterdam en Utrecht bepalingen hebben opgenomen over het beleid voor verbonden partijen. Beide gemeenteraden beschouwen het als beleid dat door de raad moet worden vastgesteld. In beide gemeenten worden in de Financiële verordening naast procedurele eisen (de raad stelt vast, eens in de vier jaar herzien) ook inhoudelijke eisen aan het beleid gesteld (onderwerpen die in de nota behandeld moeten worden). Hoewel in de verordening van de gemeente Rotterdam geen bepalingen over verbonden partijen zijn opgenomen, beschikt de gemeente Rotterdam wel over een door de gemeenteraad vastgesteld beleidskader Verbonden partijen.[60] In Den Haag stelt de raad in de Financiële verordening geen aanvullende eisen aan een beleidskader, noch aan de paragraaf Verbonden partijen.

## 3.3 Beleidskader Verbonden Partijen

**Bevindingen**
Den Haag beschikt niet over een Beleidskader Verbonden Partijen dat door de raad is vastgesteld.

In het door het college vastgestelde beleidskader wordt uitvoering gegeven aan een deel van de aanbevelingen van de rekeningencommissie; één aanbeveling is opgevolgd, vijf ten dele en drie niet.

De rol van de raad is in het beleidskader beperkt tot hetgeen al in de wet is vastgelegd. Het beleidskader biedt weinig tot geen sturing bij concrete afwegingen, omdat niet inzichtelijk is op welke gronden (criteria, weging) keuzes gemaakt worden.

**Toelichting**
Met een Nota verbonden partijen formuleert een gemeente haar beleid ten aanzien van verbonden partijen, bijvoorbeeld waar het gaat om (voorwaarden voor) deelname, uittreding, risicobeheersing en informatievoorziening. In oktober 2014 heeft de gemeente Den Haag voor het eerst een beleidskader verbonden partijen opgesteld. Het is het kader van de gemeente voor het aangaan en het beheer van verbonden partijen. In dit beleidskader is de visie van het college op verbonden partijen in het

[58] *Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Utrecht (2010)*

[59] *Rotterdam heeft een Regeling Financiën (2013), gebaseerd op de Verordening Financiën Rotterdam (2013), waar in artikel 7 wordt ingegaan op Verbonden Partijen. In de verordening zijn geen bepalingen over verbonden partijen opgenomen.*

[60] *RIS Rotterdam, 14bb7001, Besluit vaststelling beleidskader verbonden partijen 27 november 2014*

realiseren van beleidsdoelen omschreven en is het beheersing- en toezichtkader samengebracht. Het beleidskader is door het college vastgesteld en als raadsmededeling naar de raad gestuurd.[61]

## Contouren beleidskader

Het beleidskader verbonden partijen bevat uitgangspunten ten aanzien van verbonden partijen, en op verschillende plaatsen zijn criteria voor het besluiten tot deelname aan een verbonden partij en de wijze waarop deelname vorm moet krijgen geformuleerd. Daarnaast is een afwegingskader voor het al dan niet aangaan van een verbonden partij opgenomen.

Dit afwegingskader beschrijft het proces en de verschillende afwegingen die daarbij gemaakt dienen te worden. Het proces is weergegeven in een 'beslisboom' (figuur 3.1).

***Algemene uitgangspunten ten aanzien van verbonden partijen***

De gemeente hanteert de volgende algemene uitgangspunten:

- De gemeente voert alleen taken uit of laat deze uitvoeren die voortkomen uit een gemeentelijk belang. Het oprichtingsvoorstel zal hier volgens het beleidskader altijd concreet en expliciet op in moeten gaan;
- Een publiek belang[62] is op zichzelf nog niet voldoende. Er dient een analyse te worden gemaakt van mogelijk verschillende publieke belangen en de relatie tot elkaar;
- De gemeente heeft ook de mogelijkheid om op andere wijzen het publieke belang te behartigen;
- Er dient duidelijk te zijn welke beoogde effecten materieel en financieel kunnen worden bereikt door deelname aan een verbonden partij en wat dit betekent voor de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid;
- Er dient in beeld te zijn hoe de publieke belangen worden geborgd, inclusief het toezicht en de sancties bij het niet nakomen;
- De gemeente dient een afweging te maken tussen het financiële risico en het publieke belang;
- Het publieke belang kan niet worden behartigd door een marktpartij.[63]

***Uitgangspunten voor deelnemingen***

Het college benoemt in de nota de volgende beleidsuitgangspunten specifiek voor (private) deelnemingen:

- De Code Corporate Governance vormt de leidraad voor sturing en beheersing van verbonden partijen. Weliswaar geldt deze code voornamelijk voor commerciële bedrijven, de gemeente kiest er voor deze ook toe te passen op verbonden partijen. De reden is dat het bestuurlijk en financieel

[61] *Collegebesluit Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, 14 oktober 2014 (RIS 276863), en Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, p. 3.*

[62] *In deze opsomming wordt de term 'publiek belang' gehanteerd omdat de gemeente in het beleidskader gebruikmaakt van deze term.*

[63] *Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, p. 7.*

belang bij publiekrechtelijke deelnemingen groot kan zijn, net zoals dat voor vennootschappen. De gemeente kiest ervoor om de wijze van verslaglegging over publiekrechtelijke verbonden partijen zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van vennootschappen.

- De gemeente stelt zich op als actief aandeelhouder bij vennootschappen. In het beleidskader is een opsomming gegeven van onderwerpen waar de gemeente in ieder geval zeggenschap (goedkeuringsrechten) in wil hebben zoals o.a. belangrijke/strategische besluiten, de ondernemingsstrategie, het bezoldigingsbeleid en de wijziging van statuten;
- Beloningen. Per gemeentelijke deelneming wordt bepaald welke beloningsstructuur wordt toegepast, met inachtneming van de Wet Normering Topinkomens I en II;
- Benoemingen. Het college wil in de rol van aandeelhouder een actieve betrokkenheid hebben bij benoemingen, het liefst zo vroeg mogelijk in het benoemingsproces. Bij de besluitvorming voor deelname dient de wijze van sturing te zijn gebaseerd op een beleidskader. Tegelijk is er ook de wens om maatwerk te leveren voor elke verbonden partij en de wijze van sturing daar op af te stemmen.
- In het beleidskader verbonden partijen wordt het uitgangspunt geformuleerd dat ambtenaren in de regel niet als bestuurder of commissaris worden benoemd, dit om 'dubbele petten' te voorkomen. Het college stelt dat op basis van specifieke omstandigheden rond de betrokken partij, per geval een beoordeling moet worden gemaakt met betrekking tot het toepassen van dit principe.[64]

***Motieven***

Tot slot is in de nota een opsomming van mogelijke redenen voor deelname opgenomen die ook houvast zou kunnen bieden bij de bovengenoemde afwegingen. Opvallend is dat in het afwegingskader niet de koppeling met deze motieven wordt gemaakt. In het afwegingskader wordt met andere woorden niet ingegaan op de vraag waarom je bepaalde keuzes maakt bij de overweging wel of niet een verbonden partij aan te gaan. Het gaat om de volgende vijf 'motieven':

- "efficiencyvoordelen: kostenvoordeel door samenwerking;
- risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen;
- kennisvoordeel: gebruik maken van elkaars kennis en expertise;
- bestuurlijke kracht/effectiviteit: deelnemers staan samen sterker;
- katalysatorfunctie: de gemeente als belangrijke initiërende factor."[65]

## RC aanbevelingen en uitwerking in beleidskader

Het opstellen van een beleidskader verbonden partijen is een direct gevolg van het onderzoek van de rekeningencommissie van oktober 2013. Met het beleidskader volgt het college een deel van één van de negen aanbevelingen[66] op die de

[64] *Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, p. 23-26.*

[65] *Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, p. 11.*

[66] *Zie paragraaf 2.4 voor het complete overzicht van de negen aanbevelingen.*

rekeningencommissie aan het college heeft gedaan.[67] Het beleidskader is op 20 november 2014 geagendeerd in de rekeningencommissie. De rekeningencommissie gaf aan het beleidskader een belangrijke stap in de goede richting te vinden.

Omdat het college aangaf dat verschillende onderdelen van het beleidskader nog nader moeten worden uitgewerkt, koos de rekeningencommissie ervoor om het beleidskader opnieuw te agenderen wanneer deze uitwerkingen gereed zijn.[68]

In de brief bij het Beleidskader Verbonden Partijen gaat het college in op alle aanbevelingen van de rekeningencommissie en schetst op welke plaatsen in de nota deze uitwerking hebben gekregen. Op die plek geeft het college aan dat aanbevelingen één, zeven en acht (op onderdelen) nog praktische uitwerking behoeven, maar dat de kaders al wel in de nota aanwezig zijn. Uitwerking is volgens het college nog nodig op de volgende drie onderdelen:

A. Aansluiting van de beleidsmatige kaders over beheersing op de gemeentelijke planning- en control.
B. Uitwerking jaarlijkse herijking, inclusief periodieke beoordeling sturing en beheersing.
C. Uitwerking beloningsbeleid per deelneming.[69]

Voor de praktische uitwerking van deze aanbevelingen stelt het college tevens dat de oprichting van het Expertisecentrum Verbonden Partijen (EVP) noodzakelijk is. Oprichting van het EVP en de uitwerking van de bovengenoemde drie punten was voorzien per juli 2015. De planning is door het college inmiddels aangepast.[70] Oprichting van het EVP staat gepland na het reces 2015 en de nadere praktische uitwerking moet in het najaar van 2015 plaatsvinden.[71]

De rekenkamer is nagegaan hoe, en in hoeverre de negen aanbevelingen in het beleidskader door het college zijn opgevolgd. Hieronder volgt per aanbeveling een bevinding en toelichting.

Aanbeveling 1: *Stel een aparte nota Verbonden Partijen op, met algemene kaders (uitgangspunten, voorwaarden) voor deelname van de gemeente aan een verbonden partij. Hierin zou kunnen worden opgenomen de visie op verbonden partijen als instrument om gemeentelijke doelen te realiseren, afspraken over de rolverdeling tussen Raad en college bij verbonden partijen, over de aansturing van verbonden partijen en over de verantwoording over verbonden partijen in begroting, jaarrekening en voorjaarsnota. Daarnaast zouden in deze nota toezichtsarrangementen kunnen worden uitgewerkt op basis van risicoprofielen en kunnen afspraken worden vastgelegd over periodieke evaluatie van alle verbonden partijen. Een aparte nota zou*

[67] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[68] *Verslag rekeningencommissie, 20 november 2014 (RIS278900)*

[69] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

[70] *Stand van zaken bij het opstellen van dit rapport, augustus 2015.*

[71] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864, en Reactie college op RC rapport 2014, 19 juni 2015, RIS283508*

*een duidelijk afwegingskader moeten bevatten, waardoor er meer systematisch wordt gekeken naar varianten-, kansen- en risicoanalyse voordat er een verbintenis wordt aangegaan met een verbonden partij.*[72]

College: stelt dat aanbeveling is opgevolgd met kanttekening dat twee aspecten (de hierboven genoemde A en B) nog verdere praktische uitwerking behoeven.[73]

Rekenkamer: de aanbeveling is ten dele opgevolgd.

Deze aanbeveling bevat in totaal negen verschillende onderdelen en aspecten. Deels zijn deze opgevolgd. Zo heeft het college een nota verbonden partijen opgesteld en deze nota bevat algemene kaders. Maar in het beleidskader wordt bijvoorbeeld niet expliciet ingegaan op de visie op het instrument verbonden partijen. Ten aanzien van de aansturing van verbonden partijen worden door het college uitgangspunten geschetst. Een verdieping of verdere uitwerking ontbreekt.

Vijf van de negen punten die in deze aanbeveling worden genoemd komen ook terug in één van andere aanbevelingen. Aan deze punten is nog niet of slechts ten dele uitvoering gegeven in het beleidskader. Zie hiervoor verschillende van de hiernavolgende bevindingen en toelichtingen.

Aanbeveling 2: *Maak in het toezichtskader de rollen en verantwoordelijkheden van respectievelijk college en Raad meer expliciet*.[74]

College: stelt dat aanbeveling is opgevolgd.[75]

Rekenkamer: de aanbeveling is niet opgevolgd.

Het beleidskader gaat in op de invulling van de governance en benoemt rollen en verantwoordelijkheden van met name het college en de ambtelijke organisatie. Enkele belangrijke aspecten die samenhangen met de rollen en verantwoordelijkheden worden aangestipt (zoals bijvoorbeeld de scheiding van de rollen van eigenaar en opdrachtgever). Ten aanzien van de raad worden de rollen en verantwoordelijkheden genoemd zoals die wettelijk zijn vastgelegd. De rollen en verantwoordelijkheden worden niet verder uitgewerkt. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan een handelingsperspectief dat aansluit bij een bepaalde rol. Daarmee blijft de uitwerking op een vrij algemeen niveau en voegt dit inhoudelijk weinig toe aan hetgeen de rekeningencommissie over rollen en verantwoordelijkheden had opgenomen in het rapport Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Naar het oordeel van de rekenkamer kunnen de rollen en verantwoordelijkheden meer expliciet worden gemaakt.

[72] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[73] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

[74] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[75] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

Aanbeveling 3: *Maak een periodieke toetsing van de financiële beheersing bij verbonden partijen door de gemeenteaccountant een vast onderdeel van het toezicht op alle verbonden partijen, zowel bestaande als nieuwe.* [76]

College: stelt dat aanbeveling is opgevolgd.[77]

Rekenkamer: aan de wijze van invulling van de aanbeveling is (nog) geen opvolging gegeven.

In het beleidskader wordt weliswaar aangegeven dat de uitvoering van een periodieke toets van de financiële beheersing bij verbonden partijen door de gemeenteaccountant onderdeel van de beheersing van verbonden partijen is. De daadwerkelijk opdracht (van de raad) aan de accountant is echter nog niet verstrekt. De accountant geeft hierover in het accountantsrapport aan dat de opdracht nog niet is geconcretiseerd in de aard en omvang van de werkzaamheden, de inhoud van de rapportage en de rapportagetermijnen.[78] Ook de rekeningencommissie geeft in haar rapport over het jaar 2014 aan dat de aanleiding, reikwijdte en frequentie van toetsing nader moet worden ingevuld door college en rekeningencommissie.[79] Voorts geeft het college in het beleidskader aan dat bij de periodieke toets met verstand gebruik gemaakt wordt van beschikbare controle-informatie van derden, zoals accountantsverslagen van de huisaccountant van de verbonden partij in kwestie en dat indien deze informatie voldoende inzicht geeft een extra gemeentelijke (accountants)toets overbodig is.[80] De rekenkamer wijst erop dat het zicht op de aspecten die voor de gemeente van belang zijn, niet per definitie door de huisaccountant van de verbonden partij gecontroleerd of in beeld zijn.

Aanbeveling 4: *Zorg voor een centrale coördinatie van toezicht op verbonden partijen. Het ligt daarbij voor de hand de centrale coördinatie ervan bij één wethouder te beleggen, die aanspreekbaar is door de gemeenteraad voor wat betreft de financiële beheersing en het toezicht op naleving van het beleidskader voor verbonden partijen.*[81]

College: stelt dat aanbeveling is opgevolgd.[82]

[76] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[77] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

[78] *Accountantsrapport bij de jaarrekening 2014 van de gemeente Den Haag, Gemeentelijke Accountantsdienst, april 2015, p. 51 (RIS282041)*

[79] *Rapport van de Rekeningencommissie over het jaar 2014, juni 2015, p. 17 (RIS283100)*

[80] *Beleidskader Verbonden partijen 2014-2018, p. 14, oktober 2014 (RIS276864)*

[81] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[82] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

Rekenkamer: de aanbeveling is opgevolgd.

Bestuurlijk is de coördinatie centraal geregeld door beheer en toezicht te beleggen bij wethouder FVVM.[83]

Aanbeveling 5: *Maak onderscheid naar soorten verbonden partijen, bijvoorbeeld door middel van toezichtsarrangementen op basis van risicoprofielen van de diverse vormen van verbonden partijen. Het is van belang dat hierin ook de juridische context, zoals de rechtsvorm van een verbonden partij, wordt betrokken.*[84]

College: stelt dat aanbeveling is opgevolgd.[85]

Rekenkamer: aan de strekking van de aanbeveling is geen opvolging gegeven.

Op verschillende plekken in het beleidskader zijn overzichten van soorten verbonden partijen te vinden. Zo is in bijlage 1 van het beleidskader een uitwerking gemaakt van soorten verbonden partijen. Dit gaat in op de rechtsvormen met algemene kenmerken. In bijlage 2 van het beleidskader is een overzicht opgenomen van alle Haagse verbonden partijen (zonder de rechtsvorm expliciet te benoemen). Op hoofdlijnen worden algemene risicoprofielen geschetst van soorten verbonden partijen naar rechtsvorm. Deze verschillende uitwerkingen worden echter niet met elkaar in verband gebracht en ook niet toegespitst op de Haagse verbonden partijen. Daarnaast komen toezichtsarrangementen in het geheel niet aan de orde. Daarmee wordt geen uitvoering gegeven aan de strekking van de aanbeveling.

Aanbeveling 6: *Leg eenduidig vast waaraan de procedure voor het kenbaar maken van wensen en bedenkingen door de Raad moet voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan een minimale termijn tussen bekendmaking door het college en de gevraagde instemming door de Raad, alsmede aan een duidelijk afwegingskader voor varianten-, kansen- en risicoanalyse voordat er een verbintenis wordt aangegaan met een verbonden partij. Laat in deze procedure de Rekeningencommissie de voorgenomen financiële beheersing, de governance en de verantwoording toetsen.*[86]

College: stelt dat aanbeveling is opgevolgd.[87]

[83] *Gemeente Den Haag, 'Verantwoordelijkheidsverdeling, aandeelhouderschappen en vertegenwoordigingen', 9 juli 2014 (RIS 274190), Uitvoeringsbesluit verantwoordelijkheidsverdeling, 1 juli 2014 (RIS 274065), Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864, en Beleidskader Verbonden partijen 2014-2018, p. 17 & 54, oktober 2014 (RIS276864)*

[84] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[85] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

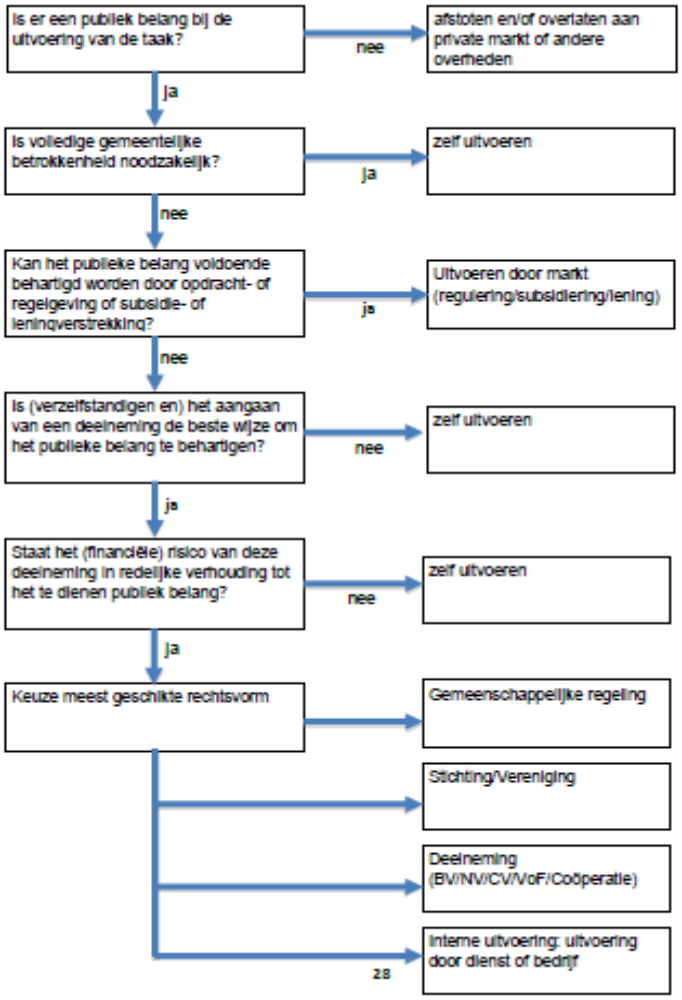
[86] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[87] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

Rekenkamer: de aanbeveling is ten dele opgevolgd.

In het beleidskader wordt op hoofdlijnen ingegaan op de wettelijke vereisten rond het oprichten van nieuwe verbonden partijen en het kenbaar maken van wensen en bedenkingen. Dit is weinig concreet omschreven en veelal vanuit de positie van het college. In het beleidskader stelt het college een (volgens het college wenselijke en realistische) periode voor van 6 weken.

In het afwegingskader in het beleidskader ontbreekt het 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 checklist dan een 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 kaders voor het bepalen van de meest geschikte rechtsvorm van de verbonden partij.




*Figuur 3.1 Beslisboom*

Aanbeveling 7: *Schrijf een periodieke evaluatie van alle verbonden partijen voor in het toezichtskader. Tijdens elke collegeperiode (dus eens in de vier jaar) zou bijvoorbeeld voor elke verbonden partij moeten worden geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen ervoor nog steeds bestaan en van toepassing zijn en of (deelname in) de verbonden partij moet worden gecontinueerd dan wel beëindigd.*[88]

College: stelt dat aanbeveling nog niet is opgevolgd en dat de jaarlijkse herijking, inclusief periodieke beoordeling sturing en beheersing, nog verdere praktische uitwerking behoeft.[89]

Rekenkamer: deze aanbeveling is conform wat het college hierover meldt nog niet opgevolgd.

Het college stelt in het beleidskader jaarlijks een algemene herijking uit te willen voeren van alle verbonden partijen bij de begrotingsvoorbereiding. *"Tijdens deze algemene herijking worden de verbonden partijen geëvalueerd, waarbij gekeken wordt of de verbonden partijen de afgelopen periode succesvol zijn geweest in de behartiging van het publieke belang, of een verbonden partij nog steeds de beste manier is om dit publieke belang te behartigen, of dat een partij beter af gestoten/geliquideerd kan worden."*[90]

Aanbeveling 8: *Betrek alle met de gemeente Den Haag verbonden partijen in het gemeentelijke topinkomensbeleid. Verklaar de wettelijke kaders, zoals in de wet Normering Topinkomens (WNT) opgenomen, expliciet van toepassing op verbonden partijen.*[91]

College: stelt dat aanbeveling is opgevolgd met de kanttekening dat de uitwerking van het beloningsbeleid per deelneming verdere praktische uitwerking behoeft.[92]

Rekenkamer: de aanbeveling is ten dele is opgevolgd.

Strekking van de aanbeveling is dat alle verbonden partijen onder het gemeentelijke topinkomensbeleid zouden moeten gaan vallen. In het beleidskader stelt het college het uitgangspunt dat de beloning van bestuurders in lijn moet zijn met de voorschriften WNT I en II. Het college geeft daarnaast echter aan dat vennootschappen buiten dit uitgangspunt vallen. Voor vennootschappen wil het college zich baseren op het staatsdeelnemingenbeleid 2013 om de beloningsruimte te bepalen. Hierbij worden vennootschappen in drie categorieën ingedeeld: publiek, publiek/markt,

[88] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[89] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

[90] *Beleidskader Verbonden partijen 2014-2018, p. 14, oktober 2014 (RIS276864)*

[91] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[92] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

markt/publiek. Door hun aard (meer of minder invloed markt) is meer ruimte voor een hogere beloning. De uitsplitsing van Haagse deelnemingen naar een van deze drie categorieën is nog een punt van praktische uitwerking, zo geeft het college aan.

Aanbeveling 9: *Leef de eisen die artikel 15 van het BBV stelt aan de verantwoording over verbonden partijen na: beschrijf de ontwikkelingen en ga in op de bestuurlijke en financiële risico's, die met de verbonden partij samenhangen. Ga expliciet in op voornemens tot het aangaan van nieuwe verbintenissen. Meld de uitkomst van evaluaties van bestaande verbintenissen.*[93]

College: stelt dat aanbeveling is opgevolgd.[94]

Rekenkamer: de aanbeveling is niet opgevolgd.

Ten aanzien van het naleven van het BBV verwijst de nota naar de artikelen 15, 26 en 36 van het BBV. Het somt daarbij de elementen op die volgens het BBV in de paragraaf Verbonden partijen of op andere plaatsen in begroting en verantwoording thuis horen, maar gaat niet in op de elementen die de rekeningcommissie opsomt en die in de paragraaf ontbreken. Artikel 15 van het BBV geeft o.a. aan dat de paragraaf Verbonden partijen kaderstellend is en dat de visie en beleidsvoornemens van de raad omtrent verbonden partijen hierin worden vastgelegd. Als er een door de raad vastgestelde nota Verbonden partijen is, dan kan de paragraaf Verbonden partijen zich beperken tot de hoofdlijnen. Omdat in de paragraaf Verbonden partijen geen visie en beleidsvoornemens van de raad zijn opgenomen en weliswaar de Kadernota Verbonden partijen wordt genoemd, maar hierin niet de kaders van de raad zijn vastgelegd, worden de eisen van art. 15 van het BBV niet nageleefd. Daarmee heeft deze aanbeveling van de rekeningencommissie ook met het nieuwe Beleidskader Verbonden Partijen geen uitvoering gekregen.

## Vergelijking G4

De onderstaande tabel schetst de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de nota's verbonden partijen van de G4.

| | | |
|---|---|---|
| **Den Haag** | Status | Het beleidskader is door het college vastgesteld en niet door de raad. |
| | Bereik | Breed kader, gericht op alle verbonden partijen |
| | Afwegingskader j/n | Afwegingskader met zes vragen, en per vraag aandachtspunten ('afwegingen') |
| | Procesbeschrijving | Benoemen fasen voor aangaan van deelneming (incl. betrokkenheid raad) |

[93] *Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)*

[94] *Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864*

| | | |
|---|---|---|
| | Beheer | Uitgangspunten voor beheer bestaande deelneming (incl. bestuurlijke rolverdeling) |
| | Classificatie VP-en | - |
| | Actuele ontwikkelingen | Schets van actuele ontwikkelingen (bv. Wet markt en overheid) |
| | Governance | Visie op governance |
| **Amsterdam** | Status | Het beleidskader is door de raad vastgesteld. |
| | Bereik | Met name gericht op (privaatrechtelijke) deelnemingen |
| | Afwegingskader j/n | Stroomschema met vier vragen, en per vraag aandachtspunten ('afwegingen') – daarin ook aandacht voor publiekrechtelijke vorm |
| | Procesbeschrijving | Fasering voor aangaan van deelneming (incl. betrokkenheid raad) |
| | Beheer | Uitgangspunten voor beheer bestaande deelneming (incl. bestuurlijke rolverdeling |
| | Classificatie VP-en | - |
| | Actuele ontwikkelingen | Schets van actuele ontwikkelingen (bv. Wet markt en overheid) |
| | Governance | Visie op governance |
| **Utrecht** | Status | Het beleidskader is door de raad vastgesteld. |
| | Bereik | Breed kader, gericht op alle verbonden partijen |
| | Afwegingskader j/n | Beslisboom met 12 vragen (zonder positiebepaling, maar met verwijzing naar toetsingscriteria GS Utrecht ) - in bijlage specifieke criteria voor keuze privaatrechtelijke vorm |
| | Procesbeschrijving | - |
| | Beheer | Uitgangspunten voor beheer bestaande deelneming (incl. bestuurlijke rolverdeling). |
| | Classificatie VP-en | - |
| | Actuele ontwikkelingen | - |
| | Governance | - |
| **Rotterdam** | Status | Het beleidskader is door de raad vastgesteld. |
| | Bereik | Breed kader, met onderscheid naar verschillende soorten verbonden partijen |
| | Afwegingskader j/n | Afwegingskader met zes vragen, en per vraag positiebepaling gemeente |
| | Procesbeschrijving | Fasering voor aangaan van deelneming (incl. betrokkenheid raad) |

| | |
|---|---|
| Beheer | Uitgangspunten voor beheer bestaande deelneming (incl. bestuurlijke rolverdeling) |
| Classificatie VP-en | Classificatiemodel verbonden partijen t.b.v. beheer |
| Actuele ontwikkelingen | - |
| Governance | Visie op governance |

*Tabel 3.2 Vergelijking beleidskaders G4*

***Status***

In de vergelijking van Den Haag met de andere steden van de G4, vallen verschillende aspecten op. Hieronder worden enkele van deze punten op een rij gezet. In Den Haag is de nota Verbonden Partijen het beleidskader van het college. De gemeenteraad is hierover geïnformeerd. In de andere drie gemeenten is het beleidskader een door de raad vastgesteld kader.

***Afwegingskader***

Het Haagse afwegingskader voor deelname aan een verbonden partij lijkt sterk op dat van de gemeente Amsterdam. Ten opzichte van het Amsterdamse model kent de gemeente Den Haag echter twee aanvullende vragen, namelijk de vraag of het aangaan van de deelneming de beste wijze is om het openbaar belang te behartigen en de vraag of de financiële risico's in redelijke verhouding staan tot het te dienen publieke belang.[95] Zowel Den Haag als Amsterdam benoemen bij de te stellen vragen ook aandachtspunten ('afwegingen') die een leidraad vormen in de beantwoording van de vragen. Ook Rotterdam heeft een afwegingskader, maar markeert per vraag duidelijker positie (zie figuur 3.2) dan Den Haag en Amsterdam, waardoor Rotterdam van de vier het meest richtinggevende beleid heeft, als het gaat om het maken van de afweging.[96] Utrecht heeft wel een beslisboom, maar benoemt noch aandachtspunten noch positie. De beslisboom van Utrecht verlangt dat keuzes kwalitatief worden verantwoord.[97]

[95] *Doelgericht op afstand II, Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016, 13 maart 2013, p. 16.*

[96] *Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, gemeente Rotterdam, p. 19.*

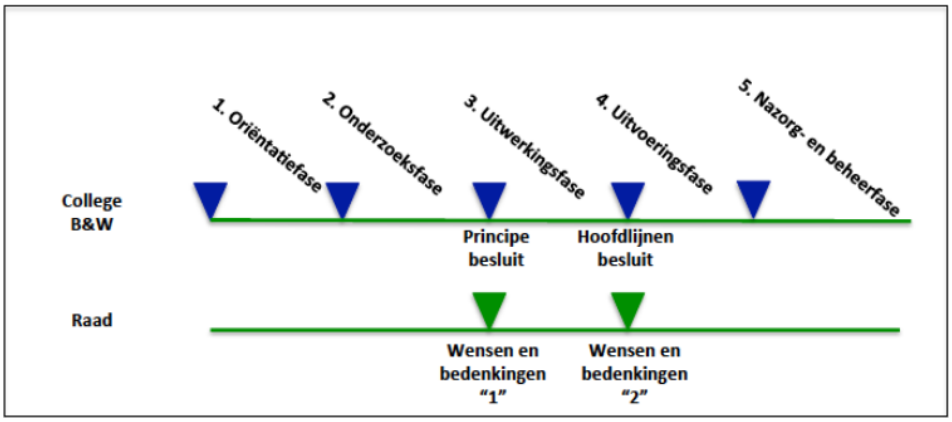
[97] *Nota Verbonden partijen Utrecht, pp. 20-21.*

*Figuur 3.2 Rotterdams afwegingskader*

***Procesbeschrijving***

Amsterdam[98] en Rotterdam zijn het meest concreet over wat er moet gebeuren indien de gemeente overgaat tot deelname. Zij beschrijven hiervoor een uitgebreide fasering – uitgebreider dan Den Haag. Den Haag benoemt de fasen wel, maar schetst ze niet in termen van een projectplan zoals Rotterdam, waar het beleidskader voor elke fase inzichtelijk maakt welke documenten en onderzoeken moeten worden opgeleverd ten behoeve van de besluitvorming door het college van B&W en de gemeenteraad.

Uitgangspunt is dat na iedere faseovergang, waarbij wordt besloten tot het vervolgen van het traject, een projectplan wordt opgeleverd ten behoeve van een projectmatige uitvoering van de volgende fase. Daarbij wordt ook eisen gesteld aan de projectplannen (zie figuur 3.3).[99] In Utrecht ontbreekt een fasering helemaal.



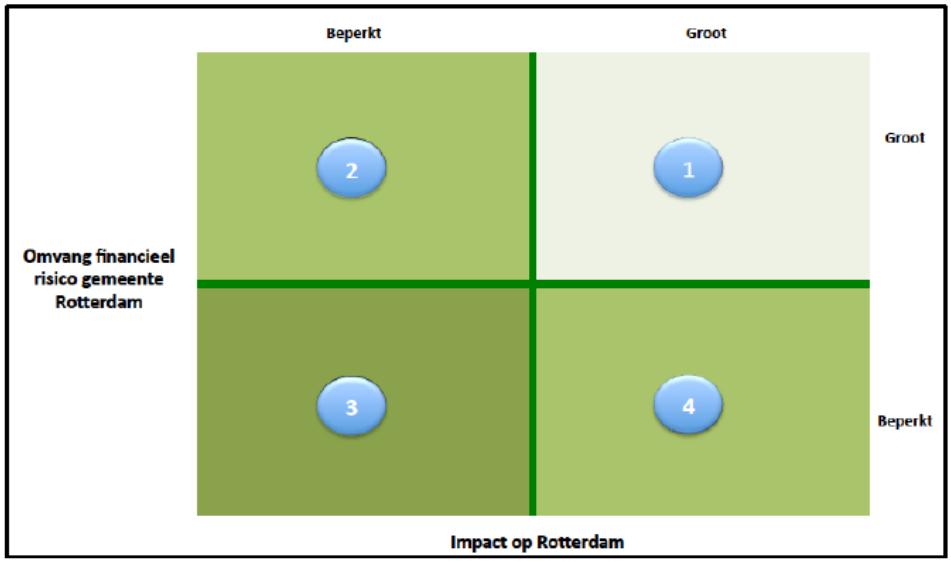

*Figuur 3.3 Standaard fasering aangaan privaatrechtelijke verbonden partijen Rotterdam*

[98] *Doelgericht op afstand II, Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016, 13 maart 2013, p. 24.*

[99] *Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, gemeente Rotterdam, pp. 6-7.*

***Beheer en classificatie***

Alle G4 gemeenten schetsen uitgangspunten voor het beheer van de verbonden partij, inclusief de rol van de verschillende bestuurlijke spelers daarin. Opvallend aan Rotterdam is dat zij als enige werkt met een classificatiemodel aan de hand waarvan de wijze van beheer kan worden bepaald (zie figuur 3.4).[100] Dit is ook de wens die in aanbeveling 5 van de rekeningencommissie ('toezichtarrangement op basis van risicoprofielen') tot uitdrukking komt, maar de nota van Den Haag doet hiervoor geen handreikingen (zie ook hierboven).




*Figuur 3.4 Rotterdams classificatiemodel verbonden partijen*

***Actuele ontwikkelingen en visie op governance***

Ten slotte valt te zien dat vooral Den Haag en Amsterdam ingaan op actuele ontwikkelingen en dat Den Haag, Amsterdam en Rotterdam hun visie op governance verwoorden, waar Utrecht dat niet doet.

## 3.4 Paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening

**Bevindingen**

De paragraaf Verbonden partijen zoals die door het college is opgenomen in de programmabegroting en de programmarekening voldoet niet aan alle vereisten uit het BBV. In de paragraaf ontbreken in afwijking van art. 15 van het BBV algemene beleidskaders van de raad.

De paragraaf Verbonden partijen is niet eenduidig vormgegeven, zowel met betrekking tot het gebruik van verschillende begrippen als de indeling en categorisering.

**Toelichting**

De verplichte paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting en jaarrekening[101] verschaft jaarlijks terugkerend inzicht in de verbonden partijen van de

[100] *Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, gemeente Rotterdam, p. 54*

[101] *BBV, artikel 4 en artikel 26*

gemeenten en biedt de raad daarmee de mogelijkheid om zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het beleid voor verbonden partijen te vervullen.

Artikel 15 van het BBV bevat de volgende bepalingen ten aanzien van die verplichte paragraaf:

1. *De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:*
   a. *de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;*
   b. *de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;*
   c. *de lijst van verbonden partijen.*

2. *In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:*
   a. *de naam en de vestigingsplaats;*
   b. *het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;*
   c. *het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;*
   d. *de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;*
   e. *de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.*[102]

## Paragraaf, algemeen

Uit bestudering van de paragraaf in de Programmabegroting 2015-2018 en de Programmarekening 2014 blijkt dat de gemeente Den Haag niet aan alle vereisten uit het BBV voldoet. Aspecten die ontbreken zijn:

- De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting (art. 15.1.a);
- Beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen (art. 15.1.b);

Aanwezigheid van deze aspecten maakt dat de paragraaf Verbonden Partijen voor de raad een kaderstellende functie kan vervullen. De wijze waarop deze twee aspecten kunnen worden ingevuld is afhankelijk van de aanwezigheid van een, door de raad vastgestelde, actuele beleidsnota verbonden partijen. Als dat zo is, kan de paragraaf Verbonden partijen in de begroting zich beperken tot de hoofdlijnen en de stand van zaken m.b.t. het beleid. Bestaat er geen beleidsnota die voor de raad een zelfstandige

[102] *In de Nota verbonden partijen van Den Haag zijn de vereisten uit artikel 15 ook opgenomen, maar dan nog in de bewoordingen van voor de meest recente wijziging van het BBV. Inmiddels stelt artikel 15 lid 2 sub c niet meer dat het gaat om* veranderingen *in het belang gedurende het begrotingsjaar, maar om het belang dat de gemeente heeft aan het* begin van het jaar *en de verwachte omvang* aan het eind van het jaar. *Artikel 15 lid 2 sub e spreekt niet meer van het financieel resultaat, maar over de* verwachte omvang *van het financiële resultaat in het begrotingsjaar. Zie Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, p. 14.*

kaderstellende functie heeft, dan zal de algemene (beleids)informatie in de paragraaf uitgebreider en gedetailleerder moeten zijn.[103]

In de Programmabegroting 2015-2018 is in de paragraaf geen algemene tekst over Verbonden partijen opgenomen. In de Programmarekening 2014 is wel een algemene tekst over verbonden partijen opgenomen. Hierin wordt onder andere uitgelegd wat verbonden partijen zijn. Een visie op verbonden partijen en beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen worden echter niet genoemd. Wel wordt het Beleidskader Verbonden Partijen genoemd, maar dit kader is niet door de raad vastgesteld.

## Paragraaf, lijst verbonden partijen

In de programmabegroting 2015 - 2018 voldeed de paragraaf voor wat betreft de lijst met verbonden partijen niet aan art. 15, lid 2, sub d (de omvang van het eigen- en vreemde vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar), aangezien er bij financiële positie alleen de laatste stand van het eigen vermogen werd opgenomen. Bij de Programmarekening 2014 is wel een volledig overzicht opgenomen met het eigen vermogen aan het begin en het einde van het begrotingsjaar. De gemeente heeft er daarbij voor gekozen om de meeste recente voor publicatie geschikte cijfers op te nemen indien de cijfers over 2014 niet beschikbaar waren.

De informatie over het financieel belang wordt niet altijd juist en volledig weergegeven. Onder het kopje financieel belang[104] is op verschillende plaatsen in de Programmabegroting 2015-2018 informatie weergegeven die niks zegt over het financieel belang. Voorbeelden daarvan zijn NV Dunea, waar onder het kopje financieel belang staat: “Conform de statuten keert Dunea geen dividend uit”, en Eneco waar staat: “Eneco keert jaarlijks dividend uit. Voor 2015 is dat begroot op circa € 17 miljoen”.[105] In de Programmarekening 2014 is voor Dunea en Eneco informatie opgenomen onder het kopje financieel belang die wel relevant is in relatie tot het financieel belang. Voor Dunea is aangegeven dat het gestorte kapitaal € 7.132 mln. is en voor Eneco is aangegeven dat de gemeente de aandelen heeft gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs van € 22,7 mln., en de aandelen een nominale waarde vertegenwoordigen van € 82,3 mln. Het daadwerkelijk financieel belang voor beide deelnemingen betreft de verkrijgingsprijs van het aandelenpakket.

Tenslotte is de lijst van verbonden partijen in de Programmabegroting 2015 in vier categorieën onderverdeeld: Deelnemingen, Gemeenschappelijke regelingen, Publiek Private Samenwerking en Stichtingen. In de Programmarekening 2014 is hier de categorie Coöperaties aan toegevoegd. De gekozen indeling wordt niet toegelicht, waarbij we opmerken dat een Publiek Private Samenwerking een ondersoort is van Deelnemingen. Ook wordt de indeling niet consistent gehanteerd. In de Programmarekening 2014 staan twee verbonden partijen (Wigo4it en Veiligheidsregio Haaglanden) onder een andere categorie genoemd dan in de Programmabegroting 2015. Binnen de categorieën is daarbij de volgorde gewijzigd. Ook stonden in de

[103] *Notitie Verbonden Partijen, commissie BBV, november 2014, pag. 5*

[104] *Het BBV definieert financieel belang als:* een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

[105] *Programmabegroting 2015-2018 Den Haag, pp. 207-209.*

Programmabegroting 2015 verschillende rechtspersonen die met hetzelfde doel in het leven zijn geroepen en waarvan er één (of meerdere) een verbonden partij is (of zijn) apart genoemd en zijn deze partijen in de Programmarekening 2014 in één blokje samengevoegd.

Den Haag vermeldt in de paragraaf ook verschillende onderwerpen die verder gaan dan de vereisten uit het BBV. Het betreft:

- Het programma waar de verbonden partij aan bijdraagt;
- De betrokkenen bij de verbonden partij;
- Het bestuurlijk belang.

Hieronder volgt een voorbeeld om te illustreren hoe gemeente Den Haag in 2014 gegevens over een verbonden partij in de paragraaf Verbonden partijen weergaf:

**World Trade Center BV**

| | |
|---|---|
| Programma: | Programma 11 Economie, Internationale stad en Binnenstad |
| Doel: | Ontwikkelen, realiseren en exploiteren van een gebouwencomplex genaamd "World Trade Center Den Haag" bestemd voor bedrijven in internationale diensten, handels of goederenverkeer |
| Betrokkenen: | De gemeente Den Haag, Bouwinvest |
| Vestigingsplaats: | Den Haag |
| Openbaar belang: | Ontwikkelen, realiseren en exploiteren van een gebouwencomplex genaamd "World Trade Center Den Haag" bestemd voor bedrijven in internationale diensten, handels of goederenverkeer |
| Bestuurlijk belang: | De wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu vertegenwoordigt Den Haag als aandeelhouder. |
| Aandelen belang: | De gemeente heeft 100% van de aandelen in handen |
| Financieel belang: | Den Haag heeft een eenmalige storting van € 18.000 euro gedaan vanuit programma 11 Economie, Internationale stad en Binnenstad. |
| Financiële positie: | Laatst vastgestelde stand van het eigen vermogen is € 18 en daarbij laatst behaalde resultaat was € 0 |
| Ontwikkelingen: | WTC The Hague is op 7 juni 2012 officieel van start gegaan en met Bouwinvest is een overeenkomst aangegaan voor een periode van 5 jaar (met mogelijke verlenging van nogmaals 5 jaar) |

*Figuur 3.5. Voorbeeld weergave van een verbonden partij in de Programmabegroting 2015-2018*

In hoofdstuk 4 van dit rapport en in de Feitenrapportage gevalsstudies Verbonden partijen komen aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen meer bevindingen over de paragraaf Verbonden partijen aan de orde, bijvoorbeeld over de weergave van de doelen, het financieel belang en het openbaar belang. Daarnaast komen ook onderdelen aan de orde die niet in het format van de lijst met verbonden partijen zijn opgenomen en waarvoor het wellicht voor de raad van toegevoegde waarde is om die in de lijst Verbonden partijen op te nemen, dan wel in een uitgebreidere bijlage bij een kadernota Verbonden Partijen op te nemen, bijvoorbeeld het doel dat de gemeente met deelname nastreeft of informatie over de risico's per verbonden partij.

## Vergelijking G4

Een vergelijking in G4-verband leert dat de paragraaf Verbonden partijen van de gemeente Den Haag op veel punten uitgebreider is en meer tegemoet komt aan de eisen van het BBV dan die van andere gemeenten van de G4. Dit vooral waar het gaat

om het rapporteren over het openbaar belang en financiële gegevens. Niet alle gemeenten rapporteren bijvoorbeeld over de stand van het eigen vermogen en het financieel resultaat, of zelfs het financieel belang.

Kanttekening is dat Den Haag de categorie 'openbaar belang' weliswaar heeft gevuld, maar dat het daarbij veelal gaat het om een herhaling van het doel, zonder dat beargumenteerd wordt waarom dat doel een openbaar belang weerspiegelt, en ook zonder dat beargumenteerd wordt waarom het publieke belang het beste gediend is met uitvoering door een verbonden partij van de gekozen vorm.

Ook hanteert Den Haag geen nummering en geen consequente en eenduidige ordening naar soorten verbonden partijen.

Den Haag rapporteert niet over de risico's die verbonden zijn aan de verbonden partij: niet als onderdeel van de paragraaf Verbonden partijen, maar ook niet in de paragraaf Weerstandsvermogen. Het vermelden van risico's in de paragraaf Verbonden partijen is geen vereiste uit het BBV, maar dit wordt in de praktijk in veel gemeenten wel opgenomen op die plaats (voor de G4 alleen in Amsterdam).[106]

Nog een verschil is dat de andere G4-gemeenten algemene informatie met de visie en de beleidsvoornemens (of een verwijzing daarnaar) ten aanzien van verbonden partijen opnemen (conform artikel 15.1 BBV). Dat is in Den Haag niet het geval. In de paragraaf wordt alleen gerapporteerd over de afzonderlijke verbonden partijen.

De onderstaande tabel vat de verschillen tussen de vier gemeenten samen.

| | |
|---|---|
| **Den Haag (PB 2015)** | - |
| | Programma |
| | Betrokkenen |
| | Openbaar belang |
| | Financieel belang |
| | Eigen vermogen en financieel resultaat |
| | - |
| **Amsterdam (PB 2015)** | Algemene informatie over verbonden partijen (cf. art. 15.1 BBV) |
| | Beherende dienst |
| | - |

[106] *Programmabegroting 2015 gemeente Amsterdam, p. 322 e.v.*

| | |
|---|---|
| | Openbaar belang behartigd (alleen uitgewerkt voor vennootschappen) |
| | - |
| | - |
| | Risico's verbonden aan deelname aan de verbonden partij (met name deelnemingen) |
| **Utrecht (PB 2015)** | Verwijzing naar een door de raad vastgestelde nota verbonden partijen (cf. toelichting art. 15.1 commissie BBV) |
| | Doel |
| | Betrokkenen |
| | - |
| | Financieel belang |
| | Eigen vermogen en financieel resultaat |
| | - |
| **Rotterdam (PB 2015)** | Algemene informatie over verbonden partijen (cf. art. 15.1 BBV) |
| | |
| | - |
| | Programma |
| | - |
| | Eigen vermogen en financieel resultaat |
| | - |

*Tabel 3.3 Vergelijking Programmabegroting G4*

## 3.5 Navolging beleid verbonden partijen

**Bevindingen**

In de periode waarin de voorgaande verordening financieel beheer en beleid geldig was (december 2010- januari 2014), is bij de oprichting van vier verbonden partijen in strijd met deze verordening gehandeld.

Besluitvorming omtrent aangaan/deelnemen aan een GR is vanaf december 2010 tot op heden conform regelgeving verlopen.

Bij twintig verbonden partijen is sprake van een of meerdere ambtenaren die de rol van bestuurder of commissaris vervullen. In slechts één geval is toegelicht waarom afgeweken is van het uitgangspunt geen ambtenaren in de rol bestuurder of commissaris te benoemen.

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 volledig volmacht. In zeven gevallen is sprake van een (gezamenlijke) begrensde bevoegdheid.

**Toelichting**

## Rolinvulling raad bij oprichting deelnemingen

In de periode waarin de oude verordening geldig was (vigerend 16 december 2010 – 1 januari 2014), zijn vier verbonden partijen opgericht waarbij de raad (op grond van de oude verordening) instemmingsrecht had (zie overzicht hieronder). 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.

| **Oprichting van** | WOM Den Haag Zuidwest | The Hague Trains Holding | HTM Beheer | InnovationQuarter |
|---|---|---|---|---|
| **Rechtsvorm** | BV | BV | BV | BV |
| **Besluitvormingsperiode** | November 2012-september 2013 | Januari 2013 | Maart-april 2013 | Juli-september 2013 |
| **Besluit** | RV 5, 2013[107]<br><br>RV 108, 2013[108] | RIS 256404[109] | RV 35, 2013[110] | RV 110, 2013[111] |
| **Instemming gevraagd?** | Nee | Nee | Nee | Nee |

*Tabel 3.4 Overzicht oprichting deelnemingen (16-12-2010 – 01-01-2014)*

[107] *RV 5, 2013 (RIS 256182), 24 januari 2013*

[108] *RV 108, 2013 (RIS 264188), 19 september 2013*

[109] *Gemeente Den Haag, 'Oprichting BV ten behoeve van spoorverbinding tussen Den Haag en Brussel', 29 januari 2013 (RIS 256404)*

[110] *RV 35, 2013 (RIS 257960), 4 april 2013.*

[111] *RV 110, 2013 (RIS264187), 19 september 2013*

## Rolinvulling raad bij oprichting gemeenschappelijke regelingen

Besluitvorming omtrent aangaan/deelnemen aan een GR is vanaf december 2010 tot op heden wel conform regelgeving verlopen.

| **Oprichting van** | Omgevingsdienst Haaglanden | Bedrijvenschap Harnaschpolder | Metropoolregio | Inkoopbureau H-10 | Inkoopbureau H-10 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Rechtsvorm** | GR – openbaar lichaam | GR – openbaar lichaam | GR – openbaar lichaam | GR – openbaar lichaam | GR – bedrijfs-voeringsorganisatie |
| **Besluitvormings periode** | Januari-maart 2012 | September-december 2013- | Juni 2013-oktober 2014 | December 2014 | April – juli 2015 |
| **Besluit** | RV 20, 2012[112] | RV 173, RIS 268908[113] | RIS 276581[114] | RV 90, 2014[115] | RV 59, RIS 282209[116] |
| **Instemming gevraagd?** | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |

*Tabel 3.5 Overzicht oprichting gemeenschappelijke regelingen (16-12-2010 – medio 2015)*

## Dubbele petten bij verbonden partijen

In het beleidskader verbonden partijen wordt het uitgangspunt geformuleerd dat ambtenaren in de regel niet als bestuurder of commissaris worden benoemd, dit om 'dubbele petten' te voorkomen. Het college stelt dat op basis van specifieke omstandigheden rond de betrokken partij, per geval een beoordeling moet worden gemaakt met betrekking tot het toepassen van dit principe. Verder merkt het college op dat er situaties denkbaar zijn waarin de gemeente rechtstreeks invloed wil uitoefenen, vanwege het financieel of maatschappelijk belang van de partij. Bij twintig verbonden partijen zijn volgens opgave van de gemeente een of meerdere ambtenaren aangesteld als bestuurder. Bij vier 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.

[112] *RV 20, 2012 (RIS 246026), 15 maart 2012*

[113] *RV 173, 2013 (RIS 268908), 19 december 2013*

[114] *Besluit GR Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, RIS 276581, 7 oktober 2014*

[115] *RV 90, 2014 (RIS 276325), 14 oktober 2014*

[116] *RV 59, 2015 (RIS 282209), 2 juli 2015*

| | Verbonden partij | Rechtsvorm | Bestuurder | Commissaris | Toelichting op rol ambtenaar |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | **Wigo4it** | Coöperatie | Algemeen directeur dSZW | - | Nee |
| 2 | **Werkbij** | Stichting | Algemeen directeur dSZW, directeur SZW en directieadviseur SZW | - | Nee |
| 3 | **Birgit** | Coöperatie | Coördinator Haagse Bron, DPZ | - | Ja (RIS275885) |
| 4 | **Participatiemaatschappij 's-Gravenhage** | BV | Afdelingsmanager DSO | - | Nee |
| 5 | **Wateringse Veld Beheer** | BV | Afdelingsmanager DSO | - | Nee |
| 6 | **Participatie Ontwikkelings Maatschappij Vroondaal** | BV | Afdelingsmanager DSO | - | Nee |
| 7 | **Participatie Maatschappij Vroondaal Beheer** | BV | Afdelingsmanager DSO | - | Nee |
| 8 | **Grondexploitatie-maatschappij Vroondaal Beheer** | BV | Ambtenaar DSO (gedetacheerd) | Directeur DSO | Nee |
| 9 | **Grondexploitatie-maatschappij Vroondaal** | CV | Ambtenaar DSO (gedetacheerd) | - | Nee |
| 10 | **Vastgoedexploitatie Maatschappij Vroondaal Beheer** | BV | Ambtenaar DSO (gedetacheerd) | Directeur DSO | Nee |
| 11 | **Vastgoedexploitatie Maatschappij Vroondaal** | CV | Ambtenaar DSO (gedetacheerd) | - | Nee |
| 12 | **Winkelpanden Den Haag** | BV | Teammanager DSO | Afdelings-manager DSO, Programma-directeur BSD | Nee |
| 13 | **Starterspanden Den** | BV | Teammanager DSO | - | Nee |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Haag** | | | | |
| 14 | **WOM Stationsbuurt Oude Centrum** | BV | Teammanager DSO | - | Nee |
| 15 | **Haagse Hitte** | BV | Directeur DSO | - | Nee |
| 16 | **Aardwarmte Den Haag** | v.o.f. | Directeur DSO | - | Nee |
| 17 | **World Trade Center Den Haag** | BV | Procesmanager DSO | - | Nee |
| 18 | **VvE Stadhuiscomplex Spui 68-70** | Vereniging | Medewerker bedrijfsbureau Huisvesting IDC | - | Nee |
| 19 | **Bedrijvenschap Harnaschpolder** | GR | Ingehuurde externe (gedetacheerd) | - | Nee |
| 20 | **Het Industrieschap "De Plaspoelpolder"** | GR | Ambtenaar DSO (gedetacheerd) | - | Nee |

*Tabel 3.6 Overzicht verbonden partijen waar ambtenaren werkzaam zijn als bestuurder of commissaris.*[117]

Voor de bovenstaande verbonden partijen is de rekenkamer tevens nagegaan of de ambtenaren die een rol als bestuurder vervullen beperkt dan wel onbeperkt bevoegd zijn. Deze inventarisatie is gemaakt op basis van informatie zoals die beschikbaar is in inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel (KvK) en, wanneer het KvK uittreksel hier naar verwees, de statuten. Dit laat het volgende beeld zien.

| | Verbonden partij | Bevoegdheid KvK | Bevoegdheid Statuten |
|---|---|---|---|
| 1 | **Wigo4it** | Gezamenlijk | Begrensd (art. 9 en 10) |
| 2 | **Werkbij** | Gezamenlijk | Begrensd (art. 7) |
| 3 | **Birgit** | Gezamenlijk | Begrensd (art. 12) |
| 4 | **Participatiemaatschappij 's-Gravenhage** | Alleen/zelfstandig | |
| 5 | **Wateringse Veld Beheer** | Gezamenlijk | Begrensd (art. 16) |
| 6 | **Participatie Ontwikkelings Maatschappij Vroondaal** | Alleen/zelfstandig | |

[117] *Inventarisatie verbonden partijen*

| | | | |
|---|---|---|---|
| 7 | **Participatie Maatschappij Vroondaal Beheer** | Alleen/zelfstandig | |
| 8 | **Grondexploitatie-maatschappij Vroondaal Beheer** | Alleen/zelfstandig | |
| 9 | **Grondexploitatie-maatschappij Vroondaal** | Onbeperkt | |
| 10 | **Vastgoedexploitatie Maatschappij Vroondaal Beheer** | Alleen/zelfstandig | |
| 11 | **Vastgoedexploitatie Maatschappij Vroondaal** | Onbeperkt | |
| 12 | **Winkelpanden Den Haag** | Gezamenlijk | Begrensd (art.21) |
| 13 | **Starterspanden Den Haag** | Alleen/zelfstandig | |
| 14 | **WOM Stationsbuurt Oude Centrum** | Alleen/zelfstandig | |
| 15 | **Haagse Hitte** | Alleen/zelfstandig | |
| 16 | **Aardwarmte Den Haag** | | Begrensd (art. 9) |
| 17 | **World Trade Center Den Haag** | Alleen/zelfstandig | |
| 18 | **VvE Stadhuiscomplex Spui 68-70** | Alleen/zelfstandig met beperkingen | |
| 19 | **Bedrijvenschap Harnaschpolder** | Volledige volmacht | |
| 20 | **Het Industrieschap "De Plaspoelpolder"** | Volledige volmacht | |

*Tabel 3.7 Overzicht verbonden partijen en bevoegdheid bestuurders.*[118]

[118] *Inventarisatie KvK inschrijvingen en statuten betreffende verbonden partijen.*

# 4 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van de onderzoeksvragen en de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek. Allereerst zijn er de antwoorden op de onderzoeksvragen bij het inventariserende deel van het onderzoek (paragraaf 4.2). Ten tweede zijn er de antwoorden op de onderzoeksvragen bij het verdiepende deel van het onderzoek (casusonderzoek naar vijf verbonden partijen, paragraaf 4.3).Tot slot zijn de bevindingen opgenomen die uit het casusonderzoek naar voren zijn gekomen en die betrekking hebben op de paragraaf Verbonden partijen (paragraaf 4.4).

## 4.2 Beantwoording onderzoeksvragen inventariserende deel onderzoek

**Onderzoeksvraag 1 en 2: Welke verbonden partijen heeft de gemeente Den Haag en wat is de rechts- of organisatievorm van deze verbonden partijen?**

**Bevinding**
In tabel 4.1 zijn de 43 verbonden partijen (17 BV's, 3 CV's, 7 NV's, 7 GR's, 3 Coöperaties, 5 stichtingen en 1 vereniging) opgenomen die de gemeente Den Haag medio 2015 heeft. In de paragraaf Verbonden partijen van de Programmabegroting 2015 benoemt de gemeente Den Haag 39 verbonden partijen. Dit verschil komt onder meer doordat de gemeente ten tijde van het opstellen van de Programmabegroting 2015 drie verbonden partijen nog niet had. Eén verbonden partij was niet door de gemeente Den Haag opgenomen, maar dat is bij het opstellen van de programmarekening 2014 gecorrigeerd. De rekenkamer heeft zes verbonden partijen getraceerd die niet door de gemeente als verbonden partij zijn aangemerkt. Voor vier verbonden partijen komt dit doordat de rekenkamer de brede definitie van de BBV-commissie volgt (zie ook paragraaf 2.3.1). Tot slot heeft de gemeente zes partijen opgenomen die conform de definitie uit het BBV geen verbonden partij zijn, maar hier wel een relatie mee hebben.

**Toelichting**
De gemeente heeft voor dit onderzoek informatie aangeleverd over de verbonden partijen van de gemeente. De rekenkamer heeft daarnaast aanvullend onderzoek gedaan naar mogelijke verbonden partijen, onder meer in het register van de Kamer van Koophandel (inschrijvingen op het adres Spui 70, Den Haag), het subsidieregister en het overzicht van nevenfuncties van de collegeleden. Uit alle informatie heeft de rekenkamer een overzicht opgesteld van de verbonden partijen van de gemeente Den Haag (zie tabel 4.1 hieronder). Begin 2015 heeft de gemeente 43 verbonden partijen. In het onderstaande overzicht is ook een aantal aan verbonden partijen gelieerde ondernemingen opgenomen die niet als verbonden partij aan te merken zijn (deze ondernemingen zijn niet meegeteld met de genoemde 43 verbonden partijen).

Deze partijen worden wel vermeld in de lijst verbonden partijen in de paragraaf Verbonden partijen in begroting en jaarrekening. Daarnaast is (onderaan de tabel) een overzicht opgenomen van verbonden partijen die niet door de gemeente worden vermeld in de lijst 'verbonden partijen' (wel meegeteld met de 43).

| Organisaties | Vorm | Verbonden partij | Programma |
|---|---|---|---|
| 1. Veiligheidsregio Haaglanden | GR | ✓ | Programma 4. Openbare Orde en Veiligheid |
| 2. NV Bank Nederlandse Gemeenten | NV | ✓ | Programma 16. Financiën |
| 3. Dunea NV | NV | ✓ | 16. Financiën |
| 4. United Fish Auctions NV | NV | ✓ | 16. Financiën |
| 5. Eneco Holding NV | NV | ✓ | 16. Financiën |
| 6. HTM Beheer BV | BV | ✓ | 16. Financiën |
| 7. NV ADO Den Haag | NV | ✓ | 16. Financiën |
| 8. Stadsgewest Haaglanden (per 1-1-2015 in liquidatie) | GR | ✓ | 2. Bestuur en College |
| 9. Stadsherstel Den Haag en Omgeving NV | NV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 10. Metropoolregio Rotterdam - Den Haag | GR | ✓ | 2. Bestuur en College |
| 11. NV Haagse Milieu Services (NV HMS) | NV | ✓ | 16. Financiën |
| 12. Omgevingsdienst Haaglanden | GR | ✓ | 14. Wonen en Duurzaamheid |
| 13. Gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H-10 | GR | ✓ | 9. Jeugd |
| 14. Coöperatie Wigo4it U.A. | Coöperatie | ✓ | 7. Werk, Inkomen en Armoedebeleid<br><br>3. Wijkaanpak en Dienstverlening<br><br>8. Zorg en Welzijn |
| 15. Stichting Werkbij | Stichting | ✓ | 7. Werk, Inkomen en Armoedebeleid |
| 16. World Trade Center Den Haag B.V. | BV | ✓ | 11. Economie, Internationale stad en Binnenstad |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 17. Regionale Ontwikkelingsmaatschappij InnovationQuarter B.V. | BV | ✓ | 11. Economie, Internationale stad en Binnenstad |
| 18. Participatiemaatschappij InnovationQuarter B.V. | BV | ✗ | 11. Economie, Internationale stad en Binnenstad |
| 19. The Hague Trains Holding BV | BV | ✓ | 13. Verkeer en Milieu |
| 20. Bedrijvenschap Harnaschpolder | GR | ✓ | 11. Economie, Internationale stad en Binnenstad |
| 21. Het Industrieschap "De Plaspoelpolder" | GR | ✓ | 11. Economie, Internationale stad en Binnenstad |
| 22. Participatiemaatschappij Wateringseveld I BV | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 23. Wateringse Veld Beheer BV | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 24. Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV | CV | ✗ | 15. Stadsontwikkeling |
| 25. Participatiemaatschappij 's-Gravenhage BV | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 26. Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen Beheer BV | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| *27. Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen CV (geliquideerd per 31-12-2014)* | *CV* | ✗ | *15. Stadsontwikkeling* |
| 28. Winkelpanden Den Haag BV | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 29. Winkelpanden Den Haag CV | CV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 30. Starterspanden Den Haag BV | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 31. Starterspanden Den Haag CV | CV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 32. Wijkontwikkelings-maatschappij Stationsbuurt-Oude Centrum BV | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 33. Wijkontwikkelings-maatschappij Stationsbuurt-Oude Centrum CV | CV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 34. Participatie Maatschappij Vroondaal BV | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 35. GrondExploitatie-Maatschappij Vroondaal Beheer B.V. | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 36. Grondexploitatie-Maatschappij Vroondaal C.V. | CV | ✗ | 15. Stadsontwikkeling |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 37. Participatie Ontwikkelingsmaatschappij Vroondaal B.V. | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 38. VastgoedExploitatie-Maatschappij Vroondaal Beheer B.V. | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 39. VastgoedExploitatie-Maatschappij Vroondaal C.V. | CV | ✗ | 15. Stadsontwikkeling |
| 40. Haagse Hitte BV (per 27-08-2013 in faillissement) | BV | ✓ | 13. Verkeer en Milieu |
| 41. Aardwarmte Den Haag v.o.f. (per 27-08-2013 in faillissement) | v.o.f. | ✗ | 13. Verkeer en Milieu |
| 42. WOM Den Haag Zuidwest BV | BV | ✓ | 15. Stadsontwikkeling |
| 43. Coöperatie BIRGIT U.A. | Coöperatie | ✓ | 18. Interne Dienstverlening |
| **Niet genoemd in paragraaf** | | | |
| **Organisaties** | **Vorm** | **Verbonden partij** | **Programma** |
| 44. Vereniging van Eigenaren Stadhuiscomplex aan het Spui 68/70 te 's-Gravenhage | Vereniging | ✓ | |
| 45. Stichting Holdingfonds Economische Investeringen Den Haag | Stichting | ✓ | |
| 46. Stichting Businesspark Haaglanden I.O. | Stichting | ✓ | |
| 47. Stichting Westholland Foreign Investment Agency | Stichting | ✓ | |
| 48. Stichting The Hague Security Delta | Stichting | ✓ | |
| 49. Coöperatie Regionale Ambulancevoorziening Haaglanden U.A. | Coöperatie | ✓ | |

*Tabel 4.1. Verbonden partijen Gemeente Den Haag, overzicht per 1 augustus 2015*

Met de genoemde 43 verbonden partijen gaat het om 17 BV's, 3 CV's. 7 NV's, 7 GR's, 3 Coöperaties, 5 stichtingen en 1 vereniging.

## Niet opgenomen verbonden partijen (Programmabegroting 2015-2018)

Tijdens het onderzoek zijn door de rekenkamer 10 partijen getraceerd die wel verbonden partij zijn, maar niet in de paragraaf Verbonden partijen zijn opgenomen (programmabegroting 2015-2018). Dit geldt onder meer voor Stadsherstel Den Haag en Omgeving NV (nr. 9 in de tabel hierboven).

De gemeente heeft dit inmiddels hersteld en deze verbonden partij opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen van de Programmarekening 2014.[119]

Drie verbonden partijen zijn er tussen medio 2014 bij het opstellen van de Programmabegroting 2015 en begin 2015 bijgekomen, namelijk: Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (gemeenschappelijke regeling, nr. 10 in de tabel), Inkoopbureau H-10 (gemeenschappelijke regeling, nr. 13 in de tabel) en BIRGIT (coöperatie, nr. 43 in de tabel). Ook de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en BIRGIT zijn inmiddels wel opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen van de Programmarekening 2014.

Zes verbonden partijen (nr. 44 t/m 49) zijn door de gemeente niet aangemerkt als verbonden partij, maar zijn dit, gezien de definities uit het BBV over financieel belang, wel (zie onderstaande tabel). Het betreft hier onder andere partijen waarmee de gemeente naast een bestuurlijk belang alleen een subsidierelatie heeft. Conform de bredere uitleg van de BBV-commissie (zie paragraaf 2.3 van deze rapportage) is voor deze partijen wel degelijk sprake van een financieel belang. In onderstaande tabel is aangegeven wat het bestuurlijk en financieel belang in de zeven verbonden partijen is.

| Verbonden partij | Bestuurlijk belang | Financieel belang |
|---|---|---|
| VvE Stadhuiscomplex Spui 68-70 Den Haag | Bestuurder is ambtenaar gemeente[120] | Bestaat uit de eventuele schulden/tekorten van de vereniging waarvoor de gemeente als deelnemer in de VvE aansprakelijk is.[121] |
| Stichting Holdingfonds Economische Investeringen Den Haag | Bestuurder is wethouder KIJO[122] | Op basis subsidieregister 2014 € 7 mln. subsidie |
| Businesspark Haaglanden I.O. | Bestuurder wethouder SEZH | € 100.000 (wordt aangeduid als eenmalige bijdrage)[123], en jaarlijkse bijdrage 2015 van € 10.000[124] |
| WestHolland Foreign Investment Agency (WFIA) | Wethouder SEZH voorzitter raad van participanten. | € 835.723 (wordt niet aangeduid als subsidie maar als bijdrage)[125] |
| The Hague Security Delta (HSD) | Bestuurder is burgemeester en wethouder KIJO | Op basis subsidieregister 2014 € 685.000 |

[119] *De Programmarekening 2014 is tijdens de uitvoering van dit onderzoek gepubliceerd. De rekenkamer heeft de gemeente in de voorbereiding van het opstellen van de programmarekening op de hoogte gesteld van het abusievelijk niet vermelden van NV Stadsherstel Den Haag en omgeving.*

[120] *KvK Uittreksel VvE Stadhuiscomplex, 28-07-2015*

[121] *Splitsingsakte Stadhuiscomplex, 15-03-1995, art.3c, 4, 25, 26*

[122] *KvK Uittreksel Stichting Holdingfonds Economische Investeringen Den Haag, 27-012015*

[123] *Gemeente Den Haag, 'Oprichting Stichting Businesspark Haaglanden', 10 december 2013 (RIS 268881)*

[124] *Jaarplan 2015 Businesspark Haaglanden, RIS283922*

[125] *Bestuursovereenkomst WFIA (RIS140613C)*

| | | |
|---|---|---|
| RAV Haaglanden | Bestuurder is wethouder SEZH | Betreft een (kortlopende) schuld van de gemeente aan de RAV Haaglanden van € 3.299.216.[126] Omdat het een kortlopende schuld betreft kan het financieel belang (snel) wegvallen waardoor geen sprake meer is van een verbonden partij. |

*Tabel 4.2 Bestuurlijk- en financieel belang 'nieuwe' verbonden partijen*

## Instellingen in paragraaf Verbonden partijen die dit formeel niet zijn

De gemeente heeft in de lijst van verbonden partijen 6 partijen opgenomen die formeel geen verbonden partij zijn. Deze partijen worden door de gemeente vermeld, omdat ze onderdeel zijn van een cluster van verschillende rechtspersonen die met hetzelfde doel in het leven zijn geroepen en waarvan er één (of meerdere) een verbonden partij is / zijn (zie voor een toelichting het kader hieronder). Dit komt omdat de gemeente in de programmabegroting 2015 – 2018 bij 'getrapte' deelneming alle afzonderlijke partijen vermeldt.

*Voorbeeld van een getrapte deelneming*

ROM InnovationQuarter BV en Participatiemaatschappij InnovationQuarter BV staan beide vermeld in de paragraaf Verbonden partijen, maar de gemeente participeert alleen in ROM InnovationQuarter BV (met 1,8 % van de aandelen). Vervolgens is het ROM InnovationQuarter BV die (als onafhankelijke rechtspersoon) 100% eigenaar is van de Participatiemaatschappij InnovationQuarter BV. Het is dus niet de gemeente, maar ROM InnovationQuarter BV die een bestuurlijk belang heeft in Participatiemaatschappij InnovationQuarter BV. Omdat beide partijen aan elkaar gelieerd zijn, worden ze beide in de paragraaf vermeld, wat gezien de samenhang van beide partijen begrijpelijk is en ook transparant. Echter, één partij (namelijk ROM InnovationQuarter BV) is daadwerkelijk een verbonden partij.

**Onderzoeksvraag 3: Aan welke inhoudelijke beleidsdoelen beogen deze verbonden partijen een bijdrage te leveren?**

**Bevinding**

In de paragraaf Verbonden partijen van de Programmabegroting en -rekening worden de doelen van de verbonden partijen vermeld. In verreweg de meeste gevallen is het doel ontleend aan het doel zoals dat gesteld is in de statuten of de regeling van de verbonden partij. Het inhoudelijk doel dat de gemeente met deelname aan de verbonden partij nastreeft wordt echter niet vermeld. Voor de meeste verbonden partijen is niet zonder nader onderzoek aan te geven welk doel de gemeente met de deelname aan de verbonden partij nastreeft.

[126] *Financieel jaarverslag RAV Haaglanden 2013, mei 2014.*

**Toelichting**

De paragraaf Verbonden partijen vermeldt bij de verschillende partijen het doel dat de verbonden partij nastreeft. In verreweg de meeste gevallen is het doel ontleend aan het doel zoals gesteld in de statuten of de regeling van de verbonden partij. Ook benoemt de paragraaf het begrotingsprogramma waaraan de verbonden partij bijdraagt. Het gemeentelijke doel dat verbonden is aan deelname in de verbonden partij wordt niet genoemd en er wordt in de paragraaf eveneens geen expliciete koppeling gemaakt met de gemeentelijke doelen uit de programmaonderdelen van desbetreffend beleidsprogramma. Voor de meeste verbonden partijen is daarom niet, zonder nader onderzoek, aan te geven aan welk inhoudelijk (gemeentelijk) beleidsdoel de verbonden partij bij zou moeten dragen (zie ook de beantwoording van onderzoeksvraag 6). In de tabel in bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de in de paragraaf Verbonden partijen vermelde doelen voor de verbonden partijen.

**Onderzoeksvraag 4: Wat waren eventuele andere motieven voor deelname aan deze verbonden partijen?**

**Bevinding**

In bijlage 6 is opgenomen wat volgens de ambtelijke organisatie de motieven waren om deel te nemen aan de verbonden partij. In het format van de paragraaf Verbonden partijen is geen onderdeel opgenomen waarin wordt aangegeven wat het motief is 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.

**Toelichting**

Anders dan het nastreven van inhoudelijke beleidsdoelen spelen bij deelname aan een verbonden partij ook motieven om deel te (blijven) nemen en de taak niet zelf uit te voeren, uit te besteden of hiervoor subsidie te verlenen, zoals het verhogen van de kwaliteit, kostenreductie of verminderen van de kwetsbaarheid. Deze motieven – die ook meespelen bij het aangaan van verbonden partijen – zijn niet in het format van de paragraaf Verbonden partijen opgenomen.

Bij de beschrijving van het openbaar belang gaat het veelal om een herhaling van het doel, zonder dat beargumenteerd wordt waarom dat doel een openbaar belang dient, en ook zonder dat beargumenteerd wordt waarom het openbaar belang het beste gediend is met uitvoering door een verbonden partij van de gekozen vorm.

De uitvraag van de rekenkamer laat zien dat er in veel gevallen meer te zeggen is over de reden van aangaan van de verbonden partij (zie bijlage 6). Redenen variëren van “wettelijk verplicht” (Veiligheidsregio) en “historisch gegroeid” (Bank Nederlandse Gemeenten, Eneco) tot een onderbouwing van de keuze voor een bepaalde vorm (BIRGIT). Dit is informatie die ontbreekt in de paragraaf Verbonden partijen van Den Haag.

**Onderzoeksvraag 5: In welke mate biedt de planning & control informatie zicht op de risico’s?**

**Bevinding**
In de paragraaf Verbonden partijen is geen informatie over de risico's per verbonden partij opgenomen. Ook in bijvoorbeeld de paragraaf weerstandsvermogen (waar risico's van de gemeente worden geadresseerd) wordt niet, of niet gespecificeerd, ingegaan op de risico's ten aanzien van verbonden partijen.

**Toelichting**
Zoals in paragraaf 3.4 is aangegeven rapporteert de gemeente in de Programmabegroting en -rekening niet over de risico's die verbonden zijn aan de verbonden partij. De risico's zijn niet in de paragraaf Verbonden partijen en ook niet in de paragraaf Weerstandsvermogen opgenomen. Het vermelden van risico's in de paragraaf Verbonden partijen is geen vereiste uit het BBV, maar dit wordt in de praktijk door veel gemeenten wel gedaan.

## 4.3 Beantwoording onderzoeksvragen verdiepende deel onderzoek

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 6, 7 en 8 is verdiepend onderzoek uitgevoerd. Mede op basis van een werkbespreking met raadsleden, hebben wij vijf verbonden partijen geselecteerd die in dit verdiepende deel, als gevalsstudie, nader onderzocht zijn. Het betreft onderstaande verbonden partijen.

| Verbonden partij | Omschrijving |
|---|---|
| 11. Haagse Milieu Services (HMS) | De verbonden partij NV Haagse Milieu Services is opgericht in 1998 als privatisering van de gemeentedienst die tot dat moment verantwoordelijk was voor de afvalinzameling en als intensivering van de samenwerking met (toen nog) NV Afvalverwerking Rijnmond (verder: AVR), waarmee de gemeente Den Haag sinds 1993 een afvalverwerkingsovereenkomst had. HMS is daarmee een publiek private samenwerking tussen Van Gansewinkel Overheidsdiensten B.V. (verder: Van Gansewinkel), de rechtsopvolger van AVR, en de gemeente Den Haag. |
| 13. Inkoopbureau H-10 | Het Inkoopbureau H-10 (een samenwerking tussen de 10 gemeenten in de regio Zuid-Holland West), is opgericht in 2014. Het Inkoopbureau H-10 doet voor de deelnemende gemeenten de inkopen op het terrein van de jeugdzorg en de zintuigelijke gehandicaptenzorg. |
| 17. InnovationQuarter | In oktober 2013 is de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel BV opgericht, en per januari 2014 actief onder de naam InnovationQuarter. Het doel van InnovationQuarter is het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland en het hiermee versterken van de positie en de internationale concurrentiekracht van Zuid-Holland en Nederland. Aan de verbonden partij nemen deel: de provincie Zuid-Holland, het ministerie van Economische Zaken, de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Leiden, Delft, Dordrecht en Westland, het Leids Universitair Medisch Centrum, het Erasmus Medisch Centrum, de Universiteit van Leiden en de Technische Universiteit Delft. |
| 26. en 27. Vroondaal | In 2003 is met twee private partijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor de herontwikkeling van het voormalig kassengebied Madestein tot luxe Villawijk. Het doel van deze samenwerking was het delen van wederzijdse expertise en het spreiden van risico's bij de ontwikkeling van het gebied. De verbonden partij Vroondaal is opgericht in 2010 als een nieuwe vorm van deze samenwerking uit 2003. Aan de verbonden partij nemen twee private |

| | |
|---|---|
| | partijen deel: Synchroon BV en Bouwfonds Property Development BV. |
| 14. Wigo4it | De verbonden partij Wigo4it is een in 2007 door de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht opgerichte coöperatie en komt voort uit de, eind 2005 ingezette ICT-samenwerking tussen de sociale diensten van deze gemeenten. Om als G4 sociale diensten op ICT terrein samen te kunnen werken, bleek het noodzakelijk in verband met het aanbestedingsrecht een afzonderlijke juridische entiteit op te richten. |

*Tabel 4.3 Omschrijving verbonden partijen in gevalstudie*

In de feitenrapportage Gevalsstudies Verbonden Partijen zijn de bevindingen uit het verdiepende onderzoek per gevalsstudie opgenomen. Hiervoor heeft de rekenkamer een normenkader gehanteerd, wat eveneens is opgenomen in de bijlage van de feitenrapportage. In deze paragraaf worden overkoepelend over de vijf gevalsstudies de onderzoeksvragen 6, 7 en 8 beantwoord. Hiervoor zijn de normen uit de gevalsstudies gekoppeld aan de onderzoeksvragen (zie bijlage 2).

**Onderzoeksvraag 6a: In welke mate realiseert de verbonden partij de door de gemeente gestelde inhoudelijke doelen?**

**Bevindingen**
Bij drie van de vijf verbonden partijen is vooraf geen *gemeentelijk* doel vastgelegd. Daarom is slechts voor twee verbonden partijen te beantwoorden of de door de gemeente gestelde doelen gerealiseerd worden. Voor deze verbonden partijen blijven de resultaten (vooralsnog) achter bij de vooraf geformuleerde doelen.

De rekenkamer is eveneens nagegaan of voor de andere drie verbonden partijen de doelen van de verbonden partij zelf worden gerealiseerd. Voor twee verbonden partijen geldt echter dat deze recent zijn opgericht en er zodoende nog geen goed en volledig zicht is op de mate van doelrealisatie. Voor een van deze beide partijen zijn wel grotendeels de inhoudelijke prestaties gerealiseerd. Bij de derde verbonden partij zijn geen specifieke doelen voor de verbonden partij geformuleerd, maar zijn de inhoudelijke prestaties wel grotendeels gerealiseerd.

**Toelichting**
Ten aanzien van de mate van doelrealisatie van *inhoudelijke* doelen is het niet mogelijk om voor de vijf verbonden partijen een eenduidige uitspraak te doen.

Voor de verbonden partijen NV HMS en Vroondaal blijken de resultaten die worden geboekt aan te sluiten op de gestelde inhoudelijke doelen. De prestaties/resultaten blijven echter achter bij de vooraf geformuleerde doelen.

Voor NV HMS geldt bijvoorbeeld dat gestelde inzameldoelen niet worden gehaald.[127] Bij de verbonden partij Vroondaal wordt aangegeven dat de beoogde ontwikkeling van 54 woningen in 2014 niet is gerealiseerd.[128]

[127] *Zie Gevalsstudies, paragraaf 2.4.1*

[128] *Zie Gevalsstudies, paragraaf 5.4.1*

Het Inkoopbureau H-10 en InnovationQuarter zijn recent opgericht. Dat is de reden dat voor deze twee verbonden partijen het nog niet mogelijk is om een goed en volledig beeld te hebben van de mate van doelrealisatie. [129] Wel geldt voor InnovationQuarter dat de beoogde inhoudelijke prestaties voor 2014, die logisch samenhangen met de beoogde doelen, grotendeels gerealiseerd zijn.

Voor Wigo4it wordt over het algemene doel, namelijk het zorgen voor eigentijdse ICT-ondersteuning die de sociale diensten in staat stelt de dienstverlening aan de burger te verbeteren en de prestaties van de organisatie te verhogen, niet specifiek verantwoording afgelegd. Wel worden de beoogde inhoudelijke prestaties die hiermee samenhangen grotendeels gerealiseerd.

Ten slotte wordt de beoordeling van de realisatie van de inhoudelijke beleidsdoelen *van de gemeente* bemoeilijkt, omdat bij het aangaan van de verbonden partijen vaak wel het motief voor *de inzet van de verbonden partij* (dus van de verbonden partij als *instrument*) wordt benoemd[130], maar in veel mindere mate de inhoudelijke gemeentelijke beleidsdoelen waaraan de verbonden partijen een bijdrage levert. Een expliciete koppeling met een doel uit de programmabegroting wordt in de verantwoording nergens gemaakt, maar ook bij de oprichting niet of nauwelijks. Van de onderzochte verbonden partijen gebeurde dit bij oprichting het meest helder (maar dus ook niet volledig) bij HMS, waar het een wettelijke taak betreft. Bij Vroondaal is in de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en private partijen een expliciete koppeling gelegd tussen het doel van de samenwerking en de gemeentelijke beleidsdoelen. De samenwerkingsovereenkomst ligt ten grondslag aan de verbonden partij en is als (geheime) bijlage toegezonden bij het besluit tot aangaan van de verbonden partij. Bij de overige verbonden partijen (het Inkoopbureau H-10, InnovationQuarter en Wigo4it) wordt geen verband gelegd met *inhoudelijke* doelen van de gemeente waaraan de verbonden partij een bijdrage moet leveren.[131] Het feit dat deze koppeling aan de 'voorzijde' van het beleidsproces grotendeels ontbreekt, werkt door in de verantwoording aan de gemeenteraad over realisatie van gestelde doelen (zie ook onderzoeksvraag 8).

**Onderzoeksvraag 6b: In welke mate realiseert de verbonden partij de door de gemeente gestelde andere doelen / motieven?**

**Bevinding**
De mate van realisatie van de andere dan inhoudelijke doelen, de motieven, die aan de basis liggen van de inzet van het instrument 'verbonden partij' is niet te beoordelen. Ten dele omdat er niet of nauwelijks verantwoording over wordt afgelegd. Maar ook omdat, wanneer wel informatie hierover beschikbaar is, het motief niet SMART en gekwantificeerd is. Uitzondering vormen die motieven waarvan met de oprichting van de verbonden partij direct het motief om deel te nemen gerealiseerd is.

[129] *Zie Gevalsstudies, paragrafen 3.4.1 en 4.4.1*

[130] *Zie Gevalsstudies, paragrafen 2.2.2, 3.2.2, 4.2.2, 5.2.2, en 6.2.2*

[131] *Zie Gevalsstudies, paragrafen 3.2.1, 3.4.1, 4.2.1, 4.4.1, 5.2.1, 5.4.1, 6.2.1 en 6.4.1*

**Toelichting**

Zoals hierboven (vraag 6A) gesteld, wordt het *motief* voor de inzet van de verbonden partij (dus van de verbonden partij als instrument) bij de oprichting over het algemeen beter benoemd dan de inhoudelijke gemeentelijke beleidsdoelen waaraan de verbonden partijen een bijdrage moeten leveren. Op basis van de gevalsstudies kan de mate van realisatie van de andere dan inhoudelijke doelen die de gemeente had met deelname aan verbonden partijen, de zogenoemde 'motieven', niet worden beoordeeld.

De beoordeling van de mate van realisatie wordt bemoeilijkt doordat in de verantwoording niet of maar zeer beperkt wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de oorspronkelijke motieven voor deelname. Dit is het geval bij het Inkoopbureau H-10, InnovationQuarter en Vroondaal. Over de realisatie van de motieven wordt bij deze verbonden partijen geen verantwoording afgelegd.[132] Wanneer wel wordt gerapporteerd over resultaten die samenhangen met de oorspronkelijke motieven, zoals bij NV HMS en Wigo4it gebeurd, is het niet mogelijk om te beoordelen hoe de resultaten zich verhouden tot het oorspronkelijke motief of doel. Zo was bij NV HMS oorspronkelijk sprake van een SMART motief, maar dat is in de loop van de tijd niet herijkt. Het motief bij HMS is nog steeds 'kostenreductie'. Maar waar de kostenreductie in eerste instantie SMART was gedefinieerd, is de beoogde kostenreductie nu niet meer gekwantificeerd. Hierdoor is onduidelijk of de gewenste kostenreductie wordt bereikt.[133] Bij Wigo4it zijn de motieven 'efficiencyvoordeel' en 'kennisvoordeel' niet gekwantificeerd en ontbreekt tevens een benchmark. Hiermee is er geen zicht op de mate van realisatie.[134]

De realisatie van enkele motieven bij het Inkoopbureau H-10 en Vroondaal is wel te beoordelen, omdat met de oprichting of aanpassing van de verbonden partij direct het motief gerealiseerd is. Eén van de motieven voor oprichting van het Inkoopbureau H-10 was het voldoen aan de wettelijke verplichting tot samenwerking. Met de oprichting van Inkoopbureau H-10 is dit motief gerealiseerd.[135]

Bij Vroondaal had de gemeente de wens om tegengestelde belangen binnen de samenwerking te voorkomen. Dit motief is gerealiseerd met de meest recente aanpassing van de verbonden partij.[136]

**Onderzoeksvraag 7: Welke financiële risico's loopt de gemeente in de deelname aan de verbonden partij?**

**Bevindingen**

Voor de vijf bestudeerde verbonden partijen heeft de rekenkamer inzichtelijk gemaakt welke financiële risico's de gemeente loopt door het aangaan van de verbonden partijen. Daarvoor is een overzicht gemaakt van het bedrag dat mogelijk niet verhaald

[132] *Zie Gevalsstudies, paragrafen 3.4.2, 4.4.2 en 5.4.2*

[133] *Zie Gevalsstudies, paragraaf 2.4.2*

[134] *Zie Gevalsstudies, paragraaf 6.4.2*

[135] *Zie Gevalsstudies, paragrafen 3.2.2 en 3.4.2*

[136] *Zie Gevalsstudies, paragraaf 5.4.2*

kan worden door de gemeente of waarvoor de gemeente aansprakelijk gesteld kan worden mocht de verbonden partij failliet gaan.

Voor vier van de vijf bestudeerde verbonden partijen is de informatie over het financieel belang in de paragraaf Verbonden partijen onjuist en/of onvolledig weergegeven. Voor één verbonden partij geldt dat deze recent is opgericht en zodoende nog niet in de paragraaf Verbonden partijen was opgenomen.

Voor alle bestudeerde verbonden partijen geldt dat in de statuten of regeling afspraken en of voorwaarden zijn opgenomen over het beëindigen van de deelname door deelnemer, waaronder de gemeente. Over deze 'exit regelingen' wordt de raad niet specifiek geïnformeerd wanneer de verbonden partij eenmaal is opgericht. Bij de oprichting ontvangt de raad verschillende documenten waarin ook informatie over de exit regeling te vinden is. Deze stukken zijn doorgaans als bijlage gevoegd bij de besluiten tot deelname.

**Toelichting**

Eén van de aspecten die relevant zijn voor de beoordeling van het risico, is het financieel belang dat de gemeente heeft in een verbonden partij. Mocht het immers 'mis gaan' met een verbonden partij, dan is dit het bedrag dat de gemeente mogelijkerwijs niet zou kunnen verhalen. De informatie in de paragraaf Verbonden partijen over het financieel belang is voor geen van de bestudeerde verbonden partijen volledig. De onderstaande tabel laat zien wat het financieel belang is zoals door de gemeente in de programmarekening 2014 is opgenomen en wat het werkelijke financieel belang is van de gemeente in de vijf bestudeerde verbonden partijen. Een nadere toelichting en onderbouwing van de verschillen is beschikbaar in het rapport met de gevalsstudies.[137] Op basis van de analyse in de gevalstudies zijn ook overige financiële risico's of aandachtspunten weergegeven. Ook het in de tabel weergegeven financieel belang is gebaseerd op de analyse van de verbonden partijen door de rekenkamer.

| Verbonden partij | Financieel belang zoals opgenomen in programmarekening 2014[138] | Financieel belang | Andere financiële risico's / aandachtspunten |
|---|---|---|---|
| HMS | Het door de gemeente gestorte kapitaal betreft € 454.000. De gemeente deelt voor 50% in de winst van de N.V. De overige 50% gaat naar Van Gansewinkel N.V. (voorheen N.V. AVR Van Gansewinkel). Indien de N.V. verlies maakt dan wordt dit volledig gedragen door Van Gansewinkel N.V. | € 454.000,- (het door de gemeente gestorte kapitaal). | • Vergoeding bij evt. beëindiging (teruggebracht van 5x jaarresultaat naar € 6 mln.).<br>• Status gegarandeerd resultaatsaandeel van € 1,2 mln. per jaar.<br>• Ontwikkeling jaarlijkse bijdrage aan HMS.<br>• Ontwikkeling Egalisatievoorziening Afvalstoffenheffing.<br>• Ontwikkeling tarief afvalstoffenheffing. |
| Inkoopbureau | Inkoopbureau dateert van 1 januari 2015 en | Gemeente is (met de | • De gemeente is voor wat betreft de |

[137] *Zie Gevalsstudies, paragrafen 2.4.4, 3.4.4, 4.4.4, 5.4.4 en 6.4.4*

[138] *RIS 282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015*

| | | | |
|---|---|---|---|
| H-10 | staat zodoende nog niet opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen | andere deelnemers) aansprakelijk voor eventueel tekort bij uitvoeringsorganisatie. | uitvoeringskosten (en niet de kosten gemoeid met jeugdzorgcontracten) medeaansprakelijk voor eventuele tekorten. De bijdrage aan de uitvoeringskosten van de gemeente Den Haag over 2015 is € 722.373. |
| Innovation-Quarter | Aansprakelijkheid naar rato van inbreng op basis van 1 aandeel 1 stem. De kapitaalstorting bedraagt € 500.000,- | € 700.000,- (het door gemeente gestorte kapitaal van € 500.000 op een totale uitgifte van (€ 27,7 mln.), 1,8% van de aandelen en de exploitatiesubsidie van de gemeente van € 200.000). | • In 2014 (conform verwachting) nog geen verantwoording over mate van doelrealisatie.<br>• In 2014 twee investeringen gedaan die intensief door InnovationQuarter gevolgd worden.<br>• Risicobeheersingssysteem wordt in 2015 opgezet |
| Vroondaal | Grondexploitatiemaatschappij Vroondaal B.V./C.V. – Vroondaal GEM<br><br>De gemeente participeert voor 100% in de Participatiemaatschappij Vroondaal B.V. en voor 50% in de Grondexploitatiemaatschappij Vroondaal Beheer B.V. De Participatiemaatschappij participeert voor 48% en de Beheer B.V. participeert voor 4% in de GrondExploitatieMaatschappij Vroondaal C.V. In totaal deelt de gemeente dus voor 50% in het GrondExploitatieMaatschappij van de C.V. Hiernaast financiert de gemeente de PPS voor maximaal € 160 mln. (bij start: € 120 mln.) doch hier staan ook zekerheden tegenover.<br><br>Ontwikkelingsmaatschappij Vroondaal B.V./C.V. – Vroondaal VEM<br><br>De gemeente participeert voor 100% in de Participatie Ontwikkelingsmaatschappij Vroondaal B.V. en voor 50% in de VastgoedExploitatieMaatschappij Vroondaal Beheer B.V. De ParticipatieOntwikkelingsmaatschappij participeert voor 48% en de Beheer B.V.<br><br>participeert voor 4% in de VastgoedExploitatieMaatschappij Vroondaal C.V. In totaal deelt de gemeente dus voor 50% in het vastgoedexploitatierisico van de C.V. | Circa € 56.000,- (€ 18.000 per participatie-BV (2x) en € 10.000,- per beheer-BV (2x).<br><br>Financieringsplafond (maximale lening) van € 160 miljoen.<br><br>Garantstelling voor een krediet met een maximum van € 20 miljoen van de CV bij de Bank Nederlandse Gemeenten. | • Deelnemende private partijen hebben een bankgarantie afgegeven van elk 5% van de totale leningbehoefte (samen €15 miljoen)<br>• De gemeente heeft pandrecht op roerende en onroerende goederen van de CV (waaronder gronden in ontwikkeling) |
| Wigo4it | De gemeente Den Haag heeft een aandeel | € 25.000 (het door de | • Gemeente draagt bij naar rato van het aantal WWB-ers. Den Haag |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | van 21% in de contributiebijdrage verdeeld naar rato van het aantal WWB-ers. | gemeente gestorte kapitaal, een vierde van het totale startkapitaal á € 100.000). | draagt bij voor 21% in de gezamenlijke kosten van € 20 mln.(2014).<br>• Vreemd vermogen per 31 december 2014: € 16,9 mln.<br>• Verhouding eigen-vreemd vermogen in één jaar (2014) veranderd van 64,2% naar 0,1%. |

*Tabel 4.4 Financieel belang en overige risico's en aandachtspunten van vijf verbonden partijen*[139]

## Exit regeling

In de informatie aan de gemeenteraad en in de paragraaf Verbonden partijen, wordt niet expliciet ingegaan op de mogelijkheden en of voorwaarden voor het beëindigen van de deelname aan de verbonden partij. Ook hierin schuilen mogelijk risico's omdat er wellicht voorwaarden zijn verbonden aan het beëindigen van de deelname. Bij de besluitvorming over het aangaan van een verbonden partij zijn in alle vijf gevallen die zijn bestudeerd wel de statuten of de regeling als bijlage bij gemeentelijke documenten aan de gemeente voorgelegd. In deze statuten of regelingen zijn in alle gevallen afspraken opgenomen over het beëindigen van de deelname.[140] Zo was de gemeente aan van Gansewinkel, de partner in HMS, een vergoeding verschuldigd ter hoogte van vijf maal het gemiddelde jaarresultaat en is de beëindigingsvergoeding nu gefixeerd op een bedrag van € 6 miljoen.[141] Bij de deelnemingen InnovationQuarter en Vroondaal zijn beperkende voorwaarden opgenomen voor de verkoop van aandelen.[142]

Het risico voor de gemeente is daardoor dat deze mogelijk niet tegen een reële prijs zijn aandelen kan verkopen bij een eventuele beëindiging van de deelname.[143]

**Onderzoeksvraag 8: Welke vorm van beheer en toezicht zet de gemeente in bij deze verbonden partij?**

## Voorwaarden bij het aangaan van de verbonden partij

**Bevindingen**
Bij het aangaan van een verbonden partij wordt (aan de gemeenteraad) veelal uitgebreid informatie over de doelstellingen van de verbonden partij gegeven. In de meeste gevallen ontbreekt het gemeentelijke doel dat met deelname aan de verbonden partij wordt nagestreefd en wordt er geen koppeling gemaakt met de gemeentelijke beleidsdoelen uit de begroting.

[139] *Gevalstudies verbonden partijen, Rekenkamer Den Haag.*

[140] *Zie Gevalsstudies, paragrafen 2.2.5, 3.2.5, 4.2.5, 5.2.5 en 6.2.5*

[141] *Zie Gevalsstudies, paragrafen 2.2.5 en 2.4.3*

[142] *De aandelen moeten eerst worden aangeboden aan de overige aandeelhouders alvorens de aandelen vrij te kunnen verkopen.*

[143] *Zie Gevalsstudies, paragrafen 4.2.5, 4.4.3, 5.2.5 en 5.4.3*

De motieven die ten grondslag liggen aan het aangaan van een verbonden partij worden duidelijk en uitputtend verwoord bij het aangaan van een verbonden partij.

Het openbaar belang wordt bij het aangaan van verbonden partijen niet benoemd. In een enkel geval is dit wel te herleiden uit de stukken bij het besluit tot deelname.

De gekozen rechtsvorm wordt gemotiveerd en is in alle gevalstudies valide gezien de onderscheidende kenmerken van de gekozen rechtsvorm.

Bij het aangaan wordt onvoldoende informatie gegeven over de risico's: de geleverde informatie is niet toereikend en niet volledig. Beheersmaatregelen worden slechts voor een deel van de risico's benoemd. Het komt ook voor dat wel beheersmaatregelen worden genoemd, maar dat niet aangegeven wordt voor welke risico's deze worden genomen.

In een enkel geval zijn afspraken vastgelegd over informatievoorziening aan de gemeenteraad.

**Toelichting**

In de alle vijf gevallen is bij het aangaan van een verbonden partij in gemeentelijke stukken duidelijk aangegeven wat het doel is van een verbonden partij. Alleen bij HMS is daarbij ook een koppeling gelegd met de gemeentelijke beleidsdoelen, zoals die zijn verwoord in de programmabegroting.

Voor alle vijf verbonden partijen geldt tevens dat motieven die worden nagestreefd bij het aangaan van de verbonden partij duidelijk worden verwoord in stukken die bij de besluitvorming aan de raad zijn voorgelegd.

Het openbaar belang van de betreffende taak wordt in geen van de gevallen expliciet als zodanig beschreven. Bij het aangaan van zowel HMS als het Inkoopbureau H-10 wordt dit wel duidelijk uit de vermelding dat de taak wettelijk verplicht is. In het geval van InnovationQuarter is het openbaar belang, de noodzaak tot het versterken van de innovatiekracht van de regio, wel te herleiden uit de tekst van het besluit tot deelname.

Over mogelijke risico’s die verbonden zijn aan de deelname in een verbonden partij wordt zeer verschillend informatie verschaft in de stukken aan de gemeenteraad. Bij de oprichting van HMS is uitgebreide informatie gegeven (aan de raad) over de financiële risico’s en is ingegaan op de mogelijkheden om uit deze verbonden partij te stappen. In het geval van InnovationQuarter is wel ingegaan op risico’s, maar niet in hoeverre deze specifiek voor de gemeente gelden. Bij het aangaan van Vroondaal is veel informatie gegeven over risico’s, maar deze informatie is incompleet en ook niet als zodanig benoemd. Ook is hier een duidelijk verschil te zien tussen risico’s die zijn genoemd bij het aangaan en risico’s die in latere (verantwoordings-) documenten aan de orde komen. Voor Inkoopbureau H-10 en Wigo4it geldt dat er geen informatie over risico’s is gegeven.

Voor HMS, Vroondaal en Wigo4it geldt dat tegenover de in kaart gebrachte risico's ook beheersmaatregelen stonden, maar niet altijd voor alle benoemde risico's (Vroondaal). Door deze partijen wordt ook over de risico's aan de gemeente gerapporteerd. Alleen in het geval van HMS is expliciet vastgelegd welke (risico) informatie de gemeente wil ontvangen van de verbonden partij en in het geval van Wigo4it is dit alleen globaal aangegeven. In de andere drie gevallen zijn hierover in de stukken die aan de gemeenteraad zijn voorgelegd geen afspraken vastgelegd. Bij InnovationQuarter zijn wel risico's in kaart gebracht en ook beheersmaatregelen genoemd, maar dit heeft na de oprichting geen gevolg gekregen.

Voor HMS, InnovationQuarter en Vroondaal geldt dat inmiddels een systeem van risicoanalyse en beheer is ingeregeld. Bij HMS en InnovationQuarter is dat een zaak van een onafhankelijke RvC. Bij Vroondaal gebeurt dit ook door de verbonden partij zelf, maar daar wordt ook door de gemeente jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd.

In het geval van Inkoopbureau H-10 zijn in de gemeenschappelijke regeling afspraken opgenomen over de informatievoorziening aan gemeenteraden. De Haagse raad heeft dit document als bijlage bij de stukken rond de besluitvorming ontvangen, maar tussen college en raad zijn geen specifieke afspraken gemaakt over welke informatie aan de raad overlegd dient te worden. In het geval van Vroondaal is door het college uitgebreid aangegeven op welke wijze de raad geïnformeerd zal worden. Bij de overige drie onderzochte verbonden partijen zijn over informatievoorziening aan de raad geen afspraken vastgelegd.

## Sturing tijdens de uitvoering - relatie gemeente en verbonden partij

**Bevindingen**

De rollen van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder zijn, met uitzondering van HMS, niet goed gescheiden. 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 zien doordat alle taken binnen de beleidsinhoudelijke dienst zijn belegd, ook de vertegenwoordiging van het eigenaarschap. Opvallend is dat ook de toezichthoudersrol in een enkel geval bij een ambtenaar is belegd.

In de interactie tussen verbonden partijen en de gemeente lijkt in de praktijk aandacht te zijn voor het realiseren van doelen. De aandacht voor risico's en transparantie over doelmatigheid en doeltreffendheid verschilt per verbonden partij.

De inhoudelijke doelen die de verbonden partijen nastreven zijn consistent met de doelen zoals die verwoord zijn bij het besluit tot deelname aan de verbonden partij en de formuleringen in de programmabegroting en –rekening. Wel wijkt veelal de exacte formulering of het abstractieniveau af en worden vaak verschillende doelen en niet eenduidig één doel genoemd.

**Toelichting**

Wanneer binnen de gemeente één bestuurder twee belangen vertegenwoordigt, kan een rolconflict ontstaan. Het sluiten van een compromis of het maken van een optimale keuze in het voordeel van één van beide belangen, is onvermijdelijk.[144] Over het scheiden van de eigenaars- en opdrachtgeversrol meldt het college in de Kadernota Verbonden partijen: "*Een belangrijke factor bij de inrichting van de sturingsrelatie is de organisatorische scheiding van de rollen van de gemeente als enerzijds eigenaar en anderzijds opdrachtgever/klant van de verbonden partij. De gemeente is er vanuit haar belang als eigenaar gebaat bij de continuïteit van de verbonden partijen.* […]*Vanuit de klantrol wil de gemeente echter dat de kwaliteit van de dienstverlening goed is.* […]

*Den Haag heeft voor de interne verdeling van taken als sinds de midden jaren negentig als uitgangspunt dat de aandeelhoudersverantwoordelijkheid, daar waar mogelijk, gescheiden is van de beleidsmatige verantwoordelijkheid."*[145]

Op papier – althans in de verantwoording daarover in de paragraaf Verbonden partijen in de begrotings- en verantwoordingscyclus van Den Haag – worden de rollen van eigenaar en opdrachtgever van de verbonden partij goed gescheiden. In praktijk veelal niet. Rollen van eigenaar en opdrachtgever lopen bijvoorbeeld in InnovationQuarter door elkaar, waar de beheersmatig verantwoordelijke wethouder en de beleidsmatig verantwoordelijke wethouder elkaar afwisselen in de vertegenwoordiging van de gemeente in de vergadering van aandeelhouders. Dit terwijl in dit gremium naar zijn aard de eigenaarsrol centraal staat. Van vermenging van bestuurlijke rollen is ook sprake bij Inkoopbureau H-10 waar de eigenaarsrol van de gemeente in de praktijk wordt uitgeoefend door de beleidsmatig verantwoordelijke wethouder en de beheersmatig verantwoordelijke wethouder geen rol heeft in de sturing op de verbonden partij.

Rolvermenging vindt niet alleen op bestuurlijk maar ook op ambtelijk niveau plaats, waar de bestuurlijke besluitvorming wordt voorbereid of de bestuurlijke vertegenwoordiging is belegd. Bij Wigo4it lopen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol door elkaar, omdat de eigenaarsrol wordt ingevuld door een ambtenaar die werkzaam is op het beleidsinhoudelijke terrein. De eindverantwoordelijkheid ten aanzien van zowel eigendom als toezicht is hiermee in dezelfde hand. Bij Vroondaal is sprake van vermenging van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder, waarbij door ambtelijke vertegenwoordiging vanuit een beleidsinhoudelijke dienst voor deze rollen ook sprake is van belangenvermenging en –strijdigheid tussen gemeente en verbonden partij. Alleen bij HMS zijn de rollen van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder bestuurlijk gescheiden, zowel op papier als in de praktijk.

In de meeste gevallen is de interactie tussen verbonden partij en gemeente vooral gericht op doelrealisatie, waarbij in een aantal gevallen ook aandacht is voor risico's (Vroondaal en Wigo4it) Alleen in de interactie tussen HMS en de gemeente is voor alle relevante aspecten (nastreven openbaar belang, realiseren gemeentelijke doelen,

[144] *Gemeente Governance - Handboek Verbonden partijen, Deloitte, pag. 17*

[145] *Beleidskader Verbonden Partijen 2014 - 2018, gemeente Den Haag, oktober 2014, pag. 16 en 17*

transparantie over risico's en over doelmatigheid en doeltreffendheid) aandacht. In het geval van Vroondaal is gebleken dat wanneer de actuele situatie er aanleiding toe geeft, actief aandacht wordt gegeven aan doelrealisatie en risico's. Bij het Inkoopbureau H-10 en InnovationQuarter zijn risico's en het openbaar belang geen onderwerp in de interactie tussen gemeente en de verbonden partij.

## Sturing tijdens de uitvoering - relatie college en gemeenteraad

**Bevindingen**
In de interactie tussen het college en de gemeenteraad is in een aantal gevallen niet en in een aantal slechts beperkt aandacht voor de sturing van de verbonden partij op doelrealisatie, doeltreffend- en doelmatigheid, het openbaar belang en risico's.

In de programmabegroting en -rekening is met uitzondering van HMS alleen het doel van de verbonden partij zelf opgenomen en zijn niet de doelen opgenomen die de gemeente nastreeft met deelname aan de verbonden partij. In de paragraaf Verbonden partijen wordt weliswaar verwezen naar het beleidsprogramma waarop deelname aan de verbonden partij betrekking heeft, maar wordt niet verwezen naar een doel uit het beleidsprogramma waaraan deelname aan de verbonden partij een bijdrage zou moeten leveren.

Zowel de motieven om de taak niet zelf uit te voeren, uit te besteden of subsidie voor te verlenen, maar om deel te nemen aan de verbonden partij als het openbaar belang van de taak zelf, worden niet verwoord in de programmabegroting of -rekening.

**Toelichting**
De onderwerpen die in de interactie tussen gemeenteraad en college aan de orde komen verschillen per verbonden partij. In het geval van HMS worden doelrealisatie, transparantie over doeltreffendheid en risicomanagement actief geadresseerd, maar is in veel mindere mate aandacht voor het openbaar belang en de doelmatigheid. Voor Vroondaal geldt, net als bij de interactie tussen verbonden partij en gemeente, dat wanneer de actualiteit daar aanleiding voor geeft, er aandacht is in de interactie tussen gemeenteraad en college voor de doelrealisatie en risicobeheersing. Het openbaar belang komt hier niet aan de orde. Bij Inkoopbureau H-10 en Wigo4it beperkt de aandacht zich tot de momenten in de financiële cyclus waarin gerapporteerd wordt over de verbonden partijen (begroting, jaarrekening). Er is daarnaast geen aandacht voor het openbaar belang, het realiseren van gemeentelijke doelen, transparantie over risico's en over doeltreffendheid en doelmatigheid.

De beschrijving van doelen is niet consistent. Het valt op dat waar doelen in de programmabegroting worden beschreven, dit vooral het doel van de verbonden partij zelf betreft, maar dat niet wordt aangegeven in het kader van welk beleidsdoel een verbonden partij wordt ingezet. Alleen in het geval van HMS wordt in de paragraaf Verbonden partijen een verband gelegd met één van de beleidsdoelen van de gemeente.

## Verantwoording - relatie gemeente en verbonden partij

**Bevinding**
De informatievoorziening van de verbonden partij naar de gemeente is voor alle partijen in grote lijnen op orde waar het de realisatie van met inhoudelijke doelen samenhangende prestaties betreft. Ook rapporteren de verbonden partijen (of gaan dit op korte termijn doen) over de risico's.

**Toelichting**
De informatievoorziening van de verbonden partij naar de gemeente is voor alle partijen in grote lijnen op orde waar het de realisatie van (*inhoudelijke) prestatiedoelen* betreft. Dit betekent dat de gemeente op grond van de informatie die ze ontvangt kan beoordelen of concrete doelen gerealiseerd worden en welke risico's zich hierin voordoen. Alleen voor Inkoopbureau H-10 kan dit nog niet beoordeeld worden, omdat de verbonden partij onlangs is gestart (oprichting november 2014).

De beoordeling van het realiseren van *beleidsdoelen* van de gemeente (zoals vastgelegd in begrotingsprogramma's ) door de verbonden partij is veelal niet mogelijk. Enerzijds is voor de verbonden partij vaak niet SMART aangegeven op welke wijze deze bij moet dragen aan het beleidsdoel van de gemeente, anderzijds wordt er op dat niveau door de verbonden partijen geen verantwoording afgelegd.

Wigo4it en Vroondaal rapporteren structureel over risico's aan de gemeente. InnovationQuarter heeft nog niet gerapporteerd over risico's, maar gaat vanaf 2015 in het kader van een risicobeheersingssysteem alle aandeelhouders over risico's rapporteren. Voor HMS geldt dat risicobeheersing primair een zaak is tussen de raad van commissarissen en het management van HMS. Het Inkoopbureau H-10 bestaat nog te kort om rapportages te kunnen beoordelen.

## Verantwoording - relatie college en gemeenteraad

**Bevindingen**
Het college rapporteert nauwelijks over de met inhoudelijk doelen samenhangende doelrealisatie door de verbonden partij aan de gemeenteraad. Een uitzondering wordt gevormd door Vroondaal waar via GRIP rapportages hierover uitgebreid wordt gerapporteerd.

Bij de verantwoording over doelrealisatie wordt geen koppeling gelegd met de beleidsdoelen van de gemeente zoals die in de begrotingsprogramma's zijn vastgelegd.

In de opzet van de paragraaf Verbonden partijen is niet opgenomen wat de bestuurlijke en financiële risico's per verbonden partij zijn en op welke wijze de deelname beëindigd kan worden (exit-regeling).

Het financieel belang van de gemeente is bij geen van de vijf onderzochte dossiers juist weergegeven in de paragraaf Verbonden partijen.

Daarmee is voor de gemeenteraad onvoldoende inzichtelijk welke mogelijke financiële consequenties er zijn wanneer er zich risico's voordoen.

Het eigen vermogen en het resultaat van verbonden partijen wordt correct (conform de vereisten van het BBV) weergegeven in de paragraaf Verbonden partijen.

**Toelichting**

Ten aanzien van de interne beheersing geldt dat, waar de gemeente in grote lijnen over adequate informatie beschikt over de realisatie van met *inhoudelijke doelen samenhangende prestaties*, het college deze informatie niet altijd aan de raad verstrekt. Dit geldt voor vier van de vijf onderzochte verbonden partijen, waarbij Vroondaal de positieve uitzondering is. De uitzondering komt hier echter voort uit de gedetailleerde GRIP rapportages voor de grootste ruimtelijke projecten die het college twee maal per jaar aan de raad voorlegt. Vroondaal is één van deze projecten. In de reguliere informatie over 'verbonden partij' Vroondaal (programmabegroting/-rekening) wordt de raad slechts summier over bijvoorbeeld risico's geïnformeerd. De uitzondering voor Vroondaal berust dus gezien in het licht van de beheersing van *verbonden partijen* op toeval. De informatiewaarde van de paragraaf Verbonden partijen is op het gebied van doelrealisatie (inhoudelijke en andere doelen / motieven) betreft laag. Ook op andere plaatsen in de begrotings- en verantwoordingscyclus ontbreekt informatie over inhoudelijke doelrealisatie veelal. In de paragraaf wordt bij het doel veelal het doel van de verbonden partij genoemd en niet expliciet het doel dat gemeente nastreeft met deelname aan de verbonden partij.

Omdat de raad niet over alle (mogelijk) voor de raad relevante informatie kan beschikken – anders dan college en ambtelijke organisatie – betekent dit dat de gemeenteraad veelal niet kan beoordelen in hoeverre gemeentelijke doelen (prestatiedoelen en beleidsdoelen) door de verbonden partij worden gerealiseerd. Dit geldt ook ten aanzien van de realisatie van zogenoemde 'motieven' bij deelname aan een verbonden partij. Voor de beoordeling daarvan ontbreekt het de gemeenteraad aan informatie. In dit tweede geval beschikt de gemeente zelf echter ook niet altijd over voldoende of passende informatie, mede omdat motieven niet altijd gekwantificeerd zijn (zie ook hierboven).

In de meeste gevallen rapporteert het college niet aan de raad over relevante risico's. Alleen in het geval van HMS lijkt het college structureel informatie over risico's zoals door de verbonden partij aangeleverd mee te nemen in de informatie aan de gemeenteraad. Bij Vroondaal wordt weliswaar ook uitgebreid over de risico's gerapporteerd, maar hier geldt, net als bij doelrealisatie dat dit niet voortkomt uit de verantwoording over de verbonden partij, maar gebeurt in het kader van de GRIP rapportages waarin Vroondaal ook is opgenomen.

De informatie die de gemeenteraad ontvangt over het financieel belang van de gemeente in verbonden partijen is onvolledig. Zo wordt bij het InnovationQuarter niet vermeld dat deze verbonden partij een exploitatiesubsidie ontvangt en wordt bij Vroondaal alleen aangegeven welk percentage van de aandelen de gemeente heeft, maar niet welk bedrag dat percentage vertegenwoordigt. Daarnaast is een garantstelling van de gemeente aan Vroondaal van € 20 miljoen niet vermeld. De gemeente had eind 2014 een vordering van € 2,9 miljoen op Wigo4it, maar dit is niet vermeld onder het financieel belang.

Het vermogen van de verbonden partijen en het resultaat is voor de drie verbonden partijen die daar zelf al over konden rapporteren (Inkoopbureau H-10 en

InnovationQuarter bestonden daarvoor ten tijden van dit onderzoek nog te kort) conform de vereisten van het BBV weergegeven in de paragraaf Verbonden partijen.

## 4.4 Aanvullende bevindingen verdiepende deel onderzoek ten aanzien van de paragraaf Verbonden partijen

**Bevindingen**
Het format van de lijst met Verbonden partijen maakt geen onderscheid tussen het gemeentelijke doel en het doel van de verbonden partij, en er ontbreekt een expliciete verwijzing naar een doel uit een beleidsprogramma.

Verschillende onderdelen in de paragraaf worden niet correct en niet eenduidig gevuld, zoals de onderdelen: Openbaar belang, Financieel belang, Aandelenbelang, Bestuurlijk belang en Ontwikkelingen.

Aan het format van de lijst met Verbonden partijen zijn verschillende voor de raad relevante onderdelen toe te voegen, zoals: Risico's, Betrokkenheid van de raad, mate van Doelrealisatie, het Motief om deel te blijven nemen en de planning van een eventueel Herijkings- of evaluatiemoment.

De algemeen directeur van DSO vertegenwoordigd de rol van eigenaar binnen de verbonden partij Vroondaal. De huidige algemeen directeur van DSO heeft hiertoe echter niet een volmacht van de burgemeester (de formele vertegenwoordiger van de aandeelhouder).

**Toelichting**
Een uitgebreide toelichting is opgenomen paragraaf 6 van iedere gevalsstudie in het feitenrapport gevalsstudies verbonden partijen.

Het format van de lijst met Verbonden partijen maakt geen onderscheid tussen het gemeentelijke doel en het doel van de verbonden partij. Deze doelen hoeven namelijk niet één op één overeen te komen. Het is zeer goed mogelijk dat de verbonden partij ook andere doelen nastreeft die voor andere deelnemers aan de verbonden partij relevant zijn. Dit geldt onder andere voor de deelname aan InnovationQuarter.

Verschillende onderdelen in de paragraaf worden niet correct en niet eenduidig gevuld en bestaan er in de praktijk door betrokkenen die met het format moeten werken misverstanden over de definities. Zo wordt bij Openbaar belang veelal het doel genoemd van de verbonden partij genoemd en wordt niet vermeld waarom het een taak betreft die de gemeente moet (laten) uitvoeren.

In de praktijk blijkt dat er soms meer relevante informatie voor de raad is, zoals bijvoorbeeld informatie over de doelrealisatie (o.a. HMS, Wigo4it en InnovationQuarter), informatie over een geplande evaluatie (HMS in 2016, InnovationQuarter in 2017, Inkoopbureau in 2017) of informatie over risico's, die in de praktijk niet onder het kopje ontwikkelingen wordt opgenomen.

Ook komt niet aan de orde het motief dat ten grondslag lag en ligt aan het uitbesteden van een gemeentelijke taak.

Het college van burgemeester en wethouders is aandeelhouder in de BV's binnen Vroondaal. De gemeente heeft daarmee een eigenaarsrol binnen Vroondaal. De aandeelhouders zijn binnen een BV het hoogste orgaan en daarmee ook (gezamenlijk) het gremium dat een cruciale rol speelt bij belangrijke beslissingen zoals bijvoorbeeld ontslag en benoeming bestuurder en commissarissen, wijziging van de statuten en dergelijke. De burgemeester is de formele vertegenwoordiger van het college als aandeelhouder van de BV's.[146] In de praktijk vertegenwoordigt een ambtenaar het college van b&w als eigenaar in de aandeelhoudersvergaderingen. Deze ambtenaar krijgt daartoe een mandaat van het college alsmede een volmacht (op naam) van de burgemeester om namens deze als gemeentelijk vertegenwoordiger van de aandeelhouder op te treden.[147] Bij het aantreden van een nieuwe algemeen directeur van de dienst Stedelijke Ontwikkeling is niet een nieuw volmacht besluit genomen. Dat staat daarmee nog steeds op naam van de vorige algemeen directeur. Als gevolg daarvan is de huidige algemeen directeur niet gevolmachtigd als vertegenwoordiger van de aandeelhouder op te treden. In de praktijk oefent hij deze functie wel uit.

[146] *Art 171.1 gemeentewet: 'De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.'*

[147] *Benoemingen PPS Vroondaal, 4 mei 2012, RIS 248841 (mandaat college b&w) respectievelijk Vertegenwoordiging in PPS Vroondaal, 8 mei 2012, RIS 248940 (volmacht burgemeester).*

# BIJLAGE 1: ONDERZOEKS-VERANTWOORDING

Het onderzoek naar de verbonden partijen van de gemeente Den Haag behelst een kwalitatief onderzoek en is uitgevoerd in de periode november 2014 t/m oktober 2015. Met dit onderzoek heeft de rekenkamer beoogt een bijdrage te leveren aan de sturing door de gemeenteraad op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van deelname aan verbonden partijen. Dit aan de hand van de beantwoording van acht verschillende onderzoeksvragen:

1. Welke verbonden partijen heeft de gemeente Den Haag?[1]
2. Wat is de rechts- of organisatievorm van deze verbonden partijen?
3. Aan welke inhoudelijke beleidsdoelen beogen deze verbonden partijen een bijdrage te leveren?
4. Wat waren eventuele andere motieven voor deelname aan deze verbonden partijen?
5. In welke mate biedt de planning & control informatie zicht op de risico's?
6. In welke mate realiseert de verbonden partij de door de gemeente gestelde doelen?
    a. Inhoudelijke beleidsdoelen
    b. Andere doelen ('motieven')
7. Welke financiële risico's loopt de gemeente in de deelname aan de verbonden partij?
8. Welke vorm van beheer en toezicht zet de gemeente in bij de 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.

Daar waar de rekenkamer in de beantwoording van de onderzoeksvragen tot een oordeel komt, baseert zij zich op normen. Het gehanteerde normenkader is als bijlage opgenomen.[2]

Het onderzoek is uitgevoerd in twee verschillende fasen:

- een eerste inventariserende fase waarin op hoofdlijnen onderzoek is gedaan naar het beleid en de verbonden partijen van de gemeente Den Haag (onderzoeksvragen 1 t/m 5), en;
- een tweede verdiepende fase waarin de aansturing van vijf verbonden partijen in de praktijk is onderzocht (onderzoeksvragen 6 t/m 8).

[1] *Peildatum 1 januari 2015*

[2] *Algemeen Feitenrappor Bijlage 2, en Feitenrapportage Gevalsstudies Bijlage 1*

## Inventariserende fase

Het onderzoek in de inventarisatie fase heeft plaatsgevonden door middel van een documentstudie, enkele oriënterende gesprekken met gemeentelijk betrokken personen en een gestandaardiseerde vragenlijst.

**Documentstudie**
Voor de documentstudie is gekeken naar relevante documenten, zoals daar zijn bestuurlijke stukken, wet- en regelgeving, en vakliteratuur. Ook is gebruik gemaakt van informatie van de Kamer van Koophandel en specifiek opgevraagde gemeentelijke informatie.

**Gestandaardiseerde vragenlijst**
Door middel van een gestandaardiseerde vragenlijst is van alle verbonden partijen[1] informatie opgehaald. De vragenlijst is ingevuld door betrokkenen vanuit de diensten BSD, DSO, SZW, OCW en DSB. Waar nodig is aanvullende informatie – bijvoorbeeld achterliggende documentatie – aangeleverd of opgevraagd.

## Verdiepende fase

In de verdiepende fase is onderzoek gedaan naar vijf specifieke verbonden partijen: Haagse Milieu Services, Inkoopbureau H-10, InnovationQuarter, Vroondaal en Wigo4it. Onderzoeksgegevens voor de verdiepende fase zijn afkomstig uit de inventariserende fase en aanvullend is nog informatie verzameld aan de hand van interviews, documentstudie en een werkbespreking met de raad.

Een uitgebreide beantwoording van de onderzoeksvragen 6 t/m 8 met betrekking tot de vijf verbonden partijen is opgenomen in een afzonderlijke feitenrapportage . In deze Feitenrapportage Gevalstudies zijn de analyse en bevindingen van de vijf geselecteerde verbonden partijen opgenomen. Hierin wordt diepgaander en uitgebreider ingegaan op bevindingen, ook wanneer deze alleen specifiek voor de betreffende verbonden partij gelden. In het Algemeen Feitenrapport zijn overkoepelend, op basis van bevindingen uit de Feitenrapportage Gevalsstudies, de onderzoeksvragen 6, 7 en 8 beantwoord.

**Selectie verbonden partijen**
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).

[1] *Zoals bekend bij de gemeente op 1 januari 2015*

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.

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 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.

**Werkbespreking**
Informatie zoals die uit de inventariserende fase bekend was bij de rekenkamer begin februari, is gebruikt bij de werkbespreking met de raad op 12 februari 2015. Doel van de werkbespreking was de raad mee te nemen in het lopende onderzoek en om het onderzoek zo goed als mogelijk aan te laten sluiten op de behoeften van de raad.

Tijdens een werkbespreking 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.

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 werkbespreking 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 werkbespreking 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.

**Interviews**
Voor alle vijf de verbonden partijen zijn interviews afgenomen aan zowel de kant van de gemeente als bij de verbonden partij zelf. De interviews vonden plaats in de periode mei 2015 – juli 2015. Van de gesprekken zijn afzonderlijke gespreksverslagen gemaakt. Alle gespreksverslagen zijn door de geïnterviewden geverifieerd en geaccordeerd.

**Documentstudie**
Voor de documentstudie is gekeken naar relevante documenten, zoals daar zijn bestuurlijke stukken, wet- en regelgeving, en vakliteratuur. Ook is gebruik gemaakt van informatie van de Kamer van Koophandel, opgevraagde documentatie bij de verbonden partijen, en opgevraagde (geheime) gemeentelijke informatie.

## Wederhoor

De rekenkamer heeft het concept Algemeen Feitenrapport en concept Feitenrapportage Gevalsstudies aangeboden voor wederhoor bij de ambtelijk organisatie. De hoofdstukken uit de concept Feitenrapportage Gevalsstudies over de onderzochte verbonden partijen zijn tevens aan de respectievelijke verbonden partijen aangeboden. Feitelijke onjuistheden zijn gecorrigeerd en relevante aanvullingen zijn toegevoegd. Betrokkenen zijn geïnformeerd over de exacte wijze waarop de rekenkamer de wederhoorreacties heeft verwerkt.

# BIJLAGE 2: NORMEN BIJ DE ONDERZOEKSVRAGEN EN ONDERLIGGENDE THEMA'S

**Onderzoeksvraag 6: In welke mate realiseert de verbonden partij de door de gemeente gestelde doelen**

| Thema | Norm |
|---|---|
| a. Inhoudelijke beleidsdoelen | Gerealiseerde doelen of prestaties sluiten aan op het vooraf gestelde doel en op het beleidsdoel |
| b. Motieven om deel te nemen | Verbonden partij realiseert beoogde motieven om deel te nemen zoals deze zijn geformuleerd bij het aangaan van de verbonden partij. |

**Onderzoeksvraag 7: Welke financiële risico's loopt de gemeente in de deelname aan de verbonden partij?**

| Thema | Norm |
|---|---|
| Risico's en beheersmaatregelen | Tegenover de risico's staan beheersmaatregelen |
| | In of bij het besluit tot deelname is opgenomen hoe de gemeente haar deelname kan beëindigen |

**Onderzoeksvraag 8: Welk beheer en toezicht zet de gemeente in bij deze verbonden partij?**

| Thema | Norm |
|---|---|
| a. Inhoudelijke beleidsdoelen | De gemeente heeft bij het besluit tot deelname (of de laatste majeure wijziging) duidelijk verwoord aan welk inhoudelijk beleidsdoel van de gemeente de verbonden partij bijdraagt. |
| | De doelen die de gemeente nastreeft met de oprichting van de verbonden partij zijn in de begrotings- en |

| | |
|---|---|
| | verantwoordingscyclus van de gemeente (begroting en programmarekening) helder en consistent verwoord. |
| | Het doel dat de verbonden partij nastreeft is consistent met het doel van de gemeente (zoals verwoord in de gemeentelijke programmabegroting en programmarekening)<br>a) doel in statuten komt overeen met gemeentelijk doel<br>b) doel als in businesscase is consistent met gemeentelijke doel<br>c) doel als in een eventuele dienstverleningsovereenkomst is consistent met gemeentelijk doel |
| | De verbonden partij rapporteert over de mate van doelrealisatie (beleidsinhoudelijk en/of andere doelen) aan de gemeente. Dit in lijn met de gestelde doelen (zie hierboven). |
| | Het college rapporteert over de mate van doelrealisatie (beleidsinhoudelijk en/of andere doelen) aan de raad. Dit in lijn met de gestelde doelen (zie hierboven). |
| b. Motieven om deel te nemen en openbaar belang | De gemeente heeft bij het besluit tot deelname (of de laatste majeure wijziging) duidelijk verwoord welke evt. andere dan inhoudelijke beleidsdoelen het met deelname nastreeft: dit is verwoord in een business case of andere bij het besluit voorliggende stukken. |
| | De gemeente heeft bij het besluit tot deelname (of de laatste majeure wijziging) duidelijk verwoord welk openbaar belang was gediend met deelname aan de VP |
| | De programmabegroting (beleidsprogramma's en/of paragraaf VP) motiveert welk openbaar belang en welke motieven zijn gediend met deelname aan de VP. |
| c. Rechtsvorm | De redenen die de gemeente had om voor een bepaalde rechtsvorm te kiezen (of deze te handhaven bij de laatste majeure wijziging) waren valide, gezien de belangrijkste onderscheidende kenmerken van deze rechtsvorm (GR; NV/BV; BV/CV). |
| d. Risico's en beheersmaatregelen | Bij het aangaan van de verbonden partij is vastgelegd hoe de gemeente over risico's wordt geïnformeerd. |
| | De verbonden partij rapporteert over relevante risico's. Dit conform de eisen in statuten en/of regeling en evt. aanvullende eisen die het college daaraan heeft gesteld. |

| | |
|---|---|
| | Het college rapporteert aan de raad over relevante risico's. Dit conform de eisen die de raad daaraan heeft gesteld. |
| e. Financieel belang, eigen vermogen en resultaat | Het financieel belang is correct weergegeven |
| | Het eigen vermogen en resultaat zijn correct en conform art. 15 van het BBV weergegeven |
| f. Scheiding van rollen | Rollen van eigenaar/bestuurder VP, opdrachtgever en toezichthouder zijn gescheiden vormgegeven en worden gescheiden uitgevoerd |
| g. Interactie tussen verbonden partij en gemeente | In de bestuurlijke interactie tussen gemeente en verbonden partij en de ambtelijke voorbereiding daarvan worden de volgende onderwerpen actief door de gemeente onder de aandacht van de VP gebracht:<br>- inzicht in het nastreven van het publieke belang;<br>- het realiseren van gemeentelijke doelen;<br>- transparantie over doeltreffendheid en doelmatigheid;<br>- transparantie over risico's. |
| h. Interactie tussen college en gemeenteraad | Bij het besluit tot deelname zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad |
| | In de interactie tussen college en raad en de ambtelijke voorbereiding daarvan worden de volgende onderwerpen door betrokkenen actief geadresseerd:<br>- inzicht in het nastreven van het publieke belang;<br>- het realiseren van gemeentelijke doelen;<br>- transparantie over doeltreffendheid en doelmatigheid;<br>- transparantie over risico's. |

# BIJLAGE 3: BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Verschillende begrippen die van belang zijn voor inzicht in het onderwerp 'Verbonden Partijen' worden hieronder toegelicht. Daarnaast zijn alle afkortingen uit zowel het algemeen feitenrapport als de feitenrapportage gevalsstudies in alfabetische volgorde opgenomen.

## Begrippen

**Verbonden partij**: Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft.

**Bestuurlijk belang**: Van bestuurlijk belang is sprake wanneer de gemeente op een rechtstreekse wijze invloed kan uitoefenen op de besluitvorming binnen de verbonden partij. Dit kan door zitting te hebben in het bestuur, stemrecht in de algemene vergadering van aandeelhouders, of zitting in een Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht wanneer deze niet (enkel) een adviserende, maar (ook) een besluitvormende stem heeft.

**Financieel belang**: Van financieel belang is sprake wanneer de gemeente bij faillissement van de verbonden partij geld kan kwijtraken en/of de gemeente kan aansprakelijk gesteld worden voor het functioneren van de verbonden partij. Concreet betekent dat er sprake is van een financieel belang in de volgende gevallen:

- Aansprakelijkheid voor schulden en tekorten
- Het hebben van een belang in het gestorte kapitaal van een vennootschap
- Het verstrekken van een lening en/of garantstelling
- Een verstrekte subsidie zolang de subsidiedoelstellingen niet zijn gerealiseerd c.q. de voorwaarden (nog) niet zijn nagekomen.

**BBV**: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. In het BBV is de regelgeving opgenomen voor de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken van gemeenten en provincies. Ook staat in het BBV omschreven wat een verbonden partij is, namelijk: *"een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de (…) gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft"* ( Art. 1 sub b, sub c en sub d.). Bestuurlijk belang is in het BBV omschreven als: *"zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht"* (Art. 1, lid d.). Financieel belang wordt in het BBV gedefinieerd als: *"een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt"* (Art. 1, lid c.).

**BBV-commissie**: In het BBV is opgenomen dat er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV) is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet zij ondermeer door het beantwoorden van praktijkvragen en het uitbrengen van richtinggevende notities.

**Gemeentewet** (Art. 160): In de gemeentewet is o.a. vastgelegd dat het college besluit tot oprichting van en deelneming in een verbonden partij. Voorwaarden hierbij zijn o.a. dat er sprake moet zijn van een openbaar belang dat met oprichting of deelname behartigd dient te worden en dat de raad de gelegenheid moet worden geboden wensen en bedenkingen te uiten omtrent het voorgenomen besluit. De verbonden partijen die worden genoemd in de gemeentewet zijn stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.

**Openbaar belang**: In de literatuur en in het gebruik door gemeenten worden de termen 'openbaar belang' en 'publiek belang' vaak gehanteerd. Omdat de gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten spreken over 'openbaar belang' kiest de rekenkamer voor het gebruik van het begrip 'openbaar belang'.

Er bestaan verschillende definities en omschrijvingen van de termen 'openbaar belang' of 'publiek belang'. De WRR definieert het begrip als volgt: *"Bij maatschappelijke belangen gaat het om belangen waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel gewenst wordt geacht. De overheid hoeft zich niet al deze maatschappelijke belangen aan te trekken; vaak worden zij ook gerealiseerd zonder betrokkenheid van de overheid. Voor andere maatschappelijke belangen geldt dit niet of niet in voldoende mate. Indien de overheid zich om deze reden het betreffende belang aantrekt, spreken we over een publiek belang: een maatschappelijk belang waarvan de behartiging tot taak van de overheid is geworden."*[1] Een eenduidige en objectieve omschrijving van wat een openbaar belang is daarom niet te geven.

**Burgerlijk Wet Boek 2** (Rechtspersonen): De rechtsvormen voor een privaatrechtelijke vorm van een verbonden partij vinden de wettelijke basis in het Burgerlijk Wetboek 2, Rechtspersonen. Dit zijn de volgende rechtsvormen: Vennootschap, Stichting, Vereniging en Coöperatie.

**Vennootschap**: Een vennootschap is een privaatrechtelijke vorm van samenwerking. Daarbij is een onderscheid te maken tussen vennootschapsvormen met rechtspersoonlijkheid (BV en NV) en vennootschapsvormen zonder rechtspersoonlijkheid (vof en CV). Verbonden partijen kennen altijd rechtspersoonlijkheid.

**BV**: Besloten Vennootschap. Organisatie waarvan het kapitaal is verdeeld in niet-overdraagbare aandelen. Een BV heeft een bestuur, een algemene vergadering van aandeelhouders en eventueel een Raad van Commissarissen.

**NV**: Naamloze Vennootschap. Organisatie waarvan het kapitaal is verdeeld in vrij overdraagbare (=verhandelbare) aandelen. Een NV heeft een bestuur, een algemene vergadering van aandeelhouders en eventueel een Raad van Commissarissen.

**Vof**: Vennootschap onder firma. De vof is een samenwerkingsvorm waarin twee of meer natuurlijke- of rechtspersonen een bedrijf voeren.

[1] *WRR, 'Het borgen van publiek belang', Den Haag, 2000.*

De partners in een vof zijn 'vennoten' of 'firmanten' en brengen ieder middelen in: bijvoorbeeld geld, goederen of arbeid. De vof kent geen rechtspersoonlijkheid en komt als verbonden partij dan ook niet voor. Wel kan een vof in nauwe relatie staan met een verbonden partij.

**CV**: Commanditaire Vennootschap. De CV is een vorm van een vennootschap onder firma en kent twee soorten vennoten: beherende vennoten en commanditaire of stille vennoten. De commanditaire of stille vennoten zijn slechts financieel betrokken. De CV bezit geen rechtspersoonlijkheid en komt als verbonden partij dan ook niet voor. Een CV kan wel in nauwe relatie staan met verbonden partijen, bijvoorbeeld in een CV/BV constructie waarbij de BV verbonden partij is en tevens eigenaar is van de CV als commanditaire of stille vennoten.

**Stichting**: Een stichting is een rechtspersoon zonder leden die met een vermogen een doel, zoals opgenomen in de statuten, beoogt te realiseren. Het doel kan geen winstoogmerk hebben. Een stichting heeft een bestuur, eventueel een raad van toezicht.

**Vereniging**: Een vereniging is een rechtspersoon met leden die met een vermogen een doel, zoals opgenomen in de statuten, beoogt te realiseren. Een eventuele winst moet ten goede komen aan het gemeenschappelijke doel. Een vereniging kent altijd een algemene ledenvergadering en vaak benoemd de algemene ledenvergadering uit haar midden een bestuur.

**Coöperatie**: Een coöperatie is een speciale vorm van een verenging die met en voor haar leden overeenkomsten aangaat. Groot verschil met een gewone vereniging is dat een coöperatie winst kan uitkeren aan haar leden. Een coöperatie kent rechtspersoonlijkheid en is als zodanig aansprakelijk. De aansprakelijkheid van de leden voor het handelen van de coöperatie kan beperkt of geheel worden uitgesloten. Dan is sprake van een coöperatie B.A. (beperkte aansprakelijkheid) of coöperatie U.A. (uitgesloten aansprakelijkheid). Een coöperatie kan bepaalde zakelijke belangen van haar leden behartigen en dan spreekt men van een bedrijfscoöperatie. Wanneer de leden binnen een coöperatie zelfstandig samenwerken aan een gezamenlijk doel, dan is sprake van een ondernemerscoöperatie. De coöperatie kent altijd een algemene ledenvergadering en een bestuur als organen. Eventueel kan ook een raad van toezicht of een raad van commissarissen worden ingesteld.

**PPS**: Publiek Private Samenwerking. Een PPS is zelf rechtsvorm maar kan bijvoorbeeld voorkomen in een CV/BV constructie.

**Wgr**: Wet gemeenschappelijke regelingen. De publiekrechtelijke vorm voor een verbonden partij is de gemeenschappelijke regeling. De wettelijke basis hiervoor is de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze kent vijf varianten van publiekrechtelijke samenwerking die variëren in zwaarte, namelijk Openbaar lichaam, Bedrijfsvoeringsorganisatie, Gemeenschappelijk orgaan, Centrumgemeente en Regeling zonder meer. Hiervan zijn alleen het Openbaar lichaam en de Bedrijfsvoeringsorganisatie als een vorm van een verbonden partij aan te merken. De andere regelingen zijn dit niet omdat ze geen rechtspersoonlijkheid hebben.

Bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling moet de raad toestemming geven aan het college en kan die toestemming alleen worden onthouden, indien de regeling in strijd is met het recht of het algemeen belang.

**GR**: Gemeenschappelijke regeling. Een publiekrechtelijke vorm van samenwerking op basis van de Wgr.

**Openbaar lichaam**: Dit is de zwaarste vorm van een gemeenschappelijke regeling. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en een geleed bestuur: een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur.

**Bedrijfsvoeringsorganisatie**: Dit is een iets lichtere vorm van een gemeenschappelijke regeling. Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft rechtspersoonlijkheid en een ongeleed bestuur: een algemeen bestuur.

## Afkortingen

| | |
|---|---|
| **3K's**: | Kwaliteitsverbetering, Kwetsbaarheidsvermindering en Kostenbesparing |
| **AB**: | Algemeen bestuur |
| **AEEA**: | Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur |
| **AMvB**: | Algemene Maatregelen van Bestuur |
| **AO/IC**: | Administratie Organisatie en Interne Controle |
| **Art.**: | Artikel |
| **AvA**: | Algemene vergadering van Aandeelhouders |
| **AVR**: | Afvalverwerking Rijnmond |
| **B&W**: | Burgemeester en Wethouders |
| **BA** (Coöperatie): | Coöperatie met beperkte aansprakelijk voor de leden |
| **BBV**: | Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten |
| **BNG**: | Bank Nederlandse Gemeenten |
| **BSD**: | Bestuursdienst |
| **BTW**: | Belasting over de Toegevoegde waarde |
| **BV**: | Besloten Vennootschap |
| **BW:** | Burgerlijk wetboek |
| **BZK** (ministerie): | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |

| | |
|---|---|
| **CV**: | Commanditaire Vennootschap |
| **DB**: | Dagelijks bestuur |
| **DPZ**: | Dienst Publiekszaken |
| **DSB**: | Dienst Stadsbeheer |
| **DSO**: | Dienst Stedelijke Ontwikkeling |
| **DUO**: | Directeuren Uitvoeringsoverleg |
| **EPZ**: | Economische Programmaraad Zuidvleugel |
| **EVP**: | Expertisecentrum Verbonden Partijen |
| **FIDO**: | Wet Financiering Decentrale Overheden |
| **FVVM** (wethouder): | Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu |
| **G4**: | De vier grootste gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht |
| **GAD**: | Gemeentelijke Accountantsdienst |
| **GALO**: | Geautomatiseerde Afhandeling aanvragen Levensonderhoud |
| **GEM** (Vroondaal): | GrondExploitatieMaatschappij |
| **GFT**: | Groente, Fruit en Tuinafval |
| **GR**: | Gemeenschappelijke regeling |
| **GRIP** (rapportage)**:** | Grip op grote projecten |
| **HAP**: | Huishoudelijk Afvalplan |
| **HMS**: | Haagse Milieu Services |
| **HSD**: | The Hague Security Delta |
| **IC**: | Investeringscommissie |
| **ICT**: | Informatiecommunicatie technologie |
| **IDC**: | Intern Dienstencentrum |
| **IO**: | In oprichting |

| | |
|---|---|
| **IPO**: | Interprovinciaal Overleg |
| **IQ**: | InnovationQuarter |
| **KCA**: | Klein Chemisch Afval |
| **KIJO** (wethouder): | Kenniseconomie, Internationaal, Jeugd en Onderwijs |
| **KvK**: | Kamer van Koophandel |
| **MARAP**: | Managementrapportage |
| **MIRT**: | Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport |
| **MKB**: | Midden en Klein bedrijf |
| **Mln.**: | Miljoen |
| **MPG**: | Meerjarenprogramma Grondexploitaties |
| **MRDH**: | Metropoolregio Rotterdam - Den Haag |
| **MT**: | Managementteam |
| **NCW**: | Netto Contante Waarde |
| **NLG**: | Nederlandse Gulden |
| **NV**: | Naamloze Vennootschap |
| **OCW**: | Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn |
| **ORAC**: | Ondergrondse restafvalcontainer |
| **P&C**: | Planning en Control |
| **PB**: | Programmabegroting |
| **PPM**: | Participatiemaatschappij |
| **PPS**: | Publiek Private Samenwerking |
| **RAV** (Haaglanden): | Regionale Ambulancevoorziening Haaglanden |
| **RC**: | Rekeningencommissie |
| **RIS**: | Raadsinformatiesysteem |
| **ROM**: | Regionale Ontwikkelingsmaatschappij |

| | |
|---|---|
| **RvC**: | Raad van Commissarissen |
| **RvT**: | Raad van Toezicht |
| **SEZH** (wethouder): | Stedelijke Economie, Zorg en Havens |
| **SLA**: | Service Level Agreement |
| **SMART**: | Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdsgebonden |
| **SWWS** (wethouder): | Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijkaanpak en Sport |
| **SWZ**: | Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten |
| **UA** (Coöperatie): | Coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid voor de leden |
| **VEM** (Vroondaal): | VastgoedExploitatieMaatschappij |
| **VNG**: | Vereniging Nederlandse Gemeenten |
| **Vof**: | Vennootschap onder firma |
| **VP**: | Verbonden Partij |
| **VvE**: | Vereniging van Eigenaren |
| **WFIA**: | WestHolland Foreign Investment Agency |
| **WM**: | Wet milieubeheer |
| **WNT**: | Wet Normering Topinkomens |
| **WOM**: | Wijkontwikkelingsmaatschappij |
| **WRR**: | Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid |
| **WTC**: | World Trade Center |
| **WWB'ers**: | Burgers die een uitkering ontvangen volgens de Wet Werk en Bijstand |

# BIJLAGE 4: LITERATUUR


- Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864
- Accountantsrapport bij de jaarrekening 2014 van de gemeente Den Haag, Gemeentelijke Accountantsdienst, april 2015 (RIS282041)
- Algemene verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2014, 18 december 2014
- Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, gemeente Rotterdam
- Benoemingen PPS Vroondaal, 4 mei 2012, RIS 248841
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Besluit GR Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, RIS 276581, 7 oktober 2014
- Bestuursovereenkomst WFIA (RIS140613C)
- Burgerlijk Wet Boek 2, Rechtspersonen
- Collegebesluit Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, 14 oktober 2014 (RIS 276863)
- Commissie BBV, Begrippenlijst BBV, april 2008
- Commissie BBV, Notitie verbonden partijen, november 2014
- Commissie BBV, Verbonden partijen en aanbesteding, februari 2012
- Doelgericht op afstand II, Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016, 13 maart 2013
- Financieel jaarverslag RAV Haaglanden 2013, mei 2014.
- Gemeente Amsterdam, ‘Doelgericht op Afstand II; Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016’, 13 maart 2013
- Gemeente Den Haag, ‘Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018’, oktober 2014, RIS 276864
- Gemeente Den Haag, ‘Benoeming van commissarissen in deelnemingen en andere verbonden partijen’, 7 juli 2006 (RIS 138682)
- Gemeente Den Haag, ‘Deelneming in stichtingen e.d.’, 18 juli 1995 (RIS 175964)
- Gemeente Den Haag, ‘Financiële spelregels’, 10 juli 2014 (RIS 274280)
- Gemeente Den Haag, ‘Notitie gemeentelijke deelnemingen’, 22 januari 2002 (RIS 093226)
- Gemeente Den Haag, ‘Oprichting BV ten behoeve van spoorverbinding tussen Den Haag en Brussel’, 29 januari 2013 (RIS 256404)
- Gemeente Den Haag, ‘Oprichting Stichting Businesspark Haaglanden’, 10 december 2013 (RIS 268881)
- Gemeente Den Haag, ‘Programmabegroting 2010-2013’, 8 september 2009
- Gemeente Den Haag, ‘Programmabegroting 2013-2016’, 11 september 2012
- Gemeente Den Haag, ‘Programmabegroting 2014-2017’, 10 september 2013

- Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2015-2018', 13 november 2014, RIS 276469
- Gemeente Den Haag, 'Toezicht op gemeentelijke deelnemingen', 12 april 2005 (RIS 126820)
- Gemeente Den Haag, 'Verantwoordelijkheidsverdeling, aandeelhouderschappen en vertegenwoordigingen', 9 juli 2014 (RIS 274190)
- Gemeente Den Haag, Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015 (RIS 282062)
- Gemeente Governance - Handboek Verbonden partijen, Deloitte, mei 2006
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', 23 september 2014
- Gemeente Rotterdam, Besluit vaststelling beleidskader verbonden partijen 27 november 2014 (RIS Rotterdam, 14bb7001)
- Gemeente Utrecht, 'Nota Verbonden Partijen', 17 maart 2009
- Gemeentewet
- Handreiking Verbonden Partijen, Min. van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/IPO, juli 2005
- IPO, 'Samenwerkingsvormen op basis van Wgr', 4 augustus 2011
- Jaarplan 2015 Businesspark Haaglanden, RIS283922
- Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking, 'Samenwerking in Beweging', 2011
- KvK Uittreksel Stichting Holdingfonds Economische Investeringen Den Haag, 27-012015
- KvK Uittreksel VvE Stadhuiscomplex, 28-07-2015
- Model Financiële verordening VNG, 2014
- Motie Toezichtkader Verbonden Partijen, 20 februari 2014 (G.1/b/1.)
- Nota Verbonden partijen Utrecht
- Notulen raadsvergadering 20 februari 2014
- Notulen rekeningencommissie 19 februari 2014
- Programmabegroting 2015 gemeente Amsterdam
- Provinciale Staten Drenthe, 'Betrokkenheid Provinciale Staten bij verbonden partijen', januari 2014
- Provinciewet
- Rapport bij de gemeentelijke jaarrekening 2014, GAD/2015.126, 21 april 2015(RIS 282041)
- Rapport van de Rekeningencommissie over het jaar 2014, juni 2015 (RIS283100)
- Reactie college op RC rapport 2014, 19 juni 2015, RIS283508
- Regeling Financiën Rotterdam (2013), gebaseerd op de Verordening Financiën Rotterdam (2013)
- Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013 (RIS 266620)
- RV 108, 2013 (RIS 264188), 19 september 2013
- RV 110, 2013 (RIS264187), 19 september 2013

- RV 145, 2014 (RIS 279481), 18 december 2014
- RV 172, 2010 (RIS 176954), 13 januari 2010
- RV 173, 2013 (RIS 268908), 19 december 2013
- RV 20, 2012 (RIS 246026), 15 maart 2012
- RV 35, 2013 (RIS 257960), 4 april 2013.
- RV 5, 2013 (RIS 256182), 24 januari 2013
- RV 59, 2015 (RIS 282209), 2 juli 2015
- RV 90, 2014 (RIS 276325), 14 oktober 2014
- Splitsingsakte Stadhuiscomplex, 15-03-1995
- Uitvoeringsbesluit verantwoordelijkheidsverdeling, 1 juli 2014 (RIS 274065), Aanbiedingsbrief, Beleidskader Verbonden partijen, 16 oktober 2014, RIS276864
- Verbonden partijen verkend, Randstedelijke Rekenkamer, december 2007
- Verbonden partijen, de lusten en lasten van verzelfstandiging, R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, februari 2012
- Verbonden Partijen; een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen, Delftse Rekenkamer, 27 september 2013
- Verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet Amsterdam (2014)
- Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag, 16 december 2010
- Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Utrecht (2010)
- Verslag rekeningencommissie, 20 november 2014 (RIS278900)
- Vertegenwoordiging in PPS Vroondaal, 8 mei 2012, RIS 248940
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Wetboek van Koophandel, Boek 1
- WRR, ‘Het borgen van publiek belang’, Den Haag, 2000

# BIJLAGE 5: LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer met onderstaande personen gesproken:

## Gemeente Den Haag

- Dhr. Tom de Bruijn, wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu
- Dhr. Gerard Boot, directeur Concernbedrijfsvoering / plv gemeentesecretaris (BSD)
- Dhr. Koen de Snoo, directeur Concernbedrijfsvoering / plv gemeentesecretaris (BSD)
- Mevr. Peggy Monteiro, Coördinator deelnemingen (BSD)
- Dhr. Richard Roos, Senior Financieel Beleidsmedewerker Deelnemingen (BSD)
- Mevr. Sandra Dietze, procesmanager Vroondaal (DSO)
- Mevr. Marjolein Draaijer, Projectmanager (DSO)
- Dhr. Ton Overmeire, Programmamanager Europese fondsen (DSO)
- Dhr. Paul Grundeken, Senior beleidsmedewerker planning & control (DSO)
- Dhr. Wim Vlieger, Senior Beleidsmedewerker (DSB)
- Dhr. Michel Hoogewerf, senior beleidsmedewerker afvalinzameling (DSB)
- Dhr. Otto den Ouden, hoofd beleidsafdeling stadsbeheer (DSB)
- Dhr. Pim Aerts, senior informatieadviseur (SZW)
- Dhr. Bauke Zoodsma, business controller (SZW)
- Mevr. Ilma Merx, directeur stedelijk onderwijs en jeugd (OCW)
- Dhr. Arie Opstelten, productgroepmanager jeugd (OCW)
- Dhr. Victor Flanders, senior financieel economisch medewerker (OCW)

## Verbonden partijen

- Dhr. Arjen Baars, directeur NV Haagse Milieu Services
- Mevr. Nelleke Flick, directeur Inkoopbureau H-10
- Dhr. Henry Kerstens, controller/business analist Inkoopbureau H-10
- Dhr. Wiljan Uilen, directeur Grondexploitatiemaatschappij Vroondaal Beheer BV, Vastgoedexploitatiemaatschappij Vroondaal Beheer BV
- Dhr. Aart Hendriks, directeur Participatie maatschappij Vroondaal BV, Participatie ontwikkelingsmaatschappij Vroondaal BV
- Mevr. Mirjam Visscher, Manager Strategie & Staf InnovationQuarter
- Dhr. Erik van der Zant, Controller InnovationQuarter
- Dhr. Bert Sluimer, controller Wigo4it
- Dhr. Tom van Noort, directeur Wigo4it
- Dhr. Arnoud van Bergen, directiesecretaris Wigo4it

# BIJLAGE 6: REDEN, DOEL, OPENBAAR BELANG VERBONDEN PARTIJ

Voor de beantwoording van deelvragen 3 en 4 baseert de rekenkamer zich op de uitvraag van informatie die in de eerste inventariserende fase van dit onderzoek is gedaan bij de gemeentelijke organisatie. In de tabel is ook opgenomen wat de gemeente ziet als het 'doel' (kolom 3) en het 'openbaar belang' (kolom 4). Geordend naar 29 'clusters' en met vermelding van de redenen voor oprichting levert dat het volgende beeld op. De zeven extra verbonden partijen (zie paragraaf 4.2) hadden tot nu toe geen vermelding in de paragraaf en zijn in de onderstaande tabel ook niet vermeld.

| Verbonden partij (of samenstelling) | Redenen voor oprichting (motief) | Doel (zoals aangegeven door gemeente in inventariserende fase van dit onderzoek) | Openbaar belang (cnf inventarisatie bij gemeente) |
|---|---|---|---|
| 1. Veiligheidsregio Haaglanden | Wettelijk voorgeschreven. | Het bevorderen van de goede samenwerking tussen de hulpdiensten, gemeenten en andere partners in de regio op het gebied van crisisbeheersing (p. 204, programmabegroting 2015) | De veiligheidsregio Haaglanden is het orgaan voor fysieke veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing in de regio Haaglanden. Deze organisatie omvat de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening en de gemeenschappelijke meldkamer. Alle activiteiten richten zich op het vergroten van veiligheid van de Haagse bevolking en de bezoekers van de regio. (beleidskader VP, p. 43) |
| 2. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) | Historisch gegroeid. De oprichting van BNG was landelijk belang. BNG is de bank voor overheden voor het maatschappelijk belang. Na de Staat is Den Haag de grootste aandeelhouder. | De Bank Nederlandse Gemeenten is de bank van en voor overheden en instellingen voor het maatschappelijk belang. Met gespecificeerde financiële dienstverlening draagt de BNG bij aan zo laag mogelijke kosten van maatschappelijke voorzieningen voor de burger. De strategie van de bank is gericht op het behouden van substantiële marktaandelen in het Nederlands maatschappelijk domein en het handhaven van een excellente kredietwaardigheid (Tripple A). Daarnaast streeft zij naar een redelijk rendement voor haar aandeelhouders. De BNG biedt financiële diensten op maat, zoals kredietverlening, betalingsverkeer, advisering en elektronisch bankieren. Daarnaast neemt zij deel aan projecten in de vorm van publiek private samenwerking (PPS). Pb 2015, p. 206) | Bank voor de publieke sector (pb 2015, p. 206). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3. NV Dunea | De duinwaterleiding vindt zijn oorsprong in Den Haag. Was toch gewoon een activiteit van de gemeente? Zie Eneco Gemeente Den Haag is altijd zeer betrokken geweest bij de waterwinning. In 1990 is het Duinwaterbedrijf Zuid Holland opgericht. Sinds 2009 gaat deze vennootschap verder onder de naam Dunea. | Het doel van N.V. Dunea is het voorzien in de behoefte van drinkwater en industriewater van zowel binnen het distributiegebied, als buiten het distributiegebied. Daarbij moet Dunea voldoen aan de eisen van verantwoord natuurbeheer van het toevertrouwde duingebied met de inachtneming van de eisen van een verantwoorde waterwinning. Tevens beheert Dunea andere onderdelen van de waterketen zoals riolering en afvalwaterzuivering zowel binnen als buiten het distributiegebied. (pb 2015, p. 207). | Drinkwatervoorziening (pb 2015, p. 207). |
| 4. United Fish Auctions NV | Vooruitlopend op een sanering van het aantal visafslagen in Nederland. Deze fusie werd ingegeven door te verwachten synergetische effecten, de bedrijfsvoering en bundeling van commerciële krachten. | Het oorspronkelijke doel was het in stand houden en exploiteren van de visafslag Scheveningen. Begin 2000 zijn de visafslag Scheveningen, visafslag Stellendam en de visafslag Colijnsplaat gefuseerd. Door de fusie en de daarbij behorende positieve synergetische effecten, worden de belangen van de Scheveningse haven beter gediend (pb 2015, p. 208). | Instandhouding visafslag Scheveningen (pb 2015, p. 208). |
| 5. Eneco | Historisch gegroeid. Betreft een taak die in de loop van de tijd op afstand is gezet. | Op betrouwbare, veilige en maatschappelijke verantwoorde wijze leveren van energie en daaraan gerelateerde producten aan particuliere en zakelijke klanten (pb 2015, p. 209). | Stroomvoorziening (pb 2015, p. 209). |
| 6. HTM Beheer BV | In 2013 is de gemeente ten aanzien van de aansturing van HTM Personenvervoer N.V. een samenwerking aangegaan met NS. De vertaling van de randvoorwaarden van beide partijen leidde tot de keuze voor de oprichting van HTM Beheer B.V. Hierop wordt specifiek ingegaan in de Raadsmededeling Duurzame Samenwerking HTM, NS en gemeente (RIS257267). | Zorgdragen voor een kwalitatief hoogstaand openbaar vervoer in de stad, op een maatschappelijk verantwoorde wijze. (pb 2015, p. 209). | Het faciliteren van openbaar vervoer in de regio Haaglanden (pb 2015, p. 209). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 7. NV ADO Den Haag | De redenen voor de deelname zijn expliciet verwoord in de overwegingen in het dictum van het betreffende raadsvoorstel (RIS160072): NV ADO Den Haag werd destijds geconfronteerd met financiële problematiek uit het verleden en (te) hoge huisvestingslasten. NV ADO Den Haag was op basis van die problematiek niet in staat om een gezonde exploitatie te voeren, noch het eigen vermogen op peil te brengen. En de gemeente achtte een op niveau spelende betaald voetbalorganisatie van grote maatschappelijke betekenis voor stad en regio, een belangrijke pijler vormt onder het breedtesportbeleid, bijdraagt aan de identiteit van stad en regio, vermaak biedt aan zeer veel inwoners en een grote sociale bindende werking heeft. | De vennootschap heeft ten doel de bevordering van het betaald voetbal in de regio Haaglanden in de zin van de reglementen van de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond in de ruimste zin des woords en voorts al hetgeen met het vorenstaande rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn (pb 2015, p. 210). | Het bewaken van de financiële gezondheid en continuïteit van de belangrijkste gebruiker van het gemeentelijk stadion (pb 2015, p. 210, en beleidskader VP, p.37). |
| 8. Stadsgewest Haaglanden 1995 | Niet meer van toepassing. Zie ook p. 5 GR. | Het behartigen van belangen met een regionaal karakter ten einde een evenwichtige en voorspoedige ontwikkeling in het gebied van de Haagse regio te bevorderen (pb 2015, p. 210). | Het behartigen van belangen met een regionaal karakter ten einde een evenwichtige en voorspoedige ontwikkeling in het gebied van de Haagse regio te bevorderen (Beleidskader VP, p. 42) |
| 9. NV Stadsherstel Den Haag en Omgeving | Stadsherstel is een bijzondere maatschappelijke onderneming met als doel het behouden van het historisch karakter van Den Haag en omliggende gemeenten door middel van het professioneel verwerven, renoveren, restaureren en exploiteren van monumentale en stadsbeeldbepalende panden en het onder bepaalde omstandigheden verkopen daarvan. Stadsherstel opent het vangnet daar waar andere marktpartijen dat niet kunnen of willen (publiek belang). | Het behouden en restaureren van monumentale panden. Na bouwkundig hersteld vindt functieherstel plaats door het monument een passende bestemming te geven. De gerestaureerde panden worden door Stadsherstel marktconform verhuurd en in een enkel geval verkocht. Daarnaast behoort de bevordering van monumentenzorg in het algemeen tot de doelstellingen. (prog.rek. 2013, p. 278) | Behouden en restaureren van monumentale panden (prog.rek. 2013, p. 278) |

| | | |
|---|---|---|
| 10. Metropoolregio Rotterdam - Den Haag | Twee redenen: 1) de betrokken gemeenten vormen steeds meer één daily urban system. 2) de regio blijft economisch achter door tekort schietende bereikbaarheid en door bestuurlijke versnippering.<br>Bron Uit GR: Hun gemeenten zich in de afgelopen decennia steeds meer tot één samenhangende regio hebben ontwikkeld en dat de intensieve (verkeers-) bewegingen van bewoners en bedrijven ('daily urban system') getuigen van die dagelijkse realiteit;<br>- deze onderlinge verbondenheid in de toekomst, mede gelet op mondiale ontwikkelingen waarbij Metropoolregio's in toenemende mate bepalend zullen zijn, zal toenemen;<br>- voor het welzijn en de welvaart van de bewoners in die Metropoolregio een slagvaardige en efficiënte samenwerking op bovenlokaal niveau wenselijk is;<br>- een versterking van het samenhangende verkeer- en vervoersnetwerk in de regio bijdraagt aan een verdere benutting van het economische potentieel van de regio en aan een aantrekkelijk woon- en werkklimaat voor bewoners en bedrijven;<br>- een efficiënte en pragmatische van onderop gevoede en democratisch | Het bevorderen van de samenwerking tussen de deelnemers met het oog op een voorspoedige ontwikkeling in het gebied en het beheer van de aan de regio toevertrouwde voorzieningen. Zij houdt zich daartoe bezig met: a. het, voor zover daar in het navolgende niet van wordt afgeweken, met inachtneming van de autonomie van de deelnemers vaststellen van de doelstellingen op het gebied van verkeer en vervoer en de verbetering van het economische vestigingsklimaat. Het zorgdragen voor het realiseren van de doelstellingen en het voorbereiden en ontwikkelen van een gezamenlijk regionaal beleid op deze terreinen, en; b. het uitvoeren van de, met betrekking tot de met het in a genoemde beleid gemoeide belangen en onderwerpen, rechtstreeks bij of krachtens wetgeving of bij of krachtens deze regeling aan de Metropoolregio opgedragen taken en bevoegdheden; c. de bij wet of algemene maatregel van bestuur aan de Metropoolregio opgedragen taken en bevoegdheden. (RIS258613 bijlage Ontwerp Gemeenschappelijke Regeling, p. 5). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | gelegitimeerde samenwerking tussen hun gemeenten, maar ook tussen de gemeenten en andere partijen in en om de Metropoolregio, een noodzaak is om op duurzame wijze mee te doen in de Europese en wereldwijde competitie om bewoners, talenten en (internationale) bedrijven;<br>- de Wet gemeenschappelijke regelingen de ruimte biedt deze samenwerking op een lichte doch effectieve wijze invulling te geven;<br>- het samenwerkingsverband daarbij ook de bestaande expertise binnen onze gemeenten zal kunnen benutten;<br>- het opzetten van het samenwerkingsverband in de Metropoolregio ook nieuwe mogelijkheden biedt om op vernieuwende wijze invulling te geven aan democratische legitimiteit, betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en bewoners en daarbij sprake is en blijft van verlengd lokaal bestuur. | | |
| 11. NV Haagse Milieu Services (NV HMS) | Uitgangspunt was dat de reinigingstak zich goed leent voor verzelfstandiging vanwege het afgeronde en strikt op de uitvoering gerichte bedrijfsmatige karakter ervan. De verzelfstandiging werd vorm gegeven in het kader van een verbreding en verdieping van de samenwerking met AVR (nu Van Gansewinkel) (rv 297 20 nov 1998) | Een efficiënte en op een kwalitatief hoogwaardig resultaat gerichte uitvoering van reinigingstaken. Deze reinigingstaken zijn het gevolg van of houden verband met publieke regelgeving evenals op contractuele basis in het algemeen belang. Onder deze reinigingstaken worden verstaan: a) inzameling, overslag en het transport binnen het grondgebied van de gemeente Den Haag; b) verlening van andere diensten op het gebied van reiniging en het verrichten van aanvullende activiteiten. Dit alles dient te gebeuren op basis van afgestemde bedrijfsvoering en tegen structureel zo laag mogelijke kosten (pb 2015, p. 207). | Afvalinzameling- en verwerking (pb 2015, p. 207). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 12. Omgevingsdienst Haaglanden | Rijk, IPO en VNG hebben in 2009, op basis van de adviezen van de commissie Mans, besloten tot een opschaling van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Naar verwachting wordt de schaalvergroting in 2015 vastgelegd in de wet.<br>Intentie oprichting GR 3 februari 2010, formele oprichting 1 april 2013 (GR OD Haaglanden) | De Omgevingsdienst Haaglanden is verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving op milieugebied en de specialistische advisering op het gebied van milieu en RO voor de negen Haaglanden gemeenten en de provincie Zuid-Holland (pb 2015, p. 212). | Bescherming van mens en natuur tegen schade; uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu (pb 2015, p. 212). |
| 13. Inkoopbureau H-10 (vanaf 1 januari 2015) | Feitelijk aanwijzing staatssecretaris. | Verzorgen gemeenschappelijke inkoop voor gemeenten op het terrein van de jeugdzorg (RIS 276325 -bijlage D1 & D2) | Het behartigen van de belangen van de gemeenten op het terrein van uitvoering inkooptaken op taakonderdelen binnen het sociale domein. (RIS 276325 -bijlage D1 & D2) |
| 14. Wigo4it | Zij richt zich op de verbetering van de elektronische dienstverlening aan burgers. Wigo4it bouwt en beheert applicaties en initieert innovatieve ICT-oplossingen. Zo werken ze mee aan de sociale dienst van de toekomst. | Het doel van Wigo4it is om t.b.v. de sociale diensten van de G4 als 1 partij op te treden, om hergebruik, ontwikkeling en gezamenlijk beheer van ICT-systemen mogelijk te maken. Deze samenwerking moet leiden tot een verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid op het gebied van ICT. Verder heeft Wigo4it een belangrijke coördinerende en faciliterende rol bij intergemeentelijke communicatie- en overlegvormen. Voor de dienst SZW is het streven dat Wigo4it optreedt als een betrouwbare en kwalitatieve goede leverancier en samenwerkingspartner (pb 2015, p. 213). | Wigo4it is opgericht om gezamenlijk gebruik, beheer en ontwikkeling van ICT systemen voor en door de sociale diensten van de vier grote steden mogelijk te maken. Wigo4it draagt, met een zakelijke en professionele kantbenadering, zorg voor de ICT-facilitering van de primaire processen van de vier diensten. Verder draagt Wigo4it bij aan de coördinatie en afstemming tussen de G4. (beleidskader VP, p. 48) |
| 15. Stichting Werkbij | Zowel in de Jeugdwerkgarantiewet als in de concept regelgeving over de banenpools worden de gemeenten verplicht tot het oprichten van een stichting voor de uitvoering van het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) en van de banenpool (raadvoorstel 1990/342). | Het doel van Stichting Werkbij is de ondersteuning van initiatieven van de gemeente Den Haag, gericht op het scheppen van (additionele) arbeids- en/of stageplaatsen.(pb 2015, p. 220). | De stichting is opgericht om namens de gemeente op te treden als werkgever voor personen die zijn aangewezen op een baan met loonkostensubsidie. Daarnaast voert de stichting de administratie voor loonkostensubsidies die aan overige werkgevers wordt verstrekt. (beleidskader VP, p. 49) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 16. World Trade Center BV | Voorwaarden gesteld door World Trade Center voor het voeren van de licentie WTC in Den Haag. | Ontwikkelen, realiseren en exploiteren van een gebouwencomplex genaamd "World Trade Center Den Haag" bestemd voor bedrijven in internationale diensten, handels of goederenverkeer. (pb 2015, p. 205) | Ontwikkelen, realiseren en exploiteren van een gebouwencomplex genaamd "World Trade Center Den Haag" bestemd voor bedrijven in internationale diensten, handels of goederenverkeer. (pb 2015, p. 205) |
| 17. ROM InnovationQuarter | Belang Den Haag bij beleidsdoelen ROM, namelijk versterken topsectoren ten behoeve van de regio Haaglanden. | 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 (pb 2015, p. 205) | 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 (pb 2015, p. 205) |
| 18. The Hague Trains Holding BV | | Het exploiteren en/of doen exploiteren van de spoorverbinding tussen (in ieder geval) Den Haag en Brussel waaronder mede begrepen wordt het aanvragen van capaciteit ten behoeve van de voorgenomen exploitatie en het sluiten van de ter zake benodigde overeenkomsten (pb 2015, p. 206). | Het exploiteren en/of doen exploiteren van de spoorverbinding tussen (in ieder geval) Den Haag en Brussel waaronder mede begrepen wordt het aanvragen van capaciteit ten behoeve van de voorgenomen exploitatie en het sluiten van de ter zake benodigde overeenkomsten (pb 2015, p. 206). |
| 19. Bedrijvenschap Harnaschpolder | Ontwikkeling bedrijventerrein Harnaschpolder op grondgebied gemeente Midden-Delfland | Het ontwikkelen en exploiteren van bedrijventerreinen (pb 2015, p. 211). | Het ontwikkelen en exploiteren van bedrijventerreinen (pb 2015, p. 211). |
| 20. Industrieschap de Plaspoelpolder (IPP) | Den Haag had fysieke uitbreidingsruimte nodig om bedrijventerrein te kunnen ontwikkelen om de groei van de stedelijke economie te kunnen faciliteren. Plaspoelpolder Rijswijk was geschikte locatie. Om annexatie te voorkomen van de Plaspoelpolder door de gemeente Den Haag, hebben Den Haag en Rijswijk de handen ineen geslagen en samen een GR opgericht met het doel de ontwikkeling van de Plaspoelpolder. | Het ontwikkelen en exploiteren van bedrijventerreinen (pb 2015, p. 211). | Het ontwikkelen en exploiteren van bedrijventerreinen (pb 2015, p. 211). |
| 21. Wateringseveld BV/CV | In 1996 is OCWV CV/BV opgericht met Bouwfonds MAB als ontwikkelende partner omdat de gemeente niet in staat was alleen de gronduitgifte voor de Vinex wijk te dragen. | Realisatie van de VINEX wijk Wateringse Veld (pb 2015, p. 214). | Realisatie van de VINEX wijk Wateringse Veld (pb 2015, p. 214). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 22. Leidschenveen BV/CV | In 1997 is CV/BV OBL opgericht met de hierboven genoemde ontwikkelaars omdat de gemeente niet in staat was alleen de gronduitgifte voor de Vinexwijk te dragen | Realisatie van de VINEX wijk Leidschenveen (pb 2015, p. 215). | Realisatie van de VINEX wijk Leidschenveen (pb 2015, p. 215). |
| 23. Winkelpanden Den Haag BV/CV | Behoud van zeggenschap over maatschappelijk en strategisch vastgoed. | De exploitatie van winkelpanden. De CV is onderdeel van het instrumentarium van de Gemeente Den Haag in het kader van de uitvoering van het gemeentelijk detailhandelsbeleid (pb 2015, p. 216). | De exploitatie van winkelpanden. De CV is onderdeel van het instrumentarium van de Gemeente Den Haag in het kader van de uitvoering van het gemeentelijk detailhandelsbeleid (pb 2015, p. 216). |
| 24. Starterspanden Den Haag BV/CV | Behoud van zeggenschap over maatschappelijk en strategisch vastgoed. | De exploitatie van starterspanden. De CV is onderdeel van het instrumentarium van de Gemeente Den Haag in het kader van de uitvoering van het gemeentelijk starters- en economisch beleid (pb 2015, p. 216). | De exploitatie van starterspanden. De CV is onderdeel van het instrumentarium van de Gemeente Den Haag in het kader van de uitvoering van het gemeentelijk starters- en economisch beleid (pb 2015, p. 216). |
| 25. WOM Stationsbuurt Oude Centrum BV/CV | Behoud van zeggenschap over maatschappelijk en strategisch vastgoed. | Bevorderen van de stedelijke herstructurering in het gebied Stationsbuurt/Oude Centrum Den Haag (pb 2015, p. 217). | Bevorderen van de stedelijke herstructurering in het gebied Stationsbuurt/Oude Centrum Den Haag (pb 2015, p. 217). |
| 26. Ontwikkelings- en exploitatiemaatschappij Vroondaal BV/CV | Ontwikkelen woonwijk expats/ hogere segment. Marktpartijen hadden grondpositie waardoor samenwerken voor de hand lag. | Het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van het gebied Vroondaal /Madestein (pb 2015, p. 218). | Het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van het gebied Vroondaal /Madestein (pb 2015, p. 218). |
| | Marktpartijen hadden grond positie. Het gezamenlijk optrekken in de grond- en vastgoedexploitatie bood een win-win situatie voor alle partijen. | Het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van het gebied Vroondaal /Madestein (pb 2015, p. 219). | Het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van het gebied Vroondaal /Madestein (pb 2015, p. 219). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 27. Haagse Hitte / Aardwarmte | De gedachte aan een aardwarmteproject ontstond door samenloop van omstandigheden: herstructurering Den Haag Zuidwest met natuurlijke samenwerking tussen corporaties en de gemeente. De ontwikkelingen rond het Haga-ziekenhuis en de verplaatsing van ketel voor de stadsverwarming (natuurlijke samenwerking tussen E.On en Eneco en de toenemende aandacht voor de verduurzaming van warmtenetten via restwarmte (botleckgebied) of duurzame bronnen (geothermie). Op basis van een haalbaarheidsstudie naar de mogelijke toepassing van geothermie in Den Haag bleek Den Haag Zuidwest een uitgelezen kans met voornoemde partijen als logische partners door de bundeling/koppeling van warmteklanten (corporatiebezit), energietechniek/kennis (E.On en Eneco) gebiedsontwikkeling en ambitiedrager (gemeente). | Aanleg en exploitatie van een geothermiebron met distributienetwerk t.b.v. de warmtevoorziening aan woningen en andere afnemers in en rond Den Haag (pb 2015, p. 220). | Gemeente Den Haag via Haagse Hitte B.V., Eneco, HaagWonen, Staedion, E.ON Benelux en Vestia (pb 2015, p. 220). |
| 28. WOM Den Haag Zuidwest BV | Financiële problemen Vestia had grote gevolgen voor Den Haag: Volkshuisvestingstaak Vestia in geding; Stagnatie herstructurering; Wegvallen woningproductie; Waardedaling (relatief nog sterker) in gebieden met veel Vestia bezit; Verstoring woningmarkt als gevolg van verkoop bezit; Financiële achtervang Haagse corporaties en gemeente Den Haag. Om deze gevolgen te beperken zijn met Vestia integrale afspraken gemaakt over:<br>Herstructurering Den Haag Zuidwest d.m.v. WOM; Voortzetting Prestatieafspraken ; Verkoop woningen; Afwikkeling projecten<br>De opgaven voor de Wijkontwikkelingsmaatschappij Den Haag Zuidwest B.V. voor de komende 10 jaar zijn:<br>Herstructurering 1.030 woningen; Verbeteren en behouden sociale woningvoorraad; Creëren waardestijging woningen in Den Haag Zuidwest | Herstructurering van Den Haag Zuidwest middels de oprichting van een Wijkontwikkelingsmaatschappij, de voortzetting van prestatieafspraken, de verkoop van woningen, afwikkeling van projecten en overige zaken. (pb 2015, p. 220). | Herstructurering van Den Haag Zuidwest middels de oprichting van een Wijkontwikkelingsmaatschappij, de voortzetting van prestatieafspraken, de verkoop van woningen, afwikkeling van projecten en overige zaken. (pb 2015, p. 220). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 29. BIRGIT | De opties zelf doen, samen doen en uitbesteden zijn tegen elkaar afgewogen, waarna er is gekozen voor samen doen.<br>De ontwikkeling van het stelselbeheersysteem kostte de gemeente Rotterdam drie miljoen euro. De gemeente Den Haag bespaart dit bedrag. De gemeente Rotterdam stelt het stelselbeheersysteem namelijk “om niet” beschikbaar.<br>Door het systeem her te gebruiken, samen met andere gemeenten richting te geven aan de verdere ontwikkeling ervan en te delen in de kosten van doorontwikkeling en beheer, verbetert de kwaliteit van het systeem en besparen de gemeenten op kosten. Het besparingspotentieel neemt nog toe als er meer gemeenten deelnemen.<br>Door onderling informatie uit te wisselen en kennis te delen, vergroten de gemeenten bovendien hun effectiviteit en verminderen ze de afhankelijkheid van externe partijen.<br>Samen kan er meer druk worden uitgeoefend op de leveranciers van bronsystemen en afnemende systemen om zich aan de gebruikte standaarden te conformeren in plaats van hun bedrijfseigen voorkeuren aan gemeenten op te leggen. Onnodig maatwerk per gemeente kan hierdoor worden voorkomen. | Het voorzien in de stoffelijke behoeften van haar leden [Den Haag en Rotterdam] krachtens overeenkomsten met hen gesloten in het hierna te noemen bedrijf dat de coöperatie ten behoeve van haar leden uitoefent of doet uitoefenen. [...] Het bedrijf van de coöperatie richt zich op: i. het verwerven; ii. het (door)ontwikkelen; iii. het beheren, en; iv. het leveren, van ICT-toepassingen voor digitale dienstverlening en bedrijfsvoering van Nederlandse gemeenten ('software'), en het optreden als een aanbestedende dienst die voor aanbestedende diensten onderscheidenlijk speciale-sectorbedrijven bestemde leveringen of diensten verwerft of opdrachten plaatst met betrekking tot voor aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven bestemde werken, leveringen of diensten, een en ander met betrekking tot software.” (171RIS275885 bijlage Concept statuten coöperatie, pp. 2-3). | |