

Onderzoeksplan Verbonden Partijen

27 november 2014

1. Aanleiding, probleemschets

Het uitvoeren van gemeentelijke taken kan op een aantal manieren worden ingericht. De gemeente kan het volledig zelf doen, kiezen voor een vorm van samenwerking of uitbesteden.¹ De keuze voor een bepaalde wijze van taakuitvoering wordt ingegeven door de opvatting dat deze manier de meest geëigende vorm is om het gemeentelijke beleid en ambities te helpen realiseren en/of de lokale belangen te borgen. Een specifieke vorm van samenwerking betreffen verbonden partijen (in figuur 1 is dat niveau 3). Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.² Een verbonden partij kan in verschillende vormen bestaan zoals o.a. een (verplichte) gemeentelijke regeling, een vennootschap of een stichting.



Figuur 1: Vormen van taakuitvoering³

In de programmabegroting van de gemeente Den Haag worden op dit moment 39 verbonden partijen vermeld.⁴ In de afgelopen jaren is dit aantal gestaag toegenomen; van 23 verbonden partijen in 2009 naar 25 in 2011 en 36 verbonden partijen in 2013.⁵ In toenemende mate worden verbonden partijen in Den Haag, net als in veel andere gemeenten, ingezet voor het uitvoeren van beleid. De motieven voor het opzetten van een verbonden partij verschillen.⁶ Gemeenten beogen er in ieder geval mee om een zeker voordeel te realiseren dat vaak valt binnen één of meerdere van de 3K's: Kwaliteitsverbetering, Kwetsbaarheidsvermindering en Kostenbesparing.⁷ Het 'op afstand' zetten van uitvoering heeft echter gevolgen voor de controlemogelijkheden van de gemeente(raad).

¹ Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking, 'Samenwerking in Beweging', 2011.

² Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Art. 1 sub b.

³ Delftse Rekenkamer, Verbonden Partijen; een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen, 27 september 2013.

⁴ Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2015-2018', 13 november 2014, RIS 276469.

⁵ Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2010-2013', 8 september 2009; Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2013-2016', 11 september 2012; en Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2014-2017', 10 september 2013.

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

⁷ Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking, 'Samenwerking in Beweging', 2011.

De gemeenteraad heeft, in de vorm van de rekeningencommissie, aandacht voor verbonden partijen. Het rapport ‘Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht’ van de rekeningencommissie constateerde in oktober 2013 o.a.:⁸

- Versnippering van het beleids- en toezichtkader over meerdere documenten en diensten. Potentie tot verbetering van de beheersing van verbonden partijen door centrale coördinatie.
- Weinig aandacht in het beleidskader voor de oprichting van verbonden partijen. Potentie tot het explicieter maken van de rollen en verantwoordelijkheden van college en raad.
- Toegevoegde waarde van maatwerk in toezichtsarrangementen op basis van risicoprofielen.

In het rapport formuleerde de rekeningencommissie negen aanbevelingen.⁹ Acht van de negen aanbevelingen werden in eerste instantie door het college overgenomen.¹⁰ In een motie heeft de raad het college verzocht ook de aanbeveling om “*de beheersing van en toezicht op verbonden partijen centraal te coördineren*”, uit te voeren.¹¹

Onder meer naar aanleiding van de opmerkingen van de rekeningencommissie ten aanzien van de beheersing van- en het toezicht op verbonden partijen, heeft het college op 16 oktober 2014 een beleidskader Verbonden Partijen naar de raad gestuurd.¹² Daarmee wordt door het college uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekeningencommissie en aan de raadsnotie.

De rekeningencommissie richtte zich met haar rapport op het financieel beheer en de governance bij verbonden partijen en de verantwoording aan de raad. In het beleidskader is ook met name aandacht voor de beheersing van, en toezicht op verbonden partijen. De rekenkamer wil met dit onderzoek nadrukkelijk aanvullend zijn op de bijdrage van de rekeningencommissie ten aanzien van de beheersing van en sturing op verbonden partijen. Naast de tendens om verbonden partijen in toenemende mate in te zetten voor de uitvoering van beleid, ziet de rekenkamer twee andere aanleidingen voor dit onderzoek.

Ten eerste de ophanden zijnde decentralisaties in het sociale domein. Gemeenten kiezen ervoor om op onderdelen binnen dit beleidsdomein nieuwe verbonden partijen een rol te geven in de uitvoering, zoals bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regeling ‘Inkoopbureau H-10’ voor de inkoop van jeugdzorg in regionaal verband. Zowel de maatschappelijke verantwoordelijkheid als de opgave om de bezuinigingstaakstelling te realiseren maken een goede grip van de gemeenteraad op deze verbonden partijen van belang. Ten tweede is het startpunt voor grip en controle door de raad het overzicht verbonden partijen zoals opgenomen in de planning & control-cyclus. Een blik op beleidsnota’s en overzichten van verbonden partijen zoals die in andere gemeenten en provincies¹³ beschikbaar zijn, laat zien dat het mogelijk is om meer en specifiekere informatie op te nemen in het overzicht. Hiermee kan de raad meer inzicht krijgen in de positie van de gemeente ten opzichte van de verbonden partij, de verbonden partij zelf en de mogelijkheden van de raad ten aanzien van kaderstelling en controle. De rekenkamer is daarom voornemens de bestaande verbonden partijen zo compleet mogelijk in kaart te brengen en zich daarbij onder meer te richten op de *inhoudelijke beleidsdoelen* die met verbonden

⁸ Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, ‘Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht’, oktober 2013, p. 19.

⁹ Idem.

¹⁰ Gemeente Den Haag, ‘Toezichtskader verbonden partijen’, 10 februari 2014 (RIS 266620).

¹¹ Raadsnotie, ‘Toezichtskader verbonden partijen, aangenomen 20 februari 2014.

¹² Gemeente Den Haag, ‘Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018’, oktober 2014, RIS 276864, p. 4.

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

partijen worden nagestreefd en eventuele andere doelen die bij het aangaan van samenwerking (bijvoorbeeld in onderliggende business cases) expliciet zijn gemaakt. Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan de *strategische sturing* door de gemeenteraad op doelrealisatie van verbonden partijen, omdat dit naast beheer en toezicht een belangrijk aspect is van de betrokkenheid van de raad. Naast een algemene inventarisatie wil de rekenkamer voor een beperkt aantal verbonden partijen daarom diepgaander onderzoeken in hoeverre deze de beoogde doelen waar maken en hoe de gemeente hier *beleidsmatig* op stuurt.¹⁴

2. Regelgeving, beleid en organisatie

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving omtrent verbonden partijen is vastgelegd in verschillende wetten. Belangrijk is het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Hierin staat wat een verbonden partij is: *“een privaatrechtelijke of publieksrechtelijke organisatie waarin de (...) gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft”*. Een financieel belang wordt in het BBV als volgt gedefinieerd: *“een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt”*. Onder bestuurlijk belang verstaat het BBV: *“zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht”*.¹⁵ De rekenkamer zal deze definities in het onderzoek ook hanteren.

In de gemeentewet artikel 160 is o.a. vastgelegd dat het college besluit tot oprichting van en deelneming in een verbonden partij.¹⁶ Voorwaarden hierbij zijn o.a. dat er sprake moet zijn van een publiek belang dat met oprichting of deelname behartigd dient te worden en dat de raad de gelegenheid moet worden geboden wensen en bedenkingen te uiten omtrent het voorgenomen besluit. Daarnaast is goedkeuring van het besluit nodig van gedeputeerde staten. Deze goedkeuring wordt slechts onthouden wanneer de verbonden partij in strijd is met het recht of het algemeen belang.¹⁷ In de gemeentelijke verordening financieel beheer en beleid artikel 10, is opgenomen dat het college bij oprichting of deelneming in een Publiek Private Samenwerking (PPS) een ontwerpbesluit stuurt naar de raad.¹⁸

In het privaatrechtelijk domein worden verbonden partijen vaak in een van de volgende rechtsvormen opgezet:

- Vennootschap (BV, NV, CV)
- Stichting
- Vereniging
- Coöperatie

De wettelijk basis hiervoor ligt in het Burgerlijk Wet Boek 2, Rechtspersonen.¹⁹ Uitzonderling hierop is de commanditaire vennootschap (CV). De CV is een vorm van een vennootschap onder firma en bezit hiermee geen rechtspersoonlijkheid.²⁰

¹⁴ Rekenkamer Den Haag, ‘Onderzoeksprogramma Rekenkamer Den Haag 2014-2015’, 17 september 2014, p. 3.

¹⁵ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Art. 1 sub b, sub c en sub d.

¹⁶ De verbonden partijen die worden genoemd in de gemeentewet zijn stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.

¹⁷ Gemeentewet, Art. 160.

¹⁸ Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag, Art. 10.

¹⁹ Burgerlijk Wet Boek 2, Rechtspersonen.

Samenwerking tussen publiekrechtelijke organisaties is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). Wanneer wordt samengewerkt op basis van de Wgr, kan uit drie varianten worden gekozen die variëren in zwaarte. Van licht naar zwaar zijn dat:

1. Centrumgemeente
2. Gemeenschappelijk orgaan
3. Openbaar lichaam²¹

Op 1 januari 2015 wordt de wet uitgebreid met een vierde variant: de bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze variant is een zwaardere vorm van samenwerking dan de centrumgemeente maar weer lichter dan een gemeenschappelijk orgaan.²²

Gemeentelijk beleid

Het gemeentelijk beleid omtrent verbonden partijen was tot voor kort niet samengebracht binnen een integraal kader. Op deelaspecten, zoals het benoemingsbeleid, het beloningsbeleid en het toezicht op gemeentelijke deelnemingen, was beleid geformuleerd en vervat in brieven en notities aan de raad.²³ Naar aanleiding van aanbevelingen uit het onderzoek van de rekeningencommissie²⁴, ligt er nu een (concept) Beleidskader Verbonden Partijen. Het nieuwe beleidskader voor verbonden partijen is op 16 oktober 2014 naar de Raad gestuurd. Enkele beheersmatige onderdelen van het beleidskader worden nog vóór het zomerreces van 2015 nader uitgewerkt door het college. Met deze nadere uitwerkingen in het beleidskader zal het stuk opnieuw worden geagendeerd door de rekeningencommissie.

Gemeentelijke organisatie

In het rapport van de rekeningencommissie wordt onder meer geconstateerd dat er geen sprake is van een eenduidige organisatie met betrekking tot beheer en toezicht op verbonden partijen.²⁵ In het beleidskader wordt uiteengezet hoe het college de gemeentelijke organisatie wil gaan inrichten om te komen tot een gestructureerde inbedding van de verbonden partijen. Het beleidskader beschrijft dat de inhoudelijk medewerker van de betrokken beleidsdirectie ambtelijk verantwoordelijk is voor het in positie brengen en houden van de gemeente voor wat betreft besluitvorming met betrekking tot de verbonden partijen. Dit door middel van het tijdig verzamelen van informatie en het beoordelen van relevante informatie om de aandeelhouder, commissaris of bestuurder te adviseren, zodat de gemeentelijke belangen kunnen worden behartigd. Beleidsmatig zijn dus vele afdelingen betrokken bij gemeentelijke deelnemingen.

Verder stelt het beleidskader: *“Bij de vorming van het college is bestuurlijk invulling gegeven aan de wens van de raad om beheersing van toezicht op verbonden partijen centraal te coördineren. Om dit ook daadwerkelijk ambtelijk effectief en efficiënt te kunnen organiseren wordt de positie van het huidige cluster Deelnemingen van de Bestuursdienst, Directie Financiën versterkt richting een Expertisecentrum Verbonden Partijen. Het expertisecentrum is verantwoordelijk voor de*

²⁰ Wetboek van Koophandel, Boek 1, Titel 3.

²¹ Wet gemeenschappelijke regelingen, Art. 1 en Art.8

²² Staatsblad, ‘Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen’, 306, 2014.

²³ Zoals bijvoorbeeld Gemeente Den Haag, ‘Benoeming van commissarissen in deelnemingen en andere verbonden partijen’, 7 juli 2006 (RIS 138682); Gemeente Den Haag, ‘Toezicht op gemeentelijke deelnemingen’, 12 april 2005 (RIS 126820); Gemeente Den Haag, ‘Notitie gemeentelijke deelnemingen’, 22 januari 2002 (RIS 093226); en Gemeente Den Haag, ‘Deelneming in stichtingen e.d.’, 18 juli 1995 (RIS 175964).

²⁴ Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, ‘Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht’, oktober 2013,

²⁵ Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, ‘Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht’, oktober 2013, p. 19.

beheersmatige toetsing van de voorstellen aan de wettelijke kaders (zoals vennootschapsrechtelijke en publiekrechtelijke aspecten) van de gemeentelijke deelnemingen.”²⁶

Het Expertisecentrum Verbonden Partijen zal binnen de bestaande structuren daarmee de rol gaan vervullen van coördinator en aanjager. Het Expertisecentrum krijgt de positie om zowel ambtelijk als bestuurlijk op te schalen en onderwerpen en aandachtspunten te agenderen. Alle bestuurlijke voorstellen inzake de verbonden partijen moeten via het expertisecentrum gaan lopen (beoogde oprichting 1 juli 2015). De exacte organisatorische en verdere procedurele invulling daarvan wordt nog nader uitgewerkt.

Ook wordt in het beleidskader opgemerkt dat *“de bevoegdheid tot het nemen van besluiten, samenhangend met het aandeelhouderschap ligt bij het college en dat deze bevoegdheid slechts beperkt, of “ad hoc” zal worden gemandateerd aan afzonderlijke wethouders of ambtenaren. Daarnaast zal degene die de gemeente bijvoorbeeld in een AvA (Algemene Vergadering van Aandeelhouders) vertegenwoordigt over een volmacht moeten beschikken van de burgemeester als degene die op basis van artikel 171 van de Gemeentewet de gemeente (als rechtspersoon) naar buiten toe vertegenwoordigt.*”²⁷

3. Relevantie

Om de relevantie aan te duiden van het geplande rekenkameronderzoek, schetst de rekenkamer in elk onderzoeksplan doorgaans het financiële, maatschappelijke en politiek/bestuurlijke belang dat gemoeid is met het onderwerp. Deze termen worden ook gehanteerd bij verbonden partijen. Om verwarring te voorkomen hanteert de rekenkamer daarom in dit onderzoeksplan iets andere begrippen ten opzichte van de gebruikelijke terminologie.

- **Financiële relevantie**

De financiële relevantie van dit onderzoek kan worden geïllustreerd aan de hand van de financiële opbrengsten van de verbonden partijen voor de gemeente, het financiële belang dat de verbonden partijen vertegenwoordigen en de financiële risico's die met de verbonden partijen gemoeid zijn.

Aan opbrengsten verwacht de gemeente in 2015 € 32,5 mln. aan dividend te ontvangen uit deelnemingen.²⁸ De waarde van het aandelenpakket dat in bezit is van de gemeente kan ook worden gebruikt. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de verkrijgingsprijs, de nominale waarde en de verkoopwaarde van de aandelen. Bijvoorbeeld de aandelen die de gemeente heeft in Eneco vertegenwoordigen een waarde van € 22,7 mln. wanneer gekeken wordt naar de verkrijgingsprijs. De nominale waarde van de aandelen is hoger en bedraagt € 82,3 mln.²⁹ Wanneer we de begrote dividenden in ogenschouw nemen, dan vormen deze een mogelijke indicatie voor de werkelijke (verkoop)waarde. Deze waarde kan aanzienlijk hoger liggen dan de nominale waarde.

Naast de waarde van de verbonden partijen, betekenen de verbonden partijen voor de gemeente ook een bepaald financieel risico. Bij faillissement kan de gemeente aansprakelijkheid dragen voor (een deel van) de schulden en/of (een deel van) een verstrekte lening kwijtraken en/of een verleende garantie moeten uitkeren. Daarnaast hebben verbonden partijen een rol in de beleidsuitvoering. Bij het

²⁶ Gemeente Den Haag, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', oktober 2014, RIS 276864, p. 18.

²⁷ Idem, p. 19.

²⁸ Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2015-2018', 13 november 2014, RIS 276469.

²⁹ Gemeente Den Haag, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', oktober 2014, RIS 276864.

wegvallen van de verbonden partij of het niet goed functioneren, heeft dit mogelijk ook financiële consequenties voor de gemeente. Immers de gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering en realisatie van het beleid.

- **Maatschappelijke relevantie**

In een veranderende maatschappelijke context werken gemeenten meer en meer samen. Met andere gemeenten, maar ook met private spelers. In een steeds complexere samenleving (door verdichting, versnelling, horizontalisering en het afnemen van voorspelbaarheid³⁰) is de gemeente voor het realiseren van maatschappelijke opgaven steeds meer afhankelijk van de verbindingen die ze aangaat. Één manier om dat te doen zijn verbonden partijen. Kenmerkend hieraan is dat verbonden partijen altijd worden opgericht om een bepaald publiek belang te behartigen.³¹ Per verbonden partij verschilt daarom de specifieke maatschappelijke relevantie. Bijvoorbeeld een schone leefomgeving als het gaat om de Haagse milieuservices tot het ontwikkelen van een woonwijk zoals o.a. bij de ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld het geval is.

- **Politiek/ bestuurlijk relevantie**

Het gevolg voor de gemeente van het op afstand zetten van de uitvoering en het delen van risico's, is dat zij minder direct kan sturen. De directe controlemogelijkheden voor de gemeente(raad) nemen af evenals een deel van de gemeentelijke autonomie op het betreffende terrein waarvoor de verbonden partij in het leven is geroepen. Deelname van de gemeente aan een verbonden partij zoals Wigo4it (waarmee wordt beoogd ten behoeve van de sociale diensten van de G4 als één partij op te treden om hergebruik, ontwikkeling en gezamenlijk beheer van ICT systemen mogelijk te maken)³² kan bijvoorbeeld de (beleids)inhoudelijke keuzes beperken omtrent de eigen sociale dienst. De gemeente is hierbij namelijk medeafhankelijk van de andere partijen binnen de samenwerking. Een eenduidig overzicht van alle verbonden partijen en transparantie over de status en controlemogelijkheden per partij kan hierbij van waarde zijn.³³

4. Toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van dit onderzoek is dat het, ten opzichte van het rapport van de rekeningencommissie, zich richt op de *inhoudelijke beleidsdoelen* die met verbonden partijen worden nagestreefd en eventuele andere doelen die bij het aangaan van samenwerking (bijvoorbeeld in onderliggende business cases) expliciet zijn gemaakt. Dit onderzoek wil in aanvulling op de bijdrage aan beheer en toezicht door de rekeningencommissie een bijdrage leveren aan de *sturing* door de gemeenteraad op de doelrealisatie van verbonden partijen en beheersing van de risico's van deelname aan verbonden partijen.

³⁰ WRR, 'Vertrouwen in burgers', 2013, pp. 37-44.

³¹ Gemeentewet, Art. 160

³² Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2015-2018', 13 november 2014, RIS 276469.

³³ Rekenkamer Den Haag, 'Onderzoeksprogramma Rekenkamer Den Haag 2014-2015', 17 september 2014, p. 3.

5. Doelstelling en onderzoeksvragen

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

- Een *inventarisatie* te maken van de verbonden partijen waaraan de gemeente Den Haag deelneemt
- Bij een selectie van verbonden partijen in beeld te brengen wat de *stand van zaken* is van de realisatie van het doel van de deelname, de beheersing van de risico's en de wijze van toezicht
- De gemeenteraad *handvatten te bieden* voor het optimaliseren van de sturing op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van deelname aan de verbonden partijen.

Probleemstelling

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

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Inventarisatie

1. Welke verbonden partijen heeft de gemeente Den Haag?³⁴
2. Aan welke inhoudelijke beleidsdoelen beogen deze verbonden partijen een bijdrage te leveren?
3. Wat waren eventuele andere doelen van deelname aan deze verbonden partijen?
4. Wat is de rechts- of organisatievorm van deze verbonden partijen?
5. In welke mate biedt de planning & control informatie zicht op de risico's?

Stand van zaken (selectie van verbonden partijen)

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

6. Aanpak

Om tot een antwoord te komen op de deelvragen wordt er een tweedelige aanpak gehanteerd. Hieronder worden de twee fases uit de aanpak toegelicht.

- **Fase 1 – Inventarisatie (voor zover mogelijk uitputtend)**

In deze fase wordt in kaart gebracht in welke verbonden partijen de gemeente Den Haag deelneemt. Per verbonden partij wordt in beeld gebracht:

1. Het beleidsdoel waaraan de verbonden partij inhoudelijk bijdraagt

Hiertoe wordt de relatie gelegd tussen enerzijds het doel zoals onder meer beschreven in de statuten / de regeling, besluitvormende documenten en de beschrijving in de paragraaf Verbonden partijen en anderzijds de (doelstellingen) in de begrotingsprogramma's van de gemeente Den Haag. Van elke

³⁴ Peildatum 1 januari 2015

verbonden partij wordt zo niet alleen de naam van het begrotingsprogramma waaraan de samenwerking bijdraagt, maar ook de inhoudelijke doelstelling vermeld.

2. De reden waarom de gemeente Den Haag deelneemt aan de verbonden partij

Naast een bijdrage aan inhoudelijke beleidsdoelen kunnen er ook andere redenen zijn voor deelname aan een verbonden partij. Het beleidskader van de gemeente Den Haag noemt vijf soorten motieven die een rol kunnen spelen:

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

In de inventarisatie gaan we aan de hand van de oorspronkelijke afweging tot deelname (of de meest recente majeure wijziging in statuten en/of regeling) na in hoeverre de bovenstaande motieven van toepassing waren en in welke mate het doel ook gekwantificeerd/gekwalificeerd is.

3. De gekozen rechts- en organisatievorm

Als derde element brengen we in de inventarisatie in beeld van welke rechts- of organisatievorm sprake is, indien mogelijk ook met de afweging om voor de betreffende vorm te kiezen. Dit om inzichtelijk te kunnen maken in hoeverre er een relatie is tussen de eerste twee elementen (inhoudelijk beleidsdoel / andere redenen) en het derde element: de vorm waarin wordt samengewerkt.

Om deze inventarisatie te kunnen maken zal de gemeente Den Haag gericht verzocht worden om per verbonden partij informatie aan te leveren. De methode die in deze fase wordt toegepast is documentenanalyse, eventueel aangevuld met verkennende gesprekken en (telefonische) interviews met betrokkenen.

4. Zicht op de risico's

Ten slotte wordt in de eerste inventarisatiefase op hoofdlijnen gekeken naar het zicht op de risico's. Hierbij is aandacht voor financiële risico's, maar ook andersoortige risico's zoals onder meer juridische risico's, politieke bestuurlijke risico's en maatschappelijke risico's.

• Fase 2 – Feitenonderzoek selectie

Na de inventarisatie zal de rekenkamer een selectie maken aan de hand van de in kaart gebrachte verbonden partijen. Aan de hand van nog te formuleren criteria zal bij een aantal verbonden partijen een verdiepend onderzoek worden uitgevoerd. In de verdiepende fase worden per geselecteerde verbonden partij de stand van zaken van de volgende zaken in beeld gebracht:

1. Realisatie van door gemeente gestelde doelen

Als er doelen zijn gesteld, bijvoorbeeld in een business case bij het aangaan van een verbonden partij, hoe staat het dan met de realisatie ervan? En hoe vergewist de raad zich van inzicht? Op basis van informatie vanuit planning- en controldocumenten van de gemeente en van de verbonden partij brengt de rekenkamer deze stand van zaken in beeld.

2. Financiële risico's

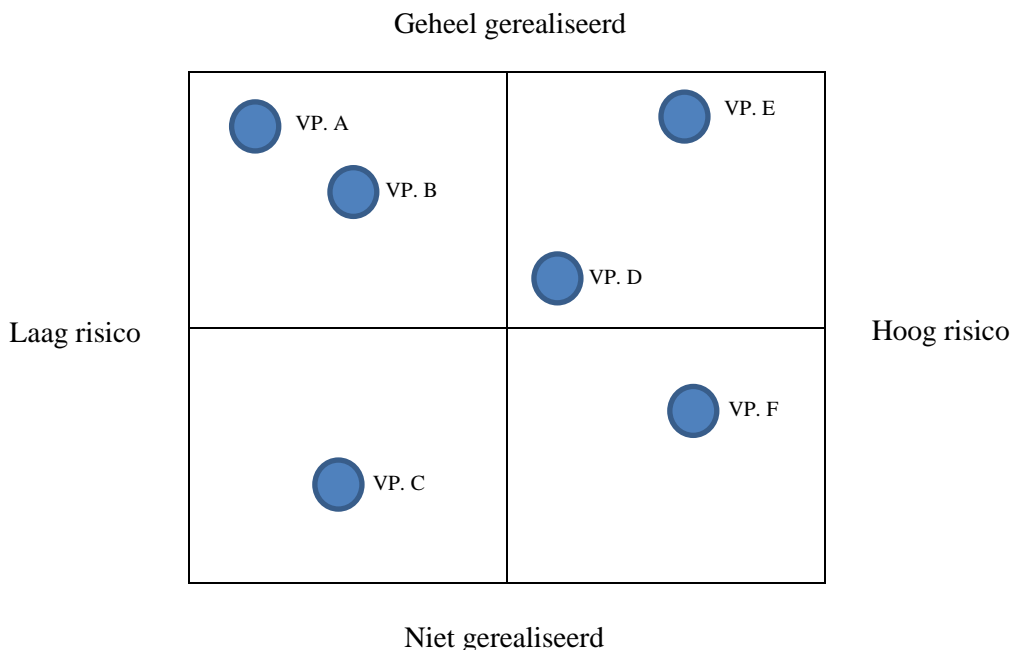
Voor de ordening door de raad van de (prioriteit van) verschillende samenwerkingsverbanden zijn ook de financiële risico's van belang. Aan de hand van informatie vanuit planning- en control documenten van de gemeente en van de verbonden partij brengt de rekenkamer ook dit element in beeld.

3. Toezichtsarrangement

Ten slotte brengt de rekenkamer in deze fase op twee manieren in kaart welk toezichtsarrangement wordt gehanteerd:

- Het *externe* toezichtsarrangement (de afspraken vooraf met de verbonden partij, de informatievoorziening van de verbonden partij aan de gemeente en de bijsturing door de gemeente)
- Het *interne* toezichtsarrangement (de afspraken vooraf tussen raad en college, de informatievoorziening van college aan raad en de bijsturing door de raad)

De uitkomsten van de voorgaande onderzoeksfases leiden tot een plaatsing van de geselecteerde verbonden partijen in een assenstelsel waarin twee belangrijke aspecten voor sturing door de raad zijn verbeeld, namelijk de mate van realisatie van het gestelde doel (verticaal) en de mate van het financiële risico (horizontaal).³⁵ De realisatie van het gestelde doel kan per verbonden partij verschillen en de mate waarin dit gerealiseerd wordt kan diffuus zijn. Dit heeft te maken met het beoogde doel waarvoor, en motief waarom de verbonden partij is opgericht. Dit doel kan soms een duidelijk gedefinieerd (continue) resultaat zijn (bijvoorbeeld het ophalen en verwerken van afval) maar ook het aanjagen van een ontwikkeling (het mogelijk maken om een woonwijk te realiseren) of het faciliteren van samenwerking (de veiligheidsregio). Onderstaand fictief voorbeeld illustreert dit doel van de rekenkamer:



Figuur 2: Assenstel risico en realisatie verbonden partijen

³⁵ In de weergave van de mate van realisatie van het gestelde doel, baseert de rekenkamer zich op een gewogen score op het realiseren van het inhoudelijke beleidsdoel en evt. andere doelen (de vijf motieven), afhankelijk van hoe deze doelen vooraf, bij het aangaan van de samenwerking zijn gedefinieerd.

Om dit overzicht te kunnen maken zal de gemeente Den Haag gericht verzocht worden om per verbonden partij informatie aan te leveren. De methode die in deze fase wordt toegepast is documentenanalyse, aangevuld met interviews met betrokken medewerkers en bestuurders van zowel de gemeente als de verbonden partij.

In deze fase stelt de rekenkamer ook het feitenrapport op. Daarin zal het bovenstaande beeld worden aangevuld en verantwoord. Op basis van het feitenrapport wordt vervolgens, na het geëigende wederhoortraject, bepaald in hoeverre er voor de verbonden partijen in de kwadranten uit het assenstelsel verschillende toezichtsarrangementen zinvol zijn. Hieruit kunnen ook aanbevelingen volgen voor toezichtsarrangementen ten behoeve van de overige verbonden partijen. Met de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek volgen kan bijvoorbeeld duidelijk worden welke parameters leiden tot een inzichtelijke ordening van verbonden partijen ten behoeve van het sturen op doelrealisatie door de raad, en welke verschillende toezichtsarrangementen het beste kunnen passen bij deze ordening.

7. Planning en organisatie

In de aanpak van het onderzoek is gekozen voor de uitsplitsing in twee verschillende fasen. Uitgangspunt van de rekenkamer is om het onderzoek als een geheel te publiceren. Deze uitsplitsing biedt echter wel de kans om na afloop van de eerste fase al een deelproduct te publiceren. Afhankelijk van de voortgang en uitkomsten kan de rekenkamer ervoor kiezen om de inventarisatie van verbonden partijen al op een eerder moment beschikbaar te stellen. Mogelijk kiest de rekenkamer er dan ook voor om de tweede fase van het onderzoek te voorzien van een separaat onderzoeksplan dat specifiek en uitgebreider ingaat op de opzet en uitwerking van het verdiepende deel van het onderzoek.

Fase	Activiteiten	Periode in de tijd
Vorbereiding	Afronden onderzoeksplan	Week 48
Feitenonderzoek (fase 1)	- Inventarisatie: informatie opvragen; documentanalyse en eventueel enkele interviews	November 2014-januari 2015
<i>Eventuele publicatie fase 1</i>	- <i>Aangepast wederhoortraject</i> - <i>Publicatie inventarisatie verbonden partijen</i> - <i>Werkbespreking met de raad voor input verdieping</i>	<i>Februari 2015</i>
Feitenonderzoek (fase 2)	- Casusselectie maken - Casestudy/verdiepend onderzoek: documentanalyse en interviews	Februari-maart 2015
Rapportage	Schrijven geheel feitenrapport en bestuurlijk rapport	April-mei 2015
Publicatie	Publicatie onderzoek	Juni 2015

8. Literatuurlijst

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- Burgerlijk Wet Boek 2, Rechtspersonen.
- Delftse Rekenkamer, Verbonden Partijen; een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen, 27 september 2013.
- Gemeente Amsterdam, 'Doelgericht op Afstand II; Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016', 13 maart 2013.
- Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2015-2018', 13 november 2014, RIS 276469.
- Gemeente Den Haag, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', oktober 2014, RIS 276864.
- Gemeente Den Haag, 'Toezichtskader verbonden partijen', 10 februari 2014, RIS 266620.
- Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2014-2017', 10 september 2013.
- Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2013-2016', 11 september 2012.
- Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2010-2013', 8 september 2009.
- Gemeente Den Haag, 'Benoeming van commissarissen in deelnemingen en andere verbonden partijen', 7 juli 2006 (RIS 138682).
- Gemeente Den Haag, 'Toezicht op gemeentelijke deelnemingen', 12 april 2005 (RIS 126820)
- Gemeente Den Haag, 'Notitie gemeentelijke deelnemingen', 22 januari 2002 (RIS 093226)
- Gemeente Den Haag, 'Deelneming in stichtingen e.d.', 18 juli 1995 (RIS 175964).
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', 23 september 2014.
- Gemeente Utrecht, 'Nota Verbonden Partijen', 17 maart 2009.
- Gemeentewet.
- Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking, 'Samenwerking in Beweging', 2011.
- Provinciale Staten Drenthe, 'Betrokkenheid Provinciale Staten bij verbonden partijen', januari 2014.
- Raadsnotie, 'Toezichtskader verbonden partijen, aangenomen 20 februari 2014.
- Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden Partijen gemeente Den Haag. Beheersing en toezicht', oktober 2013.
- Rekenkamer Den Haag, 'Onderzoeksprogramma Rekenkamer Den Haag 2014-2015', 17 september 2014.
- Staatsblad, 'Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen', 306, 2014.
- Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag.
- Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Wetboek van Koophandel, Boek 1, Titel 3.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Vertrouwen in burgers', 2013.