

REKENINGENCOMMISSIE

**Beheersings- en sturingsinstrumentarium
van de gemeente Den Haag
richting derden:**

**Ontwikkelingscombinatie
Wateringse veld**

mei 2004

RC.2004.59

Inhoudsopgave

- H1 Inleiding
 - 1.1 Aanleiding
 - 1.2 Doel onderzoek
 - 1.3 Pps-constructies
 - 1.4 Reikwijdte van het onderzoek
 - 1.5 Afbakening
 - 1.6 Onderzoeksvragen

- H2 OCWV Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld
 - 2.1 Inleiding
 - 2.2 Het raadsbesluit 429
 - 2.3 Government governance-keten
 - 2.3.1 Besturen
 - 2.3.2 Beheersen
 - 2.3.3 Toezicht
 - 2.3.4 Verantwoording

- H3 Conclusies en aanbevelingen
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Conclusies
 - 3.3 Aanbevelingen

H1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de regierol binnen de gemeente Den Haag.

De Rekeningencommissie heeft in haar rapporten vanaf 1998 aangegeven dat de sturing bij publiek-private samenwerkingsovereenkomst (pps) niet voldoende is geregeld binnen de gemeente. Zowel de Rekeningencommissie als de commissie Financiën achten verdere beleidsontwikkeling noodzakelijk. Het college heeft de concerncontroller opdracht gegeven om bij pps-constructies de besluitvorming meer transparant te maken en een eenduidig kader voor de planning en control te ontwikkelen. Eind 2001 heeft de directie Financiën in samenwerking met de Dienst Stedelijke Ontwikkeling een zeer bruikbare 'handreiking publiek private samenwerking' opgesteld, die aan de raad ter kennisname is gestuurd in december 2001. De aandachtspunten uit deze handreiking komen in de aanbevelingen van dit rapport terug.

De Rekeningencommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de invulling van het beheersings- en sturingsinstrumentarium voor het gemeentebestuur bij pps-constructies, gericht op een effectievere regierol. Het onderzoek is uitgevoerd door medewerkers van de GAD. Het eindrapport zal door de Rekeningencommissie aangeboden worden aan de gemeenteraad.

1.2 Doel onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om vanuit met name de positie van de raad te komen tot een beheersings- en sturingsinstrumentarium, dat zorg draagt voor een relevante en tijdige informatievoorziening. Met deze informatie moet de raad in staat zijn om voldoende inzicht te krijgen in de beleidsmatige en financiële stand van zaken en risico's teneinde op adequate wijze toezicht te kunnen houden bij pps-constructies.

Bij de invoering van het duale bestel zijn de bevoegdheden tussen de raad en het college gewijzigd. In de nieuwe situatie stuurt het college (dagelijks bestuur), terwijl *de raad kaders stelt en controleert*. In het kort betekent dit dat de raad bij pps-constructies alleen effectief *kan controleren* indien afspraken zijn vastgelegd over rapportage momenten en over de inhoud van rapportages over deze pps-constructies. Voor de *verantwoording* aan de raad is het noodzakelijk om in de gemeenterekening en in het jaarverslag de beleidsmatige en financiële stand van zaken (en verwachtingen) van elke pps-constructie te vermelden.

1.3 Pps-constructies

In toenemende mate worden taken door de gemeente in samenwerking met marktpartijen gerealiseerd. Samenwerking tussen overheid en markt biedt veel kansen: marktmogelijkheden worden benut en dat kan efficiency-voordelen voor de gemeente opleveren. Bundeling van kennis en expertise vanuit beide kanten kan eveneens leiden tot een betere prijs/kwaliteitverhouding.

De samenwerkingsvormen tussen de overheid en de marktpartij zijn zeer divers, variërend van een pps-constructie tot een subsidierelatie. Daarnaast kan de gemeente ook overgaan tot uitbesteden, verzelfstandigen of privatiseren maar dan is er nauwelijks nog sprake van een regierol.

Wanneer de gemeente een samenwerkingsverband met derden aangaat, geeft ze daarmee een deel van haar invloed weg aan deze derden. De uitvoering ligt dan immers niet meer volledig bij de gemeente zelf. Het is voor de gemeente van belang om haar regierol te bewaken, wil de gemeente de noodzakelijke invloed hebben en houden op de uitvoering en kostenbeheersing van de gezamenlijke taken. De regierol moet er zorg voor dragen dat de gemeente nog kan (bij)sturen en dat risico's zijn afgedekt en dat kansen zijn/worden geoptimaliseerd.

Kern hierbij is dat de gemeente beschikt over een instrumentarium waarmee deze regierol efficiënt en effectief kan worden ingevuld. Een methodiek om vast te kunnen stellen of hiervan sprake is, is het in kaart brengen van de government governance-keten. De keten bestaat uit vier schakels, te weten: besturen, beheersen, toezicht en verantwoording.

Een goede invulling van de government governance-keten zorgt voor optimale checks en balances voor het college en de raad.

Government Governance omvat doeleinden waarmee ten behoeve van alle belanghebbenden wordt verzekerd dat de organisaties binnen de overheid over een breed terrein en op een open wijze communiceren en betrouwbaar verantwoording afleggen over sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen.

1.4 Reikwijdte van het onderzoek

Ten behoeve van het inzicht in het beheersings- en sturingsinstrumentarium van de gemeente Den Haag richting derden is de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld cv (OCWV) onderzocht. In rv 429 van 1995 zijn het samenwerkingsconvenant en de grondexploitatie van het Wateringse Veld opgenomen. Het samenwerkingsconvenant bepaalt dat de gemeente Den Haag en het Bouwfonds de locatie-ontwikkeling (grondexploitatie) van het Wateringse Veld wensen uit te voeren en te voltooien, voor gezamenlijke rekening en risico, in een bedrijfsmatige opzet middels een commanditaire vennootschap (cv) waarin de partijen ieder voor 50% participeren.

OCWV is een gezamenlijke uitvoering van een zeer omvangrijk stedelijk project (circa 475 miljoen euro is het gezamenlijke investeringsvolume) van de gemeente Den Haag en een derde waarmee reeds vele jaren ervaring en leerpunten zijn opgedaan. De gemaakte keuzes bij de invulling van de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de zeggenschap tussen de actoren bij de OCWV liggen voor een groot deel vast en blijven van invloed op de mogelijkheden die het gemeentebestuur heeft om de regie te voeren. Het onderzoek brengt de leerpunten in beeld van deze pps-constructie.

1.5 Afbakening

Als aanloop voor het onderzoek is een quick scan uitgevoerd (RC.2001.66.1). Deze quick scan had tot doel om te inventariseren wat de stand van zaken was van mogelijke onderzoeksonderwerpen en om onderzoeksvragen te formuleren.

Voor het nader uitwerken van het onderzoek is in eerste instantie een tweetal samenwerkingsverbanden geselecteerd. Voor deze keuze is een aantal algemene criteria

gehanteerd: het onderwerp moet bestuurlijk relevant en actueel zijn, het onderwerp moet van financieel/materieel belang zijn en er moeten meerdere diensten onderwerp van onderzoek zijn. Samenwerkingsverbanden met derden kunnen in de twee onderstaande categorieën onderverdeeld worden. Uit beide categorieën is, rekening houdend met eerder genoemde algemene criteria, een onderwerp gekozen:

- 1 De gezamenlijke uitvoering van een grootstedelijk project door de gemeente en derden;
- 2 Het uitvoeren van publieke taken door gesubsidieerde private instellingen.

Uit categorie 1 is gekozen voor het project Wateringse Veld. De gemeente participeert voor 50% in de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld cv, die zorg draagt voor de uitvoering van de grondexploitatie in het plangebied.

Uit categorie 2 is gekozen voor de OALT- en GOA-gelden voor het onderwijs. Sinds 1998 krijgt de gemeente de rijkssubsidie voor onderwijs in allochtone levende talen en het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Voorheen gingen deze gelden rechtstreeks naar de scholen. De gemeente krijgt hiermee de gelegenheid een achterstandenbeleid in het onderwijs te voeren. Inmiddels heeft de regering besloten dat de OALT-gelden in 2003 en de GOA-gelden in 2006 worden opgeheven en daarmee ontbreekt de aanleiding voor verder onderzoek.

1.6 Onderzoeksvragen

Vanuit het doel van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

- 1 Welke afwegingen zijn voor de gemeente van belang bij het kiezen voor samenwerking met private partijen?
- 2 Welke risico- en taakverdeling wordt vooraf gemaakt?
- 3 Hoe zijn de verantwoordelijkheden geregeld?
- 4 Hoe is de huidige regierol (intern en extern) van de gemeente ingebed?
- 5 Hoe bewaakt de gemeente haar eigen doelstellingen?
- 6 Op welke wijze geschiedt de informatievoorziening aan het college en de raad t.b.v. de keuze/afwegingen tot samenwerking en t.b.v. het inzicht in de financiële en beleidsmatige stand van zaken?
- 7 Welke verbeteringen zijn mogelijk?

H2 OCWV Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld

2.1 Inleiding

In het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra is het Wateringse Veld (voormalig grondgebied Wateringen) aangewezen als Vinex-locatie voor uitbreiding van het woningaanbod van de gemeente Den Haag. Het Wateringse Veld is een plangebied van ruim 325 ha. oppervlakte. Dit gebied wordt geëxploiteerd t.b.v. het bouwen van ruim 7600 woningen met bijbehorende voorzieningen. De doorlooptijd van het project is 10-15 jaar (begin 1995, geplande voltooiing 2008).

Voor de uitvoering van het project OCWV is een omvangrijke investering in menskracht en middelen noodzakelijk.

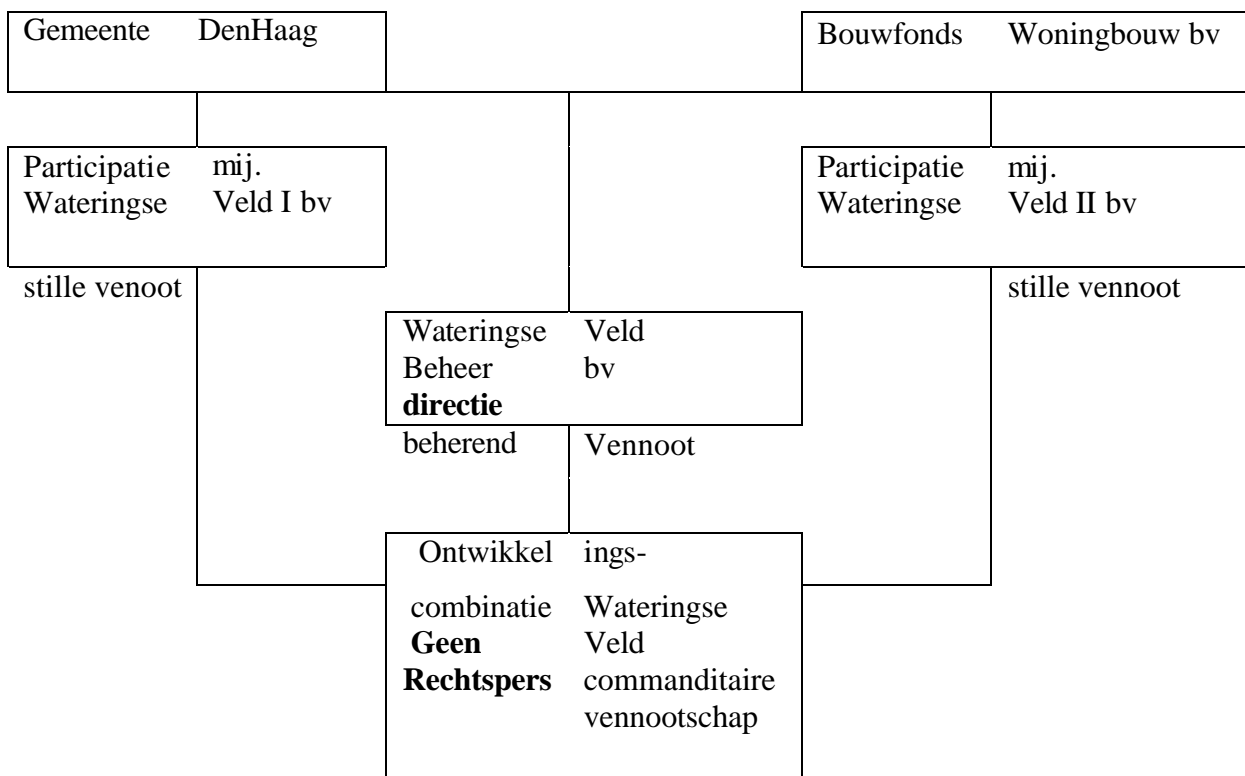
Aan de keuze voor een pps voor de uitvoering van het project Wateringse Veld lag een aantal overwegingen ten grondslag:

- 1 het delen van de risico's;
- 2 het benutten van de expertise van de gemeente en de marktpartij;
- 3 eigendomsverhoudingen;
- 4 publieke bevoegdheden;
- 5 fiscale voordelen die voortvloeien uit de vorm van de gekozen samenwerking te weten:
 - vrijstelling overdrachtsbelasting;
 - beperking btw-lasten;
 - vrijstelling voor de vennootschapsbelasting.

De voor- en nadelen van een samenwerkingsconstructie zijn in de commissie ROSV (nu SWE) aan de orde geweest. Het afsluiten van een samenwerkingsconvenant is het eindresultaat geweest van een samenwerkingsproces voor de planontwikkeling van het Wateringse Veld gedurende een aantal jaren.

Voor het uitvoeren van de grondexploitatie van het plangebied Wateringse Veld is gekozen voor een commanditaire vennootschap (cv), waarin de gemeente en Bouwfonds Ontwikkeling bv ieder voor 50% participeren. Een commanditaire vennootschap bestaat uit verschillende vennoten, waarvan sommigen naar buiten treden, de beherend vennoot, en anderen slechts deelnemen in het bedrijfskapitaal, de stille vennoot.

Een schematisch overzicht van de Commanditaire vennootschap



De commanditaire vennootschap Wateringse Veld heeft twee stille vennoten en een beherend vennoot, namelijk Participatiemaatschappij Wateringse Veld I bv, Participatiemaatschappij Wateringse Veld II bv en Wateringse Veld Beheer bv. Deze vennoten zijn afzonderlijke bv's. Bouwfonds en de gemeente hebben ieder een participatiemaatschappij bv opgericht, die optreden als stille vennoten. De ondernemingsactiviteiten van de OCWV vinden plaats in de cv. De cv is geen rechtspersoon maar een samenwerkingsovereenkomst. De bv's zijn wel aparte rechtspersonen en nemen zelfstandig deel aan het rechtsverkeer. De directeur van het Haagse Ontwikkelingsbedrijf (HOB) van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) is directeur van de gemeentelijke participatiemaatschappij. Daarnaast is een Beheer bv opgericht voor het beheer van de Ontwikkelingscombinatie, die de uitvoering van het project verzorgt. De gemeente en Bouwfonds hebben ieder 50% van de aandelen en dus zeggenschap. Beide partijen leveren een directeur aan de Beheer bv, die handelingen en beheersdaden verrichten binnen de kaders van het vennootschapsrecht en het convenant. Vanuit DSO zijn, naast de directeur Beheer bv, nog circa 15 medewerkers gedetacheerd naar de ontwikkelingscombinatie voor het uitvoeren van allerlei ondersteunende werkzaamheden.

Bevinding: Het benodigde investeringsvolume van 474 miljoen euro (1.045 miljoen gulden) was voor de gemeente destijds in de artikel 12-status een belangrijke en logische overweging om dit project niet zelfstandig uit te voeren, maar een samenwerking aan te gaan met een private onderneming in de vorm van een pps-constructie.

2.2 Het raadsbesluit 429

Met raadsvoorstel 429 uit 1995 zijn het samenwerkingsconvenant en de grondexploitatie van het plangebied Wateringse Veld vastgesteld. De hoofdlijn van het samenwerkingsconvenant is dat de gemeente en Bouwfonds de locatie-ontwikkeling (grondexploitatie) van Wateringse Veld uitvoeren en voltooien, voor gezamenlijke rekening en risico, in een bedrijfsmatige opzet middels een commanditaire vennootschap (cv) waarin partijen ieder voor 50% participeren.

In het convenant wordt het project omschreven van grondverwerving in het plangebied tot en met uitgifte van de bouw kavels. Het aanleggen van de infrastructuur is hier onderdeel van, inclusief onderhoud tot 6 maanden na oplevering. Taak-, kosten- en risicoverdelingen tussen gemeente en Bouwfonds worden besproken, evenals de interne organisatie van de cv en het oprichten van een stuurgroep. In het raadsvoorstel wordt iets uitvoeriger stilgestaan bij de risico's voor de gemeente.

Voor het ontwikkelen van het plangebied Wateringse Veld zijn een structuurschets, een bestemmingsplan en een stedenbouwkundige visie ontwikkeld. Nadere invulling hiervan vindt plaats middels deelplannen. In deze plannen zijn onder andere het aantal en de kwaliteit van de woningen aangepast ten opzichte van de oorspronkelijke plannen. De samenstelling van de koopwoningen met name binnen en tussen de marktsegmenten 'midden' en 'duur' is enkele keren gewijzigd. Deze plannen zijn aan de orde geweest in de commissie ROSV/SWE (de commissie ROSV is grotendeels overgegaan in de commissie SWE), maar niet ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Sinds 2003 wordt OCWV behandeld in de commissie SWE. Ook is de instelling van en verrekeningen met het Kwaliteitsfonds niet vooraf ter besluitvorming voorgelegd. Dit fonds bevat de geldmiddelen die in de stijgende markt van enkele jaren terug via de hogere VON (vrij

op naam)-prijzen ten goede komen aan de kwaliteit van de bebouwde en openbare ruimte.

Bevinding: Wijzigingen in het convenant zijn niet altijd middels een raadsbesluit bekrachtigd. Soms zijn zaken in de commissie ROSV/SWE afgedaan; andere keren zijn wijzigingen in de convenantsafspraken middels jaarrekeningen of andere stukken wel gemeld aan de commissie ROSW /SWE, maar niet aan de raad. Voorbeelden verhouding 'midden' en 'duur' bij de koopwoningen, het kwaliteitsfonds. Het betreffen privaatrechtelijke rechtshandelingen die op grond van de Gemeentewet niet in de raad behandeld behoeven te worden. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die van groot belang zijn voor de gemeente dient de raad in de gelegenheid gesteld te worden wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

2.3 Government governance-keten

Voor een goede beheersing en besturing bij een pps-constructie is het van belang om duidelijke afspraken te maken over de (inhoud van) rapportages en de rapportagemomenten. Voorts zijn goede afspraken over de verdeling van rollen van de diverse actoren van groot belang. De verantwoording van OCWV richting college en raad (en de daarbij betrokken ambtenaren) wordt inzichtelijk gemaakt door de governance-keten. De keten bestaat uit vier schakels, te weten: besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording afleggen. Voor een effectieve toepassing dienen de verschillende rollen van elkaar gescheiden te zijn.

2.3.1 Besturen

Besturen is het proces waarbij primair wethouder ROSW als lid van het college doelstellingen formuleert en richting geeft aan het realiseren, binnen de van toepassing zijnde kaders (raadsbesluit en convenant).

Bij deze cv is gekozen voor een stuurgroep (artikel 18 van het convenant) voor het waarborgen van een goede bestuurlijke afstemming tussen partijen. De stuurgroep bewaakt de inhoud van het convenant, weegt zaken aangaande de grondexploitatie op het grensvlak van publiek- en privaatrechtelijk af, beslist over de besteding van de gelden uit het kwaliteitsfonds en stelt jaarlijks de aangepaste grondexploitatieberekening vast. De stuurgroep is geen vennootschapsrechtelijk orgaan maar komt voort uit afspraken die partijen hebben gemaakt en die staan verwoord in de statuten. De gemeente en Bouwfonds participeren beide in deze stuurgroep onder voorzitterschap van de wethouder ROSW. De bestuurlijke ondersteuning van wethouder ROSW was ondergebracht bij de ontwikkelingscombinatie. Per 1 januari 2002 verzorgt de afdeling Vinex-regio de bestuurlijke ondersteuning van de wethouder. De directie van Beheer bv wordt in principe voor deze vergaderingen uitgenodigd en bereidt deze vergaderingen voor. Besluiten van de stuurgroep zijn bindend voor de OCWV en WV Beheer bv en daarmee voor de gemeente. De stuurgroep komt in de regel eens in de zes weken bijeen.

Bevinding: De stuurgroep heeft op grond van artikel 18.2 bepaalde besluitvormende bevoegdheden (waaronder de vaststelling van de grondexploitaties) en een toezichthoudende rol, uiteraard binnen de grenzen van het publiek- en vennootschappelijk recht.

De wethouder ROSW is voorzitter van de stuurgroep en vormt daarmee een bestuurlijke linking pin naar de gemeente. Dit heeft als voordeel dat de gemeente, in casu de wethouder, optimaal geïnformeerd is over en betrokken is bij de gang van zaken. De informatievoorziening naar de gemeente(raad) blijft onderbelicht. In de stuurgroep worden relevante zaken aangaande de voortgang van het project besproken. Sinds 2003 wordt de commissie ROSW/SWE 1 maal per jaar geïnformeerd en wordt het jaarverslag van Beheer bv behandeld.

Aangezien het college een ambtenaar heeft gemandateerd om bij de aandeelhoudersvergaderingen te zitten, wordt de jaarrekening eerst in het college behandeld voordat de jaarrekening officieel kan worden vastgesteld in de aandeelhoudersvergadering door de gemandateerde ambtenaar. Het college is bevoegd vanuit de Gemeentewet (de raad heeft geen rol) om de jaarrekening van Beheer bv vast te stellen en heeft vanuit het publiekrecht de informatieplicht om verantwoording aan de raad af te leggen. Voor overige aangelegenheden hoeft het college de raad niet te informeren maar de raad heeft vanuit de Gemeentewet de mogelijkheid om zelf vragen te stellen (controleerende functie).

Bevinding: Het college is bevoegd tot vaststelling van de jaarrekening van Beheer bv. De raad krijgt sinds 2003 niet de jaarrekening en niet het jaarverslag en ook niet (expliciet) de wijzigingsvoorstellen voorgelegd. De nieuwe Gemeentewet verplicht het college niet tot toezending aan de raad. Uiteraard kan de raad hierom verzoeken op grond van zijn controlerende rol (artikel 169-lid 4). Hierbij dient rekening gehouden te worden met eventuele bedrijfsgevoelige informatie.

2.3.2 Beheersen

De CV OCWV en Beheer bv zijn primair verantwoordelijk voor de bewaking van de uitvoering van de pps-constructie: bewaking van de nakoming van afspraken volgens het convenant en de financiële bewaking in het algemeen.

Het (dagelijks) beheer van de commanditaire vennootschap OCWV ligt bij Wateringse Veld Beheer bv en met name bij de directie van Beheer bv (artikel 16 van het convenant).

Beheersinformatie wordt naar het inzicht van de directeur Beheer bv verstrekt aan de wethouder ROSW. De stille vennoten mogen de cv niet vertegenwoordigen en geen beheersdaden verrichten. Zij mogen zich echter wel intern met de gang van zaken bemoeien. De directeur van Beheer bv dient het belang van de bv te behartigen en niet dat van de gemeente.

Bevinding: De directeur van Beheer bv dient het belang van de bv te behartigen en niet dat van de gemeente.

2.3.3 Toezicht

Toezicht is primair gericht op het vaststellen of de bij het stuurproces geformuleerde doelstellingen door de beheersfunctie worden gerealiseerd.

Om ongewenste functiemenging te voorkomen is het noodzakelijk om het toezicht gescheiden te houden van de beleidsmatige sturing en van de beheersing, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Hiermee worden voldoende checks en balances ingebouwd opdat een heldere integrale afweging tussen beleid, de daarmee gemoeide middelen en de voorkomende risico's mogelijk is.

De gemeente is 100% aandeelhouder van Participatiemaatschappij I en voor 50% aandeelhouder van Beheer bv. Deze aandelen zijn ambtelijk ondergebracht bij de Centrale Treasury van de Bestuursdienst. De controlerende rol van aandeelhouder is ondergebracht bij de onder de wethouder Financiën ressorterende directie Financiën.

Het college is op grond van de nieuwe Gemeentewet bevoegd om privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het nemen van besluiten als aandeelhouder, te nemen. De burgemeester heeft de bevoegdheid om de gemeente in en buiten rechte te vertegenwoordigen. Daartoe heeft een ambtenaar van de DSO volmacht gekregen om de gemeente te vertegenwoordigen in de aandeelhoudersvergadering.

Bevinding: De controlerende toezichhoudende taak op het aandeelhouderschap in Wateringse Veld is om ongewenste functievermenging te voorkomen (gescheiden van de beleidsmatige sturing) ondergebracht bij de directie Financiën. Hiermee blijven de belangen en de verantwoordelijkheid helder tussen enerzijds de uitvoering (DSO) en anderzijds het toezicht (directie Financiën) erop.

Bevinding: Bij directie Financiën is de feitelijke invulling van de controle/toezichtstaak door capaciteitsproblemen nog niet stevig uitgebouwd.

2.3.4 Verantwoording

Voor een effectieve verantwoording aan de gemeenteraad is het noodzakelijk om in de gemeentebegroting, gemeenterekening en bijbehorend jaarverslag goed inzicht te geven in de stand van zaken en in de verwachtingen bij de pps-constructie OCWV.

Conform de wettelijke plicht (de vaststelling dient ingevolge artikel 19 van de statuten te geschieden door de aandeelhoudersvergadering) wordt jaarlijks een voortgangsrapportage gemaakt, bestaande uit het jaarverslag, de jaarrekeningen van Beheer bv en van de cv, een vernieuwde grondexploitatieberekening en de stand van zaken van het kwaliteitsfonds. De jaarrekeningen van Beheer bv worden na behandeling in het college vervolgens in de aandeelhoudersvergadering van Wateringse Veld vastgesteld. Op basis van het vennootschapsrecht hoeft de jaarrekening van de cv niet goedgekeurd te worden door de gemeente. Er is sprake van een getrap systeem. De gemeente neemt deel in Beheer bv en Beheer bv is beherend vennoot van de cv. Dat betekent dat Beheer bv de jaarrekening van de cv moet goedkeuren en niet de gemeente. Uiteraard worden belangrijke gegevens van de jaarrekening van de cv opgenomen in de jaarrekening van Beheer bv, die het college goedkeurt. Deze rapportage wordt inhoudelijk beoordeeld door de directie Financiën als concerncontroller en wordt inclusief accountantsrapport aangeboden aan het college. De voortgangsrapportage wordt sinds 2003 niet meer aan de commissie uitgebracht.

Bevinding: Het college is bevoegd op grond van de nieuwe Gemeentewet om de jaarrekening van de rechtspersoon waar de gemeente direct in deelneemt goed te keuren. De raad heeft vanuit de nieuwe Gemeentewet (artikel 169) de mogelijkheid om (aanvullende) eisen te stellen aan de verantwoordingsinformatie van het college.

In een commanditaire vennootschap is de aansprakelijkheid van de stille vennoten voor verliezen van de vennootschap beperkt tot het ingebrachte vermogen. De beherend vennoot is in principe hoofdelijk aansprakelijk in een cv. In dit geval is de beherend vennoot een bv. De bestuurder/directeur kan slechts in geval van wanbeleid persoonlijk aansprakelijk worden gesteld. In andere gevallen beperkt het risico's zich tot het vermogen van de bv (uitgangspunt is een 50-50 verdeling tussen de gemeente en Bouwfonds).

Tot nu toe is het resultaat van de OCWV (rekening houdend met planwijzigingen) winstgevend of kostenneutraal geweest. Niet in het convenant, noch in de begroting en de jaarrekening van de gemeente is vastgesteld hoe de verantwoordelijkheid binnen de gemeente en naar het Bouwfonds is geregeld voor de dekking van een eventueel verlies. De aandelen van de gemeente en het Bouwfonds kunnen wel in waarde dalen maar de gemeente en Bouwfonds zijn als aandeelhouders niet verplicht de eventuele verliezen aan te vullen.

Daarnaast heeft de gemeente garanties verstrekt en inspanningsverplichtingen toegezegd die zijn vermeld in het raadsvoorstel 429/1995. Hierbij gaat het om bodemverontreiniging, bovenwijkse voorzieningen boven een bepaald budget, kosten van verstraten, de eventuele meerkosten voor extra door de gemeente verrichte werkzaamheden en de verwerving van het openbaarvervoertracé. De voor- en nadelen van deze garanties zijn op dit moment niet te overzien, omdat sprake is van een open-einde-regeling.

Bevinding: In het gemeentelijke jaarverslag 2002 (pagina 131) wordt Wateringse Veld genoemd onder nieuwe risico's. Hiermee wordt summier informatie verstrekt inzake mogelijke risico's, verbonden aan het Wateringse Veld.

Tenslotte levert het ingestelde kwaliteitsfonds een financieel risico. Er zijn reeds toezeggingen gedaan voor het uitvoeren van projecten op basis van een verwachte ontwikkeling van het kwaliteitsfonds.

Bevinding: Indien, door marktontwikkelingen, geen extra grondopbrengsten worden gegenereerd, kan het fonds negatief uitvallen. Uitgangspunt hierbij is dan dat de grondexploitatie dit tekort moet opvangen. Bij een beperkt positief of neutraal saldo van de grondexploitatie betekent dit een risico voor de gemeente van 50% van een eventueel tekort op het fonds.

H3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een aantal bevindingen naar voren gekomen. Samenvattend kan hieruit worden geconcludeerd dat het voor een effectieve verantwoording aan de raad over pps-constructie OCWV van belang is om aanvullende afspraken te maken over:

- periodieke (tussentijdse) rapportages en de inhoud daarvan;
- rapportage momenten.

Overigens is aan de noodzakelijke scheiding tussen besturen, beheersen en toezicht houden in opzet goed gestalte gegeven en het is zaak hierin geen veranderingen aan te brengen. In dit hoofdstuk zijn uit de bevindingen conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

3.2 Conclusies

1 *Aandeelhouder*

- Het college is op grond van de nieuwe Gemeentewet bevoegd om privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het nemen van besluiten als aandeelhouder, te nemen. De burgemeester heeft de bevoegdheid om de gemeente in en buiten rechte te vertegenwoordigen. Daartoe heeft een ambtenaar van de DSO volmacht gekregen om de gemeente te vertegenwoordigen in de aandeelhoudersvergadering.

De directie Financiën heeft de controle/toezichttaak op de pps-constructie van de aandelen die de gemeente heeft in Participatiemaatschappij 1 en in Beheer bv. De wethouder Financiën/CT vervult deze rol bestuurlijk. De feitelijke invulling van de controle/toezichttaak is door capaciteitsproblemen nog niet stevig uitgebouwd.

2 *De raad*

- Niet de raad heeft vanuit de nieuwe Gemeentewet bevoegdheid bij de goedkeuring van jaarrekeningen van rechtspersonen waar de gemeente direct in deelneemt maar het college. De raad heeft vanuit de nieuwe Gemeentewet (artikel 169) de mogelijkheid om (aanvullende) eisen te stellen aan de verantwoordingsinformatie van het college.
- De jaarrekening van de cv (commanditaire vennootschap) wordt niet behandeld in de Rekeningencommissie van de gemeente omdat de gemeente niet rechtstreeks deelneemt in de cv. Dit betekent dat deze rekening van de cv, waarin omvangrijke middelen zijn verantwoord, niet wordt behandeld in de raad. De jaarrekening van Beheer bv wordt ook niet behandeld in de raad omdat dit op basis van de nieuwe Gemeentewet een college-aangelegenheid is.

3 *Risicobeheer*

- De risico's van het project Wateringse Veld zijn binnen de gemeente onvoldoende zichtbaar opgenomen in de reguliere gemeentelijke P&C-informatie. In de gemeentelijke begroting en de jaarrekening komt summier informatie voor inzake risico's, verbonden aan het Wateringse Veld.

Samenvattend wordt opgemerkt dat de regierol van de gemeente nog niet volledig is aangepast aan wat mogelijk / wenselijk is binnen het dualistisch bestel. Vanuit de raad zou een beleidsvisie ontwikkeld moeten worden, die aangeeft welke (vorm en inhoud) informatie wenselijk is om aan het college te vragen bij deelnemingen. Concreet betekent dit artikel 169 van de nieuwe Gemeentewet verder uitwerken.

Er is nog geen sprake van systematische informatievoorziening aan alle betrokken collegeleden (inclusief de aandeelhouder) en aan de raad, met het oog op een optimale bewaking van de doelstelling van dit project door alle gemeentelijke actoren.

3.3 Aanbevelingen

1 Informatievoorziening optimaliseren

De informatievoorziening moet systematisch worden verankerd en afgestemd worden op de behoefte aan gemeentelijke sturing en toezicht. De raad moet duidelijke kaders stellen voor: periodieke (tussentijdse) voortgangsrapportage met de inhoud en over rapportagemomenten in het bijzonder voor financiële en juridische zaken met de bijbehorende verantwoording. Vanuit het oogpunt van gemeentelijke sturing is het wenselijk dat de raad structureel om een korte oplegnotitie vraagt, die duidelijk de voortgang en de eventuele wijzigingen in het project vermeldt.

Algemene Ontwikkeltip

De raad krijgt informatie maar de raad zou moeten bezien welke extra informatie en in welke vorm nuttig is vanuit zijn controlerende taak zodat artikel 169 van de Gemeentewet uitgewerkt wordt ten aanzien van deelnemingen.

Algemene Ontwikkeltip

Met het toenemende aantal buitengebieden van Den Haag waar de gemeente niet voor 100% zeggenschap heeft maar wel een (aanzienlijk) risico draagt en gelden ter beschikking stelt is het zaak dat de raad vanuit zijn controlerende rol duidelijk minimale eisen stelt aan de verantwoordingsinformatie van het college over die gebieden. De raad heeft vanuit de nieuwe Gemeentewet bevoegdheden om informatie te vragen over verbonden partijen en/of deelnemingen.

Voordeel:

Voor een goede controle maar ook voor het risicobeheer moet de raad duidelijke afspraken maken over rapportages en rapportagemomenten bij pps-constructies of deelnemingen. Het is voor een integrale budgettaire afweging bij de begroting en voor een integraal inzicht in de financiële positie van de gemeente bij de jaarrekening noodzakelijk dat voldoende informatie beschikbaar is voor de raad met het oog op zijn budgetrecht.

2 Behandeling jaarrekening OCWV

Gezien de omvang van de activiteiten en de inherente risico's is het zaak te bezien in welke mate de jaarrekening (voor het deel waar het college handelt als aandeelhouder inzake) OCWV moet worden behandeld in de Rekeningencommissie.

Algemene Ontwikkeltip

Met het toenemende aantal verbonden partijen en deelnemingen van de gemeente Den Haag is het nuttig en noodzakelijk dat de Rekeningencommissie vanuit haar adviserende rol aan de raad inzake het dechargeproces van het financieel beheer door het college beziet in hoeverre andere pps-constructies dan wel deelnemingen zouden moeten worden behandeld in de Rekeningencommissie.

Voordeel:

Indien de rekening van OCWV en eventueel andere deelnemingen wordt behandeld in de Rekeningencommissie wordt de ondersteuning van de raad in zijn proces van dechargeverlening aan het college breder neergezet.

3 Aandeelhoudersrol optimaliseren

De directie Financiën moet over voldoende capaciteit kunnen beschikken om haar controlerende en toezichthoudende rol van aandeelhouder in te vullen, in de ondersteuning van de wethouder Financiën die daarvoor verantwoordelijk is.

Algemene Ontwikkeltip

De gemeente moet haar beleidslijn inzake functiescheiding tussen toezicht, beleid en uitvoering blijvend in de organisatiestructuur van het concerndienstenmodel en de portefeuillevdeling inbedden. Uit juridisch oogpunt is scheiding van de verschillende functies wenselijk.

Voordeel:

Het inherente risico voor de gemeente neemt af door een goede functiescheiding tussen toezicht, beleid en uitvoering. De rol van toezichthouder door directie Financiën sluit aan bij de toetsende rol die directie Financiën heeft in het kader van bestuurlijke advisering over de financiële zaken van wethouder Financiën.

4 Risicobeheer

De directie Financiën/concerncontroller moet adequaat toezien op het melden van risico's bij pps-constructies en deelnemingen in de verschillende jaarrekeningen. Risico's die niet zijn gedekt moeten systematisch vastgelegd worden en zonodig dienen daarvoor voorzieningen te worden getroffen.

Voordeel:

Met het inzichtelijk maken van financiële risico's bij pps-constructies is de gemeente beter in staat om een integraal (gemeentebreed, dienstoverstijgend) risicomanagement neer te zetten voor de gemeente en daaruit de eventuele financiële consequenties te trekken en bij te sturen.