

VERBONDEN PARTIJEN

een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen



Delftse Rekenkamer

versie definitief, 27 september 2013





Dit is een onderzoek van de Delftse Rekenkamer.

Delftse Rekenkamer

Postbus 78

2600 ME Delft

T 06-53574246

E rekenkamer@delft.nl

www.delft.nl/rekenkamer

KPMG Advisory NV voerde het onderzoek in opdracht en onder begeleiding van de Delftse Rekenkamer uit.



KPMG Advisory NV

Postbus 29761

2502 LT Den Haag

T 070-3382222

www.kpmg.nl

Onderzoekers: Inez Vereijken

Wouter Derksen





VOORWOORD

Onderzoek naar verbonden partijen

Het thema verbonden partijen is veelbesproken en veelvuldig onderzocht, niet alleen door lokale rekenkamers. Niet voor niets: met de samenwerking in een verbonden partij kunnen grote (financiële, maar ook politieke) belangen gemoeid zijn. Belangrijke inhoudelijke beleidsdoelen of uitvoeringsopgaven worden niet meer ‘in eigen huis’ geregeld, maar krijgen in samenwerking met andere partijen en buiten de deur vorm. En hoewel daar sterke argumenten voor zijn (onder andere efficiency- en kennisvoordeel, risicospreiding), als het (bijna) ‘mis’ gaat, is dat ingrijpend voor alle belanghebbenden. Dit tonen recente voorbeelden rond achtereenvolgens afvaldienstverlener Avalex en de GGD wederom aan.

Toch is ooit voor allerlei typen taken en doelstellingen – van afvalverwerking tot het beheer van parkeergarages, van de ondersteuning van het beheer van groengebieden tot de ontwikkeling van de Spoorzone – bewust gekozen voor een verbonden partij als vehikel om de taak uit te voeren, dan wel het doel te realiseren.¹ Hoe is dat keuzeproces verlopen? Hoe kunnen we deze keuzes beoordelen vanuit de theorie over verbonden partijen? Hoe is vervolgens de governance – in termen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden – ingericht? En: passen college en raad het beschikbare instrumentarium op de juiste wijze toe, zodat er voldoende grip ontstaat op het realiseren van de beoogde resultaten?

Het zijn deze drie thema’s die centraal staan in dit onderzoek: de keuze voor het type verbonden partij, de inrichting van de governance en het feitelijke functioneren van het governance-instrumentarium. Een niet licht verteerbaar onderwerp. Maar wel een belangrijk onderwerp, dat de Delftse Rekenkamer (DRK) met het onderzoeken van vier specifieke casussen tot leven wil laten komen. Respectievelijk de verbonden partijen Grondwateronttrekking Delft noord, het Recreatieschap Midden-Delfland, YES!Delft B.V. en Science Port Holland N.V. worden in dit onderzoek onder de loep genomen.

Tweeluik over regievoering

Het Collegeakkoord Delft 2010-2014 stelt: *“We hervormen, door de gemeente een meer regisserende rol te geven, door meer samenwerking te zoeken met partners en door meer lijn te*

¹ Dit geldt niet/op een andere manier voor verbonden partijen waaraan deelname verplicht is, zoals de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst.





brengen in overlegvormen”. De kern van deze regierol is: “dat de gemeente partnerships aangaat met partijen die kunnen en willen bijdragen aan de realisatie van beoogde maatschappelijke effecten”.² In de regienota van de gemeente Delft is sprake van twee vormen van regie:

- 1) verzelfstandiging/op afstand zetten van taken, en;
- 2) strategische samenwerking met andere partijen.

Het in oktober 2012 aan de raad aangeboden onderzoek van de DRK richtte zich op de tweede vorm: strategische samenwerking met andere partijen. Nu, bijna een jaar later, bieden we de raad het resultaat aan van een onderzoek naar verbonden partijen. Dit voorliggende onderzoek kan – hoewel leesbaar als zelfstandig onderzoek – gezien worden als een vervolg op het eerdere onderzoek naar regie. Het geeft voor een groot gedeelte invulling aan de eerste dimensie van de definitie van regievoering. De DRK ziet beide onderzoeken daarom als een bijzonder tweeluik.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente Delft op hoofdlijnen de relaties in verbonden partijen naar behoren heeft ingericht, maar dat voor de ontwikkeling naar regie-gemeente nog belangrijke verbeteringen mogelijk – dan wel noodzakelijk – zijn. Dit onderzoek levert waardevolle inzichten en leermogelijkheden op voor allereerst raad en college, maar ook voor de DRK zelf. Eén van de aanbevelingen uit dit onderzoek is om actief afstemming en samenwerking te zoeken met andere gemeenten over het functioneren van verbonden partijen. Deze aanbevelingen kan gemakkelijk vertaald worden in een aanbeveling die de DRK zélf ter harte kan nemen: ook de rekenkamers die actief zijn in deze regio’s, kunnen met elkaar afspraken maken over onderzoek naar verbonden partijen. Hetzij door gezamenlijk onderzoek uit te voeren, zoals enige jaren terug het onderzoek naar Avalex³, hetzij door het ‘verdelen’ van onderzoek naar bepaalde verbonden partijen onder de diverse rekenkamers⁴.

Voor het onderzoek heeft de DRK veel informatie verzameld, niet alleen binnen het gemeentelijk apparaat, maar ook bij de vier onderzochte verbonden partijen. Allen hebben de onderzoekers open en uitgebreid te woord gestaan. De DRK is alle contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking en hun kritische blik.

Delftse Rekenkamer, september 2013

² Gemeente Delft, ‘Regienota gemeente Delft’, 1194029, november 2011, p. 8.

³ Rekenkameronderzoek Avalex, oktober 2009, uitgevoerd in opdracht van de rekenkamer(commisies) van Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar.

⁴ Analoog aan de ‘adoptieconstructie’ voor gemeenteraden, zoals omschreven in aanbeveling 6a.





INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD.....	3
INHOUDSOPGAVE	5
SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	7
1 INLEIDING	21
1.1 Aanleiding.....	21
1.2 Doel van het onderzoek.....	23
1.3 Centrale onderzoeksvraag.....	24
1.4 Aanpak	25
1.5 Opbouw rapportage	25
I. ALGEMENE BEVINDINGEN	27
2 THEORIE EN NORMENKADER	29
2.1 Inleiding	29
2.2 Vormen van taakuitvoering	30
2.3 Verbonden partijen	31
2.4 Vormen van verbonden partijen.....	32
2.5 Karakteristieken per vorm.....	36
2.6 Categorisering verbonden partijen	39
2.7 Inrichting governance	41
2.8 Aandachtspunten governance vanuit de vorm	43
2.9 Functioneren in de praktijk.....	48
2.10 Rol van de raad.....	48
2.11 Normenkader	50
II. DELFTSE BEVINDINGEN.....	53
3 DELFTSE VERBONDEN PARTIJEN	55
3.1 Inleiding	55
3.2 Categorisering Delftse verbonden partijen	55





3.3	Selectie casussen.....	58
4	KEUZEPROCES.....	63
4.1	Inleiding	63
4.2	Deelnamebeleid verbonden partijen	63
4.3	Doelstellingen en verwachtingen bij deelname	64
4.4	Keuzeproces	65
4.5	Betrokkenheid raad.....	67
5	INRICHTING GOVERNANCE VERBONDEN PARTIJEN	69
5.1	Inleiding	69
5.2	Sturen.....	69
5.3	Beheersen.....	72
5.4	Verantwoorden	75
5.5	Toezicht houden.....	78
5.6	Aansluiting instrumentarium bij vorm	79
6	FUNCTIONEREN IN DE PRAKTIJK.....	81
6.1	Inleiding	81
6.2	Toepassing governance-instrumentarium.....	81
6.3	Vertrouwen.....	86
6.4	Resultaten verbonden partijen.....	87
III.	BESTUURLIJKE REACTIE.....	89
IV.	BIJLAGEN	96
1	Categorisering verbonden partijen – onderbouwing.....	97
2	Afwegingskader bij het aangaan van een verbonden partij	100
3	Lijst van geïnterviewde personen	106





SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Achtergrond en aanleiding

Het thema verbonden partijen is veelbesproken en veelvuldig onderzocht. Niet voor niets: er gaat veel gemeenschapsgeld in om, terwijl de invloed op de uitvoering van activiteiten minder rechtstreeks is dan bij taken die in eigen gemeentelijk huis uitgevoerd worden. De Delftse Rekenkamer (DRK) besloot in december 2012 tot een onderzoek naar verbonden partijen, gebruik makend van de conclusies die anderen voor ons hebben getrokken. Met dit onderzoek wil de DRK tot aanbevelingen komen om de doelen van de verbonden partij en van de Gemeente Delft te helpen realiseren, met het accent op het versterken van de politiek sturende en controlerende rol van de raad.

Dit onderzoek sluit aan bij de alsmaar groeiende aandacht voor samenwerking in het publieke domein. Steeds vaker en steeds intensiever zoeken gemeenten publieke en private partners op om (nieuwe) taken en complexe, gemeentegrensoverschrijdende opgaven zo efficiënt mogelijk vorm te geven. Ook de vraag of en zo ja wat voor type verbonden partij past bij de uitvoering van bepaalde taken komt daarbij vaker op tafel. Daarnaast laten recente cases zien dat het functioneren van verbonden partijen kan leiden tot spanningen in het evenwicht tussen politieke/beleidsmatige sturing en grip op de bedrijfsvoering. De problematiek rond Avalex, maar ook rond de GGD, benadrukt eens te meer dat bedrijfsvoeringsproblemen van verbonden partijen grote consequenties hebben voor de eigenaren, de gemeenten. Meer dan voldoende reden om in een rekenkameronderzoek aandacht te besteden aan de kwaliteit van 'governance' van verbonden partijen.

Onderzoeksvraag in drie delen

Het onderzoek bestaat uit drie (samenhangende) delen:

1. **Keuze verbonden partij:** hoe is het afwegingsproces bij het aangaan van een nieuwe verbonden partij verlopen en hoe kan dit proces worden beoordeeld?
2. **Inrichting governance:** hoe heeft de gemeente de governance (het geheel van afspraken rond sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) van verbonden partijen ingericht? Is hierbij afdoende rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de diverse vormen verbonden partijen?
3. **Functioneren in de praktijk:** passen college en raad het governance-instrumentarium op de juiste wijze toe, zodat er voldoende grip wordt gehouden op het realiseren van de beoogde resultaten?





Onderzoeksmethodiek en aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot en met augustus 2013. Het is gefaseerd opgezet. Als eerste stap is een theoretisch kader ontworpen, gebaseerd op theorie en conclusies uit eerder onderzoek. Dit kader bevat ook de normen waaraan de bevindingen kunnen worden getoetst. Vervolgens is dit kader toegepast op alle verbonden partijen in Delft. Op basis van de karakteristieken van deze verbonden partijen zijn deze gecategoriseerd op twee assen: bestuurlijke afstand en primaire doelstelling. Daarna – en op basis daarvan – zijn vier casestudies gekozen:

- Recreatieschap Midden-Delfland (RMD)
- Grondwateronttrekking Delft noord (GODN)
- YES!Delft BV (YES)
- Science Port Holland NV (SPH).

Deze vier verbonden partijen zijn via vervolgens interviews en documentstudie onderzocht wat betreft de inrichting van de governance en het functioneren van de governance-afspraken in de praktijk. Tot slot zijn alle bevindingen en de daaruit afgeleide conclusies en aanbevelingen bijeengebracht in voorliggend eindrapport.

Algemene conclusie

Met het onderzoek naar verbonden partijen heeft de Delftse Rekenkamer getracht een beeld te schetsen van de keuzes die de gemeente Delft heeft gemaakt ten aanzien van deze verbonden partijen en hoe zij de sturingsrelatie heeft vormgegeven. De conclusies en aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek zijn gebaseerd op de algemene bevindingen (met name voortvloeiend uit de theorie en conclusies uit eerdere onderzoeken) en op de bevindingen ten aanzien van de vier onderzochte casestudies. De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt:

Met welke aannames en vanuit welke doelstellingen is door de gemeente Delft gekozen voor de betreffende (vorm) van verbonden partijen, waren dit de juiste keuzes, zijn de verwachtingen waargemaakt en hoe heeft de gemeente daar op gestuurd of kunnen sturen?

In de Regienota gemeente Delft neemt de gemeente een duidelijk standpunt in over de samenwerking met andere partijen. De gemeente ziet voor zichzelf de rol weggelegd van partner en regisseur, die op krachtige wijze stuurt op het bereiken van maatschappelijke effecten. Een groot deel van de samenwerkingsverbanden in Delft bestaat uit verbonden





partijen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente Delft op hoofdlijnen deze relaties naar behoren heeft ingericht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de gemeente niet zomaar een relatie aangaat met een verbonden partij, maar deze keuze maakt op basis van een zelf ontworpen beslisboom. Met de verbonden partijen uit de onderzochte casussen zijn afspraken gemaakt over te leveren prestaties en hierover wordt ook gerapporteerd in de jaarverslagen. De opdrachtgevers- en eigenaarsrol zijn binnen de gemeente bij verschillende afdelingen belegd, waarbij goed overleg plaatsvindt tussen de betrokken ambtenaren en wethouders. Deze lijken ook over voldoende kennis en expertise te beschikken om de onderzochte verbonden partijen te kunnen aansturen. Tot slot is er sprake van goede vertrouwensrelaties tussen de gemeente en de verbonden partijen.

Echter, om als gemeente Delft de stap te maken naar regiegemeente zijn nog belangrijke verbeteringen mogelijk dan wel noodzakelijk. Een belangrijk verbeterpunt is de ondoorzichtigheid van het proces rondom de beslissing tot deelname in een verbonden partij. De gemeente heeft geen criteria vastgesteld die de keuze voor een bepaalde vorm van verbonden partij bepalen, waardoor deze keuzes telkens op een andere wijze worden beargumenteerd. Omdat de vorm van de verbonden partij veel gevolgen heeft voor de mate van beleidsinvloed die de gemeente kan uitoefenen en de wijze waarop zij kan sturen op het beoogde resultaat, is het echter van groot belang om deze keuzes eenduidig en weloverwogen te maken. Dit voorkomt dat gekozen wordt voor een vorm van verbonden partij die analytisch gezien minder goed past bij de aard van de taak die de verbonden partij moet gaan uitvoeren.

Hoewel de inrichting van de governance op veel onderdelen voor een (groot) gedeelte voldoet aan de normen die hiervoor gesteld zijn, is op onderdelen nog winst te behalen. Er is geen eenduidig governance-beleid, sturing en beheersing vindt niet plaats op basis van risicoprofiel, er is te weinig aandacht voor de toezichthoudende rol en bij veel verbonden partijen loert het gevaar van rolvermenging, omdat gemeentebestuurders meerdere rollen vervullen. Toch maken geïnterviewde ambtenaren, wethouders en raadsleden zich weinig zorgen over de onderzochte casussen. Er kleven toch weinig risico's aan deze partijen, ze zijn niet zo spannend en het loopt allemaal prima, kregen we vaak terug in de interviews. Het uitbesteden van taken aan verbonden partijen brengt echter altijd risico's met zich mee, zoals bij Avalex en de GGD gebleken is. In dit kader gaat dan ook de stelling op: 'vertrouwen is goed, controleren is beter'.

Dit laatste geldt zeker voor de raad, die zoekt naar haar kaderstellende en controlerende taak in de relatie met verbonden partijen. Raadsleden hebben te weinig zicht op wat er precies gebeurt en niet altijd voldoende tijd dan wel kennis om er bovenop te zitten. Hoe-





wel begrijpelijk, is dit ook verontrustend, omdat gemeentelijk beleid steeds vaker in samenwerking met andere partijen wordt uitgevoerd. De raad moet een manier vinden om grip te krijgen op het beleid van en de taakuitvoering door verbonden partijen, om niet buiten spel te komen staan.

Onderzoeksthema 1: Keuze verbonden partij

Conclusies

Onderzoeksvraag	Norm
Sluit de keuze voor de vorm van verbonden partijen door de gemeente Delft aan bij wat op grond van de theorie mag worden verwacht?	Het type taak (doelstelling en gewenste afstand) van de verbonden partij sluit aan bij de gekozen vorm van de verbonden partij.

Conclusie: de keuze voor de vorm past niet altijd bij het takenpakket van de verbonden partij, wat nadelen met zich meebrengt in de sturing en beheersing.

Uit de categorisering van verbonden partijen blijkt dat een aantal van de Delftse partijen in een vorm is gegoten die niet helemaal past bij de aard van hun taken. In het bijzonder valt op dat relatief veel gemeenschappelijke regelingen (deels) zijn gericht op het efficiënt uitvoeren van taken en betrekkelijk beleidsarm zijn. Het nadeel hiervan is dat de gemeente veel tijd en energie kwijt is aan de dagelijkse gang van zaken waar dit eigenlijk niet zou hoeven. In geval van een vennootschap of coöperatie kan de gemeente door kaders te stellen en te sturen op realisatie van afspraken veel efficiënter te werk gaan, zonder de grip te hoeven verliezen. Ook loopt ze hierin minder gevaar dat simpele taken die ‘gewoon gedaan moeten worden’, beïnvloed worden door politieke beslissingen.

De keuze voor een vorm is niet zwart-wit. Andere zaken dan het doel c.q. de primaire taak van een verbonden partij kunnen de keuze voor een bepaalde vorm beïnvloeden, zoals fiscaliteit, wensen van andere deelnemers of een reeds bestaande situatie. De gemeente dient zich dan echter te realiseren dat de nadelen die samenhangen met deze keuze moeten worden opgevangen door hier bij de inrichting van de governance rekening mee te houden.





Onderzoeksvraag	Normen
Is de raad voldoende en op de juiste wijze betrokken bij de afweging tot deelname aan de verbonden partijen?	De raad heeft een algemeen beleidskader vastgesteld ten aanzien van deelname in verbonden partijen dat richting geeft aan het aangaan van samenwerkingsrelaties met deze partijen.
	Het college informeert de raad juist, tijdig en volledig m.b.t. de gemaakte keuzes op basis van dit beleidskader.
	Het besluitvormingsproces tot oprichting van een verbonden partij doorloopt de wettelijke processtappen.

Conclusie: het beleidskader geeft te weinig houvast bij de overweging tot deelname in een verbonden partij.

De gemeente Delft heeft een beleidskader ten aanzien van deelname in verbonden partijen, verwoord in de Regienota Delft en de nota Capita Selecta Deelnemingen. Dit kader geeft te weinig houvast voor college en raad wanneer een nieuwe deelneming wordt overwogen. Er bestaan geen expliciete criteria voor de keuze van de vorm van een verbonden partij en deze blijkt in de praktijk dan ook te worden gemaakt op case-by-case basis. Ook geeft het kader geen richting aan de invulling van de samenwerkingsrelatie met verbonden partijen, bijvoorbeeld op het gebied van sturing en beheersing. Daardoor moeten afspraken hierover telkens op individuele basis worden gemaakt en kunnen deze in de praktijk sterk verschillen.

Conclusie: hoewel de raad conform de wettelijke procedures wordt betrokken, heeft zij niet het gevoel onderdeel uit te maken van het keuzeproces.

De gemeenteraad wordt bij het keuzeproces betrokken volgens de wettelijke procedures. Echter, in de praktijk heeft de raad niet altijd het gevoel daadwerkelijk een keuze te hebben. De informatievoorziening van het college is in de ogen van raadsleden (te) beknopt en het is niet altijd duidelijk waarom voor een bepaalde vorm van samenwerking is gekozen en wat de alternatieven waren. Raadsleden hebben behoefte aan meer informatie om hun standpunt bij het aangaan van verbonden partijen goed neer te kunnen zetten.

Aanbevelingen

- 1.1 Voor het college: versterk bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen de onderbouwing/argumentatie van de vorm die gekozen wordt. Zorg dat deze past bij het type taak.
 - a. Breid daarvoor de bestaande beleidskader uit met richtinggevende criteria over het vormgeving van de samenwerkingsrelatie met de verbonden partij (informatievoorziening, vaststelling meerjarenkaders, risicobeheersing, bestuurlijke rolver-





- deling etc.). Maak hiervoor gebruik van de handreikingen die door de Delftse Rekenkamer in dit rapport zijn gedaan, welke zijn samengevat in bijlage 2.
- b. Betrek in deze inrichtingsvragen ook de coöperatie als mogelijkheid (nu weer meer in zwang dan vroeger) en de nieuwe GR-light voor bedrijfsvoeringstaken.
 - c. Betrek de gemeenteraad tijdig bij dit keuzeprocess op een wijze die hen daadwerkelijk ‘aan het stuur zet’, onder andere door voor- en nadelen van alternatieve vormen van verbonden partijen helder tegen elkaar af te zetten.
- 1.2 Voor de raad: Zorg er voor dat raadsleden over voldoende kennis beschikken om de juistheid van de beslissing om een (vorm van) verbonden partij aan te gaan te kunnen beoordelen.
- a. Gebruik de handreikingen uit dit rapport als basis voor de afweging en beoordeling van de keuze voor een verbonden partij. Zie voor een samenvatting hiervan bijlage 2.
 - b. Neem deze informatie over verbonden partijen op in het introductiepakket voor nieuwe raadsleden na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014.

Onderzoeksthema 2 – Inrichting governance

Conclusies

Onderzoeksvraag	Normen
Hoe geeft de gemeente invulling aan de aansturing van verbonden partijen en hoe kan de inrichting van deze aansturing beoordeeld worden?	De inrichting van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van de verbonden partij voldoet aan de normen uit figuur 6, paragraaf 2.7.
Sluit de inrichting van het sturings- en beheersingsinstrumentarium aan bij de mate van sturing en beheersing die op grond van de theorie (typologieën) voor de diverse verbonden partijen mag worden verwacht?	Bij de inrichting van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van de verbonden wordt rekening gehouden met smaakverschillen per type taak en vorm, beschreven in figuur 7, paragraaf 2.8.

Conclusie: De gemeente Delft heeft op hoofdlijnen de sturingsrelatie met verbonden partijen naar behoren ingericht, maar er zijn belangrijke verbeterlagen te maken.

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de inrichting van de governance op veel onderdelen de normen die hiervoor gesteld zijn nadert. Er worden sturingsafspraken gemaakt gekoppeld aan prestaties en deze worden tussentijds gemonitord, waarbij sprake is van een goede samenwerking tussen de inhoudelijk betrokkenen (opdrachtgeversrol) en control (eigenaarsrol). Ook vindt periodiek verantwoording plaats door de verbonden partijen aan de gemeente en door het college aan de raad over de realisatie van de doelstellingen. De ver-





antwoordelijk wethouders zijn nauw betrokken bij de verbonden partijen, bijvoorbeeld door zitting te nemen in Algemeen en Dagelijks Bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Dit neemt niet weg dat belangrijke verbeterlagen kunnen (moeten!) worden gemaakt, om ervoor te zorgen dat de grip op verbonden partijen wordt vergroot. Deze verbeterpunten liggen op het volgende vlak:

- Het ontbreken van overkoepelend beleid over de inrichting van governance;
- Het ontbreken van sturing en beheersing op basis van risicoprofiel;
- Te weinig aandacht voor de toezichthoudende rol;
- Het gevaar van rolvermenging;

Conclusie: Overkoepelend beleid over de inrichting van governance ontbreekt, waardoor deze sterk verschilt tussen de verbonden partijen.

De inrichting van de governance gebeurt, net als de keuze voor de vorm van verbonden partij, op individuele basis. Dit zorgt ervoor dat de wijze waarop de relatie met verbonden partijen is ingericht, sterk van elkaar kan verschillen. Dit uit zich onder meer in de sturingsafspraken (meer of minder SMART), de mate van beleidsinvloed die de gemeente kan uitoefenen in een vennootschap (bijvoorbeeld: wel of geen invloed op de begroting) en het ontbreken van eenduidigheid in de verantwoordingsinformatie. Het is de vraag of deze individuele afspraken altijd weloverwogen zijn gemaakt en kunnen worden gerelateerd aan de mate van invloed die de gemeente wil uitoefenen op de betreffende verbonden partij. De afzonderlijke afspraken met verbonden partijen bemoeilijken de controlerende taak van de raad, omdat deze veel individuele kennis over alle partijen nodig heeft en zij de prestaties van verbonden partijen niet afdoende met elkaar kan vergelijken.

Conclusie: sturing en verantwoording vindt niet plaats op basis van risicoprofiel, beheersing impliciet.

De gemeente Delft maakt vooraf geen keuzes in de mate van grip die zij toepast op de verbonden partijen op basis van de inschatting van risico's. Bij een verbonden partij waarin de gemeente een hoog risico loopt (financieel dan wel bestuurlijk) zou bijvoorbeeld strakker kunnen worden gestuurd op realisatie van afspraken, meer en uitgebreidere verantwoordingsinformatie kunnen verstrekt en een groter pallet aan beheersinstrumenten kunnen worden toegepast. De gemeente Delft heeft hierover geen afspraken gemaakt en maakt ook geen risicoanalyses vooraf aan de hand waarvan zij de inrichting van de governance bepaalt. Impliciet krijgen risicovolle verbonden partijen wel meer aandacht in de beheersing, maar formeel zijn alle verbonden partijen even belangrijk. De raad moet zelf de keuzes maken in welke verbonden partijen zij het belangrijkste vindt.





Conclusie: er is nog te weinig aandacht voor de toezichhoudende rol bij verbonden partijen.

Van de vier governance-elementen lijkt de toezichhoudende rol de minste aandacht te krijgen bij verbonden partijen. In alle vier onderzochte casussen is deze rol vermengd met de opdrachtgeversrol en verenigd in dezelfde persoon. Waar dit in gemeenschappelijke regelingen nog min of meer een gevolg is van de wettelijke structuur (de gemeente heeft een afgevaardigde in het AB), heeft de gemeente Delft hier bij de vennootschappen expliciet voor gekozen door de verantwoordelijk wethouder in de RvC plaats te laten nemen. De toezichhouders leggen geen schriftelijke verantwoording af in het jaarverslag en er vinden geen evaluaties plaats over het functioneren van de toezichhouders. In het licht van de landelijke discussie over governance, die heeft geleid tot een governance code voor vrijwel elke sector met bijzondere aandacht voor de rol van de RvT/RvC, is het op zijn minst opvallend te noemen dat hier bij de gemeente zo weinig aandacht voor is.

Conclusie: het gevaar van rolvermenging is alom aanwezig.

In alle onderzochte casussen is sprake van een zekere vorm van ‘dubbele petten’, die het gevaar met zich meebrengt dat bestuurders verschillende belangen moeten vertegenwoordigen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de hierboven reeds genoemde vermenging van opdrachtgevende en toezichhoudende rol. In gemeenschappelijke regelingen is soms zelfs sprake van drie rollen in één, wanneer een wethouder zowel opdrachtgever (gemeente), toezichthouder (AB) als opdrachtnemer (DB) is. In de ambtelijke organisatie zijn opdrachtgevende en eigenaarsrol wel gescheiden, maar werken deze in de praktijk nauw met elkaar samen, waardoor het gevaar van rolvermenging nog steeds bestaat. In de onderzochte casussen geeft de vermenging van rollen (vooralsnog) geen problemen; de aansturing verloopt soepel, het is praktisch en er is vertrouwen onderling. Wethouders en ambtenaren zien dan ook weinig reden om dit aan te passen. Maar ook bij deze verbonden partijen kunnen situaties optreden waarbij belangentegenstellingen ontstaan en de politieke discussie oplaait. Een goede scheiding van rollen is dan essentieel om zaken in de greep te houden en de juiste verantwoording af te kunnen leggen naar de raad.

Aanbevelingen

- 2.1 Voor het college: sluit de inrichting van de governance van verbonden partijen (zowel bestaande als nieuwe relaties) aan bij het type taak, de vorm en het risico van de taak:
 - a. Bepaal aan de hand van het type taak (focus op efficiëntie of op effectiviteit) of moet worden gestuurd op harde prestatieafspraken (output) of op het bereiken van maatschappelijke effecten.
 - b. Houdt bij de inrichting van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden rekening met de aandachtspunten per vorm, genoemd in figuur 6, paragraaf 2.8.





- c. Bepaal het risicoprofiel van de verbonden partij (bijvoorbeeld categorie 1 t/m 5) op basis van risicoanalyse en intensiveer beheersing, toezicht en verantwoording voor hoog risico-partijen.

2.2 Voor het college: waarborg dat de inrichting van de governance aansluit bij geldende normen, onder meer door:

- a. Sturen: maak heldere, waar mogelijk meetbare prestatieafspraken. Stuur op de realisatie van deze doelen en leg hierover duidelijke verantwoording af.
- b. Beheersen: maak specifieke afspraken over beëindiging van deelname van verbonden partijen en koppel dit aan een periodieke evaluatie van het functioneren van de verbonden partij.
- c. Beheersen: ga rolvermenging tegen. Zorg voor scheiding in opdrachtgevende en –nemende rol in gemeenschappelijke regelingen door de verantwoordelijk wethouder niet tegelijkertijd bestuurder te maken. Zorg er tevens voor dat de eigenaarsrol goed is geborgd door voldoende financiële kennis bij de verantwoordelijk wethouder/bestuurder.
- d. Toezicht houden: versterk de toezichthoudende rol, met name in gemeenschappelijke regelingen. Maak als toezichthouder gebruik van meerdere informatiebronnen, ruim een plek in voor de bevindingen van de toezichthouder in de externe communicatie en maak evaluatie van toezichthouders een vast onderdeel van de governance. Volg de maatschappelijke normen voor extern toezicht bij onder meer vennootschappen en stichtingen en leer van goede voorbeelden die reeds voorhanden zijn in het publieke domein, zoals in de zorg, het welzijn en het onderwijs. Overweeg de aanstelling van professionele toezichthouders in plaats van een eigen afvaardiging in het AB⁵.
- e. Toezicht houden: vul de toezichthoudende rol bij de vennootschap in zoals deze is bedoeld, namelijk het toezicht houden op het functioneren van het bestuur. Het is niet de bedoeling om met een gemeentelijke vertegenwoordiging in de RvC alsnog inhoudelijke beleidsinvloed uit te oefenen.

2.3 Voor het college: breng de raad in positie om hun sturende en controlerende taak op te kunnen pakken:

- a. Leg in de programmabegroting een directe koppeling tussen de verbonden partij en de doelstellingen;
- b. Geef de raad tijdig inzicht in de begrotingen van verbonden partijen (eventueel gedifferentieerd, o.b.v. risicoanalyse). Dit is immers het belangrijkste moment waarop de kaderstellende rol van de raad vorm krijgt;

⁵ Deze aanbeveling sluit aan bij conclusies uit de regionale audit naar de GGD Zuid-Holland West: “belangenbehartiging en toezicht verhouden zich slecht met elkaar” en “constante aandacht borgt kwaliteit”.





- c. Dwing afspraken (formats) af voor verantwoordingsrapportages en jaarverslag (o.b.v. van taak- en risicoanalyse). Dit draagt bij aan het beter kunnen beoordelen van de prestaties van verbonden partijen door raadsleden.

Onderzoeksthema 3 – Functioneren in de praktijk

Conclusies

Onderzoeksvraag	Normen
Wordt het beschikbare instrumentarium voor sturing en beheersing op de juiste wijze toegepast door college en raad?	Het functioneren van de sturing en beheersing van verbonden partijen in de praktijk komt overeen met de genormeerde inrichting van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van figuur 6, paragraaf 2.7.
	Er is sprake van een vertrouwensrelatie tussen de verbonden partij, het ambtenarenapparaat, het college en de raad. Dit uit zich onder meer in de eenvoud waarmee afspraken tot stand komen en de mate waarin pro-actief geïnformeerd wordt.

Hoe effectief de inrichting van de structuur ook lijkt, de praktijk is vaak weerbarstiger. De belangrijkste conclusies ten aanzien van het functioneren van de aansturing van verbonden partijen in de praktijk zijn de volgende:

- De nadelen van de gekozen vorm worden in de governance ‘gecorrigeerd’;
- Er is te weinig aandacht voor de bedrijfsvoeringscomponent in de sturing en beheersing;
- De controlerende taak van de raad schiet tekort;
- Het risicobewustzijn van gemeentelijk betrokkenen ten aanzien van verbonden partijen is (te) laag.
- Er is sprake van een goede vertrouwensrelatie tussen gemeente en (andere deelnemers in) verbonden partijen.

Conclusie: de nadelen van de gekozen vorm worden in de governance ‘gecorrigeerd’.

In de gevallen waarbij de gekozen vorm van de verbonden partij niet helemaal past bij de uit te voeren taak, probeert de gemeente Delft dit in de inrichting van de governance te ‘corrigeren’. Zo zorgt de relatief zware gemeenschappelijke regeling voor veel bestuurlijke drukte bij Grondwateronttrekking Delft noord, terwijl de kerntaak het efficiënt uitvoeren van de grondwateronttrekking is. Dit omzeilt men door bijvoorbeeld gecombineerde DB/AB-vergaderingen te organiseren. In het omgekeerde geval is bij YES!Delft en Science Port Holland gekozen voor een vennootschap, terwijl de gemeente nog wel beleidsinvloed wil uitoefenen. Dit is opgelost door de verantwoordelijk wethouder plaats te laten nemen





in de RvC. Hoewel deze constructies in de praktijk naar tevredenheid werken, zijn deze juist de veroorzaker van de dubbele petten problematiek. Dit geeft nogmaals het belang aan van een weloverwogen keuze aan de voorkant voor de vorm van verbonden partij.

Conclusie: er is te weinig aandacht voor de bedrijfsvoerings- en financiële component in de sturing en beheersing.

Bestuurders van GR'en maken vaak deel uit van het bestuur vanuit hun inhoudelijke expertise op het beleidsterrein. Wanneer de GR echter feitelijk veel componenten bevat van een uitvoeringsorganisatie, is ook kennis nodig over efficiënte bedrijfsvoering. Eveneens vraagt de eigenaarsrol in het AB om financiële kennis. Deze is niet altijd aanwezig bij de betreffende bestuurder. Het is dan ook de vraag of voldoende wordt nagedacht over de geschiktheid van de bestuurder voor zijn taak. Ook bij vennootschappen vindt de informatievoorziening (formeel en informeel) vooral plaats via de vakinhoudelijke kant en is control minder direct betrokken. Er is hierdoor niet alleen te weinig aandacht voor de efficiëntie van de bedrijfsvoering, maar het kan er ook toe leiden dat financiële risico's minder snel worden opgemerkt.

Conclusie: de controlerende taak van de raad schiet tekort door gebrek aan kennis en expertise en het ontbreken van tijdig beschikbare sturings- en verantwoordingsinformatie.

De controlerende rol van de raad schiet te kort doordat raadsleden over onvoldoende tijd, kennis en expertise beschikken om zich een goed oordeel te kunnen vormen over de prestaties van de verbonden partijen. Dit wordt versterkt doordat de verantwoordingsinformatie niet tijdig beschikbaar wordt gesteld, te weinig inzicht geeft in de effectiviteit van beleid en efficiency van bedrijfsvoering, en onderling slecht vergelijkbaar is. Ambtenaren en wethouders hebben niet het gevoel dat zij scherp worden gehouden door de raad.

Conclusie: er is sprake van een laag risicobewustzijn bij wethouders, ambtelijk apparaat als raad ten aanzien van verbonden partijen.

Hoewel casussen uit het recente verleden hebben bewezen dat relaties met verbonden partijen potentieel grote risico's met zich meebrengen (Avalax, GGD), heeft dit tot op heden niet geleid tot een actievere houding ten opzichte van de andere verbonden partijen. Zowel raadsleden als ambtenaren en wethouders zien weinig reden om aan de voorkant actief te sturen op de beheersing van risico's bij verbonden partijen. "Zolang het goed gaat, gaat het goed" en "je kunt deze risico's niet van tevoren inschatten". Dit lage risicobewustzijn van college en raad is een punt van zorg.





Conclusie: er is sprake van een goede vertrouwensrelatie tussen gemeente Delft en (andere deelnemers in) verbonden partijen.

Los van het feit dat de sturingsrelatie met verbonden partijen ‘strakker’ kan worden geregeld, kwam uit het onderzoek als belangrijk positief punt naar voren dat er sprake is van een goede vertrouwensrelatie tussen de gemeente Delft en de verbonden partijen. Dit geldt zowel voor de bestuurders van de verbonden partijen zelf als ook de andere deelnemers. Dit uit zich in frequent contact, zowel formeel als informeel en het gevoel dat bij de betrokken partijen heerst dat op een open en eerlijke wijze wordt gecommuniceerd. Een goede vertrouwensrelatie zorgt ervoor dat men makkelijker afspraken kan maken en processen vaak sneller verlopen. Maar ook, en dat is wellicht het belangrijkste, zorgt goed vertrouwen ervoor dat er echt sprake kan zijn van een samenwerkingsrelatie die meer is dan alleen het nakomen van een overeenkomst.

Onderzoeksvraag	Normen
In hoeverre maakt de deelname aan de verbonden partijen de objectieve en subjectieve verwachtingen van college en raad waar?	De resultaten (output) van de verbonden partijen sluiten aan bij de formele doelstellingen die in het beleidskader/contract zijn opgenomen.
	College en raad zijn van mening dat de verbonden partij de resultaten behaalt die vooraf werden verwacht op de wijze waarop dit werd verwacht.

Conclusie: De resultaten van de verbonden partijen lijken aan de subjectieve verwachtingen te voldoen.

Waar meetbaar, liggen de resultaten van de onderzochte casussen in ieder geval voor 2012 in lijn met wat vooraf is afgesproken. Kijkend naar de aansluiting bij de subjectieve verwachtingen van de raad, dan valt op dat raadsleden het gevoel hebben dat de verbonden partijen conform verwachting presteert, maar dit niet echt met feiten kunnen onderbouwen. Dit sluit aan bij de eerdere conclusie dat raadsleden over te weinig kennis en expertise van de verbonden partijen beschikken om een adequaat oordeel te kunnen vellen over de realisatie van de doelstellingen.

Aanbevelingen

- 2.4 Voor college en raad: let op ‘early warnings’ bij de beheersing van de verbonden partij en het uitvoeren van de controlerende taak. Voorbeelden hiervan zijn: late aanlevering stukken, daling omvang weerstandscapaciteit, veel personele wisselingen, te veel en te lange interims binnen de verbonden partij. Neem deze waarschuwingen serieus en verscherp de aandacht op de verbonden partij wanneer deze zich voordoen.





- 2.5 Voor college en raad: maak heldere keuzes bij de sturing en beheersing van verbonden partijen en zoek hierbij actief de samenwerking op.
- a. Bij veel verbonden partijen zijn dezelfde gemeenten betrokken. Maak met deze gemeenten gezamenlijke afspraken over bijvoorbeeld inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsinformatie. Of ga een stap verder door de beoordeling van de verbonden partijen gezamenlijk te verdelen (adoptiestructuur) om zo de werklast te beperken en herhaling van zetten te voorkomen⁶.
 - b. Maak als raadslid een specifieke keuze voor de voor u relevante verbonden partijen en richt hier de aandacht op. Verdeel de te beoordelen partijen over de gemeentelijke fractie of zoek ook hier de samenwerking in de regio door als regionale fractie de verbonden partijen in het oog te houden.
- 2.6 Voor de raad: zorg voor voldoende kennis over de doelstellingen, prestaties en risico's van de verbonden partijen om een onderbouwd oordeel te kunnen vormen.
- a. Vraag proactief om informatie en eis uitleg over de begrote en gerealiseerde prestaties.
 - b. Neem samenvattende informatie over achtergrond, doelstellingen, reden van deelname, risico's en overige relevante gegevens van alle verbonden partijen standaard op in de informatievoorziening voor nieuwe raadsleden.

⁶ Deze wijze van samenwerken vindt bijvoorbeeld plaats binnen het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en de samenwerkende gemeenten in West-Brabant.







1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De gemeente Delft maakt deel uit van vele regionaal werkende verbonden partijen. Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft⁷. Onderzoek naar de sturing en beheersing van verbonden partijen is lokale rekenkamers bepaald niet vreemd. Een snelle scan op internet levert een groot aantal onderzoeksrapporten van rekenkamer(commissie)s op. Ook colleges doen geregeld onderzoek naar verbonden partijen (bijvoorbeeld als Artikel 213a-onderzoek⁸). De rapporten dragen veelzeggende titels: ‘Sturen op afstand’, ‘Sturen in de mist’, ‘Invloed op stuurkracht’, ‘Verbonden of verbannen partijen’, ‘Het stuur in eigen handen’ en ‘Balanceren tussen sturing en afstand’.

De titels van deze onderzoeksrapporten verwijzen naar de evenwichtskunst tussen vasthouden en loslaten en het gevoel van onzekerheid dat het op afstand plaatsen van taken vaak bij raadsleden teweeg brengt: ben ik nog wel verantwoordelijk voor de controle en kaderstelling? Welke rol heb ik in dit dossier? En hoe houd ik grip op resultaten en risico’s?

Redenen om deel te nemen aan verbonden partijen zijn terug te brengen tot vier basis argumenten: efficiencyvoordeel, kennisvoordeel, het dienen als katalysator voor beleid(sresultaten) en het spreiden van risico’s⁹. Het deelnemen aan verbonden partijen gebeurt vanuit de verwachting dat schaalvoordelen (efficiëntie en kennisbundeling) optreden, de effectiviteit wordt vergroot door bijvoorbeeld het samenwerken met private partijen om programmadoelstellingen te behalen en vanuit de aanname dat het op afstand (plaatsen) van de uitvoering de gemeentelijke bemoeienis terug brengt tot een regisserende inspanning.

Tegelijkertijd brengt deelname aan een verbonden partij ook risico’s met zich mee. Er gaat vaak veel gemeenschapsgeld om in verbonden partijen en controle en invloed op de uitvoering van activiteiten wordt minder direct. Hoe groot de risico’s (financieel, beleidsmatig, maar ook soms voor het imago van de deelnemers) bij de verbonden partijen zijn en hoe men daarop kan ingrijpen en bijsturen is lang niet altijd inzichtelijk voor de raad. Voor som-

⁷ Art. 1 sub b Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

⁸ Colleges van burgemeester en wethouders hebben de verplichting om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Deze verplichting is sinds maart 2003 dwingend voorgeschreven in artikel 213a van de Gemeentewet.

⁹ Nadere uitleg in hoofdstuk 2.





mige specifieke verbonden partijen zullen raadsleden vanuit hun ‘onderbuikgevoel’ deze vraag zeker niet onmiddellijk met een ja beantwoorden.

Bij het aangaan van een verbonden partij verandert de rol van de ambtelijke organisatie van een gemeente van uitvoerend naar opdrachtgevend en komt het toezicht door de raad meer op afstand te staan. Daarnaast vindt binnen de gemeente een splitsing plaats in een opdrachtgevende rol (ervoor zorgen dat de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd) en de rol als eigenaar (ervoor zorgen dat de financiële resultaten in de pas lopen). Een goede inrichting van deze rollen en verantwoordelijkheden is van essentieel belang om grip te houden op de sturing en beheersing van verbonden partijen van de gemeente. Hierin komen het type taak van de verbonden partij, de juridische structuur en wettelijke (on)mogelijkheden om de hoek kijken, maar minstens zo belangrijk zijn de gemaakte afspraken rondom de sturing en beheersing, de opvolging die aan deze afspraken wordt gegeven en de cultuur die rond de werking van dit instrumentarium heerst.

Dit onderzoek sluit aan bij de alsmaar groeiende aandacht voor samenwerking in het publieke domein. Steeds vaker en steeds intensiever zoeken gemeenten publieke en private partners op om (nieuwe) taken en complexe, gemeentegrensoverschrijdende opgaven zo efficiënt mogelijk vorm te geven. Daarnaast zullen de decentralisaties in het sociale domein naar de gemeenten ook meer gaan vragen van intergemeentelijke uitvoering in verbonden partijen en beheersing hiervan.

Specifieke aanleidingen vanuit de Delftse situatie

Naast de algemene overwegingen zijn er enkele specifieke aanleidingen vanuit de Delftse situatie voor dit onderzoek.

Ten eerste kan het onderzoek aansluiten bij en voortborduren op het onderzoek naar regievoering in de gemeente Delft, dat de DRK halverwege oktober 2012 aan de gemeenteraad van Delft heeft aangeboden. In dit rekenkameronderzoek is onderscheid gemaakt naar twee vormen van regie:

- 1) verzelfstandiging/op afstand zetten van taken, en;
- 2) strategische samenwerking met andere partijen.

Het onlangs afgeronde DRK-onderzoek naar regie richtte zich op de tweede vorm¹⁰. Deze verkenning naar verbonden partijen kan, hoewel leesbaar als zelfstandig onderzoek, gezien

¹⁰ Zie het onderzoek ‘Regievoering door gemeente Delft’ van de DRK, juli 2012, te downloaden via





worden als een vervolg op het eerdere onderzoek naar regie. Het geeft namelijk voor een groot gedeelte¹¹ invulling aan de eerste dimensie van de definitie van regievoering¹².

Een tweede aanleiding voor dit onderzoek vormt de financiële omvang van verbonden partijen. In verbonden partijen gaat een grote hoeveelheid publieke middelen om en onvoorziene ontwikkelingen kunnen (daardoor) belangrijke inhoudelijke en financiële consequenties voor gemeentelijk beleid hebben. De recente gebeurtenissen rond beide verbonden partijen Avalex en GGD laten zien wat de financiële en politieke gevolgen van dergelijke ontwikkelingen kunnen zijn.

De derde reden voor de belangstelling van de DRK voor dit onderwerp zijn de recente cases in de gemeente Delft en het Stadsgewest Haaglanden (c.q. Metropoolregio in oprichting), waarbij het functioneren van twee verbonden partijen leidt tot vraagstukken in het evenwicht tussen politieke/beleidsmatige sturing en grip op bedrijfsvoering. Deze cases laten zien dat bedrijfsvoering problemen uiteindelijk toch op het bord van de eigenaren, de gemeenten, landen. De relevantie van dit onderwerp voor de Gemeente Delft wordt verder benadrukt door de constatering van de commissie Rekening & Audit dat verbonden partijen hun jaarrekening en begroting vaak laat indienen¹³. Hierdoor krijgt de gemeente te weinig tijd om haar sturende en controlerende rol goed uit te kunnen oefenen.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is als volgt: het doen van aanbevelingen om de doelen van de verbonden partijen van de Gemeente Delft te helpen realiseren, met het accent op het versterken van de politiek sturende en controlerende rol van de raad.

Adviezen als ‘ontwikkel een set van afwegingscriteria voor de deelname aan een verbonden partij’, ‘stel een nota verbonden partijen op’, ‘evalueer periodiek de deelname aan een verbonden partij’ die veelvuldig in eerdere (rekenkamer)rapporten te lezen zijn, zijn noodzakelijk geweest om een solide basis voor de sturing en controle op verbonden partijen te ontwikkelen, maar deze blijken niet afdoende om (financiële) problemen rond verbonden partijen te voorkomen. Dit onderzoek richt zich ook nadrukkelijk op de daadwerkelijke sturing

http://www.delft.nl/pdf/rekenkamer/rk_delft_rapport_regievoering_12juli2012_inc_bestuurl_react.pdf.

¹¹ De indeling sluit niet naadloos aan, in de zin dat niet bij alle Delftse Verbonden Partijen sprake van verzelfstandiging/op afstand zetten van taken (denk aan Evides, Eneco, maar ook een samenwerkingsverband met de gemeente Midden Delfland voor de ontwikkeling van de Harnaschpolder).

¹² Zie onder andere het Collegeakkoord Delft 2010 – 2014 en de Regienota gemeente Delft, aangeboden aan de gemeenteraad op 8 december 2011 (kenmerk 1194036).

¹³ Zie reactie van R&A-commissie op jaarverslag 2012: “Advies Rekening en Audit commissie jaarstukken 2011, raadsvoorstel 12 juni 2012, stuk GR12-3221”.





en beheersing van verbonden partijen nadat deze zijn opgericht. Hiermee wil dit rapport de gemeenteraad van Delft concrete handvatten geven om de sturing en beheersing van verbonden partijen te verbeteren.

Dit onderzoek:

- Geeft inzicht in de theorie en categorisering van verbonden partijen op basis van bestaand onderzoeksmateriaal.
- Geeft inzicht in de vormen van verbonden partijen die Delft kent, waarom en met welke verwachtingen er voor deze vorm gekozen is.
- Geeft inzicht in de kwaliteit van de governance van verbonden partijen: de inrichting van sturing en toezicht op, beheersing van en verantwoording over verbonden partijen door college en raad.
- Geeft inzicht in de resultaten van de verbonden partijen en of deze voldoen aan de verwachtingen van het college en de raad.
- Doet aanbevelingen om de doelen rond verbonden partijen te helpen realiseren, met het accent op het versterken van de politiek sturende en controlerende rol van de raad.

1.3 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Met welke aannames en vanuit welke doelstellingen is door de gemeente Delft gekozen voor de betreffende (vorm) van verbonden partijen, waren dit de juiste keuzes, zijn de verwachtingen waargemaakt en hoe heeft de gemeente daar op gestuurd of kunnen sturen?

De centrale onderzoeksvraag wordt verdeeld in 3 thema's:

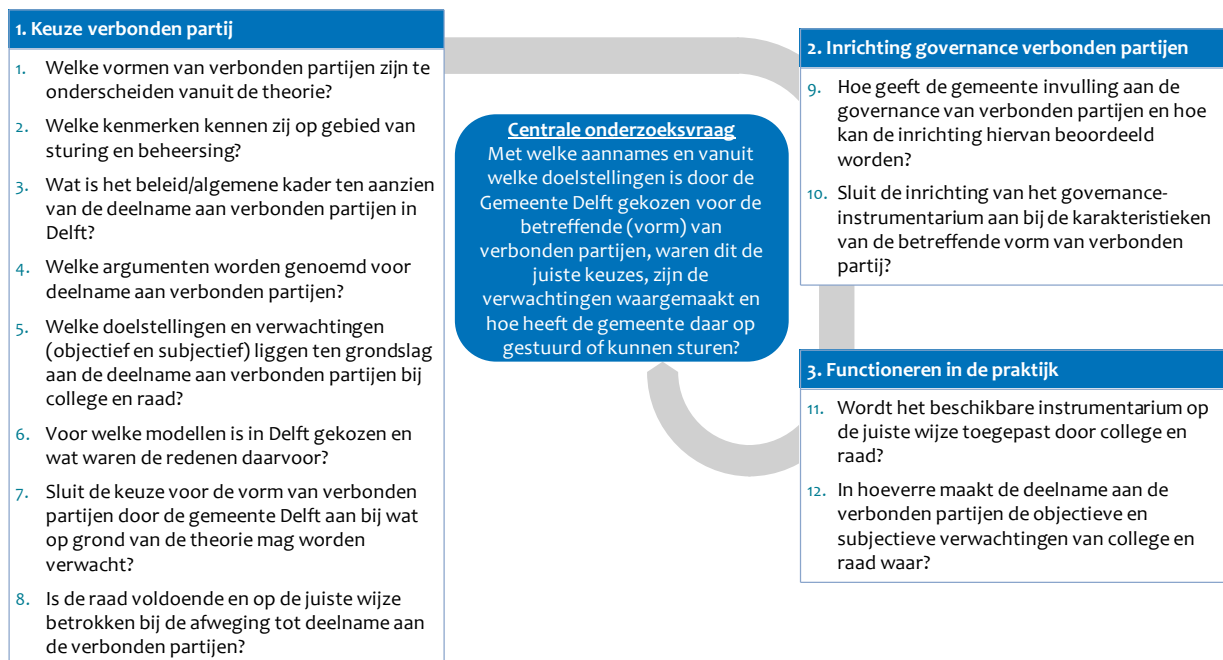
1. **Keuze verbonden partij:** welke keuzes zijn op welke wijze gemaakt en hoe kunnen deze keuzes en het proces hieromheen worden beoordeeld?
2. **Inrichting governance:** hoe heeft de gemeente de governance (sturen, beheersen, verantwoorden, toezicht houden) van verbonden partijen ingericht en is hierbij afdoende rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de diverse vormen verbonden partijen?
3. **Functioneren in de praktijk:** wordt het beschikbare instrumentarium op de juiste wijze toegepast door college en raad, zodat er voldoende grip wordt gehouden op het realiseren van de beoogde resultaten?

De centrale onderzoeksvraag wordt in het onderzoek beantwoord langs deze drie thema's met de volgende onderzoeksvragen:





Figuur 1: Onderzoeksvragen verdeeld naar 3 thema's



Het is belangrijk op te merken dat dit onderzoek zich niet richt op het interne functioneren van de verbonden partijen van Delft. Het is derhalve géén audit.

1.4 Aanpak

De aanpak van het onderzoek bestond uit 4 opeenvolgende fasen:

1. het **ontwerpen** van het theoretische kader met normen waaraan de bevindingen konden worden getoetst;
2. het **toepassen** van het theoretische kader op de verbonden partijen in Delft en op basis daarvan het **kiezen** van casestudies;
3. het **onderzoeken** van de inrichting en werking van de Delftse verbonden partijen aan de hand van casestudies (interviews en documentenstudie), en;
4. het **rapporteren** van bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

1.5 Opbouw rapportage

Dit rapport bestaat uit vier delen. Deel I: Algemene bevindingen, geeft op basis van literatuuronderzoek inzicht in de theorie rondom verbonden partijen (hoofdstuk 2). Hieruit vloeit ook het normenkader voort waaraan de bevindingen voor de gemeente Delft worden getoetst. Deel II: Delftse bevindingen, geeft de resultaten weer op basis van het empirische onderzoek. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van alle verbonden partijen in Delft en presen-





teert de casusselectie. In hoofdstuk 4 komt het keuzep proces bij het aangaan van relaties met verbonden partijen aan bod (onderzoeksthema 1). Hoofdstuk 5 beschrijft de inrichting van de governance (onderzoeksthema 2) en hoofdstuk 6 het functioneren hiervan in de praktijk (onderzoeksthema 3). Deel III bevat de conclusies en aanbevelingen en het rapport wordt afgesloten met de bestuurlijke reactie en het nawoord in deel IV.





I. ALGEMENE BEVINDINGEN





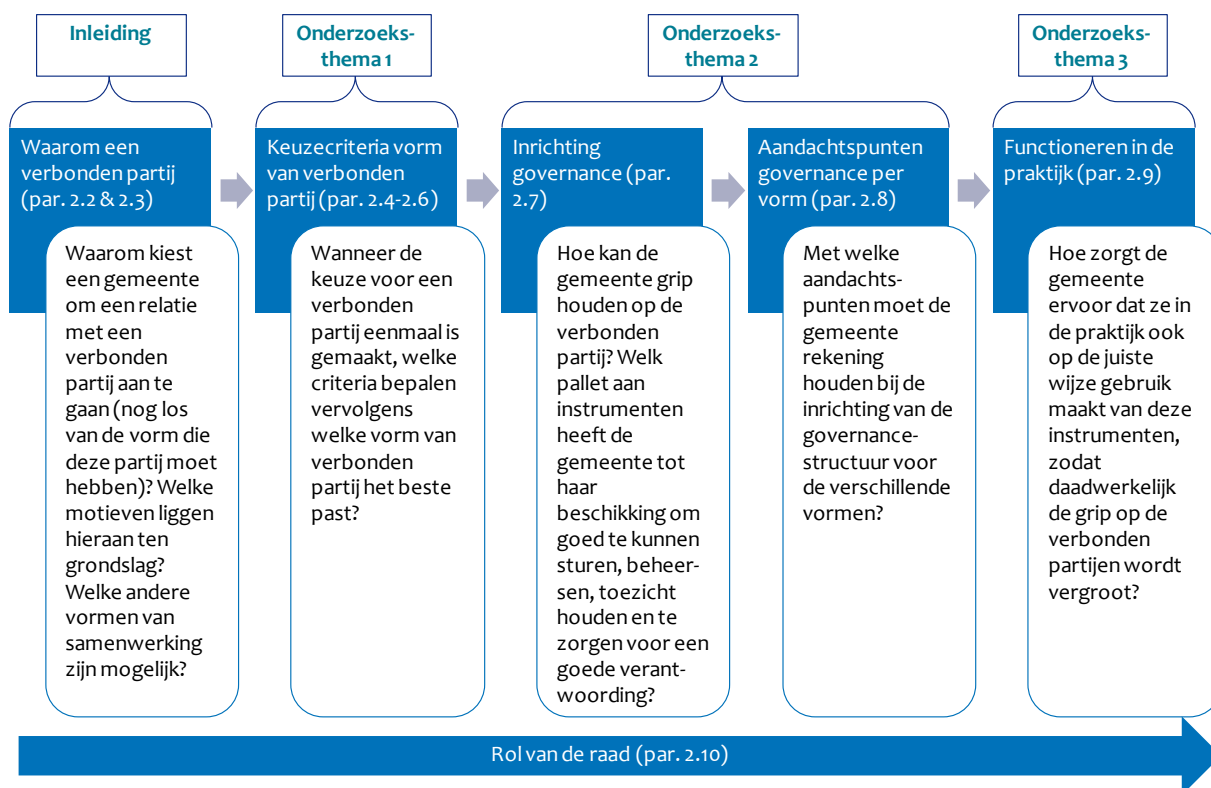


2 THEORIE EN NORMENKADER

2.1 Inleiding

De inrichting van verbonden partijen is complexe materie. De keuze voor het wel of niet aangaan van een verbonden partij is van veel factoren afhankelijk, evenals het bepalen van de meest passende vorm hiervoor. Bij de inrichting van de samenwerkingsrelatie met de verbonden partij komt het begrip ‘governance’ om de hoek kijken: het geheel aan instrumenten dat ervoor moet zorgen dat de gemeente voldoende grip houdt op het functioneren van de verbonden partij, zodat de gewenste resultaten worden bereikt. Dit hoofdstuk probeert de enorme hoeveelheid informatie die over dit onderwerp is geschreven, op een logische manier te ordenen, om te laten zien met welke zaken de gemeente rekening moet houden bij het aangaan en inrichten van een verbonden partij. Figuur 2 laat zien hoe het hoofdstuk is opgebouwd en hoe deze onderwerpen aansluiten bij de drie onderzoeksthema's die zijn benoemd in hoofdstuk 1.

Figuur 2: Redeneerlijn theoretisch kader





In paragraaf 2.11 zijn de bevindingen uit dit hoofdstuk vertaald naar een normenkader, waaraan de Delftse situatie wordt getoetst in de hiernavolgende hoofdstukken.

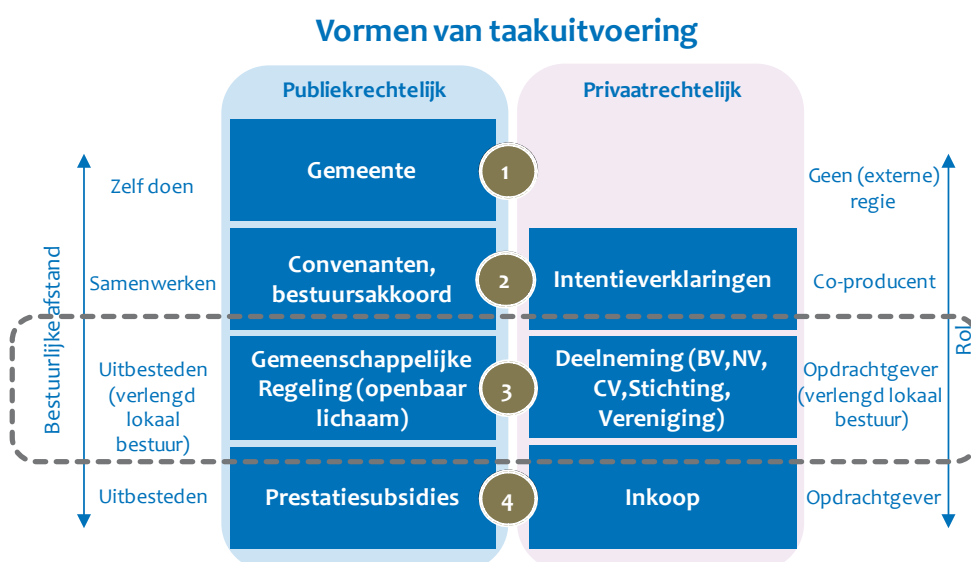
2.2 Vormen van taakuitvoering

De gemeente kan zijn publieke taken op een aantal manieren uitvoeren. Wanneer de gemeente beslist dat ze de regie zou moeten hebben over het uitvoeren van deze taken heeft ze hiertoe een aantal mogelijkheden¹⁴:

1. De taak zelf uitvoeren.
2. Samenwerking zoeken met andere publieke of private partijen op basis van samenwerkingsafspraken.
3. Samenwerking zoeken met andere publieke of private partijen waarbij een rechtspersoon wordt ingericht om deze samenwerking vorm te geven. Het onderwerp van dit onderzoek, de verbonden partijen, valt in deze categorie.
4. De taak uitbesteden door middel van het verstrekken van subsidies (publieke partij) of door middel van het inkopen van het goed of dienst (private partij).

Figuur 3 laat zien hoe deze vier mogelijkheden zich tot elkaar verhouden. De taakuitvoering verschilt in de mate van bestuurlijke afstand van de gemeente tot de uit te voeren taak en op welke wijze de gemeente regie voert over deze taak.

Figuur 3: Vormen van taakuitvoering



¹⁴ Zie ook regievisie van de gemeente Delft in de 'Regienota gemeente Delft' en de regietypen uit het rekenkameronderzoek van oktober 2012: 'Regievoering door de Gemeente Delft'.





Zoals eerder genoemd in hoofdstuk 1, gaat dit onderzoek uit van de keuze van de gemeente Delft voor taakuitvoering type 3. De vraag of de gemeente een taak zelf zou moeten uitvoeren of uitbesteden valt buiten de scope van dit onderzoek. Wanneer de gemeente kiest voor uitvoering van de taak door een verbonden partij, moet zij nog de keuze maken voor een passende vorm. Deze keuze is wel onderdeel van het onderzoek.

2.3 Verbonden partijen

Dit onderzoek richt zich op de verbonden partijen van de gemeente Delft. Hierbij wordt uitgegaan van de volgende definitie:

Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft¹⁵.

Een bestuurlijk belang betekent dat de gemeente zeggenschap heeft door vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Van een financieel belang is sprake wanneer een ter beschikking gesteld bedrag niet verhaalbaar is bij faillissement, of als er een financiële aansprakelijkheid bestaat als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt¹⁶.

Een gemeente kan diverse redenen hebben om een verbonden partij, nog los van de vorm, aan te willen gaan. De belangrijkste motieven / verwachtingen kunnen als volgt worden samengevat:¹⁷

1. *Efficiencyvoordeel*: Bijvoorbeeld samen met andere gemeenten een sociale werkplaats exploiteren of samen de afvalinzameling organiseren.
2. *Vergroten van effectiviteit van beleid*: Door samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere gemeenten of publieke organen, kan gemeentelijk beleid doelmatiger worden uitgevoerd.
3. *Kennisvoordeel*: De gemeente kan gebruik maken van private kennis en expertise die ze zelf niet in huis heeft. Bij gebiedsontwikkeling is dit bijvoorbeeld kennis van civiele techniek, de markt en kennis van grond-/bouwexploitaties.
4. *Katalysatorfunctie*. De gemeente brengt samen met semipublieke en private organisaties activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of

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

¹⁶ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Art. 1 sub c.

¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005): 'Handreiking Verbonden Partijen'; Deloitte (2006): 'Handboek Verbonden Partijen – twee voeten in één sok'.





moeilijker van de grond zouden komen. Na verloop van tijd kan de gemeente haar deelname eventueel beëindigen.

5. *Risicospreiding*. Het delen van financiële risico's met andere partijen.

Tegelijkertijd brengt deelname aan een verbonden partij zelf ook risico's met zich mee. Niet alleen financiële risico's, maar ook politieke risico's spelen een rol. Met politieke risico's doelen we op risico's voor de stabiliteit van een college c.q. de positie van de portefeuillehouder, maar ook het imago van de deelnemende gemeenten. Daarnaast kan sprake zijn van beleidsinhoudelijke en bedrijfsmatige risico's, zoals de kwaliteit en continuïteit van producten of diensten die de verbonden partij levert.

2.4 Vormen van verbonden partijen

Wanneer een gemeente de wens heeft om bepaalde taken of activiteiten onder te brengen bij een verbonden partij, is de volgende vraag welke vorm deze verbonden partij vervolgens zou moeten worden. In de volgende subparagrafen komen de vier vormen aan bod die de gemeente Delft op dit moment gebruikt voor verbonden partijen: Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam), stichting, vennootschap en coöperatie. Bij de beschrijving wordt (tevens) aandacht besteed aan de wettelijke vereisten die gesteld worden aan de structuur en inrichting van deze organisatievormen. Deze eisen ('governance') vormen de basis voor de sturing, de beheersing, het toezicht en de verantwoording (de inrichting en het gebruik van de governance).

2.4.1 Gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam)¹⁸

De gemeenschappelijke regeling (GR) is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen van openbare lichamen (gemeenten, provincies, waterschappen) waarbij bepaald wordt dat bepaalde taken en bevoegdheden centraal uitgevoerd worden. Alleen het openbaar lichaam 'zware variant' is in dit onderzoek in scope omdat dit de enige variant is waarbij de organisatie rechtspersoonlijkheid (naar publiek recht) heeft. De gemeente Delft kent 9 gemeenschappelijke regelingen. Op 1 jan 2014 komt daar naar alle waarschijnlijkheid de 10^{de} bij: Metropoolregio Rotterdam – Den Haag.

¹⁸ Wanneer een verbonden partij wordt ingericht als gemeenschappelijke regeling, is alleen het openbare lichaam een optie, omdat dit de enige vorm is die rechtspersoonlijkheid bezit. Bij de andere vormen (gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente en samenwerkingsovereenkomst) is in formele zin geen sprake van een verbonden partij. Deze gemeenschappelijke regelingen en de (financiële) beheershandelingen hiervan vallen dus gewoon onder de gemeente of provincie zelf (zie Commissie BBV, 'Verbonden partijen en aanbesteding', februari 2012).





De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) schrijft voor dat het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter. De leden van het algemeen bestuur, de voorzitter inbegrepen, worden per deelnemende partij uit zijn midden aangewezen. Het openbaar lichaam wordt vertegenwoordigd door het AB; het is mogelijk om vertegenwoordigingsbevoegdheid op onderwerpen toe te kennen aan het DB. De bestuursleden zijn politiek aansprakelijk voor hun handelen; zij leggen daarover verantwoording af in hun 'eigen' college van B&W respectievelijk in hun 'eigen' gemeenteraad. Er is geen hoofdelijke aansprakelijkheid zoals bij bestuurders van private rechtspersonen.

De deelnemers in een gemeenschappelijke regeling zijn financieel onbeperkt aansprakelijk voor schulden van de gemeenschappelijke regeling.

In 2013 is een wetsvoorstel ingediend waarin een nieuwe, lichte samenwerkingsvorm wordt geïntroduceerd in de Wgr: de bedrijfsvoeringsorganisatie. De belangrijkste verandering in deze vorm is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van een geled bestuur. Dit zou moeten zorgen voor minder bestuurlijke drukte en een eenvoudigere aansturing. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen, dit zijn regelingen waaraan uitsluitend colleges van B&W (of gedeputeerde staten respectievelijk het dagelijks bestuur van een waterschap) deelnemen.

2.4.2 Stichting

De stichting is een gebruikelijke vorm om een verbonden partij in te richten. Een stichting wordt bij notariële akte opgericht om met behulp van een bepaald vermogen een doel te realiseren. Dit doel is van een sociale of ideële strekking en de stichting mag geen winst uitkeren aan bestuurders of oprichters. De gemeente Delft heeft twee verbonden partijen met de vorm stichting.

Binnen de stichting is het bestuur belast met de dagelijkse gang van zaken. Wel is het mogelijk dat het bestuur taken delegeert aan een directie; de taakverdeling wordt dan in een directiestatuut vastgelegd. Er kan gekozen worden voor het instellen van een intern toezichthoudend orgaan, de raad van toezicht (RvT), maar dit is niet verplicht. De regeling van de stichtingsstructuur in de wet is summier. Zij biedt veel ruimte om onderwerpen in de statuten te regelen; hierdoor kan desgewenst ook de macht van het bestuur worden beperkt.





De stichting is een rechtspersoon; zelfstandig drager van rechten en plichten. De stichting wordt extern vertegenwoordigd door het bestuur. In de statuten wordt geregeld wie voor welke besluiten bevoegd is om de stichting te vertegenwoordigen.

Bij een verbonden partij in de vorm van een stichting is de gemeente alleen aansprakelijk voor de inbreng in de stichting. Soms worden extra garanties afgesproken.

2.4.3 Vennootschap (BV/NV) ¹⁹

De vennootschappen zijn een veelgebruikte vorm om verbonden partijen in te richten, waarbij gebruik wordt gemaakt van (een) private partij(en). Een NV en BV zijn rechtspersonen die onder eigen naam deelnemen aan het rechtsverkeer. In dit onderzoek worden de NV en de BV gezamenlijk behandeld. De BV-structuur is geënt op de NV-aandeelhoudersstructuur en beide vormen lijken wat betreft governance erg op elkaar. De gemeente Delft kent veertien verbonden partijen die een vennootschappelijke rechtspersoon hebben.

De BV en de NV zijn zogenaamde kapitaalvennootschappen; dat betekent dat men in de rechtspersoon deelneemt via het beschikbaar stellen van kapitaal. Kapitaalvennootschappen werken met een kapitaal, dat wordt onderverdeeld in aandelen. Bij de BV staan de aandelen op naam en zijn de aandelen niet vrij verhandelbaar. Bij de NV hoeven aandelen niet op naam te staan en zijn ze vrij verhandelbaar. Via de aandelen kan wordt de zeggenschapsverdeling en de winstverdeling over de eigenaren geregeld.

Het belangrijkste orgaan van de BV en de NV is de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De AvA gaat over de belangrijkste strategische beslissingen, beslissingen die de continuïteit en het voortbestaan van de organisatie betreffen en een aantal governance gerelateerde beslissingen. Daarnaast kent de BV/NV een bestuur dat uit één of meer leden bestaat. Het zogeheten ondernemingsbestuur oefent de directie van de onderneming uit en is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. De rechtspraak heeft uitgemerkt dat de aandeelhouders hierover geen directe aanwijzingen aan het bestuur kunnen geven. Verplicht (structuurregime) of vrijwillig (vastgelegd in de statuten) is er ook een raad van commissarissen (RvC) benoemd. De RvC functioneert vooral als een onafhankelijk intern toezichthouder op het bestuur. De aandeelhouders van de BV/NV kunnen slechts

¹⁹ In dit onderzoek worden de vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid (Maatschap, Vennootschap onder Firma (Vof), Commanditaire Vennootschap (CV)) buiten beschouwing gelaten. Deze vormen worden vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid niet gebruikt bij verbonden partijen. De CV wordt vanwege de fiscale transparantie soms wel gebruikt in een BV-CV-constructie. Voor governance gelden dan echter de uitgangspunten van een BV als eigenaar van de CV.





voor het bedrag dat zij hebben ingebracht aansprakelijk zijn voor schulden van de vennootschap.

Bij een verbonden partij in de vorm van een vennootschap is de gemeente alleen aansprakelijk voor de inbreng in de vennootschap.

2.4.4 Coöperatie

Dit is een vorm in opkomst, die zowel kenmerken heeft van de vereniging als van de kapitaalvennootschap. Een coöperatie kent dezelfde structuur als een vereniging (zie paragraaf 2.4.5), waarbij de coöperatie kan worden gezien als een vereniging waarbinnen een bedrijf wordt uitgeoefend. De gemeente Delft heeft één verbonden partij met de vorm coöperatie. Dit is de pas opgerichte partij Clean Tech Delta.

Veel wettelijke bepalingen uit Boek 2 BW die van toepassing zijn op de vereniging zijn ook van toepassing op de coöperatie. Een essentieel verschil is echter dat de coöperatie, in tegenstelling tot de vereniging, winst mag uitkeren aan haar leden. De coöperatie is hiermee een geschikte vorm voor ‘ondernemend samenwerken’.

De coöperatie kent altijd minimaal een algemene ledenvergadering en een bestuur als organen. Via de statuten kan een raad van toezicht of een raad van commissarissen worden ingesteld. Leden van een algemene ledenvergadering hebben een brede, ook inhoudelijke betrokkenheid bij de organisatie. Het model van de coöperatie gaat meer uit van gezamenlijke besluitvorming, dan het model van een vennootschap. De algemene ledenvergadering zou moeten gaan over alle belangrijke strategische beslissingen, dus over beslissingen die de continuïteit en het voortbestaan van de organisatie betreffen en een aantal governance gerelateerde beslissingen. Daarnaast kent de coöperatie een bestuur dat uit één of meer leden bestaat. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. De verdeling van bevoegdheden loopt langs soortgelijke lijnen als bij de BV/NV tussen AvA en bestuur.

De coöperatie is een rechtspersoon en is dus zelfstandig drager van rechten en plichten. De aansprakelijkheid van de leden voor eventuele tekorten bij de opheffing van de coöperatie kan bij oprichting geheel of gedeeltelijk worden ingeperkt (coöperatie met Uitgesloten Aansprakelijkheid, UA of Beperkte Aansprakelijkheid BA). Bij een verbonden partij in de vorm van een coöperatie UA is de gemeente alleen aansprakelijk voor de inbreng in de coöperatie





2.4.5 Andere vormen

Naast de hierboven beschreven vormen, komen ook de volgende vormen van verbonden partijen voor (niet in Delft):

- **Vereniging:** De vereniging is geen veelgebruikte vorm van verbonden partij. Deze vorm heeft beleidsmatig veel overeenkomsten met de stichting. Het belangrijkste verschil is dat de vereniging een duaal karakter heeft met een algemene ledenvergadering en een bestuur. Een stichting heeft een meer monistisch karakter met alleen een bestuur. Delft heeft geen verbonden partij met de vorm vereniging.
- **Onderlinge waarborgmaatschappij:** Dit is een bij notariële akte opgerichte vereniging die tot doel heeft om met haar leden bepaalde verzekeringsovereenkomsten te sluiten of haar leden in het kader van een wettelijke regeling verzekerd te houden. De gemeente Delft heeft geen verbonden partij met deze vorm.
- **Publiek Privaat Samenwerkingsverband (PPS):** In een PPS-constructie werken publiek en private partijen samen om een gemeenschappelijk doel te bereiken. Een PPS is zelf geen rechtsvorm, maar kan meerdere vormen hebben. Veel gebruikt in PPS is de BV-CV constructie, hiervoor gelden de uitgangspunten van de vennootschappen²⁰.

2.5 Karakteristieken per vorm

Wat zijn, naast de algemene beschrijving in de voorgaande paragraaf, de belangrijkste kenmerken van deze vormen? En wat zijn de gevolgen hiervan voor de inrichting van de governance van de verschillende vormen van verbonden partijen? Op basis van relevante wetgeving en eerdere onderzoeken²¹ kunnen we een aantal relevante verschillen tussen de vormen van verbonden partijen onderscheiden. De keuze beperkt zich hierbij tot de gemeenschappelijke regeling, stichting, vennootschap en coöperatie, omdat deze door de gemeente Delft worden gebruikt.

Op hoofdlijnen leiden vormen tot meer of minder bestuurlijke afstand. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in de mate van directe beleidsinvloed. Gemeenschappelijke regelingen geven gemeenten de mogelijkheid tot directe beleidsinvloed door zitting te nemen in Algemeen en/of Dagelijks Bestuur. Bij vennootschappen is dit niet het geval, deze bepalen zelf het be-

²⁰ Zie voetnoot 19.

²¹ Wetgeving met betrekking tot de vormgeving (organen, beslissingsbevoegdheid etc.), keuzecriteria vormen 'Programma Uitvoering met Ambitie' voor het inrichten van intergemeentelijke RUDs, Verbonden Partijen: Eigenschappen en kenmerken uit handboek Verbonden Partijen, Deloitte, Onderzoek Avalex: toekomstige governance scenario's, Prof. Bossert, Advies Schipper Noordam Advocaten - Clean Tech Delta





leid binnen de kaders die de gemeente vanuit de opdrachtgevende rol aan hen stelt²². Hierbij gaat het om de mogelijkheid die de vorm biedt tot directe beleidsinvloed op de uitvoering, onafhankelijk van de daadwerkelijke zeggenschapsverdeling in de verbonden partij. In de praktijk kan dit voor een gemeente heel anders aanvoelen; beïnvloeding van beleid binnen een GR met veel deelnemers zal wellicht lastiger zijn dan bij een vennootschap waarbij de gemeente één private partij moet aansturen.

Bij een kleine bestuurlijke afstand zijn ook de sturingslijnen korter. De verbonden partij draait rechtstreeks mee in de planning & control cyclus van de gemeente (GR) of is hier nauw mee verbonden (stichting). Hierdoor heeft de gemeente de mogelijkheid om risico's in een vroegtijdig stadium te signaleren en te beheersen.

Minder bestuurlijke afstand leidt tot een minder scherpe rolverdeling tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder (bijvoorbeeld in gemeenschappelijke regelingen waar collegeleden een plek hebben in het bestuur). Hier loert altijd het gevaar van 'dubbele petten': gemeentebestuurders vertegenwoordigen zowel het belang van de verbonden partij als van de gemeente, die niet altijd met elkaar in overeenstemming hoeven te zijn. Wanneer de bestuurlijke afstand groter is (vennootschappen), speelt deze problematiek minder. De gemeente treedt op als opdrachtgever en eigenaar; de opdrachtnemer is een externe partij die verantwoording moet afleggen aan de gemeente over de resultaten en het gevoerde beleid.

De vormen verschillen ook met betrekking tot de mate waarin ze een efficiënte uitvoering faciliteren. Vennootschappen kennen bijvoorbeeld meer prikkels voor efficiency dan gemeenschappelijke regelingen, doordat private partijen kunnen meedelen in de winst en harde financiële afspraken kunnen worden gemaakt. Ook is de bestuurlijke slagkracht bij vennootschappen in principe groter, doordat de bestuurders de gemeente niet bij alle beleidsbeslissingen hoeven te betrekken. Daarnaast hebben de vormen verschillende consequenties voor de financiële aansprakelijkheid voor de gemeente. De karakteristieken van de vier vormen worden puntsgewijs weergegeven in Tabel 1a en 1b:

²² Als mede-eigenaar heeft de gemeente wel invloed op de benoeming van de raad van commissarissen en raad van bestuur.





Tabel 1a: Karakteristieken per vorm (I) – GR en stichting

Karakteristieken Vormen (I)		
	GR (Openbaar Lichaam)	Stichting
(In)directe beleidsinvloed	Rechtstreekse beleidsinvloed (aan de voorkant) is aanwezig door directe afvaardiging van gemeentevertegenwoordigers in Algemeen Bestuur.	Rechtstreekse beleidsinvloed is aanwezig door directe afvaardiging van gemeentevertegenwoordigers in bestuur. Bestuurder handelt primair in het belang van de rechtspersoon.
Sturingslijnen	Meedraaien in P&C-cyclus van de gemeente met korte sturingslijnen.	Aparte P&C cyclus, maar met korte sturingslijnen door deelname in bestuur.
Rolverdeling	Rolverdeling opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder zijn minder helder vastgelegd in structuur (vermenging van rollen).	Rolverdeling opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder zijn minder helder vastgelegd in structuur (vermenging van rollen mogelijk, maar te voorkomen door het maken van goede afspraken).
Slagkracht bestuur	Minder slagkracht voor het bestuur doordat bestuurders afhankelijker zijn van meerdere gemeenten en langere (veelal verplichte) besluitvormingslijnen.	Minder slagkracht voor het bestuur doordat bestuurders afhankelijker zijn van gemeente.
Prikkels voor efficiency	Private partijen kunnen geen mede-eigenaar met winstdeling worden. Beperking door belang beleidsdoelstellingen en langere besluitvormingslijnen	Private partijen kunnen geen mede-eigenaar met winstdeling worden (beklemd vermogen). Beperking door belang beleidsdoelstellingen.
Financieel	Geheel aansprakelijk. Het genereren van inkomsten op basis van kostenverdeling over de gemeenten via een verdeelsleutel.	Aansprakelijk voor inbreng (soms met garanties). Het genereren van inkomsten op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.





Tabel 1b: Karakteristieken per vorm (II) – Coöperatie en vennootschappen

Karakteristieken per vorm (II)		
	Coöperatie	Vennootschappen
(In)directe beleidsinvloed	Indirecte beleidsinvloed via stemrecht in de ALV over de koers van de coöperatie. Bestuurlijke invloed door benoeming bestuur en RvC vanuit de ALV. Bestuurders en leden van de RvC hebben primair het vennootschapsbelang voor ogen.	Indirecte beleidsinvloed via stemrecht in de AVA over financiën en rendement van de vennootschap (niet de koers). Bestuurlijke invloed door benoeming bestuur en RvC vanuit de AVA. Bestuurders en leden van de RvC hebben primair het vennootschapsbelang voor ogen.
Sturingslijnen	Aparte P&C cyclus, langere sturingslijnen maar ALV heeft betere informatiepositie dan de AvA. ALV wordt meer betrokken bij koers.	Aparte P&C cyclus, met lange sturingslijnen en formele verantwoordingsmomenten.
Rolverdeling	Rolverdeling opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder zijn helder vastgelegd in structuur.	Rolverdeling opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder zijn helder vastgelegd in structuur.
Slagkracht bestuur	Veel slagkracht voor het bestuur doordat bestuurders onafhankelijk van gemeente beleidsbeslissingen kunnen nemen.	Veel slagkracht voor het bestuur doordat bestuurders onafhankelijk van gemeente beleidsbeslissingen kunnen nemen.
Prikkels voor efficiency	Private partijen kunnen mede-eigenaar met winstdeeling worden.	Private partijen kunnen mede-eigenaar met winstdeeling worden. Goed door harde (financiële) afspraken binnen duidelijke uitvoeringskaders (kwalitatief)
Financieel	Aansprakelijk voor inbreng. Het genereren van inkomsten op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.	Aansprakelijk voor inbreng. Het genereren van inkomsten op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.

2.6 Categorisering verbonden partijen

Nu duidelijk is op welke gebieden de verschillende vormen van verbonden partijen van elkaar verschillen, is het mogelijk om te bepalen welke vorm idealiter het meest geschikt is voor een bepaalde uit te besteden taak. De karakteristieken uit tabel 1a en 1b in de vorige paragraaf kunnen als volgt worden samengevat:

1. De gewenste mate van **bestuurlijke afstand** (beleidsinvloed, sturingslijnen, rolverdeling). Is het voor het bereiken van de doelstellingen voor de gemeente belangrijk om dicht op het vuur te zitten of is een grotere bestuurlijke afstand mogelijk/wenselijk? Een kleine bestuurlijke afstand is gewenst wanneer een taak als kerntaak van de gemeente kan worden beschouwd en de bijbehorende bestuurlijke risico's hoog zijn, dit geldt bijvoorbeeld voor de Veiligheidsregio Haaglanden. Aan het andere eind van het spectrum bevinden zich taken die ver af staan van de publieke taak, bijvoorbeeld het Zuid-Hollands investeringsfonds BV.
2. De focus op **effectiviteit** of **efficiëntie** (slagkracht bestuur, prikkels voor efficiency, financieel). Het gaat hier om de primaire doelstelling van de samenwerking:

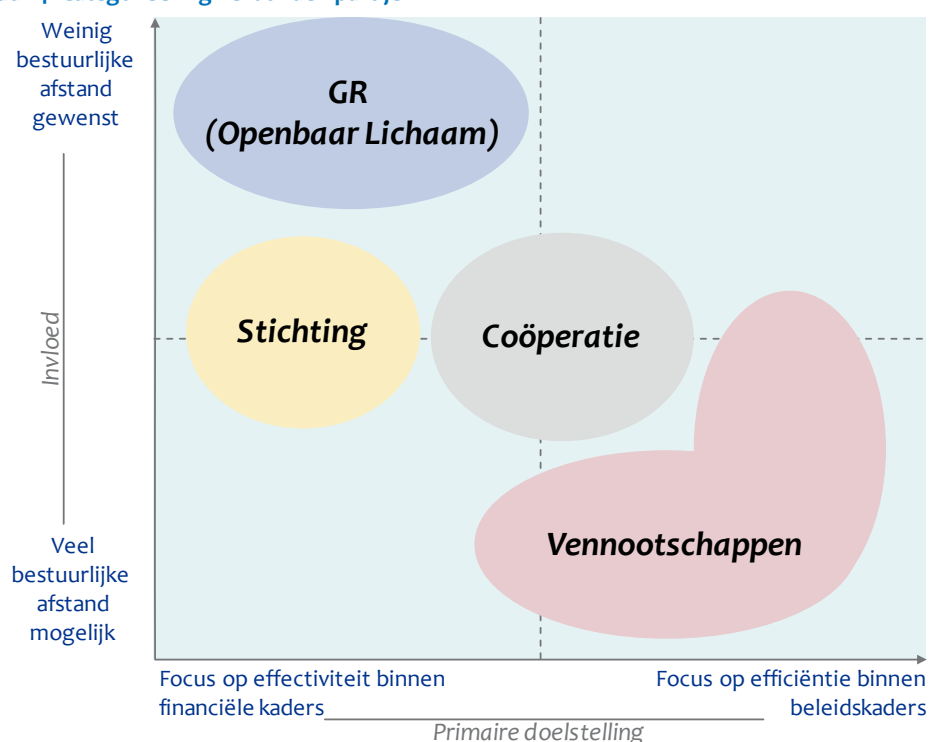




- Is de doelstelling van de samenwerking primair gericht op het bereiken van beleidsmatige effecten? Dan ligt de focus op effectiviteit binnen financiële kaders. Voorbeelden hiervan in Delft zijn de stichting Jeugdgezondheidszorg Zuid-Holland-West en (voorheen) het Stadsgewest Haaglanden.
- Of is de primaire doelstelling vooral het efficiënt besteden van maatschappelijk geld? Dan ligt de focus op efficiëntie binnen beleidskaders. Dit is het geval wanneer er voornamelijk financiële belangen spelen, zoals bij warmtebedrijf Eneco Delft BV of wanneer het gaat om het efficiënt uitvoeren van beleidsarme taken, zoals bij Grondexploitatie maatschappij Station Zuid BV-CV.

Wanneer we bovenstaande twee elementen als uitgangspunt nemen voor een categorisering van verbonden partijen, ziet deze er als volgt uit:

Figuur 4: Categorisering verbonden partijen



Uit Figuur 4 blijkt dat gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen in wezen elkaars tegenpolen zijn wanneer het gaat om doelstellingen die hierbinnen best passend zijn en de directe invloed die de gemeente kan uitoefenen op het beleid van de verbonden partij. Een stichting is best passend wanneer de focus van de gemeente ligt op effectiviteit binnen financiële kaders, maar een grotere bestuurlijke afstand mogelijk is dan bij een gemeenschappelijke regeling. Dit omdat vooraf goede afspraken kunnen worden gemaakt





over de invulling van dit beleid, zodat de gemeente hier niet continu bovenop hoeft te zitten. Een coöperatie is in wezen de ideale vorm wanneer de doelstellingen zowel gericht zijn op het behalen van effectiviteit als ook efficiëntie en de gemeente meer directe beleidsinvloed wil hebben dan bij een vennootschap het geval zou kunnen zijn²³.

Het is hierbij belangrijk om te vermelden dat dit een indeling betreft op hoofdlijnen, uitgaande van de doelstellingen en de aard van de uit te voeren taken. Dit neemt niet weg dat bij het aangaan van een verbonden partij ook andere factoren een rol spelen, zoals bijvoorbeeld fiscaliteit, juridische factoren als aanbestedingsrecht, wensen van andere deelnemers en de reeds bestaande situatie. Figuur 4 moet dan ook zeker niet worden gezien als een dwingend kader, maar als een hulpmiddel bij de afweging voor welke vorm gekozen zou moeten worden. In wezen is elke vorm mogelijk, als vervolgens in de sturing en beheersing van de verbonden partij maatregelen worden genomen om de nadelen van de betreffende vorm te beperken. Paragraaf 2.8 gaat hier dieper op in.

2.7 Inrichting governance

Is de keuze voor een bepaalde vorm van verbonden partij gemaakt, dan moet vervolgens de ‘governance’ worden ingericht. Governance is het overkoepelende begrip voor de sturing, beheersing, verantwoording van en het toezicht houden op verbonden partijen. In figuur 5 staan de definities van deze aspecten en het begrip governance weergegeven:

²³ Zie bijlage 1 voor een uitgebreide onderbouwing van de score van de vormen op de assen.





Figuur 5: Governance²⁴



In figuur 6 worden bovengenoemde aspecten verder geoperationaliseerd²⁵. Dit kader laat zien dat adequate sturing inhoudt dat de gemeente aan de voorkant goede en meetbare afspraken maakt met de verbonden partij om de beoogde doelstellingen te realiseren. Om ervoor te zorgen dat de verbonden partij deze afspraken nakomt, maar ook om te kunnen ingrijpen wanneer dat niet het geval is, neemt de gemeente vooraf beheersmaatregelen en houdt zij tussentijds de vinger aan de pols. Verantwoording door de verbonden partij aan de gemeente en door het college aan de raad is tijdig, volledig en betrouwbaar, zodat de betrokkenen een onderbouwd oordeel kunnen vellen over de realisatie van de doelstellingen. Daarnaast zijn de toezichthoudende rollen adequaat ingericht en beschikken de toezichthouders over de juiste informatie om hun rol goed in te kunnen vullen.

²⁴ De definitie van governance in de publieke sector is ontleend aan het Ministerie van Financiën (2000): 'Handleiding government governance – een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid'.

²⁵ Gebaseerd op standaard management control literatuur (bijv. Ferreira & Otley (1999): Performance management: a framework for management control systems research); KPMG (2012): 'Grip op doelmatigheid'; en Deloitte (2006): 'Handboek Verbonden Partijen – Twee voeten in één sok'.





Figuur 6: Operationele invulling van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht houden



2.8 Aandachtspunten governance vanuit de vorm

Figuur 6 uit de vorige paragraaf geeft weer aan welke basisvereisten de inrichting van de governance bij elke verbonden partij zou moeten voldoen, ongeacht de vorm waarvoor is gekozen. De specifieke kenmerken van de diverse vormen bepalen echter waar in de praktijk van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden de nadruk op moet worden gelegd (naast de wettelijke eisen die reeds zijn beschreven in paragraaf 2.4).





Zo kent elke vorm zijn specifieke organisatorische vereisten wat betreft organen en hun rolverdeling/verantwoordelijkheden. Bij een GR is de scheiding van de rollen bestuurder, toezichthouder en eigenaar belegd in de rolverdeling Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB). Deze rolverdeling vraagt extra aandacht omdat hier het zogenaamde ‘dubbele petten’ probleem kan ontstaan, en wel op twee manieren: ten eerste doordat het DB van een GR wordt gekozen uit het AB, zodat een bestuurder zowel verantwoordelijk kan zijn voor de uitvoering van de betreffende taak als ook het toezicht hierop. Ten tweede vervult een wethouder in het AB vaak de rol van eigenaar, maar kan hij in zijn eigen gemeente ook opdrachtgever zijn. Die twee belangen kunnen botsen (bijv. de kwaliteit van de producten die je als opdrachtgever vraagt en zo laag mogelijke kosten waar je als eigenaar op stuurt).

Bij vennootschappen zijn de rollen bestuurder, eigenaar (AvA), toezichthouder (RvC) scherper verankerd in de juridische structuur. Hierbij richten bestuurders en commissarissen zich primair op het belang van de vennootschap en moeten commissarissen onafhankelijk kunnen opereren (zie kader op de volgende pagina). Vanwege mogelijk tegenstrijdige belangen is directe vertegenwoordiging van de gemeente in deze organen van verbonden partijen in lijn met de Nederlandse corporate governance code dan ook niet gewenst.

Bij stichtingen heeft men de keuze om een raad van toezicht (RvT) in te stellen. Dit is niet verplicht (zie paragraaf 2.4). Veel van deze stichtingen houden zich ook aan een governance code, deze geldt dan vaak voor de sector waarin de stichting actief is, bijvoorbeeld in de zorg, het onderwijs en in maatschappelijke dienstverlening.

De keuze voor een vennootschap heeft automatisch een grotere bestuurlijke afstand tot gevolg, zoals bleek uit paragraaf 2.6. Omdat de gemeente niet zelf aan het stuur zit, zijn hardere prestatieafspraken aan de voorkant en een strakkere verantwoording op een efficiënte besteding van maatschappelijke gelden noodzakelijk. Dit is mindere mate het geval bij een GR, waar de gemeente direct betrokken is bij de vorming en uitvoering van beleid.





Kader: Belangrijke principes uit Nederlandse corporate governance code²⁶

Bestuur, principe 1: “Het bestuur richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van bij de vennootschap betrokkenen af.”

Raad van commissarissen, principe 1: “De raad van commissarissen richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van bij de vennootschap betrokkenen af.”

Raad van commissarissen principe 2: “De raad van commissarissen is zodanig samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren.”

N.B.: Strikt genomen geldt de Nederlandse corporate governance code alleen voor grote vennootschappen met verhandelbare aandelen. In de praktijk heeft deze echter een bredere werking en is hij relevant voor alle vennootschappelijke structuren. Veel sectoren hebben deze code omgevormd naar een sectorbrede governance code, bijvoorbeeld in de zorg, het onderwijs en in maatschappelijke dienstverlening.

Om voldoende grip te kunnen houden op verbonden partijen, is het voor een gemeente van belang om rekening te houden met de aandachtspunten die de keuze voor een specifieke vorm met zich meebrengen. In tabel 2a en 2b is een totaaloverzicht weergegeven van de verschillen per vorm voor sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

²⁶ Monitoring commissie corporate governance code (2008): ‘De Nederlandse corporate governance code – beginselen van deugdelijk ondernemersbestuur en best practice bepalingen’.





Tabel 2a: verschillen in inrichting governance als gevolg van de gekozen vorm

Profiel Verbonden Partij			
		GR (Openbaar Lichaam)	Stichting
Veel vs weinig bestuurlijke afstand bij uitvoering gewenst		<ul style="list-style-type: none"> • Directe bestuurlijke invloed • Rolvermenging 	<ul style="list-style-type: none"> • Directe bestuurlijke invloed • Rolvermenging
Focus op effectiviteit vs efficiëntie		<ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit
Sturen	Koers	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijk gezamenlijke (meerjaren) doelstelling formuleren. 	<ul style="list-style-type: none"> • In statuten vastgelegd doel is in lijn met gemeentelijk doel.
	Planning & control cyclus	<ul style="list-style-type: none"> • Loopt mee in de gemeentelijke P&C-cyclus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluiten van verantwoordingsmomenten op gemeentelijke P&C-cyclus. Deze vastleggen in de statuten.
	Informatievoorziening / afspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Sturen door afspraken (bestuursbesluit) op bijdrage aan beleidsdoelstellingen binnen financiële kaders. • Realisatie-afspraken op beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sturen door afspraken (overeenkomst of contract) op bijdrage aan beleidsdoelstellingen binnen financiële kaders. • Realisatie-afspraken op beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's.
Beheersen	Bestuurlijke rollen	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke afspraken op basis van bestuursbesluit (opdrachtgeverrol). • Stemmen in AB over inhoudelijke koers vanuit opdrachtgeverrol en over governance en financiën vanuit eigenaarsrol (extra attentie bij minderheidspositie). • Ingrijpen kan direct door bijvoorbeeld terugroepen van door de gemeente aangewezen bestuurders. 	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (opdrachtgeverrol). • Eigenaarsrol invullen vanuit stichting • Ingrijpen door aanwenden bestuursinvloed en sturen op afspraken in overeenkomst.
	Mogelijkheden tot ingrijpen	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders). • Vastleggen van mogelijkheden tot uittreden en financiële consequenties hiervan 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders). • Vastleggen van voorwaarden van financiering. Afspraken over tekorten, eventuele garanties etc.
Verantwoorden	Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's.
	Beoordelen succes /afwijkingen	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportages geven inzicht in afwijkingen t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders en de verklaringen hiervoor. • Periodiek gebruik maken van beleidsevaluaties. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportages geven inzicht in afwijkingen t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders en de verklaringen hiervoor. • Periodiek gebruik maken van beleidsevaluaties.
Toezicht houden	Onafhankelijk toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Structuur levert gevaar op 'dubbele petten' op. • Toezichtrol Algemeen Bestuur formaliseren • Extra aandacht inrichting toezicht en (financial) control is noodzakelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen standaardrol voor toezicht vastgesteld. Toezicht eventueel formaliseren via Raad van Toezicht in statuten.
	Informatietoezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Er worden rapportages opgesteld door toezichthouders (intern en extern) en deze zijn vrij beschikbaar. • Functioneren van toezichthouders in AB / internal control wordt geëvalueerd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportages van toezichthouders (intern of extern) zijn vrij beschikbaar (vastgelegd in statuten). • Functioneren van toezichthouders in RvT wordt geëvalueerd.





Tabel 3b: verschillen in inrichting governance als gevolg van de gekozen vorm

Profiel Verbonden Partij			
		Coöperatie	BV/NV
Veel vs weinig bestuurlijke afstand bij uitvoering gewenst		<ul style="list-style-type: none"> • Indirecte bestuurlijke invloed • Afstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Indirecte bestuurlijke invloed • Afstand
Focus op effectiviteit vs efficiëntie		<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficiëntie
Sturen	Koers	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijk tot een koers komen en deze vastleggen in statuten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Koersbepaling via AvA (zeer beperkt) en eventueel via RvC. In statuten vastleggen dat koersbepalende onderwerpen aan AvA worden voorgelegd.
	Planning & control cyclus	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluiten van verantwoordingsmomenten op Gemeentelijke P&C-cyclus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluiten van verantwoordingsmomenten op Gemeentelijke P&C-cyclus.
	Informatievoorziening / afspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Sturen door afspraken aan beleidsdoelstellingen en financiële doelstellingen (te leveren prestaties en bijbehorende financiering). • Realisatie van zakelijke afspraken op harde prestatie-indicatoren en de bijdrage aan beleidsdoelstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sturen door afspraken op financiële doelstellingen (te leveren prestaties en bijbehorende financiering) binnen beleidskaders. • Realisatie-afspraken op harde prestatie-indicatoren binnen kwaliteitskaders.
Beheersen	Bestuurlijke rollen	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (opdrachtgeverrol). • Stemmen in algemene ledenvergadering over de inhoudelijke koers van de coöperatie vanuit opdrachtgeverrol. • Stemmen in algemene ledenvergadering over de governance en financiële onderwerpen vanuit eigenaarrol. • Ingrijpen door hard sturen op contractmanagement en inhoudelijk stemmen op de AVL. 	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (opdrachtgeverrol) • Stemmen in AvA in de vennootschap (eigenaarrol). • Ingrijpen door hard sturen op contractmanagement en afwijkingen op gemaakte afspraken.
	Mogelijkheden tot ingrijpen	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (financiën en kwaliteit en beleidsmatige kaders). • Zorg afspraken over beëindiging lidmaatschap en de financiële consequenties hiervan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (financiën en kwaliteit) en beleidsmatige kaders. • Maak bij contractonderhandelingen duidelijk wat de looptijd is van het contract en wat de financiële consequenties zijn wanneer het contract niet wordt nagekomen.
Verantwoorden	Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor tussentijdse rapportages over realisatie van zakelijke afspraken op harde KPI's en de bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleid- en financiële risico's. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van op harde KPI's en financiële risico's.
	Beoordelen succes / afwijkingen	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportages geven inzicht in afwijkingen zowel t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële afspraken en de verklaringen hiervoor. • Periodiek gebruik maken van Beleidsevaluaties en benchmarks om te vergelijken met de markt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportages geven inzicht in afwijking t.o.v. de financiële afspraken en de beleidsmatige kaders en de verklaringen hiervoor. • Periodiek gebruik maken van benchmarks om te vergelijken met de markt.





Toezicht houden	<i>Onafhankelijk toezicht</i>	<ul style="list-style-type: none"> Scheiding van rollen van bestuurders en ambtenaren als opdrachtgever en als lid van de raad van bestuur of raad van commissarissen waar ze de vennootschap vertegenwoordigen. 	<ul style="list-style-type: none"> Scheiding van rollen van bestuurders en ambtenaren als opdrachtgever en als lid van de raad van bestuur of daad van commissarissen waar ze de vennootschap vertegenwoordigen.
	<i>Informatie toezicht</i>	<ul style="list-style-type: none"> Rapportages van toezichthouders (intern of extern) zijn vrij beschikbaar. Functioneren van toezichthouders in RvC/auditcommissie wordt geëvalueerd. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapportages van toezichthouders (intern of extern) zijn vrij beschikbaar. Functioneren van toezichthouders in RvC/auditcommissie wordt geëvalueerd.

2.9 Functioneren in de praktijk

De inrichting van het governance-instrumentarium is één ding, hier vervolgens goed gebruik van maken ('het functioneren') blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig te zijn. Het formeel vastleggen van afspraken wil nog niet zeggen dat deze ook worden nageleefd. Het inventariseren van risico's zorgt er nog niet voor dat men het optreden hiervan ook in de gaten heeft. En het opleveren van verantwoordingsinformatie volgens de richtlijnen geeft geen garanties dat de grip op de verbonden partijen wordt vergroot, omdat deze informatie door de ontvangende partij nog wel op de juiste manier moet worden verwerkt en geïnterpreteerd. Het is daarom van belang om niet alleen te kijken naar hoe de samenwerkingsrelatie formeel is ingericht, maar ook hoe deze in de praktijk functioneert.

Vertrouwen

Voor het goed functioneren van de sturing en beheersing van verbonden partijen is ook het vertrouwen dat de betrokken partijen in elkaar hebben van grote invloed²⁷. Dit vertrouwen zorgt er mede voor dat zaken soepel verlopen en dat er goed wordt gecommuniceerd en vice versa.

Mogelijke indicatoren voor de status van vertrouwen tussen partijen zijn:

- De eenvoud waarmee afspraken tot stand komen en de bereidheid om in gezamenlijkheid problemen aan te pakken.
- De mate van pro-actief informeren, ook naast de formele planning & controlmomenten om.

2.10 Rol van de raad

Om een beeld te geven van de specifieke rol van de raad bij de aansturing van verbonden partijen, sluiten we aan bij het kader uit een eerder onderzoek van Rekenkamer Langedijk uit 2011. Rekening houdend met de dualistische verhoudingen in de gemeente en de onder-

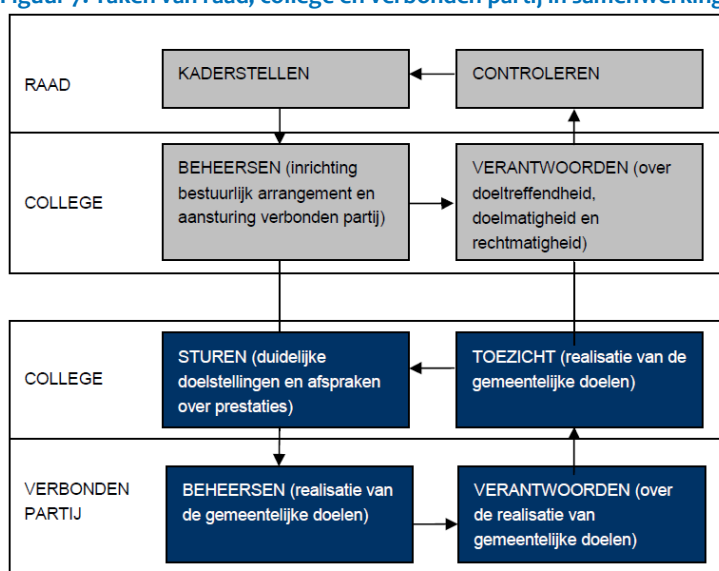
²⁷ Bijvoorbeeld Roberts (2001): 'Trust and control in Anglo-American systems of corporate governance: The individualizing and socializing effects of processes of accountability'.





scheidende taken en verantwoordelijkheden van raad, college en verbonden partij, kunnen de taken van raad, college en verbonden partijen als volgt worden weergegeven:

Figuur 7: Taken van raad, college en verbonden partij in samenwerking



Bron: Rekenkamer Langedijk, *Verbonden partijen* (2011)

De raad dient de kaders te stellen waarbinnen het college uitvoering kan geven aan de samenwerking met verbonden partijen. Gemeenten geven vaak aan dat zij er moeite mee hebben criteria vast te stellen aan de hand waarvan het succes van een samenwerking kan worden afgemeten. Hierdoor wordt nog op grote schaal ‘ad hoc’ gestuurd²⁸. Een algemeen, meerjarig beleidskader dat richting geeft aan de inrichting van samenwerkingsrelaties met verbonden partijen kan dit probleem verminderen. Een dergelijk beleidskader bevat idealiter de volgende elementen²⁹:

- Het beleidskader biedt de juiste handvatten voor de afweging van financiële en bestuurlijke voor- en nadelen van deelnemen aan een verbonden partij en voor de afweging van meerwaarde in termen van kwaliteit en effectiviteit van de beleidsuitvoering.
- Het beleidskader biedt daarnaast voldoende handvatten voor de beoordeling of de financiële, bestuurlijke, kwaliteits- en effectiviteitsrisico’s bij deelnemen aan een verbonden partij beheersbaar zijn.
- Bij individuele beslissingen over het al dan niet deelnemen aan een verbonden partij, heeft het beleidskader het besluitvormingsproces dienaangaande gestructureerd en van argumentatie voorzien.

²⁸ M. Eikenboom, M. Kiewik en H. van den Heuvel (2011): ‘Samenwerking in beweging, de lappendeken voorbij’.

²⁹ Rekenkamer West-Brabant (2007): ‘Onderzoek naar de aansturing van verbonden partijen in de gemeente Roosendaal’.





In het keuzeprocés om een samenwerkingsrelatie met een verbonden partij aan te gaan, speelt de raad eveneens een belangrijke rol. Formeel neemt de raad het besluit tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Om dit besluit te kunnen nemen, dient zij echter juist en volledig te worden geïnformeerd over de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Tot oprichting van privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden besluit het college³⁰, echter niet nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Deze wensen en bedenkingen in acht nemend, gaat het college vervolgens over tot het nemen van het besluit.

Nadat de taken zijn overgedragen aan de verbonden partij dient de raad te controleren of deze de doelen die de gemeente met de deelname nastreeft ook daadwerkelijk realiseert en of dat gebeurt op de afgesproken wijze³¹. Om de controlerende taak goed uit te kunnen voeren, is de raad afhankelijk van betrouwbare, tijdige en volledige informatievoorziening door het college en indirect door de verbonden partij zelf. Daarnaast hebben raadsleden ook de plicht om zelf voldoende geïnformeerd te blijven over actuele ontwikkelingen en het college scherp te houden bij de sturing en beheersing van de verbonden partijen.

2.11 Normenkader

Op basis van het theoretische kader is een normenkader opgesteld, waaraan de bevindingen voor de gemeente Delft worden getoetst. Tabel 3 toont per onderzoeksvraag de norm(en) en de verwijzing naar de paragraaf waar deze normen zijn beschreven. Niet alle onderzoeksvragen vereisen een normenkader; de antwoorden op de eerste zes vragen (zie paragraaf 1.3, figuur 1) zijn algemeen beschrijvend van aard en geven inzicht in de feiten. Zij bevatten daarom geen normen.

³⁰ GW, Art. 160, lid 2: Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

³¹ Rekenkamercommissie Houten (2007): 'Verbonden partijen, hoe zijn wij verbonden?'





Tabel 4: Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen	Paragraaf
Keuze verbonden partij		
7 Sluit de keuze voor de vorm van verbonden partijen door de gemeente Delft aan bij wat op grond van de theorie mag worden verwacht?	De gekozen vorm van de verbonden partij sluit aan bij de categorisering van verbonden partijen op basis van juridische en bestuurlijke karakteristieken zoals beschreven in tabel 1a en 1b.	2.6
8 Is de raad voldoende en op de juiste wijze betrokken bij de afweging tot deelname aan de verbonden partijen?	De raad heeft een algemeen beleidskader opgesteld ten aanzien van deelname in verbonden partijen dat richting geeft aan de invulling van samenwerkingsrelaties met deze partijen.	2.10
	Het college informeert de raad juist, tijdig en volledig m.b.t. de gemaakte keuzes op basis van dit beleidskader.	2.10
	Het besluitvormingsproces tot oprichting van een verbonden partij doorloopt de wettelijke processtappen.	2.10
Inrichting governance		
9 Hoe geeft de gemeente invulling aan de aansturing van verbonden partijen en hoe kan de inrichting van deze aansturing beoordeeld worden?	De inrichting van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van de verbonden partij voldoet aan de normen uit figuur 6.	2.7
10 Sluit de inrichting van het governance-instrumentarium aan bij de mate van sturing en beheersing die op grond van de theorie voor de diverse verbonden partijen mag worden verwacht?	Bij de inrichting van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van de verbonden wordt rekening gehouden met smaakverschillen per vorm, beschreven in tabel 2a en 2b.	2.8





Onderzoeksvraag	Normen	Paragraaf
Functioneren in de praktijk		
11. Wordt het beschikbare instrumentarium voor sturing en beheersing op de juiste wijze toegepast door college en raad?	Het functioneren van de sturing en beheersing van verbonden partijen in de praktijk komt overeen met de genormeerde inrichting van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van figuur 5.	2.9
	Er is sprake van een vertrouwensrelatie tussen de verbonden partij, het ambtenarenapparaat, het college en de raad. Dit uit zich onder meer in de eenvoud waarmee afspraken tot stand komen en de mate waarin proactief geïnformeerd wordt.	2.9
12. In hoeverre maakt de deelname aan de verbonden partijen de objectieve en subjectieve verwachtingen van college en raad waar?	De resultaten (output) van de verbonden partijen sluiten aan bij de formele doelstellingen die in het beleidskader/contract zijn opgenomen.	Norm vloeit logisch voort uit de vraag.
	College en raad zijn van mening dat de verbonden partij de resultaten behaalt die vooraf werden verwacht op de wijze waarop dit werd verwacht.	Norm vloeit logisch voort uit de vraag.





II. DELFTSE BEVINDINGEN







3 DELFTSE VERBONDEN PARTIJEN

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt een inleiding op het eerste onderzoeksthema: *Welke keuzes zijn op welke wijze gemaakt en hoe kunnen deze keuzes en het proces hieromheen worden beoordeeld?*

Alvorens alle onderzoeksvragen gerelateerd aan dit thema te beantwoorden, geeft dit hoofdstuk eerst een overzicht van alle Delftse verbonden partijen en de bijbehorende vormen waarvoor de gemeente Delft heeft gekozen. Hiermee geeft het inzicht in de bevindingen bij onderzoeksvraag 7: Sluit de keuze voor de vorm van verbonden partijen door de gemeente Delft aan bij wat op grond van de theorie mag worden verwacht? (paragraaf 3.2). Paragraaf 3.3 toont vervolgens de casusselectie die ten grondslag ligt aan de bevindingen bij de overige onderzoeksvragen in hoofdstuk 4 tot en met 6.

3.2 Categoriëring Delftse verbonden partijen

Alvorens in te gaan op de keuzes die door de gemeente Delft zijn gemaakt in het deelnamebeleid en de oprichting van / deelname in specifieke verbonden partijen, toont deze paragraaf eerst het volledige landschap van verbonden partijen in Delft. Op dit moment neemt de gemeente deel in vierentwintig verbonden partijen. Deze zijn als volgt verdeeld:

- 10 gemeenschappelijke regelingen;
- 1 stichting;
- 12 vennootschappen;
- 1 coöperatie.

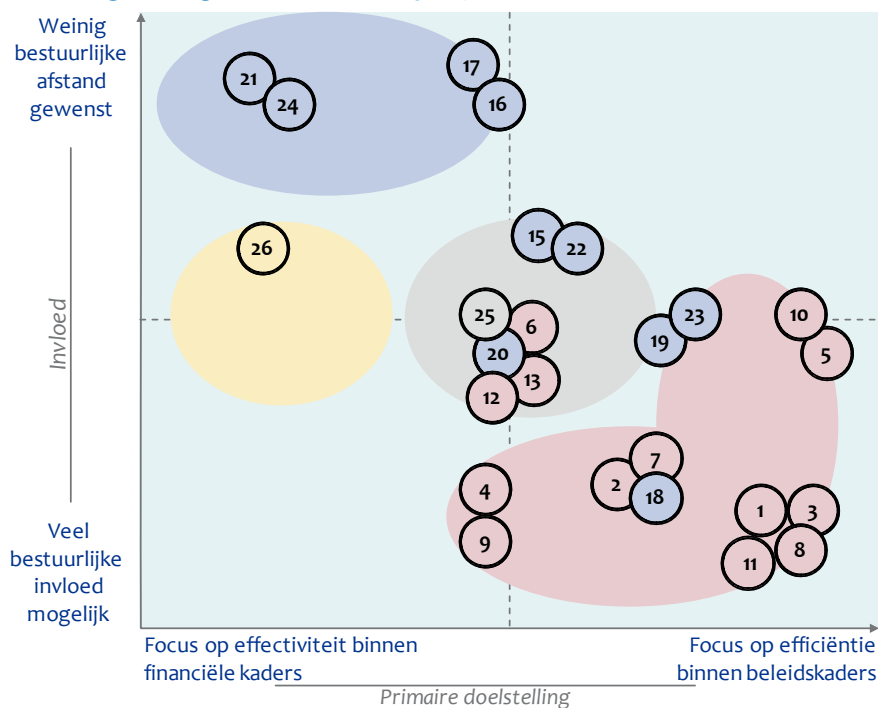
Daarnaast zijn twee verbonden partijen in oprichting: de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (GR) en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel (vennootschap). Op basis van de karakteristieken van deze verbonden partijen is het mogelijk om ze te categoriseren met behulp van de indeling die is beschreven in paragraaf 2.6 (bestuurlijke afstand versus primaire doelstelling). In figuur 8 zijn alle verbonden partijen op deze wijze ingedeeld³².

³² Zie bijlage 1 voor een uitgebreide onderbouwing van de score per verbonden partij op de assen.





Figuur 8: Categorisering Delftse verbonden partijen



Vennootschappen	Gemeenschappelijke Regeling	Verplicht?
1 Warmtebedrijf Eneco Delft BV	15 Recreatieschap Midden-Delfland	nee
2 Combiservices BV	16 G.G.D. Zuid-Holland West	nee
3 Evides NV	17 Veiligheidsregio Haaglanden	ja
4 Science Port Holland NV	18 Afvalinzameling Avalex	nee
5 Grondexploitatie maatschappij Station Zuid BV-CV (VP)	19 Grondwateronttrekking Delft-Noord	nee
a. De Stille Venoot BV	20 Bedrijvenschap HarnaschPolder	nee
b. Grondexploitatie maatschappij beheer (GEM BV) Station Zuid	21 Stadsgewest Haaglanden (in opheffing)	ja
6 VOMBV	22 Omgevingsdienst Haaglanden	ja
7 Parking BV/Parking Delft BV	23 Regionale belastinggroep	nee
8 Eneco Holding NV	24 Metropoolregio Rotterdam den Haag (in oprichting)	nee
9 Blossom Participatiemaatschappij NV		
10 Ontwikkelbedrijf Spoorzone (OBS) BV	Coöperatie	
11 NV Bank voor Nederlandsche Gemeenten - BNG	25 12/2/2013: Coöperatie Clean Tech Delta	
12 YES!Delft BV	Stichting	
13 Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel. BV (in oprichting)	26 Stichting jeugdgezondheidszorg Zuid-Holland-West	





Uit figuur 8 komen een aantal opvallende zaken naar voren:

- De gemeente Delft kent tien gemeenschappelijke regelingen. Kijkend naar de primaire doelstelling van een deel van deze regelingen, dan blijkt dat deze meer zijn gericht op het efficiënt uitvoeren van taken dan op het bereiken van maatschappelijke effecten. Dit geldt bijvoorbeeld voor Afvalinzameling Avalex, Grondwateronttrekking Delft noord en de Regionale belastinggroep. Voor deze regelingen zou gezien hun doelstelling en aard van de activiteiten een vennootschap in principe beter passend zijn dan een GR. De gemeente zou ook met een grotere bestuurlijke afstand de beoogde doelen kunnen bereiken. Deze bevinding sluit aan bij de conclusie van Prof. Bossert in het Avalex-onderzoek, waarin hij aangeeft dat een NV/BV het best voldoet als governance model voor een bedrijf als Avalex met een primair proces dat bestaat uit afvalverwerking³³
- De coöperatie zou een passende vorm zijn voor zes verbonden partijen die nu als GR of vennootschap zijn vormgegeven. Deze partijen zijn zowel gericht op het bereiken van efficiëntie als effectiviteit. Daarnaast kan de gemeente deze taken gedeeltelijk op afstand plaatsen, maar is inhoudelijke betrokkenheid bij het maken van beleid gewenst. Een voorbeeld hiervan is Recreatieschap Midden-Delfland. De gemeente Delft moet invloed kunnen uitoefenen op de inhoudelijke koers van deze verbonden partij vanwege het belang van openluchtrecreatie voor de inwoners van Delft. Tegelijkertijd zijn veel van de taken uitvoerend van aard, waardoor veel sturing door middel van prestatieafspraken kan plaatsvinden met een focus op efficiëntie. Omdat de coöperatie pas in de laatste jaren echt in opkomst is bij deelname in verbonden partijen, is het echter logisch dat voor andere vormen is gekozen.
- YES!Delft was oorspronkelijk opgericht als stichting en is in 2012 omgezet in een BV. Op basis van de kenmerken van deze verbonden partij zou een coöperatie echter nog beter passen. Dit vanwege het feit dat de gemeente Delft nog een bepaalde mate van beleidsinvloed wil uitoefenen in het kader van het realiseren van maatschappelijke doelstellingen, in dit geval het stimuleren van ondernemerschap.

Het is goed nogmaals te benadrukken dat bij de keuze voor een bepaalde vorm er geen sprake is van 'goed' of 'fout'. Er kunnen meerdere redenen ten grondslag liggen aan deze keuze of andere invloeden een rol spelen, waardoor niet voor de meest 'logische' vorm wordt gekozen op basis van de karakteristieken van de betreffende taak. De gemeente

³³ Prof. Dr. J. Bossert (2012): 'Avalex – onderzoek toekomstige governance scenario's'.





moet zich dan echter realiseren dat de nadelen die samenhangen met deze keuze moeten worden opgevangen door hier bij de inrichting van de governance rekening mee te houden. De wijze waarop gemeente Delft tot de keuze komt voor de vorm komt nader aan bod in paragraaf 4.4.

3.3 Selectie casussen

De bevindingen bij de overige onderzoeksvragen worden in hoofdstuk 4 tot en met 6 gepresenteerd. Dit gebeurt grotendeels aan de hand van vier casussen:

- Recreatieschap Midden-Delfland (RMD)
- Grondwateronttrekking Delft noord (GODN)
- YES!Delft BV (YES)
- Science Port Holland NV (SPH)

De casussen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Deze vormen een representatie van de verschillende vormen van verbonden partijen: twee gemeenschappelijke regelingen (GODN, RMD) en twee vennootschappen (YES, SPH).
- Uit de categorisering van de Delfse verbonden partijen blijkt dat een aantal van deze casussen de vorm hebben die minder goed past bij hun doelstellingen en taken (GODN, RMD, YES).
- Er worden verbonden partijen meegenomen die de Rekening & Auditcommissie van de gemeente Delft belangrijk acht in het kader van governance-vraagstukken (RMD, GODN).
- De DRK is zich terdege bewust van eventuele raakvlakken tussen het DRK-onderzoek en lopende gemeentelijke trajecten, zoals de regionale audit naar de GGD en het onderzoek van Prof. Bossert naar aanleiding van de problemen rond Avalex. Overlap tussen deze onderzoeken dient vermeden te worden – raakvlakken kunnen op onderdelen juist wederzijds versterkend werken. De genoemde partijen zijn niet als casus opgenomen in dit rapport. Wel zijn de conclusies van deze onderzoeken waar mogelijk meegenomen als input voor dit onderzoek.
- Parking B.V en Ontwikkelbedrijf Spoorzone zijn eerder uitgebreid onderwerp geweest van rekenkameronderzoek naar parkeerbeleid respectievelijk het project Spoorzone en zijn mede daarom niet opgenomen in de selectie.

Het onderzoek van de vier casussen heeft plaatsgevonden op basis van aangeleverde documentatie door de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie van gemeente Delft, aangevuld met interviews met raadsleden, wethouders, ambtelijk verantwoordelijken en direc-





teuren/bestuurders van de geselecteerde verbonden partijen. In de volgende paragrafen volgt een korte introductie voor elke casus.

3.3.1 Recreatieschap Midden-Delfland (RMD)

GR Recreatieschap Midden-Delfland

Doelstelling, taken en ontwikkelingen

De gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Midden-Delfland (RMD) is in 1988 in werking getreden. Doelstelling van deze GR is het behartigen van de belangen van de openluchtrecreatie in Midden-Delfland. Deze doelstelling wordt nagestreefd met handhaving van het landelijk karakter van het gebied.

De taken die de Gemeenschappelijke Regeling uitvoert zijn het inrichten, beheren, exploiteren en ontwikkelen van groengebied. Voor 2013 zijn door RMD als speerpunt benoemd het optimaliseren en uitbreiden van beheer van de gebieden, het optimaliseren en uitbreiden van de (extensieve) recreatie en herontwikkeling van de gebieden.

Het Rijk wil uittreden uit het RMD. Dit heeft geleid tot een geschil over de financiële afwikkeling hiervan en tot de rechts-zaak die nu loopt. Daarnaast staat de taakverdeling voor het onderhoud van het regionaal groen en de rol van het RMD hierin ter discussie en vindt een onderzoek plaats naar de verdeling van middelen voor buitenstedelijk groen, geïnitieerd vanuit de metropoolregio door gemeenten Rotterdam en Den Haag.

Deelnemers

In het recreatieschap Midden-Delfland werken samen: het Rijk, de Provincie Zuid-Holland en de gemeenten Delft, Vlaardingen, Schiedam, Rotterdam, Maassluis Midden-Delfland Maasland en Schipluiden) en de gemeente Westland.

Delft heeft 2 van de 14 stemmen in de Midden-Delflandraad.

Vertegenwoordiging vanuit gemeente Delft

De wethouder Duurzame Ontwikkeling / Midden Delfland en wethouder Economie hebben plaats in het algemeen bestuur. De wethouder Recreatie / Midden Delfland is ook lid van het dagelijks bestuur.

Financieel belang

De deelnemersbijdrage van Delft voor 2013 bedraagt €273.066.





3.3.2 GR Grondwateronttrekking Delft noord (GODN)

GR Grondwateronttrekking Delft Noord

Doelstelling, taken en ontwikkelingen

In 2004 kondigde DSM aan te willen stoppen met de onttrekking van water in Delft-Noord, omdat het grondwater niet langer meer nodig was voor de koeling van het bedrijfsproces van DMS. Dit zou negatieve gevolgen opleveren voor de waterhuishouding, bebouwing en infrastructuur in de regio. De gezamenlijke overheden hebben met DSM afspraken gemaakt over het voortzetten van de onttrekking. In 2009 is vorm gegeven aan een structurele oplossing door middel van de oprichting van de GR Grondwateronttrekking Delft-Noord

De taken van deze GR zijn het beheren van de Grondwateronttrekking Delft noord; onderzoek (laten) doen naar de feitelijke gevolgen van reductie in onttrekking en het op een andere manier aanwenden van het onttrokken water; het management van het putten- en pompveld en de financiële afwikkeling en het verrekenen van kosten tussen de deelnemers.

De provincie treedt uit de GR per 1/5/2014. Over de financiële consequenties hiervan zijn afspraken gemaakt, ook in combinatie met de benodigde investeringen om de Grondwateronttrekking draaiende te houden.

Deelnemers

Deelnemers zijn de gemeente Delft, het hoogheemraadschap van Delfland en de provincie Zuid-Holland. Op 1/5/2014 zal de provincie Zuid-Holland uittreden uit de GR.

Delft heeft 1/3 van de stemmen in het Algemeen Bestuur.

Vertegenwoordiging vanuit gemeente Delft

De wethouder Duurzame Ontwikkeling en de wethouder Financiën hebben plaats in het algemeen bestuur. De wethouder Duurzame Ontwikkeling is ook lid van het dagelijks bestuur.

Financieel belang

De deelnemersbijdrage van Delft voor 2013 bedraagt €520.000





3.3.3 Science Port Holland NV (SPH)

Science Port Holland NV

Doelstelling, taken en ontwikkelingen

Science Port n.v. is opgericht op 19 maart 2009. Dit was een formalisatie van reeds bestaande samenwerking tussen de gemeente Delft, de gemeente Rotterdam en TU Delft. Het doel van de deelnemers is om Science Port Holland te maken tot een stedelijke kennisregio die zich kan meten met de meest vooraanstaande in zijn soort in Europa.

Concrete doelstelling is hierbij het mogelijk maken van uitgifte van 10.000 m² bruto vloeroppervlak per jaar aan bedrijven met het juiste technologisch profiel.

Om dit te realiseren voert Science Port Holland marketingactiviteiten, acquisitie en communicatietaken uit om bij potentiële vestigende bedrijven de mogelijkheden van Science Port Holland onder de aandacht te brengen. De daadwerkelijke gronduitgifte aan de bedrijven is geen taak van Science Port Holland.

Science Port Holland zal worden geïntegreerd in de nieuwe verboden partij Regionale Ontwikkelings Maatschappij (ROM) Zuidvleugel. Besluitvorming hiertoe loopt. De ROM Zuidvleugel is een breder samenwerkingsverband voor de ontwikkeling van de gehele Zuidvleugel van de Randstad.

Deelnemers

Deelnemers aan deze verbonden partij zijn de gemeente Delft, de gemeente Rotterdam en de TU Delft.

De drie partijen zijn allen voor 1/3^{de} aandeelhouder.

Vertegenwoordiging vanuit gemeente Delft

De wethouder Financiën vertegenwoordigt de gemeente Delft in de AvA. De wethouder Kenniseconomie is lid van de RvC.

Financieel belang

Het aandelenbelang van Delft in Science Port Holland is €15.000,-. De bijdrage van de gemeente Delft voor 2013 is €200.000,-.





3.3.4 YES!Delft BV (YES)

YES!Delft BV

Doelstelling, taken en ontwikkelingen

In 2006 is de Stichting YES!Delft Incubator opgericht door de Gemeente Delft en de Technische Universiteit Delft met als doel startende technische ondernemers te ondersteunen bij de oprichting van hun bedrijf ter versterking van de kenniseconomie van Delft. Deze activiteiten zijn per 2010 omgezet in een BV: YES!Delft. Concrete doelstelling van deze BV is de groei met tenminste 12 Yes!Delft bedrijven en de groei van de werkgelegenheid bij bedrijven die onder het Yes!Delft programma vallen in het subsidiejaar 2013 met minimaal 75 fte.

De taken die YES!Delft hiervoor uitvoert zijn onder andere het bieden van huisvesting, het inhoudelijk ondersteunen van de jonge ondernemers op financieel, juridisch, wetenschappelijk en fiscaal gebied en het voeren van een actief persbeleid om Yes!Delft te blijven positioneren als ankerpunt voor startend technisch ondernemerschap. Yes!Delft! verricht ook inspanningen om succesvolle jonge ondernemingen die uit het Yes!Delft-programma voortkomen te behouden voor Delft in in samenwerking met Science Port Holland.

Deelnemers

Deelnemers aan deze verbonden partij zijn de gemeente Delft, de TU Delft en TNO.

De aandelenverhouding is als volgt: gemeente Delft (20% van de aandelen), de TU Delft (60% van de aandelen) en TNO (20% van de aandelen).

Vertegenwoordiging vanuit gemeente Delft

De wethouder Financiën vertegenwoordigt de gemeente Delft in de AvA. De wethouder Kenniseconomie is lid van de RvC.

Financieel belang

Het aandelenbelang van Delft in Yes!Delft is €15.000,-. Voor 2013 is er een prestatiesubsidie van €150.000 aan YES!Delft b.v. door de gemeente Delft.





4 KEUZEPROCES

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resterende onderzoeksvragen van het eerste thema beantwoord: *Welke keuzes zijn op welke wijze gemaakt en hoe kunnen deze keuzes en het proces hieromheen worden beoordeeld?*

De volgende onderzoeksvragen komen in dit hoofdstuk aan bod:

3. Wat is het beleid/algemene kader ten aanzien van de deelname aan verbonden partijen in Delft? (4.3)
4. Welke argumenten worden genoemd voor deelname aan verbonden partijen? (4.3)
5. Welke doelstellingen en verwachtingen (objectief en subjectief) liggen ten grondslag aan de deelname aan verbonden partijen bij college en raad? (4.4)
6. Voor welke modellen is in Delft gekozen en wat waren de redenen daarvoor? (4.5)
8. Is de raad voldoende en op de juiste wijze betrokken bij de afweging tot deelname aan de verbonden partijen? (4.6)

4.2 Deelnamebeleid verbonden partijen

Het beleid/algemene kader ten aanzien van de deelname aan verbonden partijen in Delft is vastgelegd in de Regienota gemeente Delft en de nota Capita Selecta Deelnemingen³⁴. De Regienota gemeente Delft gaat over de doorontwikkeling van de gemeente Delft als regiegemeente en hoe de gemeente in de komende periode haar rol als partner en regisseur kan versterken. De nota Capita Selecta Deelnemingenbeleid beschrijft onder meer het beoordelingskader voor aangaan van deelnemingen en hoe daarbij het toezicht vorm gegeven kan worden.

In de Capita Selecta Deelnemingen noemt de gemeente Delft de volgende redenen om de taakuitvoering geheel of gedeeltelijk over te laten aan een andere partij:

1. Het leveren van de gewenste toegevoegde waarde in te bereiken doelen (maatschappelijke effecten, doelgroepen, prestaties etc.);
2. Het kunnen initiëren van activiteiten die anders niet of moeilijk van de grond komen;
3. Mogelijkheden tot kostenbesparingen.

Deze argumenten sluiten aan bij de in hoofdstuk 2 genoemde redenen kennisvoordeel, katalysatorfunctie en efficiencyvoordeel. Risicospreiding wordt door de gemeente Delft niet expliciet als argument genoemd. Wel wordt in de regienota en de Capita Selecta Deelne-

³⁴ Aangeboden aan de raad op 08-12-2011.





mingen uitgebreid ingegaan op risicobeheersing in het kader van het aangaan van verbonden partijen.

Wanneer we inzoomen op de vier geselecteerde casussen, dan blijkt het volgende:

- Science Port Holland (SPH) en YES!Delft (YES) zijn met name opgezet vanuit de katalysator-gedachte. SPH zou moeten bijdragen aan de ontwikkeling van de regio Rotterdam-Delft tot een vooraanstaande stedelijke kennisregio in Europa. YES is opgericht ter ondersteuning van startende technische ondernemers.
- Recreatieschap Midden-Delfland (RMD) is opgezet vanuit de wens om toegevoegde waarde te leveren door het bevorderen van de openluchtrecreatie en behoud van het landelijke karakter van het gebied.
- De Grondwateronttrekking Delft noord (GODN) is opgericht als reactie op de ontstane situatie na de beslissing van DSM om te stoppen met de grondwateronttrekking en was in die zin niet echt een vrije keuze van de gemeente. De gedeelde verantwoordelijkheid voor deze taak met andere gemeenten, waterschap en provincie leverde kostenbesparingen op en zorgde eveneens voor een spreiding van (financiële) risico's over de deelnemers.

4.3 Doelstellingen en verwachtingen bij deelname

De oprichting van een verbonden partij gaat gepaard met verwachtingen over wat deze samenwerking op zal gaan leveren. Deze verwachtingen worden deels objectief vastgelegd, bijvoorbeeld als argumentatie in de wensen en bedenkingen procedure of als doelstellingen in het contract of de vaststellingsovereenkomst. Daarnaast leven er ook subjectieve verwachtingen bij college- en raadsleden, die niet altijd één op één overeen hoeven te komen met de formele doelstellingen.

De objectieve doelstellingen van de onderzochte verbonden partijen zijn expliciet benoemd in vaststellingsovereenkomst, contract of statuten (zie ook hoofdstuk 3). Collegeleden en ambtenaren zijn goed bekend met deze doelstellingen. Dit geldt in mindere mate voor raadsleden. Zij kennen globaal de achterliggende redenen voor de oprichting van deze verbonden partijen die in paragraaf 4.3 zijn genoemd, maar kunnen niet altijd de concrete doelstellingen noemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor GODN, hiervan is niet altijd bij raadsleden bekend dat deze ook expliciete doelstellingen op het gebied van reductie en hergebruik van het grondwater heeft, buiten de feitelijke onttrekking zelf.

De verwachtingen van college- en raadsleden ten tijde van de oprichting van de verbonden partijen lagen in lijn met de objectieve doelstellingen. Voor GODN golden geen expliciete



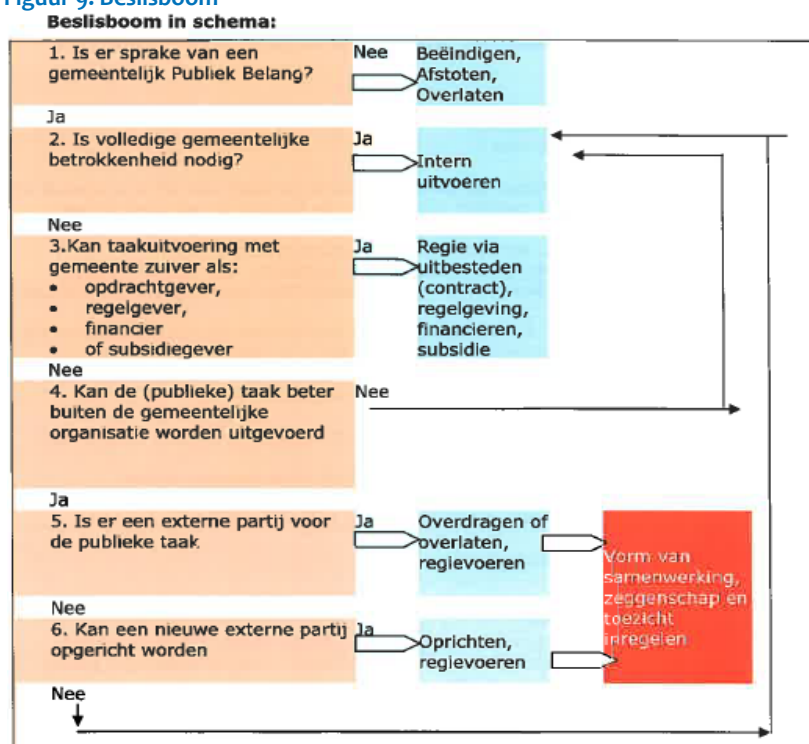


verwachtingen, dit “moest gewoon geregeld worden”³⁵. Bij SPH en YES waren de verwachtingen dat deze als een vliegwiel konden fungeren voor de ontwikkeling als kennisregio en stimulering van ondernemerschap. Over de subjectieve verwachtingen bij de oprichting van het RMD is weinig bekend. Deze regeling is in 1982 in werking getreden en de geïnterviewden waren niet betrokken bij het besluit tot deelname. Meer algemeen is de verwachting van college en ambtenaren dat gemeenten in de toekomst steeds meer een regisseur van taken wordt die ook steeds vaker worden uitgevoerd samen met andere partijen. Hier is de gemeentelijke visie, verwoord in de ‘Regienota Delft’, een uitvloeisel van.

4.4 Keuzeprocess

Hoe komt de gemeente nu tot de keuze voor een bepaalde vorm van verbonden partij? Hier is geen eenduidig antwoord op te geven. Om te bepalen of samenwerking in een verbonden partij moet worden aangegaan, maakt de gemeente gebruik van een beslisboom, die is opgenomen in de Regienota:

Figuur 9: Beslisboom



Bron: Gemeente Delft (2011), Regienota (kenmerk 1194029)

³⁵ Bron: interviews ambtenaar en raadslid.





Hoewel de beslisboom op basis van zes stappen tot een gefundeerde keuze komt om wel of geen verbonden partij op te richten, geeft deze geen antwoord op de vraag welke vorm deze partij dan zou moeten hebben. Stap zes van de beslisboom ('kan een nieuwe externe partij opgericht worden?') wordt in de Regienota als volgt verwoord: *“De gemeente kan publiek en/of privaot deelnemen in op te richten gemeenschappelijke regelingen, stichtingen, verenigingen, BV's, NV's, en CV's. Per geval zal steeds een gemotiveerde afweging gemaakt moeten worden. Het gaat hierbij onder andere om de mate van zeggenschap van de gemeente in de rechtspersoon.”* In de interviews met ambtenaren en wethouders werd bevestigd dat deze afweging per casus wordt gemaakt, waarbij geen standaard criteria konden worden genoemd waarop deze afweging plaatsvindt.

Dit blijkt ook uit de afwegingen die naar voren komen in de casussen; hier is geen eenduidige lijn in te ontdekken. In het geval van GODN gaven zowel de bestuurlijk als ambtelijk verantwoordelijken aan dat er in feite nauwelijks sprake was van een keuze om een verbonden partij op te richten, de gemeente stond meer voor een voldongen feit. Niets doen was geen optie, het stoppen van de grondwateronttrekking had onzekere en mogelijk grote gevolgen (bijvoorbeeld het verzakken van woningen)³⁶. Uit interviews komt naar voren dat aan de keuze voor een GR als vorm geen duidelijke criteria ten grondslag lagen. De gemeenten, provincie en hoogheemraadschap moesten gezamenlijk een constructie vinden voor het voortzetten van de grondwateronttrekking en de GR was hiervoor destijds de aangewezen regeling, omdat het een publiek samenwerkingsverband betrof. Hiermee sloot de gemeente Delft ook aan bij het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid³⁷, dat uitging van het principe: 'publiek, tenzij'. Hoewel op basis van de doelstelling en aard van de taken van deze deelneming een vennootschap ook in aanmerking zou komen, is dit niet als overweging meegenomen.

Bij SPH is gekozen voor de NV-vorm. In de wensen en bedenkingen procedure³⁸ is als enige reden voor deze keuze genoemd dat andere partijen dan kunnen toetreden indien dat gewenst is. De Stichting YES!Delft is in 2010 omgezet in YES!Delft BV. Als argumenten voor de omzetting werden in de wensen en bedenkingen procedure aangedragen: *“Vanuit de Technische Universiteit Delft (TUD) is de behoefte aangegeven om de stichting YES!Delft om te zetten in een besloten vennootschap (BV). Deze behoefte kwam voort uit belastingvoordelen. Daarnaast past een BV beter bij verdere professionalisering van de organisatie waarbij onder*

³⁶ Zie de casusbeschrijving in paragraaf 3.3.2 voor meer informatie.

³⁷ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, 7 december 2007.

³⁸ Nota Science Port Holland, 15-10-2008.





andere in toenemende mate gedacht wordt aan een tegenprestatie van startende ondernemers”³⁹.

Aan de toetreding tot RMD ging een periode van 10 jaar onderhandeling vooraf, met name over de financiële bijdragen van de deelnemers, en de zeggenschap van de deelnemende partijen. Er is gekozen voor een GR omdat dit destijds de meest logische constructie was en de beste borging van publiek belang en publiekrechtelijke bevoegdheden. Er werden toen in het algemeen veel voordelen aan een GR toegedicht in het kader van openluchtrecreatiebeleid. Ook voor andere recreatieschappen was dit de bestuursvorm. Dit laat onverlet dat de raad van Delft daar in 1982 ook al kritische noten bij stelde; met name over de beperkte mogelijkheden van (financiële) sturing op de gemeenschappelijke regeling.

Op dit moment zijn diverse nieuwe verbonden partijen in het stadium van oprichting en overweegt de gemeente nieuwe verbanden aan te gaan. De geïnterviewde bestuurders en ambtenaren gaven aan dat zij ook bij deze nieuwe partijen keuzes maken op ‘case-by-case’ basis zonder hiervoor standaard criteria te hanteren.

4.5 Betrokkenheid raad

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de raad in alle gevallen is geïnformeerd volgens de formele richtlijnen. Zowel bij de omzetting van de juridische structuur van YES van een stichting naar een BV als bij de oprichting van SPH is de raad betrokken in de wensen en bedenkingen procedure⁴⁰. Echter, uit interviews met raadsleden kwam naar voren dat zij niet altijd het gevoel hebben dat er wat te kiezen valt. Het college beargumenteert (summier) de keuze voor de gekozen optie, maar licht niet toe welke alternatieven zijn overwogen en waarom die zijn afgefallen. De toelichting in de wensen en bedenkingen procedure van SPH is hiervan een goed voorbeeld (zie paragraaf 4.4).

Ook bij de oprichting van GODN hebben raadsleden niet het gevoel volledig hierbij betrokken te zijn geweest. Het voorstel is voorbesproken in de Commissie Veiligheid, Stad en Milieu⁴¹ en aangenomen in de hier op volgende raadsvergadering⁴². De informatie die de Commissie en vervolgens de raad heeft ontvangen over de achtergrond en financiële consequenties van de GR is in de ogen van de raadsleden te beknopt en bevat onduidelijkheden, zo blijkt uit de notulen. Ook wordt in de commissievergadering de volgende opmerking geplaatst: “Door opname van posten onder de noemer ‘reeds genomen besluiten’ in de begro-

³⁹ Nota Oprichting YES!Delft BV, 6-9-2012.

⁴⁰ Zie Nota Science Port Holland NV, 15-10-2008 en Nota Oprichting YES!Delft BV, 6-9-2012

⁴¹ Notulen Commissievergadering Veiligheid, Stad & Milieu, 19-3-2009.

⁴² Notulen raadsvergadering 23-3-2009.





ting 2010 wordt overigens de mogelijkheid van het maken van een integrale afweging door de raad beperkt”. Deze opmerking sluit aan bij de reacties uit de interviews, waarin raadsleden aangaven dat de oprichting van de GR GODN geen keus was, maar een voldongen feit. Dit verklaart ook waarom het voorstel door de raad vrijwel zonder discussie is aangenomen.





5 INRICHTING GOVERNANCE VERBONDEN PARTIJEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen van het tweede thema beantwoord: *Hoe heeft de gemeente de sturing en beheersing van verbonden partijen ingericht en is hierbij afdoende rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de diverse vormen verbonden partijen?*

De volgende onderzoeksvragen komen hierbij aan bod:

9. Hoe geeft de gemeente invulling aan de governance van verbonden partijen en hoe kan de inrichting hiervan beoordeeld worden?
10. Sluit de inrichting van het governance-instrumentarium aan bij de karakteristieken van de betreffende vorm van verbonden partij?

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van de kernelementen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden in paragraaf 5.2 tot en met 5.5. De afspraken die voor elk element moeten worden gemaakt (zie figuur 6, paragraaf 2.7) vormen de basis waarlangs de onderzoeksvragen worden beantwoord. De laatste paragraaf gaat in op de specifieke aandachtspunten bij de vorm.

5.2 Sturen

Norm: “Er wordt gestuurd op langetermijndoelen die worden vertaald in korte termijn prestaties”.

In alle vier onderzochte casussen zijn de langetermijndoelen verwoord in vaststellingsovereenkomst, meerjarenplan of statuten. Deze zijn vertaald in korte termijn doelen in de jaarlijkse begroting of een business plan.

- RMD heeft een schapsplan⁴³ (meerjarenplan) opgesteld waarin de visie, missie en ambities voor de komende drie jaar staan; dit is een globaal plan met een meerjarenraming van de kosten. In de jaarlijkse begroting worden de lange termijn doelen vertaald in prestaties voor het komende jaar, samengevat in de termen ‘wat willen we bereiken?’, ‘wat gaan we daarvoor doen?’ en ‘wat gaat het kosten?’.
- GODN heeft drie kerndoelstellingen, die helder zijn verwoord in de vaststellingsovereenkomst: het beheren van de grondwateronttrekking, onderzoek naar gevolgen van reductie van onttrekking en onderzoek naar hergebruik van het onttrokken water. De eerste doelstelling vormt het uitgangspunt van de jaarlijkse begroting, de overige twee zijn uitgesmeerd over de jaren heen.

⁴³ Schapsvisie Midden Delfland 2009-2012, februari 2009.





- De langetermijndoelstellingen van SPH zijn verwoord in de statuten en in de startnotitie uit 2008⁴⁴. Dit zijn globale doelstellingen, die concreter worden gemaakt in een tweejaarlijks business plan⁴⁵.
- In de statuten van YES zijn eveneens de kerndoelstellingen opgenomen. Deze komen voort uit de visienota over technostartbeleid uit 2005⁴⁶. Jaarlijks worden de doelstellingen vertaald in concrete prestatieafspraken met de gemeente Delft, waarvoor YES subsidie ontvangt.

Norm: “Er zijn door de gemeente en de verbonden partij afspraken gemaakt over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen”.

De koppeling van deze afspraken met verbonden partijen en de programmabegroting van de gemeente Delft is niet altijd 1-op-1 te maken. In het hoofdstuk Economie, Werk en participatie worden onder de doelstelling ‘groei kenniseconomie’ SPH en YES genoemd, maar de koppeling tussen gemeentedoelstellingen en de activiteiten van GODN en RMD is minder expliciet. Bij GODN is dit te verklaren vanuit het feit dat deze partij niet is opgericht met een beleidsdoel voor ogen, maar meer als ‘noodzakelijk kwaad’. In de paragraaf verbonden partijen, waarin alle verbonden partijen van de gemeente Delft worden gepresenteerd, wordt geen koppeling gelegd tussen de verbonden partijen en aan welke doelstelling in de programmabegroting zij een bijdrage leveren.

Norm: “Doelstellingen zijn vertaald in SMART-indicatoren⁴⁷”.

De vertaling van doelstellingen naar concrete, meetbare indicatoren wordt niet bij iedere verbonden partij gemaakt.

- De doelstellingen uit de begroting 2013 van het RMD zijn niet SMART geformuleerd. Hierdoor is de koppeling tussen geld, middelen en doelen niet goed te leggen. Voor beheer, onderhoud en exploitatie van terreinen wordt voor EUR 3,1 miljoen begroot zonder dat hierin de koppeling wordt gelegd tussen bijvoorbeeld aantal te beheren hectare type terrein en kosten voor personeel en materieel.
- Voor GODN is er een SMART afspraak voor het onttrekken van grondwater: gemiddeld 1.200 m³/uur. Voor afbouw en het onderzoeken van mogelijkheden tot hergebruik van het afvalwater zijn de doelen algemener geformuleerd; de prestaties hierop kunnen daarom moeilijker worden gemeten.
- Voor SPH en YES zijn specifiek en SMART-geformuleerde afspraken gemaakt over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen in rela-

⁴⁴ Startnotitie Science Port Holland, 4 februari 2008.

⁴⁵ Business plan 2011-2012 Science Port Holland NV, 18 november 2010.

⁴⁶ College van B&W, Nota Technostartbeleid, 12 april 2005.

⁴⁷ SMART = Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden.





tie tot de bijdrage van de gemeente Delft. Voor SPH is dit de het realiseren van uitgifte van 10.000 m² bruto vloeroppervlak op het sciencepark aan bedrijven met het juiste technologische profiel per jaar door het ondernemen van marketingactiviteiten. Voor YES wordt concreet benoemd in de prestatieafspraken 2012⁴⁸: groei met tenminste 12 Yes!Delft bedrijven en groei van de werkgelegenheid (10%) bij bedrijven in het Yes!Delft -programma.

Norm: “Sturing vindt plaats met het oog op beheersing van financiële en bestuurlijke risico’s, die vooraf zijn geïdentificeerd en geanalyseerd”.

Voor GODN en RMD zijn risico’s opgenomen in de jaarrekening en begroting. Dit is ook verplicht in het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Deze risico-inschatting is gekoppeld aan het weerstandsvermogen van GODN en RMD. Voor YES en SPH is een dergelijke risico-inschatting niet expliciet gemaakt en worden risico’s ad hoc besproken in het voortgangsoverleg met de Raad van Commissarissen en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). Sturing met het oog op de beheersing van risico’s lijkt nog niet ‘top of mind’ te zijn bij de ambtenaren en wethouders, zo komt naar voren uit de gesprekken. Onder meer naar aanleiding van de conclusies uit de GGD-audit, die kritische kanttekeningen plaatste bij het risicomanagement van de deelnemende gemeenten, hebben de controllers van de regio Haaglanden – mede op initiatief van de gemeente Delft – nu actie ondernomen om het risicomanagement bij de aansturing van verbonden partijen te verbeteren. Binnenkort start hiervoor een pilot project bij de Omgevingsdienst Haaglanden.

Norm: “Het opleveren van de sturingsinformatie gebeurt tijdig en sluit aan bij de gemeentelijke P&C-cyclus”.

Uit documentatie van de Rekening & Auditcommissie blijkt dat de raad niet altijd tijdig wordt voorzien van de benodigde sturingsinformatie, met name begrotingen en dat dit de kaderstellende en controlerende taak belemmert⁴⁹. Op advies van de R&A-commissie heeft de raad in 2012 daarom besloten dat de raad van alle GR’en de begroting toegestuurd krijgt (conform reeds bestaande afspraak uit 2008) alsmede voor een selecte groep van overige verbonden partijen waarvan de gemeente substantieel aandeelhouder is en die volgens de R&A-commissie een belangrijke impact hebben. YES en SPH behoren niet tot deze groep. Voor een deel van de GR’en, waaronder RMD en GODN, heeft de raad vastgesteld dat het college deze voortaan dient te voorzien van een beknopte duiding van belangrijke ontwik-

⁴⁸ Er is gekozen voor 2012 als basisjaar zodat hier een vergelijking kan worden gemaakt met de gerealiseerde prestaties 2012.

⁴⁹ Rekening & Auditcommissie, Advies jaarstukken 2011, 12 juni 2012.





kelingen en de wijze waarop het college daarmee omgaat in relatie tot de vast te stellen begroting. Dit vanwege de impact van deze GR'en op de programma-begroting.

- De begrotingen van GODN en RMD zijn in 2012 op tijd beschikbaar gekomen voor de raad:
 - Recreatieschap Midden-Delfland begroting 2013 (ontvangen 05-07-2012)
 - Grondwateronttrekking Delft noord begroting 2013 (ontvangen 20-09-12)

Voor beide partijen ontbreekt nog een beknopte duiding door het college.

- De begrotingen van YES en SPH zijn conform afspraak niet beschikbaar gesteld aan de raad, maar wel aan het college via de vertegenwoordiging in de RvC en de AvA. De verstrekte prestatiesubsidie aan YES en de bijdrage aan SPH zijn opgenomen in de gemeentelijke begroting en daar terug te vinden voor de raad.

5.3 Beheersen

Norm: "Het college heeft juridische bevoegdheden om te kunnen ingrijpen en bij te sturen, door afspraken te maken over welke besluiten het bestuur aan de gemeente moet voorleggen."

Op het vlak van beheersen komen de verschillen tussen gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen duidelijk naar voren. Bij de GR'en heeft de gemeenten directe invloed op beleidsbeslissingen door de zitting in het AB. Bij de vennootschappen staat de gemeente meer op afstand en is de mate van invloed afhankelijk van de afspraken die aan de voorkant zijn gemaakt.

- Voor RMD en GODN geldt dat het AB, waar alle belangrijke beslissingen en begrotingswijzigingen passeren, de plek is om invloed uit te oefenen op het beleid. Bij beide GR'en hebben twee wethouders zitting in het AB. Het indienen van de begroting is het moment waarop het AB inhoudelijk en/of financieel kan bijsturen door de begroting aan te passen of af te keuren. Tegenstemmen is het belangrijkste middel om in te grijpen wanneer zaken tegen de wens van de gemeente in gaan. In het AB van GODN en RMD kunnen veto's worden uitgesproken ten aanzien van de belangrijkste beslissingen en strategische doelstellingen. Daarnaast kan de raad op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR), de door hem aangewezen AB-leden terugroepen.
- In de statuten van SPH is opgenomen dat de AvA de begroting vaststelt: *"In het business plan zal de Directeur een gedetailleerd en gemotiveerd budget opnemen waarin de financiële behoefte van SPH om haar doelstellingen te verwezenlijken per jaar is weergegeven. Dit budget zal door de Algemene Vergadering moeten worden goedgekeurd"*. Gemeente Delft is via de wethouder Financiën vertegenwoordigd in de AvA. Wijzigingen op het budget moeten worden voorgelegd aan de RvC en bij een stijging van het





budget moet deze wijziging worden goedgekeurd door de AvA. De AvA en de RvC hebben de mogelijkheid om bestuurders te schorsen, de AvA kan tevens een bestuurder ontslaan. De gemeente Delft is vertegenwoordigd in de AvA via wethouder Financiën in de RvC via wethouder Kenniseconomie.

- Bij YES behoeft het bestuur de unanieme goedkeuring van de RvC voor bestuursbesluiten: “o.a. strekkende tot: het businessplan, het investeringsplan en de begroting voor het volgende boekjaar, alsmede investeringen buiten het jaarplan die een zodanig bedrag te boven gaat als de raad van commissarissen zal hebben bepaald en aan het bestuur zal hebben medegedeeld”⁵⁰. De AvA heeft geen directe invloed op de vaststelling van de begroting of andere beleidsbeslissingen. Net als bij SPH hebben de AvA en de RvC hebben de mogelijkheid om bestuurders te schorsen en kan de AvA tevens een bestuurder ontslaan. De gemeente Delft is vertegenwoordigd in de AvA via wethouder Financiën en in de RvC via wethouder Kenniseconomie.

Norm: “Het college heeft juridische bevoegdheden om te kunnen ingrijpen en bij te sturen, door afspraken te maken over de mogelijkheid tot beëindiging van deelname in de verbonden partij.”

Afspraken tot beëindiging van deelname lijken, op grond van de onderzochte casussen, beter te zijn geregeld in vennootschappen dan in gemeenschappelijke regelingen.

- In de GODN en de RMD zijn geen concrete afspraken gemaakt over beëindiging van deelname van de gemeente en de financiële consequenties hiervan, buiten de afspraak dat beëindiging door deelnemers alleen kan na goedkeuring van de overige deelnemers. In de vaststellingsovereenkomst van GODN zijn specifieke afspraken opgenomen over de uittreding van de provincie Zuid-Holland per 1/5/2014.
- Bij RMD worden de voorbereidingen gestart voor een rechtszaak om de voorwaarden voor de uittreding van het Rijk te bepalen. Daarnaast vindt op dit moment onderzoek plaats naar een herverdeling van middelen voor buitenstedelijk groen, wat kan resulteren in de opheffing van het RMD.
- Voor YES geldt dat de gemeente jaarlijks per één januari kan opzeggen. De TU Delft is hierbij verplicht de aandelen over te nemen, indien de andere partijen dat niet willen.
- Bij de oprichting van SPH is bedongen dat twee en een half jaar na de start van SPH een evaluatie dient plaats te vinden om na te gaan of de gemeentelijke (financiële) doelstellingen gehaald zijn. Op basis van een positieve evaluatie over de periode 2008-2010 heeft de gemeente besloten de samenwerking voort te zetten. SPH zal in de loop van 2013 worden geïntegreerd in de nieuwe verbonden partij Regionale Ontwikkelings Maatschappij (ROM) Zuidvleugel.

⁵⁰ YES!Delft, Statutenwijziging besloten vennootschap, 4-7-2012.





Norm: “Er is binnen de gemeente de juiste kennis en expertise aanwezig om adequaat te kunnen reageren op de dreigende manifestering van risico’s.”

In de interviews geven ambtenaren en wethouders aan dat de juiste kennis en expertise aanwezig is om adequaat te kunnen reageren op de dreigende manifestering van risico’s, met name door de betrokkenheid van vakinhoudelijke wethouders en gemeenteambtenaren. Het is de vraag of voldoende aandacht wordt besteed aan het op tijd signaleren van het optreden van deze risico’s. Eerder is bijvoorbeeld al genoemd dat niet voor alle verbonden partijen een risico-inventarisatie wordt gemaakt die is vertaald naar afspraken over inhoud, tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid, frequentie en onderlinge vergelijkbaarheid van verantwoordingsinformatie. Uit de interviews komt verder naar voren dat wordt getwijfeld of de kennis en expertise van raadsleden over verbonden partijen voldoende is om hun controlerende taak adequaat te kunnen uitoefenen. Deze twijfel werd niet alleen geuit door wethouders en ambtenaren, maar ook door diverse raadsleden zelf. Dit geldt op inhoudelijk vlak met name voor de verbonden partijen die complexe materie bevatten, zoals GODN. Maar ook kennis over de precieze doelstellingen of actuele ontwikkelingen bij de diverse casussen was niet altijd aanwezig.

Norm: “Er zijn afspraken over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol van de gemeente en de invulling van de toezichthoudende rol”.

Uit de interviews met ambtenaren komt naar voren dat voor alle casussen afspraken zijn gemaakt over de verdeling van opdrachtgevers- en eigenaarsrol binnen het ambtelijk apparaat. De opdrachtgeversrol wordt vervuld door de inhoudelijk verantwoordelijk ambtenaar, de eigenaarsrol door de afdeling control. De inhoudelijk verantwoordelijk ambtenaren adviseren de wethouder die deze rol formeel vertegenwoordigt.

- De wethouder Duurzame Ontwikkeling/Midden Delfland is voor GODN en RMD de gemeentelijk afgevaardigde in het AB in de opdrachtgeversrol. Hij wordt intern geadviseerd vanuit de afdeling Ruimte. Ook de eigenaarsrol is bij beide GR’en in het AB vertegenwoordigd, bij GODN door de wethouder Financiën en bij RMD door de wethouder Economie.
- De eigenaarrol wordt bij YES en SPH vervuld door vertegenwoordiging in de AvA van YES en SPH door de wethouder Financiën. De wethouder Kenniseconomie heeft de opdrachtgeversrol binnen de gemeente. Hij wordt intern geadviseerd door de afdeling Vastgoed en Economie.
- De toezichthoudende rol is bij de GR’en belegd bij het AB en bij de vennootschappen in de RvC. De inrichting van de toezichthoudende rol komt nader aan bod in paragraaf 5.5.





Norm: “Er vindt periodiek een evaluatie plaats van de prestaties van de verbonden partij, gekoppeld aan de bevoegdheid tot heroverweging van deelname”.

Er is geen standaard evaluatieproces waarin de vraag wordt beantwoord of het samenwerken in verbonden partijen de beoogde resultaten oplevert. Voor SPH is er een evaluatie uitgevoerd van de resultaten in de periode 2008-2010. Op basis hiervan heeft de gemeente besloten de samenwerking voort te zetten. Hetzelfde geldt voor YES in 2007. Daarnaast worden voor specifieke casussen evaluaties uitgevoerd door de interne audit en de rekenkamer; deze onderzoeken zijn dan veelal gericht op de verbonden partijen waar problemen zijn ontstaan.

5.4 Verantwoorden

Norm: “Afspraken worden gemaakt over inhoud, tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid, frequentie en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie.”

De gemeente Delft heeft geen algemeen geldende richtlijnen over de wijze waarop de verantwoording door verbonden partijen plaats moet vinden. Omdat de gemeente geen standaard eisen stelt aan inhoud, frequentie of format, worden afspraken hierover met iedere partij afzonderlijk gemaakt of, wat format betreft, in sommige gevallen door de verbonden partij zelf bepaald. Hierdoor is de onderlinge vergelijkbaarheid ver te zoeken.⁵¹

- Voor GODN vindt 1x per jaar externe verantwoording plaats aan de hand van het jaarverslag. Er zijn geen tussentijdse rapportages, wel wordt voortgang op de doelen besproken in het reguliere gecombineerde AB/DB-overleg. Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft als deelnemer specifieke extra rapportage-eisen gesteld aan GODN, de gemeente Delft echter niet. In de vaststellingsovereenkomst is geen enkele bepaling opgenomen met betrekking tot de inhoud of frequentie van de verantwoordingsinformatie.
- Voor RMD wordt een voorjaars- en een najaarsrapportage opgesteld waarin het DB verantwoording aflegt aan het AB en daarnaast wordt aan het eind van het jaar een jaarverslag opgesteld dat aan de raad ter beschikking wordt gesteld. Er zijn geen afspraken formeel vastgelegd over de wijze van verantwoording. Wel is in de vaststellingsovereenkomst opgenomen dat het DB binnen 6 weken schriftelijk antwoord moet geven op vragen van het AB.
- In de statuten van YES is de verplichting opgenomen voor het verschaffen van financiële kwartaalrapportages door het bestuur aan de RvC binnen vier weken na afloop van

⁵¹ Dit punt is eveneens geconstateerd door de R&A-commissie in het advies jaarstukken 2012 (24-6-2013, GR13-445 I): “De R&A-commissie constateert dat de jaarstukken van verbonden partijen in velerlei vormen worden opgesteld. Niet in alle gevallen is het eenvoudig mogelijk om snel conclusies te trekken over de inhoudelijke en financiële stand van zaken”.





het kwartaal. De jaarrekening moet binnen 5 maanden na afloop van het boekjaar aan de AvA worden aangeboden.

- In de statuten van SPH geldt dezelfde bepaling ten aanzien van de jaarrekening, maar wordt niets gemeld over kwartaalrapportages. In de praktijk stelt het bestuur van SPH deze rapportages wel op.

Norm: “De afspraken over de wijze van verantwoording sluiten aan bij het risicoprofiel van de verbonden partij”

Vanuit de gemeente Delft is geen expliciete risico-inventarisatie van de verbonden partijen gemaakt van waaruit conclusies worden getrokken over extra benodigde sturing of verantwoording van bepaalde verbonden partijen. Impliciet wordt hier in gedifferentieerd door bijvoorbeeld uitgebreide kwartaalrapportages te vragen van de risicovolle verbonden partij OBS (Ontwikkelbedrijf Spoorzone). Het is echter onduidelijk hoe, zoals beschreven in de regienota gemeente Delft ‘de risico-analyse input is voor het toezichtarrangement’. De bestuurders van de verbonden partijen gaven in de interviews aan niet te weten in welke risico-categorie hun verbonden partij valt. Geïnterviewde wethouders en ambtenaren bevestigden dat afspraken over verantwoordingsinformatie niet standaard op basis van risico-inschattingen worden gemaakt.

Norm: “De verantwoordingsinformatie is toereikend voor de raad om de realisatie van doelstellingen te kunnen beoordelen en biedt inzicht in mogelijke risico’s in de bedrijfsvoering van de verbonden partij.”

De raad ontvangt van de vier geselecteerde verbonden partijen geen tussentijdse voortgangsrapportages en zal dus de realisatie van de doelstellingen beoordelen op basis van de beschikbare jaarverslagen en -rekeningen.

- Het jaarverslag 2012 van RMD laat (uitgebreid) zien wat het heeft bereikt en wat dat heeft gekost, maar niet hoe dit zich verhoudt tot wat er aan het begin van het jaar is afgesproken.
- GODN geeft in het jaarverslag 2012 een beknopte, overzichtelijke toelichting op de gestelde doelen en de daarbij behorende resultaten. Hierbij wordt ook een verklaring gegeven voor afwijkingen ten opzichte van de begroting.
- SPH laat de jaarrekening voorafgaan door een directieverslag, waarin al verhalend de belangrijkste resultaten worden gepresenteerd. Hierbij wordt geen link gelegd met de doelstellingen.
- De jaarrekening 2012 van YES geeft geen inzicht in de bereikte doelen en is alleen een financieel verslag. YES brengt wel een uitgebreid jaarverslag uit met een overzicht van activiteiten en inzicht in waar de organisatie mee bezig is. Dit wordt echter niet ter be-





schikking gesteld aan de raad, maar uitgedeeld aan bezoekers tijdens het jaarlijkse network event.

In alle gevallen ontbreken kengetallen of mogelijke vergelijkingen met vorige jaren anders dan op financieel totaalniveau. Er is hierdoor weinig tot geen inzicht in mogelijke risico's in de bedrijfsvoering van de partijen. Raadsleden geven in de interviews aan dat ook de pluri-formiteit in formats van de jaarverslagen een snel en inhoudelijk goed oordeel bemoeilijkt.

Norm: “Verantwoording vindt plaats over rechtmatigheid van bestedingen, effectiviteit van beleid en efficiency van bedrijfsvoering”.

De verantwoording in de jaarverslagen geeft met name inzicht in de rechtmatigheid van bestedingen. Dit blijkt ook uit de hierboven genoemde bevindingen. Aan de effectiviteit van beleid wordt weinig aandacht besteed; behalve GODN legt geen enkele partij de link tussen resultaten en de doelstellingen vooraf. Inzicht in de efficiency van de bedrijfsvoering wisselt:

- RMD geeft per afdeling een uitgebreide verklaring over de uitgevoerde activiteiten. en bijbehorende kosten (op totaalniveau). Dit geeft een goed beeld van de kosten die met de bedrijfsvoering zijn gemoeid, maar geeft geen verklaring over afwijkingen ten opzichte van begroting of voorgaand boekjaar.
- GODN geeft geen inzicht in de opbouw van de kosten van de bedrijfsvoering, het jaarverslag toont slechts de totale kosten voor grondwateronttrekking (uitbesteed aan DSM) en kosten uitbesteed werk (interne bedrijfsvoering, ingehuurd vanuit de deelnemende partijen). Hierdoor is het niet mogelijk een oordeel te geven over de efficiency van de uitgevoerde activiteiten.
- SPH geeft in het directieverslag een beknopte toelichting op de organisatorische kosten die afwijken van de begroting.
- YES geeft, zoals gezegd, geen enkele toelichting op de jaarrekening buiten een nadere financiële specificatie van enkele kostenposten.

Norm: “Het opleveren van de verantwoordingsinformatie gebeurt tijdig en sluit aan bij de gemeentelijke P&C-cyclus”

Zoals de gemeentelijke programmabegroting de raad inzicht zou moeten geven in de beleidsdoelstellingen voor het komende jaar, moet het gemeentelijk jaarverslag de raad een integraal beeld geven van de mate waarin de programmadoelen zijn gerealiseerd, óók voorzover dat door verbonden partijen is gedaan. Dit blijkt bij de gemeente Delft niet altijd het geval te zijn, zo blijkt uit stukken van de Rekening & Auditcommissie: “De R&A-commissie constateert net als voorgaande jaren dat haar werk, dat toch al binnen een zeer kort tijdsbestek afgerond dient te worden, wordt bemoeilijkt doordat een groot deel van de jaarstukken van verbonden partijen laat of zelfs pas na afronding van haar adviestraject ter





beschikking komt.”⁵² Op eerder advies van de R&A-commissie is hier voor de jaarstukken van 2012 een verbeteringslag gemaakt. In het ordevoorstel planning & controlcyclus 2013 is 24 april de datum waarop de jaarstukken 2012 aan de raad beschikbaar moeten worden gesteld. Dit is voor de casussen niet gehaald, maar de jaarstukken zijn wel ruim voordat de R&A-commissie advies moest uitbrengen op de jaarstukken (24 juni 2013) ter beschikking gesteld:

- Recreatieschap Midden Delfland jaarstukken 2012 (ontvangen 08-05-13);
- Grondwateronttrekking Delft noord jaarrekening 2012 (ontvangen 08-05-13);
- Science Port Holland jaarrekening 2012 (ontvangen 26-04-13);
- YES!Delft Jaarrekening 2012 (ontvangen 26-04-13).

5.5 Toezicht houden

Norm: “Er zijn afspraken die de verdeling van bevoegdheden tussen bestuursorganen (toezicht, bestuur en eigenaar) faciliteren en hier houdt men zich aan.”

De gemeente Delft heeft voor alle onderzochte partijen een rolverdeling gemaakt tussen toezichthouder, bestuurder en eigenaar. Desalniettemin geeft de invulling van deze rollen op bepaalde punten het risico tot vermenging van verantwoordelijkheden en het gevaar van ‘dubbele petten’:

- Bij RMD en GODN is de toezichthoudende en eigenaarsrol belegd in het AB en de bestuurdersrol in het DB. De gemeente Delft heeft twee vertegenwoordigers (wethouders) in het AB van zowel GODN als RMD. Een van de twee vertegenwoordigers richt zich op toezicht- en de eigenaarsrol in het AB. De andere vertegenwoordiger neemt ook zitting in het DB en vervult hier de bestuurdersrol. Deze rolverdeling is conform de WGR, maar zorgt voor een vervelende spagaat: een wethouder is in zijn rol van dagelijks bestuurder verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid van de GR en als algemeen bestuurder voor het toezicht hierop, eveneens oordelend vanuit het belang van de GR. Tegelijkertijd is hij opdrachtgever vanuit gemeente Delft, waarbij hij handelt in het belang van de gemeente en verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad. Deze rollen en bijbehorende belangen kunnen met elkaar botsen.
- Voor YES en SPH zorgt de vennootschappelijke structuur voor een scheiding van de rollen bestuurder, eigenaar en toezichthouder. De gemeente is als eigenaar vertegenwoordigd in de AvA via de wethouder Financiën en heeft zelf geen bestuurlijke rol, conform de vennootschapswetgeving. De toezichthoudende rol is belegd in de RvC, waarin op dit moment de wethouder Kenniseconomie zitting heeft. Zoals eerder besproken in paragraaf 2.8, is dit niet in lijn met de Nederlandse corporate governance

⁵² Raadsvoorstel Rekening & Auditcommissie inz. Jaarstukken 2011, 12 juni 2012.





code. Ook hier schuilt het gevaar van dubbele petten: in de RvC handelt de wethouder in het belang van de vennootschap, terwijl hij tevens de opdrachtgevende rol vertegenwoordigt in de gemeente. In hoofdstuk 6 gaan we hier nader op in.

Norm: “Toezichthouders beschikken over de juiste informatie (meerdere bronnen) om het functioneren van de organisatie te beoordelen.”

De primaire bron waarop de toezichthouders hun oordeel baseren zijn de rapportages die de bestuurders aan hen ter beschikking stellen. Naast de jaarrekening/het jaarverslag zijn dit bij RMD en GODN de voor- en najaarsrapportages en bij SPH en YES de (financiële) kwartaalrapportages. In de interviews geeft men aan dat deze rapportages de juiste informatie geven om het functioneren van de organisatie te beoordelen. De toezichthouders voor RMD, GODN, SPH en YES hebben geen andere (formele) informatiebronnen tot hun beschikking van bijvoorbeeld een auditcommissie of rechtstreekse periodieke contacten met controllers.

Norm: “Toezichthouders worden geëvalueerd.”

De toezichthouders van de vier verbonden partijen worden niet systematisch geëvalueerd op hun functioneren. Daarnaast leggen toezichthouders ook geen externe verantwoording af in de vorm van een toezichtverslag.

5.6 Aansluiting instrumentarium bij vorm

In tabel 2a en b in paragraaf 2.8 zijn de belangrijkste aandachtspunten opgesomd voor de inrichting van de governance per vorm. Zo is de aansturing van vennootschappen gebaseerd op harde prestatieafspraken, terwijl in GR'en de realisatie van beleidsdoelstellingen centraal staat in de aansturing. In de beheersing van vennootschappen is contractmanagement en het monitoren van afspraken belangrijk, in GR'en kan de gemeente stemmen over inhoudelijke koerswijzigingen. Zoals eerder genoemd in hoofdstuk 2, zou de gemeente met deze aandachtspunten rekening moeten houden bij het aangaan van een verbonden partij, om optimaal grip te houden op de realisatie van de doelstellingen.

In de beschrijving van de bevindingen in paragraaf 5.2 tot en met 5.5 is impliciet al rekening gehouden met deze aandachtspunten. Om in deze paragraaf niet in herhaling te vallen, beschrijven we in deze paragraaf enkel een aantal opvallende bevindingen die te maken hebben met het feit dat de onderzochte casussen niet allemaal de meest passende vorm hebben volgens de categorisering (paragraaf 4.2):





- RMD: ingericht als GR, maar heeft meer kenmerken van een coöperatie vanwege de combinatie van beleidsdoelstellingen (openluchtrecreatie) en uitvoeringstaken (beheer groenvoorziening);
- GODN: ingericht als GR, maar zou vanwege het uitvoerende karakter van zijn activiteiten ook prima als vennootschap kunnen worden ingericht;
- SPH: ingericht als vennootschap, wat volgens de categorisering ook de meest passende vorm is;
- YES: ingericht als vennootschap, maar met kenmerken van een coöperatie doordat de gemeente ook maatschappelijke effecten wil realiseren (stimulering ondernemerschap).

Enkele opvallende bevindingen:

- Om de grip op vennootschappen te vergroten, zou in de statuten moeten worden vastgelegd dat koersbepalende onderwerpen aan de AvA worden voorgelegd. Bij SPH is dit opgenomen, bij YES niet. Dit is opvallend, omdat de gemeente voor YES meer wil sturen op maatschappelijke effecten dan bij SPH het geval is.
- De doelstellingen van een GR zijn met name gericht op het bereiken van maatschappelijke effecten en er wordt hierbinnen minder gestuurd op financiële prestaties. Dit is echter niet het geval bij de GR GODN, waarin vooral wordt gestuurd op de efficiëntie van het proces. Dit geeft aan dat de gemeente al rekening houdt met de 'afwijkende' kenmerken van deze GR.
- Vooral bij vennootschappen zijn harde prestatie-indicatoren van belang om de realisatie van doelstellingen te kunnen meten. Eerder in dit hoofdstuk is al geconstateerd dat deze voor YES en SPH inderdaad zijn vastgesteld. Ook GODN heeft een duidelijke meetbare prestatie-indicator. Voor RMD is dit echter niet het geval, ondanks de grote uitvoeringscomponent van deze verbonden partij.
- Om de efficiency van vennootschappen te beoordelen, zijn benchmarks een effectief middel. De gemeente Delft zou deze kunnen inzetten voor het beoordelen van de prestaties van YES en SPH, maar ook voor de uitvoeringstaken van RMD. Benchmarks worden echter niet gebruikt door de gemeente Delft.





6 FUNCTIONEREN IN DE PRAKTIJK

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de inrichting van de governance van verbonden partijen getoetst. In dit hoofdstuk wordt het daadwerkelijk functioneren in de praktijk onderzocht met de onderzoeksvragen van het derde thema: *Wordt het beschikbare instrumentarium op de juiste wijze toegepast door college en raad, zodat er voldoende grip wordt gehouden op het realiseren van de beoogde resultaten?*

Het hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

11. Wordt het beschikbare instrumentarium voor sturing en beheersing op de juiste wijze toegepast door college en raad? (6.2, 6.3)
12. In hoeverre maakt de deelname aan de verbonden partijen de objectieve en subjectieve verwachtingen van college en raad waar? (6.4)

6.2 Toepassing governance-instrumentarium

Uit de interviews met ambtenaren, wethouders en raadsleden kwamen belangrijke bevindingen naar boven ten aanzien van de werking van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden in de praktijk. We hebben de belangrijkste bevindingen per categorie opgesomd aan de hand van de eerder genoemde normen uit figuur 6, paragraaf 2.7. Waar nodig zijn deze verdeeld per casus, maar veel bevindingen gelden ook voor de sturing en beheersing van verbonden partijen in het algemeen. Niet voor alle normen zijn praktijkbevindingen beschikbaar, omdat niet altijd het onderscheid kan worden gemaakt tussen inrichting en praktijk.

6.2.1 Sturen

Norm: "Er wordt gestuurd op langetermijndoelen die worden vertaald in korte termijn prestaties".

- Tijdsgebrek van raadsleden en het ontbreken van (financiële) kennis hebben tot gevolg dat raadsleden niet alle begrotingen en doelstellingen van verbonden partijen kennen. Concrete doelstellingen werden niet genoemd in interviews, wel gaven raadsleden aan op hoofdlijnen op de hoogte te zijn van de bijdrage van de verbonden partijen aan gemeentedoelen.





Norm: “Er zijn door de gemeente en de verbonden partij afspraken gemaakt over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen”.

- Reeds beantwoord in paragraaf 5.2.

Norm: “Doelstellingen zijn vertaald in SMART-indicatoren⁵³”.

- Reeds beantwoord in paragraaf 5.2.

Norm: “Sturing vindt plaats met het oog op beheersing van financiële en bestuurlijke risico’s, die vooraf zijn geïdentificeerd en geanalyseerd”.

- Reeds beantwoord in paragraaf 5.2.

Norm: “Het opleveren van de sturingsinformatie gebeurt tijdig en sluit aan bij de gemeentelijke P&C-cyclus”.

- Zoals beschreven in paragraaf 5.2 zijn begrotingen van verbonden partijen niet altijd beschikbaar voor raadsleden. College en raad geven aan dat ook niet altijd alle informatie wordt gedeeld/hoeft worden gedeeld. Basis voor deze afweging is de kaderstellende en toezichthoudende rol van raadsleden.

Algemeen:

- Geïnterviewde ambtenaren en wethouders geven aan dat er weinig sprake is van sturing vanuit de raad ten aanzien van verbonden partijen. Wanneer raadsvragen worden gesteld aan het college, betreffen deze met name verzoeken om informatie en hebben deze niet of nauwelijks invloed op beleidsvorming. College en ambtenaren hebben dan ook niet het gevoel dat ze scherp gehouden worden door de raad. Geen van de verbonden partijen in het onderzoek heeft te maken gehad met directe informatieverzoeken vanuit de raad. Rapportagelijnen lopen primair via de verantwoordelijke wethouder.

6.2.2 Beheersen

Norm: “Het college heeft juridische bevoegdheden om te kunnen ingrijpen en bij te sturen, door afspraken te maken over welke besluiten het bestuur aan de gemeente moet voorleggen.”

- Begrotingswijzigingen kunnen een lange doorlooptijd hebben in GR’en, doordat het AB driemaal per jaar vergadert en alle begrotingswijzigingen het AB moeten passeren. De GR wordt door ambtenaren en wethouders dan ook ervaren als een zware, bureaucratische regeling, zeker wanneer er veel deelnemers zijn. Dit zorgt voor langzame en

⁵³ SMART = Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden.





stroperige besluitvormingsprocessen. Geïnterviewde ambtenaren geven aan dat sommige besluiten beter op lager niveau genomen kunnen worden, maar dat de GR hier niet in voorziet. In de praktijk lost de gemeente dit deels op door bijvoorbeeld gezamenlijke AB/DB vergaderingen te houden met dezelfde agenda. Dit bevordert de snelheid van besluitvorming, maar brengt weer het gevaar van rolvermenging met zich mee.

- Raadsleden ervaren de mogelijkheden tot direct ingrijpen in de verbonden partij als beperkt. Ingrijpen gebeurt door het verantwoordelijke collegelid ter verantwoording te roepen.

Norm: “Het college heeft juridische bevoegdheden om te kunnen ingrijpen en bij te sturen, door afspraken te maken over de mogelijkheid tot beëindiging van deelname in de verbonden partij.”

- Een van de geïnterviewde wethouders geeft aan dat het ontbreken van afspraken over beëindiging van deelname bij GR'en in de praktijk tot veel problemen blijkt te leiden wanneer een deelnemer eruit wil stappen of de GR wordt opgeheven. Deze situatie doet zich nu voor bij Stadsgewest Haaglanden, die wordt opgeheven en waarvan een deel van de activiteiten overgaat in de nieuwe Metropoolregio Rotterdam Den Haag. De overige activiteiten wil een deel van de negen deelnemers voortzetten in een nieuwe GR, terwijl andere deelnemers deze individueel willen regelen. “Door het ontbreken van heldere afspraken worden beslissingen hierover nu meer gedreven door politieke belangen dan door rationele overwegingen.”⁵⁴

Norm: “Er is binnen de gemeente de juiste kennis en expertise aanwezig om adequaat te kunnen reageren op de dreigende manifestering van risico's.”

- Er wordt in het algemeen door raadsleden weinig aandacht geschonken aan verbonden partijen zolang het goed gaat. Raadsleden reageren meer op gebeurtenissen bij verbonden partijen dan dat ze een duidelijke visie hebben over hoe de samenwerkingsrelatie met deze partijen zou moeten worden ingericht.
- YES en SPH worden door college en raad gezien als verbonden partijen waarin de gemeente weinig risico loopt en waarbij de prestatiesubsidie en bijdrage jaarlijks kan worden heroverwogen. De grondwateronttrekking die GODN uitvoert wordt gezien als een noodzakelijk kwaad en krijgt zodoende ook weinig aandacht van raadsleden. De aandacht voor RMD van raadsleden is de afgelopen jaren toegenomen, omdat de bijdrage van de gemeente Delft ter discussie staat en een herindeling van het regionaal groen wordt overwogen.

⁵⁴ Bron: interview wethouder.





- Opvallend is dat ook de geïnterviewde wethouders en ambtenaren de onderzochte verbonden partijen unaniem bestempelden als weinig risicovol. Er zou daarom weinig aanleiding zijn om hard te sturen op realisatie van beleidsdoelstellingen en het mitigeren van risico's. Dit ondanks de recente problemen bij Avalex en de GGD, die ook niet door de gemeente waren voorzien.
- Uit interviews met ambtenaren kwam daarnaast naar voren dat veel bestuurders in een GR hiervoor worden gekozen vanuit hun inhoudelijke expertise. Zij hebben echter niet altijd voldoende kennis van het beoordelen van een begroting of jaarrekening. Hierdoor kan de eigenaarrol in het geding komen.

Norm: "Er zijn afspraken over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol van de gemeente en de invulling van de toezichthoudende rol".

- De opdrachtgevende rol is voor alle onderzochte casussen in de praktijk belegd bij het ambtenarenapparaat van de gemeente Delft. Voor SPH en YES bereidt de ambtenaar de RvC-vergaderingen voor samen met de wethouder. In de RvC-vergaderingen wordt de feitelijke opdrachtgeverrol vervuld, hoewel dit formeel dus niet is toegestaan volgens de richtlijnen. Bij de GR'en RMD en GODN wordt het ambtelijk overleg ook gebruikt om de AB / DB vergadering voor te bereiden waar de feitelijke opdrachtgeverrol wordt vervuld door de inhoudelijk verantwoordelijke wethouder.

Norm: "Er vindt periodiek een evaluatie plaats van de prestaties van de verbonden partij, gekoppeld aan de bevoegdheid tot heroverweging van deelname".

- Reeds beantwoord in paragraaf 5.3.

6.2.3 Verantwoorden

Norm: "Afspraken worden gemaakt over inhoud, tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid, frequentie en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie."

- Een standaard opbouw van rapportages (begroting, voortgang en jaarrekening / jaarverslag) is moeilijk afdwingbaar omdat per verbonden partij meerdere partijen betrokken zijn met elk hun eisen wensen en standaard.

Norm: "De afspraken over de wijze van verantwoording sluiten aan bij het risicoprofiel van de verbonden partij"

- Reeds beantwoord in paragraaf 5.4.





Norm: “De verantwoordingsinformatie is toereikend voor de raad om de realisatie van doelstellingen te kunnen beoordelen en biedt inzicht in mogelijke risico’s in de bedrijfsvoering van de verbonden partij.”

- Er is bij de raad behoefte aan duidelijkere, tussentijdse informatie (bijvoorbeeld halfjaarrapportages) over GR’s waarop kan worden gestuurd. Dit betekent niet per sé meer informatie, maar wel een betere link tussen doelstellingen en resultaat.
- Tijdsgebrek van raadsleden en het ontbreken (financiële) kennis hebben tot gevolg dat raadsleden niet alle jaarrekeningen en behaalde resultaten van verbonden partijen kennen. Verschillende formats en onduidelijke / ontbrekende koppeling tussen doelstelling en resultaat maken het moeilijk om snel tot een evaluatie van de prestatie te komen.

Norm: “Verantwoording vindt plaats over rechtmatigheid van bestedingen, effectiviteit van beleid en efficiency van bedrijfsvoering”.

- Reeds beantwoord in paragraaf 5.4.

Norm: “Het opleveren van de verantwoordingsinformatie gebeurt tijdig en sluit aan bij de gemeentelijke P&C-cyclus”

- Voor de verbonden partijen in dit onderzoek worden geen tussentijdse rapportages ontvangen. De jaarrekeningen van de vier verbonden partijen zijn in 2012 op tijd beschikbaar gekomen voor de raad om mee te nemen in de beoordelingen van de jaarstukken van de gemeente Delft.

6.2.4 Toezicht houden

Norm: “Er zijn afspraken die de verdeling van bevoegdheden tussen bestuursorganen (toezicht, bestuur en eigenaar) faciliteren en hier houdt men zich aan.”

- De rol van commissaris bij SPH en YES wordt vervuld door de vakinhoudelijk verantwoordelijke wethouder van de gemeente. In de praktijk werkt deze constructie naar tevredenheid van bestuurders en collegeleden. Men kan direct invloed uitoefenen op het beleid, doordat bijvoorbeeld begrotingswijzigingen de RvC passeren en de bestuurder profiteert van de vakinhoudelijke kennis en het netwerk van de wethouder. Dit neemt echter niet weg dat er rolvermenging optreedt, doordat dezelfde wethouder zowel de belangen van de gemeente als de vennootschap vertegenwoordigt. Voor YES is afgesproken dat de rol van een wethouder van de gemeente Delft als commissaris na deze collegeperiode wordt heroverwogen. Omdat SPH op korte termijn opgaat in de Regionale Ontwikkel Maatschappij (ROM) is dit vraagstuk voor deze verbonden partij niet meer aan de orde.





- Bestuurders van GR'en zitten vaak met dubbele petten op. Ze vinden het moeilijk om in het belang van de verbonden partij te acteren en vervolgens hierover verantwoording af te moeten leggen aan de raad. Het is voor de opdrachtgevende en toezicht houdende rol ook zaak om kritisch te blijven op ontwikkelingen buiten Delft binnen verbonden partijen. Voor RMD bestaat de neiging om alleen te focussen op de beslissingen die te maken hebben met gebieden die in/om Delft liggen, terwijl het geld ook wordt besteed aan andere gebieden.

Norm: "Toezichthouders beschikken over de juiste informatie (meerdere bronnen) om het functioneren van de organisatie te beoordelen."

- Reeds beantwoord in paragraaf 5.5.

Norm: "Toezichthouders worden geëvalueerd."

- Reeds beantwoord in paragraaf 5.5.

6.3 Vertrouwen

Uit de interviews komt naar voren dat er goede vertrouwensrelaties bestaan tussen bestuurders, het ambtenarenapparaat en de verbonden partijen. Deze vertrouwenslijnen lopen vooral aan de vakinhoudelijke kant. Bestuurders van verbonden partijen weten bijvoorbeeld niet wie de verantwoordelijke controller is binnen de gemeente Delft is voor hun verbonden partij. De relaties met andere deelnemers in de verbonden partij zijn goed, er zitten nuanceverschillen in de belangen. Echter, wanneer deze belangen uiteen gaan lopen verzakelijkt de relatie en worden beslissingen niet gemakkelijk genomen. Voorbeelden hiervan zijn de uittredingsvraagstukken bij RMD en GODN en de heroverweging van de bijdrage van Delft aan RMD.

Verbonden partijen leveren op verzoek en uit eigen beweging meer informatie buiten de geijkte planning en control cyclus om. Enkele voorbeelden vanuit de casuïstiek: de raad is in 2011/2012 tweemaal geïnformeerd over het behalen van de doelstellingen door GODN, omdat de grondwaterstand op nummer 1 van de risico's van de spoorzone stond. Het Hoogheemraadschap heeft hierover een presentatie gegeven. RMD heeft in 2012 proactief de langetermijnvisie aan de raad gepresenteerd. En er is in 2013 een zogenaamde TIC Turbo Tour georganiseerd waarbij het college tijdens een rondgang door de stad werd geïnformeerd over de stand van zaken rondom het thema kenniseconomie (YES, SPH).

Ambtenaren en collegeleden zijn van mening dat zij de raad over de betreffende casussen proactief informeren, raadsleden vinden dat dit nog meer zou mogen. Aan de andere kant





lijken raadsleden ook niet proactief in hun vraag om beter geïnformeerd te worden, mede veroorzaakt door druk op de agenda's en de vele onderwerpen in hun portefeuille.

6.4 Resultaten verbonden partijen

In de laatste onderzoeksvraag toetst dit onderzoek in hoeverre de deelname aan de verbonden partijen RMD, GODN, SPH en YES de objectieve en subjectieve verwachtingen van college en raad waar maakt. Objectieve verwachtingen zijn vastgelegd, bijvoorbeeld als argumentatie in de wensen en bedenkingen procedure of de geformuleerde doelstellingen van de verbonden partij (feiten). Subjectieve verwachtingen gaan over meningen.

6.4.1 Objectief

- De doelstellingen uit de begroting 2013 van het RMD zijn, zoals eerder aangegeven, niet SMART geformuleerd. Hierdoor is de koppeling tussen geld, middelen en resultaten niet goed te leggen. Het jaarverslag 2012 van RMD laat zien wat er bereikt is en wat dat heeft gekost, maar niet wat er aan het begin van het jaar is afgesproken.
- Voor GODN is er een SMART-geformuleerde afspraak voor het onttrekken van grondwater: gemiddeld 1.200 m³/uur. Deze doelstelling is behaald in 2012. Voor afbouw en het onderzoeken van mogelijkheden tot hergebruik van het afvalwater zijn de doelen minder SMART. In het jaarverslag wordt kort toegelicht wat de behaalde resultaten zijn van het onderzoek naar hergebruik en welke initiatieven zijn genomen voor het verdelen van de kosten met andere partijen. Dit wordt beschreven als het resultaat van een inspanningsverplichting.
- Doelstelling voor SPH is het mogelijk maken van de uitgifte van 10.000 m² bruto vloeroppervlak per jaar aan bedrijven met het juiste technologische profiel door het uitvoeren van marketingactiviteiten. In de jaarrekening van SPH 2012 wordt toegelicht welke marketingactiviteiten zijn verricht in 2012 en wat de resultaten zijn met betrekking tot de gronduitgifte: eerste paal voor de nieuwbouw (ca. 4.500 m² BVO) voor biotechnologie bedrijf Applikon en de ondertekening van het huurcontract door het Amerikaanse bedrijf 3M (ca. 4.500 m² BVO). Uit deze informatie is niet precies te concluderen of er in 2012 ook daadwerkelijk 10.000 m² grond uit is gegeven, maar het resultaat lijkt in de buurt te liggen van de doelstelling.
- Zowel bestuurders, college als raadsleden geven aan dat de doelstellingen voor YES in 2012 zijn behaald. De koppeling van resultaten met de afgesproken prestatie (groei met tenminste 12 Yes!Delft bedrijven en groei van de werkgelegenheid (10%) bij bedrij-





ven die in het Yes!Delft-programma) is niet direct te maken in verantwoordingsinformatie of de jaarrekening.

6.4.2 Subjectief

Collegeleden hebben als opdrachtgever van deze verbonden partijen een goed overzicht van de resultaten, voor zover beschikbaar. Voor raadsleden maken, zoals eerder bevonden, de verschillende formats en onduidelijke / ontbrekende koppeling tussen doelstelling en resultaat, het moeilijk om snel tot een evaluatie van de prestaties te komen. Wel gaven raadsleden aan op hoofdlijnen aan wat de resultaten van de onderzochte verbonden partijen volgens hen zijn.

- Raadsleden zijn niet goed bekend met de doelstellingen van het RMD en weten niet welke prestaties zij in een jaar mogen verwachten. Ook weten zij weinig van de huidige ontwikkelingen, bijvoorbeeld de uittrekking van het Rijk en de mogelijke herinrichting van het regionaal groen anders dan dat dit speelt.
- GODN wordt door raadsleden gezien als een verbonden partij die conform verwachting presteert en waar weinig aandacht aan hoeft te worden besteed: een standaard takenpakket met weinig risico's. Een opvallende bevinding is dat de geïnterviewde raadsleden niet op de hoogte leken te zijn van ontwikkelingen rondom GODN die speelden ten tijde van het onderzoek en die mogelijk een grote impact hebben op de gemeentelijke begroting: een investering van €4,5 mln in een nieuw puttenveld in 2014, onderhandelingen met DSM over een nieuwe dienstverleningsovereenkomst en onderhandelingen met de andere deelnemers over een nieuwe verdeelsleutel na het uitstappen van de provincie.
- Voor YES en SPH geldt dat er weinig politieke reuring is rondom deze verbonden partijen. YES en SPH acteren op een voor Delft belangrijk beleidsterrein en het gevoel bestaat bij de raadsleden dat deze verbonden partijen hun beoogde resultaat behalen. De rol van de gemeente wordt hier ook gezien als katalysator, zonder doorzettingsmacht en met weinig directe financiële risico's.





III. BESTUURLIJKE REACTIE





Besturing en Controlling

Controlling

De Torenhove
Martinus Nijhofflaan 2
2624 ES Delft
Bankrekening BNG 28.50.01.787
IBAN NL21 BNGH 0285 0017 87
t.n.v. gemeente Delft

Behandeld door

Jaap v/d Berg
Telefoon 0653899348
jvdberg@delft.nl
Internet www.delft.nl
Telefoon 14015

Retouradres : Controlling, Postbus 78, 2600 ME Delft

De voorzitter van de Delftse rekenkamer
mevrouw Groenendijk-Vos, MA
Postbus 78,
2600 ME Delft

Datum
25-09-2013
Ons kenmerk
1330015
Uw brief van
9 september 2013
Uw kenmerk

Onderwerp
Bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek
Verbonden Partijen

Geachte mevrouw Groenendijk-Vos,

Op uw verzoek geven wij graag onze reactie op het onderzoek naar Verbonden Partijen en in het bijzonder op de conclusies en aanbevelingen.

1) Het onderzoek als geheel

Wij spreken onze waardering uit voor het onderzoek verbonden partijen. Het rapport is goed leesbaar, theorie, normenkader en vervolgens de vertaling naar de Delftse praktijk zijn helder en volledig beschreven. Wij vertrouwen dat het rapport daarmee een bijdrage levert aan verdere verbetering van de Delftse governance van verbonden partijen.

Wij kunnen ons vinden in de algemene conclusie – samengevat – dat de gemeente de relaties op hoofdlijnen naar behoren heeft ingericht, maar dat de ontwikkeling naar regiegemeente nog belangrijke verbeteringen op onderdelen mogelijk dan wel noodzakelijk maakt. In de lijn van de Regienota wordt daar ook aan gewerkt; de focus ligt daarbij op nieuwe samenwerkingsverbanden zoals de MRDH en recent de ROM en op die verbonden partijen die te kampen hebben met aanzienlijke risico's in de taakuitvoering. Deze verdere ontwikkeling, gekoppeld ook aan de ontwikkeling naar regiegemeente, is –zoals aangegeven in de Regienota - een meerjarentraject.





Met de aanbevelingen die de Delftse Rekenkamer doet aan het college willen wij aan de slag gaan om systeemverbeteringen te realiseren.

De gekozen drie kapstukken – keuzeproces verbonden partij, inrichting governance, functioneren in de praktijk – bestrijken de hele beleidscyclus (richten – inrichten – verrichten) en zijn veel omvattend. Wij delen uw opvatting niet dat het proces rondom de beslissing tot deelname in een verbonden partij ondoorzichtig is. Het is waar dat daar geen criteria vooraf in gedefinieerd zijn voor wanneer welke rechtsvorm gekozen wordt; maar in de praktijk betekent dat dat per casus bekeken wordt, verschillende rechtsvormen tegen elkaar afgewogen worden en er –volledig transparant - een voorstel aan de gemeenteraad gedaan wordt. Uw rapport geeft een waardevolle categorisering onder meer in figuur 4, die ook alleszins de moeite waard is om in een geactualiseerde Regienota en bijbehorend beleidskader deelnemingen op te nemen. Dit zal meegenomen worden in een vernieuwde regienota ten behoeve van het nieuwe gemeentebestuur in 2014. In punt 3 gaan we verder in op het theoretisch afwegingskader.

Daarnaast tekenen we aan, dat het van belang is om focus aan te brengen in de verbetermaatregelen ten behoeve van de governance. Wij willen meer *risk-based* te werk gaan. En dat betekent keuzes maken. De aanbeveling “intensiver beheersing, toezicht en verantwoording voor hoog risico-partijen” heeft voor ons de pendant, dat we aandacht verminderen voor partijen die niet op een hoog risico scoren. Hierover kan op de gebruikelijke wijze gerapporteerd worden via de beleidscyclus.

2) Deelconclusies geven te negatief beeld van Delft

Naast het uitspreken van onze algemene waardering geeft het hoofdstuk ‘samenvatting, conclusies en aanbevelingen’ ons aanleiding tot nuancering van de kwalificaties die aan de Delftse situatie worden gegeven.

De vertaling van de algemene conclusie naar de afzonderlijke conclusies vinden wij een negatiever beeld geven dan op grond van de Delftse praktijk(voorbeelden) kan worden gesteld. Dat komt mogelijk door de gemaakte keuze om de conclusies en aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek mede te baseren op de algemene bevindingen in relatie tot de ontwikkeling naar regiegemeente.

Echter, positief geformuleerd: Delft staat over het geheel genomen dicht bij het aangegeven wensbeeld/ de norm, waardoor de gevraagde verbeterslag minder omvangrijker is dan hij nu lijkt. We kunnen veel leren van wat goed gaat en gebruik maken van de manier waarop wij nu al samenspelen.





3) Nuancering van conclusies en aanbevelingen

Bij de conclusies en aanbevelingen hebben wij de drie belangrijke kanttekeningen ter nadere nuancering:

(1) *Omgaan met risico's bij verbonden partijen.*

Op diverse plaatsen in het rapport staat dat de gemeente niet actief stuurt op risicobeheersing bij verbonden partijen. Dit mondt uit in de conclusie dat sturing en verantwoording niet plaats vindt op basis van risicoprofiel.

Wij vinden dat deze weergave een te eenzijdig beeld oproept van de wijze waarop de gemeente omgaat met risico's bij verbonden partijen.

- a) Het risicoprofiel met betrekking tot de twee gemeenschappelijke regelingen grondwateronttrekking en recreatieschap Midden-Delfland zijn bij uitstek twee voorbeelden waar vanuit gemeentezijde actief gestuurd wordt op zich thans voordoende risicovolle zaken; dit uiteraard in het samenspel ook met de andere deelnemende partijen. Voor de twee vennootschappen Yes!Delft en Science Port Holland is de afstand wat groter, maar wordt wel degelijk het aandeelhouderschap actief ingevuld.
- b) Het rapport stelt zelf dat risicovolle verbonden partijen impliciet wel meer aandacht in de beheersing krijgen. Een impliciet risicoprofiel is ook een risicoprofiel. De conclusie dat er sprake is van een laag risicobewustzijn bij wethouders, ambtelijk apparaat en raad ten aanzien van verbonden partijen is onjuist.
- c) In de regienota plus capita selecta deelnemingenbeleid wordt uitgebreid ingegaan op risicobeheersing ook als driver voor het aangaan van een verbonden partij.
- d) In de gemeentelijke begroting en jaarstukken wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan voorkomende risico's bij verbonden partijen en de beheersmaatregelen die daarop worden genomen. In de paragraaf verbonden partijen worden de risico's per verbonden partij beknopt geduid en in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomangement van het gemeentelijk jaarverslag 2012 wordt uitvoerig ingegaan op de materiële risico's bij Spoorzone/OBS, de GR Grondwateronttrekking Delft Noord, het Recreatieschap Midden Delfland en het Stadsgewest Haaglanden.
- e) Daarnaast merken wij op dat risico-inventarisatie en risicobeheersing bij verbonden partijen nadrukkelijk vragen om samenwerking, niet alleen met de verbonden partijen, maar ook met andere partijen – vaak gemeenten – die als eigenaar van de verbonden partijen optreden. Zo hebben de gemeenten in de regio Haaglanden – mede op initiatief van de gemeente Delft – besloten tot uitvoering van een project met het Veranderlab Strategisch Risicomangement bij de Omgevingsdienst Haaglanden.





De conclusies dat er te weinig aandacht is voor de toezichhoudende rol (p. 16) en dat er sprake is van een laag risicobewustzijn in de hele organisatie (p. 19) onderschrijven wij niet. De eerstgenoemde conclusie wordt door de rekenkamer onderbouwd met verwijzing naar een governance code die landelijk ontwikkeld is. Op p. 46 wordt deze code geïntroduceerd in het theorie en normenkader. Het is niet juist om de Delftse praktijk hieraan af te meten, dat moet gebeuren op basis van de Delftse 'code', namelijk het raads kader van het deelnemenbeleid: daaraan wordt weldegelijk voldaan. Bij de herziening van het Delftse beleid kan bekeken worden of wij zaken uit de landelijke governance code kunnen overnemen. De conclusie dat er in Delft een laag risicobewustzijn is klopt niet. De kwalificatie 'laag' kun je niet afmeten aan een relativerende opmerking over de mogelijkheid van risico inschatting, het gaat om wat je vervolgens doet. Het instellen van een GR grondwateronttrekking toont aan dat proactief wordt gehandeld om risico's te beheersen. In de casus GGD heeft Delft juist het voortouw genomen om risico's van te voren in te schatten en te beperken.

In het verlengde hiervan vinden wij *aanbeveling 2.2.* over de inrichting van de governance in bedoeling weliswaar goed, maar doorschieten. Er wordt geen relatie gelegd met de zwaarte van het risicoprofiel, teveel specifiek ingevuld en het gebruik van toevoegingen als 'onder meer' en 'met name' geeft minder focus dan gewenst. Bovendien is niet duidelijk wat onder 'geldende normen' verstaan wordt.

(2) Keuze van samenwerkingsvorm vraagt samenspel

De sturing en beheersing van verbonden partijen is naar zijn aard een breed en complex onderwerp, ook al vanwege de veelheid aan actoren die erbij betrokken is. Om de verbetering van de sturing en beheersing effectief te laten zijn is samenwerking onontbeerlijk, niet alleen met de verbonden partijen zelf, maar met name ook met andere gemeenten/eigenaren.

Terecht wordt in het rapport gesteld dat de keuze voor een vorm niet zwart-wit is. In de volgende passage kunnen wij ons goed vinden: "Andere zaken dan het doel c.q. de primaire taak van een verbonden partij kunnen de keuze voor een bepaalde vorm beïnvloeden, zoals fiscaliteit, wensen van andere deelnemers of een reeds bestaande situatie. De gemeente dient zich dan echter te realiseren dat de nadelen die samenhangen met deze keuze moeten worden opgevangen door hier bij de inrichting van de governance rekening mee te houden." Het blijft echter een constatering die op zichzelf staat.

Wij vinden dat het aspect samenspel in de aanbevelingen en in het voorgestelde instrumentarium wat onderbelicht blijft. De gemeente is per definitie niet de enige die in een verbon-





den partij een belang heeft, waardoor er soms andere vormen naar voren komen dan dat puur op basis van de governance code verwacht mag worden.

Het vervolmaken van een sturings- en beheersingsinstrumentarium dat alleen gehanteerd wordt in het verkeer tussen Delftse raad en Delfts college is te beperkt. We kunnen het instrumentarium verbeteren door ruimte voor het samenspel met andere belanghebbenden er expliciet in op te nemen en het bewustzijn van de consequenties van (afwijkende) keuzes te vergroten.

In die zin vinden we aanbeveling 2.5a. vrij beperkt tot verantwoording en beoordeling.

(3) Algemeen belang onvoldoende gevat in theoretisch afwegingskader

Het sluitend theoretisch kader geeft 'logische' keuzes aan. In het onderzoek staat weliswaar dat het afwegingskader een hulpmiddel is, er is geen goed of fout, maar het stuurt wel naar een 'logische' vorm passend bij de taak. De logica van het afwegingskader lijkt een bijna dwingend karakter te hebben.

Het door de DRK gepresenteerde theoretisch kader is nuttig en dienstbaar voor het onderbouwen van keuzes. Maar literatuur en bestuurspraktijk wijzen uit dat er meerdere goed verdedigbare opties voor een werkbare vorm bestaan bij deelnemingen gerelateerd aan feiten en omstandigheden en betreffende activiteit. De democratische legitimatie is een belangrijk aspect daarbij. We moeten ons ervan bewust zijn dat achter het theoretisch afwegingskader de absolute basis bij het kiezen van vormen voor deelnemingen staat, die te vinden is in de Gemeentewet (art. 160 lid 3): het behartigen van het algemeen belang.

Uit tenminste één voorbeeld uit het rapport blijkt dat de situatie hierdoor verschillende beoordeeld wordt. In het rapport wordt geconcludeerd dat bij de GR Grondwateronttrekking Delft Noord de vormgeving in een vennootschap ook een passende keuze zou zijn geweest. Wij delen deze constatering niet. Evenals bij afvalverwerking, waarbij het kostenaspect zich direct vertaalt naar lasten voor de burgers en daarmee een onlosmakelijk verband vormt met het algemeen belang, is ook bij de GR grondwateronttrekking dat algemeen belang een duidelijk bepalende factor geweest. Welke overheidsentiteiten dienden zich de wateronttrekking en de mogelijk immense gevolgen van stopzetting door DSM na bijna 100 jaar (feitelijk en financieel) aan te trekken? Meerdere gemeenten en ook de provincie participeerden uiteindelijk. Het vraagstuk hoe het beheer van het grondwater in Delft nu en in de toekomst vorm moet krijgen, is zeer actueel en vraagt een stevige beleidsmatige inbreng van de gemeente. Er is daarmee geen sprake van een taak waar bedrijfsvoering en efficiëntie de boventoon voeren.





Ergo: binnen de geschetste Gemeentewettelijke context was de vorm van een GR heel goed verdedigbaar. Risico's werden benoemd en beheersbaar gemaakt. En zelfs door de minister goedgekeurd. De conclusie in het onderzoek dat een vennootschap ook passend zou zijn geweest verhoudt zich moeilijk tot het geschetste beeld en de keuzes die gemaakt zijn en in de bestuurskolom gefiatteerd.

Vertalen we dit inzicht naar figuur 4: categorisering verbonden partijen (p.42 en 98) dan zouden wij de vorm gemeenschappelijke regeling (GR, openbaar lichaam) ook wat meer laten uitwaaiëren naar het kwadrant rechtsboven, net als bij de vennootschappen is gebeurd.

4) Concluderend

De hoofdconclusie geeft een evenwichtig beeld van de Delftse situatie, maar de deelconclusies geven een te negatief beeld. Het rapport geeft waardevolle aanvullingen/verdiepingen voor het Delftse beleidskader. Bij de eerstvolgende revisie van de Regienota met bijbehorend beleidskader wordt dit meegenomen. In de lijn van de Regienota wordt aan versterking van de governance gewerkt. Deze verdere ontwikkeling gekoppeld aan de ontwikkeling naar regiegemeente, is een meerjarentraject. Het is van belang hierbij focus aan te brengen gericht op nieuwe samenwerkingsverbanden en lopende samenwerkingsverbanden met een hoog risicoprofiel.

Onze prioriteit leggen we daarbij bij actieve samenwerking (en samenspel) met andere gemeenten. Aanbeveling 2.5a. zien we hiervoor als overkoepelende aanbeveling en we willen de intergemeentelijke samenwerking ook zoveel mogelijk toepassen op de inrichting van het keuzeprocés en de overige aspecten van de governance.

We hebben een drietal nuancerings geplaatst bij de conclusies en aanbevelingen. Met overname van deze nuancerings kunnen wij aan de slag met de door de Delftse Rekenkamer gedane aanbevelingen.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Delft,

, burgemeester

, secretaris





IV. BIJLAGEN





1 Categorisering verbonden partijen – onderbouwing

Categorisering verbonden partijen						
	Deelneming	Type	Doel/Openbaar belang	Beoogde voordelen van deelname	Veel vs weinig bestuurlijke betrokkenheid bij uitvoering (1 tm 5)	Beleid /effectiviteit vs EUR/efficiëntie (1 tm 5)
1	Warmtebedrijf Eneco Delft BV	Vennootschap	Aanleggen en exploiteren van een warmtedistributienet. Basis was het gemeentelijk Klimaatplan met daarin opgenomen doelstellingen voor CO2 reductie. Een warmtenet zou daar een bijdrage aan kunnen leveren.	Risicotoedeling en kennis. Met Eneco is een natuurlijke partner gevonden met het overgrote deel van de aandelen (98%). De 2 gemeenten en de betrokken woningcorporaties hebben enkele prioriteitsaandelen. Risico-toedeling (mn Eneco) en Kennispartner. Delft trekt zich met Midden-Delfland en de corporaties terug.	5	5
2	Combiservices BV	Vennootschap	Ontwikkelen, plaatsen en begeleiden van medewerkers Wet Sociale Werkvoorziening, waarbij arbeidsontwikkeling centraal staat. Oorspronkelijk (in 1996) ontstaan als initiatief om iNVullig te geven aan "affirmative enterprise". De gemeentelijke dienst Combiwerk bestaat uit een publiek gedeelte (waar de Sw'ers in ondergebracht zijn) en een privaat gedeelte met enkele werksoorten waar zowel (gedetacheerd) SW'ers als mensen uit de reguliere arbeidsmarkt als mensen uit diverse uitkeringsregelingen werkzaam zijn.	Efficiency, taakorganisatie voor de uitvoering. 1 van de voorwaarden van het ministerie van SOZawe indertijd was dat voor deze "gemengde" uitvoeringsorganisatie een aparte BV opricht moest worden. Het publieke en private deel werken overigens in de praktijk als één geheel.	4	4
3	Evides NV	Vennootschap	Beheren en exploiteren van een waterbedrijf	Borgen publieke taak. Historisch tot stand gekomen vanuit overheidszorg voor nutsvoorzieningen lokaal, provinciaal. Sinds '80-er jaren opschaling en privatisering. Het aandelenkapitaal heeft nu vooral nog financiële betekenis.	5	5
4	Zuid-Hollands INVestingsfonds BV	Vennootschap	Bevorderen van technologisch vernieuwende ondernemingen en technostarters. Vanaf 2003 heeft het ZIF jonge innovatieve bedrijven geholpen met de moeilijke startfase; in 2006 is bij de nota deelnemingen al aangegeven dat ivm nieuwe regelingen van de overheid in het verstrekken van risicokapitaal aan bedrijven van technostarters het ZIF geen nieuwe investeringen aangaat en de bestaande portefeuille wordt beheerd. Op dit moment is de opheffing van het ZIF in afron-ding.	Katalysator op regionaal niveau.	5	3
5	Science Port Holland NV	Vennootschap	Locaties Technopolis en Schieveen ontwikkelen tot een hoogwaardig themapark met kennisbedrijven	Katalysatorfunctie. Marketingteken voor vastgoed- en gebiedsontwikkeling om bedrijvigheid aan te trekken.	5	3





6	Grondexploitatie- maatschappij Station Zuid BV- CV (VP) a. De Stille Venoot BV b. Grondexploitatie- maatschappij beheer (GEM BV) Station Zuid	Venoot- schap	Realisatie van drie kantoorgebouwen bij station Delft- Zuid	Vastgoedontwikkeling. Risicospreiding.	3	4
7	VOM BV	Venoot- schap	Beheersen vastgoedontwikkeling en gewenste branchering vooral in kern historisch winkelgebied binnenstad.	Risicospreiding. Kennispartner.	3	3
8	Parking BV/Parking Delft BV	Venoot- schap	Uitvoeren van het parkeerbeleid Delft en de exploitatie van parkeergarages	Efficiency. Uitvoeringsorganisatie op afstand.	4	4
9	Eneco Holding NV	Venoot- schap	Beheren en exploiteren van een energie- bedrijf	Borgen publieke taak. Historisch tot stand gekomen vanuit de overheidszorg voor nutsvoorzieningen lokaal, provin- ciaal. Sinds '80-er jaren opschaling en privatisering. Het aandelenkapitaal heeft nu vooral nog financiële beteke- nis. Het rijk wil het distributienet in overheidshanden houden. Aandelen kunnen op dit moment alleen aan mede- overheden vervreemd worden.	5	5
10	Blossom Participatie- maatschappij NV	Venoot- schap	INvesteren/participeren in nieuwe pro- ductideeën, die via intellectuele eigen- domsrechten beschermd zijn. INVestee- ders kunnen deelnemen door inschrijving opaandelen. De participatiemaatschappij partipeert risicodragend in projecten door middel van het verkregen aandelenkapi- taal.	Katalysator voor het commercialiseren van uitvindingen en productideeën. Blossom is in 2000 opgericht. Delft heeft (vanuit de gemeentelijke EZH- campagne voor besteding van de vrij- komende middelen uit de verkoop EZH aandelen in 2001) aandelen in Blossom aangeschaft. De 4 aandelen ad € 50.000 zijn in de vorige collegeperiode afge- waarderd naar € 0.	5	3
11	Ontwikkelbedrijf Spoor- zone (OBS) BV	Venoot- schap	Realiseren herontwikkeling van het Spoorzonegebied, waaronder ook de realisatie van het Stadskantoor	Efficiency. Taakgerichte uitvoeringsor- ganisatie voor de vastgoed- en gebieds- ontwikkeling. Stedelijke ontwikkeling ook in termen van leefbaarheid (2-deling door viaduct verdwijnt) en de verdere ontwikkeling om als Delft een aantrek- kelijke stad te blijven.	3	4
12	NV Bank voor Neder- landsche Gemeenten - BNG	Venoot- schap	Bank ten dienste van de overheid	Borgen publieke taak. Historisch tot stand gekomen. Het aandelenkapitaal heeft vooral een financiële betekenis.	5	5
13	12/2: Regionale Ontwik- kelings-maatschappij Zuidvelugel. Venoot- schap. BV.	Venoot- schap	De ROM (inclusief Participatiemaatschap- pij) is gericht op het bevorderen van grootschalige investeringen in de kennis- economie en cofinanciering van groot- schalige transitietrajecten. En richt zich daarmee ook op stimuleren economische positie en de internationale concurrentie- kracht van de Zuidvelugel. Speerpunten zijn Cleantech, Medtech, en Security.	Katalysatorfunctie: aantrekken nieuwe bedrijvigheid, stimulering economie lokaal/regionaal. Zie document mbt oprichting ROM. Belangrijke inhoudelij- ke agenda: kennis-economie Delft.	3	3
14	YES!Delft; Besloten ven- ootschap	Venoot- schap	Ondersteunen studenten, professionals, wetenschappers in het succesvol oprich- ten van een eigen onderneming met een technologisch product of proces als basis.	Katalysatorfunctie: aantrekken nieuwe bedrijvigheid, stimulering entrepreneur- schap technische studenten. Belangrijke inhoudelijke agenda: kennis-economie Delft.	3	3





15	Recreatieschap Midden-Delfland	GR	Behartigt belangen openlucht recreatie in Midden-Delfland, onder handhaving van het landelijk karakter.	Borgen publieke taak. Risicospreiding, bundeling van kennis, efficiencyvoordeel. Actualiteit: 1. opschaling in de Groenautoriteit (irt MRD), 2. risico uittreden rijk als deelnemer in de GR.	2	3
16	G.G.D. Zuid-Holland West	GR	Regie, uitvoeren, adviseren en bevorderen van de publieke gezondheid.	Borgen publieke taak. Risicospreiding, bundeling van kennis, efficiencyvoordeel. Actualiteit: intentie tot samengaan met GGD den Haag. De nieuwe GR gaat de twee centrumsteden den Haag en Delft bedienen.	1	3
17	Veiligheidsregio Haaglanden	GR	Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen, brandweezorg, rampen- en crisisbeheersing in regio; meldkamer en CPA	Borgen publieke taak. Bovenlokaal belang. Risicospreiding, bundeling van kennis, efficiencyvoordeel.	1	3
18	Afvalinzameling Avalex	GR	Samenwerking voor het uitvoeren van de wettelijke afvalinzamelingstaak	Borgen publieke taak. Risicospreiding, bundeling van kennis, efficiencyvoordeel.	4	4
19	Grondwateronttrekking Delft noord	GR	Beheer grondwateronttrekking bij Delftse DSM-vestiging	Borgen publieke taak. Risicospreiding, bundeling van kennis.	3	4
20	Bedrijvenschap HarnaschPolder	GR	Bedrijven, die uitgeplaatst moeten worden een nieuwe lokatie aanbieden op bedrijventerrein	Katalysatorfunctie. Ontwikkeelfunctie. Ook voor aantrekken bedrijvigheid.	3	3
21	Stadsgewest Haaglanden	GR	Samenwerking op basis van kaderwet op gebied van diverse beleidsvelden	Katalysatorfunctie. Regionaal belang.	1	1
22	1/1/2013: ODH; gemeenschappelijke regeling	GR	Alle taken op het gebied van de milieuvergunningverlening en –handhaving van de negen gemeenten in Haaglanden en de provincie Zuid-Holland zijn gebundeld in een regionale omgevingsdienst. Door deze bundeling van taken kan zowel de kwaliteit van de uitvoering vergroot worden alsook de efficiency. Sluit aan op de vorming van ongeveer 25 omgevingsdiensten in Nederland op het niveau van de veiligheidsregio's.	Efficiency en kwaliteit (kennis)	2	3
23	1/1/2013: RBG, gemeenschappelijke regeling	GR	Gezamenlijke belastingorganisatie ter uitvoering van belastingtaken van gemeenten en waterschappen en ter uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken	Kwaliteit, continuïteit, efficiency en effectiviteit	3	4
24	1/1/2014: MRDH, gemeenschappelijke regeling	GR	Samensmelting stadsgewesten Rotterdam en Den Haag gericht op bereikbaarheid (Vervoersautoriteit), economie, ruimte en Groen. Hoofddoelstelling versterking regionale economie in Zuidvleugelverband.	Bovenlokaal belang	1	1
25	12/2: Coöperatie Clean Tech Delta	Coöperatie	Publiek privaatsamenwerkingsverband bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheden gericht op versterking van de regionale concurrentiepositie door Cleantech innovaties en iNvesteringsprojecten.	Zie ROM. Is bedoeld als katalysatorfunctie: stimuleren iNvesteringsprojecten, aantrekken nieuwe bedrijvigheid, stimuleren economie lokaal/regionaal.	3	3
26	Stichting jeugdgezondheidszorg Zuid-Holland-West	Stichting	Borgen van jeugdgezondheidszorg in het publieke domein	Borgen publieke taak. Risicospreiding, bundeling van kennis, efficiencyvoordeel.	2	1





2 Afwegingskader bij het aangaan van een verbonden partij

De gemeente overweegt een relatie aan te gaan met een verbonden partij. Waar moet je als raadslid rekening mee houden?

1. Motieven om verbonden partij aan te gaan

Waarom kiest een gemeente om een relatie met een verbonden partij aan te gaan (nog los van de vorm die deze partij moet hebben)? Welke motieven liggen hieraan ten grondslag?

1. *Efficiencyvoordeel*: Bijvoorbeeld samen met andere gemeenten een sociale werkplaats exploiteren of samen de afvalinzameling organiseren.
2. *Kennisvoordeel*: De gemeente kan gebruik maken van private kennis en expertise die ze zelf niet in huis heeft. Bij gebiedsontwikkeling is dit bijvoorbeeld kennis van civiele techniek, de markt en kennis van grond-/bouwexploitaties.
3. *Katalysatorfunctie*. De gemeente brengt samen met semipublieke en private organisaties activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of moeilijker van de grond zouden komen. Na verloop van tijd kan de gemeente haar deelname eventueel beëindigen.
4. *Risicospreiding*. Het delen van financiële risico's met andere partijen.

2. Keuzecriteria vorm van verbonden partij

Wanneer de keuze voor een verbonden partij eenmaal is gemaakt, welke criteria bepalen vervolgens welke vorm van verbonden partij het beste past?

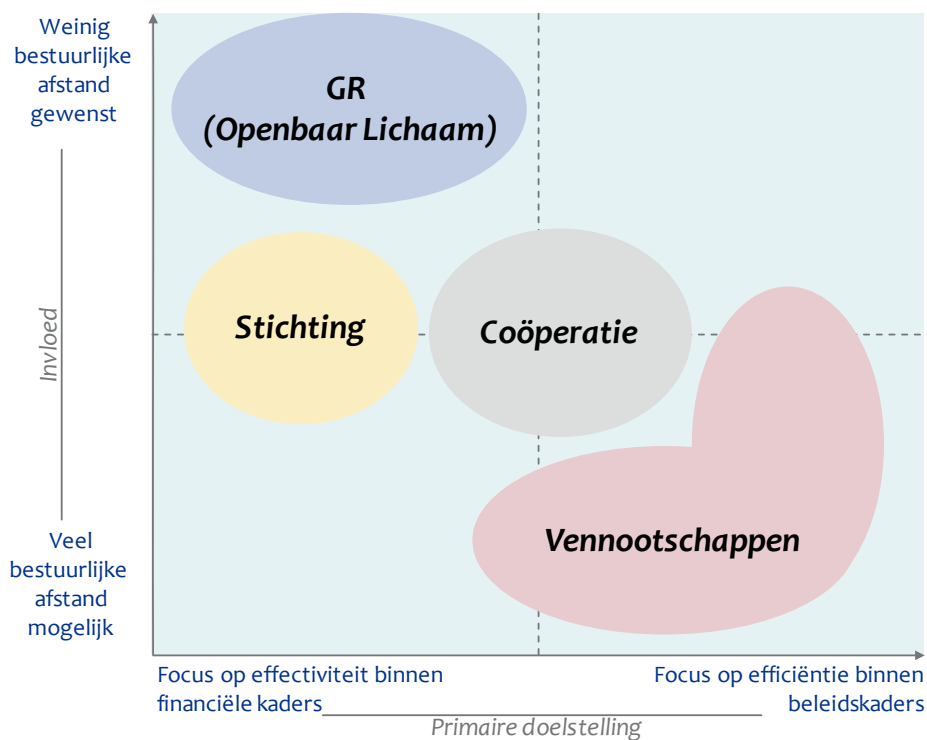
1. De gewenste mate van **bestuurlijke afstand** (beleidsinvloed, sturingslijnen, rolverdeling). Is het voor het bereiken van de doelstellingen voor de gemeente belangrijk om dicht op het vuur te zitten of is een grotere bestuurlijke afstand mogelijk/wenselijk? Een kleine bestuurlijke afstand is gewenst wanneer een taak als kerntaak van de gemeente kan worden beschouwd en de bijbehorende bestuurlijke risico's hoog zijn, dit geldt bijvoorbeeld voor de Veiligheidsregio Haaglanden. Aan het andere eind van het spectrum bevinden zich taken die ver af staan van de publieke taak, bijvoorbeeld het Zuid-Hollands investeringsfonds BV.
2. De focus op **effectiviteit** of **efficiëntie** (slagkracht bestuur, prikkels voor efficiency, financieel). Het gaat hier om de primaire doelstelling van de samenwerking:
 - Is de doelstelling van de samenwerking primair gericht op het bereiken van beleidsmatige effecten? Dan ligt de focus op effectiviteit binnen financiële kaders.





Voorbeelden hiervan in Delft zijn de stichting Jeugdgezondheidszorg Zuid-Holland-West en (voorheen) het Stadsgebied Haaglanden.

- Of is de primaire doelstelling vooral het efficiënt besteden van maatschappelijk geld? Dan ligt de focus op efficiëntie binnen beleidskaders. Dit is het geval wanneer er voornamelijk financiële belangen spelen, zoals bij warmtebedrijf Eneco Delft BV of wanneer het gaat om het efficiënt uitvoeren van beleidsarme taken, zoals bij Grondexploitatie maatschappij Station Zuid BV-CV.





3. Inrichting governance

Hoe kan de gemeente grip houden op de verbonden partij? Welk pallet aan instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking om goed te kunnen sturen, beheersen, toezicht houden en te zorgen voor een goede verantwoording?



4. Aandachtspunten governance per vorm

Met welke aandachtspunten moet de gemeente rekening houden bij de inrichting van de governance voor de verschillende vormen?





Profiel Verbonden Partij			
		GR (Openbaar Lichaam)	Stichting
Veel vs weinig bestuurlijke afstand bij uitvoering gewenst		<ul style="list-style-type: none"> Directe bestuurlijke invloed Rolvermenging 	<ul style="list-style-type: none"> Directe bestuurlijke invloed Rolvermenging
Focus op effectiviteit vs efficiëntie		<ul style="list-style-type: none"> Effectiviteit 	<ul style="list-style-type: none"> Effectiviteit
Sturen	Koers	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijk gezamenlijke (meerjaren) doelstelling formuleren. 	<ul style="list-style-type: none"> In statuten vastgelegd doel is in lijn met gemeentedoel.
	Planning & control cyclus	<ul style="list-style-type: none"> Loopt mee in de gemeentelijke P&C-cyclus. 	<ul style="list-style-type: none"> Aansluiten van verantwoordingsmomenten op gemeentelijke P&C-cyclus. Deze vastleggen in de statuten.
	Informatievoorziening / afspraken	<ul style="list-style-type: none"> Sturen door afspraken (bestuursbesluit) op bijdrage aan beleidsdoelstellingen binnen financiële kaders. Realisatie-afspraken op beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's. 	<ul style="list-style-type: none"> Sturen door afspraken (overeenkomst of contract) op bijdrage aan beleidsdoelstellingen binnen financiële kaders. Realisatie-afspraken op beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's.
Beheersen	Bestuurlijke rollen	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke afspraken op basis van bestuursbesluit (opdrachtgeverrol). Stemmen in AB over inhoudelijke koers vanuit opdrachtgeverrol en over governance en financiën vanuit eigenaarrol (extra attentie bij minderheidspositie). Ingrijpen kan direct door bijvoorbeeld terugroepen van door de gemeente aangewezen bestuurders. 	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (opdrachtgeverrol). Eigenaarrol invullen vanuit stichting Ingrijpen door aanwenden bestuursinvloed en sturen op afspraken in overeenkomst.
	Mogelijkheden tot ingrijpen	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders). Vastleggen van mogelijkheden tot uittreden en financiële consequenties hiervan 	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders). Vastleggen van voorwaarden van financiering. Afspraken over tekorten, eventuele garanties etc.
Verantwoorden	Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's. 	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's.
	Beoordelen succes /afwijkingen	<ul style="list-style-type: none"> Rapportages geven inzicht in afwijkingen t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders en de verklaringen hiervoor. Periodiek gebruik maken van beleidsevaluaties. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapportages geven inzicht in afwijkingen t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders en de verklaringen hiervoor. Periodiek gebruik maken van beleidsevaluaties.
Toezicht houden	Onafhankelijk toezicht	<ul style="list-style-type: none"> Structuur levert gevaar op 'dubbele petten' op. Toezichtrol Algemeen Bestuur formaliseren Extra aandacht inrichting toezicht en (financial) control is noodzakelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> Geen standaardrol voor toezicht vastgesteld. Toezicht eventueel formaliseren via Raad van Toezicht in statuten.
	Informatietoezicht	<ul style="list-style-type: none"> Er worden rapportages opgesteld door toezichthouders (intern en extern) en deze zijn vrij beschikbaar. Functioneren van toezichthouders in AB / internal control wordt geëvalueerd. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapportages van toezichthouders (intern of extern) zijn vrij beschikbaar (vastgelegd in statuten). Functioneren van toezichthouders in RvT wordt geëvalueerd.





Profiel Verbonden Partij			
		Coöperatie	BV/NV
Veel vs weinig bestuurlijke afstand bij uitvoering gewenst		<ul style="list-style-type: none"> Indirecte bestuurlijke invloed Afstand 	<ul style="list-style-type: none"> Indirecte bestuurlijke invloed Afstand
Focus op effectiviteit vs efficiëntie		<ul style="list-style-type: none"> Combinatie mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> Efficiëntie
Sturen	Koers	<ul style="list-style-type: none"> Gezamenlijk tot een koers komen en deze vastleggen in statuten. 	<ul style="list-style-type: none"> Koersbepaling via AvA (zeer beperkt) en eventueel via RvC. In statuten vastleggen dat koersbepalende onderwerpen aan AvA worden voorgelegd.
	Planning & control cyclus	<ul style="list-style-type: none"> Aansluiten van verantwoordingsmomenten op Gemeentelijke P&C-cyclus. 	<ul style="list-style-type: none"> Aansluiten van verantwoordingsmomenten op Gemeentelijke P&C-cyclus.
	Informatievoorziening / afspraken	<ul style="list-style-type: none"> Sturen door afspraken aan beleidsdoelstellingen en financiële doelstellingen (te leveren prestaties en bijbehorende financiering). Realisatie van zakelijke afspraken op harde prestatie-indicatoren en de bijdrage aan beleidsdoelstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> Sturen door afspraken op financiële doelstellingen (te leveren prestaties en bijbehorende financiering) binnen beleidskaders. Realisatie-afspraken op harde prestatie-indicatoren binnen kwaliteitskaders.
Beheersen	Bestuurlijke rollen	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (opdrachtgeverrol). Stemmen in algemene ledenvergadering over de inhoudelijke koers van de coöperatie vanuit opdrachtgeverrol. Stemmen in algemene ledenvergadering over de governance en financiële onderwerpen vanuit eigenaarrol. Ingrijpen door hard sturen op contractmanagement en inhoudelijk stemmen op de AVL. 	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (opdrachtgeverrol) Stemmen in AvA in de vennootschap (eigenaarrol). Ingrijpen door hard sturen op contractmanagement en afwijkingen op gemaakte afspraken.
	Mogelijkheden tot ingrijpen	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (financiën en kwaliteit en beleidsmatige kaders). Zorg afspraken over beëindiging lidmaatschap en de financiële consequenties hiervan. 	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (financiën en kwaliteit) en beleidsmatige kaders. Maak bij contractonderhandelingen duidelijk wat de looptijd is van het contract en wat de financiële consequenties zijn wanneer het contract niet wordt nagekomen.
Verantwoorden	Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor tussentijdse rapportages over realisatie van zakelijke afspraken op harde KPI's en de bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleid- en financiële risico's. 	<ul style="list-style-type: none"> Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van op harde KPI's en financiële risico's.
	Beoordelen succes / afwijkingen	<ul style="list-style-type: none"> Rapportages geven inzicht in afwijkingen zowel t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële afspraken en de verklaringen hiervoor. Periodiek gebruik maken van Beleidsevaluaties en benchmarks om te vergelijken met de markt. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapportages geven inzicht in afwijking t.o.v. de financiële afspraken en de beleidsmatige kaders en de verklaringen hiervoor. Periodiek gebruik maken van benchmarks om te vergelijken met de markt.
Toezicht houden	Onafhankelijk toezicht	<ul style="list-style-type: none"> Scheiding van rollen van bestuurders en ambtenaren als opdrachtgever en als lid van de raad van bestuur of raad van commissarissen waar ze de vennootschap vertegenwoordigen. 	<ul style="list-style-type: none"> Scheiding van rollen van bestuurders en ambtenaren als opdrachtgever en als lid van de raad van bestuur of daad van commissarissen waar ze de vennootschap vertegenwoordigen.





	<i>Informatie toezicht</i>	<ul style="list-style-type: none">• Rapportages van toezichhouders (intern of extern) zijn vrij beschikbaar.• Functioneren van toezichhouders in RvC/auditcommittee wordt geëvalueerd.	<ul style="list-style-type: none">• Rapportages van toezichhouders (intern of extern) zijn vrij beschikbaar.• Functioneren van toezichhouders in RvC/auditcommittee wordt geëvalueerd.
--	----------------------------	---	---

5. Functioneren in de praktijk

Hoe zorgt je als raad ervoor dat je in de praktijk ook op de juiste wijze gebruik maakt van deze instrumenten, zodat daadwerkelijk de grip op de verbonden partijen wordt vergroot?
Nog toevoegen.





3 Lijst van geïnterviewde personen

Wethouders:

- Lucas Vokurka (Financiën)
- Pieter Guldemon (Kenniseconomie)
- Stephan Brandligt (Duurzame ontwikkeling / Recreatieschap Midden Delfland)

Ambtelijke organisatie:

- Johan van Rheenen (Ruimte)
- Diny Tubbing (Ruimte)
- Jorn Douwstra (Economie)
- Maarten Ram (Control)
- Reinoud Talsma (Control)

Raadsleden:

- Mark Koster van Groos
- Jos van Koppen
- Huub Halsema
- Anne Viruly
- Gerard Kroon

Bestuurders/vertegenwoordigers verbonden partijen:

- Chris van Voorden (Science Port Holland)
- Jacobine Meijer-Sloof (Recreatieschap Midden Delfland)
- Annemieke Wisse (YES!Delft)
- Joyce Rombouts (Grondwateronttrekking Delft noord)

Accountants Ernst & Young:

- Marianne Westerhout
- Sabina Macarevic

