



## 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 risicomanagement 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 uitvoeringsopties (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 uitvoeringsopties) 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 scherpste 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 Raads sessie van de Raad der gemeente Haarlemmermeer 7 januari 2010
- Raadsvoorstel 2011 .0035205 (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.