

Retouradres: Postbus 19157, 2500 CD Den Haag

Aan  
De voorzitter van de commissie Bestuur

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
RK/2016.16

Doorkiesnummer  
070-3532048

E-mailadres  
rekenkamer@denhaag.nl

Aantal bijlagen

Datum  
5 juli 2016

Onderwerp:  
Reactie op gewijzigde governancestructuur Vroondaal en herijkingsrapportage verbonden partijen

Geachte mevrouw Özmen,

Op 27 mei jl. ontvingen wij de vraag van de commissie Bestuur of de gewijzigde governancestructuur CV's/BV's Vroondaal zoals opgenomen in de brief van de wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu (RIS 294071) hetzelfde is als wat de rekenkamer voor ogen had in haar onderzoek naar Verbonden Partijen ("Moeite met afstand" d.d. januari 2016). De raad heeft naar aanleiding van dit onderzoek onder andere ten aanzien van het punt van goed bestuur bij verbonden partijen een besluit genomen (RIS 289196\_160202, punt 4 ). In vervolg op het besluit van de raad stuurde het college op 29 juni jl. tevens de eerste rapportage met jaarlijkse herijking van de Haagse verbonden partijen aan de raad (RIS 294619).

In antwoord op uw vraag geven wij voor de onderdelen 4a t/m 4d uit desbetreffende besluit van de raad aan of de wijziging van de governancestructuur CV/BV's Vroondaal hiermee in overeenstemming is. Tevens geven wij aan in hoeverre de herijkingsrapportage van het college invulling geeft aan onderdeel 4e van het raadsbesluit. Voorts gaan wij kort in op de structuurwijziging waartoe het college gelijktijdig met de wijziging van de governancestructuur van Vroondaal besloten heeft.

#### **4a. Het college op te dragen om de vermenging van opdrachtgeversrollen en eigenaarsrollen van bestuurders en ambtenaren in verbonden partijen te beëindigen**

In ons rapport "Moeite met afstand" hebben wij geconstateerd dat er bij de casus Vroondaal op ambtelijk niveau sprake was van een verstrengeling van rollen. De algemeen directeur van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) trad in de praktijk op als vertegenwoordiger van de aandeelhouder (eigenaarsrol) in de aandeelhoudersvergadering. De bestuurdersrol van Vroondaal Beheer B.V. (GEM en VEM) werd vervuld door een gedetacheerde ambtenaar van DSO, die als zodanig verantwoording af moest leggen aan zijn ambtelijk leidinggevende. Tot slot functioneerde binnen DSO de directeur Ruimte en Wonen als ambtelijk opdrachtgever richting Vroondaal.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> RIS 289196 Moeite met afstand - Feitenrapport Gevalsstudies, Rekenkamer Den Haag, januari 2016, pag. 76, 77 en 78

De wethouder geeft in zijn brief aan dat een stuurgroep wordt ingesteld die functioneert als intermediair tussen directie en aandeelhouders. Het college heeft de directeur Ontwikkeling, Realisatie en Economie van DSO op 26 april 2016 benoemd als stuurgroep-lid. De gemeentelijke aandeelhouder zal door het gemeentelijke stuurgroep-lid regelmatig geïnformeerd worden. De stuurgroep heeft ook bevoegdheden, zoals het advies- en instructierecht jegens voorgenomen besluiten van de directie. De stuurgroep kan – vanuit het aandeelhoudersbelang – gevraagd en ongevraagd advies en aanwijzingen geven aan de directie gebaseerd op haar kennis en ervaring. De directie is in principe gehouden aan het opvolgen van de aanwijzing zoals deze door de stuurgroep wordt voorgesteld, tenzij deze naar het oordeel van de directie in strijd is met het belang van de onderneming.<sup>2</sup> Elke aandeelhouder krijgt een vaste vertegenwoordiger in de stuurgroep die voldoende kennis heeft over de opgaven van de GEM en VEM, maar ook van de belangen van de aandeelhouder. Daarom is bewust gekozen om een ambtenaar als stuurgroep-lid van de zijde van de gemeente te benoemen.<sup>3</sup>

#### Reactie rekenkamer

De door de rekenkamer geconstateerde verstrengeling van opdrachtgevers- en eigenaarsrollen blijft na wijziging van de governancestructuur bestaan. De bestuurder van Vroondaal Beheer B.V. is gedetacheerd vanuit DSO, die eveneens de opdrachtgeversrol vervult. Ook in de vertegenwoordiging in de nieuwe stuurgroep is sprake van een verstrengeling van rollen, doordat het stuurgroep-lid de aandeelhouder vertegenwoordigt en eveneens als ambtenaar werkzaam is bij DSO. Over de geconstateerde verstrengeling waarbij de algemeen directeur van DSO de gemeente in de praktijk vertegenwoordigde in de aandeelhoudersvergadering, geeft de brief van de wethouder geen nadere informatie.

#### **4b. Het college op te dragen om bij de rol van ambtenaren als bestuurder in verbonden partijen in principe “nee” te hanteren, waarbij het college de raad in de gelegenheid stelt om haar wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van voorgenomen uitzonderingen**

In zijn bestuurlijke reactie op het rapport “Moeite met afstand” van de rekenkamer geeft het college aan dat hij de financiële en bestuurlijke belangen bij Vroondaal dermate groot acht dat ambtelijke betrokkenheid noodzakelijk wordt geacht. Ten aanzien van ambtenaren in de rol van bestuurder zal dit bij herbenoeming en herstructurering van de verbonden partij opnieuw getoetst worden aan het beleidskader. Voorts geeft het college aan dat de herijkingen aan de raad worden gerapporteerd. Bij periodieke herijkingen zal het college expliciet onderbouwen waarom bij de invulling van de directie of bestuurderspositie bij de verbonden partij in kwestie voor een ambtenaar is gekozen.<sup>4</sup>

In het besluit van de raad is niet expliciet opgenomen dat de raad de gelegenheid moet krijgen om zijn wensen en bedenkingen te uiten voor de bestaande situaties waar ambtenaren de rol van bestuurder in verbonden partijen vervullen.

#### Reactie rekenkamer

Gezien de gewijzigde Governancestructuur van Vroondaal en de bestuurlijke reactie van het college had het in de rede gelegen dat het college aan de raad had gerapporteerd waarom het wenselijk is om de betrokken ambtenaar als bestuurder in de verbonden partij te handhaven. Dat is echter niet gebeurd.

<sup>2</sup> RIS 294070 Besluit Governancestructuur Vroondaal, College van Burgemeester en Wethouders, 26 april 2016

<sup>3</sup> RIS 294070 Brief Wijziging governancestructuur CV's/BV's Vroondaal, Wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu, 26 april 2016

<sup>4</sup> RIS 289196 Moeite met afstand - Bestuurlijk rapport, Rekenkamer Den Haag, januari 2016, pag. 25

#### **4c. Het college op te dragen om de rollen van ambtenaren als toezichthouder in verbonden partijen te beëindigen**

De wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu geeft aan dat de Raad van Commissarissen per datum van de Algemene Vergadering in april 2016 wordt opgeheven. Voor het toezicht op de uitvoeringshandelingen van de directie wordt een stuurgroep gepositioneerd als intermediair tussen de directie en de aandeelhouders. Het college heeft er daarbij bewust voor gekozen om een ambtenaar als stuurgroep-lid van de zijde van de gemeente te benoemen.<sup>5</sup>

##### Reactie rekenkamer

De rol van de ambtenaar als Commissaris in de GEM en VEM Vroondaal wordt beëindigd en daarmee wordt opvolging gegeven aan het besluit van de raad. Wanneer echter de stuurgroep in de woordkeuze van het college als toezichthouder wordt gezien voldoet de benoeming van een ambtenaar in de stuurgroep niet aan het besluit van de raad. De rekenkamer merkt verder op dat in een uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel van het bedrijfsprofiel GEM Vroondaal beheer BV van 20 juni 2016 bij de commissarissen nog de betreffende ambtenaar van de gemeente staat vermeld.

#### **4d. Het college op te dragen om bij verbonden partijen te pleiten de bevoegdheden van bestuurders waar nodig te begrenzen en er bij hen op aan te dringen waar bevoegdheden ook buiten de verbonden partijen relevant zijn deze bevoegdheden en de beperkingen daarin ook in de Kamer van Koophandel op te nemen**

De bestuurdersrol van Vroondaal Beheer B.V. (GEM en VEM) wordt vervuld door een gedetacheerde ambtenaar van DSO.<sup>6</sup> Hiernaast wordt een tweede statutair directeur benoemd. De directieleden zijn gezamenlijk bevoegd en hebben gelijke bevoegdheden.<sup>7</sup>

##### Reactie rekenkamer

Door het benoemen van een tweede statutair directeur wordt voldaan aan het eerste deel van het raadsbesluit. Op 20 juni 2016 is nog niet voldaan aan het tweede deel van het raadsbesluit om de beperking van bevoegdheden op te nemen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Zo staat de gedetacheerde ambtenaar op dat moment geregistreerd als enig bestuurder en als alleen/zelfstandig bevoegd voor de GEM Vroondaal Beheer BV.<sup>8</sup>

#### **4e. Het college op te dragen om de raad vervolgens te informeren over de uitkomsten van punten a, b, c en d**

In de bestuurlijke reactie op ons rapport “Moeite met afstand” geeft het college aan de raad bij de herijking te willen informeren over de uitkomsten van de aanbeveling.<sup>9</sup> Op 29 juni 2016 heeft het college de eerste rapportage van de jaarlijkse herijking van de Haagse verbonden partijen (RIS 294619) aan de raad gezonden. Ten aanzien van de governance worden in de begeleidende brief bij de rapportage drie aandachtspunten genoemd: “Bij Birgit en Stichting Werkbij is er in weerwil van het gemeentelijk beleid nog sprake van ambtenaren in de directie. Bij Birgit is het voornemen van Birgit zelf om daar op korte termijn een einde aan te maken. In het geval van Stichting Werkbij gaat het om een aflopende zaak; de

<sup>5</sup> RIS 294071 Brief Wijziging governancestructuur CV/BV's Vroondaal, Wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu, 26 april 2016

<sup>6</sup> RIS 289196 Moeite met afstand - Feitenrapport Gevalsstudies, Rekenkamer Den Haag, januari 2016, pag. 76

<sup>7</sup> RIS 294071 Brief Wijziging governancestructuur CV/BV's Vroondaal, Wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu, 26 april 2016

<sup>8</sup> Uittreksel Bedrijfsprofiel GrondExploitatieMaatschappij Vroondaal Beheer BV, Kamer van Koophandel, 20 juni 2016 – 10:15

<sup>9</sup> RIS 289196 Moeite met afstand - Bestuurlijk rapport, Rekenkamer Den Haag, januari 2016, pag. 27

taak van de stichting wordt ieder jaar kleiner en zal waarschijnlijk omstreeks 2022 ophouden te bestaan. Bij Stadsherstel vormen de RvC leden zowel de RvC als de bestuurders van de stichting die de aandelen beheert. Ook dit is een aandachtspunt van het college. Ook bij The Hague Train Holdings is er sprake van twee ambtenaren als directeur, maar deze verbonden partij is slapend. Bij de twee 'schappen' is er sprake van een gemeentelijke ambtenaar als directeur, dit is in de door de raad vastgestelde regelingen opgenomen.”<sup>10</sup>

#### Reactie rekenkamer

Voor de onderdelen 4a t/m 4d uit het raadsbesluit geeft de rekenkamer hieronder aan of het college in haar herijkingsrapportage de raad informeert over de uitkomsten.

- 4a. In de eerste rapportage van de jaarlijkse herijking van de Haagse verbonden partijen gaat het college niet expliciet in op het scheiden van de opdrachtgevers- en eigenaarsrollen. Zo constateerde de rekenkamer in haar gevalsstudies dat naast Vroondaal ook bij het Inkoopbureau H-10, InnovationQuarter en Wigo4it sprake was van vermenging van de opdrachtgevers- en eigenaarsrollen. In de eerste rapportage van de jaarlijkse herijking geeft het college alleen aan dat de governance van deze verbonden partijen aan het gemeentelijk beleid voldoet.
- 4b. Het college geeft ten dele een onderbouwing voor het vervullen van de bestuurdersrol in verbonden partijen door ambtenaren. In zijn bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamer gaf het college aan dat bij periodieke herijkingen expliciet wordt onderbouwd waarom bij de invulling van de directie of bestuurderspositie bij de verbonden partij in kwestie voor een ambtenaar is gekozen. Het college wilde voor de verbonden partijen Wateringseveld, Vroondaal en Wigo4it de situatie handhaven dat ambtenaren de rol van de bestuurder vervullen. Bij de overige verbonden partijen zou de ambtelijke betrokkenheid worden afgebouwd.<sup>11</sup> De eerste rapportage van de jaarlijkse herijking geeft geen nadere onderbouwing voor het handhaven van ambtenaren in de verbonden partijen Wateringseveld, Vroondaal en Wigo4it. In de rapportage is niet per verbonden partij opgenomen of de rol van ambtenaren in de rol van bestuurder voor de andere verbonden partijen is afgebouwd. Wel geeft het college de uitzonderingen aan waarvoor dat (op korte termijn) niet het geval is (Birgit, Stichting Werkbij, Stadsherstel en The Hague Train Holdings).
- 4c. In de herijkingsrapportage is onderbouwd hoe het staat met het beëindigen van de rollen van ambtenaren als toezichthouder in verbonden partijen (Vroondaal en Winkelpanden Den Haag). Voor Vroondaal wordt verwezen naar de gewijzigde governancestructuur. Bij de verbonden partij Winkelpanden Den Haag is opgenomen dat deze wordt geliquideerd en dat tot die tijd de zitting van ambtenaren in de Raad van Commissarissen wordt gehandhaafd.
- 4d. Ten aanzien van het begrenzen van bevoegdheden van bestuurders in verbonden partijen en het opnemen van deze beperkingen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel geven de herijkingsrapportage en begeleidende brief geen nadere informatie.

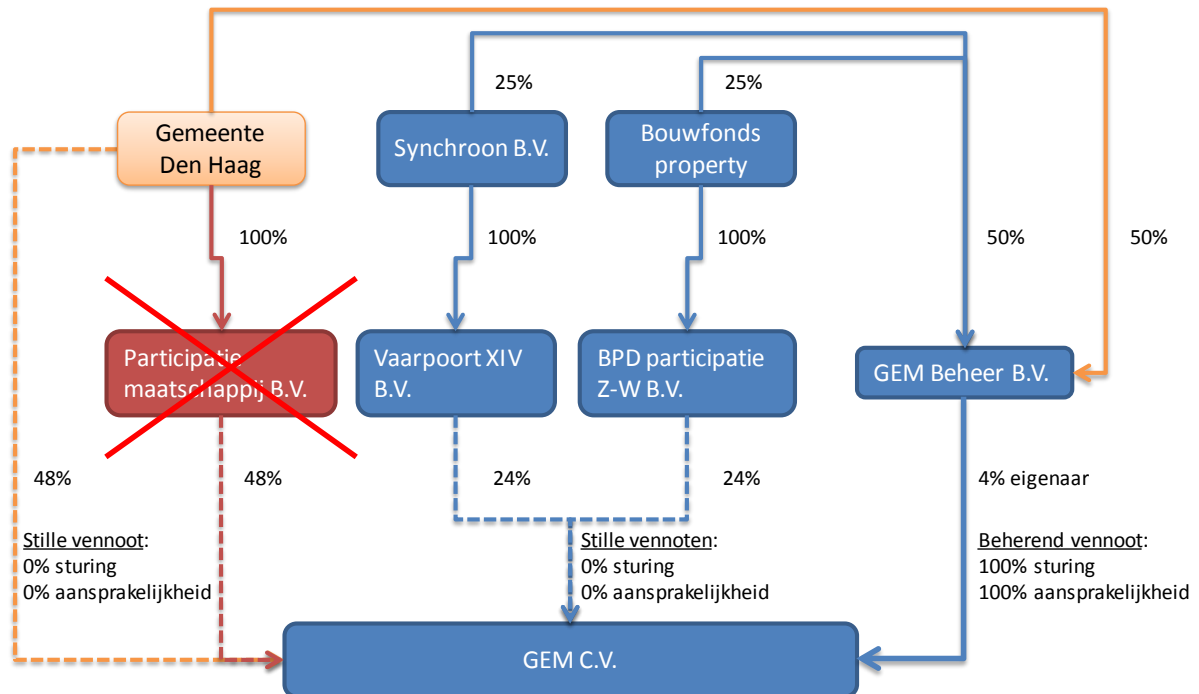
#### **Wijziging structuur**

Naast de voorgaande punten die betrekking hebben op de principes van goed bestuur constateert de rekenkamer dat het college ook heeft besloten om de structuur van Vroondaal te wijzigen. Uit het collegebesluit dat vooraf is gegaan aan de brief van de wethouder blijkt namelijk dat het college heeft besloten om de deelname aan de Participatiemaatschappij Vroondaal B.V. uiterlijk 31 december 2016 te ontbinden en gelijktijdig toe te treden als commanditaire vennoot - ook wel stille vennoot genoemd - tot

<sup>10</sup> RIS 294619 Eerste jaarlijkse rapportage Verbonden Partijen, pag. 29 juni 2016, pag. 4

<sup>11</sup> RIS 289196 Moeite met afstand - Bestuurlijk rapport, Rekenkamer Den Haag, januari 2016, pag. 25

de GEM Vroondaal C.V (zie onderstaande figuur). In de toelichting bij dit besluit geeft het college aan dat is geconcludeerd dat het participeren in de voornoemde B.V. zijn toegevoegde waarde verloren heeft. De reden is dat per 1 januari 2016 de Wet modernisering Vpb-plicht (vennootschapsbelasting) overheidsondernemingen is ingevoerd, waardoor B.V.'s belastingplichtig kunnen worden.<sup>12</sup>



Bewerking van Figuur 5.1 uit het rapport Moeite met afstand - Feitenrapport gevalsstudies

Naast het besluit over voorgaande structuurwijziging voor de grondexploitatie maatschappij besluit het college voor de vastgoedexploitatie maatschappij dezelfde structuurwijziging door te voeren. De deelname in de Participatie Ontwikkelingsmaatschappij Vroondaal B.V. zal uiterlijk 31 december 2016 worden ontbonden en gelijktijdig zal de gemeente toetreden als stille vennoot tot de VEM Vroondaal C.V.

#### Reactie rekenkamer

In de gewijzigde structuur is de indirecte participatie als stille vennoot in de GEM C.V. beëindigd en neemt de gemeente als stille vennoot rechtstreeks deel aan de GEM C.V. De gemeente is als stille vennoot in beginsel niet hoofdelijk aansprakelijk voor schulden van de GEM C.V. Het risico van de GEM C.V. wordt gedragen door de beherende vennoot GEM Beheer B.V. Wanneer een stille vennoot echter zelf beheersmaatregelen verricht loopt hij het risico dat hij toch hoofdelijk aansprakelijk wordt gesteld.<sup>13</sup> In de oude structuur lag dit risico voor de GEM C.V. bij de Participatiemaatschappij Vroondaal B.V. waar de gemeente in deelnam en liep de gemeente zelf geen risico. In de nieuwe structuur ligt dit risico wel bij de gemeente, omdat de gemeente dan rechtstreeks in de GEM C.V. participeert. Dit is temeer een risico omdat ambtenaren van de gemeente in het bestuur, de stuurgroep en de aandeelhoudersvergadering participeren. Analoog hieraan loopt de gemeente eveneens risico voor de rechtstreekse deelname als stille vennoot in de VEM C.V.

<sup>12</sup> RIS 294070 Besluit van het college van B&W over Governancestructuur Vroondaal, 26 april 2016

<sup>13</sup> Hoge Raad der Nederlanden, zaaknummer HD 200.121.637/01, 29 mei 2015

Tevens merkt de rekenkamer op dat door de structuurwijzigingen ook de verbonden partijen wijzigen. De GEM C.V. en VEM C.V. waren vanwege de indirecte participatie van de gemeente in het verleden geen verbonden partij. Door de directe participatie van de gemeente worden de GEM C.V. en de VEM C.V. nu wel een verbonden partij. Hoewel in de paragraaf Verbonden partijen niet expliciet stond vermeld welke B.V.'s of C.V.'s bij Vroondaal als verbonden partij aangemerkt moesten worden, had het college de deelname aan de nieuwe verbonden partijen formeel voor wensen en bedenkingen aan de raad moeten voorleggen.

### **Tot slot**

Wij hopen hiermee voldoende antwoord te geven op de vraag van de commissie en zijn graag bereid het voorgaande in uw commissie toe te lichten. De rekenkamer volgt daarnaast met belangstelling de wijze waarop de overige punten uit het raadsbesluit worden uitgevoerd. Indien relevant zullen wij u hier te zijner tijd over berichten.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Watze de Boer', written in a cursive style.

Watze de Boer  
voorzitter