

DE RAAD OP AFSTAND

Een rekenkameronderzoek naar de deelneming van de gemeente Doetinchem in vennootschappen in de periode 2010-2014.

Onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamercommissie Doetinchem

Oktober 2015

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Aanleiding.....	4
1.3 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	4
1.4 Afbakening onderzoek.....	5
1.5 Normenkader	5
1.6 Aanpak.....	6
1.7 Leeswijzer	6
2. Spelregels voor de gemeente als aandeelhouder	7
2.1 Algemeen.....	7
2.2 Privaatrechtelijk kader	7
2.3 De rolinvulling in de gemeente Doetinchem.....	9
3. Beantwoording deelvragen	10
3.1 Inrichting	10
3.2 Sturing	10
3.3 Beheersing.....	12
3.4 Toezicht	13
3.5 Verantwoording	14
4. Confrontatie met het normenkader.....	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Toetsing bevindingen normenkader	15
5. Conclusies en aanbevelingen	17
5.1 Conclusies.....	17
5.2 Aanbevelingen.....	18
BIJLAGEN	19
Bijlage 1 Relatieschema verbonden partijen.....	20
Bijlage 2 Confrontatie normenkader en bevindingen	22
Bijlage 3 Financiële vertaling rollen gemeente bij de vennootschappen	26
Bijlage 4 Overzicht bestudeerde documentatie.....	27
Bijlage 5 Overzicht gesprekspartners	31
Bijlage 6 Reactie van de gemeentesecretaris op het rapport van bevindingen	32

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Gemeenten hebben voor de uitvoering van hun taken verschillende mogelijkheden. Er zijn taken die de gemeente zelf in eigen beheer kan uitvoeren, maar er kan ook voor worden gekozen de uitvoering op “afstand te zetten”. Sinds de jaren negentig is een forse toename te zien van verzelfstandiging van de uitvoering van publieke taken dan wel het volledig aan de private markt overlaten ervan (al dan niet in samenwerking met andere gemeenten). Voorbeelden daarvan zijn de nutsvoorzieningen, openbaar vervoer, afvalinzameling en de sociale werkvoorziening.

In een enkel geval (bijvoorbeeld parkeervoorzieningen) werd er voor gekozen de uitvoering geheel aan de markt over te laten maar meestal gaat het om een vorm van verzelfstandiging waarbij de eigendomsverhouding van de gemeente(n) intact wordt gelaten. Gemeente(n) blijven eigenaar van de uitvoeringsorganisatie, maar leveren wel directe invloed op het reilen en zeilen binnen de uitvoeringsorganisatie in.

Voor de wijze waarop de organisatie van de uitvoeringstaken wordt ingevuld, zijn zowel publiek- als privaatrechtelijke vormen beschikbaar. Een bekend voorbeeld van een publiekrechtelijke organisatie gericht op de gezamenlijke uitvoering van publieke taken is de gemeenschappelijke regeling. Richtinggevend voor de wijze waarop taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een dergelijke gemeenschappelijke regeling worden ingevuld zijn de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr), de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

Voorbeelden van privaatrechtelijke vormen van verzelfstandiging van uitvoeringstaken zijn de stichting, vereniging, coöperaties en vennootschappen. Regelgeving hierover is te vinden in het Burgerlijk Wetboek (BW).

In geval van verzelfstandiging in de vorm van een vennootschap is er sprake van een *deelneming*. Een deelneming is te definiëren als een vennootschap waarin de gemeente participeert via aandelen.

Het geheel van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft, heet *verbonden partijen*. Het BBV schrijft voor dat deze verbonden partijen verplicht worden opgenomen in een aparte paragraaf Verbonden Partijen. Daarmee zijn verbonden partijen onderdeel van de gemeentelijke programmabegroting en -rekening. In bijlage I is een relatieschema opgenomen met een toelichting op de rol en positie van de actoren bij gemeenschappelijke regelingen en bij vennootschappen.

Uitgangspunt bij het vraagstuk van de verzelfstandiging van gemeentelijke taken is de goede uitvoering van publieke taken. Onder goede uitvoering wordt dan verstaan het efficiënt, effectief en rechtmatig uitvoeren van de publieke taken en het aansluiten op behoeftes vanuit de ‘markt’. Verzelfstandiging kent dus voordelen zoals vermindering van de kwetsbaarheid, kwaliteitsverbetering of efficiencyverbetering. Maar het impliceert ook daadwerkelijk afstand in sturing, controle en verantwoording. Risico’s aan het op afstand zetten van taken zijn het inleveren van een deel van de autonomie door de gemeente, het uit elkaar groeien van doelen van gemeente en verzelfstandigde organisatie en de financiële risico’s. Bij de keuze om een publieke taak zelf te (blijven) doen of deze op afstand te zetten spelen twee hoofdvragen een essentiële rol:

- In welke mate is er sprake van een publieke taak.
- Met welke organisatievorm is deze het beste geborgd.

De gemeente zal telkens moeten afwegen welke aanpak de beste garantie geeft dat de taak wordt uitgevoerd op een manier zoals de gemeente voor ogen staat en op welke manier de gemeente voldoende zeggenschap heeft bij het uitvoeren van een taak.

Verzelfstandiging van de uitvoering van gemeentelijke taken impliceert het opereren tussen de overheid en de markt in. Dat geeft dit type van uitvoeringsorganisaties een hybride karakter. Enerzijds heeft het te functioneren als een uitvoeringsorganisatie van de gemeente, anderzijds is het ook zoeken naar voldoende ondernemingsruimte om een gezonde bedrijfsvoering te realiseren. Deze 'duale oriëntatie' kan spanningen oproepen bij een te strakke aansturing vanuit de gemeente (bedreiging beoogde efficiëncyslag) dan wel het teveel varen van een eigen koers die de vraag oproept of de organisatie zich voldoende onderscheidt van een willekeurige commerciële partij. Het mag duidelijk zijn dat de sturing, beheersing, het toezicht en de verantwoording ofwel de government governance¹ van verzelfstandigde organisaties zowel in theorie als in de praktijk anders ingericht is en functioneert dan bij de uitvoering van publieke taken door de gemeente zelf.

De gemeente Doetinchem heeft een bestuurlijk en financieel belang in een aantal verbonden partijen en neemt daarbinnen deel in een aantal vennootschappen. Deze zijn onder te verdelen in naamloze vennootschappen (nv's) waarbij meerdere overheidsorganisaties de aandelen bezitten en besloten vennootschappen (bv's) waarbij de gemeente Doetinchem voor het grootste deel een bestuurlijk en financieel belang heeft.

1.2 Aanleiding

Na consultering van de verschillende gemeenteraadsfracties in oktober 2014, heeft de rekenkamercommissie (hierna: rekenkamer) besloten om onderzoek te doen naar het deelnemen van de gemeente in de verschillende private vennootschappen. Dit tegen de achtergrond van de decentralisatie van de uitvoering van zorgtaken in het sociaal domein: hierbij staat de vraag centraal op welke wijze hieraan op de meest doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering kan worden gegeven. In het onderzoek ligt het accent echter vooral op de bestaande vennootschappen waarbij de gemeente een meerderheidsbelang heeft.

Een belangrijke overweging om juist nu een onderzoek te starten naar de wijze waarop de gemeente haar rol in samenwerkingstrajecten invult, heeft te maken met de decentralisaties en de verschuiving van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid, gemeenten en hun regionale samenwerkingsverbanden. Met de recente besluitvorming over de oprichting van Buurtplein BV is in de gemeente Doetinchem een nieuwe loot aan de stam van verbonden partijen toegevoegd.

1.3 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek beoogt inzicht te geven in hoeverre de samenhangende onderdelen van de governance-keten (sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden) in vennootschappen waarin de gemeente via aandelen deelneemt, op papier en in de praktijk adequaat wordt ingevuld en welke aspecten mogelijk meer aandacht vragen.

Naast dit feitelijke inzicht in de werking van de governance-keten beoogt het onderzoek een meer kwalitatief inzicht te bieden in de beleving van de raad van de op afstand gezette taken en de wijze waarop de raad in staat is om door gebruik van de daarvoor beschikbare instrumenten, zijn kaderstellen en controlerende rollen waar te kunnen maken.

De centrale onderzoeksvragen die uit de doelstelling van het onderzoek voortvloeien zijn:

A. Op welke wijze geeft de gemeente Doetinchem invulling aan sturing, beheersing, toezicht en verantwoording ten aanzien van en binnen vennootschappen?

¹ Onder government governance wordt verstaan *het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van de belanghebbenden.*

B. Hoe beleeft de gemeenteraad de op afstand gezette taken en op welke wijze maakt de gemeenteraad gebruik van zijn mogelijkheden om bij deelnemingen in vennootschappen zijn kaderstellende en controlerende rollen adequaat te kunnen invullen?

Om de centrale onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zal in dit onderzoek op hoofdlijnen worden ingegaan op:

Inrichting: welke overweging ligt ten grondslag aan de keuze voor (oprichting van en) deelname aan de vennootschappen (publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk)?

Sturing: op welke wijze geeft de gemeente strategisch richting aan de vennootschappen waarin zij deelneemt?

Beheersing: welke maatregelen en procedures neemt/volgt de gemeente zodat zij er zeker van kan zijn dat de vennootschap bedrijfsmatig goed functioneert?

Toezicht: op welke wijze houdt de gemeente toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken bij de vennootschappen?

Verantwoording: op welke wijze vindt verantwoording plaats over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering?

1.4 Afbakening onderzoek

Het onderzoek is zowel inhoudelijk als procesmatig als volgt afgebakend:

- Het onderzoek richt zich op deelnemingen in vennootschappen waarin de gemeente via aandelen een meerderheidsbelang heeft². Hierbij gaat het om:
 - NV Amphion
 - Sportcentrum Rozengarde BV
 - GEM Intermeco BV
 - Buurtplein BV
- De onderzoeksperiode omvat voor wat betreft het inzicht in de governance-keten de periode 2010-2014. Mocht de oprichting van de betrokken vennootschap van vóór deze periode zijn, dan zal via dossierstudie antwoord worden verkregen op de vraag welke overwegingen er ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor (de oprichting van) de deelname aan de vennootschappen (keuzevraagstuk publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk).
- Het onderzoeksproces bestaat uit een kwantitatieve en deels kwalitatieve inventarisatiefase gericht op de beantwoording van centrale onderzoeksvraag A (resultaat Nota van Bevindingen), en een kwalitatief, toetsend deel waarin beeldvorming van de raad wordt verkend op de (on)mogelijkheden om bij deelnemingen zijn kaderstellende en controlerende rollen adequaat in te vullen (beantwoording centrale onderzoeksvraag B).

1.5 Normenkader

Zoals al aangegeven bevat de landelijke wet- en regelgeving een aantal kaders waar het beleid en de uitvoering hiervan aan moet voldoen. De gemeenteraad c.q. het college heeft binnen deze kaders de vrijheid tot het formuleren van lokale beleidsregels en het stellen van normen. Deze normen zijn essentieel om het beleid c.q. de uitvoering hiervan (achteraf) te kunnen toetsen. Met toetsen wordt in dit geval bedoeld: verantwoording van het college van b&w aan de raad, en toetsing van het college van b&w in de aansturing van de ambtelijke organisatie die met de feitelijke uitvoering is belast. Met het normenkader wordt beoogd het beleidsproces op hoofdlijnen te sturen en te controleren.

Voor de beoordeling van de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan governance, is voor de aspecten sturing, beheersing, verantwoording en toezicht een toetsingskader ontwikkeld.

² De gemeente Doetinchem neem ook deel in de NV Bank Nederlandse Gemeenten (aandelen% deelneming 0,11%), in NV Alliander (aandelen% 0,58%), in NV NUON (verkoop laatste tranche aandelen per 01/07/2015), NV Vitens (aandelen% 1,17)

In dit toetsingskader zijn de deelvragen geoperationaliseerd naar normen (bijlage 2). Het normenkader heeft o.a. betrekking op de rolinvulling van betrokkenen (bijvoorbeeld gemeenteraad, college, governance structuur binnen de vennootschap) in relatie tot de normen. Er is extra aandacht gegeven aan de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invult en in kan vullen.

1.6 Aanpak

Het onderzoek heeft een zestal fasen:

(1) Opstartfase

In deze fase heeft de rekenkamer onder meer de definitieve werkafspraken gemaakt. Ook een introductie van het onderzoek bij de gemeentesecretaris heeft deel uitgemaakt van deze fase, evenals een inventarisatie en eerste verkenning van de onderzoeksgegevens.

(2) Inventarisatiefase

De nadruk in de inventarisatiefase lag op het verzamelen en bestuderen van relevante documenten. Een overzicht van de geraadpleegde documenten staat in bijlage 4. Zowel tijdens als afsluitend aan deze fase vond een globale beoordeling plaats van het verzamelde feitenmateriaal. Ook het normenkader is zo nodig in deze fase nader aangevuld.

(3) Toetsingsfase

In de toetsingsfase zijn de in de voorgaande fase verzamelde documenten geanalyseerd en zijn interviews afgenomen. Voor een overzicht van de gehouden interviews verwijzen wij u naar bijlage 5 bij dit rapport. De verslagen van deze gesprekken zijn ter instemming voorgelegd aan de geïnterviewden. Het resultaat van deze fase is een nota van bevindingen. Deze is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie (ambtelijk wederhoor). De nota van bevindingen bevatte nog geen conclusies en aanbevelingen.

(4) Expertmeeting

Organiseren van een expertmeeting met raad(svertegenwoordigers) over de beleving van de raad ten aanzien van zijn kaderstellende en controlerende rollen bij deelname van de gemeente in vennootschappen en het gebruik van eventuele interventie-instrumenten.

(5) Rapportagefase

In fase vijf is het conceptrapport tot stand gekomen. De nota van bevindingen en de resultaten uit de expertmeeting diende als basis voor het conceptrapport, waarin naast de bevindingen ook de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer zijn opgenomen.

(6) Vaststellingsfase

Tijdens de zesde en laatste fase heeft de rekenkamer het eindrapport vastgesteld en biedt hij het eindrapport aan de gemeenteraad aan.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 geeft een toelichting op de doelstelling van het onderzoek, het normenkader en de aanpak. In hoofdstuk 2 worden in algemene zin inzicht gegeven in de formele positie van de gemeente als aandeelhouder in vennootschappen. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen op de deelvragen per onderzochte vennootschap beschreven. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen per onderzochte vennootschap getoetst aan het normenkader voor sturing, beheersing, toezicht en verantwoording. Hoofdstuk 5 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2. Spelregels voor de gemeente als aandeelhouder

2.1 Algemeen

Conform de paragraaf *verbonden partijen* in de programmabegroting 2015 heeft de gemeente Doetinchem, naast samenwerkingsrelaties in zeven gemeenschappelijke regelingen, aandelen in acht vennootschappen. Dit betekent dat de gemeente risicodragend kapitaal heeft ingebracht en daarvoor aandelen heeft ontvangen. Aandeelhouders zijn (deels) eigenaar van deze ondernemingen. In ruil voor de risicodragende kapitaalinvestering hebben aandeelhouders bepaalde rechten en bevoegdheden vastgelegd in het vennootschapsrecht³. Deze bevoegdheden kan de gemeente als aandeelhouder gebruiken om invloed uit te oefenen op de activiteiten van de onderneming en om publieke belangen die de onderneming behartigt, veilig te stellen. De eigenaarsrol wordt in overheidsvennootschappen aangevuld met de rol van opdrachtgever/klant en soms ook met die van financier. Hiermee wordt het hybride karakter van dit type organisaties (opereren tussen markt en overheid) nog eens geaccentueerd. In bijlage 3 is voor de vier onderzochte vennootschappen de financiële vertaling van deze rollen in een matrix weergegeven.

2.2 Privaatrechtelijk kader

Zoals aangegeven is de gemeente als aandeelhouder in vennootschappen gebonden aan het vennootschapsrecht. Het sturen op het publieke belang moet deels vorm krijgen binnen het sturingsinstrumentarium dat het vennootschapsrecht de aandeelhouder biedt (statuten) en deels met aanvullende instrumenten als subsidies en financieringsfaciliteiten.

De dagelijkse leiding van een vennootschap is in handen van de - één of meerhoofdige - raad van bestuur. Indien opgenomen in de statuten ziet een raad van commissarissen (RvC) toe op het handelen van de raad van bestuur. De aandeelhouders zijn de kapitaalverschaffers van het eigen vermogen van de vennootschap.

In principe geldt dat alle bevoegdheden die niet toekomen aan de raad van bestuur of aan de raad van commissarissen van een vennootschap, toekomen aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVvA). In het vennootschapsrecht zijn specifieke bevoegdheden toegekend aan deze AVvA. Deze bevoegdheden stellen aandeelhouders in staat om (een zekere) controle en invloed uit te oefenen op de organisatie waarin zij hebben geïnvesteerd. Belangrijke bevoegdheden zijn onder meer:

- Het benoemen en/of ontslaan van leden van de raad van commissarissen.
- Het vaststellen van het beloningsbeleid voor de raad van bestuur.
- Het vaststellen van de vergoeding voor de commissarissen.
- Het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming.
- Het recht tot statutenwijziging.
- Het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

Naast de bovengenoemde wettelijk vastgelegde bevoegdheden kunnen in de statuten van de vennootschap specifieke, aanvullende bepalingen worden opgenomen. Welke specifieke bevoegdheden de gemeente als aandeelhouder in de praktijk heeft, is mede afhankelijk van de context van deze deelnemingen. Deze hangen voor een (belangrijk) deel af van:

³ Het vennootschapsrecht is in Nederland opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek titels 4 en 5

1. *Het vennootschappelijk regime van de onderneming*

Afhankelijk van de omvang van de vennootschap kan de onderneming vallen onder het 'structuurregime'. Het structuurregime geldt voor ondernemingen die aan bepaalde omvangcriteria voldoen. De kern van het structuurregime is dat de onderneming verplicht is om een RvC in te stellen, die bepaalde bevoegdheden van de AVvA overneemt, zoals benoeming en ontslag van bestuurders. In bepaalde gevallen kan een verlicht structuurregime worden gehanteerd. Vennootschappen waarbij een of meer publiekrechtelijke rechtspersonen (zoals de gemeente) het gehele kapitaal verschaffen, kunnen gedeeltelijk worden vrijgesteld van het structuurregime. Bij een verlicht structuurregime heeft niet de RvC de bevoegdheid om leden van de raad van bestuur te benoemen en te ontslaan, maar blijft deze bevoegdheid bij de AVvA.

2. *Wat er in de statuten van de vennootschap is vastgelegd*

Verschillende bevoegdheden in het vennootschapsrecht kunnen alleen door de aandeelhouders worden uitgeoefend, als deze bevoegdheden ook expliciet in de statuten van de vennootschap zijn geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor het goedkeuren van investeringsbeslissingen boven een bepaald drempelbedrag. De precieze bevoegdheden van de AVvA verschillen hierdoor per vennootschap.

3. *De eventuele andere aandeelhouders*

Voor de positie en zeggenschap van de gemeente als aandeelhouder is het percentage van de aandelen dat in bezit is van de gemeente van belang.

4. *De mate waarin de doelstelling van de (overheids)vennootschap als een publieke taak wordt gezien*

Afhankelijk van de mate van financiële en beleidsinhoudelijke verbinding met de gemeente kunnen op grond van de opdrachtgevende of financiersrol van de gemeente specifieke bepalingen in de statuten worden opgenomen. Te denken daarbij is aan de opstelling van een begroting om aansluiting te hebben bij de gemeentelijke programmabegroting of het opstellen van een bedrijfsplan.

Uit bovenstaande vennootschappelijke regelgeving kunnen kort samengevat een aantal belangrijke aandachtspunten worden benoemd met betrekking tot overheidsvennootschappen:

- Privaatrechtelijke organisaties kennen geen specifieke voorschriften voor begrotingen. Indien daarvoor regels gelden dan zijn dat regels die in de eigen statuten van de organisatie zijn vastgelegd.
- Voor privaatrechtelijke organisaties gelden de verslaggevingvoorschriften volgens het Burgerlijk Wetboek (niet die van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten).
- Voor privaatrechtelijke organisaties geldt het Besluit accountantscontrole decentrale overheden niet. Er gelden dus geen specifieke rechtmatigheidseisen vanuit het perspectief van verantwoording en controle. Nadere afspraken kunnen worden gemaakt in bijvoorbeeld de statuten van de organisatie of in een overeenkomst tussen organisatie en gemeente.
- De gemeentelijke vertegenwoordiging in private organisaties is divers van aard. Zowel de bestuurdersrol, de toezichthoudende rol als de aandeelhoudersrol kan van toepassing zijn.
- Voor de bestuurdersrol geldt een eigenstandige verantwoordelijkheid gebaseerd op de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en in de statuten (handelen in het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming en rekening houdend met de bepalingen die gelden voor bestuurders-aansprakelijkheid).
- De inhoud van de stem van de gemeentelijke vertegenwoordiger in de algemene vergadering van aandeelhouders wordt bepaald door het betreffende beleidskader van de gemeente of door een individueel collegebesluit.

2.3 De rolinvulling in de gemeente Doetinchem

Tegen de achtergrond van bovenbeschreven formele rollen in vennootschappen blijkt dat de gemeente Doetinchem in de AVvA van de onderzochte vennootschappen wordt vertegenwoordigd door de vakwethouder (hierna: portefeuillehouder) (Rozengarde BV, NV Amphion, GEM Intermeco BV) of de wethouder Financiën (Buurtplein BV). Besluitvorming namens de gemeente in de AVvA wordt in het college besproken (voorbereid door de interne ambtelijke organisatie) waarna de wethouder wordt gemandateerd om dit standpunt in de AVvA in te brengen.

Het vennootschapsrecht geeft de RvC een expliciet toezichthoudende rol op het beleid en het beheer van de onderneming zoals uitgevoerd door de directeur/bestuurder. Deze toezichthoudende rol wordt uitgeoefend door de AVvA indien er geen RvC is ingesteld. Bij de onderzochte vennootschappen is alleen bij NV Amphion een onafhankelijke RvC ingesteld.

De verantwoordelijke voor het beleid en beheer van de onderneming is primair de directeur/bestuurder. Deze heeft aan de statuten en het vennootschapsrecht ontleende vergaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden gericht op het belang en de continuïteit van de onderneming. Bij NV Amphion, Buurtplein BV en GEM Intermeco BV zijn directeuren aangesteld in een onafhankelijke positie van de gemeente. Bij Rozengarde BV is de directeur/bestuurder tevens directeur Bedrijfsvoering van de gemeente.

De gemeenteraad heeft formeel als bestuursorgaan geen mogelijkheid tot ingrepen in het beleid en het beheer van de vennootschappen. Wel zijn er mogelijkheden om via aanpassing van budgetcontracten of via financieringssituaties het publieke belang van de vennootschap te beïnvloeden. Deze politieke beïnvloeding is overigens per vennootschap verschillend. Indirect toezicht en verantwoording zijn mogelijk bij het bevragen in de gemeenteraad van het vertegenwoordigend collegelid in de AVvA. Dit heeft formeel geen rechtstreekse doorwerking in de vennootschap.

3. Beantwoording deelvragen

3.1 Inrichting

Welke overweging ligt ten grondslag aan de keuze voor (oprichting van en) deelname aan de vennootschappen (publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk)?

Rozengarde BV

Bij het raadsbesluit in 2008 tot oprichting van en deelname aan de vennootschap is een afweging gemaakt tussen de rechtsvormen van een besloten vennootschap en een stichting. Motieven om te kiezen voor een BV waren de grotere mogelijkheden (in vergelijking met een eigen gemeentelijke organisatie) voor een meer flexibele exploitatie vanwege de relatief dure en inflexibele gemeentelijke cao, de lange weg tot besluitvorming, de (te) beperkte mogelijkheid tot zakelijk ondernemen en het ontbreken van de mogelijkheid tot opbouw van reserves voor noodzakelijke investeringen. Het hebben van een apart bestuur bij een stichting werd als een extra schakel gezien.

NV Amphion

Voor het hebben, in stand houden en de exploitatie van een cultureel centrum in Doetinchem - "zults ter bevordering van het culturele leven in oostelijk Gelderland" - heeft een aantal gemeenten in 1969 gekozen voor de rechtsvorm van de naamloze vennootschap. Het eigendom van het theater is in handen van de NV dus van de gezamenlijke deelnemers. Bij de nieuwbouw in 2011 is na extern onderzoek deze rechtsvorm herbevestigd. Als belangrijkste argument hiervoor werd aangegeven dat de NV Amphion zelf eigenaar is van de schouwburg en indertijd bekostigd is door de aandeelhoudende gemeenten.

Buurtplein BV

De gemeenteraad heeft in 2014 bij zijn afwegingen rond de rechtsvorm voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie in het sociale domein, expliciet gekozen voor een besloten vennootschap. Bij de discussie in de raad over de inrichting van de uitvoeringsorganisatie speelde een belangrijke rol dat de uitvoering van aan de organisatie toegewezen zorg- en welzijnstaken los van de gemeente kwam te staan. De raad zag expliciet geen ambtelijke status voor de buurtcoaches. Hierdoor zou de onafhankelijke positie van de buurtcoaches en de borging van de inzet van hun professionaliteit optimaal worden benut. Het eenvoudig beleggen van de eigenaarsrol bij de AVvA, de uitbreidingsmogelijkheden naar derden, het ontbreken van aanbestedings- en fiscale risico's en de mogelijkheid om via inzet van andere instrumenten de maatschappelijke effecten na te streven gaven de voorkeur voor een BV.

Intermeco BV

In 2008 heeft de raad besloten om deel te nemen in de project BV bij de opzet van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij samen met de private partner KWP. Prestatieafspraken en verdeling van risico's waren gronden voor deze PPS (publiek private samenwerking)-constructie. In 2011 en 2013 zijn stedenbouwkundige ambities en risicoverdeling door expliciete besluitvorming in de raad aangepast. Bij stedenbouwkundige ontwikkelingen kunnen op deze wijze publieke en private belangen worden gecombineerd en bijbehorende risico's worden ge- en verdeeld.

3.2 Sturing - Op welke wijze geeft de gemeente strategisch richting aan de vennootschappen waarin zij deelneemt?

Rozengarde BV

Binnen het kader van de vennootschap geeft de gemeente strategische sturing door de (voorbereiding van) besluitvorming in de AVvA (1 keer per jaar). Bedrijfsmatige investeringen > € 250.000 vereisen de goedkeuring van de AVvA. Daarnaast stelt de AVvA de jaarrekening en een meerjarenbegroting vast, en keurt door middel van het bedrijfsplan de toegangstarieven voor het komende jaar goed.

De bestuurder/directeur van de vennootschap is de directeur Bedrijfsvoering van de gemeente. De operationele aansturing vindt plaats door een externe bedrijfsleider. De vennootschap is zelf eigenaar van de opstallen en bijbehorende gronden. Borging van de publieke taken van de vennootschap vindt

plaats door een meerjarige budgetovereenkomst tussen gemeente en vennootschap met daarin onder meer te leveren prestaties. De strategische sturing door de raad staat conform de uitgangspunten van het vennootschapsrecht op grote afstand. Niettemin vraagt het college wensen en bedenkingen aan de raad bij substantiële investeringen gericht op een toekomstbestendige exploitatie van de onderneming. Voorbeelden daarvan zijn de investeringen in het therapiebad en sporthal bij raadsbesluit van 7 maart 2013 en de oprichting en deelname in de Leisure BV bij raadsmededeling van 28 oktober 2014 (dochter vennootschap van Rozengarde BV).

NV Amphion

Binnen het kader van de vennootschap geeft de gemeente strategische sturing door de (voorbereiding van) besluitvorming in de AVvA (4 keer per jaar). Aan de goedkeuring van de AVvA zijn besluiten van het bestuur onderworpen over een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de vennootschap. De jaarrekening van de vennootschap wordt vastgesteld door de AVvA. Het jaarverslag wordt vastgesteld door het bestuur. NV Amphion is zelf eigenaar van de schouwburg. Borging van het publieke belang vindt plaats door het jaarlijks aangaan van een budgetovereenkomst tussen gemeente en vennootschap met daarin onder meer te leveren prestaties. Hoewel de raad en het college formeel geen zeggenschap hebben over de sturing op de bedrijfsvoering hebben deze sinds de nieuwbouw in 2011 diverse besluiten genomen die gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van Amphion. Voorbeelden daarvan zijn:

- de toevoeging van het bedrijfsresultaat 2011 aan de algemene reserve van NV Amphion (raadsbesluit 13 september 2012);
- het afsluiten van een (éénjarige) budgetovereenkomst 2013 en de subsidieverlening over 2013 bij besluit van de raad d.d. 13 september 2012;
- soortgelijke raadsbesluitvorming naar aanleiding van de jaarstukken 2012 op 26 september 2013 (extra toevoeging aan de risicoreserve van NV Amphion ad. € 124.413 ten laste van de algemene reserve van de gemeente;
- de besluitvorming op 30 oktober 2014 over subsidievaststelling en budgetovereenkomst 2015 inclusief aangenomen motie over de afschrijvingsproblematiek;
- de (afwezigheid van) wensen en bedenkingen vanuit de raad op 28 mei 2015 voor borgstelling van een lening ad. € 500.000 door de Bank Nederlandse Gemeenten aan NV Amphion ten behoeve van de gevelproblematiek;
- en de raadsbesluitvorming op 9 juli 2015 over de afschrijvings- en vervangingsinvesteringsproblematiek.

Gebleken is dat strategische sturing op NV Amphion in belangrijke mate wordt beïnvloed door politieke besluitvorming.

Buurtplein BV

Binnen het kader van de vennootschap geeft de gemeente vanuit de eigenaarsrol strategische sturing door (mede)voorbereiding van en deelname aan de AVvA (in het startjaar 2015 4 keer per jaar). De wethouder Financiën vertegenwoordigt hierin de deelname van de gemeente in de vennootschap. Aan de doelen van de vennootschap (zelfredzaamheid, participatie, bijdragen aan de sociale kwaliteit van de samenleving) wordt uitvoering gegeven door taken vanuit Wmo, Participatiewet en de Jeugdwet te verrichten. Strategische besluiten (wijziging statuten, ontbinding vennootschap, juridische fusie en splitsing) worden genomen door de AVvA. Statutair is voorzien in een RvC die goedkeuring dient te geven aan investeringsvoorstellen van het bestuur die het bedrag van € 250.000 te boven gaat. De instelling van dit toezichtsorgaan is nog een optie voor de toekomst. Jaarrekening en bedrijfsplan worden vastgesteld door de AVvA. Borging van het publieke belang vindt plaats door de overeenkomst van opdracht (opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie) die voor 2015 gebaseerd is op functiegerichte bekostiging. Sturing hierbij vindt plaats vanuit de doelen in het beleidsplan *Met elkaar, voor elkaar* (DDK3).

Intermeco BV

Binnen het kader van de vennootschap geeft de gemeente strategische sturing door (voorbereiding op de) besluitvorming binnen de AVvA (4 keer per jaar). Basis daarvoor zijn de prestaties en afspraken in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en KWP. Financiële sturing door de gemeente bij de oprichting van de vennootschap vormde de bijdrage ad. € 1,1 mln. In het eigen vermogen en borgstelling voor een lening aan de vennootschap ad. € 8,5 mln. Gemeentelijke uitgangspunten voor de strategische sturing zijn te vinden in de gemeentelijke structuurvisie, het gemeentelijk ruimtelijk ordenings- en volkshuisvestingsbeleid. De raad geeft op het gebied van de grondexploitatie Intermeco sturing vanuit de paragrafen Weerstandsvermogen en Verbonden Partijen in de programmabegroting. De sturing op risico's is voor de gemeente verschoven naar de totale grondexploitatie en voor de helft van de opstalexploitatie van het blok Intermeco.

3.3 Beheersing - *Welke maatregelen en procedures neemt/volgt de gemeente zodat zij er zeker van kan zijn dat de vennootschap bedrijfsmatig goed functioneert?*

Rozengarde BV

Binnen de vennootschap vinden er tussenrapportages plaats van operationeel bedrijfsleider naar directeur/bestuurder over de bedrijfsresultaten. Binnen de exploitatie van de vennootschap zijn eigen vermogen en bestemmingsreserves aanwezig voor noodzakelijke vervangingsinvesteringen. Dominant in de beheersing van de exploitatie zijn de eigen ambities op het realiseren van een gezonde exploitatie. De operationeel bedrijfsleider heeft periodiek overleg met ambtelijke betrokkenen bij het gemeentelijk sportbeleid over de voortgang van de budgetovereenkomst. De directeur/bestuurder van de vennootschap is tevens directeur Bedrijfsvoering van de gemeente Doetinchem. Hiermee is impliciet door de gemeente een verbinding gelegd naar de beheersing van het bedrijfsmatig functioneren van de organisatie. Tegelijkertijd is gebleken dat onafhankelijk toezicht op de directeur/bestuurder conform de intenties van het vennootschapsrecht via bijvoorbeeld een RvC of een Raad van Toezicht ontbreekt.

NV Amphion

Binnen de vennootschap zijn er tussenrapportages van directeur/bestuurder naar RvC over de exploitatieresultaten. Er is geen geïnstitutionaliseerd overleg tussen de portefeuillehouder Cultuur en directeur/bestuurder over de bedrijfsvoering. Inhoudelijke beheersing op doelen en prestaties vindt plaats via gesprekken (2 keer per jaar) tussen de portefeuillehouder Cultuur, directeur/bestuurder en voorzitter RvC. Er is periodiek overleg tussen directeur/bestuurder en ambtelijk beleidsmedewerker cultuur over de voortgang van de budgetovereenkomst.

Problematiek rondom de hoogte van afschrijvingen voor toekomstige vervangingsinvesteringen en rondom de gevel van het gebouw laten zien dat rollen van de gemeente als (mede)eigenaar en gemeente als opdrachtgever via budgetovereenkomst in relatie tot de rol van onafhankelijke toezichthouder van de RvC op de directeur/bestuurder conflicterend zijn. Gemeentelijk uitgangspunt hierbij is dat de vennootschap in beginsel met de eigen middelen de financiële problemen dient op te lossen⁴.

Buurtplein BV

Binnen de vennootschap vindt beheersing van de bedrijfsmatige resultaten plaats via kwartaalrapportages aan de AVvA. Hierop is de gemeente als aandeelhouder en eigenaar aanspreekbaar. Deze kwartaalrapportages worden niet doorgeleid naar de raad.

⁴ Op respectievelijk 28 mei 2015 en 9 juli 2015 zijn door de raad van Doetinchem rechtstreekse financiële besluiten genomen voor de gevelproblematiek (borgstelling voor een lening aan de NV van € 500.000 door BNG) en voor het (gedeeltelijk) oplossen van het afschrijvingenvraagstuk voor toekomstige vervangingsinvesteringen.

De sturing op de (uitvoering van de) prestaties van de vennootschap vindt plaats vanuit de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie door overleg met zowel de ambtelijk als de bestuurlijke opdrachtgevers. Via kwartaalrapportages aan de raad over de integrale uitvoering van het beleidsplan DDK3 vindt vanuit de raad beheersing plaats. De gemeente en Buurtplein BV hebben een overeenkomst tot opdracht. Basis voor de bekostiging in 2015 zijn de beschikbare budgetten in de begroting van de gemeente (startmodel voor sturing en beheersing).

Intermeco BV

(Vorbereiding op) besluitvorming in de AVvA over resultaten samenwerking gemeente – KWP vindt vanuit de vennootschap plaats via gezamenlijk projectleidersoverleg gemeente - KWP, overleg met de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening (R.O.) en mandaat vanuit het college. Beheersing is gericht op oplevering van alle vastgoedonderdelen Intermeco in 2016. Vervolgens kan na zes maanden de project BV worden opgeheven. De gemeente loopt als achtervang van niet afgenomen vastgoedonderdelen nog risico. Dit impliceert dat de uiteindelijk na de bouw niet afgenomen vastgoedonderdelen voor rekening van de gemeente komen.

3.4 Toezicht - *Op welke wijze houdt de gemeente toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken bij de vennootschappen?*

Rozengarde BV

Binnen de vennootschap vindt gemeentelijk toezicht plaats vanuit de directeur/bestuurder tevens directeur Bedrijfsvoering en door periodiek overleg tussen betrokken beleidsmedewerker(s) en operationeel bedrijfsleider. Het toezicht via de AVvA door de gemeente richt zich op strategische vraagstukken (jaarrekening, bedrijfsplan met toegangstarieven). Voorbeelden van andere beslispunten binnen de AVvA zijn de wijziging van de statuten voor de oprichting van en deelname aan een aparte Leisure BV. en de verkoop van grond door de vennootschap aan de gemeente voor een ontsluitingsweg voor een toekomstig Integraal Kindcentrum.

NV Amphion

Het toezicht binnen de vennootschap op de directeur/bestuurder vindt primair plaats door de RvC. Deze is (wettelijk) gericht op het borgen van de continuïteit van de vennootschap. De rol van de gemeente als mede-eigenaar in de AVvA en als opdrachtgever van culturele prestaties via het subsidiebudget, blijkt de toezichthoudende rol van de RvC te belemmeren. De rol van de gemeente in de AVvA blijkt sterk afhankelijk van het noodzakelijke politieke draagvlak voor de rol en positie van de vennootschap.

Buurtplein BV

Het toezicht op het bestuur en de algemene gang van zaken bij Buurtplein BV vindt binnen de vennootschap plaats door de AVvA. De statutaire doelen van de vennootschap zijn daar de 'meetlat'. Het toezicht door de gemeente op het beleid van de onderneming vloeit voort uit de periodieke bestuurlijke en ambtelijke contacten tussen directeur/bestuurder en de gemeente. In de opstartfase is het gemeentelijk toezicht zowel vanuit de eigenaarsrol als vanuit de opdrachtgeversrol intensief.

Intermeco BV

De portefeuillehouder R.O. houdt via de vergaderingen van de AVvA toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken van de vennootschap. De beoogde resultaten vanuit de samenwerkingsovereenkomst met KWP zijn daarin richtinggevend. De bouw- en opstalresultaten zijn voor de gemeente ijkpunten voor het toezicht.

3.5 Verantwoording - Op welke wijze vindt verantwoording plaats over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering?

Rozengarde BV

Binnen de vennootschap door tussenrapportages aan directeur/bestuurder en door vaststelling van de jaarrekening door de AVvA. Beleidsinhoudelijke verantwoording via periodieke contacten tussen operationeel bedrijfsleider en ambtelijk betrokkenen over voortgang budgetovereenkomst en vaststelling jaarlijkse subsidie.

De verantwoording van het college naar raad over Rozengarde BV vindt plaats via de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarstukken van de gemeente. In de jaarstukken 2014 van de gemeente is bij de verbonden partij Rozengarde BV de oprichting van Rozengarde Leisure BV benoemd. Rozengarde BV is 100% aandeelhouder van deze BV.

NV Amphion

Binnen de vennootschap door vaststelling van de jaarrekening door de AVvA. Via tussenrapportages van directeur/bestuurder aan RvC en door het kennismaken door de gemeenteraad van de jaarrekeningen van de vennootschap. Daarbij vindt ook de jaarlijkse vaststelling van het subsidiebedrag plaats. De discussie over de doelmatigheid van de uitvoering van de opgedragen taken wordt sterk beïnvloed door de discussie over de hoogte van de afschrijvingen en daarmee over de ruimte voor vervangingsinvesteringen. Het gemeentelijk uitgangspunt bij de NV Amphion is dat doelmatigheid en doeltreffendheid van de exploitatie van de schouwburg een zaak van de vennootschap is, waarbij de gemeente op afstand staat. Niettemin heeft de gemeenteraad recent vanwege financiële problemen van de vennootschap enkele besluiten genomen gericht op het borgen van de continuïteit van een bedrijfsmatige exploitatie. Verantwoording op hoofdlijnen vindt plaats in de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarstukken van de gemeente.

Buurtplein BV

Binnen de vennootschap vindt verantwoording plaats door kwartaalrapportages van directeur/bestuurder aan AVvA. Daarnaast wordt de jaarrekening 2015 in de AVvA vastgesteld. Door de functiegerichte bekostiging van de vennootschap in 2015 (als startmodel) zal de doeltreffendheid van de taakuitvoering nog niet zijn vast te stellen. Dit is in ontwikkeling voor 2016 en verder. Verantwoording door het college aan de raad vindt plaats door de integrale beleidsrapportages over de uitvoering van het beleidsplan DDK3. Daarnaast worden hoofdlijnen van de verantwoording over deze verbonden partij opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarstukken van de gemeente.

Intermeco BV

Verantwoording vindt binnen de vennootschap plaats via agendering in de AVvA en door vaststelling van de jaarrekening. In het meerjarenperspectief grondexploitaties en in de paragrafen Verbonden Partijen en Weerstandsvermogen in de jaarstukken van de gemeente legt het college op summiere wijze verantwoording af aan de gemeenteraad over de resultaten van de samenwerking.

4. Confrontatie met het normenkader

4.1 Inleiding

Op basis van de bevindingen in de hoofdstukken 2 en 3, is getoetst of aan de geformuleerde normen (zoals opgenomen in de bijlage 2) wordt voldaan. In paragraaf 4.2 vindt de confrontatie met het normenkader op hoofdlijnen plaats. In bijlage 2 is de confrontatie gekoppeld aan de detailnormen. Voor de beantwoording van de deelvragen over de beleving van de raad bij de verzelfstandigde taken heeft de rekenkamer op 8 september 2015 een werksessie gehouden met raadsvertegenwoordigers. Aan de hand van een aantal stellingen vond een discussie plaats. De resultaten zijn meegenomen in de confrontatie met het normenkader.

Bij het keuzevraagstuk over de **inrichting** van de te verzelfstandigen uitvoeringstaken binnen de onderzochte vennootschappen, constateren wij dat het hybride karakter van markt en overheid c.q. publiek en privaat vooral zichtbaar is bij de externe verzelfstandiging van de schouwburg Amphion en het zwembad Rozengarde. Flexibele bedrijfsvoering en inspelen op marktontwikkelingen zijn daarbij dominant. Bij beide vennootschappen heeft bij de inrichting ook overdracht van grond en opstallen plaatsgevonden.

Bij Buurtplein BV is de uitvoering van de wettelijke zorgplicht in het sociale domein door de gemeente bepalend. Invloed van de markt is niet aan de orde en er heeft ook geen overdracht van onroerend goed aan de vennootschap plaatsgevonden. De raad heeft gekozen voor het 'vehicle' besloten vennootschap om de zelfstandige uitvoeringspositie van de buurtcoaches ten opzichte van de beleidsregisseur gemeente aan te geven. GEM Intermeco BV is qua taak en inrichting meer een marktgerichte uitvoeringsorganisatie.

De raad(svertegenwoordigers) hebben niet de beleving dat bij de inrichting van de vennootschappen de positie van de raad onvoldoende is belicht. Wel wordt geconstateerd dat de inrichting van Buurtplein BV als vennootschap een 'vreemde eend in de bijt' is. Hoewel formeel de beschikking over toewijzing van zorg door de gemeente plaatsvindt, zullen naar verwachting inwoners de buurtcoaches met hun (zwaarwegende) adviezen als een verlengstuk van de gemeente zien. Het uitbreiden van Buurtplein BV met andere opdrachtgevers/gemeenten (een argument voor de keuze van de rechtsvorm vennootschap) ligt gezien de gemeentelijke zorgplicht op dit terrein niet voor de hand.

4.2 Toetsing bevindingen normenkader⁵

Sturing

Formeel hebben college en raad als bestuursorganen geen interventiemogelijkheden in de vennootschappen. Er is wel indirecte sturing vanuit de deelname in de AVvA door de portefeuillehouder of de wethouder Financiën namens het college. Op het vlak van gemeentelijke sturing op de vennootschappen speelt nadrukkelijk de spanning tussen de gemeente als (mede) eigenaar vanuit de formele deelneming in het aandelenkapitaal (belang onderneming) en de gemeente als opdrachtgever met het politiek/bestuurlijke belang. Alleen bij Buurtplein BV is de formele rol van de gemeente als aandeelhouder/eigenaar in de AVvA belegd bij de wethouder Financiën. Bij de andere vennootschappen is er sprake van een bestuurlijke vermenging van eigenaars- en opdrachtgeversrol in de AVvA.

De raad(svertegenwoordigers) hebben de indruk dat de kaderstellende rol van de raad (sturing) vooral wordt ingevuld door de prestatievoorwaarden in subsidie- en budgetovereenkomsten en niet via de formele organen van de vennootschap. De meerwaarde van de rechtsvorm vennootschap wordt hierin niet zichtbaar. De sturing op Buurtplein BV met verantwoordingsrapportages is in deze fase ook vanuit de raad intensief. De sturing op de bedrijfsvoering van NV Amphion was noodzakelijk door de opgebouwde vordering op de gemeente vanwege toekomstige investeringen en de gevelproblemen. Het publieke belang van een dergelijke culturele voorziening in Doetinchem speelde in de politieke keuzes een belangrijke rol. Uiteindelijk, is de beleving, komen de risico's, ondanks het feit dat een vennootschap formeel failliet kan gaan, toch bij de gemeente terecht. De eventuele risico's worden niet beperkt door de verzelfstandiging in een vennootschap.

⁵ In samenvattende zin; bijlage 2 geeft een gedetailleerde confrontatie van bevindingen met het vastgestelde normenkader

Beheersing

De procedures en maatregelen van de gemeente om het bedrijfsmatig functioneren van de onderzochte vennootschappen te waarborgen zijn divers en vinden op verschillende niveaus plaats. Bij Rozengarde BV vindt periodiek toetsing plaats van de operationele bedrijfsresultaten door directeur/bestuurder tevens directeur Bedrijfsvoering gemeente. De bedrijfsvoering staat, evenals die van Buurtplein BV en van GEM Intermeco BV, op afstand. Bij NV Amphion neemt op dit gebied de RvC als formeel klankbord voor de directeur/bestuurder een specifiek aan de statuten ontleende rol in. Deze rol staat haaks op de frequente besluitvorming door de raad in de uitgangspunten van de bedrijfsvoering van NV Amphion. De raad(svertegenwoordigers) geven aan dat ze bij Buurtplein BV dicht op beleid en bedrijfsvoering zitten via periodieke rapportages. Om de toekomstige gezonde exploitatie te waarborgen was het nodig om bij NV Amphion besluiten te nemen over bedrijfsmatige uitgangspunten van de NV.

Toezicht

Bij Rozengarde BV, Buurtplein BV en Gem Intermeco BV is geen onafhankelijke toezichthouder in de vorm van een RvC of een Raad van Toezicht aangesteld. Hiermee komt het toezicht op deze vennootschappen en op de daarbij behorende onderneming te liggen bij de AVvA en dus indirect bij het college. Impliciet wordt hiermee in de sfeer van toezicht een spanning gecreëerd tussen het (private) belang van de continuïteit van de onderneming en het publieke belang van de door haar te leveren prestaties. Hoewel in de statuten rollen en verantwoordelijkheden van organen binnen de vennootschap formeel zijn geregeld, levert dit in de praktijk een palet aan toezichtrelaties op.

Er is bij de onderzochte vennootschappen geen periodieke evaluaties aangetroffen van het toezicht c.q. de toezichthouders. Bij Intermeco BV is door externe omstandigheden in 2011 en 2013 wel een andere rol (stedenbouwkundig en risicoverdeling) aan de vennootschap toegedicht.

De raad(svertegenwoordigers) zien hun rol deels als toezichthouder op de vennootschappen. Door de ingestelde RvC van NV Amphion leidt dat in dit geval tot een zekere rolvermenging. De raad heeft formeel geen toezichtrelatie naar de vennootschappen. In de praktijk maakt de raad geen gebruik van zijn rol om de deelnemer namens de gemeente in de AVvA hierop aan te spreken.

Verantwoording

De redenen om de uitvoering van taken van de gemeente te verzelfstandigen en op afstand te zetten zijn veelal het streven naar een meer doelmatige en meer professionele uitvoering van deze taken. De verantwoordingsinformatie vanuit de vennootschappen geeft slechts in beperkte mate aan in hoeverre deze doelen worden bereikt (meerwaarde van de verzelfstandiging) ten opzichte van de uitvoering in eigen beheer of in vergelijking met soortgelijke organisaties. Een evaluatie van de verzelfstandiging op basis van de verantwoordingsinformatie vindt niet plaats.

De raad(svertegenwoordigers) hebben het beeld dat zij voldoende worden geïnformeerd over de bijdrage die de onderzochte vennootschappen leveren aan de gemeentelijke doelstellingen. Daar speelt de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting en in de jaarstukken overigens een beperkte rol in.

5. Conclusies en aanbevelingen

De centrale onderzoeksvraag luidde:

Op welke wijze geeft de gemeente Doetinchem invulling aan sturing, beheersing, toezicht en verantwoording ten aanzien van en binnen de vennootschappen.

5.1 Conclusies

Sturing

De rekenkamer is tot de conclusie gekomen dat onvoldoende onderscheid is gemaakt bij de verschillende rollen (eigenaar, opdrachtgever, financier en toezichthouder) van de gemeente bij vennootschappen.

Met de wijze waarop deze rollen worden ingevuld (één wethouder vervult alle rollen) wordt niet voldaan aan de criteria van good governance. Dit vertroebelt ook het zicht op nut en noodzaak van het op afstand zetten van publieke taken. De rekenkamer meent dat het verschil tussen het uitvoeren van de publieke taken door de gemeentelijke organisatie of het extern verzelfstandigen op deze wijze wordt geminimaliseerd.

Beheersing

De rekenkamer is tot de conclusie gekomen dat de gemeente in voldoende mate zicht heeft op het bedrijfsmatig functioneren van de vennootschappen. Wel verdienen de procedures en maatregelen aandacht, bijvoorbeeld de financiële bijdrage van de gemeente in de exploitatie van de vennootschappen.

Hierbij tekent zij aan dat een oordeel over de bedrijfsvoering van de vennootschappen in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van de organen (AVvA, RvC) van de vennootschappen zelf.

Toezicht

De rekenkamer concludeert dat de gemeente als eigenaar formeel geen rol heeft als het gaat om het toezicht op de vennootschappen. Dit is de taak van de RvC waarbij deze rol zich primair dient te richten op de belangen van de vennootschap en niet op die van de gemeente.

Waar niet gekozen is voor een RvC is de AVvA met het toezicht belast. Hiertegen bestaat geen formeel bezwaar maar het leidt wel tot rolvermenging (eigenaar versus opdrachtgever).

Bij Rozengarde BV is sprake van toezicht op de bestuurder die tevens in een hiërarchische verhouding staat tot de gemeente. Hoewel dit vanuit good governance als ongewenst moet worden beschouwd, is deze pragmatische oplossing te begrijpen en verdedigbaar.

De rekenkamer komt tot de conclusie dat dit de uniformiteit en transparantie niet ten goede komt.

Verantwoording

De rekenkamer concludeert dat er zowel binnen de vennootschappen als binnen de gemeente onvoldoende aandacht wordt besteed aan doelmatigheid en doeltreffendheid.

Verantwoording door de vennootschappen vindt plaats in de AVvA door vaststelling van de jaarrekening. Daarbij wordt decharge verleend aan de bestuurder-directeur voor het gevoerde (uitvoerings)beleid en aan de RvC voor het gehouden toezicht.

Vervolgens vindt verantwoording aan de gemeenteraad van de door de vennootschappen uitgevoerde taken plaats door de aandeelhouder. Het is de rekenkamer opgevallen dat alleen bij NV Amphion de gemeenteraad een besluit neemt tot een vaststelling van een budgetovereenkomst en het daaraan gekoppelde subsidiebedrag. Bij Rozengarde BV besluit het college van b&w tot het aangaan van een budgetovereenkomst en de daarbij behorende subsidie.

Wel wordt de gemeenteraad via een raadsmededeling hierover geïnformeerd. Buurtplein BV heeft geen subsidierelatie met de gemeente maar een opdrachtovereenkomst waarbij de bekostiging voor de uitvoering van de activiteiten is gekoppeld aan het op de gemeentebegroting beschikbare budget.

5.2 Aanbevelingen

Sturing

1. Heroverweeg de invulling van de verschillende rollen door de gemeente. Bijvoorbeeld door de wethouder Financiën de gemeente te laten vertegenwoordigen in de AVvA (eigenaarsrol) en de portefeuillehouder de rol van opdrachtgever te laten vervullen.
2. Toets periodiek de meerwaarde van de verzelfstandiging van publieke taken.

Beheersing

3. Maak transparant hoe de subsidie wordt berekend aan NV Amphion en Rozengarde BV en maak duidelijk hoe het bedrag is samengesteld dat genoemd staat in de opdrachtovereenkomst tussen Buurtplein BV en de gemeente.

Toezicht

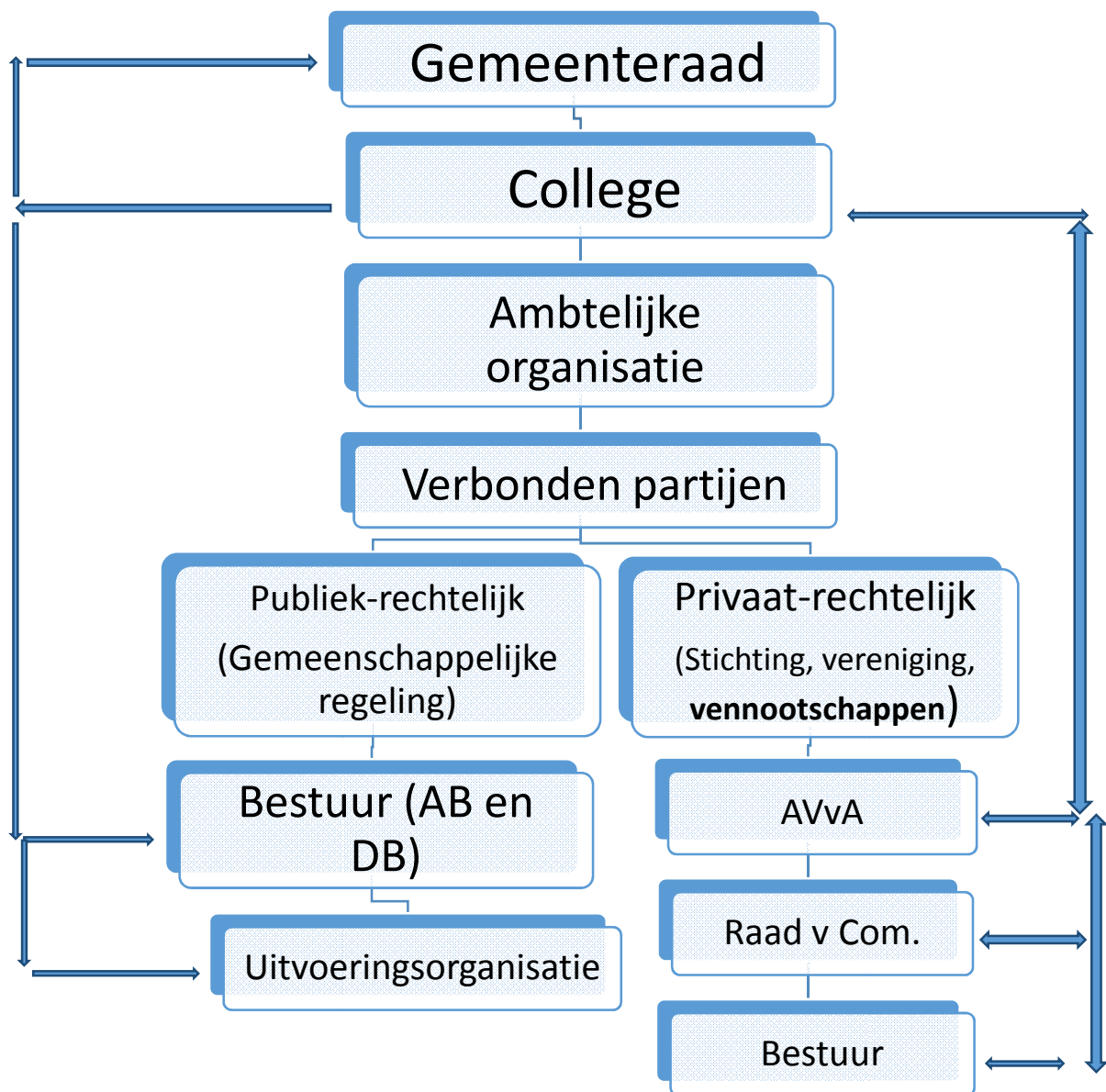
4. Benoem een (onafhankelijke) Raad van Commissarissen of een Raad van Toezicht bij Rozengarde BV en Buurtplein BV.
5. Heroverweeg bij Rozengarde BV de hiërarchische relatie tussen de bestuurder-directeur en de gemeente.

Verantwoording

6. Vermeld bij de programma's in de begroting en jaarrekening van de gemeente de bijdrage die de vennootschappen leveren aan de beleidsdoelen van de gemeente.
7. Zorg dat sprake is van uniformiteit in de besluitvorming op basis waarvan budget- of opdrachtovereenkomsten worden afgesloten en de rol van de raad daarbij.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Relatieschema verbonden partijen



Toelichting:

- De gemeente kan beleid en/of uitvoering van publieke taken op afstand zetten (buiten de eigen gemeentelijke organisatie), al of niet samen met andere publieke of private partijen;
- Op afstand zetten van gemeentelijke taken impliceert ten allen tijde het inleveren van directe beïnvloeding door en college en raad;
- Al dan niet verplichte samenwerking tussen gemeenten vindt over het algemeen plaats onder het wettelijke regime van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);

- Publiekrechtelijke samenwerking gaat uit van verlengd lokaal bestuur met expliciete inlichtingen en verantwoordingsmogelijkheden voor college en raad als bestuursorganen;
- Privaatrechtelijke samenwerking met een substantiële (> 50%) deelname in het aandelenkapitaal van vennootschappen door de gemeente gaat uit van externe verzelfstandiging van de statutair opgedragen publieke taken;
- Borging van het publieke belang via deelname in vennootschappen vindt over het algemeen plaats door middel van separate (subsidie- of opdrachtgevers) overeenkomsten;
- Het college is als (mede)eigenaar van de overheids-NV of BV via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders verantwoordelijk voor de strategische vraagstukken rondom de continuïteit van de onderneming. Standpuntbepaling vindt voorafgaand aan de AVvA plaats in het college;
- Toezicht op het bestuur van de vennootschap vindt plaats door de AVvA dan wel bij aanwezigheid van een Raad van Commissarissen in belangrijke mate door deze RvC;
- De gemeenteraad heeft – in tegenstelling tot bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen – formeel geen toezichthoudende rol op de uitvoering van de taken door de vennootschap;
- De gemeenteraad kan als eindverantwoordelijke voor het bestuur van de gemeente wel in politieke zin de positie en rol van het college als aandeelhouder in vennootschappen bespreken. De paragraaf Verbonden Partijen in begroting en jaarstukken kan hiervoor als onderlegger functioneren.

Bijlage 2 Confrontatie normenkader en bevindingen

Norm	Rozengarde BV	NV Amphion	Buurtplein BV	Intermeco BV
Sturing				
Er zijn afspraken gemaakt en vastgelegd over:				
1. de taken van de vennootschappen;	In statuten vennootschap en in (budget) overeenkomsten	In statuten vennootschap en in (budget) overeenkomsten	In statuten vennootschap en in (budget) overeenkomsten	In statuten vennootschap en in (budget) overeenkomsten
2. de bijdrage van de vennootschappen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen en/of het leveren van producten c.q. dienstverlening;	Leveringen producten/diensten in (budget)overeenkomsten	Leveringen producten/diensten in (budget)overeenkomsten	Leveringen producten/diensten in (budget)overeenkomsten	Leveringen producten/diensten in (budget)overeenkomsten
3. de te leveren prestaties en de financiering hiervan;	Te leveren prestaties in (budget)overeenkomsten	Te leveren prestaties in (budget)overeenkomsten	Te leveren prestaties in (budget)overeenkomsten	Te leveren prestaties in (budget)overeenkomsten
4. risico's, de verdeling hiervan en de wijze waarop deze worden beheerst;	Nee, voor zover sprake van risico in paragraaf Weerstandsvermogen	Nee, voor zover sprake van risico in paragraaf Weerstandsvermogen	Nee, voor zover sprake van risico in paragraaf Weerstandsvermogen	Verdeling opstalrisico in samenwerkings-overeenkomst
5. beïnvloedingsmogelijkheden van raad en college;	College via deelname in AVvA. Raad via zienswijze bij majeure investeringen	College via deelname in AVvA. Raad via zienswijze bij majeure investeringen	College via deelname in AVvA. Raad via zienswijze bij majeure investeringen	College via deelname in AVvA. Raad via zienswijze bij majeure investeringen
6. de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief en de frequentie	1 keer per jaar in AVvA; vaststelling jaarlijkse subsidie in college	4 keer per jaar in AVvA; kennisname jaarlijkse subsidie in raad	4 keer per jaar in AVvA; opdrachtovereenkomst in college en raad	4 keer per jaar in AVvA. Meerjarenperspectief grondexploitaties in raad
7. continuering dan wel beëindiging van de deelneming in de vennootschappen	Ontbinding vennootschap statutair via AVvA	Ontbinding vennootschap statutair via AVvA	Ontbinding vennootschap statutair via AVvA	Ontbinding vennootschap statutair via AVvA. Afspraak 6 maanden na oplevering vastgoed.
8. de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid.	Bestuurlijk via portefeuillehouder Sport in AVvA, financieel via subsidiebudget	Bestuurlijk via portefeuillehouder Cultuur in AVvA, financieel via subsidie	Bestuurlijk via portefeuillehouder Financiën in AVvA, financieel via opdrachtovereenkomst	Bestuurlijk via portefeuillehouder R.O., financieel via samenwerkingsovereenkomst

Norm	Rozengarde BV	NV Amphion	Buurtplein BV	Intermeco BV
Beheersing				
1. er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de vennootschappen moeten rapporteren over de uitvoering;	Periodiek intern binnen vennootschap, vaststelling subsidie door college. Jaarrekening in AVvA	Periodiek intern binnen vennootschap aan RvC, vaststelling subsidie door college, t.k.n. in raad. Jaarrekening in AVvA	Kwartaalrapportages en jaarrekening aan AVvA; kwartaalrapportages over voortgang DDK3 aan raad	Periodiek in portefeuillehouders-overleg. Jaarrekening in AVvA.
2. de gemeente ontvangt periodiek tussenrapportages over de realisatie van de beleidsdoelstellingen, prestatieafspraken en realisatie versus budget;	Geen formele tussenrapportages naar gemeente	Geen formele tussenrapportages naar gemeente	Kwartaalrapportages over voortgang uitvoering DDK3 naar gemeente	Geen formele tussenrapportages naar gemeente
3. de aangeboden informatie wordt getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid;	Ambtelijke als voorbereiding op mandaat college in AVvA	Ambtelijke als voorbereiding op mandaat college in AVvA	Door ambtelijk opdrachtgever	Door gemeentelijk projectleider
4. de raad kent zijn (sturings)instrumenten die het tot zijn beschikking heeft en maakt daar gebruik van;	Als financier bij strategische investeringen	Ja als financier/borgsteller bij strategische investeringen of financieringssituaties	Ja, via beleid en periodieke rapportages	Via meerjarenperspectief grondexplostaties
5. de betrokkenen hebben voldoende kennis en expertise om tijdig in te grijpen en bij te sturen;	Inhoudelijke expertise m.n. in vennootschap	Inhoudelijke expertise m.n. in vennootschap	Gedeelde expertise vennootschap-gemeente	Gedeelde expertise vennootschap-gemeente
6. de specifieke risico's die de gemeente door deelname loopt zijn bekend bij de raad en worden door het college gemonitord;	Risico's zo nodig in paragraaf Weerstandsvermogen	Risico's zo nodig in paragraaf Weerstandsvermogen	Risico's zo nodig in paragraaf Weerstandsvermogen	Risico's bekend via afsluiten samenwerkings-overeenkomst
7. er is sprake van een functiescheiding in de ambtelijke organisatie tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de vennootschappen en degene die de rapportages beoordeelt en het college adviseert.	Nee	Nee	Inhoudelijk ambtelijk opdrachtgever gescheiden van ambtelijk adviseur deelnemer AVvA	Nee

Norm	Rozengarde BV	NV Amphion	Buurtplein BV	Intermeco BV
Toezicht				
1. er zijn heldere spelregels over de wijze waarop het onafhankelijk toezichthouderschap wordt ingevuld;	In AVvA	Via RvC	In AVvA	In AVvA
2. de taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouders zijn duidelijk beschreven;	In statuten	In statuten	In statuten	In statuten
3. het toezicht omvat de belangrijke domeinen van het functioneren van de vennootschappen (realisatie doelstellingen, strategie, de risico's verbonden aan de activiteiten, opzet en werking van risicomangement, kwaliteitsbeleid, de kwaliteit van de maatschappelijke verantwoording, het financiële beheer en de financiële verslaggeving, naleving wet- en regelgeving);	Toezicht richt zich in algemene zin op strategische besluiten van de vennootschap. Directeur/bestuurder is verantwoordelijk voor genoemde domeinen	Toezicht in algemene zin door RvC. Directeur/bestuurder is verantwoordelijke voor genoemde domeinen	Toezicht richt zich in algemene zin op strategische besluiten van de vennootschap. Directeur/bestuurder is verantwoordelijk voor genoemde domeinen	Toezicht richt zich in algemene zin op strategische besluiten van de vennootschap. Directeur/bestuurder is verantwoordelijk voor genoemde domeinen
4. er is sprake van een goed functionerend preventief toezicht door adequate vastlegging van de vaststellings- en goedkeuringsbevoegdheden;	Bevoegdheden AVvA vastgelegd in statuten	Bevoegdheden RvC en AVvA vastgelegd in statuten	Bevoegdheden AVvA vastgelegd in statuten	Bevoegdheden AVvA vastgelegd in statuten
5. de toezichthouders hebben formele mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen;	In AVvA voor zover het strategische consequenties heeft voor de vennootschap	RvC kunnen advies geven aan bestuur en AVvA over te volgen beleid en algemene gang van zaken	In AVvA voor zover het strategische consequenties heeft voor de vennootschap	In AVvA voor zover het strategische consequenties heeft voor de vennootschap
6. de toezichthouders beschikken over de noodzakelijke, (des)gewenste, juiste en tijdige informatie om te kunnen controleren op de genoemde domeinen van het functioneren van de vennootschappen;	Via jaarrekening en bedrijfsplan in AVvA.	In RvC en via overleg in AVvA	In AVvA via bedrijfsplan en meerjarenbegroting	In AVvA en meerjarenperspectief grondexploitatie
7. er is sprake van een open cultuur waarbij de toezichthouders gevraagd en ongevraagd het bestuur van de vennootschappen van advies dienen, met raad terzijde staan;	Beperkt	Ja, door RvC	Ja	Ja
8. het functioneren van het toezicht en de toezichthouders worden periodiek geëvalueerd;	Nee	Nee	Nee	Nee
9. er is sprake van en functiescheiding tussen het college als aandeelhouder en de raad van commissarissen/toezicht die geacht worden de belangen van de vennootschap te behartigen.	Nee	Ja	Nee	Nee

Norm	Rozengarde BV	NV Amphion	Buurtplein BV	Intermecco BV
Verantwoording				
1. de vennootschappen leggen verantwoording af over resultaten van het beleid, de doelmatigheid van inzet van middelen en de rechtmatigheid van inzet van middelen;	Via jaarrekening, bedrijfsplan in AVvA en uitvoering budgetovereenkomst naar gemeente	Via jaarrekening in AVvA en uitvoering budgetovereenkomst naar gemeente	Via kwartaalrapportages aan AVvA en uitvoering opdrachtovereenkomst naar gemeente. Deelverantwoording in kwartaalrapportages naar raad over uitvoering DDK3	Via jaarrekening en kwartaaloverleg in AVvA
2. de vennootschappen worden wordt op basis van deze verantwoordingsinformatie geëvalueerd;	Beperkt	Beperkt	In opstartfase intensief volgen van uitvoering door vennootschap	In 2011 en 2013 aanpassing samenwerking met KWP op basis van inzet private partner a.g.v. economische crisis.
3. de betrokkenen controleren in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de gemaakte afspraken;	Ja, op basis van budgetovereenkomst	Ja, op basis van budgetovereenkomst	Ja, op basis van opdrachtovereenkomst	Ja, op basis van samenwerkingsovereenkomst
4. de verantwoordingsinformatie heeft een directe koppeling met de gemaakte afspraken tussen de gemeente en de vennootschappen;	Ja, in relatie tot budgetovereenkomst	Ja, in relatie tot budgetovereenkomst	Ja in relatie tot opdrachtovereenkomst	Ja, in relatie tot samenwerkingsovereenkomst
5. de gemeente heeft voldoende zicht in de effectiviteit en de efficiëntie doordat zij gebruik maken van benchmarks, externe audits, beleidsevaluaties en financiële doorlichtingen;	Nee	Nee	Nee	Nee
6. de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en –rekening voldoet aan de wet- en regelgeving (BBV).	Ja	Ja	Ja	Ja

Bijlage 3 Financiële vertaling rollen gemeente bij de vennootschappen

(in € op basis van 2015)

	Rozengarde BV	NV Amphion	Buurtplein BV	GEM Intermeco BV
Aandeelhouder	18.000	256.500	nvt	9.000
Opdrachtgever	1.598.000 ⁶	Exploitatiesubsidie: 755.886 Subsidie kapitaallasten 1.045.400	6.950.000 structureel 380.000 incidenteel	nvt
Financier	Leningen: 3.106.521 Leningen: 3.800.000	Lening 17.985.556 ⁷ Borgstelling lening BNG aan NV 500.000 Raadsbesluit 09/07/2015 omzetten hypothecaire geldlening in eenmalige investeringsbijdrage. Subsidie kapitaallasten vervalt, jaarlijkse toevoeging door gemeente aan reserve vervangingsinvestering van 50.000.	nvt	Eigen vermogen 1.100.000 Borgstelling lening BNG aan BV € 8.500.000

⁶ Conform informatie paragraaf Verbonden Partijen Jaarverslag 2014 gemeente Doetinchem

⁷ Stand lening per 31/12/2013; jaarcijfers 2014 nog niet beschikbaar

Bijlage 4 Overzicht bestudeerde documentatie

Algemeen:

- Jaarstukken gemeente Doetinchem 2013 en 2014
- Programmabegroting 2015 gemeente Doetinchem
- De Staat als aandeelhouder; over het beheer van staatdeelnemingen: Algemene Rekenkamer, april 2015
- Notitie Verbonden Partijen: Commissie BBV november 2014
- Burgerlijk Wetboek: Boek 2 Titel 4 en 5 naamloze en besloten vennootschappen

Specifiek per vennootschap:

NV Amphion

Wie	Wanneer	Wat
Raad	12/07/2007	Nieuwbouw Amphion en stedenbouwkundig plan 't Lookkwartier. Besluit tot aanvullend krediet ad. € 14.907.330
Raad	Maart 2010	Reactie college op heronderzoek RKC naar uitvoering aanbevelingen uit onderzoek in 2007. Nieuwe statuten en andere juridische structuur moeten tegemoetkomen aan aanbevelingen. Verdere professionalisering in relatie gemeente – NV Amphion. RKC-rapport bijgevoegd
BBN Adviseurs	01/07/2010	Meerjaren onderhoudsprognose. Verdere behandeling van mop niet duidelijk
NV Amphion	17/06/2011	Verzoek aan college tot behandeling statutenwijziging in AvA van 03/10/2011. Wijziging met name in (externe)bemensing RvC.
NV Amphion	13/07/2011	Aanbieding aan college van begrotingsvoorstel 2012 op basis van budgetfinanciering en een eerste aanzet voor een contractovereenkomst. N.b. geen reservevorming o.b.v. 2012 en bij investeringen dient beroep op de gemeente worden gedaan.
Raad	15/09/2011	Besluit: Uitspreken voor de nieuwe statuten en geen wensen en bedenkingen hebben
College	17/01/2012	Mededeling aan raad i.v.m. benoeming nieuwe commissarissen door AvA, rol gemeente in AvA.
NV Amphion	30/03/2012	Aanbieding aan college van Jaarstukken 2012. Verzoek om positief subsidieresultaat ad. € 43.175 toe te voegen aan algemene reserve van NV Amphion

NV Amphion	03/04/2012	Aanbieding begroting 2012 aan college. Discussie over hogere huisvestingslasten en opbouw eigen vermogen.
NV Amphion	24/05/2012	Aanbieding begroting 2013. Verwerking bezuinigingstaakstelling van 5% t.o.v. budget 2012. N.b. budgetovereenkomst voor meerdere jaren is voor directie en RvC geen optie indien geen eigen vermogen aanwezig is c.q. niet kan worden opgebouwd.
Raad	13/09/2012	Jaarrekening 2011 en begrotingen 2012 en 2013 voor kennisgeving aan te nemen evenals definitieve subsidie over 2011. Bij amendement raadsbesluit voor éénjarige budgetovereenkomst en in 2014 over te gaan van exploitatiesubsidie naar budgetfinanciering.
NV Amphion	24/05/2013	Verzoek om risicoreservering van € 157.000 als eenmalige (tijdelijke) subsidie te zien bij tweejarige budgetovereenkomst voor 2014 en 2015.
College	17/09/2013	Mededeling aan raad m.b.t. discussie over afschrijvingstermijnen
NV Amphion	29/03/2013	Aanbieding aan college Jaarstukken 2012
Raad	26/09/2013	Kennisnemen van Jaarstukken 2012 en resultaat 2012 plus risicoreserve toevoegen aan reserve NV Amphion. Verder een vierjarige budgetovereenkomst 2014-2017 af te sluiten en college op te dragen e.e.a. uit te werken.
NV Amphion	25/03/2014	Jaarrekening 2013
Raad	30/10/2014	Besluit om éénjarige budgetovereenkomst af te sluiten en geen gemeentelijke bijdrage aan de vervangingsinvesteringen te honoreren. Vordering meenemen in heroverweging binnen cluster Sport en Recreatie. Bij amendement besloten scenario's voor te leggen aan raad en uitwerking beslag te laten krijgen in meerjarige budgetovereenkomst vanaf 2016 voor zover niet strijdig met uitkomst van de kerntakendiscussie.
	07/01/2015	Ondertekende Budgetovereenkomst 2015 gemeente – NV Amphion

BV Rozengarde

Wie	Wanneer	Wat
Raad	10/07/2008	Instemmen met voorgenomen besluit van college tot oprichting van en deelneming in besloten vennootschap voor exploitatie van zwembad. Reden: noodzaak tot flexibeler exploitatie. Keuze tussen BV, Stichting en privatisering
College	04/11/2008	Besluiten tot: <ul style="list-style-type: none"> • Oprichting van en deelneming in BV • Akkoord met concept-statuten (d.d. 16/10/2008; oprichting 23/12/2008) • Verzoek aan Provincie om goedkeuring • Ondernemingsplan vast te stellen • Bestuurder dhr. R.J.W.M. Frerix
	23/12/2008	Register van aandeelhouders
Raad	09/07/2009	Overeenkomst tot koop en verkoop van activa en daarbij behorende overeenkomst van geldlening ad. € 3.106.521. Kennisnemen van gesloten budget (3 jaren)- en detacheringsovereenkomst. Rozengarde is gehouden tot het (mede) uitvoeren van het gemeentelijk sportbeleid.

College	20/12/2011	Mededeling aan de raad over nieuwe budgetovereenkomst 2012-2014. Gemeente bepaalt huurtarieven voor sportverenigingen. Compensatie daarvan vindt plaats door verhoging budgetsubsidie met € 45.000
College	08/01/2013	Mededeling aan de raad m.b.t. voorstel verstrekken van lening aan Rozengarde BV. Onderliggende documenten zijn: Jaarrekening 2011, begrotingen 2013 en 2104, verslag AvA 15/05/2012, Adviesdocument, scenariorapportage, ondernemingsplan en adviesrapport over een nieuwe functie voor de sporthal.
Raad	07/03/2013	Voorleggen aan college van wensen en bedenkingen over voorgenomen lening aan Rozengarde BV van € 3.800.000 voor investeringen in zwembad (therapiebad) en voor investeringen in sporthal (Family Entertainment Centre).
College	28/10/2014	Mededeling aan raad over oprichting door Rozengarde BV van Rozengarde Leisure BV. Geen vermenging publieke en commerciële activiteiten. Bevoegdheid college om in beide BV's belangrijke besluiten goed te keuren. Statutenwijziging Rozengarde BV bijgevoegd.
	26/11/2014	Uittreksel Kamer van Koophandel

Buurtplein BV

Wie	Wanneer	Wat
College	Oktober 2013	Visiedocument 'De Doetinchemse keuze I'. <i>De buurtcoach wordt direct aangestuurd door de gemeente. De exacte positionering van de buurtcoach is onderdeel van de implementatiefase</i>
Raad	31/10/2013	Zienswijze raad op DDK I. Uitvoering op afstand impliceert dat buurtcoaches geen ambtelijke status krijgen.
Raad	19/12/2013	DDK I vastgesteld; rolverdeling conform opdrachtgever-opdrachtnemermodel. Vóór 1 april 2014 duidelijkheid over juridische entiteit uitvoeringorganisatie. N.b. onafhankelijkheid en professionaliteit buurtcoaches waarborgen.
KokxDeVoogd	06/03/2014	Adviesrapport rechtsvorm buurtcoaches. Advisering richting BV. om onderdelen governance en bevoegdheden AvA nader uit te werken
College	16/04/2014	Planning Beleidsplan De Doetinchemse Keuze
Raad	24/04/2014	Vaststelling DDK II Het vervolg, voortgangsrapportage. Ten aanzien van juridische entiteit wordt de raad gevraagd wensen en bedenkingen aan te geven ten aanzien van op te richten BV. Deze BV wordt opgericht ten behoeve van de nieuwe uitvoeringsorganisatie waarin o.a. de buurtcoaches landen.
College	15/07/2014	Besluit tot oprichting van en deelneming in overheids BV. Instemmen met de onderliggende concept-statuten. RvC is optie. Uitvoeringsbudgetten blijven bij gemeente.
College	15/07/2014	Mededeling aan raad over oprichting BV sociaal domein en rolverdeling in statuten.
Raad	17/07/2014	Vaststelling Beleidsplan "Met elkaar, voor elkaar" (DDK III). N.b. kader buurtcoach: directe aansturing door gemeente, uitvoering op afstand van gemeente.
	28/08/2014	Businesscase Overheids BV in het sociale domein met o.m. uitwerking governance.
Notaris	21 en 22/10/2014	Oprichtingsstatuten, Akte van bekrachtiging en aandeelhoudersregister.

KvK	22/10/2014	Uittreksel Handelsregister Kamer van Koophandel
College	25/11/2014	Mededeling aan raad m.b.t. opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. In 2015 uitgaan van functiegerichte bekostiging op basis van beschikbaar budget. Sturing en monitoring op de resultaten nog niet geheel uitgewerkt.
Raad	29/01/2015	Vaststelling opdrachtovereenkomst 2015 Buurtplein BV. Structureel budget € 6.950.000. Buurtplein BV levert functies voor buurtcoaches, wijkcentrumfunctie, sociaal raadsliedenwerk, brede school netwerk, buurtbemiddeling, vrijwilligerscentrale, integrale vroeghulp. Bijlagen over topstructuur BV met scheiding eigenaars- en opdrachtgeversrol en ontwikkeltraject naar 2016.
Raad	19/03/2015	Kerntakendiscussie: thema sociaal domein. Voor Buurtplein BV uitvoering op (beperkte) afstand. Het buurtcoachwerk is onder kaderstelling van gemeente uitbesteed aan andere organisatie.

GEM Intermeco BV

Wie	Wanneer	Wat
Raad	16/04/2008	Formuleren van eventuele bedenkingen m.b.t. de voorgenomen oprichting van een project bv in het kader van de samenwerkingsovereenkomst met Kondor Wessels Projecten BV inzake Hamburgerbroek-Noord. Ten laste van algemene reserve krediet van € 45.000 beschikbaar stellen voor deelname in aandelenkapitaal.
	22/10/2009	Projectplan Hamburgerbroek-Noord
AvA	03/12/2009	Vaststelling Directiereglement
Raad	27/06/2013	Besluitvorming toekomst project Iseldoks i.v.m. terugtrekking KWP uit project Iseldoks in najaar 2012. Doorgaan onder voorbehoud van overeenkomst met KWP. Instemmen met verruiming mandaat aan GEM v.w.b. ontwikkeling 800m ² commerciële ruimte en 275m ² winkelruimte, tzt af te nemen door KWP. Resultaat onderhandelingen met KWP is o.m. dat GEM zich alleen nog bezighoudt met een beperkte opstalontwikkeling. De grondexploitatie van het Intermecoterrein gaat naar de gemeente.
Raad	26/09/2013	Instemmen met samenwerkingsovereenkomst Intermeco met KWP. Krediet voteren voor € 1.100.000 voor gemeentelijke inbreng in eigen vermogen GEM. Borgstelling tot maximum van € 8.500.000 richting BNG voor de financiering die de GEM aantrekt.
Notaris	06/01/2014	Wijzigen statuten (tenaamstelling, opstalexploitatie Intermecoblok)

Bijlage 5 Overzicht gesprekspartners

Rozengarde BV:

Dhr. P.C. Drenth wethouder gemeente Doetinchem; vertegenwoordiger gemeente in AVvA
Dhr. R. Frerix directeur/bestuurder Rozengarde BV
Dhr. T. Mul bedrijfsleider sportcentrum Rozengarde

NV Amphion:

Mw. L.W.C.M. van der Meijs wethouder gemeente Doetinchem; vertegenwoordiger gemeente in AVvA
Dhr. C. Droste directeur/bestuurder NV Amphion
Dhr. A. Derksen controller NV Amphion
Dhr. H.J. van Weeghel voorzitter Raad van Commissarissen NV Amphion
Dhr. W. Bouwman lid Raad van Commissarissen NV Amphion
Dhr. H.J.M. Ketelaar penningmeester Raad van Commissarissen NV Amphion

Buurtplein BV:

Dhr. C.J. Telder wethouder gemeente Doetinchem
Dhr. H.G. Bulten wethouder gemeente Doetinchem; vertegenwoordiger gemeente in AVvA
Mw. R. Ampting directeur/bestuurder Buurtplein BV
Mw. B. Amting controller Buurtplein BV

GEM Intermeco BV:

Mw. I.M. Lambregts wethouder gemeente Doetinchem; vertegenwoordiger gemeente in AVvA
Dhr. W. Beijer projectleider gemeente Doetinchem
Dhr. E. Wijnroks hoofd afdeling Fysieke Ontwikkeling
Dhr. H. van Stiphout directeur/bestuurder GEM Intermeco BV

Bijlage 6 Reactie van de gemeentesecretaris op het rapport van bevindingen

Opmerkingen N. van Waart (samengevat)	Reactie rekenkamer
Het maatschappelijk belang van de oprichting van vennootschappen, wat levert het de inwoner op, is niet terug te vinden in de doelstelling en vraagstelling van het onderzoek.	Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek is opgenomen in het onderzoeksplan.
Er is regelmatig een te theoretische benadering van het vraagstuk van oprichting en deelneming in vennootschappen.	<p>In het rapport van bevindingen is slechts beschreven hoe uitvoering is gegeven aan de governancestructuur en inrichting van de vennootschappen.</p> <p>Wij begrijpen de reactie dat er in het rapport regelmatig een theoretische benadering is van het vraagstuk van oprichting en deelneming in vennootschappen. Hieraan valt naar onze mening niet te ontkomen: een objectief normenkader is noodzakelijk om de gemaakte keuzes in Doetinchem in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.</p>
Bij de afweging om een bepaalde taak op afstand te zetten, is het van belang antwoord te krijgen op de vraag in welke mate sprake is van een publieke taak (pagina 3). Dit is een te eenzijdige benadering van dit vraagstuk. Andere aspecten zijn: hoe beleidsrijk of –arm is de taak, wat is het politiek-bestuurlijke risico bij het op afstand zetten van die taak en in welke fase van ontwikkeling bevindt de betreffende taak zich.	De gemeente Doetinchem heeft gekozen om de uitvoering van sommige publieke taken op afstand te zetten. De beleidsmatige aspecten van deze taken zijn bij de gemeente gebleven en maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.
Pagina 10 meldt dat het theater eigendom is van de NV Amphion dus van de gezamenlijke deelnemers. Dit is een onjuiste juridische conclusie. Het feit dat Doetinchem samen met andere gemeenten aandeelhouder is van de NV betekent niet dat bij bijvoorbeeld een faillissement het eigendom van het theater automatisch overgaat naar de aandeelhoudende gemeenten.	De bezittingen van de NV Amphion te weten terreinen, bedrijfsgebouwen, machines en installaties zijn op de balans van de vennootschap opgenomen. Daarmee is de vennootschap economisch eigenaar van het theatergebouw en de terreinen. Bij eventueel faillissement zullen bezittingen na aftrek van schulden aan de eigenaren naar rato toevallen.
De beleidsinhoudelijke afweging, terug te vinden in de businesscase, die is gemaakt bij de keuze voor een BV wordt niet vermeld in het rapport (pagina 10 t.a.v. Buurtplein BV).	Deze afwegingen (kleinere overheid en overheid niet achter de deur bij burgers) zijn niet in het raadsvoorstel opgenomen en zijn ook niet in de gesprekken naar voren gekomen. Ze staan ook niet in de businesscase.
In hoofdstuk 3 lopen feiten en conclusies door elkaar heen.	<p>Feiten komen naast de documenten en dossierstudie ook voort uit de gesprekken met betrokkenen. Beide voorbeelden zijn constatering die op zich nog geen oordeel uitspreken. De aangehaalde voorbeelden waar deze reactie naar verwijst, komen voort uit de interviews en geraadpleegde stukken.</p> <p>In de reactie dat feiten en conclusies door elkaar heen lopen in hoofdstuk 3 herkennen wij ons niet. Het doen van constatering is niet hetzelfde als het trekken van conclusies.</p>
Op pagina 11 staat dat voor Buurtplein BV vier keer per jaar een aandeelhoudersvergadering is. De statuten melden dat dat minimaal 1 keer per jaar moet zijn.	De tekst in de rapportage is aangepast.

Vanwege het opstartjaar 2015 heeft de bestuurder voorgesteld dit jaar 4 keer een aandeelhoudersvergadering te houden. In de toekomst neemt dit aantal af.	
De tekst bij Buurtplein BV op pagina 13 suggereert dat er per abuis geen Raad van Commissarissen (RvC) is ingesteld. Dit is als optie in de statuten opgenomen om zonder tussenkomst van een notaris de RvC in te stellen wanneer dat wenselijk is. De keuze om nu geen RvC in te stellen was een bewuste keuze gelet op de wens van een eenvoudige governance structuur.	De bedoelde tekst staat op pagina 11. Het is een constatering dat er momenteel geen RvC is maar die kan er te zijner tijd wel komen zoals opgenomen in de statuten.
Pagina 13: Beleidsmatige sturing vindt plaats via de opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie tussen Buurtplein BV en de gemeente en niet door overleg met de verantwoordelijke portefeuillehouders. De kwartaalrapportages die behandeld worden in de aandeelhoudersvergadering gaan niet naar de raad; Buurtplein BV is geïntegreerd in de kwartaalrapportage DDK.	De prestaties worden vastgelegd in de opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie. De sturing op de uitvoering van deze prestaties vindt plaats door overleg met de portefeuillehouders. Dit blijkt uit de interviews. Hierin vindt logischerwijs ook sturing en bijsturing plaats. De tekst op pagina 13 is verduidelijkt. Inderdaad wordt de kwartaalrapportage van Buurtplein BV niet separaat doorgeleid naar de raad. Deze wordt wel geïntegreerd in de kwartaalrapportage DDK3 zoals in het rapport wordt vermeld.
De opmerking in 3.4 over de statutaire doelen van Buurtplein BV die de meetlat zijn voor het toezicht geldt ook voor alle andere deelnemingen maar daar niet als zodanig terug te vinden. In het rapport kan duidelijker aangegeven worden dat toezicht op een vennootschap plaatsvindt via 1. de band van het aandeelhouderschap en de daarmee in verband staande statuten en 2. via de opdracht- of subsidierelatie.	Toezicht op het beheer van de vennootschappen waaraan de gemeente deelneemt vindt plaats ofwel via de AvA waaraan de gemeente via een wethouder uit het college deelneemt, ofwel via een RvC (indien hiervoor is gekozen). De toezichtrol op de vennootschap loopt niet via de opdracht- of subsidierelatie. De vermenging van opdrachtgeverrol en eigenaarrol (toezicht) komt hier tot uiting. De tekst op pagina 13 is verduidelijkt.
Het verdient aanbeveling om in paragraaf 3.5 bij Buurtplein BV aan te geven dat functiebekostiging het startmodel was en als zodanig is gecommuniceerd met de raad.	De tekst is aangepast.
De raad(svertegenwoordigers) hebben opgemerkt dat zij de inrichting van Buurtplein BV als een vennootschap een 'vreemde eend in de bijt' vinden. Ik merk op dat de oprichting van een vennootschap voor het sociale domein ook een wens van de raad was.	Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan.
De directeur/bestuurder van Rozengarde BV is bij de gemeente directeur Bedrijfsvoering.	De tekst is aangepast.

De rekenkamercommissie Doetinchem
t.a.v. mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders

datum: 29 september 2015
ons kenmerk: 2015.16763 / 15zk031803
inlichtingen bij: de heer P. Fuijk
telefoonnummer: (0314) 377 332

onderwerp: Onderzoek vennootschappen
uw kenmerk: 15u0019318 / 15zk005594
uw brief van: 16 september 2015
bijlagen: --

Geachte mevrouw Oosterveld-Sanders,

Op 3 maart 2015 heeft u mij geïnformeerd over uw onderzoek naar het deelnemen van de gemeente Doetinchem in verschillende vennootschappen. Met uw brief van 16 september jl. heeft u mij op de hoogte gesteld van het voorlopige rapport van bevindingen. U stelt mij in de gelegenheid een zienswijze te geven op dit voorlopige rapport. Daarbij gaat het om de vraag of de rapportage een juist en compleet beeld geeft van uw bevindingen (feitencheck).

Naar aanleiding van uw verzoek wil ik de volgende opmerkingen maken:


- De gemeente Doetinchem heeft diverse vennootschappen opgericht. Bij het oprichten van deze vennootschappen heeft altijd een belangrijke rol gespeeld dat oprichting voordeel voor de burger moet opleveren. Het gaat dus niet alleen om efficiency, sturing, beheersing, toezicht en verantwoording maar om veel meer. Ik vind het jammer dat dit maatschappelijke belang, wat levert het de burger op, van de oprichting van vennootschappen in de doelstelling en vraagstelling van uw onderzoek niet is terug te vinden.
- Zonder afbreuk te willen doen aan uw voorlopige rapport ben ik van mening dat regelmatig een theoretische benadering van het vraagstuk van de oprichting van en de deelneming in vennootschappen wordt gegeven. Als voorbeeld wil ik noemen de positie van de directeur bedrijfsvoering als directeur/bestuurder van Rozengarde B.V. Hier is destijds voor gekozen vanwege de praktische overweging om binding te houden tussen de gemeente en de nieuwe B.V. Onverminderd het feit dat hier juridisch anders tegen aan gekeken kan worden. Door de directeur/bestuurder is geïnvesteerd in de B.V. met als gevolg dat er nu sprake is van een goed lopend zwembad/entertainmenthal. Een ander voorbeeld betreft de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie die de gemeente bijvoorbeeld met Buurtplein B.V. heeft. Deze overeenkomst heeft niet alleen als doelstelling het adequaat en efficiënt uitvoeren van taken in het sociale domein maar stelt de gemeente ook in staat om ontwikkelingen in dat domein bij de B.V. op te halen die vervolgens bij de beleidsvorming door de gemeente gebruikt kunnen worden. Er is dus sprake van meer dan een juridische overeenkomst.

- Op bladzijde 3 wordt onderaan – kort samengevat – gemeld dat bij het al dan niet op afstand zetten van een bepaalde taak het van belang is antwoord te krijgen op de vraag in welke mate er sprake is van een publieke taak. In mijn beleving is dit een te eenzijdige benadering van het vraagstuk of een bepaalde taak al dan niet op afstand moet worden gezet. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn hoe beleidsrijk of – arm is de taak, wat is het politiek-bestuurlijke risico bij het op afstand zetten van deze taak en in welke fase van ontwikkeling bevindt zich de betreffende taak (oefent de gemeente deze taak al decennialang uit of is er sprake van een nieuwe taak).
- Op bladzijde 10 wordt ten aanzien van N.V. Amhion gemeld dat het theater eigendom is van de N.V. dus van de gezamenlijke deelnemers. Dit is een onjuiste juridische conclusie. Het feit dat de gemeente Doetinchem samen met andere gemeenten aandeelhouder is van de N.V. betekent niet dat bijvoorbeeld bij een deconfiture van de N.V. het eigendom van het theater automatisch overgaat naar de aandeelhoudende gemeenten.
- Op bladzijde 10 en dan voor wat betreft Buurtplein B.V. mis ik de beleidsinhoudelijke afweging, terug te vinden in de businesscase, die is gemaakt bij de keuze voor een B.V. Bij deze keuze hebben ook een rol gespeeld de wens van een kleinere overheid en de wens om als overheid niet 'achter de deur' bij burgers te komen wanneer buurtcoaches op huisbezoek gaan. Deze aspecten zijn ook niet terug te vinden in uw rapport.
- Ik ben van mening dat in hoofdstuk 3 de feiten en conclusies door elkaar heen lopen. Een voorbeeld in dit verband betreft N.V. Amphion op bladzijde 11 (Gebleken is dat strategische sturing op N.V. Amphion in belangrijke mate wordt beïnvloed door politieke besluitvorming) en bladzijde 12 (Problematiek rondom de hoogte van afschrijvingen (...) laten zien dat rollen (...) conflicterend zijn). Het is mijns inziens verstandig eerst de feiten te schetsen, deze vervolgens te beoordelen en daarna conclusies te trekken.
- Op bladzijde 11 onderaan wordt ten aanzien van Buurtplein B.V. gemeld dat er 4 keer per jaar een aandeelhoudersvergadering is. Dit ligt genuanceerder. In de statuten is bepaald dat minimaal 1 keer per jaar een aandeelhoudersvergadering dient te worden gehouden. Gezien het feit dat 2015 een opstartjaar is voor de B.V. heeft de bestuurder hiervan doen besluiten voor te stellen in 2015 4 keer een aandeelhoudersvergadering te houden. In de toekomst neemt het aantal aandeelhoudersvergaderingen af.
- Op bladzijde 13 onderaan komt de eventuele raad van commissarissen bij Buurtplein B.V. aan bod. De huidige tekst wekt de indruk dat per abuis geen raad van commissarissen is ingesteld. Dat is niet het geval. De raad van commissarissen is als optie in de statuten opgenomen om een gang naar de notaris te voorkomen indien instelling van een dergelijke raad wenselijk wordt geacht. De keuze om op dit moment geen raad van commissarissen in te stellen is echter een bewuste keuze geweest gelet op de wens van een eenvoudige governance structuur.
- Ten aanzien van Buurtplein B.V. bovenaan bladzijde 13: beleidsmatige sturing vindt niet plaats door beleidsinhoudelijk overleg met de verantwoordelijke portefeuillehouders maar via de band van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie 2015 tussen de gemeente en Buurtplein B.V. Het verdient mijns inziens verder aanbeveling om aan te geven dat de kwartaalrapportages die behandeld worden in de aandeelhoudersvergadering niet naar de raad gaan. In de kwartaalrapportages DDK is Buurtplein B.V. geïntegreerd. Gelet hierop is in mijn beleving deze rapportage geen zelfstandig instrument voor de raad om te sturen op Buurtplein B.V. terwijl de tekst dit wel enigszins suggereert.

- De opmerking in paragraaf 3.4 over de statutaire doelen van Buurtplein B.V. die de meetlat zijn voor het toezicht geldt ook voor alle andere deelnemingen maar is daar niet als zodanig terug te vinden. Mede gelet hierop bepleit ik duidelijker dan nu aan te geven dat toezicht op een vennootschap plaatsvindt (i) via de band van het aandeelhouderschap en de daarmee in verband staande statuten en (ii) via de opdracht- of subsidierelatie.
- Het verdient aanbeveling om in paragraaf 3.5 bij Buurtplein B.V. aan te geven dat functiebekostiging het startmodel was en als zodanig ook gecommuniceerd is met de raad.
- Op bladzijde wordt opgemerkt dat de raad(vertegenwoordigers) de inrichting van Buurtplein B.V. als vennootschap een 'vreemde eend in de bijt' vinden. Ik merk hierbij op dat oprichting van een vennootschap ten behoeve van het sociale domein ook een wens van de raad was.
- De directeur/bestuurder van Rozengarde B.V. is bij de gemeente geen hoofd Bedrijfsvoering maar directeur Bedrijfsvoering.

Uw definitieve rapport zie ik met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,



ing. N. van Waart
gemeentesecretaris