

MOEITE MET AFSTAND FEITENRAPPORT GEVALSSTUDIES

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

januari 2016

REKENKAMER DEN HAAG

MOEITE MET AFSTAND

MOEITE MET AFSTAND

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

RIS 289196

REKENKAMER DEN HAAG

MOEITE MET AFSTAND

Colofon

Rekenkamer Den Haag

Leden

De heer Watze de Boer (voorzitter)

Mevrouw Pauline Reeuwijk

De heer Wicher Schönau

Aan dit rapport hebben meegewerkt

Mevrouw Mirjam Swarte, secretaris (tot 16 maart)

De heer Arjan Wiggers, secretaris (vanaf 16 maart)

De heer Rutger Smit, onderzoeker

De heer Thijs Bosma, onderzoeker

Mevrouw Leonie van der Plas, junior onderzoeker

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

Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag

Postbus 19157

2500 CD Den Haag

Telefoon 070 – 3532048

www.rekenkamerdenhaag.nl

Bezoekadres

Stadhuis

Spui 70

2511 BT Den Haag

Datum

7 januari 2016

Fotografie

Foto omslag: Pixabay /Antranias (CC0)

Ontwerp

Studio Buffalo

Fenêtre BV

Copyright

De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd.

Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit dit rapport van Rekenkamer Den Haag mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/ of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.

REKENKAMER DEN HAAG

MOEITE MET AFSTAND

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	9
1.1 Leeswijzer	10
2 Gevalsstudie Haagse Milieu Service NV (HMS)	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Oprichting en doelen van de verbonden partij	12
2.3 Sturen verbonden partijen	17
2.4 Verantwoording	22
2.5 Overige constatering	29
2.6 Informatiewaarde paragraaf Verbonden partijen	29
3 Gevalsstudie Inkoopbureau H-10	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Oprichting en doelen van de verbonden partijen	32
3.3 Sturen verbonden partijen	36
3.4 Verantwoording	39
3.5 Informatiewaarde paragraaf Verbonden partijen	42
4 Gevalsstudie InnovationQuarter	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Oprichting en doelen van de verbonden partij	43
4.3 Sturen verbonden partij	48
4.4 Verantwoording	53
4.5 Overige constatering	57
4.6 Informatiewaarde paragraaf Verbonden Partijen	62

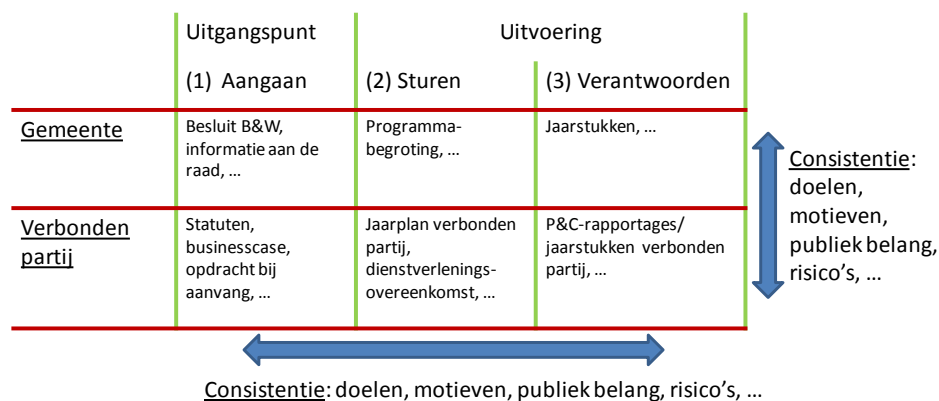
5 Gevalsstudie Vroondaal	65
5.1 Inleiding	65
5.2 Oprichting en doelen van verbonden partij	68
5.3 Sturen verbonden partij	74
5.4 Verantwoording	79
5.5 Overige constatering	84
5.6 Informatiewaarde paragraaf verbonden partijen	85
6 Gevalsstudie Wigo4it	89
6.1 Inleiding	89
6.2 Oprichting en doelen van de verbonden partij	91
6.3 Sturen verbonden partij	94
6.4 Verantwoording	99
6.5 Overige constatering	106
6.6 Informatiewaarde paragraaf Verbonden partijen	106
1 Bijlage: Normen bij de processtappen en thema's	111
1.1 Processtap 1: Aangaan van de verbonden partij	111
1.2 Processtap 2: Sturen van de verbonden partij	112
1.3 Processtap 3: Verantwoorden over de verbonden partij	113
2 Bijlage: Literatuur	115
2.1 Haagse Milieu Services	115
2.2 Inkoopbureau H-10	116
2.3 InnovatioQuarter	117
2.4 Vroondaal	119
2.5 Wigo4it	120

1 INLEIDING

De Rekenkamer Den Haag heeft een onderzoek uitgevoerd naar Verbonden partijen. Vijf van de acht onderzoeksvragen konden op basis van een beoordeling van het beleid en een inventarisatie van de verbonden partijen van de gemeente Den Haag beantwoord worden. Voor de beantwoording van de resterende drie onderzoeksvragen was verdiepend onderzoek nodig. Het gaat hier om de volgende onderzoeksvragen:

1. In welke mate realiseert de verbonden partij de door de gemeente gestelde doelen?
 - a. Inhoudelijke beleidsdoelen
 - b. Andere doelen ('motieven')
2. Welke financiële risico's loopt de gemeente in de deelname aan de verbonden partij?
3. Welke vorm van beheer en toezicht zet de gemeente in bij de verbonden partij?
 - a. Externe beheersing, controle en verantwoording tussen gemeente en verbonden partij.
 - b. Interne beheersing, controle en verantwoording tussen raad en college.

Mede op basis van een werkbepreking met raadsleden, hebben wij vijf verbonden partijen geselecteerd die in dit verdiepende deel, als gevalsstudie, nader onderzocht zijn. Het betreft de volgende verbonden partijen: Haagse Milieu Services, Inkoopbureau H-10, InnovationQuarter, Vroondaal en Wigo4it. In dit feitenrapport 'Gevalsstudies Verbonden partijen' komen per gevalsstudie de bevindingen op de, met de drie onderzoeksvragen samenhangende, normen aan de orde. De beantwoording van de onderzoeksvragen is alleen in het algemene feitenrapport opgenomen. Ten behoeve van de gevalsstudies zijn de normen gerangschikt naar drie processtappen: (1) het aangaan van de verbonden partij, (2) de sturing op de verbonden partij en (3) de verantwoording over de verbonden partij (zie figuur 1).



Figuur 1: Normen en processtappen

De rekenkamer heeft zich bij de beoordeling van de processtappen onder andere gericht op de thema's: inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente, de motieven om deel te nemen, het openbaar belang van de taak die door de verbonden partij wordt uitgevoerd en de risico's. De rangschikking van de normen naar processtap en thema is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

1.1 Leeswijzer

In de hiernavolgende hoofdstukken worden achtereenvolgens de bevindingen voor de gevalsstudies gepresenteerd:

- Hoofdstuk 2: Haagse Milieu Services
- Hoofdstuk 3: Inkoopbureau H-10
- Hoofdstuk 4: InnovationQuarter
- Hoofdstuk 5: Vroondaal
- Hoofdstuk 6: Wigo4it

In ieder hoofdstuk is daarbij de volgende paragraafindeling gehanteerd (zie ook figuur 1):

- Paragraaf 1: Een algemene inleiding over de verbonden partij.
- Paragraaf 2: De bevindingen met betrekking tot het aangaan van de verbonden partij.
- Paragraaf 3: De bevindingen met betrekking tot het sturen op de verbonden partij.
- Paragraaf 4: De bevindingen met betrekking tot het verantwoorden over de verbonden partij.
- Paragraaf 5: Eventuele overige bevindingen die niet direct samenhangen met het aangaan, sturen en verantwoorden.
- Paragraaf 6: Een samenvatting van de bevindingen uit de voorgaande paragrafen die betrekking hebben op de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting en de jaarstukken.

2 GEVALSSTUDIE HAAGSE MILIEU SERVICE NV (HMS)

2.1 Inleiding

De verbonden partij *Haagse Milieu Services NV* (verder: HMS) 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.¹ 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.² De gemeente Den Haag is 100% aandeelhouder en Van Gansewinkel voert hierbij het management. HMS is gevestigd in Den Haag.

Het doel van HMS zoals vermeld in de akte van oprichting van 1998 is: “een efficiënte (op de toepasselijke regelgeving af te stemmen) en op een kwalitatief hoogwaardig resultaat gerichte uitvoering van ingevolge of in verband met publieke regelgeving alsmede op contractuele basis in het algemeen belang te verrichten reinigingstaken, daaronder begrepen:

- a) de inzameling, de overslag en het transport van binnen het grondgebied van de Gemeente Den Haag en de eventueel nader door de algemene vergadering van aandeelhouders aan te wijzen Gemeente(n) voorkomend(e) afval(stromen);
- b) de verlening van andere diensten op het gebied van de reiniging en het verrichten van aanvullende activiteiten, zulks op basis van een op de continuering daarvan afgestemde bedrijfsvoering en tegen structureel zo laag mogelijk te houden kosten, alles in de ruimste zin van het woord, en ten slotte al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.”³

De basis voor deze samenwerking is een samenwerkingsovereenkomst uit 1998.⁴ De meest recente wijziging in de statuten dateert van 2012. Dit omdat HMS vanaf dat moment ging werken met een Raad van Commissarissen (RvC).⁵

¹ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 5.

² Van Gansewinkel Overheidsdiensten heeft met verschillende Nederlandse gemeenten een samenwerkingsverband, waarbij zij zorg draagt voor de operationele uitvoering. Daarnaast is Van Gansewinkel Overheidsdiensten een adviserende partner op het gebied van afvalinzameling en integraal stadsbeheer. <http://www.vangansewinkelgroep.nl/over-ons/onze-bedrijven/van-gansewinkel-overheidsdiensten.aspx>

³ Artikel 2, Akte van oprichting N.V. Haagse Milieu Services (1998), p. 2.

⁴ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 5.

HMS is een verbonden partij omdat er sprake is van een bestuurlijk- en financieel belang:

2.1.1 Bestuurlijk belang

De gemeente Den Haag heeft zeggenschap in de verbonden partij middels het aandeelhouderschap. Dit is het bestuurlijk belang. De gemeente bezit 100% van de aandelen en de wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu vertegenwoordigt de gemeente als aandeelhouder.

2.1.2 Financieel belang

Het bedrag dat bij faillissement niet verhaalbaar is, is het financieel belang van de gemeente in HMS. Het financieel belang van de gemeente in HMS is € 454.000. Dit betreft het door de gemeente gestorte kapitaal.

2.2 Oprichting en doelen van de verbonden partij

2.2.1 Inhoudelijk beleidsdoelen

Bevinding

De gemeente heeft bij het besluit tot deelname uitgebreid beschreven aan welke (gemeentelijke) beleidsdoelen de verbonden partij bijdraagt, inclusief een specificatie in het geldende bestek.

Toelichting

In de doelstelling van HMS spelen twee elementen een rol; de uitvoering van de *reinigingstaak* en *financiën*. De reinigingstaak is hierin het inhoudelijke beleidsdoel en dat doel is bij het besluit tot deelname duidelijk verwoord in samenwerkingsovereenkomst en akte van oprichting (zie ook bovenstaand citaat), inclusief verwijzing naar het geldende bestek. Kortweg is het inhoudelijke doel de inzameling van huishoudelijk afval die bij wet aan de gemeente is opgedragen, net als de aan de afvalinzameling gerelateerde publieke taken als ongediertebestrijding, gladheidsbestrijding en dergelijke.⁶

2.2.2 Motieven om deel te nemen

Bevinding

De gemeente heeft in het besluit tot deelname duidelijk verwoord wat het motief was, namelijk efficiencyvoordeel.

Toelichting

In het geval van HMS was een tweede element, namelijk het financiële motief, de expliciete reden om tot oprichting van een NV over te gaan. Dit overigens zonder dat de reinigingstaak hiermee minder belangrijk werd, zoals ook blijkt uit het raadsvoorstel bij de samenwerkingsovereenkomst en de samenwerkingsovereenkomst zelf:

⁵ Statuten N.V. Haagse Milieu Services (31 augustus 2012), pp. 13-14. Ook is toen in artikel 2 ('doelstelling') een lid tussengevoegd, namelijk: "het uitvoeren van ruimingstaken". Dit deel van de wijziging betreft een kleine aanvulling op de taken van HMS dat nu, naast de huisuitzettingen die al onderdeel waren van haar taken, ook de taak kreeg van het op- en overslaan en na verloop van tijd vernietigen van inboedels na deze huisuitzettingen. Vgl. Bestek Reinigingsdiensten Den Haag 1999 (12 november 1998), pp. 32 en 45.

⁶ Rv 297. Samenwerkingsovereenkomst gemeente/AVR (20 november 1998), p. 1.

“Doelstelling van de samenwerking met AVR is een efficiënte en op een kwalitatief hoogwaardig resultaat gerichte uitvoering van de reinigingstaak, door een verbreding en verdieping van de reeds bestaande samenwerking, tegen structureel te verlagen kosten voor de gemeente en een redelijk rendement voor AVR.”⁷ Kostenverlaging was de expliciete reden om de NV op te richten.

De mate waarin deze kosten verlaagd zouden worden, zijn in het raadsvoorstel en de samenwerkingsovereenkomst becijferd voor de jaren 1999-2003. Het gaat om een toenemende verlaging van het budget per jaar, oplopend tot NLG 1.640.000,- in 2003. Over de periode 1999-2003 wordt daarmee een totale verlaging van het budget van NLG 3.720.000,- becijferd. Voor de daarop volgende jaren wordt in de samenwerkingsovereenkomst uitgegaan van een gelijkblijvend budget.⁸ In de samenwerkingsovereenkomst wordt bovendien heel duidelijk verwoord dat “de gemeente ernaar streeft de gemeentelijke afvalstoffenheffing op een lager niveau te brengen en te houden met behoud van een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van haar Reinigingstaak. Daartoe beoogt zij zowel de kosten van inzameling, de kosten van overslag en transport, de kosten van ver- resp. bewerking en afzet alsmede de kosten van de overige activiteiten van de Reinigingsdienst structureel te reduceren.”⁹ Gelijker tijd met het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst zijn ook een tweetal andere overeenkomsten met AVR aangepast, te weten de acceptatieovereenkomst en de afvalverwerkingsovereenkomst (1995-2009). Deze overeenkomsten maken feitelijk een onlosmakelijk (gedurende de looptijd) deel uit van de samenwerkingsovereenkomst. De kosten die met deze overeenkomsten zijn gemoeid komen niet voor rekening van HMS maar komen geheel voor rekening van de gemeente. Het motief om deze verbonden partij aan te gaan is gelegen in het behalen van efficiencyvoordeel op de door HMS uit te voeren taken.

2.2.3 Openbaar belang

Bevinding

Het openbaar belang dat gemoeid is met deelname aan HMS is niet expliciet verwoord, maar afvalinzameling volgt uit een wettelijke verplichting.

Toelichting

Aan het motiveren van het *openbaar belang* in relatie tot de oprichting van HMS wordt in het raadsvoorstel en de samenwerkingsovereenkomst niet expliciet aandacht besteed. Maar de reden waarom de gemeente zich überhaupt met de inzameling bezig hield, is gelegen in de wettelijke verplichting rondom de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. De gemeente heeft deze verplichting nog steeds, ook al is de uitvoering ervan met de oprichting van HMS op afstand geplaatst.¹⁰

⁷ *Idem*, p. 1 en Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 9.

⁸ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 18.

⁹ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 6.

¹⁰ De nationale regelgeving is vastgelegd in hoofdstuk 10 (het afvalhoofdstuk) van de Wet milieubeheer (Wm) en in de daaruit volgende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Vgl. bijvoorbeeld artikel 10.21 van de Wm.

2.2.4 Rechtsvorm

Bevinding

De gekozen rechtsvorm is bij oprichting helder gemotiveerd.

Toelichting

Aan het motiveren van de keuze voor de *rechtsvorm van een NV* wordt in het betreffende raadsvoorstel wel expliciet aandacht besteed. Uitgangspunt was dat de reinigingstaak zich goed leent voor verzelfstandiging vanwege het afgeronde en strikt op de uitvoering gerichte bedrijfsmatige karakter ervan. Gezien de gekozen intensivering van samenwerking met een private partner (AVR en daarna Van Gansewinkel), de wens voor een meer bedrijfsmatige aanpak en de rechtspositie van het personeel, lag het oprichten van een NV voor de hand. De gemeente heeft hierover ook extern advies ingewonnen.¹¹

Mogelijke vormen (GR en NV) zijn op de volgende aspecten met elkaar vergeleken:

- vennootschappelijke aspecten;
- personele aspecten;
- mededingingsaspecten;
- EG aanbestedingsaspecten;
- fiscale aspecten.

Het externe bureau komt tot de conclusie dat aan de vorm van een NV de voorkeur moet worden gegeven ter vermijding van Btw-heffing over de inzamelkosten. De aandelen van deze vennootschap dienen daarbij op grond van fiscale overwegingen wel voor 100% in handen van de gemeente te zijn, aldus het raadsvoorstel (dat voor een onderbouwing naar het externe advies verwijst).¹²

2.2.5 Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding

Bij oprichting van HMS is met name ingegaan op mogelijke financiële risico's en risico's rondom eventuele beëindiging van de samenwerking. Ook is uitvoerig vastgelegd welke informatie de gemeente dient te ontvangen over de realisatie door HMS, op grond waarvan de gemeente een eigen inschatting kan maken. Bij oprichting is een exit-regeling vastgelegd indien de gemeente de samenwerking eenzijdig wil opzeggen. In dat geval is de gemeente Van Gansewinkel een vergoeding verschuldigd van vijf maal het gemiddelde resultaat dat over de laatste vijf contractjaren is behaald.

¹¹ In de keuze tussen GR en NV ligt in dit geval een NV ook al voor de hand omdat de gemeente daar, anders dan in een GR, niet volledig financieel aansprakelijk is en de bekostiging van de jaarlijkse activiteiten geen verplichte uitgave is. De taak wordt meer dan bij een GR op afstand geplaatst. Financieel voordeel is ook de mogelijkheid van dividend. *Handboek Verbonden partijen. 'Twee voeten in één sok' (2009), pp. 33-35.*

¹² Rv 86. *Samenwerking Gemeente/NV AVR inzake afvalverwijdering (20 maart 1998), p. 2.*

Toelichting

Deze paragraaf gaat in op de zaken die de gemeente bij de oprichting van HMS in de samenwerkingsovereenkomst en de statuten heeft vastgelegd over financiën, risico's en informatie op grond waarvan de gemeente een eigen risico-inschatting kan maken.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2.2, was kostenverlaging de expliciete reden om HMS op te richten. De mate waarin deze kosten verlaagd zouden worden zijn in het raadsvoorstel en de samenwerkingsovereenkomst becijferd voor de jaren 1999-2003. Het gaat om een verlaging van het budget per jaar, oplopend tot netto NLG 1.640.000,- in 2003. Voor de daarop volgende jaren wordt in de samenwerkingsovereenkomst uitgegaan van een gelijkblijvend budget.¹³ Echter indien er een verdere kostenverlaging wordt gerealiseerd dan hierboven is omschreven ontvangen de gemeente en Van Gansewinkel ieder een bonus van 50% van het met de verdere kostenverlaging gemoeide bedrag.¹⁴ Voorts ontvangt Van Gansewinkel voor het voeren van het management over HMS een jaarlijkse geïndexeerde vergoeding van NLG 1.000.000,- (ca. € 450.000,-).¹⁵ Blijkens het jaarverslag van HMS bedraagt deze vergoeding over 2014 inmiddels € 669.000. Over 2014 ontving van Gansewinkel in gevolge de hierboven omschreven regeling een vergoeding van in totaal € 3.243.000. Mocht HMS evenwel verlies maken dan komt dit volledig voor rekening van Van Gansewinkel.

De samenwerkingsovereenkomst bevat een passage over 'onvoorziene omstandigheden'. Daarin wordt vastgelegd dat wanneer zich een wijziging in de fiscale situatie voordoet, partijen zich zullen inspannen de samenwerking zodanig te wijzigen dat de gemeente geen BTW over de in het bestek beschreven activiteiten verschuldigd is. Als partijen het hierover niet eens worden heeft elk van de partijen het recht de samenwerkingsovereenkomst te beëindigen. De partijen dragen dan de eigen kosten, met dien verstande dat de publieke reinigingstaak weer teruggaat naar de gemeente. Indien de gemeente de samenwerking eenzijdig wil beëindigen, zal de gemeente aan Van Gansewinkel een vergoeding betalen van vijf maal het gemiddelde van het resultaat dat over de laatste vijf contractjaren is behaald, zo stelt de samenwerkingsovereenkomst uit 1998 (zie paragraaf 4.3 voor de huidige, aangepaste exit regeling).¹⁶ Onderdeel van een eventuele beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst is ook dat Van Gansewinkel het personeel en de voertuigen van HMS zal overnemen. Ook bevat de samenwerkingsovereenkomst een geschillenregeling.¹⁷ In de statuten is risicobeheer verder een zaak tussen directie en RvC: "De directie stelt ten minste een keer per jaar de raad van commissarissen schriftelijk op de hoogte van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene

¹³ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 18.

¹⁴ In het jaarverslag van HMS staat dit als volgt omschreven: De hoogte van de jaarlijkse managementvergoeding is gedeeltelijk een vast bedrag en gedeeltelijk afhankelijk van het resultaat van de vennootschap voor het betreffende boekjaar. In geval van een winstsituatie wordt de vaste managementvergoeding verhoogd met 50% van de winst van de vennootschap.

¹⁵ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 16.

¹⁶ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), pp. 29-30.

¹⁷ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 32.

financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van de vennootschap", zo stelt artikel 16.9.¹⁸

Ten aanzien van andere informatie-eisen geldt het volgende; de begroting vereist goedkeuring van de prioriteit (lees: de gemeente in haar hoedanigheid als houder van het prioriteitsaandeel).¹⁹ En vaststelling van de jaarrekening is een zaak van de AvA (in de praktijk dus ook de gemeente, maar wel in de AvA).²⁰

Verder worden in het bestek verantwoordingseisen gesteld. Voor alle inzamelactiviteiten (in totaal 22 stuks, van restafval tot uitzettingen) zijn de volgende zaken verwoord:

- De definitie van het soort inzamelactiviteit;
- Een beschrijving van de Inzameling (huis-aan-huis, cocons/wijkcontainers, ondergrondse containers);
- De wijze van inzameling / uitvoering (frequentie, tijdstip, randvoorwaarden zoals leeg en schoon, etc.);
- Soort verantwoordingsgegevens (hoeveelheid, aantal, mutaties).²¹

Voor verreweg de meeste inzamelactiviteiten dienen gegevens per kwartaal aangeleverd te worden. Uitzondering daarop vormen gegevens over gladheidsbestrijding en sneeuwruimen die gedurende de wintermaanden maandelijks aangeleverd dienen te worden.²² Op grond van deze zaken kan de gemeente zich een beeld vormen van (risico's ten aanzien van) de realisatie van doelstellingen.

2.2.6 Interactie tussen college en gemeenteraad

Bevinding

Bij het besluit tot oprichting zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad.

Toelichting

De gemeenteraad ontvangt eind november 1998 een voorstel om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten tussen de gemeente en de AVR. Onderdeel van het voorstel is de oprichting door de gemeente van HMS.²³ In het voorstel zijn geen afspraken opgenomen ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad. Tijdens de raadsbehandeling van de samenwerkingsovereenkomst wordt een motie aangenomen.

¹⁸ Statuten N.V. Haagse Milieu Services (31 augustus 2012), p. 11.

¹⁹ Statuten N.V. Haagse Milieu Services (31 augustus 2012), p. 11.

²⁰ Statuten N.V. Haagse Milieu Services (31 augustus 2012), pp. 15-16.

²¹ Bestek Reinigingsdiensten Den Haag 1999 (12 november 1998), pp. 12-45.

²² Bestek Reinigingsdiensten Den Haag 1999 (12 november 1998), pp. 32.

²³ Raadsvoorstel samenwerkingsovereenkomst gemeente/AVR, 20 november 1998 (RV 297).

Hierin verzoekt de raad het college ook na de verzelfstandiging de beleidsdoelen met betrekking tot reiniging en kringloopbedrijven te blijven nastreven c.q. verder te ontwikkelen.²⁴

2.3 Sturen verbonden partijen

2.3.1 Inhoudelijk beleidsdoelen

Bevinding

De inhoudelijke doelen (inzameldoelen) die de gemeente nastreeft met deelname in HMS hebben in de begrotings- en verantwoordingscyclus wel een koppeling met één van de doelen uit de beleidsbegroting, maar geen vertaling in inzameldoelen gekregen. Deze vertaling is in de gemeente wel voorhanden en de doelstellingen van HMS zijn ook consistent met deze vertaling.

Toelichting

In de inleiding (paragraaf 1) is het statutaire doel van HMS geciteerd. Dat was het doel van HMS bij oprichting, dat in de loop der jaren niet noemenswaardig is bijgesteld. Dit statutaire doel wordt in de paragraaf Verbonden partijen in de begrotings- en verantwoordingscyclus nog steeds letterlijk geciteerd als het doel van de gemeente met HMS.²⁵

Het *inhoudelijke doel* van deelname in HMS is dus de uitvoering van de reinigingstaak in de brede zin van het woord. Wat daaronder precies wordt verstaan is verwoord in het bestek uit 1998, dat sindsdien op een enkel punt is uitgewerkt/aangevuld.²⁶

Voorbeelden van uitwerkingen/aanvullingen zijn de verplichting tot het beheer en onderhoud van ondergrondse restafvalcontainers (verder: ORAC's)²⁷ en het sorteren en vermarkten van huishoudelijk kunststof verpakkingsafval.²⁸ Naast de begrotings- en verantwoordingscyclus zijn inhoudelijke doelstellingen op het gebied van gemeentelijke reinigingstaken, die leidend zijn voor de aansturing van HMS, vastgelegd in het *Huishoudelijk Afvalplan 2012-2015* (verder: HAP). Het HAP sluit qua inzameldoelstellingen vrijwel 1-op-1 aan bij het (aangevulde) bestek uit 1998; in het HAP zijn per element van de reinigingstaak *inzameldoelen* gesteld en ook *maatregelen* benoemd die bij dragen aan deze doelstellingen.

Voorbeelden van inzameldoelen uit het HAP staan in figuur 2.1.²⁹

²⁴ Motie Kringloopbedrijvigheid (RM 56), 22 april 1999 (RIS 22927)

²⁵ Programmabegroting Den Haag 2014, p. 232 en Programmabegroting Den Haag 2015, p. 207.

²⁶ Bestek Reinigingsdiensten Den Haag 1999 (12 november 1998)

²⁷ Ondergrondse Containers. Beheer en onderhoud, bijlage Bestek reinigingsdiensten (20 december 2012)

²⁸ Overeenkomst sorteren en vermarkten huishoudelijk kunststof verpakkingsafval (27 juni 2012)

²⁹ Huishoudelijk Afvalplan 2012-2015, p. 4.

	Benchmark (NVRD 2009)	Inzamelresultaat (Den Haag 2010)	Doel 2015	Stijging ambitie
	(kg/inw)	(kg/inw)	(kg/inw)	
GFT	19	11	15*	+36%
Papier	39	20	30	+50%
Glas	15	15	17	+13%
Textiel	2	1,4	2	+43%
Kunststof	1	0,6	2,4*	+300%
KCA	1	0,6	0,6	-
AEEA	4,2	1,6 in restafval	maximaal 1,2 kilo in restafval	+25%

* Deze doelstellingen zijn optioneel en gaan uit van invoering van altemerend inzamelen voor deze fracties.

Figuur 2.1: inzameldoelen uit het HAP

Voorbeelden van in het HAP genoemde maatregelen zijn:

- uitbreiding van verzamelcontainers voor glas en textiel;
- uitzetten van kliko's voor papier;
- onderzoeken altemerend inzamelen voor GFT en/of kunststof;³⁰
- plaatsen van 1500 extra ORAC's.³¹

Opvallend is dat in de begrotings- en verantwoordingscyclus, namelijk in het beleidsprogramma 'Leefomgeving' (Programmabegroting 2014) en later 'Ontwikkeling buitenruimte' (Programmabegroting 2015) de benoemde maatregelen, en dan met name het plaatsen van ORAC's (die de gemeente in samenwerking van HMS uitvoert) wel vermeld worden, maar niet de kwantitatieve inzameldoelen die in het HAP ook gesteld zijn. In de begrotings- en verantwoordingscyclus worden anders gezegd rondom 'going concern' van de reinigingstaak van HMS wel bijzonderheden vermeld, maar niet de doelen (en de realisatie) van de dagelijkse operatie.

In de genoemde elementen geeft de beleidscyclus van HMS wel inzicht.³² De inhoudelijke doelen van HMS lijken hiermee consistent met die van de gemeente, al is de sluitsteen van deze observatie dus niet de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente Den Haag, maar het gemeentelijk HAP. De benchmark geeft evenwel geen inzicht in de hoeveelheid restafval, verreweg de grootste component. Deze gegevens zijn wel zichtbaar in het jaarverslag van HMS onder het "kopje" Kerncijfers. Het gaat hier niet om kg/inw maar om de hoeveelheid tonnen per afvalstroom die door HMS zijn ingezameld.

³⁰ Huishoudelijk Afvalplan 2012-2015, pp. 17-19.

³¹ Idem, p. 32.

³² Vergelijk bijvoorbeeld Kwartaalrapportage HMS 4^e kwartaal 2014 (maart 2015), p. 6.

2.3.2 Motieven om deel te nemen en openbaar belang

Bevinding

Het motief (kostenreductie) van de gemeente voor deelname in HMS wordt in de begrotings- en verantwoordingscyclus beperkt gemotiveerd en niet gekwantificeerd.

Toelichting

Een belangrijk motief voor oprichting van HMS was *financieel* van aard. De gemeente “streeft ernaar de gemeentelijke afvalstoffenheffing op een lager niveau te brengen en te houden met behoud van een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van haar Reinigingstaak”.³³ Voor een goed begrip van de reikwijdte van dit motief moet men zich realiseren dat de kosten die HMS bij de gemeente in rekening brengt ca. 35% bedragen van de totale lasten die door de afvalstoffenheffing gedekt moeten worden.

Dit financiële motief komt in de begrotings- en verantwoordingscyclus beperkt tot uiting. Het wordt in de *paragraaf Verbonden partijen* wel indirect genoemd. Het financiële motief komt terug als onderdeel van het citaat van de statutaire doelstelling van HMS. De paragraaf Verbonden partijen bevat echter geen vermelding van een SMART doel ten aanzien van kostenreductie bij HMS (zoals in de samenwerkingsovereenkomst uit 1998 waar een prognose van de daling van de gemeentelijke bijdrage werd gegeven).

Ook het *programma Financiën*, waar volgens de paragraaf Verbonden partijen de deelname aan HMS aan bijdraagt, bevat niet een dergelijk specifiek doel voor HMS. Wel bevatten de jaarrekeningen van 2013 en 2014 passages over de ontwikkeling van de Egalisatievoorziening Afvalstoffenheffing, maar dan in verantwoordende zin (zie ook paragraaf 2.4.2).³⁴

Opnieuw geldt dat de begrotingscyclus van HMS wel inzicht biedt in de ontwikkeling van het gemeentelijk budget voor HMS (zie ook paragraaf 2.4.2).³⁵ Net als het inhoudelijke doel lijkt ook het financiële motief van HMS consistent met dat van de gemeente, al bestaat hier onduidelijkheid over de precieze ambitie van de gemeente Den Haag, waar het gaat om de gewenste omvang van kostenreductie voor gemeente en/of inwoners.

2.3.3 Scheiding van rollen

Bevinding

In de deelneming HMS zijn de rollen van eigenaar (aandeelhouder) en opdrachtgever gescheiden, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Ook de rol van toezichthouder is gescheiden, HMS werkt met een eigen, onafhankelijke RvC. De rol van bestuurder van de verbonden partij is belegd bij van Gansewinkel.

Toelichting

De gemeente Den Haag heeft formeel zeggenschap in de verbonden partij via het *aandeelhouderschap* (de gemeente bezit 100% van de aandelen).

³³ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 6.

³⁴ Jaarrekening Den Haag 2013, pp. 381-383 en Jaarrekening Den Haag 2014, pp. 349-350.

³⁵ Vergelijk bijvoorbeeld Jaarstukken 2013 HMS (mei 2014), p. 31.

Bestuurlijk verantwoordelijk hiervoor is de portefeuillehouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu.³⁶ In de praktijk wordt vanuit de Bestuursdienst een Coördinator Deelnemingen per vergadering door B&W gemandateerd om deel te nemen aan de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA).³⁷ De inbreng van de gemeente is voorbereid en afgedekt met een collegebesluit. Vanuit de eigenaarsrol (AvA) is met name financiële informatie belangrijk, het volgen van mogelijke risico's (bijvoorbeeld rondom de invoering van vennootschapsbelasting voor overheidsbedrijven en de systeemverantwoordelijkheid voor het risicomanagement, namelijk het volgen van het functioneren van de RvC van HMS).³⁸ Andere dan financiële en financiële risico-aspecten komen in de opdrachtgeversrelatie aan de orde. Overigens is formeel invloed uitoefenen op de operatie beperkt. In de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat het operationeel management volledig in handen is van Van Gansewinkel. De gemeente zal zich hiermee alleen bezig houden voor zover dat nadrukkelijk uit de samenwerkingsovereenkomst volgt.³⁹

2.3.4 Interactie tussen verbonden partij en gemeente

Bevinding

Tussen gemeente en HMS ligt de nadruk op ambtelijke interactie, waarbij alle bovenstaande elementen actief onder de aandacht worden gebracht, maar waarbij met name de transparantie over doelmatigheid en doeltreffendheid niet doorwerkt tot in de gemeenteraad.

Toelichting

HMS is inhoudelijk actief op de beleidsterreinen van de portefeuille Binnenstad, Stadontwikkeling Kerngebieden en Buitenruimte. Vanuit die portefeuille wordt de aansturing vanuit de gemeentelijke *opdrachtgeversrol* vorm gegeven. In de praktijk heeft de gemeentelijke organisatie invloed op de uitvoering van HMS langs vier sporen:

1. Het bestek uit 1998 wordt gebruikt als onderlegger voor de activiteiten van HMS. Daarin staan alle taken van HMS beschreven. Nieuwe ontwikkelingen worden zoveel mogelijk in het bestaande bestek gepast, aldus geïnterviewden. Wanneer een taak niet past, wordt hierover een nieuwe afspraak gemaakt. Dergelijke afspraken worden bevestigd in een brief en kunnen ook voor meerdere jaren gelden. Deze mogelijkheid is beschreven in de samenwerkingsovereenkomst.⁴⁰
2. Recente voorbeelden betreffen (overigens in lijn met het HAP) de invoering van ondergrondse afvalcontainers en afspraken rondom kunststofinzameling.
3. Leidend in de sturing van HMS door de gemeente zijn vier principes die in het HAP zijn geformuleerd (parafrase rekenkamer):
 - a. *Schoon*: De ambitie om geen losse huisvuilzakken meer op straat te hebben;

³⁶ Programmabegroting Den Haag 2014, p. 232 en Programmabegroting Den Haag 2015, p. 207.

³⁷ Collegebesluit BSD/2014.463 (geheim) 17 juni 2014, p. 4.

³⁸ Collegebesluit BSD/2014.463 (geheim) 17 juni 2014, pp. 2-3.

³⁹ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 16.

⁴⁰ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 31.

- b. *Milieurendement*: Het afval zoveel mogelijk scheiden in fracties die kunnen worden hergebruikt;
- c. *Service*: Verbetering van het serviceniveau, gericht op de wensen van de inwoners van Den Haag;
- d. *Kosten*: Behoudens jaarlijkse indexatie vanwege loon- en prijsstijgingen, geen stijging van de afvalstoffenheffing.⁴¹

Afhankelijk van bestuurlijke/politieke keuzes hebben de vier elementen een wisselende nadruk. Bij het opstellen van een HAP treden HMS en Van Gansewinkel op als adviseur.

4. In de begroting en het jaarwerkplan van HMS krijgt het HAP zijn jaarlijkse doorvertaling. Deze worden in september van elk jaar in de AvA vastgesteld. Jaarbedrag en hoofdrichting voor het volgende jaar zijn dan duidelijk. In de voorbereiding wordt tussen HMS en gemeente (Beleidsafdeling Stadsbeheer) overlegd. Vanuit het toezicht (RvC) wordt getoetst op dit vooroverleg, zo geven geïnterviewden aan. De kwartaal- en jaarrapportages van HMS vormen momenten waarop HMS en gemeente kijken naar de samenwerking en waar nodig bijsturen. De gemeente geeft aan jaarlijks een benchmark te maken waarin milieurendement, kosten en serviceniveau worden vergeleken.
5. Afzonderlijke offertes. Wanneer gedurende het jaar extra werkzaamheden moeten worden verricht, worden conform de afspraak hierover in het bestek, afzonderlijke offertes gemaakt. Via contractbeheer worden deze vergoedingen vastgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het tijdelijk verwijderen en terugplaatsen van papier- en glasbakken en aanbrengen van zandplaten op het asfaltdek rond oud en nieuw.⁴²

Volgens geïnterviewden is HMS transparant in de consequenties en kosten ten aanzien van wensen en behoeften van de gemeente. HMS geeft aan wat zij kan leveren en wat dit gaat kosten. Dan is het aan de gemeente om te bepalen of zij dat wil. In de samenwerkingsovereenkomst zijn tools opgenomen voor een second opinion op contracten die tussentijds worden gesloten.⁴³

2.3.5 Interactie tussen college en gemeenteraad

Bevinding

Vanuit de raad zijn in de interactie met het college de realisatie van gemeentelijke (inhoudelijke) doelen, transparantie over (inhoudelijke) doeltreffendheid, evenals een systeem van risicomanagement actief geadresseerd. Het nastreven van het openbaar belang / doelmatigheid is door de raad in veel mindere mate geadresseerd. Het college vervult in de interactie een volgende rol.

De gemeente(raad) heeft (met zijn wens van een onafhankelijke RvC) aangedrongen op een risicosysteem bij HMS.

⁴¹ Huishoudelijk Afvalplan 2012-2015, p. 11.

⁴² Bestek Reinigingsdiensten Den Haag 1999 (12 november 1998), pp. 43.

⁴³ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 32.

Toelichting

Aangezien HMS een NV is, staat de gemeenteraad van Den Haag in termen van sturing op relatieve afstand. Het reilen en zeilen van de onderneming is allereerst een zaak van de onderneming zelf, waarbij het toezicht bovendien onafhankelijk is georganiseerd, namelijk met een eigen RvC van HMS. Dat het toezicht deze vorm heeft is direct gevolg van een impuls vanuit de rekeningencommissie om te komen tot die onafhankelijke RvC voor HMS (zie hieronder).

Ook op een andere manier is er in dit dossier op bovenstaande punten interactie geweest tussen gemeenteraad en college, namelijk over de transparantie van te realiseren gemeentelijke doelen. Het gaat dan om schriftelijke vragen die in 2015 gesteld zijn, met daarin de constatering dat "het alweer enige tijd geleden is dat het college de raad heeft geïnformeerd over de voortgang van het beleid" (zie ook hieronder).⁴⁴

Een voorbeeld waaruit blijkt hoe de gemeente kaderstellend aandacht heeft voor beheermaatregelen ten aanzien van eventuele risico's betreft het systeem van risicobeheer bij HMS. Eerder (in paragraaf 1) is al genoemd dat de statuten van HMS in 2012 gewijzigd zijn, omdat HMS vanaf dat moment ging werken met een RvC. Deze statutenwijziging is directe gevolg van een door de rekeningencommissie, dus vanuit de gemeenteraad van de gemeente Den Haag, geuite wens in 2009 dat HMS zou gaan werken met onafhankelijk toezicht, namelijk in de vorm van een raad van advies die zich zou omvormen tot een RvC. Dit heeft in 2012 zijn beslag gekregen.⁴⁵

2.4 Verantwoording**2.4.1 Inhoudelijke beleidsdoelen****Bevinding**

HMS rapporteert frequent en helder over de mate van (inhoudelijke) doelrealisatie, dit in lijn met door de gemeente gestelde doelen. Het college rapporteert hierover zeer beperkt richting de raad. Uit de informatie van HMS blijkt dat de gestelde gemeentelijke inzameldoelen vooralsnog niet worden gerealiseerd. Ten aanzien van het inzamelen van textiel en klein chemisch afval lijkt HMS op de goede weg richting het doel in 2015.

Toelichting

HMS doet elk jaar, maar ook elk kwartaal, verslag van de realisatie van de gemeentelijke inzameldoelen. Dit op de categorieën die ook in het HAP zijn verwoord. De kwartaalrapportage over het vierde kwartaal van 2014 bevat cumulatieven over de jaren 2012 t/m 2014. Dit levert het volgende beeld op (figuur 2.2).⁴⁶

⁴⁴ Beantwoording schriftelijke vragen DSB/2015.90 (3 maart 2015), p. 1.

⁴⁵ Brief college aan rekeningencommissie BSD/2012.12 (10 februari 2012)

⁴⁶ Kwartaalrapportage HMS 4^e kwartaal 2014 (maart 2015), p. 6.

In kg/inw	Benchmark	Inzamelresultaat				Doel
	NVRD 2009	2010	2012	2013	2014	2015
GFT	19	11	12	11,8	11,6	15 ⁴⁷
Papier	39	20	22,3	20,8	20,7	30
Glas	15	15	14,4	14,0	13,6	17
Textiel	2	1,4	1,50	1,51	1,94	2
Kunststof	1	0,6	0,80	0,93	1,45	2,4 ⁴⁸
KCA ⁴⁹	1	0,6	0,60	0,52	0,53	0,6
AEEA ⁵⁰	4,2	1,6 in restafval	0,8 in restafval	onbekend	onbekend ⁵¹	1,2 in restafval

Figuur 2.2: kwartaalrapportage

Zoals hierboven ook al geconstateerd, wordt door het college niet over de inzameldoelen verantwoord in de begrotings- en verantwoordingscyclus, ook al is deze informatie wel bij de gemeente voorhanden. Buiten de begrotings- en verantwoordingscyclus informeert het college de raad wel over de realisatie van inzameldoelen, maar de rapportages daarover kennen niet dezelfde interval als de P&C cyclus. Recent (25 augustus 2015) is de raad geïnformeerd over het inzamelresultaat 2014.⁵² De rapportage daarvoor (over het jaar 2012) dateert van 3 juni 2013.⁵³ Over de realisatie van inzameldoelen in het jaar 2013 is de raad niet geïnformeerd. De vierde kwartaalrapportage over 2014 (van maart 2015) komt net te laat om betrokken te worden in de beantwoording van raadsragen daarover.

Op 3 maart antwoordt het college namelijk op schriftelijke vragen – waarbij wordt gevraagd wanneer de inzamelresultaten over 2014 beschikbaar komen: “op dit moment wordt de beschikbare informatie geanalyseerd, zodat er ook duiding aan deze informatie kan worden gegeven”, en verder verwijst het college naar het op te stellen nieuwe HAP.⁵⁴ In antwoord op raadsragen in mei 2015 verwijst het college opnieuw naar het op te stellen HAP, waar het gaat om het delen van informatie rondom ingezamelde hoeveelheden.

⁴⁷ Deze doelstelling is vermeld als optioneel en gaat uit van invoering van alternerend inzamelen voor deze soorten

⁴⁸ Deze doelstelling is vermeld als optioneel en gaat uit van invoering van alternerend inzamelen voor deze soorten

⁴⁹ Klein Chemisch Afval

⁵⁰ Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur

⁵¹ In november 2014 is in samenwerking met de gemeente Den Haag door CREM een nieuwe sorteeraanlyse uitgevoerd. De resultaten van de analyse worden in het eerste kwartaal 2015 verwacht. Kwartaalrapportage HMS 4^e kwartaal 2014 (maart 2015), p. 6.

⁵² Werkbespreking huishoudelijk afval, 25 augustus 2015, (RIS 285240).

⁵³ Voortgang uitvoering Huishoudelijk Afvalplan 2012-2015 (3 juni 2013).

⁵⁴ Beantwoording schriftelijke vragen DSB/2015.90 (3 maart 2015), p. 1.

In antwoord op een vraag om een overzicht van hoeveel afval momenteel in Den Haag per soort gemiddeld per jaar wordt *gescheiden*, antwoordt het college onder meer: “In het nieuwe HAP zal per gescheiden *ingezamelde* afvalstroom (papier, glas, textiel, plastic, gft, elektrische apparaten etc.) de ingezamelde hoeveelheid worden aangegeven.”⁵⁵ Hoewel het college hier zelf de ingezamelde hoeveelheid per gescheiden ingezamelde afvalstroom ter sprake brengt, wacht het college met het delen van deze informatie tot het nieuwe HAP, terwijl deze informatie voor de gemeente beschikbaar is op basis van de jaarverslagen van HMS zie figuur 2.3 hieronder.

In tonnen	Ingezaamelde afvalstromen			
	2011	2012	2013	2014
Restafval	145.115	146.654	143.614	144.855
Papier/karton	11.047	11.180	10.559	10.541
GFT	6.109	6.020	5.968	5.904
Glas	7.267	7.200	7.080	6.905
KGA	297	306	265	273
Grofvuil ⁵⁶	16.883	15.398	15.239	15.195
Kunststof	nb	382	473	740
Slachtafval(aantal stuks)	21	4	6	7

Figuur 2.3: ingezamelde afvalstromen

Net zoals de *maatregelen* uit het HAP (dus anders dan *inzameldoelen*) wel in de begroting worden vermeld, dus aan de voorzijde van de beleidscyclus (zie paragraaf 2.3.1), wordt over deze *maatregelen* ook buiten begrotings- en verantwoordingscyclus verantwoord, namelijk in informatiebrieven. Het betreft hier het onderzoek naar nascheiding van kunststof uit het restafval⁵⁷ en de uitwerking van de pilot alterneren en de start daarvan begin april 2014.⁵⁸

2.4.2 Motieven om deel te nemen

Bevinding

Omdat de gemeente het beoogde andere doel van kostenreductie niet heeft gekwantificeerd is niet te beoordelen in hoeverre dit doel ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De afvalstoffenheffing is in de afgelopen jaren (na een forse daling in 2010) echter niet gestegen. In welke mate HMS daaraan heeft bijgedragen is niet eenvoudig vast te stellen.

Toelichting

Zoals in paragraaf 2.2.2 aangegeven, was een belangrijk motief voor oprichting van HMS *financieel* van aard. Het motief volgt direct uit het streven van de gemeente de “afvalstoffenheffing op een lager niveau te brengen en te houden met behoud van een

⁵⁵ Beantwoording schriftelijke vragen DSB/2015.218 (12 mei 2015), p. 2.

⁵⁶ Klein Chemisch Afval

⁵⁷ Informatiebrief aan raad, kunststof nascheiding DSB/2013.869 (10 december 2013)

⁵⁸ Informatiebrief aan raad, kunststof nascheiding DSB/2014.118 (25 maart 2014)

kwalitatief hoogwaardige uitvoering van haar Reinigingstaak”.⁵⁹ Ook het HAP uit 2012 vermeldt de wens om tot besparingen te komen ten gunste van de Egalisatievoorziening Afvalstoffenheffing (zie paragraaf 2.3.1).

Zoals ook al aangegeven komt het financiële motief in de begrotings- en verantwoordingscyclus beperkt tot uiting.

De gemeentelijke jaarrekeningen van 2013 en 2014 (en de programmabegroting van 2015) vermelden alleen het dividend dat HMS uitkeert. Dit is overigens gelijk aan het netto resultaat blijkens de jaarrekeningen van HMS. (*1000):

	2012	2013	2014	Verwacht 2015
Bedrijfsresultaat	4.004	3.849	4.075	-
Dividend	4.004	3.849	4.075	4.000

Figuur 2.4: dividend uit jaarrekeningen⁶⁰

Opvallend is dat het dividend niet vermeld staat in de paragraaf Verbonden partijen bij HMS, hetgeen bij andere verbonden partijen wel het geval is. De enige plek in de jaarrekening waar het dividend van HMS consequent vermeld wordt is onder het programma ontwikkeling buitenruimte bij het verloop van de egalisatievoorziening afvalstoffenheffing.

Wat de precieze gemeentelijke financiële bijdrage is aan HMS, is uit de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsstukken niet gemakkelijk te herleiden. In de programmabegroting 2014 staan in het programma *Leefomgeving* in het onderdeel “Afvalverwijdering” lasten genoemd van € 58,6 mln.⁶¹ De programmabegroting van 2015 kent in het programma *Ontwikkeling en buitenruimte* een soortgelijke post van € 58,7 mln.⁶²

De jaarrekeningen van HMS bieden wel inzicht in de gemeentelijke bijdrage en de wijze waarop deze is samengesteld (zie hoofdstuk 4.6 van de resp. jaarrekeningen van HMS). Deze luidt voor de jaren 2013 en 2014 als volgt.

	(*1000)	2013	2014
Budget samenwerkingsovereenkomst 2012 resp 2013* ⁶³		22.973	22.657

⁵⁹ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), p. 6.

⁶⁰ Samengesteld op basis van begrotingen en jaarrekeningen gemeente en NV HMS

⁶¹ Programmabegroting Den Haag 2014, p. 88.

⁶² Programmabegroting Den Haag 2015, p. 91.

⁶³ Dit budget is incl. het BTW voordeel (zie hierna onder paragraaf 2.4.3)

Bij: indexatie 2013 resp 2014	600	381
Bij: mutatie huisaansluitingen	-/-67	60
Af: inverdieneffect ORAC's	-/- 849	-/-332
Budget samenwerkingsovereenkomst 2013 resp 2014	22.657	22.766
Budget 8 ^e stadsdeel (aanvulling op bestek 1998)	1.266	1.289
Extra opdrachten	4.600	2.696
Totaal netto omzet HMS	28.523	26.751

Figuur 2.5: Samenstelling gemeentelijke bijdrage

Zoals eerder opgemerkt bevatten de jaarrekeningen 2013 en 2014 van de gemeente Den Haag wel passages over de ontwikkeling van de Egalisatievoorziening Afvalstoffenheffing.⁶⁴ Over 2013 en 2014 staan hierin onder Inzamelkosten de volgende bedragen(x €1000) vermeld: 2013 € 22.976 en 2014 € 25.911. Bij beide bedragen is geen directe aansluiting te vinden met de bedragen zoals in figuur 2.5 is opgenomen. Wel is opvallend dat de kosten over 2014 fors zijn toegenomen t.o.v. 2013. In de gemeentelijke jaarrekening 2014 wordt vermeld dat de voorziening afvalstoffenheffing is afgenomen met € 1,5 miljoen, wat dus ook het streven is van de gemeente.⁶⁵

2.4.3 Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding

De verbonden partij rapporteert over de informatie die in statuten en bestek verplicht zijn gesteld. Risicoanalyse -en management zijn primair een zaak tussen RvC en management van HMS. De risico's die in de AvA worden besproken worden door het college ook gerapporteerd richting de raad.

Bij verlenging van de samenwerking in 2011 heeft de gemeente de exit bepaling vervangen voor een andere afbouwregeling. De beëindigingsvergoeding is nu gefixeerd op een bedrag van € 6 miljoen. In de begroting 2015 besteedt de gemeente specifiek aandacht aan het risico dat gepaard gaat met de ophanden zijnde wetswijziging inzake de vennootschapsbelasting voor "overheidsbedrijven".

Toelichting

In de werkwijze met een RvC is het rapporteren over risico's allereerst een zaak tussen de directie van HMS en RvC. Uit het dossier en gehouden interviews blijkt dat HMS sinds 2013 (namelijk nadat het treasurybeleid van HMS was aangepakt) werkt met een risicobeleid. Dit is ontwikkeld in opdracht van de RvC en met hulp van een extern bureau. In het MT en tussen MT en RvC zijn risico's een vast onderdeel van gesprek, aldus geïnterviewden.

⁶⁴ Jaarrekening Den Haag 2013, pp. 381-383 en Jaarrekening Den Haag 2014, pp. 349-350.

⁶⁵ Jaarrekening Den Haag 2013, p. 349.

Ten tijde van het opstellen van de jaarlijkse begroting worden potentiële risico's organisatiebreed geïnventariseerd. Bij deze inventarisatie worden alle bedrijfsprocessen betrokken.⁶⁶ Daarbij worden – afhankelijk van de aard van de risico's – ook beheersmaatregelen geformuleerd. Een en ander is vastgelegd in een risicokaart, waarin risico's, omvang van risico's, beheersmaatregelen, netto risico's en actoren worden benoemd.⁶⁷

De gemeente is met name betrokken in de systeemcheck, dus het houden van de vinger aan de pols ten aanzien van het functioneren van de RvC. Dit gebeurt ook, blijkens de voorbereiding van de AvA van juni 2014 in het college.⁶⁸ Wat daarbij opvalt is dat het college bijvoorbeeld in de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting 2015, vrijwel één-op-één rapporteert uit het B&W besluit van de AvA in juni 2014.⁶⁹ Hierdoor komen de in de AvA besproken risico's (bijvoorbeeld rondom vennootschapsbelasting voor overheidsbedrijven) ook ter kennis van de gemeenteraad.⁷⁰ De paragraaf Verbonden partijen bevat het financieel belang, maar er ontbreekt een vermelding van overige risico's in de paragraaf.

Uit het dossier blijkt dat de gemeente actief stuurt op financiële risico's en ook op (risico's ten aanzien van) de realisatie van financiële doelstellingen. Een voorbeeld hiervan is de verlenging van de samenwerking in 2011 en de aanpassing van de afbouwregeling. Zoals eerder aangehaald bevat de samenwerkingsovereenkomst een clausule dat indien de gemeente de samenwerking eenzijdig wil beëindigen, de gemeente aan Van Gansewinkel een vergoeding moet betalen van vijf maal het gemiddelde van het resultaat dat over de laatste vijf contractjaren is behaald.⁷¹ Bij verlenging van de samenwerking in 2011 heeft de gemeente deze bepaling weten te vervangen voor een andere afbouwregeling. De beëindigingsvergoeding is gefixeerd op een bedrag van € 6 miljoen, wat circa € 19 miljoen minder is dan een berekening toentertijd op basis van de resultaten van HMS over de voorgaande vijf jaar. Tegelijk speelde de gemeente op dat moment ook in op het gegeven dat HMS vanaf 2003 in staat bleek om de inkoop-BTW terug te vorderen. Hierdoor steeg het bedrijfsresultaat vanaf 2003 jaarlijks met ca. € 2,4 miljoen. De helft daarvan ging al naar de gemeente, maar bij de verlenging van de samenwerking in 2011 is overeengekomen dat de gemeente ook het resterende deel zou ontvangen (als extra gegarandeerd resultaatsaandeel van € 1,5 miljoen gedurende 4 jaar en vanaf 2016 van € 1,2 miljoen).⁷² Verrekening hiervan vindt plaats doordat het budget samenwerkingsovereenkomst met deze bedragen is/wordt aangepast.

⁶⁶ Notitie risicobeleid HMS (19 februari 2015), p. 2.

⁶⁷ Risicokaart HMS (2015).

⁶⁸ Collegebesluit BSD/2014.463 (geheim) 17 juni 2014, pp. 2-3.

⁶⁹ Collegebesluit BSD/2014.463 (geheim) 17 juni 2014, pp. 2-3.

⁷⁰ Programmabegroting Den Haag 2015, p. 207.

⁷¹ Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998), pp. 29-30.

⁷² Collegebesluit DSB/2010.611 (geheim) 11 januari 2011, p. 1.

Ten slotte kondigt de gemeente op dat moment aan te zijner tijd het gesprek te willen voeren over de verdeling van de efficiëntiewinst die te verwachten was van het meer en meer werken met ORAC's.⁷³ Uit figuur 2.5 blijkt welke bedragen er per jaar worden toegerekend aan de efficiencywinst welke is/ wordt behaald met de ORAC's. Niet duidelijk is in welke mate deze efficiencywinst de kosten dekt die de gemeente maakt. Dit zijn onder andere de kapitaallasten welke met de investering in ORAC's (ruim € 5.000 per stuk) zijn gemoeid. De onderhoudskosten worden gedragen door HMS en komen dus feitelijk ook voor de helft voor rekening van de gemeente.⁷⁴

Als gevolg van de algehele economische omstandigheden maakt ook de samenwerkingspartner Van Gansewinkel een moeilijke tijd door. In 2014 is gekozen om het bedrijfs onderdeel AVR (afvalverwerking) te verkopen en zich volledig te richten op de inzamel- en recycling markt. De opbrengst is grotendeels gebruikt voor schuldverlichting. In het verlies van 2014 van afgerond 0,5 miljard is opgenomen de afboeking goodwill van eveneens afgerond 0,5 miljard. Recent zijn de aandelen overgenomen door de financiers. Over een risico van een eventueel faillissement van de samenwerkingspartner bij HMS is in de gemeentelijke p- en c documenten niets terug te vinden.

In de paragraaf Verbonden partijen bij de begroting 2015 wordt uitgebreid aandacht besteed aan de ophanden zijnde wetswijziging inzake de vennootschapsbelasting voor overheidsbedrijven. De gemeente schat het risico daarop bij HMS evenwel laag in en gaat ervan uit dat er voor HMS sinds 1999 geen vennootschapsbelastingplicht bestaat behoudens voor het bedrijfsaval wat maar 1% van de totale omzet uitmaakt. In de paragraaf Verbonden partijen bij de jaarrekening 2014 (die van latere datum is) wordt niet meer gerept over dit risico.

2.4.4 Financieel belang

Bevinding

Het financieel belang van de gemeente in deze verbonden partij is € 454.000 en betreft het door de gemeente gestorte kapitaal. Het Financieel belang is in de paragraaf Verbonden partijen niet correct weergegeven. Naast dit kapitaal wordt daarin ook gesproken over het feit dat de gemeente voor 50% deelt in de winst. Dit laatste valt echter niet onder definitie van het financieel belang.

Toelichting

De paragraaf Verbonden partijen bevat (vanzelfsprekend) een vermelding van het financieel belang van de gemeente à € 454.000 waarvoor de gemeente aansprakelijkheid draagt bij een faillissement. Verder staat vermeld: "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." Hoewel dit informatie is van betekenis om te vermelden hoort dat echter niet thuis onder het kopje financieel belang in de paragraaf.

⁷³ Collegebesluit DSB/2010.611 (geheim) 11 januari 2011, p. 4.

⁷⁴ Jaarrekening 2013 NV HMS, p. 27 en Jaarrekening 2014 NV HMS, p. 38.

2.4.5 Eigen vermogen en resultaat

Bevinding

Het vermogen en resultaat is correct en conform BBV weergegeven.

Toelichting

In de paragraaf Verbonden partijen zoals opgenomen in de gemeentelijke programmarekening 2014 staat het volgende overzicht met betrekking tot het (verwachte) vermogen en resultaat van HMS.

	Eigen vermogen		Vreemd vermogen		Resultaat	Opmerkingen
	31-12-2012	31-12-2013	31-12-2012	31-12-2013	2014	Cijfer o.b.v. 2013
NV HMS	€ 454.000	€ 454.000	€ 13.560.000	€ 15.102.000	€ 3.900.000	

Figuur 2.6: (Verwachte) vermogen en resultaat HMS

Dit is in overeenstemming met de vereisten zoals gesteld in het BBV artikel 15 en de gegevens uit de jaarstukken HMS 2013. Feitelijk zouden hier echter de gegevens van 2014 moeten zijn ingevuld. Voor de verwerking van deze cijfers in de gemeentelijke jaarrekening waren deze gegevens klaarblijkelijk niet tijdig beschikbaar. Er is geen sprake van langlopende externe financiering.

2.5 Overige constatering

Zoals al eerder hiervoor aangegeven is het niet eenvoudig om de bijdrage die HMS levert aan het zo laag mogelijk houden van de afvalstoffenheffing eenvoudig op te maken uit de gegevens zoals die zijn opgenomen in de p -en c- cyclus.

2.6 Informatiewaarde paragraaf Verbonden partijen

Bevinding

Het in de paragraaf Verbonden partijen opgenomen doel is het doel bij oprichting, maar neemt niet de (kleine) statutenwijziging mee van 2012. Bij het openbaar belang is afvalinzameling - en verwerking benoemd, maar niet de ambitie van lage kosten voor de inwoners van Den Haag. In de paragraaf wordt geen aandacht geschonken aan de realisatie van financiële -en inzameldoelen, terwijl informatie over het laatste wel voorhanden is. De paragraaf gaat niet in op de wijze waarop de raad betrokken is.

Toelichting

In de paragraaf Verbonden partijen in de Programmarekening 2014 is met betrekking tot HMS de volgende tabel opgenomen (figuur 2.6).

Programma	16 Financiën
Doel	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.
Betrokkenen	De dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag is opdrachtgever aan de N.V.
Vestigingsplaats	Den Haag
Openbaar belang	Afvalinzameling en -verwerking
Bestuurlijk belang	De wethouder FVVM vertegenwoordigt Den Haag als aandeelhouder. De wethouder BSKB vertegenwoordigt Den Haag als opdrachtgever van afvalinzameling.
Aandelen belang	Gemeente Den Haag is 100% aandeelhouder en in het bezit van het enige prioriteitsaandeel.
Financieel belang	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.
Ontwikkelingen	HMS schenkt blijvend aandacht aan de serviceverlening zoals genoemd in de samenwerkingsovereenkomst en het bestek. Verder is HMS structureel bezig met het verbeteren van het product en bijbehorende registratie van de werkzaamheden. In 2014 heeft HMS een actieve rol in het project ondergrondse inzameling gehad. De invoering van ORAC's is succesvol. Oude containers zijn vervangen. Het resultaat op straat is duidelijk zichtbaar, de straten zien er, doordat er geen losse zakken meer worden aangeboden, veel schoner en netter uit.

*Figuur 2.7: NV HMS in paragraaf verbonden partijen
(Programmarekening 2014)*

In de paragraaf Verbonden partijen ontbreekt een kwantificering van het motief om deel te nemen aan HMS (zie paragraaf 2.3.2) en op welke wijze de raad betrokken is (zie paragraaf 2.3.5). Het in de paragraaf Verbonden partijen opgenomen doel is het doel bij oprichting, maar neemt niet de (kleine) statutenwijziging mee van 2012 (zie paragraaf 2.3.1). Bij het openbaar belang is afvalinzameling en -verwerking benoemd, maar niet de relatie met de wettelijke verplichting van de gemeente Den Haag (zie paragraaf 2.2.3). In de paragraaf wordt geen aandacht geschonken aan de realisatie van financiële en inzameldoelen, terwijl informatie over het laatste voorhanden is binnen de gemeente (zie paragraaf 2.4.1 en 2.4.2). Het Financieel belang is niet goed weergegeven (zie paragraaf 2.4.4).

3 GEVALSSTUDIE

INKOOPBUREAU H-10

3.1 Inleiding

Het Inkoopbureau H-10 (een samenwerking tussen de 10 gemeenten in de regio Zuid-Holland West), is opgericht in 2014⁷⁵ als een 'openbaar lichaam' in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Omdat de wens was een zo licht mogelijk vorm van samenwerking te realiseren, wordt naar aanleiding van de wijziging van de Wgr per 1 januari 2015 gebruik gemaakt van de mogelijkheid het 'openbaar lichaam' om te zetten in de lichtere vorm van een 'bedrijfsvoeringsorganisatie'. Op 28 april 2015 heeft het college besloten de raad toestemming te vragen tot deze omzetting.⁷⁶ Bij het uitvoeren van dit onderzoek was het voornemen tot omzetting naar een bedrijfsvoeringsorganisatie nog niet behandeld in de gemeenteraad.⁷⁷

Inkoopbureau H-10 is een verbonden partij omdat er een financieel en bestuurlijk belang is. Het financieel belang is dat de gemeente (met de andere deelnemende gemeenten) aansprakelijk is voor een eventueel financieel tekort bij de uitvoeringsorganisatie. Het bestuurlijk belang is dat de wethouder Jeugd de Gemeente Den Haag vertegenwoordigt als voorzitter in het bestuur van Inkoopbureau H-10.

De bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidt zich van het openbaar lichaam door het hebben van een enkelvoudig, ongeleed bestuur en van het gemeenschappelijk orgaan en de bestuurlijke overeenkomst/centrumgemeente door het hebben van rechtspersoonlijkheid.⁷⁸ Binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn de zeggenschapsverhoudingen, bevoegdheden en taken voor het Inkoopbureau H-10 ten opzichte van het openbaar lichaam hetzelfde, alleen de vorm van het bestuur is eenvoudiger. Het Inkoopbureau is statutair gevestigd in Pijnacker-Nootdorp en houdt kantoor in Zoetermeer.

⁷⁵ Het college besloot op 11 november 2014 toe te treden tot de gemeenschappelijke regeling, na toestemming door de gemeenteraad in: RIS 276325, Kadernota Heel het kind, 16 oktober 2014 (het toestemming verlenen voor de oprichting van de gemeenschappelijke regeling door de gemeenteraad vormde onderdeel van het besluit tot vaststelling van de kadernota).

⁷⁶ RIS 282209, Gemeenschappelijke regeling inkoopbureau H10, 28 april 2015. Wgr. Art. 1.2. Een regeling kan alleen worden aangegaan na toestemming van de gemeenteraad. Toestemming kan echter alleen onthouden worden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

⁷⁷ Op 24 juni stond het voornemen tot omzetting van deze gemeenschappelijke regeling naar een bedrijfsvoeringsorganisatie op de agenda van de commissie samenleving. In die vergadering is het stuk niet besproken. Op de agenda van de gemeenteraad van 2 juli 2015 is het stuk geplaatst op de besluitenlijst.

⁷⁸ Brief van de minister van BZK aan gemeenten over de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, 5 december 2014. De varianten van een gemeenschappelijke regeling voor gemeente zijn vastgelegd in de Wgr art. 8. 1-3: een openbaar lichaam; een gemeenschappelijk orgaan (lichte vorm, beperkte rechtspersoonlijkheid); bedrijfsvoeringsorganisatie (lichte vorm, rechtspersoonlijkheid); en centrumgemeente of bestuurlijke overeenkomst/convenant (hierbij worden bevoegdheden van de éne gemeente gemandateerd aan (medewerkers van) de andere gemeente).

In de voorgestelde lichtere vorm (bedrijfvoeringsorganisatie) heeft het Inkoopbureau H-10 een bestuur met drie leden, dat vanuit de eigenaarsrol direct stuurt op de directie van de verbonden partij.

Naast het bestuur is er een ‘portefeuilleoverleg Jeugd’ waaraan alle directeuren Jeugd van de deelnemende gemeenten deelnemen. Dit overleg stuurt vanuit de opdrachtgeversrol. De gemeenteraad stuurt op de uitvoering met het vaststellen van het beleidskader (Jeugd) en het inkoopkader. De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen bij de ontwerpbegroting van de verbonden partij (dit is een begroting die zich alleen richt op de bedrijfsvoering) en krijgt jaarlijks verslag voorgelegd, via het college, van de uitvoering van de gezamenlijke taken van het Inkoopbureau H-10.

3.2 Oprichting en doelen van de verbonden partijen

3.2.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

In de stukken bij de besluitvorming wordt niet verwezen naar de beleidsdoelen van de gemeente. Tevens is niet duidelijk aangegeven wat het doel is voor de verbonden partij zelf.

Toelichting

Bij het verzoek om toestemming tot oprichting van de verbonden partij gaf het college aan: ‘het bureau gaat voor de gemeenten de inkopen doen op het terrein van de jeugdzorg en de zintuigelijke gehandicaptenzorg.’⁷⁹ Welk doel de gemeente beoogt te bereiken met deze taak wordt niet benoemd. De verbonden partij valt binnen het beleidsprogramma 9 ‘Jeugd en gezin’ van de gemeente Den Haag. In de programmabegroting 2015-2018, programma 9 ‘Jeugd en gezin’ staat een aantal doelen geformuleerd, waarvan de volgende een verband kan hebben met het Inkoopbureau; een jeugd- en gezinsvriendelijke stad te laten zijn waar kinderen en jongeren gezond en veilig kunnen opgroeien tot zelfstandige volwassenen.⁸⁰ Hoewel het verzoek tot toestemming van de gemeenteraad met het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is gedaan als onderdeel van het besluit tot vaststellen van de kadernota ‘Heel het kind’,⁸¹ is in de toelichting niet naar het beleidsdoel uit de programmabegroting verwezen en wordt niet aangegeven in hoeverre het inkoopbureau bij kan of moet dragen aan de te behalen beleidsdoelen. Tevens is niet duidelijk aangegeven wat het doel is voor de verbonden partij zelf (zie paragraaf 3).

3.2.2 Motieven om deel te nemen

Bevinding

In de stukken die aan de gemeenteraad zijn voorgelegd bij het verzoek toestemming aan het college te verlenen deze verbonden partij aan te gaan, is helder verwoord waarom de gemeente voor deze taak een verbonden partij aan wilde gaan.

⁷⁹ RIS 276325, bijlage D1, oplegger regionaal inkoopbureau H10, p. 1.

⁸⁰ RIS 276469, Programmabegroting 20145-2018 Gemeente Den Haag, p. 84.

⁸¹ RIS 276325, kadernota ‘Heel het kind’, oktober 2014.

Toelichting

Bij (de toestemming tot) het besluit een GR aan te gaan is een opsomming gegeven van overwegingen hierbij. Bij de overwegingen zijn enkele punten te onderscheiden die als motief gezien kunnen worden voor het samenwerken in een GR:

- *'de bovenlokale uitvoering voor onderdelen van de decentralisatie van de jeugdzorg verplicht is;*
- *het wenselijk is om ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen op het terrein van de inkoop van specialistische jeugdzorg en zintuigelijke gehandicaptenzorg, een nauwe samenwerking aan te gaan;*
- *samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijk inkoopbureau een goede basis biedt om zoveel mogelijk maatschappelijke waarde te halen uit de door of namens gemeenten af te sluiten zorgcontracten;*
- *middels de ondersteuning vanuit een gemeenschappelijk inkoopbureau de ontwikkeling van een gezamenlijk opdrachtgeverschap per zorgcontract op maat kan worden vormgegeven op basis van de van toepassing zijnde beleidsmatige, aanbestedingsrechterlijke en fiscale kaders'*⁸²

Daarnaast wordt in de toelichting op het voornemen aan de gemeenteraad aangegeven:

- *'Omdat het inkoopbureau slechts contractonderhandelingen en contractmanagement uitvoert voor de deelnemende gemeenten wordt de democratische controle van de raad op de gewenste inzet van jeugdhulp niet beperkt.*
- *Gezien de algemene kenmerken komt een bedrijfsvoeringsorganisatie op publiekrechtelijke leest als meest doelmatige vorm in aanmerking. Een dergelijke gemeenschappelijke regeling is 'licht' van aard.*
- *Ze kent geen geleed bestuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter), beschikt over de gewenste rechtspersoonlijkheid en is puur op de bedrijfsvoering gericht.'*⁸³

Vertaald naar de termen die de gemeente in de Nota verbonden partijen hanteert, zijn de motieven voor deelname aan het Inkoopbureau H-10:

- Bestuurlijke kracht/effectiviteit: deelnemers staan samen sterker (samenwerking ter behartiging gemeenschappelijke belangen);
- Het bereiken van efficiencyvoordelen door gezamenlijke inkoop (zoveel mogelijk maatschappelijke waarde);

⁸² RIS 276325, bijlage D2, Gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H10 + Dienstverleningsovereenkomst, p. 1.

⁸³ RIS 276325 bijlage D1 oplegger regionaal inkoopbureau, p.1

- Kennisvoordeel; gebruik maken van elkaars kennis en expertise (vormgeven opdrachtgeverschap op maat).

Niet te koppelen aan de motieven zoals die in de nota worden genoemd zijn het voldoen aan de wettelijke plicht, wat bijvoorbeeld beschreven zou kunnen worden als ‘rechtmatigheid: het voldoen aan wettelijke vereisten over beleidsuitvoering’ en de motivatie om te kiezen voor deze specifieke ‘lichte’ vorm van een gemeenschappelijke regeling.

3.2.3 Openbaar belang

Bevinding

Het openbaar belang is bij het besluit tot deelname niet expliciet benoemd, maar is wel te herleiden uit de vermelding dat samenwerking voortkomt uit een wettelijke verplichting.

Toelichting

Het openbaar belang van deze verbonden partij is bij (de toestemming tot) het besluit een GR aan te gaan niet expliciet toegelicht. Aangegeven is wel dat het een wettelijke verplichting is delen van de jeugdzorg bovenlokaal uit te voeren en dat regionale samenwerking daarvoor onmisbaar is.⁸⁴

3.2.4 Rechtsvorm

Bevinding

De gekozen rechtsvorm sluit qua onderscheidende kenmerken aan op de belangrijkste voorwaarden van de gemeente bij deze samenwerking.

Toelichting

De gekozen rechtsvorm sluit aan op de wens van de gemeente een lichte samenwerkingsvorm te realiseren, waarbij de sturing vanuit de gemeente optimaal kan zijn. De gekozen vorm geeft, anders dan een privaatrechtelijke constructie, veel sturingsmogelijkheden voor de gemeente en gemeenteraad omdat de organisatie niet op grote afstand van de gemeentelijke organisatie is geplaatst. Bij het verzoek om toestemming een verbonden partij aan te gaan merkt het college op: *‘omdat het Inkoopbureau slechts de contractonderhandelingen en contractmanagement uitvoert voor de deelnemende gemeenten wordt de democratische controle van de raad op de gewenste inzet van jeugdhulp niet beperkt.’*⁸⁵ De gemeenteraad bepaalt in de gekozen vorm zelf het beleidskader waarbinnen de inkoop van jeugdhulp wordt uitgevoerd⁸⁶, de gemeente stelt tevens gedetailleerde dienstverleningsovereenkomsten op en de gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor de betaling aan de leveranciers van jeugdhulp. Daarnaast was voor de gemeente van belang dat in- en uittreden relatief eenvoudig is.⁸⁷

⁸⁴ RIS 276325 bijlage D1 oplegger regionaal inkoopbureau, p.1

⁸⁵ RIS 276325, bijlage D1 oplegger regionaal Inkoopbureau, p.1

⁸⁶ Bijvoorbeeld: RIS 283147 Inkoopkader jeugdhulp Den Haag 2016.

⁸⁷ Interview gemeente Den Haag, 16-06-2015.

3.2.5 Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding

In de stukken bij het besluit tot het aangaan van deze verbonden partij wordt niet ingegaan op risico's die zich voor zouden kunnen doen en ook niet op mogelijke informatie over risico's. Beheersmaatregelen worden niet genoemd. In de regeling zijn afspraken opgenomen over de wijze waarop deelname aan de gemeenschappelijke regeling beëindigd kan worden.

Toelichting

Bij het aangaan van de verbonden partij is geen informatie gegeven over mogelijke risico's die voortkomen uit de samenwerking.

Ook is bij (de toestemmingsverlening voor) het besluit tot het aangaan van de verbonden partij aangegeven dat een taak van het inkoopbureau is het onderzoeken en adviseren van de gemeente, waarbij het Inkoopbureau de cijfers (aanmeldingen) analyseert om de gemeente over de inkoop van de zorg te adviseren om de jeugdhulp zo goed als mogelijk te organiseren.⁸⁸ Dat kan gezien worden als een beheersmaatregel en dus een impliciete verwijzing naar een mogelijk risico. Het risico waar deze maatregel voor genomen is, wordt echter niet genoemd.

In de regeling is opgenomen dat in -en uittreding mogelijk is. De enige voorwaarde die hieraan is verbonden, is dat dit op zijn vroegst pas kan gebeuren vanaf 1 januari 2018, drie jaar na het aangaan van de regeling.⁸⁹ De huidige regeling kent een looptijd die eindigt op 31 december 2017.⁹⁰

Mogelijke complicerende factor bij eventuele uittreding is de organisatie van inkoop van regionale en bovenlokale zorg. In de Jeugdwet is niet opgenomen dat gemeenten de verplichting hebben tot regionale samenwerking. Wel is in de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet opgenomen dat gemeenten regionaal of bovenlokaal samenwerken of dat het voor de hand ligt dat zij dit doen.⁹¹

3.2.6 Interactie tussen college en gemeenteraad

Bevinding

Bij het besluit tot deelname aan deze verbonden partij zijn, in de regeling, afspraken opgenomen over een aantal aspecten van de informatievoorziening aan de gemeenteraden. In de toelichting op het verzoek tot toestemming voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling zijn geen afspraken opgenomen over de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Toelichting

Artikel 9 van de gemeenschappelijke regeling gaat in op 'inlichtingen'.

⁸⁸ Gemeenschappelijke regeling inkoopbureau H-10, art. 20, 2 februari 2015 en Interview 27-05-2015

⁸⁹ RIS 276325, bijlage D2, Gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H10 + Dienstverleningsovereenkomst, p. 11 / art. 27.

⁹⁰ Gemeenschappelijke regeling inkoopbureau H-10, art. 24, 2 februari 2015

⁹¹ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/waar-staat-dat-regionale-samenwerking-verplicht-is>

Hier wordt aangegeven dat het algemeen bestuur of leden daarvan desgevraagd alle informatie zal of zullen verschaffen die nodig is voor de beoordeling van het gevoerde en te voeren beleid. Een verzoek van één van de leden van de raden of colleges hiertoe is voldoende.⁹²

Artikel 22 regelt dat raden de gelegenheid krijgen zienswijzen in te dienen ten aanzien van de begroting van het inkoopbureau (de begroting gaat alleen over de interne bedrijfsvoering, niet over de inkoop van zorg) en dat vastgestelde begrotingen 'zo nodig' aan de raden wordt gezonden.⁹³

In de begeleidende stukken die aan de raad zijn voorgelegd bij het verzoek om toestemming te verlenen deze verbonden partij aan te gaan, is niets opgenomen over informatievoorziening aan de gemeenteraad. Wel staat aangegeven in de 'oplegger' die bij het toestemmingsverzoek aan de raad is voorgelegd dat de gemeente geïnformeerd wordt over de uitkomsten van onderzoeken die de verbonden partij kan doen naar eventuele tegenvallende prestaties van aanbieders van zorg.⁹⁴

In de gemeenschappelijke regeling (het document) wordt aangegeven dat het bestuur van de verbonden partij verantwoording af moet leggen aan het college van burgemeester en wethouders, dat er een jaarrekening wordt opgesteld en dat deze ter kennisname aan de deelnemende gemeenten wordt gezonden.⁹⁵

3.3 Sturen verbonden partijen

3.3.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

Het was bij het opstellen van dit rapport nog niet na te gaan of de doelen die de gemeente nastreeft met deze verbonden partij helder zijn verwoord in de P en C-cyclus, omdat de verbonden partij nog niet opgenomen is in de meest recente stukken van de P en C-cyclus. Bij het oprichten van de verbonden partij en in de stukken van de verbonden partij worden verschillende doelstellingen, motieven en uitgangspunten benoemd, maar niet een eenduidig doel voor de verbonden partij.

Toelichting

Het besluit tot aangaan van de gemeenschappelijke regeling is genomen in de loop van 2014. Het voornemen tot het aangaan van deze verbonden partij had de gemeente dus al op kunnen nemen in het algemene deel van de paragraaf Verbonden partijen in de begroting van 2015 (programmabegroting 2015-2018).

Bij (de toestemming tot) het besluit voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is de regeling zelf als bijlage gevoegd. Daarmee zijn de taken die de gemeente ziet voor de verbonden partij (zoals beschreven bij het besluit tot het aangaan) één op één gelijk aan die van de verbonden partij zelf.

⁹² RIS 276325, bijlage D2, Gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H10 + Dienstverleningsovereenkomst, p. 9.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ RIS 276325, bijlage D1 oplegger regionaal Inkoopbureau, p.1

⁹⁵ RIS 276325, bijlage D2, Gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H10 + Dienstverleningsovereenkomst, p. 10

Voor het overige valt op dat in de verschillende gemeentelijke documenten bij het aangaan en documenten van de verbonden partij zelf de doelstellingen en taken niet eenduidig worden beschreven. In zijn begroting geeft het inkoopbureau aan dat *‘één van de doelstelling is om door een gezamenlijke inkoop en afhandeling van de facturering efficiency voordelen te behalen’*.⁹⁶ In de toelichting bij het (verzoek om toestemming voor het) besluit, wordt aangegeven dat de samenwerking onder meer gericht is op *‘het gezamenlijk inkopen van jeugdhulp’*, zonder dat daarbij aangegeven wordt of dit tot efficiencyvoordelen moet leiden.⁹⁷ Het efficiencyvoordeel komt wel aan de orde in het (concept) collegebesluit, dat als bijlage bij de toelichting aan de raad is verzonden. Hier staat (onder meer) *‘overwegende dat ... samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijk inkoopbureau een goede basis biedt om zoveel mogelijk maatschappelijke waarde te halen uit de door of namens de gemeenten af te sluiten zorgcontracten’*.⁹⁸

In de dienstverleningsovereenkomst⁹⁹ die de tien gemeenten hebben gesloten met het inkoopbureau wordt aangegeven dat de gemeente de volgende doelen van de samenwerking hebben geformuleerd:

- *‘Continuïteit van zorg;*
- *Innovatie van zorg;*
- *Zoveel mogelijk maatschappelijke waarde halen uit beschikbare gemeentelijke zorgbudgetten;*
- *Risico’s en effecten identificeren en beheersen.’*

De (concept) dienstverleningsovereenkomst was weliswaar als bijlage gevoegd bij de stukken die het college aan de raad zond bij het verzoek om toestemming, maar deze vier doelen worden verder nergens genoemd.

Bij de wijziging naar de lichtere vorm van samenwerking in april 2015 werd het volgende beschreven: *‘Het Inkoopbureau H-10 behartigt de belangen van de gemeenten op het terrein van uitvoering van inkooptaken op taakonderdelen binnen het sociaal domein’*.¹⁰⁰

Hoewel de verschillende beschrijvingen van wat het inkoopbureau moet gaan doen of wat er met de samenwerking wordt beoogd elkaar niet hoeven uit te sluiten, is te constateren dat er niet een eenduidige definitie van het doel van de verbonden partij wordt gehanteerd.

⁹⁶ Begroting BJ 2016 Inkoopbureau H10, 18 februari 2015, p. 2.

⁹⁷ RIS 276325, bijlage D1, Oplegger regionaal inkoopbureau.

⁹⁸ RIS 276325, bijlage D2, Gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H10 + Dienstverleningsovereenkomst, p. 1.

⁹⁹ RIS 276325, bijlage D2, Gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H10 + Dienstverleningsovereenkomst, p. 2

¹⁰⁰ RIS282209, Gemeenschappelijke Regeling Inkoopbureau H10, p. 1

3.3.2 Motieven om deel te nemen en openbaar belang

Bevinding

Bij het opstellen van dit rapport was nog niet te beoordelen of de programmabegroting motiveert welk openbaar belang en welke motieven zijn gediend met deelname aan het Inkoopbureau, omdat de verbonden partij nog niet opgenomen is in de meest recente stukken van de P en C- cyclus.

Toelichting

Het besluit tot aangaan van de gemeenschappelijke regeling is genomen in de loop van 2014. Het voornemen tot het aangaan van deze verbonden partij had de gemeente dus al op kunnen nemen in het algemene deel van de paragraaf Verbonden partijen in de begroting van 2015 (programma- begroting 2015-2018).

3.3.3 Scheiding van rollen

Bevinding

De rollen van eigenaar en opdrachtgever worden respectievelijk niet gescheiden vormgegeven en uitgevoerd. De eigenaarsrol wordt uitgevoerd door de beleidsmatig verantwoordelijke wethouder.

Toelichting

In een beschrijving van de 'rollen en verantwoordelijkheden opdrachtnemer en opdrachtgever' van 13 maart 2015 wordt aangegeven dat het bestuur de eigenaarslijn vertegenwoordigt binnen de verbonden partij.¹⁰¹ De gemeente geeft inhoud aan deze (eigenaars-) rol via de beleidsverantwoordelijke wethouder, portefeuillehouder Jeugd, die voorzitter is van het bestuur van de verbonden partij. Daarmee komen de rollen van eigenaar en opdrachtgever samen in één bestuurder. Vanuit de gemeente is ook de directeur Jeugd betrokken bij de sturing op de verbonden partij. De directeur Jeugd neemt deel aan een periodiek overleg van directeuren Jeugd van de deelnemende gemeenten waarin volgens de notitie 'rollen en verantwoordelijkheden' de bestuurlijke opdrachtgeversrol is belegd.¹⁰²

Bestuurlijk verantwoordelijk voor het gemeentelijk beheer van de verbonden partij zou conform de uitgangspunten van de gemeente¹⁰³ de portefeuillehouder financiën moeten zijn. Deze heeft in de uitwerking van rollen en verantwoordelijkheden voor de verbonden partij echter geen rol.¹⁰⁴

De verbonden partij is inhoudelijk actief op het terrein van de portefeuillehouder Jeugd.

¹⁰¹ Beschrijving rollen en verantwoordelijkheden opdrachtgever en opdrachtnemer, Inkoopbureau H10, 13 maart 2015, p. 2.

¹⁰² Ibid., p. 3.

¹⁰³ RIS 276864 Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018, p. 4: 'Daarnaast is er de verantwoordelijkheid voor de beheersmatige kant van de verbonden partij en voor het toezicht hierop, die is belegd bij de wethouder Financiën'

¹⁰⁴ Interview Gemeente Den Haag, 16 juni 2015.

3.3.4 Interactie tussen verbonden partij en gemeente

Bevinding

In de bestuurlijke interactie tussen gemeente en verbonden partij wordt aandacht besteed aan het realiseren van gemeentelijke doelen en transparantie over doeltreffendheid en doelmatigheid. Het openbaar belang en (transparantie over) risico's komen niet aan de orde.

Toelichting

In het bestuur van de Verbonden Partij is de wethouder Jeugd voorzitter. Het bestuur komt enkele malen per jaar samen. Daarnaast is er regelmatig overleg (interactie) tussen (directeuren van) de gemeente en de verbonden partij tijdens diverse vergaderingen, zoals het Bedrijfsvoeringsoverleg waarin financiële afstemming plaatsvindt. Hierbij zijn de business analist van het Inkoopbureau en controllers vanuit alle tien gemeenten betrokken. Inhoudelijke afstemming vindt plaats in het Programmteam Jeugd. Het Directeuren Inkoop Team is beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor jeugd en voor het opdrachtgeverschap naar het Inkoopbureau. Gemiddeld vinden deze overleggen eens per twee à drie weken plaats. Verder kan het Inkoopbureau gebruik maken van de expertise van de gemeenten op bijvoorbeeld het gebied van juridisch advies of communicatie.¹⁰⁵

3.3.5 Interactie tussen college en gemeenteraad

Bevinding

Doordat het Inkoopbureau pas sinds begin 2015 actief is, is de interactie tussen college en raad nog niet te beoordelen.

Toelichting

De verbonden partij is actief sinds begin 2015. Er is dus nog geen controlemoment geweest in de gemeentelijke P en C- cyclus. De begroting 2016 zal het eerste moment in de P en C- cyclus zijn waarop de raad geïnformeerd zal (kunnen) worden over openbaar belang, doelmatig- en doeltreffendheid en risico's en waarbij dus mogelijk een gesprek ontstaat over deze onderwerpen. De gemeenteraad heeft bij de behandeling van het verzoek om toestemming (zowel bij aangaan als bij wijziging) hierover geen debat gevoerd.¹⁰⁶

3.4 Verantwoording

3.4.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

Doordat het Inkoopbureau pas sinds begin 2015 actief is, is de verantwoording over de inhoudelijke beleidsdoelen en de mate waarin de doelen worden gerealiseerd nog niet te beoordelen.

¹⁰⁵ Interview Inkoopbureau H10 27-05-2015

¹⁰⁶ Raadscommissie Samenleving, respectievelijk 8 en 9 oktober 2014 (aangaan) en 24 juni 2015 (wijziging) 2015.

Toelichting

De verbonden partij functioneert sinds begin 2015. Er is sinds de start nog geen moment van verantwoording geweest in de P&C-cyclus van de verbonden partij en van de gemeente.

De bedoeling is dat met de begroting van het inkoopbureau een kader voor de bedrijfsvoering wordt vastgelegd. Deze begroting wordt via het bestuur ook voorgelegd aan de colleges en de gemeenteraden.

3.4.2 Motieven om deel te nemen**Bevinding**

Of het Inkoopbureau invulling geeft aan de motieven van de gemeente om deel te nemen aan het Inkoopbureau is niet te beoordelen omdat de verbonden partij nog te kort bestaat. Wel is duidelijk dat de afstand tussen het gemeentebestuur en de verbonden partij klein is en de sturingsmogelijkheden groot zijn.

Toelichting

Op papier lijkt de constructie tegemoet te komen aan motieven zoals het beoogde efficiencyvoordeel. Via de gemeenschappelijke regeling kan er op grotere schaal zorg ingekocht worden. De gemeenten besteden het onderhandelen en afsluiten van contracten van jeugdzorg uit. Het Inkoopbureau koopt de zorg in waardoor er in principe minder administratieve handelingen en gelijke kosten zijn voor alle tien gemeenten.¹⁰⁷ Het is echter niet te beoordelen of dit in de praktijk ook tot een werkelijk efficiencyvoordeel leidt. Er is geen sprake van een nulmeting: gemeenten hebben voorafgaand aan de samenwerking niet eerst een periode zelf zorg ingekocht, zodat de doelmatigheid van het inkoopbureau niet vergeleken kan worden met een oude situatie. Daarnaast functioneert het inkoopbureau nog maar kort, waardoor de huidige prestaties bijvoorbeeld nog beïnvloed kunnen worden door opstartproblemen en aanloopkosten.

De keuze voor deze 'lichte' vorm van een gemeenschappelijke regeling lijkt wel tegemoet te komen aan de wens vanuit het gemeentebestuur voldoende grip te houden op de (werkzaamheden van) de verbonden partij. De lijnen tussen verbonden partij en de gemeente zijn kort en de bestuurlijke organisatie van de verbonden partij is eenvoudig. De gemeente blijft zelf ook opdrachtgever voor de ingekochte jeugdhulp.

3.4.3 Risico's en beheersmaatregelen**Bevinding**

Er zijn nog geen rapportages van de verbonden partij en van het college over de verbonden partij omdat de verbonden partij nog te kort bestaat.

Toelichting

De verbonden partij functioneert sinds begin 2015. Er is sinds de start nog geen moment van verantwoording geweest in de P&C- cyclus van de verbonden partij en van de gemeente. Voor de facturering en uitbetaling van declaraties van zorgaanbieders is een controleprotocol opgesteld waaraan instellingen die meer dan

¹⁰⁷ Interview Inkoopbureau H10 27-05-2015; en interview gemeente 16-06-2015.

€ 250.000 aan zorg declareren binnen de regio Haaglanden, moeten voldoen. Onderdeel van het controle-protocol is het aanleveren van een controleverklaring aan het inkoopbureau.¹⁰⁸

De controleverklaring¹⁰⁹ wordt ingevuld en afgegeven door de accountant van de betreffende zorgaanbieder. Om als accountant een goedkeurende controleverklaring af te mogen geven is het noodzakelijk dat alle geconstateerde fouten die individueel of gezamenlijk van materieel belang zijn gecorrigeerd worden. Wanneer een correctie niet of niet afdoende wordt aangebracht moet dit tot uitdrukking worden gebracht door het verstrekken van een niet-goedkeurende controleverklaring.¹¹⁰ Daarmee is in ieder geval voor een deel van het financiële proces een beheersmaatregel afgesproken.

3.4.4 Financieel belang

Bevinding

Het is nog niet te beoordelen of het financieel belang juist wordt weergegeven in de paragraaf Verbonden partijen, omdat het Inkoopbureau H-10 nog niet is opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen.

Toelichting

Het financieel belang bij deze verbonden partij is dat de gemeente (met de andere deelnemers) aansprakelijk is voor een eventueel financieel tekort bij de uitvoeringsorganisatie. De gemeenschappelijke regeling zegt hierover in artikel 23.2: *‘eventueel resterende tekorten worden verdeeld naar evenredigheid van het aantal inwoners van ieder van de gemeenten per 1 januari van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft...’*¹¹¹ Dit is een ongelimiteerd risico en er zijn geen beheersmaatregelen genoemd. Het betreft echter alleen de uitvoeringskosten van de verbonden partij, niet de kosten die gemoeid zijn met de contracten voor het inkopen van jeugdzorg. Voor de uitvoeringskosten van de dienstverlening door het Inkoopbureau betalen gemeenten op basis van een verdeelsleutel (naar inwoneraantal) een bijdrage. Voor Den Haag gaat dit in 2015 om € 722.373 (van in totaal € 1.528.561 bijdragen door alle gemeenten). Vanaf 2016 is een jaarlijkse bijdrage van € 512.134 (van € 1.083.690) begroot.¹¹² Vanaf 2016 nemen de kosten af omdat er in 2015 bij het opstarten van het Inkoopbureau aanloopkosten zijn geweest.¹¹³

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ De controleverklaring valt onder NBA Standaard 800 ‘Controles financiële overzichten voor bijzondere doeleinden’.

¹¹⁰ Controleprotocol Jeugdhulp regio Haaglande 2015, 13 maart 2015.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Begroting J 2015 Inkoopbureau H10, 18 februari 2015, p. 10.

¹¹³ Begroting J 2015 Inkoopbureau H10, 18 februari 2015, p.11

3.4.5 Eigen vermogen en resultaat

Bevinding

Het is nog niet te beoordelen of het eigen vermogen en het resultaat juist worden weergegeven in de paragraaf Verbonden partijen omdat de verbonden partij nog niet is opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen.

Toelichting

Uit de begroting van het inkoopbureau is op te maken dat er geen reserves of voorzieningen zijn.¹¹⁴ Het inkoopbureau is bemiddelaar en administratief uitvoerder van de inkoop van zorgproducten. De betaling van geleverde zorg gebeurt door de gemeenten, op basis van maandelijkse facturen van de afzonderlijke zorgaanbieders (per gemeente gespecificeerd).¹¹⁵ Er is dus geen geldstroom voor de inkoop via het inkoopbureau.

3.4.6 Overige constatering

Twee jaar na inwerkingtreding van de regeling zal deze door het bestuur worden geëvalueerd (begin 2017).¹¹⁶ Die evaluatie heeft onder meer tot doel na te gaan of de doelstellingen zijn behaald en zo ja, in welke mate de inzet van de gemeenschappelijke regeling aanpassing behoeft.

De dienstverleningsovereenkomst zal door de deelnemende gemeenten in 2017 en daarna elke drie jaar worden geëvalueerd.¹¹⁷

3.5 Informatiewaarde paragraaf Verbonden partijen

Bevinding

De verbonden partij is nog niet opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen.

Toelichting

De verbonden partij functioneert sinds begin 2015. Er is sinds de start nog geen moment van verantwoording geweest in de P&C- cyclus van de gemeente en voor deze verbonden partij dus ook nog geen vermelding in de paragraaf Verbonden partijen. Wel valt op dat ook het voornemen deze verbonden partij aan te gaan niet is genoemd in het algemene deel van de paragraaf Verbonden partijen. Bij het opstellen van de laatste begroting (Programmabegroting 2015-2018) en jaarrekening (Programmarekening 2014) bestond dit voornemen wel al. De raad hierover vooraf te informeren zou hebben bijgedragen aan een proactieve informatievoorziening die de kaderstellende en controlerende rol van de raad zou versterken.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Interview H10 inkoopbureau, 27-05-2015.

¹¹⁶ RIS 276325 bijlage D2 Gemeenschappelijke regeling inkoopbureau H10 + dienstverleningsovereenkomst, p.11.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 21 (p. 8 van de dienstverleningsovereenkomst).

4 GEVALSSTUDIE

INNOVATIONQUARTER

4.1 Inleiding

Op 23 september 2013 is de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel BV opgericht, en per januari 2014 operationeel gestart onder de naam Regionale Ontwikkelingsmaatschappij InnovationQuarter BV. De meest recente wijzigingen in de statuten dateren van 15 december 2014. Aanleiding voor deze wijziging was de naamswijziging. InnovationQuarter is gevestigd in het WTC in Den Haag. Het doel van InnovationQuarter, zoals vermeld in de statuten, is 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. Aan de verbonden partij nemen deel: de provincie Zuid-Holland, het ministerie van Economische Zaken, de gemeentes 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.

De gemeente Den Haag heeft 500.000 aandelen ter waarde van € 1,- per stuk in de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij van InnovationQuarter verworven en is daarmee voor 1,8% eigenaar. De gemeente verstrekt eveneens een exploitatiesubsidie van € 200.000 in 2014 en € 400.000 in 2015 aan de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij van InnovationQuarter. Aangezien de gemeente met de deelneming en de exploitatiesubsidie zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft, is de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij InnovationQuarter BV een verbonden partij.

InnovationQuarter als organisatorische entiteit bestaat naast de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij InnovationQuarter BV ook uit een Participatiemaatschappij InnovationQuarter BV, waarin een participatiefonds is ondergebracht. De participatiemaatschappij is 100% dochter van de regionale ontwikkelingsmaatschappij. De participatiemaatschappij is geen verbonden partij van de gemeente, omdat de gemeente hierin geen bestuurlijk en direct financieel belang heeft.

4.2 Oprichting en doelen van de verbonden partij

4.2.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

De gemeente heeft bij het besluit tot deelname niet omschreven aan welke inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente de verbonden partij bijdraagt. Het doel van InnovationQuarter is daarnaast niet expliciet opgenomen in het besluit tot deelname en alleen terug te vinden in de bij het besluit bijgevoegde statuten.

Toelichting

In de bij het besluit tot deelname bijgevoegde statuten is opgenomen dat de vennootschap ten doel heeft 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.¹¹⁸

De doelen waar InnovationQuarter zich volgens de toelichting bij het besluit op zal richten zijn het stimuleren van het opstellen en uitvoeren van een gezamenlijke economische agenda voor haar werkingsgebied, het waar nodig krachtiger profileren van de regio op haar speerpuntsectoren om buitenlandse investeringen aan te trekken. Daarnaast zal een oplossing moeten worden gevonden voor één van de grootste problemen voor innovatieve bedrijven in Zuid-Holland, namelijk de beschikbaarheid van financiering. Het gaat dan vooral om financiering van startende en snel groeiende innovatieve technologiebedrijven. Deze bedrijven kunnen een grote bijdrage leveren aan de groei van werkgelegenheid en economie in de regio, maar vaak is nog een forse investering noodzakelijk in de ontwikkeling van bedrijf, productie en marketing, om de groei daadwerkelijk mogelijk te maken. Zij kunnen daarvoor moeilijk aan voldoende financiering van banken of private investeerders komen. De participatiemaatschappij van InnovationQuarter kan hierin voorzien.¹¹⁹

Het doel van InnovationQuarter wordt in de toelichting bij het besluit niet expliciet herhaald. Wel staan er diverse passages die hierbij aansluiten. Daarbij is in de toelichting opgenomen dat het stimuleren van het opstellen en uitvoeren van een gezamenlijke economische agenda voor haar werkingsgebied een doel is van InnovationQuarter. Dit is echter niet het geval.¹²⁰

Door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de gemeente met de exploitatiesubsidie en de deelname aan InnovationQuarter specifieke doelen voor de gemeente nastreeft.

Zo richt de gemeente zich vooral op de ondersteuning van innovatieve bedrijven uit het MKB. De gemeente legt de prioriteit bij het cluster Safety & Security¹²¹. Daarbij is het de wens van de gemeente om vooral innovatie die nog vroeg in de ontwikkelfase zit te stimuleren.¹²² Dat de gemeente de prioriteit legt bij het cluster Safety & Security blijkt ook uit de aandeelhoudersvergadering van InnovationQuarter, waarin de gemeente aangeeft bereid te zijn de exploitatiesubsidie te verhogen, wanneer er projecten op het gebied van Safety & Security van de grond komen.¹²³

¹¹⁸ Statuten ROM Zuidvleugel

¹¹⁹ RIS260742 Concept-college besluit waarop de raad haar wensen en bedenkingen kan uiten, 9 juli 2013, pag. 2

¹²⁰ Feitenverificatie InnovationQuarter, 8 september 2015.

¹²¹ Het concept cluster werd ontwikkeld door Michael Porter en wordt door hem beschreven in zijn boek "The Competitive Advantage of Nations". Doordat er in een bepaald gebied, dat zo groot kan zijn als een stad, een regio of zelfs een groep landen, een bepaalde groep bedrijven is gevestigd, heeft het extra voordeel voor andere bedrijven om zich ook in dit gebied te vestigen. Dit komt doordat zij gebruikmaken van dezelfde leveranciers en dezelfde klanten, binnen een bepaald gebied. Dit worden externe economische voordelen genoemd. Ook kan een bepaald bedrijf profiteren van de werknemers in een gebied met een specifieke kennis die ook voor zijn bedrijf relevant is. Doordat deze werknemers zo nu en dan van bedrijf wisselen ontstaat er een dynamiek van innovatie.

¹²² Interview dienst DSO, gemeente Den Haag, 18 juni 2015

¹²³ Verslag Algemene vergadering van aandeelhouders, InnovationQuarter, 27 november 2014, pag. 2

In het besluit tot deelname aan InnovationQuarter wordt met betrekking tot de gemeentelijke beleidsdoelen echter alleen aangegeven dat de gemeente Den Haag werkt aan de verdere versterking van de stedelijke en regionale economie, vanuit het besef dat een sterke en innovatieve economie noodzakelijk is voor de welvaart en het welzijn van de ook de komende jaren nog sterk groeiende Haagse bevolking.¹²⁴

4.2.2 Motieven om deel te nemen

Bevinding

De twee motieven (katalysatorfunctie en bestuurlijke kracht/effectiviteit) om deel te nemen aan InnovationQuarter zijn duidelijk verwoord in het definitieve besluit tot deelname.

Toelichting

De gemeente is deze verbonden partij aangegaan omdat de regio in economisch opzicht (verder) terrein ten opzichte van andere regio's verliest als bedrijven, kennisinstellingen en overheden in de Zuidvleugel niet voortvarend aan de slag gaan om met name de innovatiekracht te versterken.¹²⁵ Met de deelname komen volgens de gemeente het instrumentarium en de activiteiten van de regionale ontwikkelingsmaatschappij binnen bereik van de Haagse economische clusters. Bovendien versterkt het de samenhang in het beleid en instrumentarium van de Zuid-Hollandse steden en overige betrokken overheden en partijen.¹²⁶ Hiermee zijn de motieven om deel te nemen gelegen in het op gang brengen van activiteiten samen met andere publieke of private organisaties (katalysatorfunctie) en het vergroten van de bestuurlijke kracht en effectiviteit; de deelnemers staan samen sterker ten opzichte van hun omgeving.¹²⁷

4.2.3 Openbaar belang

Bevinding

Het openbaar belang, dat als bedrijven, kennisinstellingen en overheden in de Zuidvleugel niet voortvarend aan de slag gaan om met name de innovatiekracht te versterken, de regio in economisch opzicht (verder) terrein verliest ten opzichte van andere regio's, is weliswaar niet expliciet als openbaar belang bestempeld, maar staat wel duidelijk in het besluit tot deelname.

Toelichting

Er is sprake van een openbaar belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.¹²⁸

¹²⁴ RIS260742 Concept-college besluit waarop de raad haar wensen en bedenkingen kan uiten, 9 juli 2013, pag. 2

¹²⁵ RIS260742 Concept-college besluit waarop de raad haar wensen en bedenkingen kan uiten, 9 juli 2013, pag. 2

¹²⁶ RIS264665 Definitief besluit deelname in de ROM Zuidvleugel, het college van B&W, 17 september 2013, pag. 1

¹²⁷ Deloitte, Gemeente Governance - Handboek Verbonden partijen, mei 2006, pag. 30; ministerie van BZK/IPO, Handreiking Verbonden Partijen, juli 2005, pag. 12.

¹²⁸ Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, april 2000, pag. 20

In het concept collegebesluit is niet expliciet het openbaar belang opgenomen. Wel is als probleemstelling geformuleerd dat als bedrijven, kennisinstellingen en overheden in de Zuidvleugel niet voortvarend aan de slag gaan om met name de innovatiekracht te versterken, de regio in economisch opzicht (verder) terrein verliest ten opzichte van andere regio's.¹²⁹ De probleemstelling geeft daarmee het openbaar belang weer. Op basis van het bij het conceptbesluit bijgevoegde Businessplan¹³⁰ en achterliggende bronnen blijkt de probleemstelling gebaseerd te zijn op een onderzoek door Roland Berger Strategy Consultants naar de positie van de Zuidvleugel is uitgevoerd.¹³¹ In het onderzoeksrapport is een uitgebreide analyse opgenomen over de economische positie en potentie van de Zuidvleugel.

4.2.4 Rechtsvorm

Bevinding

Bij het concept besluit om deel te nemen is goed onderbouwd waarom gekozen is voor de oprichting van twee BV's.

Toelichting

De activiteiten van InnovationQuarter zijn te verdelen in drie primaire domeinen, namelijk Marketing & Acquisitie, Ontwikkeling & Innovatie en Participatie & Financiering. De eerste twee domeinen zijn ondergebracht bij de Regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM) van InnovationQuarter.

Het laatste domein is ondergebracht bij de Participatiemaatschappij (PPM) die 100% dochter is van de ROM. De PPM is er op gericht om veelbelovende innovatieve jonge bedrijven, groeiende technologiebedrijven en structuurversterkende projecten via een participatiefonds toegang en begeleiding te bieden bij een heel scala aan financieringsmogelijkheden.¹³² De ROM en de PPM hebben bij de oprichting beide de rechtsvorm van een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid gekregen. Hierbij is gebruik gemaakt van de mogelijkheden die zijn geboden door het wetsvoorstel flexibilisering en vereenvoudiging BV-recht, dat op 1 oktober 2012 in werking is getreden. Een belangrijk voordeel van een Flex-BV ten opzichte van een klassieke NV of BV is de flexibiliteit in de orgaanstructuur en de mogelijkheid om verder te variëren in de zeggenschapsverhoudingen binnen de vennootschap en haar organen.

Deze variatie kan betrekking hebben op het stemrecht dan wel het winstrecht (indien er überhaupt sprake is van overwinst, de kans hierop is beperkt) van aandeelhouders. De rechtsvorm van de Flex-BV is van toepassing op zowel de ROM als de PPM.¹³³

¹²⁹ RIS260742 Concept-college besluit waarop de raad haar wensen en bedenkingen kan uiten, 9 juli 2013, pag. 2

¹³⁰ Businessplan ROM Zuidvleugel, Boer & Croon, 26 april 2013, pag. 11

¹³¹ Zuidvleugel, de topregio van Nederland, Roland Berger, januari 2011

¹³² Businessplan ROM Zuidvleugel, Boer & Croon, 26 april 2013, pag. 3, 4

¹³³ Businessplan ROM Zuidvleugel, Boer & Croon, 26 april 2013, pag. 41

Gezien de benodigde kapitaalstortingen voor het instellen van een Participatiefonds lijkt het logisch om de omvang van de storting te koppelen aan een (verhandelbaar) belang in een vennootschap. Ook is duidelijk aangegeven welk argument doorslaggevend was om hierbij te kiezen voor de vorm van Flex-BV.

4.2.5 Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding

Bij het conceptbesluit tot deelname is een overzicht met risico's en beheersmaatregelen voor InnovationQuarter gevoegd. Het overzicht bevat niet de risico's die specifiek voor de gemeente aan de orde zijn. Bij het besluit tot deelname is niet vastgelegd hoe de gemeente periodiek over de risico's wordt geïnformeerd.

In de statuten die bij het conceptbesluit tot deelname zijn bijgevoegd is opgenomen hoe de gemeente haar deelname kan beëindigen. Indien vanuit de medeaandeelhouders of vanuit andere partijen weinig interesse is om de aandelen over te nemen, loopt de gemeente het risico dat ze haar deelname niet tegen een reële prijs kan beëindigen.

Toelichting

In het bij het conceptbesluit tot deelname aan InnovationQuarter bijgevoegde Businessplan is een risicoanalyse met een overzicht van risico's en beheersmaatregelen opgenomen.¹³⁴ Deze hebben zowel betrekking op de voorbereidingsfase als de exploitatiefase. In het conceptbesluit en het Businessplan is niet opgenomen hoe de aandeelhouders periodiek over de risico's worden geïnformeerd.

Indien de gemeente wenst om haar deelname aan de verbonden partij te beëindigen, moet zij eerst haar aandelen te koop aanbieden aan de medeaandeelhouders. De gemeente kan hiervoor zelf een prijs aanbieden, dan wel met een gegadigde een prijs overeenkomen. Mocht de gemeente over de prijs geen overeenstemming met één of meerdere gegadigden bereiken, dan wordt de prijs door een onafhankelijke deskundige(n) vastgesteld. Indien vast komt te staan dat geen van de medeaandeelhouders gegadigde is, mag de aanbieder tot drie maanden nadien alle door hem aangeboden aandelen, en niet slechts een deel daarvan, vrijelijk overdragen.¹³⁵ Indien vanuit de medeaandeelhouders of vanuit andere partijen weinig interesse is om de aandelen over te nemen, loopt de gemeente het risico dat ze haar deelname niet tegen een reële prijs kan beëindigen.

4.2.6 Interactie tussen college en gemeenteraad

Bevinding

Bij het besluit tot deelname zijn geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad.

¹³⁴ Businessplan ROM Zuidvleugel, Boer & Croon, 26 april 2013, pag. 70

¹³⁵ Statuten ROM Zuidvleugel, art. 10

Toelichting

Zowel in het conceptbesluit van het college van B&W tot deelname aan InnovationQuarter als de voordracht aan de raad waarin het college aan de raad vraagt om haar wensen en bedenkingen te uiten, zijn geen afspraken over de informatievoorziening aan de raad opgenomen. Bij de behandeling zijn hierover eveneens geen afspraken gemaakt.

4.3 Sturen verbonden partij**4.3.1 Inhoudelijke beleidsdoelen****Bevinding**

Het doel dat de gemeente nastreeft met deelname aan InnovationQuarter wordt niet vermeld in de Programmabegroting. In de paragraaf Verbonden Partijen van de Programmabegroting wordt alleen het doel van InnovationQuarter vermeld. Het doel zoals dat verwoord is in het jaarplan 2015 van InnovationQuarter is wel consistent met het doel zoals dat verwoord is bij de oprichting.

Toelichting

Met de deelname aan InnovationQuarter worden specifieke doelen door de gemeente nagestreefd (zie paragraaf 4.2.1). Zo richt de gemeente zich op de ondersteuning van innovatieve bedrijven uit het MKB. De gemeente legt de prioriteit bij het cluster Safety & Security. Daarbij is het de wens van de gemeente om vooral innovatie die nog vroeg in de ontwikkelfase zit te stimuleren. Deze doelen zijn niet expliciet in de Beleidsbegroting opgenomen. Wel zijn er raakvlakken met de doelstelling van bijvoorbeeld programmaonderdeel Kenniseconomie en innovatie. InnovationQuarter wordt echter alleen genoemd bij het programmaonderdeel Stedelijke economie en dan alleen als orgaan waar West Holland Foreign Investment Agency (WFIA)¹³⁶ mee samenwerkt.¹³⁷

In de paragraaf Verbonden partijen van de Beleidsbegroting is als doel opgenomen: “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.”¹³⁸ Dit komt overeen met het doel van InnovationQuarter bij oprichting: “De vennootschap heeft ten doel het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland en hiermee het versterken van de positie en de internationale concurrentiekracht van Zuid-Holland en Nederland”¹³⁹.

In het jaarplan 2015 van InnovationQuarter is als doel opgenomen: “het versterken van de innovatie- en concurrentiekracht van Zuid-Holland en het beter benutten van haar potentieel.

¹³⁶ WFIA is een in 2000 opgerichte organisatie gespecialiseerd in economische ontwikkeling, investeringspromotie en buitenlandse investeringen. WFIA is opgericht door de gemeenten Den Haag, Leiden, Delft en Zoetermeer, stadsregio Haaglanden en de Kamer van Koophandel van Den Haag. WFIA adviseert internationale bedrijven bij het vinden van de juiste kantoorlocatie, het opzetten van een rechtsvorm en een personeelsbestand in de regio West-Holland (zie www.westholland.nl en paragraaf 4.5).

¹³⁷ Programmabegroting 2015-2018, gemeente Den Haag, september 2014, pag. 100 - 109

¹³⁸ Programmabegroting 2015-2018, gemeente Den Haag, september 2014, pag. 205

¹³⁹ Concept akte van oprichting ROM Zuidvleugel BV, april 2013, pag. 3

De gezamenlijke ambitie is: Zuid-Holland ontwikkelen tot één van de meest innovatieve regio's van Europa.¹⁴⁰ Dit is consistent met het doel zoals dat verwoord is bij de oprichting.

4.3.2 Motieven om deel te nemen en openbaar belang

Bevinding

In de programmabegroting wordt niet gemotiveerd welk openbaar belang en welke motieven zijn gediend met deelname aan InnovationQuarter.

Toelichting

Zoals in paragraaf 4.2.2 is aangegeven zijn de motieven om deel te nemen gelegen in het op gang brengen van activiteiten samen met andere publieke of private organisaties (katalysatorfunctie) en het vergroten van de bestuurlijke kracht en effectiviteit; de deelnemers staan samen sterker ten opzichte van hun omgeving.¹⁴¹ Voor wat betreft het openbaar belang is bij het concept-besluit tot deelname aangegeven dat als bedrijven, kennisinstellingen en overheden in de Zuidvleugel niet voortvarend aan de slag gaan om met name de innovatiekracht te versterken, verliest de regio in economisch opzicht (verder) terrein ten opzichte van andere regio's.¹⁴²

In de paragraaf Verbonden partijen van de Programmabegroting 2015-2018 is bij Openbaar belang opgenomen: "Het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland en hiermee het versterken van de positie en internationale concurrentiekracht van Zuid-Holland en Nederland."¹⁴³ Dit komt overeen met het doel van InnovationQuarter, maar niet overeen met het openbaar belang van deelname aan de verbonden partij. De motieven om deel te nemen aan InnovationQuarter worden in de paragraaf Verbonden partijen niet vermeld. In beleidsprogramma 11 Economie, Internationale stad en Binnenstad van de programmabegroting wordt eveneens geen informatie gegeven over de motieven en openbare belangen.

4.3.3 Scheiding van rollen

Bevinding

Op bestuurlijk niveau zijn de rollen van eigenaar en opdrachtgever niet gescheiden. De gemeente heeft geen rol als toezichthouder.

Toelichting

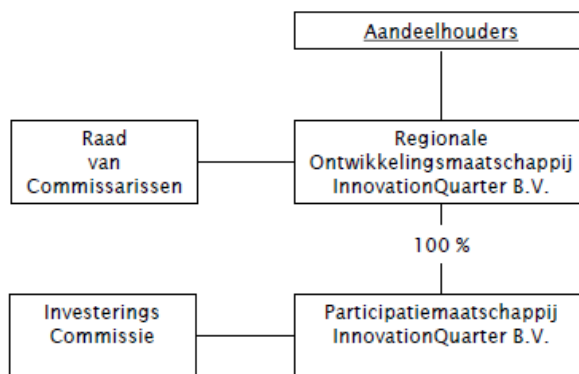
Op bestuurlijk niveau zijn de rollen van eigenaar en opdrachtgever niet gescheiden. De gemeente heeft geen rol als toezichthouder.

¹⁴⁰ Jaarplan 2014, InnovationQuarter, december 2014, pag. 4

¹⁴¹ Deloitte, Gemeente Governance - Handboek Verbonden partijen, mei 2006, pag. 30; ministerie van BZK/IPO, Handreiking Verbonden Partijen, juli 2005, pag. 12.

¹⁴² RIS260742 Concept-college besluit waarop de raad haar wensen en bedenkingen kan uiten, 9 juli 2013, pag. 2

¹⁴³ Programmabegroting 2015-2018, gemeente Den Haag, september 2014, pag. 205



Figuur 4.1: Structuur vennootschap

De vennootschappelijke structuur (zie figuur 4.1) bestaat uit een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA), een Raad van Commissarissen (RvC) en een directie. Hiernaast is een Investeringscommissie (IC) ingesteld, die InnovationQuarter directie adviseert omtrent het investeringsbeleid en de concrete investeringsaanvragen. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen directie, RvC en AvA, en de rol van de Investeringscommissie is uitgewerkt in de statuten.¹⁴⁴ InnovationQuarter ontvangt een jaarlijkse exploitatiebijdrage(subsidie) van de gemeente. Hiervoor geeft de gemeente een subsidiebeschikking af. Via de exploitatiesubsidie heeft de gemeente invloed op de kerntaken Business Development en Foreign Investments. De beschikking wordt in principe op basis van het jaarplan van InnovationQuarter afgegeven. De aandeelhouders die tevens subsidie verstrekken hebben zich verbonden aan de doelen van InnovationQuarter. Samen met de aandeelhouders worden de speerpunten vastgesteld. Dit resulteert in een jaarplan waar InnovationQuarter op ambtelijk en bestuurlijk niveau met de individuele aandeelhouders overleg over voert. Daarnaast bestaat er conform de statuten van InnovationQuarter een participantenraad waarin de ambtelijke vertegenwoordigers zitten.¹⁴⁵ De partijen die de organisatie InnovationQuarter financieren (operationele kosten exclusief kosten risicokapitaal, welke ten laste komen van de Participatiemaatschappij) zijn verenigd in de Participantenraad. De Participantenraad heeft geen formele status vis-a-vis de aandeelhoudersvergadering en dient dus niet als voorportaal daarvan.¹⁴⁶

De participantenraad komt formeel een keer per jaar bijeen om het concept jaarplan te bespreken.¹⁴⁷ De directie draagt er zorg voor dat zij voorafgaand advies van de participantenraad verkrijgt voor besluiten ten aanzien van het vaststellen van het jaarplan.

¹⁴⁴ Jaarrapport ROM IQ, Juridische structuur en governance, pag. 51

¹⁴⁵ Interview InnovationQuarter, 28 mei 2015

¹⁴⁶ Jaarrapport ROM IQ, Juridische structuur en governance, pag. 51

¹⁴⁷ Interview InnovationQuarter, 28 mei 2015

De directie brengt de door de participantenraad uitgebrachte adviezen ter kennis van de RvC en doet de RvC mededeling van besluiten waaromtrent advies is verkregen.¹⁴⁸ De RvC dient de vaststelling van het jaarplan door de directie goed te keuren.¹⁴⁹

De gemeente Den Haag is voor 1,8% eigenaar van Regionale Ontwikkelingsmaatschappij InnovationQuarter en heeft daarmee een bestuurlijk belang in deze verbonden partij. Bestuurlijk verantwoordelijk hiervoor is de wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu.¹⁵⁰ Via de exploitatiesubsidies aan InnovationQuarter heeft de gemeente eveneens een opdrachtgeversrol, waarvoor de Wethouder Kenniseconomie, Internationaal, Jeugd en Onderwijs verantwoordelijk is. Ondanks de eigenaarsrol van de wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu, wordt in de praktijk afhankelijk van de agenda door het college van B&W besloten wie de gemeente vertegenwoordigt in de algemene vergadering van aandeelhouders.¹⁵¹ De laatste aandeelhoudersvergaderingen was dit de wethouder Kenniseconomie, Internationaal, Jeugd en Onderwijs.¹⁵² De eigenaarsrol en opdrachtgeversrol zijn hierdoor niet gescheiden.

In de directie, RvC en de IC zitten geen bestuurders of ambtenaren van de gemeente Den Haag.¹⁵³ De directie is belast met het besturen van de vennootschap. Bij de vervulling van hun taak richten de directeuren zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.¹⁵⁴ Directeuren worden benoemd door de AvA, waarbij de RvC wordt verzocht advies uit te brengen ten aanzien van een voorgenomen benoeming.¹⁵⁵ Commissaris en leden van de IC kunnen geen personen zijn die bestuurder of gemachtigde zijn van een vennootschap of rechtspersoon die rechtstreeks of middellijk aandeelhouder is van de vennootschap.¹⁵⁶ Ook personen die als ambtenaar werkzaam zijn bij een rechtstreekse of middellijke aandeelhouder van de vennootschap kunnen geen Commissaris of lid van de IC zijn.¹⁵⁷

4.3.4 Interactie tussen verbonden partij en gemeente

Bevinding

In de bestuurlijke interactie tussen gemeente en InnovationQuarter en de ambtelijke voorbereiding daarvan wordt het realiseren van gemeentelijke doelen en de doeltreffendheid onder de aandacht gebracht. Over het openbaar belang, de doelmatigheid en de risico's wordt niet gerapporteerd.

¹⁴⁸ Statuten ROM Zuidvleugel, art. 13.6, pag. 8

¹⁴⁹ Statuten ROM Zuidvleugel, art. 14.1, lid c, pag. 9

¹⁵⁰ Programmabegroting 2015-2018, gemeente Den Haag, september 2014, pag. 205

¹⁵¹ Interview DSO, 18 juni 2015

¹⁵² Algemene vergadering van aandeelhouders, InnovationQuarter, 27 november 2015 en 29 mei 2015

¹⁵³ Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015, pag. 52 en 53

¹⁵⁴ Statuten ROM Zuidvleugel, art. 13.1, pag. 7

¹⁵⁵ Statuten ROM Zuidvleugel, art. 12.2, pag. 7

¹⁵⁶ Statuten ROM Zuidvleugel, art. 17.2, lid d, pag. 12 en Statuten PPM Zuidvleugel, art. 16.3, lid e, pag. 8

¹⁵⁷ Statuten ROM Zuidvleugel, art. 17.2, lid e, pag. 12 en Statuten PPM Zuidvleugel, art. 16.3, lid f, pag. 8

Toelichting

De directeur van InnovationQuarter heeft voor de wethouder Kenniseconomie, Internationaal, Jeugd en Onderwijs een presentatie gegeven over de behaalde resultaten voor de gemeente Den Haag. De presentatie gaat onder ander in op het aantal leads (potentiële klanten) van InnovationQuarter binnen het cluster Safety & Security voor de stad en voor de regio Den Haag en het aantal leads voor de stad Den Haag in de vroege ontwikkelingsfase. Over het openbaar belang, de doelmatigheid en de risico's is in de interactie tussen de gemeente en InnovationQuarter niet gerapporteerd. Wel is in de aandeelhoudersvergadering van 29 mei 2015 afgesproken dat voortaan bij de halfjaar- en jaarrapportage over de risico's gerapporteerd gaat worden.¹⁵⁸

4.3.5 Interactie tussen college en gemeenteraad**Bevinding**

De gemeenteraad is niet betrokken bij de sturing van het college op het openbaar belang, de gemeentelijke doelen, de doeltreffendheid, de doelmatigheid, en de risico's. De raad stelt meer algemene kaders bij het vaststellen van de het programma Economie, Internationale Stad en Binnenstad in de Programmabegroting en de raad controleert het college bij de Programmarekening. Daarnaast stelt de raad circa eenmaal per vier jaar een Economische Visie vast.

Toelichting

Als algemene leidraad voor haar handelen hanteert de ambtelijke organisatie de Economische visie¹⁵⁹ uit 2011. In de programmabegrotingen en jaarstukken worden voor InnovationQuarter geen koppelingen gemaakt met gemeente specifieke doelstellingen. Desalniettemin worden in de bestuurlijke en ambtelijke overleggen met InnovationQuarter specifiek aandacht besteed aan het nastreven van gemeentelijke doelen. De gemeente legt de prioriteit voornamelijk bij het cluster Safety & Security. Daarbij is het de wens van de gemeente om vooral innovatie die nog vroeg in de ontwikkelfase zit te stimuleren. Eind 2014 is met deze reden door het college besloten om meer bij te dragen aan de exploitatie van InnovationQuarter, zodat daarmee extra personeel op de doelstellingen van Den Haag ingezet kan worden.¹⁶⁰ De gemeenteraad is niet betrokken bij deze gemeente specifieke doelstellingen en zoals in paragraaf 4.3.1 is aangegeven, zijn deze doelstellingen ook niet opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen.

De raad stelt meer algemene kaders bij het vaststellen van het programma Economie, Internationale Stad en Binnenstad in de Programmabegroting en de raad controleert het college bij de Programmarekening. Daarnaast stelt de raad circa eenmaal per vier jaar een Economische Visie vast.

¹⁵⁸ Interview DSO, 18 juni 2015 en PowerPointpresentatie voor de gemeente Den Haag, InnovationQuarter, voorjaar 2015

¹⁵⁹ De kracht van kwaliteit – Economische visie, gemeente Den Haag, december 2011

¹⁶⁰ Interview DSO, gemeente Den Haag, 18 juni 2015

4.4 Verantwoording

4.4.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

De beoogde inhoudelijke prestaties voor 2014, die logisch samenhangen met de beoogde doelen, zijn door InnovationQuarter grotendeels gerealiseerd. Over de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd, wordt niet gerapporteerd, maar dat is gezien het korte bestaan van InnovationQuarter weinig zinvol. InnovationQuarter rapporteert in voortgangsoverleggen met de gemeente over de inhoudelijke prestaties die samenhangen met de gemeente specifieke doelen.

Het college rapporteert in de jaarstukken over enkele procesmatige prestaties van InnovationQuarter. Over de inhoudelijke prestaties in relatie tot de gemeente specifieke doelen wordt door het college niet aan de raad gerapporteerd.

Toelichting

In de paragraaf Verbonden partijen van de programmarekening rapporteert het college bij ontwikkelingen over enkele resultaten van InnovationQuarter, namelijk: de samenwerkingsovereenkomst met The Hague Security Delta, verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de WFIA, (West Holland Foreign Investment Agency) en ondersteuning van de Economische Programmaraad Zuidvleugel en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag.¹⁶¹ Over de meer inhoudelijke prestaties van InnovationQuarter in relatie tot de gemeente specifieke doelstellingen wordt door het college niet gerapporteerd. In het jaarrapport van InnovationQuarter wordt wel uitgebreid gerapporteerd over de beoogde en gerealiseerde (inhoudelijke) prestaties.¹⁶² Ook in de bilaterale overleggen tussen de gemeente en InnovationQuarter worden specifieke resultaten voor de gemeente Den Haag gepresenteerd, bijvoorbeeld het aantal leads (potentiële klanten) van InnovationQuarter binnen het cluster Safety & Security voor de stad en voor de regio Den Haag en het aantal leads voor de stad Den Haag in de vroege ontwikkelingsfase.¹⁶³

Domein InnovationQuarter	Doelstelling 2014	Realisatie 2014
Business Development	Aantal leads in portefeuille: 100 Aantal leads verder verkend, aangejaagd of gerealiseerd: 25	Aantal leads in portefeuille: 143 leads Aantal leads verder verkend, aangejaagd of gerealiseerd: 88
Foreign Investments	Aantal leads: 50 Aantal investeringscases: 8 Aantal arbeidsplaatsen: 50-100	Aantal leads: 82 Aantal investeringscases: 8 Aantal arbeidsplaatsen: 35

¹⁶¹ Programmarekening 2014, Gemeente Den Haag, april 2015, pag. 262

¹⁶² Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015, pag. 6 - 9

¹⁶³ PowerPointpresentatie voor de gemeente Den Haag, InnovationQuarter, voorjaar 2015

Capital	Instroom aantal leads: 250	Instroom aantal leads: 408
	Aantal investeringscases: -	Aantal investeringscases: 2
	Aantal arbeidsplaatsen: -	Aantal arbeidsplaatsen: 9,3

Figuur 4.2: Verantwoording in jaarrapport over inhoudelijke prestatie indicatoren InnovationQuarter¹⁶⁴

De beoogde prestaties uit het Jaarplan 2014 van InnovationQuarter, zijn grotendeels gerealiseerd (zie figuur 4.2). Alleen het aantal arbeidsplaatsen dat met een buitenlandse investering is gemoeid blijft achter bij de doelstelling. Over de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd wordt niet gerapporteerd. In het jaarrapport wordt specifiek voor Business Development aangegeven dat de toegevoegde waarde van een lead/project namelijk pas kan worden gepresenteerd zodra deze succesvol is afgerond. Derhalve is over 2014 geen toegevoegde waarde verantwoord, dit is overigens conform verwachting.¹⁶⁵

4.4.2 Motieven om deel te nemen

Bevinding

Over de mate waarin InnovationQuarter invulling geeft aan de motieven van de gemeente om deel te nemen aan InnovationQuarter wordt niet gerapporteerd. Ook wordt niet gerapporteerd over het openbaar belang om deel te nemen. Gezien het korte bestaan van InnovationQuarter is het overigens niet waarschijnlijk dat de motieven en het openbaar belang ten opzichte van het oprichtingsmoment gewijzigd zijn.

Toelichting

Zoals in paragraaf 4.2.2 is aangegeven zijn de motieven om deel te nemen gelegen in het op gang brengen van activiteiten samen met andere publieke of private organisaties (katalysatorfunctie) en het vergroten van de bestuurlijke kracht en effectiviteit; de deelnemers staan samen sterker ten opzichte van hun omgeving.¹⁶⁶ Voor wat betreft het openbaar belang is bij het concept-besluit tot deelname aangegeven dat als bedrijven, kennisinstellingen en overheden in de Zuidvleugel niet voortvarend aan de slag gaan om met name de innovatiekracht te versterken, verliest de regio in economisch opzicht (verder) terrein ten opzichte van andere regio's.¹⁶⁷

In de paragraaf Verbonden partijen van de Programmarekening 2014 en de Programmabegroting 2015-2018 is bij Openbaar belang opgenomen: "Het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland en daarmee het versterken

¹⁶⁴ Jaarplan 2014, ROM InnovationQuarter, december 2014, pag. 33 en Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015, pag. 6 - 9

¹⁶⁵ Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015, pag. 6 en 7

¹⁶⁶ Deloitte, Gemeente Governance - Handboek Verbonden partijen, mei 2006, pag. 30; ministerie van BZK/IPO, Handreiking Verbonden Partijen, juli 2005, pag. 12.

¹⁶⁷ RIS260742 Concept-college besluit waarop de raad haar wensen en bedenkingen kan uiten, 9 juli 2013, pag. 2

van de positie en internationale concurrentiekracht van Zuid-Holland en Nederland.”¹⁶⁸ Dit komt overeen met het doel van InnovationQuarter, maar niet overeen met het openbaar belang van deelname aan de verbonden partij. De motieven om deel te nemen aan InnovationQuarter worden in de paragraaf Verbonden partijen niet vermeld. In beleidsprogramma 11. Economie, Internationale stad en Binnenstad van de programmabegroting wordt eveneens geen informatie gegeven over de motieven en openbare belangen.

4.4.3 Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding

Het college rapporteert niet over de risico's die zijn verbonden aan deelname in InnovationQuarter. Over de risico's die bij oprichting in het businessplan zijn opgenomen en die betrekking hadden op de exploitatiefase zijn door InnovationQuarter eveneens geen rapportages opgesteld. Vanaf 2015 zal InnovationQuarter een risicobeheersingssysteem inrichten en de aandeelhouders in de halfjaarrapportages en jaarrapportages informeren over de risico's.

Toelichting

Het college rapporteert niet over de risico's die zijn verbonden aan deelname in InnovationQuarter. Zowel het beleidsprogramma 11. Economie, Internationale stad en Binnenstad, de paragraaf Verbonden partijen als de paragraaf Weerstandsvermogen gaan niet in op de risico's die verbonden zijn aan de deelname in InnovationQuarter. In de paragraaf Verbonden partijen is wel het Financieel belang correct opgenomen. Dit is conform BBV: “Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt”¹⁶⁹.

InnovationQuarter opereert in een dynamische omgeving. Risicobeheersing is daarbij belangrijk maar staat nog deels in de steigers. In 2015 zal InnovationQuarter meer richting en inrichting geven aan een meer actief risicobeheersing systeem. Het gaat dan onder meer om politiek/ bestuurlijk, financieel/ economisch, juridisch/ wettelijk en organisatorisch gerelateerde risico's.¹⁷⁰ Vanaf 2015 zal InnovationQuarter per kwartaal rapportages opstellen, waarbij de rapportages over het eerste en derde kwartaal summier zijn en vooral gericht zijn op de resultaten (aantal ondernemingen, investeringen en prognoses). De halfjaar- en jaarrapportage zullen veel uitgebreider zijn, waarin een corporate governance paragraaf wordt opgenomen, waaronder ook het risicomanagement valt.¹⁷¹

¹⁶⁸ Programmabegroting 2015-2018, gemeente Den Haag, september 2014, pag. 205

¹⁶⁹ Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 1, lid c

¹⁷⁰ Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015, pag. 10

¹⁷¹ Interview InnovationQuarter, 28 mei 2015 en Memo Overlegjaarplancycclus, InnovationQuarter, ten behoeve van de Algemene vergadering van aandeelhouders van 29 mei 2015.

Overigens is de participatiemaatschappij van InnovationQuarter in 2014 twee investeringen aangegaan, die intensief door InnovationQuarter gevolgd worden.¹⁷²

De omvang van deze investeringen bedroeg € 1,267 mln., waarvan € 300.000 als lening is verstrekt.¹⁷³

4.4.4 Financieel belang

Bevinding

De gemeente heeft bij het financieel belang in InnovationQuarter in de paragraaf Verbonden partijen alleen de omvang van de deelneming in de ROM weergegeven, maar hier niet de omvang van de exploitatiesubsidie bij opgeteld.

Toelichting

Een specifiek risico voor de gemeente is gekoppeld aan het financieel belang van de gemeente in InnovationQuarter. In het Besluit Begroting en Verantwoording wordt financieel belang gedefinieerd als: “Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt”.¹⁷⁴ De gemeente heeft vanuit het programma 11. Economie, Internationale stad en Binnenstad 500.000 aandelen ter waarde van € 1,- in de Regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM) verworven. De totale uitgifte van aandelen bedroeg € 27.700.000. De gemeente bezit hierdoor 1,8% van de aandelen. Met het volledige bedrag aan de hiermee verkregen middelen heeft de ROM een 100% belang verworven in de Participatiemaatschappij (PPM). De middelen die de PPM hiermee heeft verkregen zijn gestort in het participatiefonds, dat door de PPM wordt beheerd. De PPM is geen verbonden partij van de gemeente, aangezien de gemeente hierin geen bestuurlijk en direct financieel belang heeft.¹⁷⁵ In de enkelvoudige balans van de ROM is de deelneming in de PPM gewaardeerd tegen de netto vermogenswaarde aangezien de ROM invloed van betekenis op de PPM kan uitoefenen.¹⁷⁶ Het financieel belang van de gemeente voor wat betreft de deelneming in de ROM is derhalve € 500.000 en in de PPM € 0. Naast de deelneming verstrekt de gemeente een exploitatiesubsidie van € 200.000 aan de ROM, waardoor het totale financiële belang van de gemeente in de ROM € 700.000 bedraagt. Conform de Notitie Verbonden partijen van de commissie BBV geldt voor subsidies namelijk dat er sprake is van een financieel belang, zolang de subsidiedoelstelling niet gerealiseerd is.¹⁷⁷

¹⁷² Interview InnovationQuarter, 28 mei 2015

¹⁷³ Jaarrekening 2014, PPM InnovationQuarter, april 2015, pag. 15

¹⁷⁴ Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 1, lid c

¹⁷⁵ Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 1, lid d: “bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht”

¹⁷⁶ Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015, pag. 36

¹⁷⁷ Notitie Verbonden partijen, Commissie BBV, november 2014, pag. 13

4.4.5 Eigen vermogen en resultaat

Bevinding

Het eigen vermogen en resultaat konden gezien het korte bestaan van InnovationQuarter en het moment van uitkomen van het jaarrapport van InnovationQuarter niet in de jaarstukken van de gemeente verwerkt worden.

Toelichting

Artikel 15 van BBV schrijft voor dat in de paragraaf Verbonden partijen is opgenomen:

- 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;
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Gezien het feit dat het eerste Jaarrapport van InnovationQuarter over 2014 en de Programmarekening van de gemeente Den Haag over 2014 vrijwel gelijktijdig openbaar werden, konden de cijfers van InnovationQuarter over 2014 niet in de Programmarekening 2014 van de gemeente verwerkt worden. In figuur 4.3 zijn desbetreffende gegevens uit het Jaarrapport 2014 van InnovationQuarter overgenomen.

Datum ¹⁷⁸	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
23 september 2013 ¹⁷⁹	27.700.000	0
31 december 2014 ¹⁸⁰	27.273.000	4.511.000

Figuur 4.3: Vermogen InnovationQuarter

Jaar	Financieel resultaat
2014 ¹⁸¹	- 427.000

Figuur 4.4: Resultaten InnovationQuarter

4.5 Overige constatering

Bevinding

De besluitvorming over deelname aan InnovationQuarter had conform de toen geldende verordening van de raad, niet voor wensen en bedenkingen, maar ter instemming aan de raad voorgelegd moeten worden.

¹⁷⁸ Het jaarrapport 2014 bevat de eerste jaarrekening van de vennootschap sinds haar bestaan. Het verlengde boekjaar loopt van 23 september tot en met 31 december 2014.

¹⁷⁹ Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015, pag. 40

¹⁸⁰ Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015, pag. 33

¹⁸¹ Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015, pag. 34

Toelichting

In de Verordening Financieel beheer en beleid die bij het voorgenomen besluit tot deelname van kracht was, is vastgelegd dat het college 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 voorlegt aan de raad. Daarbij wordt in het ontwerpbesluit 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.¹⁸²

Aangezien het bij het besluit tot deelname aan de ROM ging om deelname aan een BV had dit besluit ter instemming aan de raad voorgelegd moeten worden. In plaats hiervan heeft het college het voorgenomen besluit voor eventuele wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd.¹⁸³ De raad besluit op voordracht van het presidium¹⁸⁴ en na behandeling in de commissie Bestuur om geen wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van het voorgenomen college besluit.¹⁸⁵

Overigens is in de nieuwe Algemene verordening financieel beheer en beleid komen te vervallen dat deelname aan een vennootschap ter instemming aan de raad wordt voorgelegd.¹⁸⁶

Bevinding

De inhoudelijke invloed op het beleid van InnovationQuarter loopt naast de rechtstreeks lijnen met InnovationQuarter ook via tal van andere lijnen waar de gemeente een rol in heeft.

Toelichting

De Zuidvleugel kent veel bestuurlijke overlegstructuren in het economische domein. Om de economische agenda van de regio meer vraaggestuurd vorm te geven en aan te sturen is in 2013 (parallel aan de totstandkoming van InnovationQuarter en daar ook expliciet aan gelinkt) de Economische Programmaraad Zuidvleugel (EPZ) opgericht. In de EPZ bundelen bestuurders vanuit bedrijfsleven, onderwijs- en kennisinstellingen en overheden kennis, inzichten en bestuurskracht op de uitvoering van de economische agenda Koers 2020.

¹⁸² RIS176954 Verordening Financieel beheer en beleid, art. 10, gemeente Den Haag, januari 2011

¹⁸³ RIS260742 Deelname aan ROM Zuidvleugel, gemeente Den Haag, 9 juli 2013

¹⁸⁴ RIS 264187 Voorstel van het presidium inzake wensen en bedenkingen ten aanzien van het concept-besluit van het college over de deelname in de regionale ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel (ROM), gemeente Den Haag, 10 september 2013

¹⁸⁵ Notulen Tiende vergadering gemeenteraad Den Haag gehouden op donderdag 19 september 2013

¹⁸⁶ RIS176954 Algemene verordening financieel beheer en beleid, art. 10, gemeente Den Haag, december 2014

De EPZ voert de regie op de economische strategie van de regio en geeft als onderdeel van haar werkzaamheden ook advies over het door InnovationQuarter te voeren beleid.¹⁸⁷ Op 3 juli 2014 stelde de EPZ met Koers 2020 de thema's vast waar de EPZ zich op gaat richten.¹⁸⁸

InnovationQuarter is bij het opstellen van dit document en in bredere zin bij het positioneren van de EPZ nauw betrokken (geweest). De wethouder Kenniseconomie, Internationaal, Jeugd en Onderwijs van de gemeente Den Haag is lid van de EPZ. Het Samenwerkingsverband Zuidvleugel is hét publiek-publieke netwerk in de Zuidelijke Randstad. De gemeenten Den Haag en Rotterdam, de regio's Holland Rijnland, Drechtsteden, Midden-Holland, Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de provincie Zuid-Holland werken gezamenlijk aan het verder ontwikkelen van de Zuidelijke Randstad als een internationaal concurrerende topregio op economisch gebied, met een aantrekkelijk en bereikbaar woon- en vestigingsklimaat. In dit gebied wonen 3,6 miljoen inwoners en 25% van het BNP wordt hier verdiend. In het samenwerkingsverband staan de ruimtelijk-economische opgaven en de samenwerking met het Rijk in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en de Adaptieve Gebiedsagenda centraal.¹⁸⁹

Het Directeurennetwerk Zuidvleugel is het topambtelijk platform van het Samenwerkingsverband Zuidvleugel waarin de directeuren van de zeven Zuidvleugelpartners samen de vinger aan de pols te houden bij de ontwikkeling van de programma's, projecten en MIRT-afspraken (incl. organisatie), nieuwe onderwerpen verkennen (en indien nodig agenderen) en het leerproces vormgeven op weg naar nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheden en met bedrijven en kennisinstellingen. Het Directeurennetwerk kan geen besluiten nemen in plaats van de andere overheden, maar heeft als doel om het Samenwerkingsverband Zuidvleugel te laten functioneren.¹⁹⁰

De rol van het Zuidvleugelbureau, dat omwille van praktische redenen is ondergebracht bij de Provincie Zuid-Holland, is de gelijkwaardige samenwerking tussen de Zuidvleugelpartners te bevorderen, verbindingen te organiseren, waar nodig te bemiddelen, relevante ontwikkelingen te identificeren en initiatief te nemen door agendering. Het Zuidvleugelbureau, dat bestaat uit ingehuurd/gedetacheerde medewerkers, ondersteunt de bestuurders, directeuren en programmaleiders/projectleiders bij hun werk in de Zuidvleugel (inhoudelijk, secretariael, financieel en communicatief) en draagt zorg voor de coördinatie, de agendering van relevante thema's en de organisatie van het Samenwerkingsverband Zuidvleugel. Verder ondersteunt het Zuidvleugelbureau het Bestuurlijk Platform, het Directeurennetwerk, het Programmaleidersoverleg, het Contactpersonenoverleg, het MIRT-trekkersoverleg en het Directeurenoverleg Rijk-Regio.¹⁹¹

¹⁸⁷ *Jaarplan 2014, InnovationQuarter, april 2014, pag. 7*

¹⁸⁸ *Koers 2020, Economische Programmaraad Zuidvleugel, juli 2014*

¹⁸⁹ <http://www.zuidvleugel.nl/>

¹⁹⁰ <http://www.zuidvleugel.nl/content/directeurennetwerk>

¹⁹¹ <http://www.zuidvleugel.nl/content/zuidvleugelbureau>

Een andere belangrijke ontwikkeling is de versterking van de economische samenwerking tussen gemeenten onder de vlag van de Metropoolregio Rotterdam - Den Haag (MRDH). Primaire functie van de MRDH is dat zij dient als platform voor publiek-publieke afstemming en samenwerking.

De MRDH is daarmee een belangrijk vehikel voor het creëren van samenhang in het economische domein en voor de versterking van het economisch vestigingsklimaat van de regio.¹⁹² InnovationQuarter werkt op verschillende onderdelen samen met MRDH, bijvoorbeeld op branding.¹⁹³ De burgemeester van de gemeente Den Haag is vicevoorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur van de MRDH. Daarnaast zijn de wethouder voor Stedelijke Economie, Zorg en Havens en de wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu lid van het algemeen bestuur van de MRDH.

De stichting The Hague Security Delta (HSD) heeft ten doel het creëren van een nationaal veiligheidscluster van internationale allure met Den Haag als centrum met als inhoudelijke terreinen nationale veiligheid, urban security, cyber security, forensics en bescherming van vitale infrastructuur.¹⁹⁴ Met betrekking tot het cluster Safety & Security hebben HSD en InnovationQuarter een samenwerkingsovereenkomst gesloten over hoe InnovationQuarter met haar drie kerntaken een bijdrage kan leveren aan de doelstellingen van HSD die tevens doelstellingen zijn van de gemeente Den Haag. De rol van InnovationQuarter is additioneel aan de rol van HSD. HSD heeft geen participatiefonds en InnovationQuarter wel. Waar het gaat om Business Development is HSD vooral een netwerk waar veel ideeën opborrelen. De realisatie, zorgen dat de consortia met businessplannen komen die gefinancierd worden is niet een rol voor HSD, maar een taak van InnovationQuarter. In de samenwerkingsovereenkomst zijn praktische afspraken over samenwerking opgenomen.¹⁹⁵ De burgemeester van de gemeente Den Haag is tevens voorzitter van het algemeen bestuur van HSD. De wethouder Kenniseconomie, Internationaal, Jeugd en Onderwijs van de gemeente Den Haag is tevens lid van het algemeen bestuur van HSD. De algemeen directeur van de dienst DSO van de gemeente Den Haag is zowel lid van het algemeen als het dagelijks bestuur.

West Holland Foreign Investment Agency (WFIA) is een in 2000 opgerichte organisatie gespecialiseerd in economische ontwikkeling, investeringspromotie en buitenlandse investeringen. WFIA is opgericht door de gemeenten Den Haag, Leiden, Delft en Zoetermeer, stadsregio Haaglanden en de Kamer van Koophandel van Den Haag. WFIA adviseert internationale bedrijven bij het vinden van de juiste kantoorlocatie, het opzetten van een rechtsvorm en een personeelsbestand in de regio West-Holland.¹⁹⁶ Gelet op de jarenlange ervaring van WFIA inzake Safety & Security en Bio & Life Sciences, twee van deze topsectoren, werkte WFIA in 2014 binnen deze sectoren nauw samen met InnovationQuarter. Het samenwerkingsverband tussen WFIA, Rotterdam

¹⁹² *Jaarplan 2014, InnovationQuarter, april 2014, pag. 7*

¹⁹³ *Interview InnovationQuarter, 28 mei 2015*

¹⁹⁴ *Statuten stichting The Hague Security Delta - RIS260182, gemeente Den Haag, juni 2013*

¹⁹⁵ *Interview InnovationQuarter, 28 mei 2015*

¹⁹⁶ <http://www.westholland.nl/about-us/>

Partners en InnovationQuarter is in 2014 vastgelegd in een convenant.¹⁹⁷ Afgesproken is dat InnovationQuarter verantwoordelijk is voor acquisitie op de regionale speerpunten; acquisitie voor de sector Safety & Security is dus een taak van InnovationQuarter. WFIA is een meer stedelijk acquisitieorgaan met een kleiner werkgebied geworden die zich richt op stedelijke sectoren, zoals olie, gas, hoofdkantoren en ngo's.¹⁹⁸ In opdracht van de gemeente Den Haag, als de participant van WFIA, zal WFIA zich in 2015 gaan toeleggen op intensieve samenwerking met de gemeente, in het bijzonder met de afdeling Economie van Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO). Zo zal er gestructureerd overleg en constructieve samenwerking zijn tussen de accountmanagers van de gemeente en de WFIA, en zullen sectoren en strategische acquisitie in onderling overleg worden aangescherpt om tot optimalisering van kansen en mogelijkheden te komen.¹⁹⁹ De wethouder voor Stedelijke Economie, Zorg en Havens is voorzitter van de Raad van Participanten van WFIA.

Bevinding

In de paragraaf Verbonden partijen is niet inzichtelijk gemaakt welke maatschappijen van InnovationQuarter formeel een verbonden partij zijn.

Toelichting

Zoals in paragraaf 4.4.4 is aangegeven is de Participatiemaatschappij (PPM) van InnovationQuarter formeel geen verbonden partij en is alleen de Regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM) een verbonden partij van de gemeente. De PPM is 100% dochter van de ROM, maar is formeel geen Verbonden partij omdat de gemeente hier geen rechtstreeks bestuurlijk en financieel belang in heeft.

In de Programmabegroting 2015 - 2018, worden voor InnovationQuarter twee verbonden partijen gepresenteerd, namelijk de ROM en de PPM.²⁰⁰ Bij de PPM wordt correct aangegeven dat er geen Financieel belang is. Bij het bestuurlijk belang van de PPM wordt aangegeven dat de wethouder als aandeelhouder Den Haag vertegenwoordigt. Dit is echter onjuist, aangezien de PPM 100% dochter is van de ROM.

In de Programmarekening 2014 is voor InnovationQuarter weliswaar maar één tabel opgenomen, maar in de titel worden zowel de ROM als de PPM genoemd, waardoor het onduidelijk is welke maatschappij formeel een verbonden partij is.²⁰¹

¹⁹⁷ *Jaarverslag 2014, West Holland Foreign Investment Agency, pag. 2 en 3*

¹⁹⁸ *Interview InnovationQuarter, 28 mei 2015*

¹⁹⁹ *Jaarverslag 2014, West Holland Foreign Investment Agency, pag. 21*

²⁰⁰ *Programmabegroting 2015-2018, gemeente Den Haag, september 2014, pag. 205 en 206*

²⁰¹ *Programmarekening 2014, gemeente Den Haag, april 2015, pag. 262*

4.6 Informatiewaarde paragraaf Verbonden Partijen

Bevinding

In de paragraaf Verbonden partijen ontbreekt informatie over de risico's, de motieven om deel te nemen aan InnovationQuarter en op welke wijze de raad betrokken is. Het in de paragraaf Verbonden partijen opgenomen doel is daarbij niet het gemeentelijke doel, maar het doel van InnovationQuarter. Bij het openbaar belang is eveneens het doel van InnovationQuarter opgenomen, maar niet het openbaar belang. Niet goed inzichtelijk is gemaakt welke maatschappijen van InnovationQuarter formeel een verbonden partij zijn. Bij de ontwikkelingen worden meer procesmatige prestaties van InnovationQuarter beschreven en niet de inhoudelijke prestaties. In de omvang van het Financieel belang is de exploitatiesubsidie niet meegenomen.

Toelichting

In de paragraaf Verbonden partijen in de Programmarekening 2014 is met betrekking tot InnovationQuarter de volgende tabel (figuur 4.4) opgenomen.

Programma	11. Economie, Internationale stad en Binnenstad
Doel	Het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland en hiermee het versterken van de positie en de internationale concurrentiekracht van Zuid-Holland en Nederland.
Betrokkenen	Naast de gemeente Den Haag zijn de gemeentes Rotterdam, Delft, Leiden en Westland, het Ministerie van Economische Zaken, de provincie Zuid-Holland, de TU Delft Holding B.V., Libertatis Ergo Holding B.V., Erasmus MC en het Academisch Ziekenhuis Leiden.
Vestigingsplaats	Den Haag
Openbaar belang	Het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland en daarmee het versterken van de positie en de internationale concurrentiekracht van Zuid-Holland en Nederland.
Bestuurlijk belang	De gemeente is als aandeelhouder bestuurlijk vertegenwoordigd op de jaarlijkse vergadering van aandeelhouders. Het aandeelhouderschap is in handen van wethouder Financiën Verkeer Vervoer en Milieu (FVVM).
Aandelen belang	1,81%
Financieel belang	Aansprakelijkheid naar rato van inbreng op basis van "1 aandeel 1 stem. De kapitaalstorting bedraagt € 500.000,-
Ontwikkelingen	In het eerste half jaar is flink geïnvesteerd in de opbouw van de organisatie. In het eerste kwartaal van 2014 is een jaarplan opgeleverd. Het jaarplan 2015 bouwt hierop voort en geeft een verdere verdieping aan. Meest relevante

resultaten voor Den Haag zijn de samenwerkingsovereenkomst met The Hague Security Delta, verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de WFIA (West Holland Foreign Investment Agency) en ondersteuning van de Economische Programmaraad Zuidvleugel en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag.

Figuur 4.4: Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel B.V. (ROM)/ Participatiemaatschappij Zuidvleugel²⁰²

In de paragraaf Verbonden partijen ontbreekt informatie over de risico's (zie paragraaf 4.4.3), de motieven om deel te nemen aan InnovationQuarter (zie paragraaf 4.4.2) en op welke wijze de raad betrokken is (zie paragraaf 4.2.6, 4.3.5 en 4.5). Het in de paragraaf Verbonden partijen opgenomen doel is daarbij niet het gemeentelijke doel, maar het doel van InnovationQuarter (zie paragraaf 4.3.1). Bij het onderdeel openbaar belang is het doel van InnovationQuarter opgenomen, maar niet het openbaar belang (zie paragraaf 4.3.2). Niet inzichtelijk is gemaakt welke maatschappijen van InnovationQuarter formeel een verbonden partij zijn (zie paragraaf 4.5). Bij de ontwikkelingen worden meer procesmatige prestaties van InnovationQuarter beschreven en niet de inhoudelijke prestaties (zie paragraaf 4.4.1). In de omvang van het Financieel belang is de exploitatiesubsidie van € 200.000 niet meegenomen (zie paragraaf 4.4.4).

²⁰² Programmarekening 2014, gemeente Den Haag, april 2015, pag. 262

5 GEVALSSTUDIE

VROONDAAL

5.1 Inleiding

In 2000 stemde de gemeenteraad in met het projectdocument voor de herontwikkeling van het voormalig kassengebied Madestein tot luxe Villawijk.²⁰³ Met het vaststellen van dit projectdocument stemde de gemeenteraad ook in met de gemeentelijke grondexploitatie, het financiële kader voor de herontwikkeling van het gebied en de operationalisering van het project. In eerste instantie ging dit om een gemeentelijk project, met een gemeentelijke grondexploitatie.

In 2003 is met twee private partijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten (een Publiek Private Samenwerking) voor de ontwikkeling van de villawijk.²⁰⁴ Het doel van deze samenwerking ‘met een preferente private partij’ was het delen van wederzijdse expertise en het spreiden van risico’s bij de ontwikkeling van het gebied.²⁰⁵

De verbonden partij Vroondaal is opgericht in 2010²⁰⁶ als een voortzetting van een bestaande samenwerking uit 2003 in een andere vorm. Bij het aangaan van de verbonden partij is de naam van het project aangepast van ‘Madestein’ naar ‘Vroondaal’. Het doel van Vroondaal zoals vermeld in de statuten uit 2010 is het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van het gebied Vroondaal/Madestein.²⁰⁷ Er is aan de verbonden partij geen formele opdracht verstrekt door de gemeente. De doelstellingen vanuit de gemeente zijn beschreven in het projectdocument, dat als financieel en programmatisch kader geldt voor het project. De verbonden partij is een instrument dat door het college wordt ingezet om het project te realiseren.

Een belangrijke reden om in 2010 een nieuwe intensievere vorm van samenwerking aan te gaan was dat partijen tot dat moment tegengestelde belangen hadden bij de verkoop van grond door de gemeente aan de (private) samenwerkingspartners.

²⁰³ RIS 081271 Raadsbesluit projectdocument Zuidrandontwikkeling fase 2 Madestein, 21 december 2000. Tot het aangaan van een verbonden partij in 2010 werd het gebied beschreven als ‘Madestein’, sinds 2010 wordt de naam ‘Vroondaal’ gebruikt.

²⁰⁴ RIS 111785 Collegebesluit Samenwerkingsovereenkomst Madestein/uitgifteverklaring 1e tranche, 16 december 2003.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ DSO/2007.4187, Commissiebrief ‘Vernieuwde samenwerking voor de ontwikkeling Vroondaal (Madestein)’, 28 maart 2008.

²⁰⁷ Akte houdende het aangaan van een commanditaire vennootschap grondexploitatie maatschappij Vroondaal C.V. 18 februari 2010.

Met het aangaan van een verbonden partij zouden deze tegengestelde belangen worden weggelaten. Aan de verbonden partij nemen twee private partijen deel: Synchroon BV en Bouwfonds Property Development BV.²⁰⁸ De verbonden partij voert een eigen grondexploitatie voor de ontwikkeling van het gebied. Bij het besluit tot het aangaan van de verbonden partij werd daarom tevens de gemeentelijke grondexploitatie uit 2000 afgesloten (beëindigd).²⁰⁹ Vroondaal is gevestigd in Den Haag.

Vroondaal is een verbonden partij van de gemeente omdat er een bestuurlijk belang is en een financieel belang. De wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu vertegenwoordigt de gemeente Den Haag als aandeelhouder. De wethouder Stadsontwikkeling, Wonen, Duurzaamheid, Cultuur is verantwoordelijk voor het beleidsprogramma waarbinnen de verbonden partij opereert. De gemeente heeft een financieel belang door het aandeelhouderschap in Vroondaal en het verstrekken van een lening en garantstelling aan Vroondaal.

De meest recente wijziging in de uitgangspunten voor de verbonden partij dateert van 2013. Daarbij is het financieel programmatisch kader voor de ontwikkeling van het gebied aangepast, de samenwerkingsvorm (de verbonden partij) bleef daarbij ongewijzigd. Aanleiding was dat de verkoop van kavels voor woningen in het hoogste marktsegment tegenviel. Een ongewijzigde strategie zou op langere termijn leiden tot tegenvallende financiële prestaties en een vertraging in de ontwikkeling. Daarom is een nieuw projectdocument opgesteld dat door het college is vastgesteld.²¹⁰

Het nieuwe projectdocument vervangt dat uit 2000 en legt een nieuw programmatisch kader vast voor de ontwikkeling van het gebied. Met het besluit tot vaststelling stemde het college tevens in met enkele wijzigingen in de samenwerkingsafspraken, waaronder het voornemen de vastgoedexploitatie af te bouwen en het verruimen van het financieringsplafond, van € 150 miljoen naar € 160 miljoen.²¹¹ Voor het overige (bijvoorbeeld de rechtsvorm) is de samenwerking met het besluit uit 2013 niet gewijzigd.

Samenvattend kan gesteld worden dat de programmatische en financiële kaders door de gemeenteraad zijn vastgesteld met het eerste projectdocument in 2000 en (door het college) zijn gewijzigd met het tweede projectdocument in 2013 (dit projectdocument is ter kennisname aan de gemeenteraad gezonden). Het college heeft voor de uitvoering van het project eerst een samenwerkingsovereenkomst gesloten met twee private partijen, in 2003, en deze in 2010 omgezet in een samenwerking in de vorm van een verbonden partij.

²⁰⁸ Deze partijen namen ook deel aan de eerdere samenwerkingsovereenkomst.

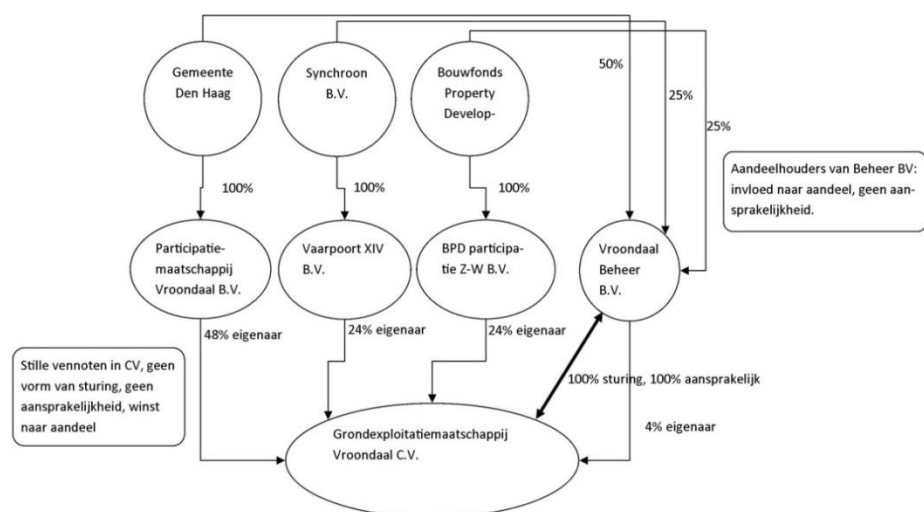
²⁰⁹ DSO/2007.4187, Commissiebrief 'Vernieuwde samenwerking voor de ontwikkeling Vroondaal (Madestein)', 28 maart 2008, p. 14.

²¹⁰ RIS 256696, Vaststelling projectdocument gebiedsontwikkeling Vroondaal, 13 februari 2013. Omdat het project al was opgenomen in het Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling (IpSO), het financieel en programmatisch kader voor ruimtelijke projecten wat door de gemeenteraad wordt vastgesteld, kon het herziene projectdocument worden vastgesteld door het college.

²¹¹ Ibid. Het derde punt van wijziging van de samenwerkingsafspraken is dat een eventuele vrijval van middelen door een verlaagde bijdrage aan de samenwerking in de 'Westlandse Zoom' (met gemeente Westland) aangewend zal worden voor opwaardering van de groene omgeving van Vroondaal.

De samenwerking bestaat feitelijk uit twee (clusters van) verbonden partijen, namelijk een grondexploitatiemaatschappij (GEM), die zich bezig houdt met het verkopen van kavels voor woningbouw, het aanleggen van infrastructuur en inrichten van openbare ruimte, en daarnaast een vastgoedexploitatiemaatschappij (VEM), die als taak heeft het realiseren en verkopen van woningen. Beide delen zijn formeel apart vormgegeven, maar qua invulling en bezetting met elkaar verweven.²¹²

De clusters van verbonden partijen binnen Vroondaal (GEM en VEM) bestaan uit een CV/BV constructie. Deze constructie combineert de voordelen van een BV (beperkte aansprakelijkheid) met de voordelen van een CV (fiscale transparantie²¹³ én beperking van de aansprakelijkheid van de stille vennoten). De gemeente en beide private partijen nemen elk als stille vennoot deel aan de CV via een BV (Participatie maatschappij). De stille vennoten bemoeien zich niet met de activiteiten van de CV. Omdat de gemeente zelf niet rechtstreeks deelneemt in de CV is dit geen verbonden partij (er is geen bestuurlijk belang). Het beheer van de CV geschiedt door een Beheer BV. Onder de voorwaarde dat de stille vennoten zich met de activiteiten van de CV niet bemoeien, zijn zij niet hoofdelijk aansprakelijk voor de activiteiten van de CV. De aansprakelijkheid ligt daarom geheel bij de Beheer BV. Deze is gedeeld eigendom van de drie partijen, maar omdat deze Beheersmaatschappij een BV is, zijn de aandeelhouders ervan niet aansprakelijk voor de handelingen van de BV binnen de CV. De eigendomsverhoudingen in de constructie zijn (opgeteld) zodanig dat de gemeente voor 50% zeggenschap heeft (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1. De CV/BV constructie grondexploitatie-maatschappij Vroondaal. Voor de vastgoedexploitatie-maatschappij is eenzelfde constructie opgezet (schema rekenkamer)

²¹² Organisatie en huisvesting zijn gelijk aan elkaar bij de GEM en de VEM. De directeur van de GEM is tevens directeur van de VEM, de beide raden van commissarissen bestaan uit dezelfde leden.

²¹³ Fiscale transparantie houdt in dat deelnemers (inkomsten-) belasting betalen over hun eigen deel van de winst. De onderneming zelf betaalt geen (vennootschaps-) belasting.

5.2 Oprichting en doelen van verbonden partij

5.2.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

Bij oprichting is duidelijk verwoord wat het doel (ontwikkelen van een luxe villawijk) was van de verbonden partij. In de samenwerkingsovereenkomst die als geheime bijlage bij de het besluit tot aangaan van de verbonden partij aan de raad is voorgelegd, wordt expliciet een verband gelegd tussen dit doel en de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Bij de herziening van het financieel programmatisch kader (projectdocument) in 2013 is wel de aanpassing van het doel beschreven ('verbreding van de doelgroep'), maar geen nieuwe of herhaalde definitie gegeven van het doel van de samenwerking.

Toelichting

Vroondaal (GEM en VEM) had bij de oprichting in 2010 als doel het ontwikkelen van het voormalig kassengebied tot luxe villawijk, wat ook het doel was voor de herontwikkeling van het gebied bij de vaststelling van het projectdocument in 2000.²¹⁴ De wijziging van het financieel programmatisch kader voor de verbonden partij in 2013 houdt een '*prijs- en productverbreding*' in die leidt tot een verhoging van het oorspronkelijke aantal van 970 woningen naar maximaal 2150 woningen(in 2032).²¹⁵ Het oorspronkelijke doel, in 2000, was dat circa 30% hiervan door particulieren zelf zou worden gerealiseerd. Het overige deel zou ontwikkeld moeten worden door professionele ontwikkelaars.²¹⁶ Bij het aangaan van de verbonden partij werd ten aanzien van de Vastgoedexploitatie maatschappij aangegeven hiermee het de projectmatig te ontwikkelen woningen gerealiseerd zouden gaan worden. Dat zou betekenen dat het doel van de Vastgoedontwikkelingsmaatschappij was circa 70% van de woningen te ontwikkelen (dus circa 680 woningen). Bij de koerswijziging in 2013 voor Vroondaal werd dit ingrijpend aangepast: in het collegebesluit bij het nieuwe projectdocument is opgenomen dat ingestemd werd met: 'het afbouwen van de Vastgoedexploitatie maatschappij en de projectmatige ontwikkeling in concurrentie met andere ontwikkelaars op te dragen aan Bouwfonds en Synchron'. Desondanks is de Vastgoedexploitatie maatschappij niet geliquideerd.²¹⁷

De gemeente heeft verschillende beleidsdoelen binnen het programma Stadsontwikkeling (situatie 2015), waarvan twee van toepassing lijken als kader voor

²¹⁴ DSO/2007.4187, Commissiebrief 'Vernieuwde samenwerking voor de ontwikkeling Vroondaal (Madestein), 28 maart 2008. Hierbij werd ook verwezen naar de vaststelling door de gemeenteraad in 2000 van het projectdocument voor de ontwikkeling van het gebied (RIS 081271 Raadsbesluit projectdocument Zuidrandontwikkeling fase 2 Madestein, 21 december 2000).

²¹⁵ RIS 256697, Vaststelling projectdocument gebiedsontwikkeling Vroondaal, 13 februari 2013. In het projectdocument is geen streefdatum voor oplevering van de wijk opgenomen. De grondexploitatie zoals die in 2013 is vastgesteld loopt tot en met 2032.

²¹⁶ RIS 081271 Projectdocument Zuidrandontwikkeling fase 2, Madestein, december 2000.

²¹⁷ Door Vroondaal wordt hiervoor als reden opgegeven dat er nog lopende vastgoedprojecten zijn en dat binnen de periode van de grondexploitatie (tot 2032) nog ontwikkelingen op kunnen treden waarop met de VEM kan worden ingespeeld. Bron: interview Vroondaal 28-05-2015.

de ontwikkeling van de wijk Vroondaal: het verbeteren van het vestigingsklimaat en het bieden van ruimte aan alle Hagenaars.²¹⁸

In de samenwerkingsovereenkomst tussen de drie partijen die in 2008 (voorafgaand aan het oprichten van de verbonden partijen) is gesloten, wordt aangegeven dat het doel van de ontwikkeling is bij te dragen aan de huisvestingsbehoeften in het hogere marktsegment, aan het verbeteren van het internationaal vestigingsklimaat en de streven naar een optimale winst-risico verhouding. Met de eerste twee doelstellingen wordt een bijdrage geleverd aan de gemeentelijke doelstellingen.²¹⁹ Deze doelstellingen zijn alleen beschreven in deze samenwerkingsovereenkomst, die als geheime bijlage onderdeel uitmaakte van de stukken bij de besluitvorming over het aangaan van de verbonden partij. In geen van de openbare stukken wordt deze concrete beschrijving van het doel herhaald, wel wordt verwezen naar de samenwerkingsovereenkomst.

5.2.2 Motieven om deel te nemen

Bevinding

Bij het besluit tot deelname is duidelijk verwoord, in een onder geheimhouding aan de raadscommissie gezonden brief, waarom gekozen is voor deze verbonden partij. De aanleiding lag in de tegengestelde belangen die zich voordeden in de eerdere vorm van samenwerking tussen de betrokken partijen²²⁰. Bij de laatste majeure wijziging is het motief van vermindering van belangentegenstelling opnieuw benoemd.

Toelichting

De gemeente noemde bij het aangaan van de verbonden partij²²¹ als aanleiding tegengestelde belangen tussen de samenwerkende partijen in de oude situatie, welke met een intensievere vorm van samenwerken zouden worden weggenomen.

Vertaald naar de termen die de gemeente in de Nota verbonden partijen hanteert, zijn de motieven voor deelname aan de verbonden partijen Vroondaal: het realiseren van bestuurlijke kracht (minder tegengestelde belangen) en risicospreiding (het delen van financiële risico's met andere partijen, in dit geval het verleggen van aansprakelijkheid naar de private ondernemingen binnen de verbonden partij). Het motief van 'fiscale transparantie' is niet te relateren aan de motieven zoals deze in de nota verbonden partijen zijn genoemd.

Overigens valt op dat de motieven die eerder werden genoemd voor een (lichtere vorm van) samenwerking met dezelfde private partijen²²², 'het delen van kennis en het

²¹⁸ RIS282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015, p. 136.

²¹⁹ Samenwerkingsovereenkomst Grondexploitatie Vroondaal, 15 december 2008, p. 12 (geheim).

²²⁰ De tegengestelde belangen deden zich in de oude situatie voor bij de onderhandelingen in het kader van de verkoop van grond door de gemeente aan de private partijen. In de huidige samenwerking zijn vooraf principeafspraken gemaakt over de overdracht van gronden uit een gemeentelijke grondbank aan de grondexploitatie maatschappij Vroondaal CV.

²²¹ DSO/2007.4187, Commissiebrief 'Vernieuwde samenwerking voor de ontwikkeling Vroondaal (Madestein)', 28 maart 2008.

²²² RIS 111785 Collegebesluit Samenwerkingsovereenkomst Madestein/uitgifteverklaring 1^e tranche, 16 december 2003.

spreiden van risico', bij het aangaan van de verbonden partij in 2010 niet meer werden benoemd.

In gesprekken voor dit onderzoek is door medewerkers van de gemeente en van Vroondaal aangegeven dat de gemeente bij de deelname aan de Vastgoedexploitatiemaatschappij tevens als motief had 'mee te delen in de winst op vastgoedontwikkeling'.²²³ Dit motief is in stukken bij de besluitvorming nergens genoemd en zou mogelijk ook strijdig zijn met de wet FIDO (zie verder onder paragraaf 5.2.5 Risico's en beheersmaatregelen).

5.2.3 Openbaar belang

Bevinding

Het openbaar belang is bij het besluit tot deelname en bij de wijziging niet benoemd.

5.2.4 Rechtsvorm

Bevinding

De reden die de gemeente had om voor deze rechtsvorm (CV/BV) te kiezen was valide voor wat betreft het beperken van de aansprakelijkheid en genoemde voordeel van fiscale transparantie. Deze kenmerken gelden specifiek voor deze rechtsvorm.

Toelichting

Als reden voor deze vorm van samenwerking (een CV/BV) werd genoemd dat de voorgestelde rechtsvorm de voordelen van een BV (beperkte aansprakelijkheid) en van een CV (fiscale transparantie²²⁴ én beperkte aansprakelijkheid van de stille vennoten) met elkaar combineert. Het motief voor deze rechtsvorm is daarmee toegelicht. Dit motief geldt exclusief voor deze rechtsvorm, waarmee de keuze voor de rechtsvorm logisch is gezien de onderscheidende kenmerken daarvan.

5.2.5 Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding

Bij het aangaan van de verbonden partij zijn risico's benoemd. Dit is echter niet uitputtend en niet overzichtelijk. Bij een aantal van de benoemde risico's zijn beheersmaatregelen genoemd, maar niet bij alle risico's en er zijn risico's die niet als zodanig zijn benoemd, waar wel expliciete beheersmaatregelen voor worden beschreven. Zo is het risico dat de gemeente loopt door het zorgdragen voor de financiering van Vroondaal en het geven van een garantstelling aan Vroondaal niet als zodanig benoemd, maar hier worden wel beheersmaatregelen bij vermeld. Opvallend is dat een categorie risico's met betrekking tot aanbestedingen, die bij het aangaan is vermeld, verder nergens meer is teruggevonden in stukken aan de gemeente of aan de gemeenteraad. Deze risico's zijn ook in de gesprekken voor dit onderzoek niet genoemd. Bij deze risico's is expliciet aangegeven dat hiervoor geen beheersmaatregelen mogelijk zouden zijn.

²²³ Interview gemeente Den Haag d.d. 20-05-2015 en Interview Vroondaal d.d. 28-05-2015. De ervaring in VINEX wijken Ypenburg en Wateringse Veld leerde dat projectontwikkelaars flink winst behaalden op vastgoedontwikkeling. De gemeente wilde daarin meedelen bij de ontwikkeling van Vroondaal.

²²⁴ Dit houdt in dat de C.V.'s geen vennootschapsbelasting betalen. De deelnemers betalen (inkomsten-) belasting over hun aandeel in de gerealiseerde winst.

In de aktes bij de oprichting van de (verschillende delen van de) verbonden partij zijn wel bepalingen opgenomen over de beëindiging (liquidatie) en over het uitstappen uit de samenwerking. Deze aktes zijn bij het besluit tot aangaan van de verbonden partij als bijlage toegezonden aan de gemeenteraad.

Er is in de stukken bij de besluitvorming wel aangegeven hoe de ‘financiële controle’ en ‘sturing door de gemeente’ op de verbonden partij vormgegeven wordt, maar hierbij zijn niet expliciet ‘risico’s benoemd.

Toelichting

Bij het aangaan van de verbonden partij is de gemeenteraad geïnformeerd met een commissiebrief over een deel van de risico’s.²²⁵ In deze brief wordt expliciet (*‘...daar tegenover staan de volgende risico’s:’*) ingegaan op mogelijke risico’s die voortkomen uit de nieuwe vorm van samenwerken.²²⁶ Deze hebben betrekking op aanbesteding door de samenwerkende partijen en mogelijke juridische problemen bij de keuze van de samenwerkingspartners.²²⁷ Deze risico’s zijn naast de vermelding in deze (vertrouwelijke) brief aan de gemeenteraad in het kader van dit onderzoek nergens anders gevonden noch genoemd in de gesprekken in het kader van dit onderzoek. Bij deze risico’s worden geen beheersmaatregelen vermeld, waarbij als argument wordt gegeven dat deze risico’s *‘niet in geld te kwantificeren’* zijn. Dat is een opmerkelijke stelling, omdat in principe elk risico kwantificeerbaar is. Daarbij wordt aansluitend aangegeven dat: *‘mochten de risico’s zich voordoen, dan zal de vertaling daarvan ten laste worden gebracht van de reserve Grondbedrijf’*²²⁸, wat er op duidt dat de risico’s toch in geld zijn te vertalen.

Elders in dezelfde brief aan de gemeenteraad wordt een toelichting gegeven op de financiering door de gemeente van de verbonden partij: *‘dat de gemeente, indien mogelijk, zorg zal dragen voor de financiering’*.²²⁹ Zonder dat hierbij expliciet wordt benoemd dat aan het verstrekken van een lening een risico verbonden is, worden wel twee beheersmaatregelen genoemd: er wordt ter zekerstelling door de private partijen een bankgarantie gegeven voor samen 10% van de totale leningbehoefte,

²²⁵ DSO/2007.4187, Commissiebrief ‘Vernieuwde samenwerking voor de ontwikkeling Vroondaal (Madestein), 28 maart 2008.

²²⁶ *Ibid.* p. 5 en 6

²²⁷ *Ibid.* naast het risico bij de keuze van de samenwerkingspartners wordt aangegeven dat de Vastgoed CV verplicht is Europese aanbestedingsregels te volgen. De private partijen willen dit echter niet (altijd) doen. Er wordt een procedure afgesproken waarbij de gemeente ten aanzien van elke opdracht een advies opstelt. De CV neemt zelf de verantwoordelijkheid dit advies wel of niet te volgen. Hier wordt echter wel een risico in gezien.

²²⁸ *Ibid.* p. 5.

²²⁹ *Ibid.* p. 13 en 14; In de kennisgeving door de verantwoordelijk portefeuillehouder aan de gemeenteraad van het definitief oprichten van de ‘vennootschappen’ wordt aangegeven dat de gemeente 100% van de financiering op zich neemt (RIS 168721 Ontwikkeling Vroondaal, 2 december 2009). Hierbij wordt tevens aangegeven dat het maximum van de financiering € 150 miljoen bedraagt en dat als onderdeel van dat maximum een garantstelling wordt afgegeven voor een rekening courant krediet van Vroondaal bij de Bank Nederlandse Gemeenten.

waarbij wordt gesteld: *‘dit komt samen met het gemeentelijke deel op totaal 20% garantie op de lening*²³⁰.

Daarnaast heeft de gemeente *‘het eerste recht van hypotheek en pand inzake alle door de grondexploitatiemaatschappij te verkrijgen roerende en onroerende goederen’*.²³¹ In de praktijk zijn dit vooral de ‘onderhanden werken’ op de balans van de Grondexploitatiemaatschappij Vroondaal CV, de gronden die al zijn overgenomen van de gemeente, maar nog niet zijn verkocht aan particulieren of ontwikkelaars. De waarde van deze balanspost was op 31 december 2014 € 134 miljoen.²³² De gemeente heeft zekerheden verworven door het pandrecht op de gronden in bezit van de CV te krijgen.

In de informatie bij het besluit tot aangaan van de verbonden partij worden de marktrisico’s bij het aangaan van de verbonden partij niet benoemd. Dat is opmerkelijk omdat juist tegenvallende grondprijzen aanleiding waren om de eerdere vrijblijvende samenwerking met private partijen te intensiveren in de verbonden partij. Ook zijn dit de risico’s die later, in 2013, hebben geleid tot de noodzaak de plannen voor Vroondaal aan te passen. Deze risico’s zijn wel benoemd bij de herziening in 2013 (bijlage GRIP²³³ rapportage bij het projectdocument).

Ten aanzien van de motieven achter de gekozen rechtsvorm (CV/BV constructie) is het met betrekking tot risico’s en de beheersing daarvan relevant te constateren dat een genoemd motief is dat hiermee een ‘beperkte aansprakelijkheid’ wordt gerealiseerd (voordeel van de BV), maar dat het als gevolg van het nagenoeg volledig verantwoordelijk zijn voor de financiering van de verbonden partij, het financiële risico in een andere vorm weer bij de gemeente ligt, waarvoor, zoals hierboven is beschreven overigens wel beheersmaatregelen zijn getroffen (garantstelling en pandrecht).²³⁴

In de oprichtingsakte van de Commanditaire Vennootschappen is aangegeven dat een vennoot de vennootschap slechts op kan zeggen nadat het project is afgerond en indien de opzegging niet onredelijk bezwarend is voor de andere vennoten.²³⁵ Voor de beheer B.V.’s geldt dat aandelen eerst aangeboden dienen te worden aan de partners in de B.V. Wanneer die niet ingaan op een aanbod mag de aanbieder de aandelen vrij verkopen.²³⁶ Het is daarmee niet eenvoudig om eenzijdig deze samenwerking op te zeggen voordat het project is afgerond.

²³⁰ *Ibid.* p. 13.

²³¹ Jaarrekening 2014, GEM Vroondaal C.V., april 2015, p. 15. Het pandrecht wordt ook vermeld in de (geheime) commissiebrief bij het verzoek om toestemming voor het aangaan van de verbonden partij (april 2008).

²³² Jaarrekening 2014, GEM Vroondaal C.V., april 2015, p. 7.

²³³ Zie voor een toelichting bij 5 Bestuurlijk belang, onder norm 8.3.

²³⁴ Omdat er een pandrecht en garantstellingen van de partners tegenover de lening staan, ligt niet het volledige risico bij de gemeente.

²³⁵ Akte houdende het aangaan van een commanditaire vennootschap grondexploitatiemaatschappij Vroondaal C.V. art. 4, februari 2010.

²³⁶ Oprichting besloten vennootschap grondexploitatiemaatschappij Vroondaal beheer B.V., art. 11 ‘blokkeringsregeling, februari 2010.

In gesprekken voor dit onderzoek is door medewerkers van de gemeente en van Vroondaal aangegeven dat de gemeente bij de samenwerking in een vastgoedexploitatie maatschappij ook het motief zou hebben gehad dat hiermee winsten op vastgoedontwikkeling ook ten bate van de gemeente zouden komen.²³⁷ Dit motief zou mogelijk strijdig met de wet Fido. Volgens de wet Financiering decentrale overheden (Fido) geldt voor de aandelen in overheidshanden het volgende: *“Openbare lichamen gaan leningen [hier 160 mln.] aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak.”*²³⁸ Afgezien van beleggen ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak, mag de overheid alleen beleggen als de hoofdsom gegarandeerd is en geen sprake is van overmatige risico's.²³⁹ Door de gemeente is dit motief in de stukken bij het aangaan van de samenwerking niet vermeld. Ook is hierbij niet in beeld gebracht in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van strijdigheid met de wet FIDO.

5.2.6 Interactie tussen college en raad

Bevinding

Bij het besluit tot aangaan van de verbonden partij heeft het college aangegeven hoe de gemeenteraad geïnformeerd zal worden over de financiële en programmatische verantwoording door de verbonden partij aan de gemeente (het college). De gemeenteraad heeft de mogelijkheid gekregen wensen en bedenkingen te uiten bij het voornemen tot het aangaan van de verbonden partij, maar geen wensen of bedenkingen geuit.

Toelichting

Bij het aangaan van de verbonden partij is in een commissiebrief (ter kennisname) aan de gemeenteraad opgenomen dat de raad van commissarissen (RvC) de begroting en het jaarplan van de verbonden partij vaststelt.²⁴⁰ De RvC legt daarmee het programmatische en financiële kader vast voor de directie van Vroondaal en controleert ook (op basis van kwartaalrapportages) wat de voortgang is ten opzichte van dit kader.

In de commissiebrief is een paragraaf opgenomen over de *‘sturing door de gemeente’*.²⁴¹ Daarbij wordt aangegeven dat het college van B&W personen benoemt die zitting hebben in de diverse gremia binnen de verbonden partij (raad van commissarissen en algemene vergadering van aandeelhouders). Verder wordt aangegeven dat de financiële en programmatische verantwoording voorgelegd wordt aan de RvC, vervolgens opgenomen wordt in de gemeentelijke begroting en daarmee

²³⁷ Interview gemeente Den Haag d.d. 20-05-2015 en Interview Vroondaal d.d. 28-05-2015. De ervaring in VINEX wijken Ypenburg en Wateringse Veld leerde dat projectontwikkelaars flink winst behaalden op vastgoedontwikkeling. De gemeente wilde daarin meedelen bij de ontwikkeling van Vroondaal.

²³⁸ Memorie van Toelichting, Wet Fido, pag. 22 en Art. 3 Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden.

²³⁹ Aandelenbezit is wel mogelijk als onderdeel van garantieproducten, waarbij de hoofdsom gegarandeerd is.

²⁴⁰ DSO/2007.4187, Commissiebrief ‘Vernieuwde samenwerking voor de ontwikkeling Vroondaal (Madestein), 28 maart 2008, p. 9 en 12

²⁴¹ Ibid. p. 13: “De financiële en programmatische verantwoording van de CV’s zal eerst binnen de raad van commissarissen worden besproken, en daarna opgenomen worden in de stukken voor financiële afrekening van de diensten in de concern begroting: cq. ter goedkeuring worden voorgelegd aan de gemeenteraad”.

“ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de gemeenteraad”. Deze formulering wekt mogelijk verwarring omdat gesuggereerd wordt dat de gemeenteraad hierdoor een rol krijgt in het vaststellen van de jaarrekening van de verbonden partij, hetgeen niet aan de orde is. De aandeelhouders (waaronder het college van B&W vanuit de gemeentelijke eigenaarsrol) besluiten over de verantwoording van de verbonden partij. Er wordt niet aangegeven hoe de ‘goedkeuring door de gemeenteraad’ zich verhoudt tot deze formele positie van het college van B&W. In de paragraaf ‘sturing door de gemeente’ wordt tevens niet ingegaan op informatie over risico’s of de sturing op risico’s door de gemeente.

Daarnaast wordt in deze paragraaf aangegeven dat de gemeente een planologisch sturingsinstrument heeft met het bestemmingsplan dat is vastgesteld voor de ontwikkeling van het gebied.

De gemeenteraad heeft geen wensen of bedenkingen geuit naar aanleiding van het voornemen van het college tot het aangaan van deze verbonden partij.²⁴² De wijziging in 2013 is door het college vastgesteld en in de gemeenteraad besproken (in de commissie ruimte van 28 maart 2013), waarna het ter kennisneming is aangenomen.²⁴³ De wijziging betrof het projectdocument dat als financieel programmatisch kader fungeert waarbinnen de verbonden partij als instrument wordt ingezet.

5.3 Sturen verbonden partij

5.3.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

De doelen zoals beschreven bij de laatst majeure wijziging, het herziene projectdocument uit 2013, en in de gemeentelijke begroting komen overeen.

De doelen zoals beschreven in de statuten zijn veel globaler dan zoals in de gemeentelijke stukken. Binnen de verbonden partij is ook een verschil in abstractieniveau van de beschrijving te constateren tussen de grondexploitatiemaatschappij (abstract) en de vastgoedexploitatiemaatschappij (concreet).

Toelichting

Vroondaal (GEM en VEM) had bij de oprichting in 2010 als doel het ontwikkelen van het voormalig kassengebied tot luxe villawijk.²⁴⁴ In de samenwerkingsovereenkomst die ten grondslag ligt aan de oprichting van de verbonden partij is het doel verder uitgewerkt.²⁴⁵ Bij de wijziging van het projectdocument in 2013 (het financiële en programmatisch kader voor de ontwikkeling van het gebied) is het doel concreter beschreven, als een prestatiedoelstelling: een ‘prijs- en productverbreding’ die leidt tot een verhoging van het oorspronkelijke aantal van 970 woningen naar maximaal

²⁴² Bron: RIS 168721 ontwikkeling Vroondaal, 2 december 2009 (kennisgeven van definitief besluit tot aangaan verbonden partij), p. 1.

²⁴³ RIS 258260 verslag commissie ruimte 28 maart 2013, pagina’s 11-12.

²⁴⁴ DSO/2007.4187, Commissiebrief ‘Vernieuwde samenwerking voor de ontwikkeling Vroondaal (Madestein), 28 maart 2008.

²⁴⁵ Zie paragraaf 5.2.1.

2150 woningen.²⁴⁶ Dit wordt met ingang van de jaarrekening 2014 van de gemeente ook zo beschreven in de paragraaf Verbonden partijen.²⁴⁷ Hier wordt echter niet ingegaan op de specifiekere doelstelling die aan de Vastgoedexploitatie maatschappij is meegegeven, noch ingegaan op het streven de activiteiten van de VEM af te bouwen, zoals besloten door het college van B&W bij het vaststellen van het nieuwe projectdocument.²⁴⁸ Bij de doelstelling voor de ontwikkeling van Vroondaal (het aantal woningen) is geen doelstelling in de tijd vastgelegd. De looptijd van de grondexploitatie zoals die tot 2013 (970 woningen) werd gevoerd was tot 2025²⁴⁹, de huidige grondexploitatie (2150 woningen maximaal) loopt tot en met 2032.

Het doel in de statuten van Vroondaal (GEM en VEM) is globaal beschreven ('het realiseren van het project'). Het beschreven doel sluit de doelen zoals beschreven in de gemeentelijke stukken niet uit, maar het is wel op een ander abstractieniveau geformuleerd. Er is ook geen verwijzing opgenomen naar de gemeentelijke beleidsdoelen. In de jaarrekeningen van de Verbonden partij²⁵⁰ wordt aangegeven dat het doel is 'het gezamenlijk realiseren van het project / het project Vroondaal'.

5.3.2 Motieven om deel te nemen en openbaar belang

Bevinding

Het openbaar belang en de motieven komen niet aan de orde in de programmabegroting.

Toelichting

Het openbaar belang en de motieven komen niet aan de orde in de programmabegroting van de gemeente en ook niet in de jaarstukken van de verbonden partij (zie ook subparagraaf 6 'Informatiewaarde paragraaf Verbonden partijen' hieronder).

5.3.3 Scheiding van rollen

Bevinding

De rollen van eigenaar en beleidsinhoudelijk portefeuillehouder zijn binnen de gemeente op bestuurlijk niveau gescheiden vormgegeven, maar in de ambtelijke vertegenwoordiging is sprake van verstrengeling van rollen en functies.

De algemeen directeur van DSO en de directeur Ruimte van DSO vertegenwoordigen respectievelijk de rol van eigenaar en van opdrachtgever binnen de verbonden partij. De huidige algemeen directeur van DSO heeft hiertoe echter niet een volmacht van de burgemeester (de formele vertegenwoordiger van de aandeelhouder). Mede door de

²⁴⁶ RIS 256697, Vaststelling projectdocument gebiedsontwikkeling Vroondaal, 13 februari 2013, p. 2. Er wordt niet expliciet van een 'doel' gesproken, vermeld wordt wat de wijziging inhoudt ten opzichte van het oorspronkelijke doel van de verbonden partij. Einddatum van de grondexploitatie is 31-12-2032.

²⁴⁷ RIS 282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015, p. 274.

²⁴⁸ RIS 256696 Projectdocument gebiedsontwikkeling Vroondaal, februari 2013.

²⁴⁹ GRIP rapportage Vroondaal, 28-09-2011.

²⁵⁰ Jaarrekening GEM Vroondaal 2014, april 2015 & Jaarstukken [jaarrekening] 2014 Vastgoedexploitatie maatschappij Vroondaal C.V., april 2015.

hiërarchische verhouding tussen deze twee ambtelijke functies is er daarom een verstrengeling van beide rollen in de uitvoering.

De bestuurder van de verbonden partij is een (gedetacheerde) ambtenaar en legt verantwoording af aan een raad van commissarissen waarvan van de vier leden één commissaris een ambtenaar is. Voor de bestuurder geldt dat er strijdige belangen kunnen zijn tussen zijn verantwoordelijkheden als (gedetacheerde) ambtenaar en als bestuurder van de verbonden partij. Deze commissaris/ambtenaar is daarnaast vanuit zijn functie ambtelijk gezien ondergeschikt aan de ambtenaar die in de praktijk de aandeelhouder binnen Vroondaal vertegenwoordigt (de algemeen directeur van zijn dienst).

Toelichting

Eigenaarsrol

Het college van burgemeester en wethouders is aandeelhouder in de B.V.'s binnen Vroondaal. De gemeente heeft daarmee een eigenaarsrol binnen Vroondaal. De aandeelhouders zijn binnen een B.V. 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 B.V.'s.²⁵¹ 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.²⁵² 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.

Opdrachtgeversrol

Er is geen opdracht door de gemeente verstrekt aan de verbonden partij. De gemeente heeft een financieel programmatisch kader (projectdocument) vastgesteld, waarbinnen het college de verbonden partij inzet om het project te realiseren. Vanuit de gemeente is er daarom geen opdrachtgeversrol. Binnen Vroondaal is de opdrachtgever de vergadering van aandeelhouders. De eigenaar (wethouder financiën) is dus, met de beide private partijen die ook deelnemen, mede opdrachtgever binnen Vroondaal. Hij kan dus alleen in samenspraak met de andere aandeelhouders (in dit geval de beide private partijen) de opdracht formuleren.

Opdrachtnemer

Opdrachtnemer is de statutair directeur van de Beheer B.V. (GEM en VEM), die uitvoert wat de aandeelhouders besluiten (zie hierna onder bestuurdersrol).

²⁵¹ Art 171.1 gemeentewet: 'De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.'

²⁵² RIS 248841 (mandaat college b&w) respectievelijk RIS 248940 (volmacht burgemeester).

In de CV/BV constructie van Vroondaal geldt dat alleen de Beheer B.V. een actieve partij is. De participatie B.V. heeft als enig doel het zijn van stille vennoot in de C.V.

Toezichtsrol

In de wet²⁵³ is bepaald dat de aandeelhoudersvergadering van een B.V. een raad van commissarissen kan instellen die toezicht houdt op het bestuur van de B.V. In het geval van Vroondaal is in de statuten bepaald dat er vier commissarissen zijn, twee die worden voorgedragen door de gemeente en twee die door de private partijen worden voorgedragen. Van de twee 'gemeentelijke' commissarissen is één een ambtenaar; een sectordirecteur van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling. Deze ambtenaar verkeert in een situatie waarin zich strijdige belangen kunnen voordoen. Zo heeft hij de wettelijke plicht om als commissaris de belangen van de B.V. te dienen.²⁵⁴ Deze belangen hoeven niet altijd overeen te komen met die van de gemeente welke hij als ambtenaar uiteraard moet behartigen. Daarbij is extra complicerend dat zijn directe leidinggevende (de algemeen directeur van DSO) optreedt²⁵⁵ als vertegenwoordiger van de aandeelhouder, waarmee de onafhankelijke positie van de commissaris onder druk staat. Hij houdt daarnaast toezicht op de statutair directeur van Vroondaal die een ondergeschikte is bij dezelfde gemeentelijke dienst (zie hierna). Opvallend is verder dat één van de huidige commissarissen van Vroondaal (sinds 1 mei 2012), een sectordirecteur van DSO, in de periode 1 januari 2012 tot 1 mei 2012 aangewezen was als vertegenwoordiger van de aandeelhouder.²⁵⁶

Bestuurdersrol (binnen de verbonden partij)

Op basis van de wet kan een B.V. in de statuten bepalen dat er een bestuurder wordt aangesteld. In dat geval benoemt de vergadering van aandeelhouders een statutair directeur en kan ook alleen de vergadering van aandeelhouders de directeur ontslaan. De directeur is daarom verantwoording verschuldigd aan de vergadering van aandeelhouders en moet overeenkomstig de wet de belangen van de vennootschap dienen zoals wij dat hiervoor ook al hebben geconstateerd bij de leden van de RvC. Bovendien is hij als directeur van de vennootschap aansprakelijk in geval van onbehoorlijk bestuur.²⁵⁷

De directeur van Vroondaal Beheer B.V. (GEM en VEM) is een gedetacheerde ambtenaar van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling, die als zodanig verantwoording af moet leggen aan zijn ambtelijk leidinggevende. Dat is een situatie waarin strijdige belangen kunnen ontstaan.

²⁵³ Boek 2 Burgerlijk Wetboek, titel 5: besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid.

²⁵⁴ Art 140lid2 BW luidt: De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

²⁵⁵ De rekenkamer heeft geen besluiten kunnen vinden waarin deze vertegenwoordiging formeel is vastgelegd.

²⁵⁶ RIS 245736 (volmacht door burgemeester), RIS 181908 (mandatering door b&w), RIS 248940 (intrekking volmacht door burgemeester) en RIS 248841 (intrekking mandaat door college b&w).

²⁵⁷ Art 9 boek 2 BW

Bij Vroondaal is dat in ieder geval één keer manifest geworden. In 2013 werd afgesproken dat de Grondexploitatie maatschappij Vroondaal C.V. een vergoeding aan de gemeente verschuldigd is voor de garantstelling door de gemeente op de kredietfaciliteit van de C.V. bij de Bank Nederlandse Gemeenten. Vroondaal hield het standpunt aan dat deze vergoeding alleen betaald moest worden naar rato van het aantal maanden dat deze kredietfaciliteit was gebruikt (zie figuur 5.2). De gemeente betwiste dit en wilde het volledige bedrag (€ 400.000) betaald krijgen. In deze situatie zou de directeur vanuit zijn verantwoordelijkheid als ambtenaar het standpunt van de gemeente moeten verdedigen en als directeur het standpunt van de vennootschap.

Er is een bedrag van € 400.000 in rekening gebracht inzake de borgstelling kredietfaciliteit. Op dit moment wordt dit bedrag betwist, de GEM C.V. is van mening dat als gevolg van periodetoerekeningen € 133.000 toegerekend moet worden aan 2013. In 2014 zullen de gemeente en de GEM C.V. hierover overeenstemming bereiken.

Figuur 5.2 Afschrift uit de Jaarrekening 2013 GEM C.V., p. 15

Volgens de inschrijving van de kamer van koophandel is de directeur van Vroondaal beheer B.V. (GEM en VEM) onbeperkt zelfstandig bevoegd. Daarmee ontstaat een risico, dat de directeur zonder de benodigde toestemming van de RvC (zoals in de statuten beschreven) namens de vennootschap feitelijk onbeperkt verplichtingen kan aangaan. Dit is een risico aangezien, de vennootschap beschikt over ruime financiële middelen zoals een kredietfaciliteit van maximaal € 20 miljoen.

Ook de directeur van Vroondaal Participatie B.V. (zowel GEM als VEM) is een ambtenaar bij de dienst Stedelijke Ontwikkeling. Het uittreksel van de kamer van koophandel voor de beide participatie B.V.'s geeft aan dat ook deze directeur zelfstandig bevoegd is. Dit is een relatief beperkt risico omdat de participatie B.V.'s slechts over een bescheiden kapitaal (circa € 18.000) beschikken.

Overige rollen en functies

Binnen de Dienst Stedelijke Ontwikkeling is een ambtenaar als 'contactpersoon' voor Vroondaal actief. Deze ambtenaar laat zich het beste duiden als 'secretaris' van de aandeelhouder, die alle aandeelhoudersbesluiten voorbereidt.²⁵⁸ Daarnaast onderhoudt de contactpersoon contact met de commissarissen die 'namens de gemeente' zitting hebben in de raad van commissarissen. In de formele verhoudingen tussen gemeente (eigenaar) en verbonden partij is het onduidelijk wat deze rol inhoudt, aangezien deze contactpersoon niet optreedt als vertegenwoordiger van de aandeelhouder.

Binnen de Dienst Stedelijke Ontwikkeling functioneert een sectordirecteur als ambtelijk opdrachtgever richting Vroondaal.²⁵⁹ Aangezien aan de gemeente geen opdrachtgeversrol toekomt uit hoofde van bijvoorbeeld een overeenkomst met de B.V. is niet duidelijk wat de rol van opdrachtgever in de praktijk betekent.

²⁵⁸ Bron: feitenverificatie door Vroondaal d.d. 1 oktober 2015.

²⁵⁹ Interview Gemeente d.d. 20-05-2015.

5.3.4 Interactie tussen verbonden partij, college en gemeenteraad

Bevinding

Op basis van de onderzoeksinformatie is duidelijk dat er in de interactie tussen de verbonden partij en de gemeente structureel aandacht is voor risico's. Wanneer doelrealisatie zodanig achterblijft bij de doelstelling dat het financiële resultaat achterblijft bij de verwachting is hiervoor ook aandacht in de overleggen tussen verbonden partij en gemeente. In de interactie tussen het college en de gemeenteraad komen deze onderwerpen ook (op dezelfde manier, dus 'ad hoc') aan de orde.

Toelichting

De financiële stand van zaken is onderdeel van de kwartaalrapportages van Grondexploitatie Maatschappij Vroonbaar CV aan de gemeente. Kwartaalrapportages worden gedeeld met de Centrale Treasury, die ambtelijk verantwoordelijk is voor de uitgezette lening aan Vroonbaar en de risicobeheersing daarover. Jaarlijks wordt een risicoprofiel door Vroonbaar opgesteld als onderdeel van de grondexploitatie, als onderlegger voor de jaarrekening van de verbonden partij (grondexploitatie Maatschappij CV).²⁶⁰ De gemeente neemt daarnaast Vroonbaar op in de risicoanalyse in het kader van het Meerjarenprogramma Grondexploitaties (MPG, opgesteld door de dienst Stedelijke Ontwikkeling) en stelt dus ook een eigen risicoanalyse op voor de grondexploitatie (= het belangrijkste onderdeel van) de verbonden partij.

De interactie tussen Vroonbaar en de gemeente respectievelijk het college en de gemeenteraad is op basis van het voor dit onderzoek beschikbare onderzoeksmateriaal niet uitputtend te beoordelen.

Wel is duidelijk dat bij de herziening van het projectdocument²⁶¹ door zowel de verbonden partij als het college gestuurd is op de beheersing van risico's en dat de gemeenteraad hierover is geïnformeerd.

Het voorbeeld laat zien dat er in de praktijk wordt gestuurd op de beheersing van risico's en de doelrealisatie, ondanks het feit dat bij het aangaan van de verbonden partij de relevante risico's niet allemaal waren benoemd (zie 2.5 Risico's en beheersmaatregelen aangaan verbonden partij hierboven).

5.4 Verantwoording

5.4.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

De jaarstukken van de verbonden partij geven informatie over de afzet van kavels en woningen en geven een gedetailleerd inzicht in de ontwikkelingen van de grondexploitatie Vroonbaar. Datzelfde geldt voor de GRIP rapportages als bijlage bij de begroting en jaarrekening zijn opgenomen. De GRIP rapportages worden opgesteld omdat Vroonbaar ook aangewezen is als een 'groot project' waarvoor de gemeenteraad afzonderlijk deze rapportages ontvangt. De gemeenteraad wordt dus

²⁶⁰ Interview Vroonbaar d.d. 28-05-2015.

²⁶¹ RIS 256697, Vaststelling projectdocument gebiedsontwikkeling Vroonbaar, 13 februari 2013

over deze verbonden partij alleen goed geïnformeerd omdat het ook een groot project is waar GRIP rapportages voor worden opgesteld. Waar de gemeenteraad geïnformeerd wordt over verbonden partijen is de informatievoorziening over Vroondaal echter niet compleet.

De resultaten die worden geboekt, sluiten inhoudelijk aan op de gestelde doelen. De prestatie blijft wel achter bij de beoogde aantallen woningen die ontwikkeld zouden worden per jaar. In de verantwoording wordt niet ingegaan op de inhoudelijke beleidsdoelen zoals die in de gemeentelijke begroting zijn geformuleerd.

Toelichting

Zowel de verbonden partij aan de gemeente als het college aan de raad rapporteren in de jaarstukken over de doelrealisatie (het aantal gerealiseerde woningen) en de financiële resultaten. De jaarstukken van de verbonden partij worden door de raad van commissarissen voorgelegd aan de aandeelhouders: in het geval van de gemeente worden jaarstukken besproken in het college van B&W.²⁶²

De doelrealisatie blijft vooralsnog achter bij de gestelde doelen, maar sluit er inhoudelijk wel op aan (er worden woningen gerealiseerd, maar minder dan gepland). In de inleiding van de jaarrekening van de GEM merkt de opsteller op dat de beoogde afzet in 2014 niet is gehaald. In de Jaarrekening wordt het aantal verkochte kavels grond gespecificeerd, in 2014 ging dat om 9 kavels. Aangegeven wordt dat de beoogde ontwikkeling van 54 woningen in 2014 niet is gerealiseerd. Er zijn volgens het jaarverslag geen woningen afgezet.²⁶³ Wel wordt aangegeven dat de woningmarkt aanzienlijk aantrekt en dat dit kansen biedt voor een verhoogde afzet in 2015. In de GRIP- rapportages die als bijlage bij begroting en jaarrekening van de gemeente worden voorgelegd aan de gemeenteraad wordt het saldo van het aantal gerealiseerde woningen vermeld (meest recente stand: voor 171 woningen zijn kavels grond uitgegeven op 1-1-2014)²⁶⁴

In de jaarrekeningen van de VEM wordt verslag gedaan van het aantal ontwikkelde woningen. De vastgoedexploitatie maatschappij heeft volgens de jaarrekening 2014 in 2014 2 woningen verkocht en 2 nieuwe woningen ontwikkeld. In de gemeentelijke jaarrekening over 2014 wordt echter aangegeven dat er door de Vastgoedexploitatie maatschappij in dat jaar geen nieuwe ontwikkelingen zijn ondernomen.²⁶⁵

²⁶² Het college neemt een besluit ten aanzien van de jaarstukken, op basis waarvan de (vertegenwoordiger van) de gemeente als aandeelhouders zijn stem invult in de vergadering van aandeelhouders.

²⁶³ Jaarrekening 2014 GEM Vroondaal CV, p. 3.

²⁶⁴ 276469 Programmabegroting 2015-2018 gemeente Den Haag, bijlage GRIP rapportage Vroondaal IpSO 2015, p. 1.

²⁶⁵ RIS 282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, p. 275.

5.4.2 Motieven om deel te nemen

Bevinding

De wens van de gemeente om tegengestelde belangen binnen de samenwerking te voorkomen wordt deels gerealiseerd.

Toelichting

De doelstelling tegenstrijdige belangen te voorkomen, kwam voort uit de tegengestelde belangen bij de verkoop van grond aan de ontwikkelende partijen in de situatie van de samenwerkingsovereenkomst. Bij de onderhandelingen voor de nieuwe samenwerking (in 2010) zijn afspraken gemaakt over het verminderen van de tegenstelling in belangen bij de verkoop van grond door de gemeente aan Vroondaal, waaronder het principe dat concurrentie wordt toegestaan bij de ontwikkeling van woningen.²⁶⁶

5.4.3 Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding

Zowel verbonden partij als college rapporteren over de belangrijkste financiële risico's, het mogelijke gevolg van risico's is echter niet volledig inzichtelijk doordat het volledige financiële belang van de gemeente in de verantwoording over verbonden partijen niet concreet wordt gemaakt.

Toelichting

De verbonden partij rapporteert in de jaarrekening over de financiële risico's²⁶⁷. Dit gebeurt naar aanleiding van een eigen risicoanalyse op de grondexploitatie van het project.

In de begroting en jaarrekening²⁶⁸ van de gemeente wordt beknopt aandacht gegeven aan 'ontwikkelingen' waarbij enkele resultaten worden genoemd, zonder deze overigens te relateren aan de benoemde prestatiedoelen. In de paragraaf Verbonden partijen, onder 'financieel belang' wordt het aandeelhouderspercentage vermeld, maar niet de waarde van de aandelen. Daarmee is het werkelijk financiële belang niet inzichtelijk. Daarnaast wordt de financiering van de gemeente aan Vroondaal vermeld (maximaal € 160 miljoen).

Van de risico's wordt tweemaal per jaar een analyse gemaakt die bij de begroting en jaarrekening in de genoemde GRIP rapportages wordt opgenomen (deels in een vertrouwelijk deel).²⁶⁹ Bij de risicoanalyse (in de geheime bijlage) wordt melding gemaakt van de financiering van de gemeente aan de verbonden partij, waarbij overigens een lager dan werkelijk bedrag wordt weergegeven voor de maximale

²⁶⁶ Bron: feitenverificatie door Vroondaal

²⁶⁷ O.a. Jaarrekening 2014 GEM Vroondaal C.V. april 2015.

²⁶⁸ O.a. RIS 282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015, p. 274.

²⁶⁹ O.a. GRIP Vroondaal, bijlage bij jaarrekening 2014 (RIS 282062), april 2015.

lening; 150 miljoen in plaats van 160 mln. Hiervan is reeds 120 miljoen opgenomen (stand 31 december 2014²⁷⁰).

Niet vermeld wordt de garantie (€ 20 miljoen) van de gemeente op het krediet bij de Bank Nederlandse Gemeenten, die onderdeel uitmaakt van het maximale bedrag van € 160 miljoen. Ook wordt de groundbank van de gemeente voor de ontwikkeling van Vroondaal (ter waarde van 27,9 miljoen²⁷¹) niet genoemd (zie voor meer informatie over de groundbank bij paragraaf 5.4.4 Financieel belang).

5.4.4 Financieel belang

Bevinding

Bij de weergave van het financieel belang van de gemeente in de CV/BV constructie worden alleen aandeelhouderspercentages genoemd. Daarnaast wordt de maximale lening die de gemeente kan uitzetten bij Vroondaal (C.V.GEM)) genoemd, maar niet het werkelijk uitstaande bedrag en wordt de gerantstelling door de gemeente op een lening van Vroondaal (C.V. GEM) bij de Bank Nederlandse Gemeente ter hoogte van € 20 miljoen (onderdeel van de maximale financiering van € 160 miljoen) niet genoemd. Het werkelijk financieel belang is daarmee niet zichtbaar.

Toelichting

Het financiële belang in aandelen van de gemeente bij de verbonden partij is beperkt. De deelneming in de eigen participatie B.V.'s is € 18.000 en in de beheer B.V.'s (50% aandeel) € 10.000. Het totale belang in aandelen van de gemeente in Vroondaal is daarmee € 56.000. Dit is het bedrag dat de gemeente als aandeelhouder maximaal kwijt zou zijn wanneer de B.V.'s waarin de gemeente een aandeel heeft failliet zouden gaan.

Het belangrijkste element in het financiële belang is de lening die de gemeente heeft uitgezet bij de CV Grondexploitatie maatschappij Vroondaal met een plafond van maximaal € 160 miljoen²⁷² (huidige stand van de lening is € 120 miljoen²⁷³). Onderdeel van de maximale financiering is een gerantstelling op een krediet van de Grondexploitatie maatschappij Vroondaal CV bij de Bank Nederlandse Gemeente (BNG, € 20 miljoen), die bij een faillissement mogelijk niet (volledig) terugbetaald zal worden. Voor de financiering gelden de eerder genoemde gerantstellingen van de private partijen (zie paragraaf 2.5). Beide partijen hebben voldaan aan deze gerantstelling door € 7,5 miljoen te storten bij de Centrale Treasury van de gemeente.²⁷⁴ Daarnaast heeft de gemeente pandrecht op de roerende en onroerende goederen van de Grondexploitatie maatschappij Vroondaal CV (zie paragraaf 5.2.5 risico's en beheersmaatregelen bij het aangaan van de verbonden partij).

²⁷⁰ Hoogte van lening per 31 december 2014 volgens Jaarrekening 2014 GEM Vroondaal C.V., april 2015, p. 15

²⁷¹ Waarde volgens RIS 282062, Programmarekening 2014 gemeente Den Haag, april 2015, p. 324.

²⁷² RIS 256696 Collegebesluit Projectdocument gebiedsontwikkeling Vroondaal, februari 2013. Hierin is o.m. opgenomen de verruiming van het kredietplafond van € 150 naar € 160 miljoen.

²⁷³ Hoogte van lening per 31 december 2014 volgens Jaarrekening 2014 GEM Vroondaal C.V., april 2015, p. 15

²⁷⁴ RIS 180308, Jaarverslag 2014 Gemeente Den Haag, p. 188. & Interview gemeente Den Haag d.d. 20-05-2015

Teneinde de financieringsbehoefte van de Grondexploitatie maatschappij Vroondaal CV te beperken, is bij de dienst stedelijke ontwikkeling (DSO) een groundbank opgericht, waarin de door de gemeente aangekochte gronden in het gebied zijn opgenomen. De CV neemt deze gronden af wanneer ze in de markt gezet kunnen worden. De groundbank heeft op dit moment een waarde van € 27,9 miljoen.²⁷⁵ Dit bedrag is hoger dan het feitelijke risico dat de gemeente loopt, omdat de waarde van de groundbank ook op een andere manier verzilverd kan worden, mocht de verbonden partij failliet gaan. Afname van gronden uit de groundbank is in principe echter afhankelijk van de ontwikkeling in Vroondaal. De verwachting (programmarekening 2014) is dat in 2015 voor het eerst gronden worden afgenomen.²⁷⁶ De groundbank wordt niet vermeld in de paragraaf Verbonden partijen, maar wordt wel meegenomen in de risico-analyse van de grondexploitatie van Vroondaal.²⁷⁷

In de paragraaf Verbonden partijen in de Programmarekening 2014 van de gemeente is bij het financieel belang het aandelenpercentage vermeld. Er worden geen absolute bedragen genoemd. De (maximale) lening wordt genoemd (€ 160 miljoen), maar niet de garantstelling van € 20 miljoen op het krediet van Vroondaal bij de BNG, die onderdeel uitmaakt van de maximale financiering (de garantstelling wordt elders in de Programmarekening wel weergegeven). In de Programmabegroting 2015-2018 werd bij alle afzonderlijke onderdelen van de CV/BV constructies niets ingevuld achter het financieel belang. De lening is tevens ongenoemd en de garantstelling werd alleen op een andere plek in de begroting en jaarrekening vermeld.²⁷⁸ De vorm waarin de informatie is weergegeven verschilt daarmee tussen jaarrekening en begroting onderling. Inhoudelijk is er ook het verschil in het wel en niet expliciet vermelden van de lening aan Vroondaal.

5.4.5 Eigen vermogen en resultaat

Bevinding

Het vermogen (vreemd en eigen) en het resultaat van de verbonden partij is correct weergegeven in de paragraaf Verbonden partijen.

Toelichting

In de jaarrekening 2014 van de gemeente is een overzichtstabel opgenomen met kengetallen per verbonden partij. Hierin zijn onder meer opgenomen het eigen- en vreemd vermogen en het resultaat van de verschillende onderdelen (CV's en BV's) van de verbonden partij Vroondaal. De bedragen komen overeen met de bedragen zoals weergegeven in de jaarrekeningen van de verbonden partij.²⁷⁹

²⁷⁵ RIS 282062, Programmarekening 2014, gemeente Den Haag, april 2015, p. 324.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Bron: feitenverificatie Vroondaal en gemeente Den Haag.

²⁷⁸ RIS 276469 Programmabegroting 2015-2018 bijvoorbeeld. Op pagina 181 wordt de garantstelling op de lening van € 20 miljoen gemeld. De begroting geeft overigens alleen een totaalsaldo van alle uitstaande leningen weer. De lening aan Vroondaal was daarin niet nader gespecificeerd (p. 180).

²⁷⁹ In de tabel in de Programmarekening 2014, gemeente Den Haag, p. 283, is het vreemd vermogen weergegeven op volgens de tabel 1 jan en 31 december. De bron is echter de tweede kwartaalrapportage van Vroondaal, zodat het bedrag onder 31 december overeenkomt met het bedrag op peildatum 30 juni 2014.

Het financiële resultaat van de beide C.V.'s is de afgelopen jaren telkens € 0 euro. De vier B.V.'s waarin de gemeente een aandeel heeft, nemen het (beperkte negatieve) resultaat op in de balans (als geaccumuleerd verlies respectievelijk ten laste van de algemene reserve). Hieronder is het saldo van het eigen- en vreemd vermogen en het financiële resultaat van alle onderdelen van Vroondaal weergegeven.

Het belangrijkste deel van het vreemd vermogen (€ 131.159.000) zit in de Grondexploitatiemaatschappij Vroondaal CV als onderhanden werk, omdat deze gronden inkoopt en als kavels verkoopt. Deze CV heeft ook de genoemde lening (€ 120 miljoen) opgenomen bij de gemeente.

5.5 Overige constatering

De wijze waarop de CV/BV constructie wordt weergegeven in de begroting en jaarrekening van de gemeente is de afgelopen jaren niet eenduidig. In de programmabegroting 2015-2018²⁸⁰ wordt nog melding gemaakt van alle 6 formele bedrijven waarbij de gemeente (direct of indirect) betrokken is. Dat levert veel onnodige informatie op en heeft deels geen betrekking op een verbonden partij. Formeel zijn alleen de Beheer B.V.'s en de Participatie B.V.'s verbonden partijen, omdat alleen hierin de gemeente een aandeel heeft. De C.V.'s zijn formeel niet verbonden partijen, omdat de gemeente hierin niet (rechtstreeks) een bestuurlijk belang heeft. In de jaarrekening 2014²⁸¹ (meest recente stuk in de P&C- cyclus bij het opstellen van dit rapport) wordt in de paragraaf Verbonden partijen ingegaan op de grondexploitatie CV/BV enerzijds en de vastgoed exploitatie CV/BV anderzijds. Een CV/BV constructie in zijn geheel kan in de praktijk gezien worden als de verbonden partij, omdat deze constructie in samenhang is opgezet om de samenwerking vorm te geven (en de doelen en motieven te kunnen realiseren). De opzet is daarmee verbeterd ten opzichte van het vorige stuk (de begroting 2015-2018). Opvallend is wel dat wat vroeger het doel was van de C.V. nu wordt vermeld als het 'openbaar belang' bij de CV/BV (het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van de woonwijk Vroondaal). Bij het doel wordt momenteel concreter ingegaan op de prestatiedoelen.

Bij het aangaan van de verbonden partij is een deel van de relevante informatie (vooral over risico's) niet duidelijk vermeld. Opvallend is dat dergelijke informatie wel nauwkeurig in de genoemde GRIP- rapportages, bijlage bij begroting en jaarrekening, wordt weergegeven.

De CV/BV constructies bestaan uit een cluster van ondernemingen / deelnemingen waarvan door de getrapte constructie de CV niet een verbonden partij is. De gemeente is niet rechtstreeks deelnemer in de CV en er is dus geen bestuurlijk belang.

Volgens de uittreksels van de kamer van koophandel van de Beheer B.V.'s en de participatie B.V.'s zijn de directeuren van deze bedrijven (twee personen) onbeperkt bevoegd. Alhoewel in de statuten wel beperkingen zijn opgenomen voor de beide bestuurders, betekent dit in de praktijk dat deze directeuren zelfstandig bevoegd zijn namens de vennootschappen te beschikken over de middelen van deze

²⁸⁰ RIS 276469 Programmabegroting Gemeente Den Haag 2015-2018, september 2014, p. 217 e.v.

²⁸¹ RIS 282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015, p. 185-186.

vennootschappen. Dat is zowel voor de verbonden partijen als voor de deelnemers een risico.

De vastgoedexploitatie maatschappij realiseert vrijwel niet meer de gestelde doelen en is daarmee zo goed als een slapende verbonden partij.

5.6 Informatiewaarde paragraaf verbonden partijen

Bevinding

De gegevens zoals ingevuld in de paragraaf Verbonden partijen zijn niet duidelijk en dekken niet op alle onderdelen de juiste lading (zie puntsgewijze toelichting hieronder). Zo mist duidelijke informatie over doelrealisatie, risico's en de risicoanalyse in de paragraaf Verbonden partijen.

Toelichting

In de programmarekening 2014 wordt naast de paragraaf Verbonden partijen over Vroondaal ook een overzicht van de stand van zaken gegeven in hoofdstuk 4.

Projecten.²⁸² De informatie uit beide onderdelen van de programmarekening is onderling niet consistent en belicht verschillende aspecten van de verbonden partij.

De informatie die door de Verbonden Partij in de 'Rapportage Grondexploitatie' en door het college in de GRIP rapportages wordt verschaft over de ontwikkelingen in het project en de risico's, biedt een goed inzicht voor het sturen op doelrealisatie en risico's.

In het hoofdstuk 'Projecten' wordt bij het financiële overzicht alleen het saldo van de grondexploitatie Vroondaal²⁸³ op *eindwaarde* vermeld (€ 2 miljoen positief, peildatum 1 januari 2014). Onderdeel van de GRIP- rapportages is juist het vermelden van de *netto contante waarde* van deze grondexploitatie.²⁸⁴ Dit verschil is wezenlijk omdat eindwaarde het bedrag is waarmee de grondexploitatie na afloop van de totale looptijd van de grondexploitatie (in 2032) afgesloten zal worden, terwijl de netto contante waarde dat resultaat is maar dan teruggerekend naar wat dat nu waard is, waarbij de rentekosten of opbrengsten over de resterende looptijd zijn verrekend. De netto contante waarde is voor de grondexploitatie Vroondaal lager dan de eindwaarde (NCW is € 0,87 miljoen op 1 januari 2014).²⁸⁵

In de paragraaf Verbonden partijen in de Programmarekening 2014 is met betrekking tot Vroondaal de volgende tabel opgenomen.

²⁸² Ibid.

²⁸³ In de GRIP rapportages zijn ook de grondexploitaties opgenomen van publiek private samenwerkingen waarin de gemeente deelneemt. Waar hier wordt gesproken over 'de grondexploitatie' gaat het dus om de grondexploitatie zoals die door de publiek private samenwerking in de verbonden partij Vroondaal wordt uitgevoerd.

²⁸⁴ De verordening beheersregels grondexploitaties en strategisch bezit, art. 4.5 geeft aan dat in de GRIP rapportages start-, eind- en netto contante waarde vermeld moeten worden. Over informatievoorziening in de jaarrekening zelf is niets opgenomen.

²⁸⁵ Rapportage grondexploitatie Vroondaal 2014, maart 2014, p. 4.

REKENKAMER DEN HAAG

MOEITE MET AFSTAKEN

Naam	Grondexploitatiemaatschappij VroonDaal B.V./C.V. — VroonDaal GEM
Programma	Programma 15. Stadsontwikkeling
Doel	Het uitgeven van grond t.b.v. realisatie van max. 2.150 woningen, deels in particulier opdrachtgeverschap. Het voeren van de grondexploitatie VroonDaal. Het verkrijgen van het economische eigendom van de gronden in het exploitatiegebied, de productie van bouwrijpe kavels in het exploitatiegebied, de verkoop van kavels aan particulieren en het aanleggen van de (hoofd)infrastructuur en het overige openbaar gebied.
Betrokkenen	Gemeente Den Haag, Bouwfonds Ontwikkeling B.V. (dochter van RABO Vastgoed) per 1 januari 2015 Bouwfonds Property Development (BPD) en Synchron B.V., voorheen Johan Matser projectontwikkeling.
Vestigingsplaats	Den Haag
Openbaar belang	Het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van het gebied VroonDaal /Madestein
Bestuurlijk belang	De directie van de GEM wordt aangestuurd door een Raad van Commissarissen, de aandeelhouders en de vennoten. Twee van de commissarissen zijn benoemd op voordracht van de gemeente Den Haag. In totaal worden vier commissarissen benoemd. Het aandeelhouderschap is in handen van wethouder FVVM.
Aandelen belang	De gemeente is 50% aandeelhouder in GrondExploitatieMaatschappij VroonDaal Beheer B.V.(de beherend vennoot, die voor 2% participeert in de C.V.) en is 100% eigenaar van de Participatiemaatschappij VroonDaal B.V.
Financieel belang	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.
Ontwikkelingen	Het bestemmingsplan en exploitatieplan die de uitvoering van het Stedenbouwkundig Plan mogelijk maakt is door de Raad in februari 2014 vastgesteld. Het bestemmingsplan is in augustus 2014 inwerking getreden. In 2014 is opdracht gegeven voor bouwrijp maken voor de eerste fase in VroonDaal Zuid.

Figuur 5.3: VroonDaal in paragraaf verbonden partijen

Ten aanzien van de onderdelen in de paragraaf Verbonden partijen bij de CV/BV's van Vroondaal zijn de volgende opmerkingen te maken.

In de paragraaf Verbonden partijen wordt niet ingegaan op de stand van de grondexploitatie, terwijl dit wel de kern van de omzet betreft (en de risico's). Ook wordt hier geen informatie gegeven over de doelrealisatie (het aantal woningen).

Bij het doel worden alleen de beoogde prestaties en de daartoe te ondernemen acties beschreven, maar niet het beleidsdoel dat de gemeente nastreeft met deze verbonden partij (aan welk beleidsdoel draagt de verbonden partij bij?).

Bij Openbaar belang wordt beschreven wat in eerdere jaarstukken en in de statuten van Vroondaal wordt beschreven als doel: 'het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van Vroondaal'. Dat is in ieder geval niet een openbaar belang. Hier zou moeten staan wat en waarom dit een taak is van de gemeentelijke overheid. Dus bijvoorbeeld het realiseren van woonruimte voor alle bewoners van Den Haag (wat overigens weer overeenkomt met een deel van de doelstellingen uit het beleidsprogramma).

Onder Aandelen belang wordt genoemd dat de beherende vennoten een 2% aandeel hebben in de C.V.'s, dit is 4%. Onder 'Financieel belang' wordt het juiste percentage genoemd.

Bij Financieel belang wordt het relatieve aandeel in de verschillende maatschappijen weergegeven. Daarmee is het in opzet een herhaling van het onderdeel 'Aandelen belang', met dien verstande dat hier een ander (nu juist) aandeel van de Beheer B.V. in de C.V. wordt weergegeven (4%). Deze relatieve aandelen geven geen relevante informatie over het absolute financiële belang. Dat wordt pas duidelijk wanneer het bedrag in euro's weergegeven zou worden. In de huidige invulling ontbreekt deze informatie. Wel relevant is de vermelding van de lening die de gemeente heeft verstrekt aan Vroondaal. Daarbij ontbreekt een toelichting die het belang van de informatie over de lening kan duiden. Tevens wordt de garantstelling op een krediet van Vroondaal (hier) niet genoemd.

Bij Ontwikkelingen is een beknopte beschrijving weergegeven van een aantal procesmatige ontwikkelingen in het project. Niet ingegaan wordt op realisatie versus doelstelling of bijvoorbeeld financiële ontwikkelingen.

6 GEVALSSTUDIE WIGO4IT

6.1 Inleiding

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.²⁸⁶ De meest recente wijziging in de statuten dateert van 2010.²⁸⁷ De aanleiding voor de herziening van de statuten was tweeledig. Ten eerste ontbrak een statutaire verankering van de directie in de oorspronkelijke statuten. Met het toevoegen van twee artikelen is in de huidige statuten hierin voorzien. Daarnaast is er een artikel toegevoegd dat de (persoonlijke) aansprakelijkheid van bestuurders verminderd. Het bleek namelijk dat (gemeentelijke) bestuurders in hun taakuitoefening bij Wigo4it een groter (persoonlijk) risico liepen dan zij normaliter doen als ambtenaar in de uitoefening van hun functie.²⁸⁸

Wigo4it is gevestigd in Den Haag en is een coöperatieve vereniging (coöperatie) met uitgesloten aansprakelijkheid. Wigo4it kent vier leden: de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Het doel van Wigo4it, zoals vermeld in de statuten, luidt als volgt:

“De overheidscoöperatie stelt zich ten doel het voorzien in de stoffelijke behoeften van de deelnemende gemeenten opdat de dienstverlening aan de burgers op het brede werkgebied van de diensten werk, inkomen, zorg en inburgering van de deelnemende gemeenten, alsmede de daartoe noodzakelijke handhaving, continu kan verbeteren en de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoerende organisaties van de deelnemende gemeenten worden vergroot.

De overheidscoöperatie tracht dit te doen door middel van het (doen) sluiten van overeenkomsten ter zake van het onder meer (doen) ontwikkelen en verrichten van administratieve en informatietechnologische ondersteuning aan de deelnemende gemeenten. De samenwerking en de vernieuwing van de informatie- en communicatietechnologie binnen de overheidscoöperatie dient de regie en de uitvoering van de taken van de deelnemende gemeenten op het terrein van werk, inkomen, zorg en inburgering, alsmede de daartoe noodzakelijke handhaving, te ondersteunen, de publieke dienstverlening te optimaliseren en de integratie van de werkprocessen met de partners van de deelnemende gemeenten te realiseren.

²⁸⁶ Oprichting 7 september 2007. Akte van oprichting Wigo4it, 4 september 2007, Concept Akte van oprichting Wigo4it, 16 maart 2007 (RIS 145176b), en Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a).

²⁸⁷ Statuten Wigo4it, 6 december 2010.

²⁸⁸ Statuten Wigo4it, 6 december 2010; Concept akte van statutenwijziging Wigo4it, 23 juni 2010; en email Wigo4it 16 juni 2015.

*De overheidscoöperatie stelt daarbij de dienstverlening door de deelnemende gemeenten aan de burger centraal.*²⁸⁹

De coöperatie als samenwerkingsvorm lijkt qua structuur op een vereniging. Er zijn leden, er is een algemene ledenvergadering en er is een bestuur. Groot verschil met een vereniging is echter dat een coöperatie winst mag uitkeren aan de leden. Dit maakt een coöperatie een geschikte organisatievorm om ondernemend samen te werken.²⁹⁰ Een coöperatie kent een zelfstandige rechtspersoonlijkheid en kan met en namens de leden overeenkomsten aangaan.

De coöperatie is als rechtspersoon aansprakelijk en in principe kunnen de leden aansprakelijk worden gehouden voor eventuele schulden van de coöperatie bij opheffing van de coöperatie.

Door een coöperatie op te richten met beperkte- of uitgesloten aansprakelijkheid (een coöperatie B.A. of U.A.), vervalt deze aansprakelijkheid (ten dele) voor de deelnemende leden.²⁹¹

Wigo4it is een verbonden partij omdat er sprake is van een bestuurlijk- en financieel belang:

Bestuurlijk belang

De gemeente Den Haag is lid van de coöperatie Wigo4it en heeft hiermee zeggenschap in de verbonden partij. Het bestuurlijk belang bestaat uit de gemeentelijke vertegenwoordiging in het Wigo4it bestuur door de algemene directeur van de dienst SZW, en de vertegenwoordiging in de algemene ledenvergadering van Wigo4it door de wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijk aanpak en Sport.

Financieel belang

Het bedrag dat bij faillissement niet verhaalbaar is, is het financieel belang van de gemeente in Wigo4it. Het financieel belang van de gemeente in Wigo4it is in ieder geval € 25.000. De G4 hebben bij oprichting ieder een vierde van het totale startkapitaal á € 100.000 ingelegd. Het financieel belang kan ook toenemen wanneer de gemeente een vordering heeft op de verbonden partij. Op 31 december 2014 was hiervan sprake in de vorm van een kortlopende schuld van Wigo4it aan de gemeente Den Haag van € 2.932.561.²⁹² Het financieel belang was op dat moment € 2.957.561.

²⁸⁹ Concept Akte van oprichting Wigo4it, 16 maart 2007 (RIS 145176b), en Statuten Wigo4it, 6 december 2010.

²⁹⁰ Dit geldt in zijn algemeenheid voor de organisatievorm van een coöperatie. In de statuten van Wigo4it (art.3, lid 5) is bepaald dat Wigo4it gericht is op het realiseren van een kostenbesparing en niet op het maken van winst en dat Wigo4it derhalve geen commerciële activiteiten zal ontplooiën.

²⁹¹ Delftse Rekenkamer, Verbonden Partijen; een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen, 27 september 2013.

²⁹² Jaarverslag Wigo4it 24 april 2015

6.2 Oprichting en doelen van de verbonden partij

6.2.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

Bij oprichting is in de statuten het doel van Wigo4it verwoord. In de besluitvormingsdocumenten bij oprichting is geen verband gelegd met een specifiek inhoudelijk beleidsdoel of beleidsprogramma van de gemeente.

Toelichting

Bij oprichting in 2007 is het bovengenoemde doel (paragraaf 6.1) vastgelegd. De statutenwijziging uit 2010 heeft geen wijziging van het doel tot gevolg gehad. In de besluitvormingsdocumenten²⁹³ over de oprichting van Wigo4it aan het College van B&W, die ter kennisname aan de raad zijn verstuurd, wordt geen specifiek inhoudelijk beleidsdoel genoemd waaraan Wigo4it moet bijdragen. Het doel van het instrument Wigo4it wordt genoemd.

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. Maar ten behoeve van welk beleidsdoel of beleidsprogramma Wigo4it door en voor de gemeente wordt opgericht, wordt niet expliciet gemaakt. Met andere woorden, hoe de inzet van deze verbonden partij zich verhoudt tot de bestaande beleidsprogramma's en gemeentelijke instrumenten, is bij op oprichting onduidelijk.

6.2.2 Motieven om deel te nemen

Bevinding

In een nota ter besluitvorming aan het College van B&W zijn verschillende redenen (anders dan specifiek inhoudelijke beleidsdoelen) verwoord voor het oprichten van Wigo4it. Deze redenen zijn samen te vatten als het realiseren van efficiencyvoordelen, het spreiden van risico en het realiseren van kennisvoordeel. Het belangrijkste motief was het faciliteren van de reeds ingezette ICT samenwerking tussen de G4. Een knelpunt in deze samenwerking bleek het aanbestedingsrecht. Het oprichten van een afzonderlijke juridische entiteit was noodzakelijk om dit knelpunt op te lossen.

Toelichting

De gemeente is deze verbonden partij aangegaan omdat ze (in G4 verband) signaleerden dat de sociale diensten alle te maken hadden/kregen met ontwikkelingen en opgaven die vroegen om veranderingen binnen de sociale diensten en daarbij horende verbeterde ICT ondersteuning. Vandaar dat is aangegeven bij oprichting dat: *“De ratio (voor de oprichting van Wigo4it red.) is gelegen in het besef dat deze enorme uitdagingen een te groot beroep doen op kennis en kunde, personele capaciteit en financiële middelen van de afzonderlijke diensten. Bovendien is de huidige ICT-ondersteuning gefragmenteerd en niet-toekomstbestendig. De samenwerking is ICT-gerelateerd, maar dient als vliegwiel te functioneren voor verdergaande samenwerking tussen de diensten. Nevendoel van de samenwerking is bij te dragen aan de vernieuwing van de lokale sociale zekerheid: de resultaten van de ICT samenwerking zullen ter beschikking worden gesteld van andere belangstellende, grotere gemeenten.*

²⁹³ Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a)

*Ook van die zijde wordt veel belang gehecht aan succesvolle samenwerking van de G4.*²⁹⁴ Vertaald naar de termen die de gemeente in het beleidskader verbonden partijen hanteert, zijn motieven voor oprichting van en deelname aan Wigo4it o.a. in te delen in de volgende categorieën: het realiseren van efficiencyvoordelen, het spreiden van risico en het realiseren van kennisvoordeel.

In interviews is naar voren gekomen dat de belangrijkste reden voor de oprichting van de verbonden partij Wigo4it voortkwam uit de reeds ingezette ICT samenwerking tussen de G4 sociale diensten. Alle G4 hadden te maken met eigen ICT programma's en verschillende problemen. 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 (zie ook hieronder, paragraaf 6.2.4 rechtsvorm). Overige redenen zijn niet leidend geweest, maar volgden (op den duur) als vanzelf uit de samenwerking.²⁹⁵

6.2.3 Openbaar belang

Bevinding

Het openbaar belang is bij oprichting niet benoemd. Gezien de taak van Wigo4it kan 'ondersteuning publieke taken van de gemeente' als het openbaar belang worden aangemerkt.

Toelichting

Er is sprake van een openbaar belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.²⁹⁶ Bij de oprichting van Wigo4it is niet expliciet een openbaar belang benoemd. Gezien de taak van Wigo4it (ondersteuning/verzorgen van dienstverlening aan de klant) kan 'ondersteuning publieke taken van de gemeente' als het openbaar belang worden aangemerkt.

6.2.4 Rechtsvormen

Bevinding

De redenen die de gemeente had om voor de rechtsvorm van een coöperatie (U.A.) te kiezen zijn bij oprichting onderbouwd en waren valide.

Toelichting

De G4-gemeenten hebben ervoor gekozen om de samenwerking op ICT terrein in een aparte juridische entiteit vorm te geven. Een aparte juridische entiteit was noodzakelijk omdat de beoogde gezamenlijke ontwikkeling en uitwisseling van ICT applicaties, wanneer dit door de gemeenten zelf zou worden uitgevoerd, een aanbestedingsverplichting tot gevolg zou hebben.²⁹⁷

²⁹⁴ *Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a)*

²⁹⁵ *Interview 19 en 21 mei 2015 en Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a)*

²⁹⁶ *Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, april 2000, pag. 20*

²⁹⁷ *Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a)*

Binnen een publiek-publieke samenwerkingsstructuur is het mogelijk om opdrachten in de ‘eigen’ organisatie aan te besteden (dit heet quasi-inbesteden). Hiervoor moet er sprake zijn van, naast een aparte juridische entiteit, de volgende twee voorwaarden:

1. De decentrale overheid oefent toezicht uit op de instelling alsof het een eigen dienst is;
2. Het merendeel van de werkzaamheden van de instelling wordt uitgevoerd voor de decentrale overheid.²⁹⁸

De gemeente heeft specifiek voor de rechtsvorm ‘coöperatie’ gekozen omdat daarmee de gewenste nauwe verwevenheid en verbondenheid van de G4 te waarborgen is (omvang en samenstelling bestuur is onafhankelijk van de omvang van de vereniging), in de toekomst relatief eenvoudig andere gemeenten ook als lid tot de coöperatie kunnen toetreden, en omdat deze samenwerkingsvorm de grootst mogelijke continuïteit garandeert (het is geen politiek-bestuurlijke entiteit die om voortdurende herbevestiging vraagt).²⁹⁹

6.2.5 Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding

Bij het aangaan van de verbonden partij Wigo4it is in hele globale termen vastgelegd dat er gerapporteerd moet worden over risico's. Er zijn geen afspraken gemaakt over de invulling van de risico-inventarisatie en rapportage.

Door de keuze voor de rechtsvorm coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid zijn de gemeenten niet aansprakelijk voor eventuele verliezen bij beëindiging van Wigo4it. Statutair zijn de voorwaarden vastgelegd voor uittreding uit de coöperatie.

Toelichting

Bij de oprichting van Wigo4it was één overweging om te kiezen voor de rechtsvorm van een coöperatie, dat het hiermee mogelijk is als G4 om toezicht uit te oefenen op Wigo4it als ware het een eigen dienst is.³⁰⁰ In de statuten is vastgelegd dat het bestuur in de algemene ledenvergadering tijdig de gegevens verstrekt die voor haar taakuitoefening noodzakelijk zijn, en dat daarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan de risico's die verbonden zijn aan de activiteiten van Wigo4it.³⁰¹ Bij de oprichting is verder niet concreet vastgelegd om welke (type) risico's dit gaat en hoe de gemeente over de risico's wil worden geïnformeerd.

²⁹⁸ Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a), en www.europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen/inbesteden

²⁹⁹ Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a)

³⁰⁰ Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a)

³⁰¹ Concept Akte van oprichting Wigo4it, 16 maart 2007 (RIS 145176b), en Statuten Wigo4it, 6 december 2010

Door de keuze voor de rechtsvorm coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid zijn de gemeenten niet aansprakelijk voor eventuele verliezen bij beëindiging van Wigo4it.³⁰²

Eventuele tekorten in de exploitatie kunnen wel voor rekening van de gemeente komen. Deelnemende gemeenten betalen jaarlijks een bijdrage waaruit de bedrijfsvoering (overheadkosten, algemene dienstverlening, afschrijvingen etc.) van Wigo4it kan worden bekostigd. Deze bijdrage wordt berekend naar rato van het aantal WWB-ers (Wet Werk en Bijstand) in een gemeente. Voor Den Haag betekent dat, dat zij 21% bijdraagt om de gezamenlijke kosten over 2014 te financieren. De algemene ledenvergadering stelt jaarlijks de bijdrage vast. Kosten voor specifieke dienstverlening worden toegerekend aan de desbetreffende dienst(en).³⁰³

Een deelnemende gemeente kan het lidmaatschap aan de coöperatie beëindigen. Voorwaarden die voor het uittreden in acht moeten worden genomen zijn o.a.:³⁰⁴

- Opzegging kan tegen het einde van het eerstvolgende boekjaar;
- Indien en nadat de deelnemende gemeente en het bestuur, met goedkeuring van de algemene deelnemersvergadering, een regeling hebben getroffen voor de financiële gevolgen die optreden voor de overheidscoöperatie en/of één of meer andere deelnemende gemeenten als gevolg van de beoogde opzegging door de deelnemende gemeente.

6.2.6 Interactie tussen college en gemeenteraad

Bevinding

Bij het besluit tot deelname zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad.

Toelichting

Zowel in het conceptbesluit van het college van B&W tot deelname aan Wigo4it als de voordracht aan de raad waarin het college aan de raad vraagt om haar wensen en bedenking te uiten, zijn geen afspraken over de informatievoorziening aan de raad opgenomen.

6.3 Sturen verbonden partij

6.3.1 Inhoudelijke beleidsdoelen

Bevinding

Bij de oprichting en het besluit tot deelname zijn geen specifieke inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente geformuleerd waaraan Wigo4it moet bijdragen. De gemeente heeft aangegeven dat Wigo4it niet zozeer bijdraagt aan een specifiek programma of beleidsdoel, maar dat Wigo4it bijdraagt aan het merendeel van de dienstverlening van SZW. In de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente zijn derhalve geen heldere en concrete doelen te vinden die de gemeente nastreeft met Wigo4it.

³⁰² Concept Akte van oprichting Wigo4it, 16 maart 2007 (RIS 145176b), en Statuten Wigo4it, 6 december 2010

³⁰³ Wigo4it Begroting 2014, 31 januari 2014, en Deelnemersconvenant 7 september 2007

³⁰⁴ Statuten Wigo4it, 6 december 2010, artikel 4

Het doel zoals de gemeente dat heeft opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen bevat (geparafraseerd en samengevat) het statutaire doel van Wigo4it en enkele motieven zoals de gemeente die had bij oprichting. Dit is in overeenstemming met de doelen die Wigo4it nastreeft.

Toelichting

Bij oprichting heeft de gemeente geen specifieke inhoudelijke beleidsdoelen geformuleerd waaraan Wigo4it moet bijdragen. De gemeente heeft aangegeven dat Wigo4it niet zozeer bijdraagt aan een specifiek programma of beleidsdoel. In de paragraaf Verbonden partijen bij de jaarrekening 2014 wordt op programmaniveau aangegeven waaraan Wigo4it bijdraagt. Dit is met name het programma Werk, Inkomen en Armoedebelief (programma 7), maar ook Wijkaanpak en Dienstverlening (programma 3) en Zorg en Welzijn (programma 8).³⁰⁵ In de paragraaf Verbonden partijen bij de programmabegroting 2015-2018 wordt voorts aangegeven dat de voordelen van Wigo4it niet direct zijn toe te wijzen aan één programma. Wigo4it is betrokken bij het merendeel van de dienstverlening van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten. De ICT kosten worden door de dienst SZW als geheel betaald en achteraf via een verdeelsleutel belast aan programma's.³⁰⁶

Omdat er geen specifieke inhoudelijke beleidsdoelen zijn geformuleerd, zijn in de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente ook geen heldere en concrete doelen te vinden die de gemeente nastreeft met Wigo4it.

In de paragraaf Verbonden partijen formuleert de gemeente het volgende doel: *“Het doel van Wigo4it is om t.b.v. de sociale diensten van de G4 als één 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.”*³⁰⁷ Dit doel is een geparafraseerde en samengevatte versie van het statutaire doel van Wigo4it. Het maakt duidelijk wat het doel van Wigo4it is, en geeft aan waartoe Wigo4it moet leiden: verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid op ICT terrein. Dit zijn, zoals in paragraaf 2 aangegeven, motieven voor deelname.

Het geformuleerde doel in de paragraaf Verbonden partijen is in overeenstemming met het doel dat in de statuten van Wigo4it en het deelnemersconvenant is vastgelegd. Binnen Wigo4it zijn deze, meer algemene doelen uitgewerkt in doelen in het jaarplan en concrete en gedetailleerde doelen voor de te leveren producten en dienstverlening. Dit is o.a. vastgelegd in het Service Level Agreement.

³⁰⁵ RIS282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015

³⁰⁶ RIS276469 Programmabegroting 2015-2018, oktober 2014, en interview 19 mei 2015

³⁰⁷ RIS282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015

Voorbeelden van doelen uit het jaarplan van Wigo4it zijn zoals het kerndoel *“een stabiele, betrouwbare, beheerste en toekomst vaste technische infrastructuur realiseren”*³⁰⁸ en het streven om *“tegen marktconforme prijzen (...) van uniforme of gestandaardiseerde informatieproducten en -diensten aan de G4 (te leveren red.)”*³⁰⁹.

6.3.2 Motieven om deel te nemen en openbaar belang

Bevinding

Het openbaar belang wordt in de programmabegroting niet benoemd.

In de programmabegroting wordt niet gemotiveerd welke motieven zijn gediend met deelname aan Wigo4it. Zonder expliciet te verwijzen naar de motieven voor deelname worden wel verschillende beoogde en gerealiseerde resultaten genoemd die raakvlakken hebben met de motieven zoals die bij oprichting zijn geformuleerd.

Toelichting

Het openbaar belang wordt in tegenstelling tot andere verbonden partijen in de paragraaf Verbonden partijen, voor Wigo4it niet benoemd in de programmabegroting.³¹⁰ In de paragraaf Verbonden partijen in de jaarrekening wordt het openbaar belang voor Wigo4it omschreven, ondanks dat dit bij oprichting niet was benoemd. Het openbaar belang van Wigo4it is als volgt omschreven: *“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 klantbenadering, zorg voor de ICT-facilitering van de primaire processen van de vier diensten. Verder draag Wigo4it bij aan de coördinatie en afstemming tussen de G4.”*³¹¹

In de paragraaf Verbonden partijen worden verschillende beoogde en gerealiseerde resultaten genoemd die raakvlakken hebben met de motieven zoals die bij oprichting zijn geformuleerd. Er wordt hierbij echter niet expliciet verwezen naar de oprichtingsmotieven. Zodoende ontbreekt de relatie tussen hetgeen waarover wordt gerapporteerd en de motieven die gediend zijn met deelname aan Wigo4it. Zo wordt in de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting gesteld dat door deelname in Wigo4it besparingen op onderhouds- en beheerskosten zijn gerealiseerd (efficiencyvoordeel), en dat (mede)hierdoor kan worden geïnvesteerd in innovatie (efficiency- en kennisvoordeel).³¹² Dit is verder niet gekwantificeerd of gespecificeerd.

6.3.3 Scheiding van rollen

Bevinding

De rollen van eigenaar/bestuurder en opdrachtgever zijn binnen de verbonden partij Wigo4it op verschillende niveaus nauw samen of zijn vermengd. In de gemeentelijke aansturing richting Wigo4it is eveneens geen sprake van gescheiden rollen. De rollen

³⁰⁸ Jaarplan Wigo4it 2014, 29 november 2013

³⁰⁹ Jaarplan Wigo4it 2013, 7 december 2012

³¹⁰ RIS276469 Programmabegroting 2015-2018, oktober 2014

³¹¹ RIS282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015

³¹² RIS276469 Programmabegroting 2015-2018, oktober 2014

van eigenaar en opdrachtgever ten aanzien van Wigo4it komen binnen de gemeente Den Haag allemaal samen binnen de dienst SZW en de wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijk aanpak en Sport.

Toelichting

Wigo4it kent statutair drie organen:

1. Het bestuur; het bestuur is belast met het besturen van de coöperatie, stelt de strategische kaders vast en verleent goedkeuring aan het jaarplan en de begroting. Het bestuur bestaat uit de vier algemeen directeuren van de G4 diensten werk, inkomen, zorg en/of inburgering.
2. De directie; de directie is namens het bestuur belast met het dagelijks leidinggeven.
3. De algemene deelnemersvergadering; de algemene deelnemersvergadering is het hoogste orgaan van Wigo4it. Het bestuur legt verantwoording af aan de algemene deelnemersvergadering, onder meer bij behandeling jaarstukken. De ledenvergadering stelt de kaders vast waarbinnen het bestuur moet opereren. Voorts is goedkeuring nodig van de algemene ledenvergadering voor o.a. het vaststellen van het (meer)jarenbeleidsplan.³¹³ Namens de gemeente Den Haag heeft de wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijk aanpak en Sport zitting in de algemene ledenvergadering.

Onder het bestuur is het Directeuren UitvoeringsOverleg (DUO) geplaatst. Het DUO is geen onderdeel van Wigo4it, maar functioneert als het centrale orgaan waarin de integrale prioritering, besturing en beheersing van alle activiteiten op de domeinen Werk, Inkomen en Zorg worden bepaald (zowel op inhoud als financieel). Het DUO werkt binnen de kaders die het bestuur heeft vastgesteld. In het DUO zijn de G4 vertegenwoordigd door een afvaardiging van G4 directeuren die tezamen alle domeinen bestrijken.³¹⁴ In het DUO komt de G4 opdrachtgeversrol tot uiting. Onder het DUO zitten de specifieke domeingroepen Inkomen, Werk en Zorg.

In de eigen beschrijving van de governance door Wigo4it wordt gesteld dat in het bestuur de eigenaarsrol en in het DUO de opdrachtgeversrol vanuit de G4 naar vorenkomt. Wigo4it geeft aan dat in de aansturingsstructuur vanuit de G4 de opdrachtgevers- en eigenaarsrol daarmee zijn gescheiden, maar in de praktijk wel nauw samenhangen.³¹⁵

Voorts geeft Wigo4it aan in de eigen beschrijving van de governance dat de algemene ledenvergadering een toezichthoudende rol inneemt.³¹⁶ In de algemene ledenvergadering hebben de eigenaren van Wigo4it zitting.

³¹³ Statuten Wigo4it, 6 december 2010, en Governance G4/Wigo4it, 20 maart 2014

³¹⁴ Interview 21 mei 2015 en Governance G4/Wigo4it, 20 maart 2014

³¹⁵ Interview 21 mei 2015 en Governance G4/Wigo4it, 20 maart 2014

³¹⁶ Interview 21 mei 2015 en Governance G4/Wigo4it, 20 maart 2014

De eigenaarsrol komt daarmee (ook) tot uiting in de algemene ledenvergadering. Hiermee kan geen sprake zijn het tegelijkertijd invullen van een (onafhankelijk) toezichthoudende rol.

Het bestuurlijk belang van de gemeente in Wigo4it is tweeledig. Door het bestuurslidmaatschap van de algemene directeur van de dienst SZW is er sprake van een bestuurlijk belang.

Daarnaast is de wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijk aanpak en Sport lid van de algemene ledenvergadering van Wigo4it. Op deze twee manieren heeft de gemeente Den Haag zeggenschap in de verbonden partij.

Een gemeenteambtenaar in de positie van bestuurder bij een verbonden partij is niet in lijn met het beleid zoals in het beleidskader verbonden partijen staat omschreven. In de regel mogen geen ambtenaren benoemd worden in de rol van bestuurder. Dit omdat de ambtenaar altijd primair het gemeentelijk belang dient na te streven. Een rol als bestuurder kan hiermee botsten en kan zorgen voor mogelijke belangenverstrengeling.³¹⁷

Vanuit de gemeente zijn op ambtelijk niveau meerdere ambtenaren van de dienst SZW betrokken bij Wigo4it, zowel in het bestuur, het DUO als in projectgroepen. Beleidsmatig verantwoordelijke is de wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijk aanpak en Sport. De rollen van eigenaar en opdrachtgever ten aanzien van Wigo4it komen binnen de gemeente Den Haag daarmee allemaal samen binnen één dienst en één wethouder. Bestuurlijk verantwoordelijk voor het gemeentelijk beheer van de verbonden partij is wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu.³¹⁸ Maar in de praktijk heeft deze wethouder geen rol bij Wigo4it en ligt de eigenaarsrol ook bij de beleidsmatig verantwoordelijke wethouder.

Hoewel de gemeente aangeeft dat Wigo4it bijdraagt aan het merendeel van de dienstverlening van de dienst SZW (zie paragraaf 6.3.1) hebben de producten die Wigo4it levert inhoudelijk ook een relatie met de beleidsterreinen van de wethouder Stedelijke Economie, Zorg en Havens die niet deelneemt aan de deelnemersvergadering of het bestuur.

6.3.4 Interactie tussen verbonden partij en gemeente

Bevinding

Door de nauwe samenhang tussen de gemeente en Wigo4it is sprake van veel interactie tussen gemeente en de verbonden partij. Deze interactie is met name gericht op de invulling en uitvoering van de Wigo4it activiteiten. In deze interactie is aandacht voor doelrealisatie en risico's.

³¹⁷ RIS276864 Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018

³¹⁸ Gemeente Den Haag, 'Verantwoordelijkheidsverdeling, aandeelhouderschappen en vertegenwoordigingen', 9 juli 2014 (RIS 274190), en Uitvoeringsbesluit verantwoordelijkheidsverdeling, 1 juli 2014 (RIS 274065)

Toelichting

Zoals in de voorgaande paragraaf 6.3.3 omschreven is, wordt tussen de gemeente en de verbonden partij op verschillende niveaus en in verschillende organen samengewerkt. Buiten het bestuur, de algemene ledenvergadering en het DUO, zijn er nog verschillende projectteams en overlegvormen op de domeingroepen Inkomen, Werk en Zorg. In de projectteams worden ontwikkelactiviteiten uitgevoerd en gemonitord, en samengewerkt tussen Wigo4it en ambtenaren vanuit de G4. Hoe lager in de structuur hoe minder formeel de sturing, monitoring en samenwerking tussen Wigo4it en de G4 is omschreven en opgezet.³¹⁹

Afspraken over de dienstverlening, producten, procedures en prestaties worden vastgelegd in de Service Level Agreement (SLA).³²⁰ In deze interactie is aandacht voor doelrealisatie en risico's.

6.3.5 Interactie tussen college en gemeenteraad**Bevinding**

De gemeenteraad heeft geen rol bij de sturing op het openbaar belang, de gemeentelijke doelen, de doeltreffendheid en doelmatigheid en de risico's.

Toelichting

Anders dan via de paragraaf Verbonden partijen is de raad sinds de oprichting van Wigo4it niet geïnformeerd over deze verbonden partij. In de paragraaf Verbonden partijen wordt ingegaan op het openbaar belang en ten dele wordt inzicht geboden in de doelrealisatie. Transparantie over doelmatigheid en risico's ontbreekt.³²¹ De gemeenteraad heeft zodoende geen rol bij de sturing op het openbaar belang, de gemeentelijke doelen, de doeltreffendheid en doelmatigheid en de risico's.

6.4 Verantwoording**6.4.1 Inhoudelijke beleidsdoelen****Bevinding**

Wigo4it rapporteert aan de gemeente over de mate van doelrealisatie in relatie tot de afspraken die zijn gemaakt over de te leveren diensten, producten, procedures en prestaties. De afgesproken inhoudelijke prestaties voor 2014 worden door Wigo4it grotendeels gerealiseerd.

Het college rapporteert niet over prestaties die samenhangen met de realisatie van inhoudelijke beleidsdoelen. Wel rapporteert het college ten dele en op een algemeen niveau over de realisatie van motieven in de paragraaf Verbonden partijen.

De gerealiseerde doelen en prestaties van Wigo4it sluiten aan op het vooraf gestelde doel.

³¹⁹ Interview 21 mei 2015

³²⁰ Service Level Agreement 5.2, 6 november 2014

³²¹ RIS282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015 en RIS276469 Programmabegroting 2015-2018, oktober 2014

Toelichting

De basis van de afspraken tussen de leden (onderling) en Wigo4it is vastgelegd in de statuten en het deelnemersconvenant. Een uitwerking hiervan in gedetailleerde afspraken over dienstverlening, producten, procedures en prestaties zijn vastgelegd in de Service Level Agreement (SLA).³²² Wigo4it rapporteert maandelijks over deze geleverde prestaties middels klantrapportages.³²³ De afgesproken inhoudelijke prestaties voor 2014 worden door Wigo4it grotendeels gerealiseerd.³²⁴

In de klantrapportages wordt onder meer ingegaan op dienstverleningsresultaten met betrekking tot:

- Afhandeling van meldingen (storingen, serviceverzoeken en vragen)
- Doorlooptijd oplossen problemen
- Succesvolle uitvoering van wijzigingen
- Opgeleverde releases
- Beschikbaarheid bedrijfskritische applicaties
- Uitvoering onderhoud

Ook is een uitsplitsing gemaakt naar resultaten per gemeente.³²⁵ Figuur 6.1 geeft een indruk van de wijze waarop gerapporteerd wordt over geleverde prestaties.

	overeengekomen uren	downtime	uptime	% beschikbaarheid
Socrates Den Haag	2540:00	03:40	2536:20	99,86%
Socrates Rotterdam	2540:00	27:05	2512:55	98,93%
Socrates Utrecht	2540:00	07:03	2532:57	99,72%
Socrates Amsterdam	2540:00	06:25	2533:35	99,75%
RMW Den Haag	2540:00	01:30	2538:30	99,94%
RMW Rotterdam	2540:00	04:59	2535:01	99,80%
RMW Utrecht	2540:00	00:00	2540:00	100%
Allegro Den Haag	2540:00	01:30	2538:30	99,94%
Allegro Rotterdam	2540:00	05:48	2534:12	99,77%
Allegro Utrecht	2540:00	10:03	2529:57	99,60%
Digidos Den Haag	2540:00	16:36	2523:24	99,35%

Figuur 6.1: Specificatie beschikbaarheid applicaties over het jaar 2014³²⁶

³²² Service Level Agreement 5.2, 6 november 2014

³²³ Interview 21 mei 2015

³²⁴ Jaarverslag Wigo4it 24 april 2015

³²⁵ Klantrapportage SLA april 2014

³²⁶ Jaarverslag Wigo4it 24 april 2015

Het college rapporteert enkel in de paragraaf Verbonden partijen over Wigo4it.³²⁷ Het college rapporteert niet over prestaties die samenhangen met de realisatie van inhoudelijke beleidsdoelen. Wel wordt er ten dele en op een algemeen niveau ingegaan op gerealiseerde motieven. Er wordt bijvoorbeeld gemeld: *“Deze (ICT kosten red.) besparingen worden gerealiseerd uit o.a. besparing op onderhouds- en beheerskosten omdat deze volledig gedeeld worden met andere gemeenten.”*³²⁸ De mate van realisatie kan specifiekere worden uitgelegd, bijvoorbeeld door in te gaan op de geleverde prestaties van Wigo4it over het afgelopen jaar (x minuten downtime applicatie y, nieuwe releases voor Den Haag, etc.) Onder het kopje ontwikkelingen in de paragraaf Verbonden partijen wordt iets gezegd over opgeleverde projecten en doelstellingen uit het Wigo4it jaarplan die deels zijn gehaald. De relatie met het doel/inhoudelijke beleidsdoelen en andere motieven ontbreekt echter zodat onduidelijk is wat deze ontwikkelingen nu precies voor betekenis hebben voor de gemeente(raad).

De gerealiseerde prestaties (ICT dagelijkse dienstverlening) zijn een uitwerking van het hogere, algemener doel (Wigo4it als gezamenlijke beheerder/ontwikkelaar ICT) en sluiten hier zodoende op aan.

6.4.2 Motieven om deel te nemen

Bevinding

Wigo4it realiseert een efficiency- en kennisvoordeel. Deze beoogde motieven zijn niet gekwantificeerd en er is geen benchmark gedefinieerd. Daarom is niet te beoordelen in hoeverre het beoogde doel hiervan is gerealiseerd. Andere motieven van Wigo4it zijn het verbeteren van de samenwerking tussen de G4 sociale diensten en de resultaten/producten van Wigo4it ook beschikbaar te stellen aan andere gemeenten. Beide zijn nog niet gerealiseerd.

Toelichting

Zoals in paragraaf 6.3.2 aangegeven worden een deel van de motieven volgens de gemeente gerealiseerd zonder dat dit expliciet wordt benoemd. De gemeente geeft aan dat er sprake is van een gerealiseerd efficiency- en kennisvoordeel. Deze beoogde motieven zijn niet gekwantificeerd en er is geen sprake van een gedefinieerde benchmark. Daarom is niet te beoordelen in hoeverre deze voordelen zijn gerealiseerd.

In interviews is aangegeven dat het startpunt voor de G4 samenwerking van waaruit Wigo4it is opgericht, met name ICT gerelateerd is geweest. Maar bij oprichting is ook gesteld dat deze samenwerking ook als vliegwiel moet gaan functioneren voor verdergaande samenwerking tussen de G4 sociale diensten. Ook is gesteld dat Wigo4it bijdraagt aan de vernieuwing van de lokale sociale zekerheid door resultaten van de ICT samenwerking ter beschikking te stellen aan andere gemeenten.³²⁹

³²⁷ RIS282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015 en RIS276469 Programmabegroting 2015-2018, oktober 2014

³²⁸ RIS276469 Programmabegroting 2015-2018, oktober 2014

³²⁹ Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a)

Beide motieven zijn nog niet gerealiseerd. In de afgelopen jaren lag de prioriteit bij Wigo4it op het ontwerpen en neerzetten van de ICT systemen. Dat is nu gerealiseerd en daarmee is er nu meer tijd en ruimte voor innovatie en doorontwikkeling. Met de modernisering van de ICT dienstverlening kan Wigo4it zich meer ontwikkelen naar een regieorganisatie ten behoeve van meer/betere samenwerking tussen de G4 diensten.³³⁰ Ook zijn er nog geen andere gemeenten die diensten afnemen van Wigo4it.

6.4.3 Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding

Het college rapporteert aan de raad niet over relevante risico's.

De verbonden partij Wigo4it rapporteert wel aan de gemeente over relevante risico's.

Naar het oordeel van de accountant was risicomanagement bij Wigo4it vanaf 2009 tot 2014 onvoldoende als integraal onderdeel van de P&C- cyclus georganiseerd. Vanaf 2014 zit hier een verbetering in. Tegenover de door Wigo4it gesignaleerde risico's staan veelal beheersmaatregelen. De risico's die Wigo4it inventariseert en rapporteert hebben betrekking op het primaire bedrijfsproces van Wigo4it.

Toelichting

Er wordt door het college niet gerapporteerd over risico's met betrekking tot Wigo4it. De raad heeft ook geen wensen geuit over en/of eisen gesteld aan een risicorapportage over Wigo4it.

Wigo4it rapporteert over risico's in het kader van de P&C- cyclus, in MARAP's (4 mnd. 8 mnd. en jaarverslag), het risicoregister, en door middel van klantrapportages. Verder worden risico's in de verschillende overleggen door Wigo4it ingebracht. In de P&C- cyclus en MARAP's komen de financiële en inhoudelijke resultaten aan de orde. In de klantrapportages is met name aandacht voor de continuïteit van de geleverde ICT diensten.

Sinds 2014 is risicomanagement een integraal onderdeel van de P&C- cyclus. In de begroting en jaarrekening is een risicoparagraaf en een continuïteitsparagraaf opgenomen.³³¹ Of deze rapportages uitputtend zijn is door de rekenkamer in het kader van dit onderzoek niet onderzocht.

De accountant van Wigo4it had sinds 2009 in zijn bevindingen opgenomen dat Wigo4it risicomanagement niet als integraal onderdeel van de P&C- cyclus had georganiseerd. Sinds eind 2013 en 2014 signaleert de accountant dat er stappen zijn gezet om het risicomanagement een structureel onderdeel te laten vormen van de reguliere P&C- cyclus.³³² Het proces van risicomanagement bij Wigo4it bestaat ten eerste uit het opstellen van een groslijst met geïnventariseerde risico's. Vervolgens worden in een workshop de risico's beoordeeld en geprioriteerd. Uitkomst is een risicoregister met

³³⁰ Interview 21 mei 2015

³³¹ Interviews 19 en 21 mei 2015, en documenten MARAP's en P&C

³³² Rapportage interim-bevindingen controle 2014, 9 december 2014

daarin de belangrijkste te behandelen risico's. Deze risico's worden intern verdeeld en opgepakt zodat beheersmaatregelen kunnen worden genomen.³³³

Op dit moment bevat het register de volgende risico's:

1. Onvoldoende key resources
2. Na afronding project slecht beheer
3. Privacy schendingen en gegevensverlies
4. Minder goed uitvoeren processen
5. Slechte aansluiting ontwikkeling/kennis medewerkers op verwachtingen/wensen organisatie
6. Kennis en kunde nieuwe ontwikkelingen/oplossingen onvoldoende aanwezig
7. Onvoldoende werkplekken projectmedewerkers
8. Slechte planning en het niet in beeld hebben van afhankelijkheden
9. Onder druk shortcuts maken
10. Huidige keuzes sluiten niet aan op doelarchitectuur
11. Niet een stuwende kracht achter innovaties zijn

Risico's die in de begroting 2014 van Wigo4it worden genoemd zijn: Europese aanbesteding voor primair en secundair datacentrum, beschikbaarheid hoog gekwalificeerd personeel, en overdracht informatie bij inhuur externen.³³⁴ In de begroting staan geen beheersmaatregelen tegenover deze risico's.

De gemeente signaleert zelf niet actief risico's. Wel geeft de gemeente aan goed op de hoogte te zijn van de risico's onder meer door de rapportages en overleggen met Wigo4it.

Een risico dat nu speelt en waaraan gewerkt wordt is het verminderde weerstandsvermogen van Wigo4it (zie ook paragraaf 6.4.5).³³⁵ In het jaarverslag 2014 geeft Wigo4it hierover aan: *"De G4 trokken een gele kaart bij het financiële beeld in de Wigo4it-voortgangsrapportage. Dit leidde tot een intensieve analyse van het MT naar de oorzaken van de achterblijvende beheersing."* Er is een beheersplan Financiën opgesteld om de financiële beheersing bij Wigo4it beter te organiseren.

³³³ Email toelichting werkwijze risicomanagement, 1 mei 2015

³³⁴ Begroting Wigo4it 2014, 31 januari 2014

³³⁵ Interview 19 en 21 mei 2015

En er is een auditcomité ingesteld (twee leden uit de G4 en een extern lid) die de directie hierin bijstaat en het bestuur hierover adviseert.³³⁶

6.4.4 Financieel belang

Bevinding

Het financieel belang in deze verbonden partij bedraagt in ieder geval € 25.000,-. Eind 2014 was daarnaast sprake van een vordering van de gemeente op Wigo4it waardoor het financieel belang toenam met zo'n € 2,9 mln. Het Financieel belang is in de paragraaf Verbonden partijen niet correct weergegeven.

Toelichting

Het financieel belang van de gemeente in Wigo4it is € 25.000. De G4 hebben bij oprichting ieder een vierde van het totale startkapitaal á € 100.000 ingelegd. Dit bedrag is bij faillissement niet verhaalbaar.³³⁷

Het financieel belang kan ook toenemen wanneer de gemeente een vordering heeft op de verbonden partij. Op 31 december 2014 was hiervan sprake in de vorm van een kortlopende schuld van Wigo4it aan de gemeente Den Haag van € 2.932.561 (zie ook paragraaf 6.4.5).³³⁸ Het financieel belang was op dat moment € 2.957.561.

De informatie die genoemd staat bij 'financieel belang' in de paragraaf Verbonden partijen is niet correct.³³⁹ Het financieel belang bij een verbonden partij is *"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"*.³⁴⁰ Wat in de eerste zin onder het kopje 'aandelen belang' in de paragraaf Verbonden partijen wordt genoemd is het feitelijke financieel belang.

6.4.5 Eigen vermogen en resultaat

Bevinding

Het vermogen en resultaat is in de paragraaf Verbonden partijen conform BBV weergegeven. Het vermogen zoals weergegeven in het jaarverslag en in de paragraaf Verbonden partijen komt overeen. Het financieel resultaat echter niet.

Toelichting

In de paragraaf Verbonden partijen zoals opgenomen in de gemeentelijke programmarekening 2014 staat het volgende overzicht (figuur 6.2) met betrekking tot het (verwachte) vermogen en resultaat van Wigo4it³⁴¹:

³³⁶ Jaarverslag Wigo4it 24 april 2015, en interview 21 mei 2015

³³⁷ Interview 21 mei 2015 en RIS282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015

³³⁸ Jaarverslag Wigo4it 24 april 2015

³³⁹ Programmarekening 2014, gemeente Den Haag, april 2015, pag. 279

³⁴⁰ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Art. 1 lid c

³⁴¹ Programmarekening 2014, gemeente Den Haag, april 2015

	Eigen vermogen		Vreemd vermogen		Resultaat	Opmerkingen
	1-01-2013	31-12-2013	1-01-2013	31-12-2013	2014	Cijfer obv 2013
Wigo4it	6.646.000	3.302.000	5.089.000	5.145.000	0	

Figuur 6.2: (Verwachte) vermogen en resultaat Wigo4it programmarekening 2014

Het jaarverslag over 2013 en 2014 van Wigo4it laat het volgende beeld zien:³⁴²

Datum	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
1 januari 2013	6.646.447	5.088.576
31 december 2013	3.302.127	5.145.481
31 december 2014	1.442.852	16.901.288

Figuur 6.3: (Verwachte) vermogen en resultaat Wigo4it jaarverslag

Jaar	Financieel (exploitatie)resultaat
2011	
2012	-2.463.664
2013	- 3.344.320
Verwacht 2014	-1.859.275

Figuur 6.4: Financieel (exploitatie)resultaat Wigo4it

Het vermogen zoals weergegeven in het jaarverslag en in de paragraaf Verbonden partijen komt overeen. Het financieel resultaat echter niet.

Wigo4it bouwt geen eigen vermogen op. Aan het einde van het jaar kan een bestemmingsreserve worden gevormd of het resultaat valt vrij voor de deelnemers. Het eigen vermogen op 31 december 2014 is opgebouwd uit het startkapitaal dat is ingelegd door de deelnemers en bestaat verder uit drie bestemmingsreserves (investerings, doorontwikkeling en GALO) en een post overige reserves.³⁴³

Het vreemde vermogen van Wigo4it eind 2014 bestaat o.a. uit schulden aan leveranciers, nog te ontvangen facturen en omzetbelasting. Het grootste deel, bijna € 12 mln., bestaat echter uit kortlopende schulden aan de deelnemers van de

³⁴² Jaarverslag 2014 Wigo4it 24 april 2015, Jaarverslag 2013 Wigo4it, 11 april 2014

³⁴³ Jaarverslag 2014 Wigo4it 24 april 2015 en interview 21 mei 2015

coöperatie. Deze kortlopende schuld betreft de verschuldigde bijdrage van de deelnemers aan de coöperatie voor 2015. Conform het deelnemersconvenant wordt aan het einde van het jaar deze bijdrage deels gefactureerd. Voor de gemeente Den Haag betekent dit dat er op dat moment een vordering bestaat van ongeveer € 2,9 mln.³⁴⁴

6.5 Overige constatering

De navolgende constatering kunnen bijdragen aan een vollediger beeld van deze verbonden partij in relatie tot de gemeente, en kunnen zodoende relevant zijn voor de raad.

Door keuze voor de rechtsvorm van een coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid (U.A.) is de financiële speelruimte voor Wigo4it beperkt. Wigo4it kan zelf geen beslissingen nemen over het aangaan van leningen. De deelnemende gemeenten moeten hiervoor borg staan. Hiervoor wordt door Wigo4it een borgstellingsvergoeding aan de gemeente(n) betaald.³⁴⁵ Op dit moment is hiervan geen sprake.

Doordat Wigo4it een coöperatie is die voor de G4 grotendeels functioneert als ware het een eigen dienst, zijn de beïnvloedingsmogelijkheden voor de raad relatief groot.

Wigo4it kan ook opdrachten aannemen voor specifieke ontwikkeling voor één G4-gemeente. Dit wordt dan afzonderlijk gefactureerd. De gemeente Den Haag maakt hier ook gebruik van. Wigo4it heeft een apart ontwikkelteam voor Den Haag.

De gemeente Den Haag heeft naast de inleg van het startkapitaal het eeuwigdurend gebruiksrecht aan Wigo4it verleend voor de applicatie Socrates. Dit gebruiksrecht geschiedt 'om niet'. Alleen bij beëindiging van deelname Den Haag of opheffing Wigo4it kan dit recht terugvallen naar gemeente Den Haag.³⁴⁶

6.6 Informatiewaarde paragraaf Verbonden partijen

Bevinding

Voor deze verbonden partij zou duidelijker kunnen worden gemaakt

- hoe Wigo4it concreet bijdraagt aan specifieke inhoudelijke beleidsdoelen;
- welke andere motieven de gemeente had voor oprichting en hoe deze motieven op dit moment worden gerealiseerd (bijvoorbeeld inzicht in ICT prestaties waaruit efficiencyvoordeel blijkt);
- wat precies in de ogen van de gemeente het openbaar belang is;
- wat de risico's voor de gemeente precies behelzen;

³⁴⁴ Jaarverslag 2014 Wigo4it 24 april 2015, deelnemersconvenant (art.6.2), en wederhoorreactie Wigo4it 5 oktober 2015.

³⁴⁵ Interview 21 mei 2015

³⁴⁶ Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a) en Deelnemersconvenant 7 september 2007

- waardoor onder recente ontwikkelingen de scheefgroei in de relatie eigen vermogen en vreemd vermogen (kortlopende schulden aan deelnemers Wigo4it) door veroorzaakt wordt;
- op welke wijze de raad (als deelnemer/lid Wigo4it) mede de koers van Wigo4it zou kunnen bepalen/beïnvloeden.

Daarnaast zitten in de huidige paragraaf Verbonden partijen verschillende fouten die te maken hebben met wisselende/verkeerde interpretaties ten aanzien van de termen 'bestuurlijk belang', 'financieel belang' en 'aandelen belang'.

Toelichting

In de paragraaf Verbonden partijen in de Programmarekening 2014 is met betrekking tot Wigo4it de volgende tabel opgenomen.³⁴⁷

Programma	Voornamelijk 7. Werk, Inkomen en Armoedebelief maar ook 3. Wijkaanpak en Dienstverlening en 8. Zorg en Welzijn.
Doel	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.
Betrokkenen	De belangrijkste andere partijen in de deelneming zijn de Sociale Diensten van de gemeentes Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Vestigingsplaats	Den Haag
Openbaar belang	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 klantbenadering, 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.
Bestuurlijk belang	De belangrijkste andere partijen in de deelneming zijn de Sociale Diensten van de gemeentes Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Aandelen belang	Ieder gemeente legt een vierde van het startkapitaal in, gemeente Den Haag heeft dus een belang van 25% in Wigo4it. Verder wordt de contributiebijdrage van de vaste kosten (o.a.

³⁴⁷ Programmarekening 2014, gemeente Den Haag, april 2015, pag. 279

	kosten Directie, bedrijfsvoeringkosten, liaisonofficiers) verdeeld naar rato van het aantal WWB-ers.
Financieel belang	De gemeente Den Haag heeft een aandeel van 21% in de contributiebijdrage verdeeld naar rato van het aantal WWB-ers.
Ontwikkelingen	In 2014 is een belangrijke rol is weggelegd voor de directeuren Uitvoering van de G4 waardoor de wensen vanuit business goed naar voren komen. In 2014 zijn belangrijke stappen gezet ten aanzien van een aantal wensen vanuit de G4. Belangrijkste resultaat was de eerste oplevering van het project Geautomatiseerde Afhandeling aanvragen Levensonderhoud (GALO). Daarnaast zijn in 2014 stappen gezet met de ontwikkeling van de Professional Portal. Hierbij wordt ingezet om een transitie te maken van een systeemgerichte omgeving waar de medewerker met veel verschillende applicaties moet werken naar een taakgerichte omgeving waar de medewerker met een specifiek scherm wordt ondersteund in de uit te voeren taken. Daarnaast is een belangrijk doel dat ook de klant zelf eenvoudige handelingen zelf kan verrichten. Wigo4it realiseert het beheer en ontwikkeling van de ICT systemen en vervult een belangrijke rol ten aanzien van de coördinatie en afstemming tussen de G4. Wigo4it heeft de doelstellingen uit het jaarplan deels gehaald. Ten aanzien van procesautomatisering en de ontwikkeling van professional Portal zijn belangrijke stappen gezet. Andere projecten zijn uitgesteld of nog niet afgerond.

Figuur 6.5: Wigo4it in paragraaf verbonden partijen

In de paragraaf ontbreekt een specifiek beleidsdoel of beleidsprogramma waaraan Wigo4it bij moet dragen (paragraaf 6.2.1 en 6.3.1). De verschillende redenen die het college had voor oprichting van Wigo4it worden niet expliciet benoemd in de paragraaf (paragraaf 6.2.2 en 6.3.3). Het openbaar belang is niet bij oprichting omschreven. In de paragraaf Verbonden partijen is wel een beschrijving van het openbaar belang te vinden. Het is alleen niet toegelicht waarom dit volgens de gemeente een openbaar belang is (paragraaf 6.2.3 en 6.3.2). Ten aanzien van rapportage over doelrealisatie (paragraaf 6.4.1) en risico's (paragraaf 6.4.3) kan de informatie in de paragraaf Verbonden partijen worden uitgebreid zodat de raad een vollediger en relevanter inzicht kan krijgen in Wigo4it. Onder het kopje 'ontwikkelingen' staat veel informatie die voor de raad, zonder de vereiste context, lastig te duiden is (paragraaf 6.5). Hier kan ook informatie worden toegevoegd die (mogelijk) relevant is voor de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol.

De informatie die genoemd staat bij ‘bestuurlijk belang’ is niet correct (paragraaf 6.3.3). Bestuurlijk belang in relatie tot verbonden partijen wil zeggen *“zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht”*.³⁴⁸ De informatie die genoemd staat bij ‘financieel belang’ is ook niet correct (paragraaf 6.4.4). Wat in de eerste zin onder het kopje ‘aandelen belang’ wordt genoemd is het feitelijke financieel belang. De gemeente is lid van de coöperatie maar bezit geen aandelen in Wigo4it. Het aandelen belang bij deze verbonden partij is niet van toepassing.

³⁴⁸ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Art. 1 lid d

1 BIJLAGE: NORMEN BIJ DE PROCESSTAPPEN EN THEMA'S

1.1 Processtap 1: Aangaan van de verbonden partij

Thema	Norm
a. Inhoudelijke beleidsdoelen	De gemeente heeft bij het besluit tot deelname (of de laatste majeure wijziging) duidelijk verwoord aan welk <u>inhoudelijk beleidsdoel</u> van de gemeente de verbonden partij bijdraagt.
b. Motieven om deel te nemen	De gemeente heeft bij het besluit tot deelname (of de laatste majeure wijziging) duidelijk verwoord welke <u>evt. andere dan inhoudelijke beleidsdoelen</u> het met deelname nastreeft: dit is verwoord in een business case of andere bij het besluit voorliggende stukken.
c. Openbaar belang	De gemeente heeft bij het besluit tot deelname (of de laatste majeure wijziging) duidelijk verwoord welk <u>openbaar belang</u> was gediend met deelname aan de VP
d. 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).
e. Risico's en beheersmaatregelen	Bij het aangaan van de verbonden partij is vastgelegd hoe de gemeente over risico's wordt geïnformeerd
	Tegenover de risico's staan beheersmaatregelen
	In of bij het besluit tot deelname is opgenomen hoe de gemeente haar deelname kan beëindigen
f. Interactie tussen college en gemeenteraad	Bij het besluit tot deelname zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad

1.2 Processtap 2: Sturen van de verbonden partij

Thema	Norm
a. Inhoudelijke beleidsdoelen	De <u>doelen die de gemeente nastreeft met de oprichting van de verbonden partij</u> zijn in de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente (begroting en programmarekening) helder en consistent verwoord. Het doel dat de verbonden partij nastreeft is <u>consistent</u> met het doel van de gemeente (zoals verwoord in de gemeentelijke programmabegroting en programmarekening) a) doel in statuten komt overeen met gemeentelijk doel b) doel als in businesscase is consistent met gemeentelijk doel c) doel als in een eventuele dienstverleningsovereenkomst is consistent met gemeentelijk doel
b. Motieven om deel te nemen en openbaar belang	De programmabegroting (beleidsprogramma's en/of paragraaf VP) motiveert welk <u>openbaar belang</u> en welke <u>motieven zijn</u> gediend met deelname aan de VP.
c. Scheiding van rollen	rollen van eigenaar/bestuurder VP, opdrachtgever en toezichthouder zijn gescheiden vormgegeven en worden gescheiden uitgevoerd
d. 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: - inzicht in het nastreven van het openbaar belang; - het realiseren van gemeentelijke doelen; - transparantie over doeltreffendheid en doelmatigheid; - transparantie over risico's.
e. Interactie tussen college en gemeenteraad	In de interactie tussen college en raad en de ambtelijke voorbereiding daarvan worden de volgende onderwerpen door betrokkenen actief geadresseerd: - inzicht in het nastreven van het openbaar belang; - het realiseren van gemeentelijke doelen; - transparantie over doeltreffendheid en doelmatigheid; - transparantie over risico's.

1.3 Processtap 3: Verantwoorden over de verbonden partij

Thema	Norm
a. Inhoudelijke beleidsdoelen	De <u>verbonden partij</u> rapporteert over de mate van <u>doelrealisatie</u> (beleidsinhoudelijk en/of andere doelen) aan de gemeente. Dit in lijn met de gestelde doelen (zie hierboven).
	Het <u>college</u> rapporteert over de mate van <u>doelrealisatie</u> (beleidsinhoudelijk en/of andere doelen) aan de raad. Dit in lijn met de <u>gestelde doelen</u> (zie hierboven).
	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.
c. Risico's en beheersmaatregelen	Het college <u>rapporteert aan de raad over relevante risico's</u> . Dit conform de eisen die de raad daaraan heeft gesteld.
	De <u>verbonden partij</u> rapporteert over <u>relevante risico's</u> . Dit conform de eisen in <u>statuten en/of regeling en evt. aanvullende eisen</u> die het college daaraan heeft gesteld.
d. Financieel belang	Het financieel belang is correct weergegeven
e. Eigen vermogen en resultaat	Het eigen vermogen en resultaat zijn correct en conform art. 15 van het BBV weergegeven

2 BIJLAGE: LITERATUUR

2.1 Haagse Milieu Services

- Akte van oprichting N.V. Haagse Milieu Services (1998)
- Beantwoording schriftelijke vragen DSB/2015.218 (12 mei 2015), p. 2.
- Beantwoording schriftelijke vragen DSB/2015.90 (3 maart 2015)
- Bestek Reinigingsdiensten Den Haag 1999 (12 november 1998)
- Brief college aan rekeningencommissie BSD/2012.12 (10 februari 2012)
- Collegebesluit BSD/2014.463 (geheim) 17 juni 2014
- Collegebesluit DSB/2010.611 (geheim) 11 januari 2011
- Handboek Verbonden partijen. 'Twee voeten in één sok' (2009)
- <http://www.vangansewinkelgroep.nl/over-ons/onze-bedrijven/vangansewinkel-overheidsdiensten.aspx>
- Huishoudelijk Afvalplan 2012-2015
- Informatiebrief aan raad, kunststof nascheiding DSB/2013.869 (10 december 2013)
- Informatiebrief aan raad, kunststof nascheiding DSB/2014.118 (25 maart 2014)
- Jaarrekening 2013 NV HMS
- Jaarrekening 2014 NV HMS
- Jaarrekening Den Haag 2013
- Jaarrekening Den Haag 2014
- Jaarstukken 2013 HMS (mei 2014)
- Jaarverslag 2014 HMS
- Kwartaalrapportage HMS 4e kwartaal 2014 (maart 2015)
- Motie Kringloopbedrijvigheid (RM 56), 22 april 1999 (RIS 22927)
- Notitie risicobeleid HMS (19 februari 2015)

- Ondergrondse Containers. Beheer en onderhoud, bijlage Bestek reinigingsdiensten (20 december 2012)
- Overeenkomst sorteren en vermarkten huishoudelijk kunststof verpakkingsafval (27 juni 2012)
- Programmabegroting Den Haag 2014
- Programmabegroting Den Haag 2015
- Raadsvoorstel Samenwerkingsovereenkomst gemeente/AVR, 20 november 1998(RV 297)
- Risicokaart HMS (2015)
- Rv 86. Samenwerking Gemeente/NV AVR inzake afvalverwijdering (20 maart 1998)
- Samenwerkingsovereenkomst Reinigingstaak Den Haag (27 november 1998)
- Statuten N.V. Haagse Milieu Services (31 augustus 2012)
- Voortgang uitvoering Huishoudelijk Afvalplan 2012-2015 (3 juni 2013)
- Werkbespreking huishoudelijk afval, 25 augustus 2015, (RIS 285240)
- Wet milieubeheer (Wm)

2.2 Inkoopbureau H-10

- Begroting 2016 Inkoopbureau H-10, 18 februari 2015
- Begroting 2015 Inkoopbureau H-10, 18 februari 2015
- Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018 (RIS 276864)
- Beschrijving rollen en verantwoordelijkheden opdrachtgever en opdrachtnemer, Inkoopbureau H-10, 13 maart 2015
- Brief van de minister van BZK aan gemeenten over de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, 5 december 2014
- Controleprotocol Jeugdhulp regio Haaglande 2015, 13 maart 2015.
- Gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H-10 + Dienstverleningsovereenkomst, bijlage D2 (RIS 276325)
- Gemeenschappelijke regeling inkoopbureau H-10, 28 april 2015 (RIS 282209)
- <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/waar-staat-dat-regionale-samenwerking-verplicht-is>

- Inkoopkader jeugdhulp Den Haag 2016 (RIS 283147)
- Kadernota Heel het kind, oktober 2014 (RIS 276325)
- Oplegger regionaal inkoopbureau H-10, bijlage D1 (RIS 276325)
- Programmabegroting 20145-2018 Gemeente Den Haag (RIS 276469)
- Raadscommissie Samenleving, 8 en 9 oktober 2014 en 24 juni 2015 (wijziging) 2015
- Wet gemeenschappelijke regelingen

2.3 InnovatioQuarter

- Algemene vergadering van aandeelhouders, InnovationQuarter, 27 november 2015 en 29 mei 2015
- Algemene verordening financieel beheer en beleid, art. 10, gemeente Den Haag, december 2014 (RIS176954)
- Besluit Begroting en Verantwoording
- Businessplan ROM Zuidvleugel, Boer & Croon, 26 april 2013
- Concept akte van oprichting ROM Zuidvleugel BV, april 2013
- Concept-college besluit waarop de raad haar wensen en bedenkingen kan uiten, 9 juli 2013 (RIS260742)
- De kracht van kwaliteit – Economische visie, gemeente Den Haag, december 2011
- Deelname aan ROM Zuidvleugel, gemeente Den Haag, 9 juli 2013 (RIS260742)
- Definitief besluit deelname in de ROM Zuidvleugel, het college van B&W, 17 september 2013(RIS264665)
- Feitenverificatie InnovationQuarter, 8 september 2015
- Gemeente Governance - Handboek Verbonden partijen, Deloitte, mei 2006
- Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, april 2000
- Jaarplan 2014, InnovationQuarter, december 2014
- Jaarrapport 2014, ROM InnovationQuarter, april 2015
- Jaarrapport ROM IQ, Juridische structuur en governance
- Jaarrekening 2014, PPM InnovationQuarter, april 2015

- Jaarverslag 2014, West Holland Foreign Investment Agency
- Koers 2020, Economische Programmaraad Zuidvleugel, juli 2014
- Memo Overlegjaarplancycclus, InnovationQuarter, ten behoeve van de Algemene vergadering van aandeelhouders van 29 mei 2015.
- Ministerie van BZK/IPO, Handreiking Verbonden Partijen, juli 2005
- Notitie Verbonden partijen, Commissie BBV, november 2014
- Notulen Tiende vergadering gemeenteraad Den Haag gehouden op donderdag 19 september 2013
- PowerPointpresentatie voor de gemeente Den Haag, InnovationQuarter, voorjaar 2015
- Programmabegroting 2015-2018, gemeente Den Haag, september 2014
- Programmarekening 2014, Gemeente Den Haag, april 2015
- Statuten PPM Zuidvleugel
- Statuten ROM Zuidvleugel
- Statuten stichting The Hague Security Delta gemeente Den Haag, juni 2013 (RIS260182)
- Verordening Financieel beheer en beleid, art. 10, gemeente Den Haag, januari 2011 (RIS176954)
- Verslag Algemene vergadering van aandeelhouders, InnovationQuarter, 27 november 2014
- Voorstel van het presidium inzake wensen en bedenkingen ten aanzien van het concept-besluit van het college over de deelname in de regionale ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel (ROM), gemeente Den Haag, 10 september 2013 (RIS 264187)
- www.westholland.nl/about-us/
- www.zuidvleugel.nl/
- www.zuidvleugel.nl/content/directeurennetwerk
- www.zuidvleugel.nl/content/zuidvleugelbureau
- Zuidvleugel, de topregio van Nederland, Roland Berger, januari 2011

2.4 Vroonddaal

- Akte houdende het aangaan van een commanditaire vennootschap grondexploitatie­maatschappij Vroonddaal C.V., 18 februari 2010
- Bijlage GRIP rapportage Vroonddaal IpSO 2015
- Boek 2 Burgerlijk Wetboek, titel 5: besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid.
- Collegebesluit Projectdocument gebiedsontwikkeling Vroonddaal, februari 2013 (RIS 256696)
- Collegebesluit Samenwerkingsovereenkomst Madestein/uitgifteverklaring 1e tranche, 16 december 2003 (RIS 111785)
- Commissiebrief ‘Vernieuwde samenwerking voor de ontwikkeling Vroonddaal (Madestein), 28 maart 2008 (DSO/2007.4187)
- Commissiebrief bij het verzoek om toestemming voor het aangaan van de verbonden partij, april 2008 (geheim)
- De verordening beheersregels grondexploitaties en strategisch bezit
- Feitenverificatie door Vroonddaal d.d. 1 oktober 2015.
- Gemeentewet
- GRIP rapportage Vroonddaal, 28-09-2011
- GRIP Vroonddaal, bijlage bij jaarrekening 2014 (RIS 282062), april 2015
- Intrekking mandaat door college b&w (RIS 248841)
- Intrekking volmacht door burgemeester (RIS 248940)
- Jaarrekening 2014 GEM Vroonddaal C.V. april 2015
- Jaarrekening GEM Vroonddaal 2014, april 2015
- Jaarstukken [jaarrekening] 2014 Vastgoedexploitatie­maatschappij Vroonddaal C.V., april 2015.
- Jaarverslag 2014 Gemeente Den Haag (RIS 180308)
- Mandaat college b&w (RIS 248841)
- Mandatering door b&w (RIS 181908)
- Memorie van Toelichting, Wet Fido

- Ontwikkeling Vroonddaal, kennisgeven van definitief besluit tot aangaan verbonden partij, 2 december 2009 (RIS 168721)
- Oprichting besloten vennootschap grondexploitatiemaatschappij Vroonddaal beheer B.V., februari 2010
- Programmabegroting 2015-2018 gemeente Den Haag (276469)
- Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015 (RIS 282062)
- Projectdocument gebiedsontwikkeling Vroonddaal, 13 februari 2013 (RIS 256696)
- Raadsbesluit projectdocument Zuidrandontwikkeling fase 2 Madestein, 21 december 2000 (RIS 081271)
- Rapportage grondexploitatie Vroonddaal 2014, maart 2014
- Samenwerkingsovereenkomst Grondexploitatie Vroonddaal, 15 december 2008 (geheim)
- Vaststelling projectdocument gebiedsontwikkeling Vroonddaal, 13 februari 2013 (RIS 256697)
- Verslag commissie ruimte 28 maart 2013 (RIS 258260)
- Volmacht burgemeester (RIS 248940)
- Volmacht door burgemeester (RIS 245736)

2.5 Wigo4it

- Akte van oprichting Wigo4it, 4 september 2007
- Begroting Wigo4it 2014, 31 januari 2014
- Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018 (RIS276864)
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Concept Akte van oprichting Wigo4it, 16 maart 2007 (RIS 145176b)
- Concept akte van statutenwijziging Wigo4it, 23 juni 2010
- Deelnemersconvenant 7 september 2007
- Deelnemersconvenant Wigo4it 7 september 2007
- Delftse Rekenkamer, Verbonden Partijen; een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen, 27 september 2013.
- Documenten MARAP's en P&C

- Email toelichting werkwijze risicomanagement, 1 mei 2015
- Email Wigo4it 16 juni 2015
- Gemeente Den Haag, 'Verantwoordelijkheidsverdeling, aandeelhouderschappen en vertegenwoordigingen', 9 juli 2014 (RIS 274190)
- Governance G4/Wigo4it, 20 maart 2014
- Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, april 2000
- Jaarplan Wigo4it 2013, 7 december 2012
- Jaarplan Wigo4it 2014, 29 november 2013
- Jaarverslag 2013 Wigo4it, 11 april 2014
- Jaarverslag Wigo4it 24 april 2015
- Klantrapportage SLA april 2014
- Nota ter besluitvorming Colleges BenW, 12 april 2007 (RIS145176a)
- Programmabegroting 2015-2018, oktober 2014 (RIS276469)
- Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, april 2015 (RIS282062)
- Rapportage interim-bevindingen controle 2014, 9 december 2014
- Service Level Agreement 5.2, 6 november 2014
- Statuten Wigo4it, 6 december 2010
- Uitvoeringsbesluit verantwoordelijkheidsverdeling, 1 juli 2014 (RIS 274065)
- Wederhoorreactie Wigo4it 5 oktober 2015
- Wigo4it Begroting 2014, 31 januari 2014
- www.europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen/inbesteden