



## **Raadsvoorstel 2013/20731**

Onderwerp Rekenkamercommissie Vervolgonderzoek Verbonden en Verankerd

Portefeuillehouder drs. Th.L.N. Weterings

Steller M. Rosdorff

Collegevergadering n.v.t.

Raadsvergadering

### **1. Samenvatting**

#### ***Wat willen we bereiken?***

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft het gebruik om enige jaren na publicatie van een onderzoek na te gaan wat er met de door de raad overgenomen aanbevelingen van de RKC is gebeurd. De RKC heeft nu zo'n 'vervolgonderzoek' uitgevoerd voor het onderzoek Verbonden en Verankerd uit 2009. Dit onderzoek richtte zich op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de verbonden partijen van de gemeente. De resultaten van het vervolgonderzoek zijn weergegeven in een RKC-notitie, die de RKC op 23 april 2013 aan de raad heeft aangeboden. Omdat de RKC-notitie nieuwe aanbevelingen bevat, worden deze ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

#### ***Wat gaan we daarvoor doen?***

De RKC heeft een vervolgonderzoek gedaan voor het onderzoek Verbonden en verankerd uit oktober 2009. In het onderzoek Verbonden en Verankerd gaat de RKC na in welke mate het publieke belang dat de gemeente dient, is geborgd door de keuze voor de uitvoeroptie 'verbonden partijen'. Centraal staat de vraag of het publieke belang op doelmatige, doeltreffende en rechtmatige wijze is geborgd. Bijzondere aandacht gaat uit naar de vraag of de sturingsinformatie voor de Raad en de begrotingsinformatie over verbonden partijen voldoende aanknopingspunten bieden voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De RKC deed destijds een 7-tal aanbevelingen die alle door de raad zijn overgenomen. De RKC heeft in het vervolgonderzoek getoetst of de aanbevelingen zijn uitgevoerd. De resultaten staan in de RKC-notitie 'Vervolgonderzoek Verbonden en Verankerd'.

#### ***Wat mag het kosten?***

Voor de kosten van rekenkamer(vervolg)onderzoek wordt jaarlijks geld gereserveerd in de programmabegroting (Programma 1, Bestuur).

#### ***Wie is daarvoor verantwoordelijk?***

De RKC is verantwoordelijk voor de uitvoering en rapportage van het vervolgonderzoek. Ook komen de conclusies en aanbevelingen voor rekening van de RKC. Met haar klankbordgroep uit de Raad is afgesproken voor dit vervolgonderzoek een raadsvoorstel in te dienen, omdat het vervolgonderzoek een aantal nieuwe aanbevelingen bevat die ter besluitvorming aan de Raad worden voorgelegd.

***Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?***

De gemeenteraad wordt via de planning- en controlcyclus geïnformeerd. Wijzigingen in beleid worden ter besluitvorming aan de Raad aangeboden.

**2. Voorstel**

Op grond van de resultaten van het vervolgonderzoek Verbonden en Verankerd wordt de raad voorgesteld om:

- de aanbevelingen uit de RKC-notitie 'Vervolgonderzoek Verbonden en Verankerd' over te nemen;
- het college van B&W opdracht te geven aan de aanbevelingen van de RKC invulling te geven en de raad hier binnen een jaar over te informeren.

**4. Ondertekening**

Burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer,



drs. Th.L.N. Weterings

**Bijlage(n)**

- RKC-notitie Vervolgonderzoek Verbonden en verankerd
- Bestuurlijke reactie van het college op de RKC-notitie
- Nawoord van de RKC



Aan de gemeenteraad van de gemeente  
Haarlemmermeer  
cc. Het college van B&W en het managementteam

Contactpersoon M.L. Rosdorff  
Doorkiesnummer 023 567 60 15

Uw brief

Verzenddatum 23 april 2013

Ons kenmerk 131014

Bijlage(n) RKC-notitie Vervolgonderzoek Verbonden en  
Verankerd, Bestuurlijke reactie, Nawoord

Onderwerp Resultaten vervolgonderzoek Verbonden en  
Verankerd

Geachte raadsleden,

In oktober 2009 heeft de rekenkamercommissie (RKC) haar onderzoek *Verbonden en Verankerd* gepubliceerd. Het onderzoek richtte zich op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de verbonden partijen van de gemeente. De RKC nu nagegaan of de aanbevelingen die destijds door uw Raad zijn bekrachtigd, zijn geïmplementeerd. De resultaten vindt u in bijgevoegde RKC-notitie, die ik u hierbij aanbied. Omdat het vervolgonderzoek meerdere aanbevelingen bevat, heeft de RKC het College gevraagd een bestuurlijke reactie hieraan toe te voegen. De bestuurlijke reactie evenals een nawoord van de RKC zijn eveneens bijgevoegd.

De RKC zal het presidium conform de met de klankbordgroep afgesproken procedure verzoeken een raadsdebat voor dit vervolgonderzoek in te plannen. Indien uw fractie inhoudelijke vragen heeft dan kunt u deze schriftelijk indienen bij de raadsgriffie via de gebruikelijke procedure. De RKC zal uw vragen binnen een week beantwoorden.

Het oorspronkelijke rapport *Verbonden en Verankerd* is vinden op de website [www.haarlemmermeer.nl / rekenkamer](http://www.haarlemmermeer.nl/rekenkamer) > rapporten > organisaties en instellingen.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn.

Met vriendelijke groet,  
namens de rekenkamercommissie

De heer M.M.S. Mekel,  
Voorzitter



## Resultaten vervolgonderzoek *Verbonden en Verankerd* RKC-notitie, april 2013

### 1. Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft het gebruik om enige jaren na publicatie van een onderzoek na te gaan wat er met de door de Raad overgenomen aanbevelingen van de RKC is gebeurd. De vraag van dit vervolgonderzoek luidt dan ook:

*In hoeverre zijn de aanbevelingen van het RKC onderzoek 'Verbonden en Verankerd' uitgevoerd?*

In deze RKC-notitie toetsen we in hoeverre het College uitvoering heeft gegeven aan zijn toezeggingen naar aanleiding van het RKC-onderzoek en aan de aanbevelingen van het RKC-onderzoek die door de Raad zijn overgenomen. Dit vervolgonderzoek is gebaseerd op een analyse van de beleidsdocumentatie en (korte) interviews met medewerkers van de gemeente. De bevindingen van deze brief zijn voor een wederhoor op de feiten aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. De conclusies en aanbevelingen komen voor rekening van de RKC.

#### *Leeswijzer*

In paragraaf 2 wordt kort het doel van het onderzoek uit 2009 weergegeven. In paragraaf 3 worden de conclusies van het RKC-rapport uit 2009, de aanbevelingen die daaruit volgden en de toezeggingen die het College op grond daarvan deed op een rij gezet. In paragraaf 4 presenteren we onze bevindingen in 2013. Paragraaf 5 vormt de conclusies van dit vervolgonderzoek. In een nabeschuiving in paragraaf 6 gaat de RKC nader in op de stand van zaken sinds 2009 om van daaruit in paragraaf 7 aanbevelingen te doen voor de toekomst.

### 2. Doel van het onderzoek uit 2009

De RKC heeft in 2009 onderzoek uitgevoerd naar 'verbonden partijen'. De jaren daarvoor is dit onderwerp door verschillende fracties voorgedragen voor onderzoek door de RKC.

In de programmabegroting 2009-2012 van de gemeente Haarlemmermeer is aangegeven dat de gemeente voor de uitvoering van gemeentelijke taken drie uitvoeringsopties heeft:

- a. het is mogelijk om gemeentelijke taken in eigen beheer uit te voeren,
- b. gemeentelijke taken door derden uit te laten voeren en te subsidiëren, of
- c. gemeentelijke taken via een zogenoemde 'verbonden partij' te laten realiseren.

*Doelmatigheid* is volgens de programmabegroting 2009-2012 van de gemeente Haarlemmermeer een belangrijk criterium bij de keuze voor één van deze opties. Andere criteria zijn de mate waarin de gemeente *invloed heeft op het volbrengen van de taken* en het *financiële risico*.

Met een verbonden partij heeft de gemeente Haarlemmermeer een bestuurlijke relatie én een financieel belang (zoals een derde rechtspersoon in de vorm van een NV/BV, een gemeenschappelijke regeling of stichting).

- a. Bestuurlijk belang: hiervan is sprake als de gemeente Haarlemmermeer op één of andere manier zeggenschap heeft. Een bestuurlijke relatie kan bijvoorbeeld inhouden een zetel in het bestuur of stemrecht bij bestuurlijke beslissingen.
- b. Financieel belang: dit betekent dat de gemeente middelen die zij aan een derde partij ter beschikking stelt niet terugontvangt in geval van faillissement, dan wel dat de financiële aansprakelijkheid bij de gemeente berust.

Het doel van het onderzoek was antwoord te krijgen op de vraag in welke mate het publieke belang is geborgd door de keuze voor de uitvoeringsoptie 'verbonden partijen'. Bijzondere aandacht ging uit naar de sturingsinformatie voor de Raad en de begrotingsinformatie over verbonden partijen. Hierbij werden de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de belangrijkste verbonden partijen van de gemeente Haarlemmermeer onderzocht.

### 3. Conclusies, aanbevelingen en toezeggingen *Verbonden en Verankerd*

In deze paragraaf zetten we op een rij wat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn van het oorspronkelijke RKC onderzoek *Verbonden en Verankerd*. In de raadsvergadering van 17 december 2009 heeft de Raad unaniem de aanbevelingen aangenomen en het College verzocht schriftelijk aan te geven, op welke wijze hij deze aanbevelingen zal implementeren.<sup>1</sup>

#### **Box 1: De belangrijkste conclusies uit het RKC-onderzoek *Verbonden en Verankerd* (2009)**

De RKC constateert dat er geen grote financiële en operationele risico's zijn bij de twaalf aan de gemeente Haarlemmermeer verbonden partijen. De verbonden partijen doen wat ze moeten doen en er zijn geen noemenswaardige onrechtmatigheden geconstateerd. Dat is het algemene beeld.

Het onderzoek laat echter ook zien dat de *borging van het publieke belang* (waarom gekozen wordt voor een verbonden partij in plaats van andere mogelijke uitvoeringsopties), de *informatievoorziening aan de Raad* en het *inzicht in de risico's* van de verbonden partijen beter kan. Hiermee kan de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het publieke belang op lange termijn worden veilig gesteld.

In de rekenkamernota *Verbonden en Verankerd* van 5 oktober 2009 doet de RKC op basis van het onderzoek zeven aanbevelingen. De Raad neemt deze aanbevelingen over en neemt ze in verkorte vorm in het raadsbesluit op.

---

<sup>1</sup>Raadsbesluitenlijst ref. O9.191030

### Box 2: Aanbevelingen, zoals uitgewerkt in raadsbesluit

1. De aanbevelingen uit het rekenkamerrapport *Verbonden en Verankerd* zoals weergegeven onder punt 3 in dit raadsvoorstel, over te nemen. Deze zijn hieronder puntsgewijs samengevat.
  - a) Stel een kaderstellende nota voor verbonden partijen vast, met daarin een afwegingskader en waarin is vastgelegd dat collegeleden de gemeente in verbonden partijen vertegenwoordigen.
  - b) Zorg dat de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting voldoet aan de voorschriften van het BBV.
  - c) Formuleer per verbonden partij een beperkt aantal kernprestaties, maak ze SMART en leg ze vast in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting.
  - d) Rapporteer in het jaarverslag over de realisatie van kernprestaties per verbonden partij.
  - e) Gebruik jaarlijks een risicoscan om risico's met verbonden partijen op te sporen en in één oogopslag te presenteren.
  - f) Doe samen met andere gemeenten een voorstel voor betere afstemming van de aanlevering van begrotingen van verbonden partijen, het vaststellen van de zienswijze van gemeenteraden hierop en vervolgens het vaststellen van de begroting door het Algemeen Bestuur van de verbonden partij.
  - g) Onderzoek nader of een aantal in dit onderzoek genoemde partijen ook formeel in de paragraaf verbonden partijen aan de orde dienen te komen. Zo ja, maak vervolgens de lijst van verbonden partijen compleet.
2. Het College te verzoeken om schriftelijk aan te geven, op welke wijze hij deze aanbevelingen zal implementeren.

### Box 3: Bestuurlijke reactie: toezeggingen van het College<sup>2</sup>

1. Prestatie-indicatoren worden strakker vastgelegd.
2. De tekst in de "paragraaf Verbonden Partijen" wordt aangescherpt.
3. Het College zal de nota "Afwegingskader Verbonden Partijen" voorleggen aan de Raad.
4. Het publiek belang zal in formele documenten als programmabegroting en jaarverslag expliciet gemaakt worden.
5. In de nota "Afwegingskader Verbonden Partijen" wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke rolscheiding (eigenaar versus opdrachtgever).
6. Indien de financiële gevolgen de gemeentelijke begroting overstijgen dan wel anderszins het budgetrecht van de raad wordt geraakt, vindt afstemming met de raad plaats.
7. Het College streeft naar maximale congruentie van doelstellingen om belangenconflicten te voorkomen. Lange en korte termijn doelstellingen worden alleen

<sup>2</sup>5 november 2009, ref.09.0403972

opgenomen waar dit waarde toevoegt.

8. De kernprestaties van verbonden partijen zullen in de toekomst in de “paragraaf Verbonden Partijen” verduidelijkt worden.
9. In de praktijk echter volgt het College partijen met grote financiële belangen of risico's intensiever dan andere partijen.
10. Op het punt van de behandeling van de begrotingen van verbonden partijen (vlak voor het zomerreces) zullen waar mogelijk verbeteringen worden doorgevoerd.

#### 4. Bevindingen vervolgonderzoek

In het vervolgonderzoek zijn de aanbevelingen van de RKC (die door de Raad zijn overgenomen) en de toezeggingen van het College daarop getoetst. We bespreken onze bevindingen aan de hand van de aandachtspunten die daaruit voortvloeien.

##### a. Afwegingskader

De *Nota Afwegingskader Verbonden Partijen* is in november 2009 verschenen. In deze nota is onder andere aandacht voor de bestuurlijke rolscheiding (eigenaar versus opdrachtgever).<sup>3</sup> Daarnaast is beschreven wat een verbonden partij is en wanneer al dan niet voor deze uitvoeringsoptie wordt gekozen. Andere opties worden daarbij verkend en er wordt gemotiveerd aangegeven waarom voor de uitvoeringsoptie ‘verbonden partij’ is gekozen. Dat is voor de bestaande verbonden partijen gebeurd in bijlage 2 van de nota. Bij nieuwe verbonden partijen wordt het afwegingskader eveneens gebruikt om de afweging te maken. Dat gebeurde onlangs bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het *Duurzaam Bedrijf*. Op 5 februari 2013 werd een aanvulling op het afwegingskader aan de Raad toegestuurd. Daarbij is ook een beslisboom opgenomen met betrekking tot het toetreden van nieuwe leden (gemeenten) tot bestaande verbonden partijen.

##### b. De paragraaf ‘Verbonden Partijen’ in de programmabegroting

Volgens het projectplan van het ambtelijke projectteam dat zich met verbonden partijen bezighoudt voldoet de paragraaf ‘Verbonden Partijen’ in de programmabegroting aan de voorschriften van het BBV. Nader onderzoek van de RKC leidt tot de conclusie dat dit niet geheel het geval is. Artikel 67 van het BBV schrijft voor dat aan de productrealisatie een lijst van verbonden partijen is toegevoegd. Het College geeft in de nota Afwegingskader Verbonden Partijen aan daaraan te hebben voldaan door de lijst op te nemen in bijlage 2 van het Afwegingskader Verbonden Partijen. Daarnaast schrijft artikel 69 BBV voor dat in de lijst van verbonden partijen ten minste de volgende informatie wordt verstrekt over verbonden partijen:

---

<sup>3</sup> Pagina 5 en 6 van de Nota Afwegingskader Verbonden Partijen.

- a) de naam en de vestigingsplaats;
- b) het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- c) de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
- d) het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e) het resultaat van de verbonden partij.

Dat laatste is voor veel verbonden partijen niet (bijvoorbeeld De Waterwolf) en voor andere verbonden partijen onvolledig gebeurd (bijvoorbeeld GEM CV's en BV's).<sup>4</sup> Daarmee voldoet de paragraaf verbonden partijen niet aan de voorschriften uit het BBV. Ook in de gemeentelijke financiële verordening 2009 is een artikel opgenomen over verbonden partijen. Artikel 21 van die verordening luidt als volgt:

1. Het College biedt jaarlijks een overzicht aan van de verbonden partijen. Van elk van de verbonden partijen wordt weergegeven het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente.
2. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Aan het eerste lid van artikel 21 van de verordening wordt in grote lijnen voldaan door het opnemen van een tabel in de programmabegroting. Het tweede lid van het artikel wordt niet consequent nageleefd. Er is in de paragraaf verbonden partijen geen expliciete aandacht voor de genoemde zaken. Met de eerder aangehaalde aanvulling op het afwegingskader (februari 2013) wordt beoogd een bestendige lijn te ontwikkelen bij uitbreiding van bestaande samenwerkingsrelaties, de (meerderheids-)aandelenverhoudingen of stemverhoudingen van de gemeente Haarlemmermeer bij nieuwe toetredende partijen.

De tekst in de paragraaf "Verbonden Partijen" in de begroting en het jaarverslag is sinds het verschijnen van het RKC-rapport *Verbonden en Verankerd* aangescherpt. Soms heeft dat geleid tot het expliciet opnemen van het publieke belang van verbonden partijen of andere informatie (zoals uit het BBV en de financiële verordening volgt). Dit gebeurt echter niet consequent voor alle verbonden partijen. Het ontbreekt aan:

- rapportage over de realisatie van kernprestaties per verbonden partij;
- de presentatie van kernprestaties van alle verbonden partijen;

### c. Kernprestaties

De visie en de doelen van gemeente Haarlemmermeer zijn niet expliciet gemaakt door de jaarlijkse beleidsvoornemens per verbonden partij aan te geven en daaraan gerelateerde

---

<sup>4</sup> Gemeentelijke Exploitatie Maatschappijen rondom grondexploitatie en Schiphol.



prestatieafspraken te vermelden. Vanuit de verbonden partijen zelf worden visie en doelen wel expliciet gemaakt in beleidsstukken. Visie en doelen van de gemeente Haarlemmermeer sluiten daar volgens de gemeente vaak bij aan. Tevens wordt de begroting van de verbonden partij vastgesteld onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Er wordt meer aanbod gestuurd dan vraag gestuurd gewerkt. Eigen accenten worden beperkt aangegeven. Dit verschilt ook per partij. Soms is het zo dat de gemeente iets wil bereiken en daarvoor een verbonden partij in het leven roept. Dan is de verbonden partij als het ware uit een doelstelling geboren (bijvoorbeeld Duurzaam Bedrijf). Voor andere verbonden partijen geldt dat de gemeente zich heeft aangesloten bij een bestaande partij (bijvoorbeeld Stadsregio Amsterdam). Dan worden geen eigen doelen gesteld.

Er zijn voor sommige verbonden partijen afspraken over kernprestaties vastgelegd in voor de desbetreffende partijen specifieke contracten, overeenkomsten of andere documenten. Soms zijn die erg concreet. In het contract met Meerlanden is bijvoorbeeld vastgelegd hoe vaak ze in een bepaalde straat vuil ophalen. Niet voor alle verbonden partijen zijn echter kernprestaties geformuleerd.

#### **d. Realisatie kernprestaties**

Kernprestaties zijn niet structureel opgenomen in de programmabegroting en over de realisatie van kernprestaties wordt niet in de gemeentelijke jaarstukken gerapporteerd. Ook voor prestatie-indicatoren geldt dat zij niet consequent voor alle verbonden partijen worden vastgelegd. Daarnaast zijn zij, als ze bestaan, niet altijd opgenomen in de begroting, maar in beleidsstukken of afspraken. Er is geen systematische werkwijze te zien.

Daar waar kernprestaties meetbaar zijn wordt gebruik gemaakt van vergelijkingsgegevens. Dit is wel afhankelijk van de activiteiten van de verbonden partij. Sommige, regiogebonden activiteiten lenen zich moeilijker voor een benchmark dan activiteiten die overal vergelijkbaar plaatsvinden.

#### **e. Risicoscan**

De gemeentelijke afdeling Corporate Control deed in 2011 een aanzet tot het ontwikkelen van risicoscans. Dat heeft geresulteerd in een memo, waarin ook de actiepunten uit het RKC-onderzoek zijn opgenomen. Het gaat om een ambtelijk bespreekstuk, zonder formele status. In februari 2013 constateren we er geen risicoscans zijn. Bij algemeen risicomangement door de verschillende afdelingen worden verbonden partijen meegenomen, maar een gestructureerde risicoscan met betrekking tot verbonden partijen ontbreekt. Recente problemen rondom sommige verbonden partijen hebben wel geleid tot meer aandacht voor governance. Onder governance wordt, naar de definitie van het ministerie van Financiën, verstaan: het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Over beheersmaatregelen zoals extra monitoring en keuzes om de verbonden partijen intensiever te volgen zijn geen afspraken bekend. Wel zijn er afspraken om duidelijker en eenduidiger de betrokken bestuurders te ondersteunen. Dat is volgens de gemeente te zien als een beheersmaatregel. Bestuurlijke of financiële risico's zouden op die manier sneller te

identificeren zijn. Voor bepaalde verbonden partijen zijn accountteams tot stand gekomen op basis van het financiële belang van de gemeente in de verbonden partij en de mate waarin de gemeente sturende invloed heeft zijn. Deze selectiecriteria zijn niet formeel vastgelegd. Er is voor 10 verbonden partijen een accountteam samengesteld dat de bestuurder ondersteunt door de contacten met de verbonden partijen te onderhouden. Die teams bestaan uit juridische, financiële en inhoudelijke medewerkers. Deze accountteams zijn sinds augustus/september 2012 actief<sup>5</sup>. Voor de accountteams geldt hetzelfde als voor de rapportage over verbonden partijen: de invulling ervan is wisselend. Sommige accountteams komen regelmatig samen, anderen vrijwel niet.

#### **f. Samenwerking andere gemeenten**

Sinds het RKC-rapport is verschenen is er geen specifiek ambtelijk overleg tussen betrokken gemeenten geweest over een betere afstemming van de aanlevering van begrotingen van verbonden partijen, het vaststellen van de zienswijze van gemeenteraden hierop en het vaststellen van de begroting door het Algemeen Bestuur van de verbonden partij. Binnen de besturen van de verbonden partijen is er wel overleg tussen de afvaardigingen van de verschillende deelnemende gemeenten.

Ambtelijk overleg over meer inhoudelijke zaken komt wel voor, zij het incident gedreven. Bij de ene verbonden partij is er veelvuldig afstemming (bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Kennemerland), bij de andere minder (bijvoorbeeld Gemeentelijke Exploitatie Maatschappijen).

#### **g. Verbonden partijen formeel in programmabegroting**

Naar aanleiding van het RKC-onderzoek is nader onderzocht of een aantal in het onderzoek genoemde partijen ook formeel in de paragraaf verbonden partijen aan de orde dienen te komen. Daarop is de lijst van verbonden partijen compleet gemaakt. In de nota Afwegingskader Verbonden Partijen (pagina 4 en 5) wordt verslag gedaan van deze nadere toetsing. Na toetsing heeft het College de stichting Halt, de stichting Dunamare en de stichting SOPOH aan de lijst toegevoegd. Na de publicatie van de nota is niet meer consequent onderzocht of nieuwe verbonden partijen in de begroting moeten voorkomen. Dat is soms wellicht onbewust gebeurd, maar niet specifiek nagegaan voor nieuwe verbonden partijen.

#### **h. Afstemming met en informatievoorziening van de Raad**

Waar financiële gevolgen de gemeentelijke begroting overstijgen, dan wel anderszins het budgetrecht van de Raad wordt geraakt, vindt afstemming met de Raad plaats. Voorbeelden van gewijzigde begrotingen zijn bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Kennemerland en het Recreatieschap Spaarnwoude.

---

<sup>5</sup>Zie handreiking verbonden partijen.

De paragraaf Verbonden Partijen geeft met name zicht op het financiële belang van de gemeente in enge zin, dat wil zeggen de gemeentelijke bijdrage aan de partijen. De totale omvang van het financiële belang van de gemeente in ruime zin (dat wil zeggen inclusief aanbestede taken en de waarde daarvan) is voor de raad op basis van de paragraaf Verbonden Partijen in de begroting niet direct te achterhalen. Ter illustratie: er wordt jaarlijks in totaal ongeveer 70 miljoen euro aan de verbonden partijen tezamen besteed. De paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2013-2016 geeft zicht op voor ongeveer 23,1 miljoen aanbestede werkzaamheden (bij De Meerlanden en De Waterwolf samen). Aan een totaaloverzicht van de aanbestede bedragen ontbreekt het.

Begrotingen van verbonden partijen worden nog steeds vlak voor het zomerreces ontvangen waardoor tijdige behandeling in de Raad niet mogelijk is. De door het College toegezegde verbeteringen op dit punt zijn niet doorgevoerd.

Ten slotte heeft het College in zijn reactie op het rapport *Verbonden en Verankerd* aangegeven dat van verbonden partijen met grote financiële belangen of risico's meer uitgebreide rapportages worden gevraagd dan van de partijen, waarin dit minder het geval is. Volgens de gemeente is intern meer bewustzijn dat er verantwoording moet worden afgelegd. In 2012 zijn de accountteams opgericht. De keuze om al dan niet een accountteam op te richten voor een verbonden partij is gebaseerd op de grootte van het financiële belang van de gemeente en de mate waarin sturende invloed op de verbonden partij mogelijk is.

Het College heeft los van de nota uit 2010 nooit schriftelijk aangegeven op welke wijze de aanbevelingen uit het RKC-rapport worden geïmplementeerd.

## 5. Conclusie

Het algemene beeld van de RKC met betrekking tot verbonden partijen is dat er door het College in de periode direct na 2009 scherper naar verbonden partijen gekeken wordt. De aanbevelingen zijn in beginsel voortvarend opgepakt. Met de nota Afwegingskader Verbonden Partijen is reeds in het jaar van verschijnen van het RKC-rapport aandacht besteed aan de implementatie van de aanbevelingen uit het rapport (aanbeveling 2). Met het afwegingskader wordt inzichtelijk gemaakt waarom gekozen wordt voor een verbonden partij in plaats van andere uitvoeropties (aanbeveling 1a). De informatievoorziening aan de Raad is verbeterd met uitgebreidere informatie in de jaarstukken (toezegging College). Er is ook onderzocht of partijen wel formeel in de paragraaf verbonden partijen aan de orde dienen te komen (aanbeveling 1g).

Duidelijk is echter dat het in het beleid rondom verbonden partijen aan een systeembenadering ontbreekt. Sommige verbonden partijen krijgen meer aandacht dan andere, resulterend in de vorming van een accountteam of uitgebreide beschrijvingen in de paragraaf verbonden partijen in de begroting. De RKC constateert dat het verschil in aandacht niet per se terug te voeren is op verschillen in financiële of maatschappelijke belangen van de verbonden partijen in kwestie. Daarnaast is er geen sprake van specifieke risicoscans of beheersmaatregelen gericht op verbonden partijen. In algemeen risicomanagement krijgen verbonden partijen een plaats, maar meer specifieke risicoscans zijn (nog) niet van de grond gekomen.

De paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting voldoet niet voor alle partijen aan de voorschriften van het BBV (aanbeveling 1b). Er zijn niet voor alle verbonden partijen kernprestaties geformuleerd en vastgelegd (aanbeveling 1c) en ook voor de rapportage over de realisatie van kernprestaties geldt dat dit niet consequent gebeurt (aanbeveling 1d). Binnen de besturen van de verbonden partijen is er overleg tussen de afvaardigingen van de verschillende deelnemende gemeenten (aanbeveling 1f). Een aanzet voor specifieke risicoscans gericht op verbonden partijen ligt er, maar risicoscans zijn slechts in beperkte mate van de grond gekomen (aanbeveling 1e).

De RKC concludeert dat er meer aandacht is besteed aan verbonden partijen, maar dat de intenties van het College nog niet voldoende zijn geïncorporeerd en geïmplementeerd in de dagelijkse bedrijfsvoering (processen en systemen). Vier jaar na het verschijnen van het RKC-rapport zijn nog steeds veel maatregelen in ontwikkeling. Een systeembenadering, die gepaard gaat met de borging van beheersmaatregelen en governance, is nodig wil de Raad zijn controlerende taak naar behoren uit kunnen voeren.

## 6. Nabeschuiving

In deze nabeschuiving zetten we de belangrijkste bevindingen uit dit vervolgonderzoek af tegen de belangrijkste constatering uit 2009 met betrekking tot verbonden partijen in de gemeente Haarlemmermeer. In 2009 constateert de RKC dat er geen grote financiële en operationele risico's zijn bij de twaalf aan de gemeente Haarlemmermeer verbonden partijen. De verbonden partijen doen wat ze moeten doen en er zijn geen noemenswaardige onrechtmatigheden geconstateerd. In 2013 stelt de RKC vast dat er op het dossier verbonden partijen veel in gang is gezet, met name direct na het verschijnen van het RKC-rapport eind 2009. Ook in 2013 staan verbonden partijen weer op de agenda van het College. In maart is een aanvulling op het afwegingskader aan de Raad voorgelegd. Voor eind 2013 staat een algeheel evaluatiemoment van het Afwegingskader Verbonden Partijen gepland. Dit is een goede ontwikkeling, want stelselmatige en systematische aandacht voor verbonden partijen is nodig.

Aan stelselmatige en systematische aandacht heeft het in de periode tussen 2009 en 2013 vaak ontbroken. Het sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie (governance) op, in dit geval verbonden partijen, vereist een borging van verantwoordelijkheden. De huidige governance is niet dusdanig ingericht dat risico's en onrechtmatigheden in een vroeg stadium opgespoord, beheerst en opgelost kunnen worden. Dit betekent dat de Raad middels de begroting onvoldoende duidelijke kaders kan stellen, omdat deze kaders in de begroting onvoldoende worden benoemd. Daarnaast kan zij door onvolledige informatie niet voldoende haar controlerende taak uitvoeren.

Naast deze algemene constatering bespreken we hieronder drie constatering uit 2009 in het licht van de bevindingen van het vervolgonderzoek:

*Constatering 2009:* De borging van het publieke belang (waarom gekozen wordt voor een verbonden partij in plaats van andere mogelijke uitvoeropties) kan beter.

*Oordeel RKC 2013:* Aan de borging van het publieke belang is vrij snel na het verschijnen van het RKC-rapport uitvoering gegeven in de vorm van het Afwegingskader Verbonden Partijen. Dit

afwegingskader maakt duidelijk hoe tot de keuze voor een verbonden partij wordt gekomen en hoe de gemeente in deze partijen wordt vertegenwoordigd. Een aanvulling op het afwegingskader kwam in 2013 en een evaluatiemoment staat gepland.

*Constatering 2009:* De informatievoorziening aan de Raad over verbonden partijen kan beter.

*Oordeel RKC 2013:* Nog steeds kan de informatievoorziening aan de Raad over verbonden partijen verbeterd worden. De paragraaf verbonden partijen in de jaarstukken en de begroting heeft aan scherpte gewonnen. Het ontbreekt echter aan een systematische presentatie van doelstellingen, kernprestaties en prestatie-indicatoren. De RKC pleit er voor dat er wordt voldaan aan de regels omtrent de presentatie van gegevens over verbonden partijen (zoals die volgen uit het BBV en verordening). Ook het financiële belang kan inzichtelijker gemaakt worden. De bijdrage van de gemeente Haarlemmermeer aan verbonden partijen vertelt een deel van het verhaal. Een overzicht van de aanbestedingen bij de verbonden partijen kan het financiële belang inzichtelijker maken voor de Raad.

*Constatering 2009:* Het inzicht in de risico's van de verbonden partijen kan beter.

*Oordeel RKC 2013:* Een eenduidige risicoscan voor verbonden partijen kan het inzicht in de risico's en eventuele onrechtmatigheden bij verbonden partijen vergroten. Dergelijke risicoscans zijn er nog niet in voldoende mate, waardoor beheersmaatregelen ad hoc genomen worden.

## 7. Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit vervolgonderzoek doet de RKC aan de Raad de aanbeveling het College het volgende te verzoeken:

- Zorg voor de borging van de governance van verbonden partijen. Zorg voor een systeembenadering (een gestructureerde aanpak voor alle verbonden partijen) die geen misverstand laat bestaan over verantwoordelijkheden en bevoegdheden en daarmee de aan verbonden partijen gebonden risico's verkleint.  
*Toelichting:* Het sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie (governance) op, in dit geval verbonden partijen, vereist een borging van verantwoordelijkheden. Naast de rollen binnen het College (eigenaarsrol versus opdrachtgeversrol, zie collegetoezegging 5) adviseert de RKC ook de rollen van de Raad, de directie bedrijfsvoering, beleidsinhoudelijke afdelingen en corporate control duidelijk vast te leggen in het Afwegingskader Verbonden Partijen. Dat wil zeggen dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot verbonden partijen helder zijn en voor alle verbonden partijen geëxpliciteerd.
- Voer vanuit deze structuur risicoscans uit en houd de vinger aan de pols bij alle verbonden partijen.
- Zorg wanneer een nieuwe verbinding (in de vorm van een verbonden partij) wordt aangegaan, voor de vereiste borging van governance en meldt de verbonden partij conform de voorschriften in de begroting.
- Draag er zorg voor dat kernprestaties en de realisatie daarvan voor alle verbonden partijen in de gemeentelijke jaarstukken worden gepresenteerd, inclusief een totaaloverzicht van aanbestede bedragen.

*Toelichting:* deze aanbeveling behelst de aanbevelingen 1c en 1d uit 2009. De RKC constateert dat deze nog niet zijn opgevolgd en vult de aanbevelingen aan met de suggestie inzicht te bieden in de bedragen die de gemeente bij verbonden partijen aanbesteedt.

- Voldoe geheel aan BBV en de gemeentelijke verordening, door voor alle verbonden partijen beknopt in de paragraaf verbonden partijen vast te leggen:
  - a. nieuwe verbonden partijen en beëindigingen van en wijzigingen en problemen in bestaande verbonden partijen;
  - b. de naam en de vestigingsplaats;
  - c. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
  - d. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft;
  - e. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar, evenals de solvabiliteit (de verhouding tussen vreemd vermogen en eigen vermogen op de balans);
  - f. het financieel resultaat van de verbonden partij;
  - g. het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente.

## Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Handboek verbonden partijen 'Twee voeten in één sok', Deloitte (2006).
- Handboek risicomanagement 'Meer dan de som der delen', Deloitte (2009).
- Raadsvoorstel 2009.0020492 (24 november 2009). Afwegingskader Verbonden Partijen.
- Verslag van de Raadsessie van de Raad der gemeente Haarlemmermeer 7 januari 2010
- Raadsvoorstel 2011 .O035205 (20 september 2011). Programmabegroting 2011-2014.
- Raadsstuk 2012.0000820 (9 februari 2012). Sessie verbonden partijen.
- Raadsvoorstel 2012.001 4882 (3 april 2012). Jaarstukken 2011.
- Brief 12.0447524 (23 mei 2012). Toekomst Regionale Samenwerking Amsterdam.
- Brief 12.0447515 (23 mei 2012). Afwegingskader samenwerkingsinitiatieven.
- Handleiding verbonden partijen, juli 2012.
- Brief 12.0449931 (19 juli 2012). Actualisatie afwegingskader samenwerkingsinitiatieven.
- Raadsvoorstel 2012.0050688 (25 september 2012). Programmabegroting 2013-2016.
- Brief 12.0052809 (7 december 2012). Bestuurlijke toekomst Stadsregio Amsterdam.
- Raadsvoorstel 2013.0006041 (5 februari 2013). Addendum afwegingskader verbonden partijen ten aanzien van nieuwe toetredende partijen.



gemeente  
**Haarlemmermeer**

De leden van de rekenkamercommissie van de  
gemeente Haarlemmermeer

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Telefax 023 563 95 50

Cluster	Juridische Zaken
Contactpersoon	Peter Klaver
Doorkiesnummer	023 5673560
Uw brief	---
Ons kenmerk	13.0056898\ja
Bijlage(n)	Geen
Onderwerp	Bestuurlijke reactie op conclusies en aanbevelingen RKC-notitie Resultaten vervolgonderzoek <i>Verbonden en verankerd</i> d.d. maart 2013

Verzenddatum

**18 APR. 2013**

Geachte heer, mevrouw,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw notitie Resultaten vervolgonderzoek *Verbonden en verankerd* van 25 maart 2013. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om onze reactie op de conclusies en aanbevelingen te geven.

### **Inleiding**

In 2009 is door de Rekenkamercommissie (hierna: RKC) onderzoek gedaan naar de zgn. 'verbonden partijen'. De RKC heeft diverse aanbevelingen neergelegd in het rapport *Verbonden en verankerd*, die door het college zijn overgenomen. In 2013 heeft u onderzoek gedaan naar de stand van zaken vier jaar later. In dit vervolgonderzoek is gekeken in hoeverre de aanbevelingen van de RKC uit 2009, die door de raad zijn overgenomen, alsmede de toezeggingen van het college zijn uitgevoerd.

### **Algemene opmerkingen**

Wij herkennen een aantal beelden die de RKC in het vervolgonderzoek heeft geschetst. Zoals de RKC constateert, zijn de aanbevelingen door het college voortvarend opgepakt. Wij hebben nog hetzelfde jaar aan de raad de nota Afwegingskader Verbonden Partijen voorgelegd. Tevens is direct aandacht besteed aan de informatievoorziening met betrekking tot verbonden partijen richting de raad binnen de jaarstukken uit de Planning- en Controlcyclus. In februari 2013 is het Afwegingskader van een actualisatie voorzien op het onderdeel van nieuw toe te treden deelnemers tot bestaande verbonden partijen. Eind van dit kalenderjaar staat een evaluatie van deze beleidsnota op de rol.





De RKC constateert voorts dat het onderwerp op de agenda van het college en de directie staat. Wij hechten inderdaad groot belang aan de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van onze verbonden partijen. Van een aantal aanbevelingen van de RKC uit 2009 is de implementatie nog gaande. De RKC constateert dan ook terecht dat een aantal aanbevelingen uit 2009 nog niet volledig is opgevolgd of nog in ontwikkeling is.

Op het onderwerp van de informatievoorziening aan de raad constateert de RKC dat de informatie aan scherpte heeft gewonnen, maar dat er nog ruimte is voor verbetering. Als laatste constateert de RKC dat een eenduidige risicoscan kan leiden tot een beter inzicht, maar dat die scans er nog niet zijn. Hier komen we verderop terug.

Wij kunnen de RKC deels volgen in de constatering. Wij merken hierbij echter op dat de RKC in het vervolgonderzoek niet aangeeft welk P&C-document is gehanteerd voor de beoordeling. De gegevens die de RKC mist, staan bijvoorbeeld in de programmabegroting 2013-2016 in de tabel op bladzijde 199. Deze tabel is na het vorige RKC-rapport uit 2009 aan de P&C documenten toegevoegd en steeds verder verbeterd. Bij nieuwe verbonden partijen zoals Duurzaam bedrijf en de Omgevingsdienst zijn we ook zeer alert om deze direct op te nemen in de paragraaf verbonden partijen. Dit blijkt ook al uit het toevoegen aan deze paragraaf van de verbonden partijen Hoofdvaart BV, GEM A4 zone west CV en beheer BV en Gem president CV en beheer BV. Kortom, deze aanbevelingen zijn reeds overgenomen.

#### **Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen**

De RKC doet in haar rapportage een vijftal aanbevelingen. Deze aanbevelingen sluiten voor een belangrijk deel aan bij de acties die in gang zijn gezet na de eerdere aanbevelingen van de RKC. Wij plaatsen ook enkele kanttekeningen bij de aanbevelingen uit het vervolgonderzoek. Hieronder gaan we daar per punt verder op in en geven we onze reactie.

Vooraf willen we eerst de diversiteit van de verbonden partijen benadrukken. Bij iedere verbonden partij is het financieel belang en de mate van sturende invloed verschillend en onzes inziens vraagt dit maatwerk in de benadering van de partij en de weerslag daarvan in de paragraaf verbonden partijen. De ene verbonden partij is de andere niet en een relatief gering aandeel in de BNG vraagt echt iets anders qua governance dan een meerderheidsaandeel in De Meerlanden.

1. Zorg voor de borging van de governance. Wij hebben een raadsvoorstel in voorbereiding om de aansturing van onze verbonden partijen te baseren op het model van public governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden), waarmee wij de systeemverantwoordelijkheid beter kunnen borgen. Dit betekent in de verbonden partij meer ruimte voor agendering en prioritering om het beleid van het college te realiseren, een heldere structuur van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het borgen van de kwaliteits- en doelmatigheidstoetsing.
2. Voer risicoscans uit. Wij onderkennen het belang dat gemoeid is met het uitvoeren van risicoscans in het algemeen. Het uitvoeren kan leiden tot een tijdig onderkennen van knelpunten waarbij financiële en juridische risico's kunnen worden vermeden. Dit is een onderdeel van het governance-model, waarbij het bestuur van de verbonden partij verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering en de gemeente het toezicht hierop houdt.

Het uitgangspunt moet zijn single audit, waarbij gelet op de diversiteit van de verbonden partijen maatwerk is aangewezen. Hierbij geldt bijvoorbeeld nu al dat de gemeenschappelijke regelingen onderdeel uitmaken van de verbijzonderde interne controle op basis van een risico-analyse ter voorbereiding op de accountantscontrole.


In het raadsvoorstel over de aansturing van verbonden partijen en het model van public-governance genoemd onder punt 1 komt ook het toezicht aan de orde.

3. Regel de governance en de opname in de begroting bij nieuwe verbonden partijen. Met deze aanbeveling wordt voor nieuwe aangegeven verbonden partijen de link gelegd tussen uw eerste en laatste aanbeveling. Met de actualisatie van het Afwegingskader (raadsvoorstel d.d. 5 februari 2013, nr. 2013.0006041) is een nieuw beoordelingskader gegeven bij uitbreiding van bestaande samenwerkingsrelaties met nieuw toetredende deelnemers.
4. Zorg ervoor dat voor alle verbonden partijen kernprestaties en de realisatie daarvan in de gemeentelijke jaarstukken worden gepresenteerd, inclusief een totaaloverzicht van aanbestede bedragen. Dit punt is reeds opgepakt en de komende maanden wordt gericht verder gegaan met verbetering van de presentatie van doelstellingen en kernprestaties en met de ontwikkeling van prestatie-indicatoren voor de diverse partijen.
5. Voldoe geheel aan BBV en de financiële verordening. De documenten die vanuit de gemeente in het kader van de P&C-cyclus worden opgesteld, worden vorm gegeven binnen het raamwerk dat daartoe vanuit het BBV, onze financiële verordening en het afwegingskader verbonden partijen wordt gegeven. Bij de evaluatie van de nota verbonden partijen (zie punt 1) zullen wij ook de opzet van de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en het jaarverslag evalueren en, indien nodig, de raad een voorstel doen voor een verbeterde opzet van deze paragraaf. Hierbij betrekken we de accountant.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris, de burgemeester,

  
drs. C.H.J. Brugman

  
drs. Th.L.N. Weterings



## **Nawoord bij het RKC-vervolgonderzoek *Verbonden en Verankerd***

***April 2013***

De Rekenkamercommissie (RKC) is het College erkentelijk voor zijn reactie op de resultaten van het vervolgonderzoek *Verbonden en verankerd*. Uit de reactie spreekt overwegend herkenning van de door de RKC aangedragen punten en aanbevelingen. De RKC is positief gestemd over het feit dat het College het merendeel van de aanbevelingen inmiddels heeft opgepakt en /of geïmplementeerd. Met veel belangstelling ziet de RKC uit naar het collegestuk met betrekking tot de aansturing van verbonden partijen, waarin de gewenste structuur en systeemverantwoordelijkheid geborgd worden.

### **Enkele opmerkingen naar aanleiding van de bestuurlijke reactie**

Het College plaatst enkele opmerkingen en kanttekeningen bij het rapport waar de RKC graag kort op in gaat. De RKC heeft zich in haar beoordeling met name gebaseerd op de programmabegroting 2013-2016 en zag daarin nog enkele omissies met betrekking tot de informatievoorziening die op basis van de BBV en de gemeentelijke financiële verordening voorgeschreven is. Intussen (april 2013) zijn de jaarstukken 2012 verschenen, waarin op dit punt zichtbaar een slag is gemaakt. Dat de informatievoorziening in de evaluatie van het afwegingskader expliciet wordt meegenomen lijkt de RKC desondanks nuttig.

De RKC hecht er waarde aan hier nog eens aan te geven dat zij in de risico-inschatting met betrekking tot verbonden partijen, met het College, nadrukkelijk maatwerk ziet. De diversiteit van de verbonden partijen vraagt daar om. Mede daarom acht de RKC specifieke risicoscans onontbeerlijk en in overeenstemming met uw intentie de systeemverantwoordelijkheid beter te kunnen borgen. De RKC vertrouwt er op dat deze risicoscans in het aangekondigde raadsvoorstel tot uitdrukking komen.

### **Tot slot**

De RKC hoopt dat de rekenkamernotitie, de reactie van het College en de collegestukken die de Raad tegemoet kan zien, bijdragen aan een vruchtbaar debat over public governance en meer specifiek over het toezicht op verbonden partijen en het daaraan verbonden risicomanagement.