Verbetering aansturing verbonden partijen

Gemeente Assen

1. Inleiding

Deze notitie bouwt voort op twee eerder aan het college voorgelegde notities over verbonden partijen. In 2006 is naar aanleiding van een raadstoezegging een inventarisatie gemaakt van de risicofactoren. Deze inventarisatie betrof alle verbonden partijen. Aan de raad is bij de behandeling van de begroting 2007 conform de toezegging alleen de risicofactoren van de gemeenschappelijke regelingen ter kennisname voorgelegd. Aan uw college is een uitgebreidere rapportage voorgelegd.
In VDG-verband heeft de discussie over de verbetering van de aansturing van verbonden partijen een vervolg gekregen. De aanbevelingen in de notitie 'verbonden partijen' van de VDG is door uw college eind 2007 overgenomen.
Vervolgens is met het oog op de verbetering van de aansturing de interne organisatie aangepast en hebben we een verdiepingsslag gemaakt. Er is nu meer inzicht in de risico's, de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente per categorie verbonden partij.

2. Aansturing verbonden partijen

Het doel van deze notitie is de uitgangspunten vast te leggen voor de aansturing per soort verbonden partij. De in de VDG-notitie opgenomen uitgangspunten hebben als basis gediend. Aansturen van verbonden partijen is maatwerk, immers de rol en de invloed die de gemeente heeft bij een gesubsidieerde instelling is een geheel andere dan bij bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling. Wanneer we de aansturing van de verbonden partijen willen verbeteren is het noodzakelijk om af te spreken hoe we gaan sturen. Duidelijkheid vooraf; voor beleidsmedewerkers, bestuurders en ook voor de verbonden partij.

Naast het vastleggen van afspraken en uitgangspunten voor aansturing is het ook nodig om te werken aan de 'zachte kant' van de aansturing: hoe gaan we met elkaar om. Hoe zorgen we dat bijvoorbeeld de informatie tijdig met elkaar gedeeld wordt, dat er met de juiste actoren overleg wordt gevoerd, in- en extern.
Ondanks dat deze kant minstens zo belangrijk is, gaat deze notitie vooral in op de 'harde kant' te weten, de uitgangspunten om bestuurlijke, juridische en financiële risico's die de gemeente loopt met verbonden partijen beter te beheersen.

Overigens is 'aansturing' primair een zaak voor het college. De raad heeft een afgeleide rol. Het betreft immers de uitvoering van het beleid van de raad. Dit document wordt dan ook ter besluitvorming aan uw college voorgelegd.
Neemt niet weg dat de raad goed en tijdig geïnformeerd moet worden als daartoe aanleiding bestaat. Simpelweg vanwege zijn kaderstellende taak en het budgetrecht.
De raad zal in ieder geval geïnformeerd worden op reguliere wijze, te weten via de Begroting en andere documenten die onderdeel uitmaken van de P&C-cyclus.

Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid zijn wensen en bedenkingen te uiten aan het college bij het oprichten en deelnemen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen c.a. (art. 160 lid 2 gemeentewet)

Tenslotte: de laatste jaren is veel geschreven over het invullen van de regiefunctie van gemeenten bij verbonden partijen. In bijlage 1 zijn de controlemechanismen opgenomen waarover de gemeenten kan beschikken, e.e.a. ontleend uit 'Gemeente Governance, handboek verbonden partijen' van Deloitte uit 2006.

3. Verbonden partijen: waar staan we?

We hebben nu een beter beeld van de risicofactoren, breder en dieper dan de inventarisatie gemaakt in 2006. Ook hebben we meer en andersoortige ervaringen opgedaan dan pakweg 5 jaar geleden. De houding van de gemeente is een andere, meer zakelijke, geworden. Daardoor heeft er meer interactie plaatsgevonden dan daarvoor. Zo stuurt de gemeente steeds meer op de te leveren prestaties van de gesubsidieerde instellingen; we handhaven meer; we maken mede door andere (Europese) regelgeving, andere keuzes bij het aangaan verbintenissen; enz. enz. Deze andere opstelling van de gemeente leidt tot reacties bij de verbonden partijen (bezwaarschriften etc.) Kortom: ook die ervaringen zijn voor ons aanleiding afspraken te maken en uitgangspunten vast te leggen.

Ook organisatorisch zijn er binnen de gemeente aanpassingen gemaakt. Zo is bij de afdeling SO/OS de interne organisatie aangepast. Er is gekozen voor naaste ondersteuning van de beleidsmedewerkers op juridisch en financieel gebeid. Naar aanleiding van ingediende begrotingen en jaarrekeningen is er verder gegaan met de risico-inventarisatie per verbonden partij en vindt er naar aanleiding van de ingediende stukken ambtelijk en zonodig bestuurlijk overleg plaats. Er is sprake van een betere termijnbewaking op de indiening en afdoening van de ingediende stukken van de verbonden partijen. In beleidsnota's worden de verbonden partijen als instrument gezien voor de realisatie van gemeentelijke doelen. De kaders worden daarin scherper geformuleerd. Per verbonden is een accounthouder aangewezen en zijn er ambtelijke vervangers benoemd en tot slot is "verbonden partijen' in de coördinatie-overleggen als vast agendapunt opgenomen.

4. De met Assen verbonden partijen

Waar gaat het over? Welke partijen zijn verbonden partijen?
De definitie van een verbonden partij in het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) luidt: "*Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, buiten de eigen organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft."*

Naast de verbonden partijen zoals omschreven in het BBV zijn er ook partijen waarin de gemeente geen bestuurlijk belang heeft. Het gaat daarbij om instellingen waaraan de gemeente publieke taken heeft uitbesteed en die daarvoor in ruil een financiële bijdrage ontvangen (meerjaren subsidierelaties). In de wandelgangen worden deze partijen vaak in één adem genoemd met de "echte" verbonden partijen. Het verschil met de verbonden partijen zit hem met name in de verwevenheid met de gemeente. Omdat deze partijen wel een deel van de publieke taken van de gemeente uitvoert of invulling geeft aan een publieke taak is het wel van belang dat er heldere afspraken gemaakt worden over taken, processen en financiering. Voor een deel zijn de aansturingsinstrumenten dus gelijk aan die van de verbonden partijen. Omdat de meerjaren subsidierelaties en de verbonden partijen veel gemeen hebben worden zij in deze rapportage beide bedoeld als over verbonden partijen gesproken wordt tenzij anders is aangegeven.

Zoals gezegd: de rol en verantwoordelijkheden die de gemeente heeft verschilt per categorie verbonden partij. In Assen hebben we te maken met de volgende categorieën.

I. gemeenschappelijke regelingen (o.m. Alescon, ISD, GKB)
II. gesubsidieerde instellingen (o.m. De Kolk , ICO en Icare)
III. privaatrechtelijke rechtspersonen zoals verenigingen (o.m. VNG en VDG) en NV's (Groningen Airport Eelde)
IV. instellingen, bestuursorganen waar de gemeente d.m.v. een convenant verbonden is (Regio Groningen Assen),

V. partijen die feitelijk onderdeel uitmaken van de eigen gemeentelijke organisatie, maar waar wel het aansturingvraagstuk een rol speelt zoals bestuurscommissies (Plateau) en de school Pro Assen.

Om een beeld te geven: de gemeente neemt deel aan 15 gemeenschappelijke regelingen, 2 verenigingen, 4 Naamloze Vennootschappen, 1 Commanditaire vennootschap, 3 convenanten en 1 bestuurscommissie. Het aantal subsidierelaties is niet geteld maar ontstijgt zeker de 100.

Bij verbonden partijen heeft de gemeente verschillende rollen:

- Opdrachtgever/ klant: de publieke taken worden opgedragen aan een derde. De gemeente wil een aantal effecten verwezenlijken daarvoor moeten producten en diensten worden geleverd. (taken: beleid formuleren, contracten opstellen, bewaking van levering, prijsbeoordeling en beoordeling positie verzelfstandigde eenheid)
- Eigenaar: de gemeente is aandeelhouder en is als zodanig (mede) eigenaar, of zit in het bestuur. Daarmee is het ook een “gemeentebelang” dat de verbonden partij geen problemen heeft met de continuïteit. De gemeente heeft ook zeggenschap, maar deze mogelijkheid is beperkter als de organisatie niet helemaal in handen is van de gemeente (GR). (taken: besluitvorming en bewaking continuïteit)

Bij de gesubsidieerde instellingen heeft de gemeente wel de rol van opdrachtgever/klant maar niet die van eigenaar (geen bestuurlijke rechtspositie) daardoor speelt ook het rollenconflict minder.

Voorop dient te staan dat het bij gemeenschappelijke regelingen gaat over verlengd lokaal bestuur; de gemeenschappelijke regeling voert een taak uit die anders door de gemeente zelf zou moeten worden uitgevoerd. De gemeente kiest er voor om publieke taken over te dragen aan verbonden partijen om zo te bewerkstelligen dat de taken efficiënter uitgevoerd worden. Ook kan er optimaler gebruik gemaakt worden van kennis uit de markt.
Risicospreiding treedt op omdat financiële middelen van andere deelnemers gegenereerd worden en de verantwoordelijkheid voor die publieke taken gedeeld wordt.
Overwegingen om taken aan een verbonden partij over te laten:

- Efficiency: efficiënter uitvoering van taken;
- Risicospreiding: naast de eigen inbreng van financiële middelen ook de inbreng van middelen door andere deelnemers;
- Kennisvoordeel: kennis delen en van elkaar leren;
- Bestuurlijke kracht en effectiviteit (katalysatorfunctie): krachten bundelen waardoor een beter resultaat kan worden geboekt dan door een enkel bestuursorgaan of een enkele marktpartij.

De uitvoering van publieke taken overdragen aan een verbonden partij heeft ook zijn beperking. Deze beperking of mogelijke risico’s vloeien eigenlijk voort uit het verlies aan controle en de dubbele rollen van de gemeente (de dubbele rol geldt niet voor meerjaren subsidierelaties). Dit vertaalt zich naar het volgende:

- grotere afstand waardoor minder beïnvloedingsmogelijkheden
- wel mede verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij,
- financiële risico’s
- bestuurdersaansprakelijkheid.

Geconstateerd moet worden dat de dubbele standaard van sturing door kaderstelling, prestatieafspraken en beschikkingen en mee besturen in de besturen niet altijd eenduidige resultaten oplevert. Meesturen in het bestuur van een verbonden partij creëert bestuurlijk committent.
Bijvoorbeeld, bij verbonden partijen die vormgegeven zijn in een GR heeft de gemeente een afvaardiging in het algemeen of dagelijks bestuur. Een gevolg daarbij is dat de gemeente

twee rollen heeft (eigenaar en opdrachtgever). Als eigenaar van de GR heeft de gemeente er belang bij dat de GR levensvatbaar is, de bedrijfsvoering op orde heeft en alle gemeenten zo goed mogelijk bedient. Als opdrachtgever/klant heeft de gemeente er belang bij dat de GR díe prestaties levert die aansluiten aan het eigen doel van de gemeente. Die beide belangen lopen niet altijd parallel.

Uitgangspunt voor gesubsidieerde instellingen is dat de gemeente geen bestuurlijke inmenging heeft of verkrijgt. Dat betekent dat er geen bestuurders plaatsnemen in het bestuur en niet in een Raad van toezicht van de instelling. Een Raad van toezicht houdt toezicht op het functioneren van de instelling. De gemeente kan haar invloed uitoefenen door er zorg voor te dragen dat de leden van de raad van toezicht onafhankelijke professionals zijn met de juiste (financiële/juridische) kennis van zaken.
Door zelf geen zitting te nemen in het bestuur of de raad van toezicht blijft de subsidierelatie en de rollenverdeling helder. Daarmee wordt beoogt om de positieve effecten (efficiency, kennisvoordeel en katalysatorfunctie) van het uit besteden van publieke taken wel te bereiken maar het nadelig effect van de dubbele rollen uit te sluiten.

5. sturingsprincipes per soort verbonden partij

Hierna volgt per soort verbonden partij een voorstel voor uitgangspunten, principes die de ambtelijke organisatie alsook het college in de toekomst hanteert. Daarbij wordt vooraf ingegaan op het risicoprofiel, de rollen en verantwoordelijkheden en de sturingsmogeijkheden.

5.1 gemeenschappelijke regelingen (hierna: g.r.'en)

Risicoprofiel.
De g.r. voert een taak uit die anders door de gemeente zelf zou moeten worden uitgevoerd. De gemeente kiest er voor om publieke taken uit te laten voeren door een g.r. om zo te bewerkstelligen dat de taken efficiënter uitgevoerd worden. Ook kan er optimaler gebruik gemaakt worden van kennis uit de markt. Risicospreiding treedt op omdat financiële middelen van andere deelnemers gegenereerd worden en de verantwoordelijkheid voor die publieke taken gedeeld wordt.

De g.r.'en waaraan de gemeente Assen deelneemt verschillen nogal. De meeste zijn regelingen die medebewindstaken uitoefenen (voeren een taak uit die de gemeente o.g.v. een formele wet moet uitvoeren). Slechts enkele g.r.'en is de gemeente vrijwillig aangegaan, zogeheten autonome g.r.'en (bijv. g.r.'en met waterschappen voor het beheer van IBA's; g.r ICO).
Niet alle g.r.'en hebben rechtspersoonlijkheid.

Ondanks dat alle g.r.'en op uitvoering van gemeentelijke taken zijn gericht is het risico-profiel nogal verschillend. Het risico hangt o.m. van de volgende factoren af:

- de aard van hun financiering (afhankelijkheid van rijksbudget, andere subsidieverstrekkers),
- de conjunctuur-gevoeligheid (speelt m.n. bij ISD, Alescon),
- de beslisstructuur (stemmen bij meerderheid of unanimiteit),
- het aantal deelnemende partijen (GGD 12, Alescon 6)
- de mate waarin het mogelijk is zelfstandig te besluiten tot het oprichten van rechtspersonen of andere deelnames,
- de mate waarin deelnemende gemeenten diensten afnemen die niet in het basispakket zitten (Recreatieschap)
- samenwerking met andere partijen (ISD met UVW)

Daarnaast is ook het bestuurlijk risico hoog: de verantwoordelijk wethouder is lid van het AB (en soms ook van het DB) en maakt onderdeel uit van het collegiale bestuur van de gemeente. Overigens vertegenwoordigen alleen wethouders en geen raadsleden Assen in de besturen van g.r.'en. Bij andere gemeenten wordt nog niet overal op deze wijze gewerkt. Raadsleden van andere gemeenten kunnen nog een dubbelrol vervullen, hetgeen de positie van Assen kan beïnvloeden.

Rollen, verantwoordelijkheden, sturingsmogelijkheden.

De gemeente is zowel opdrachtgever als klant van de g.r. De gemeente wil een aantal doelen verwezenlijken waarvoor producten en diensten worden geleverd. De gemeente levert de middelen, de g.r. produceert voor de gemeente.
De gemeente is tevens (mede)eigenaar. Als eigenaar van de g.r. heeft de gemeente er belang bij dat de g.r. levensvatbaar is, de bedrijfsvoering op orde heeft en alle gemeenten zo goed mogelijk bedient. Als opdrachtgever/klant heeft de gemeente er belang bij dat de g.r. díe prestaties levert die aansluiten aan het eigen doel van de gemeente. Die beide belangen lopen niet altijd parallel.

Sturingsmogelijkheden zijn:

- financiën (begroten, verantwoorden, toezicht)
- beleid (doorgaans stelt de gemeente het strategisch en het tactisch beleid op en de g.r., het operationele (uitvoerings)beleid),
- in het verlengde van het voorgaande: het jaarlijks formuleren van een opdrachtbrief aan de g.r.,
- de g.r.-tekst (besluitvorming; bevoegdheden gemeente versus AB/DB/directeur),
- mandatering bevoegdheden van AB aan DB en van DB aan directeur,
- 213a-onderzoeken (doelmatigheids- en doeltreffendheisonderzoeken vinden vrijwel niet plaats).

Sturingsprincipes.

- weeg bij de oprichting van een g.r. zorgvuldig af of deze (rechts-)vorm voor Assen de beste optie is, zowel vanuit bestuurlijk, juridisch als financieel perspectief,
- zorg dat de gemeente actueel beleid heeft (strategisch en tactisch)
- formuleer jaarlijks op basis van het beleid, expliciet de opdracht die aan de g.r. wordt verstrekt,
- maak, wanneer een andere deelnemende gemeente behoefte heeft aan de afname van een dienst die niet in het basispakket zit, heldere afspraken die ertoe leiden dat de kosten van een dergelijk cafetariamodel volledig door de deelnemende gemeenten worden gedragen en dat bij beëindiging van die levering vanuit de g.r. geen kosten ontstaan die door de andere gemeenten moeten worden gedragen (zie als voorbeeld de GKB),
- hetzelfde geldt voor *niet*-deelnemende gemeenten die ook diensten afnemen,
- zorg dat, wanneer de g.r. de autonome bevoegdheid heeft of krijgt om deel te nemen in andere (op te richten) rechtspersonen er een bestuurlijke legitimatie is,
- overweeg, wanneer de omstandigheden die van invloed zijn op de taakuitoefening ingrijpend zijn gewijzigd (waardoor bijv. andere vormen van marktwerking, differentiatie in het aanbod ontstaan), het instrument van g.r. te verlaten en de taakopdracht te verstrekken aan een organisatie die op grotere afstand staat van het gemeentebestuur,
- houdt het weerstandsvermogen laag wanneer de taak die de g.r. uitvoert die tot het basispakket van de gemeente behoort; in feite is het weerstandsvermogen van de individuele gemeente ook aanspreekbaar als weerstandsvermogen voor de g.r.

5.2 gesubsidieerde instellingen

Risicoprofiel.

De subsidierelaties die Assen onderhoudt zijn zeer divers: zeer verschillend in financiële omvang als ook het belang dat de gemeente bij de te subsidiërende activiteit heeft.
Het maakt nogal wat uit of het een eenmalige subsidie of een meerjaren subsidierelatie betreft; het een waarderingsbijdrage is of dat het een activiteit betreft die het imago van de stad kan bepalen.
Het risicoprofiel is dan ook zeer verschillend.

Het risico dat de gemeente loopt bij subsidiëring hangt m.n. van de volgende factoren af:

- of het een eenmalige of een meerjarensubsidie betreft,
- of er meer subsidieverleners zijn voor dezelfde activiteit (het aandeel dat de gemeente heeft; maar ook het risico-profiel van de mede-subsidieverleners is soms ook van belang),
- of het een medebewindstaak betreft (m.n. vanwege het toezicht),
- of de gemeente als loket functioneert (subsidieaanvrager- en verlener tegelijk),
- de aard van de financiering van de ontvanger (is de gemeentesubsidie de voornaamste inkomstenbron?)

Rollen, verantwoordelijkheden; sturingsmogelijkheden.

In beginsel heeft de gemeente bij subsidieverlening een passieve rol: een derde vraagt om een bijdrage, de gemeente verleent subsidie en toetst later of de prestaties zijn geleverd. Dat is anders bij inkoop. De gemeente zet dan actief een opdracht in de markt, stuurt actief op kwaliteit.
De gemeente vervult bij vele subsidierelaties desondanks ook een actieve rol, met name wanneer het meerjarige subsidierelaties betreffen waarbij een publieke taak wordt uitgevoerd. De gemeente toetst het meerjaren ondernemers/beleidsplan van de betrokken instelling (m.n. in meerjarige relaties). Dit Ondernemers/beleidsplan laat de prestaties zien die worden nagestreefd, en zijn voor gemeente input voor beschikking. Met name door middel van gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau wordt bij deze categorie actief gestuurd.

De gemeente neemt bij gesubsidieerde instellingen geen deel aan het bestuur of in toezichthoudende commissies en heeft daardoor een indirect bestuurlijk belang. Het rollenconflict zoals bij g.r.'en speelt bij subsidierelaties dan ook nauwelijks.
Het bestuurlijk belang komt vooral om de hoek kijken bij het toezicht en de verantwoording van de inzet van de middelen richting raad en accountant (transparant, objectief en rechtmatig).

Sturingsmogelijkheden zijn:

- Algemene Wet Bestuursrecht (AwB),
- Subsidiebeleid (gemeentelijke subsidieverordening),
- de subsidie verleningsbeschikking (voorwaarden, prestatieafspraken),
- de subsidie vaststellingsbeschikking (handhaven als prestaties niet zijn geleverd),
- de subsidieverordening (o.m. indieningsvereisten, reservevorming, subsidieplafonds, voorwaarden),
- 213a-onderzoeken.

Opgemerkt moet worden dat voor meerjaren subsidierelaties geldt dat het beëindigen of verminderen van de subsidie alleen mogelijk is wanneer de subsidie-ontvanger voldoende tijd heeft om te anticiperen op de vermindering c.q. beëindiging (art 4:51 Awb).

Sturingsprincipes.

- ga bij het aangaan van een subsidierelatie allereerst na of het geen inkoop van een dienst betreft; bepaal welke rol de gemeente wenst in te nemen (passief, actief) en kies vervolgens het meest geëigende sturinginstrument, althans voorzover die

juridische ruimte bestaat (bij 2B-diensten: o.m. onderwijs-, sport- en welzijnssubsidies),
- verbindt aan de verlening heldere, realistische en handhaafbare voorwaarden,
- zorg voor actueel beleid; beleidsregels hebben de voorkeur boven deelverordeningen vanwege de flexibiliteit,
- voorkom dat de gemeente bestuurlijke taken./rollen krijgt binnen de gesubsidieerde instelling (dubbele pet).

Geen bestuurlijke inmenging hebben of verkrijgen betekent dat er geen bestuurders plaatsnemen in het bestuur en of in een Raad van toezicht. Een Raad van toezicht houdt toezicht op het functioneren van de instelling. De gemeente kan haar invloed uitoefenen door er zorg voor te dragen dat de leden van de raad van toezicht onafhankelijke professionals zijn met de juiste (financiële/juridische) kennis van zaken. Door zelf geen zitting te nemen in het bestuur of de raad van toezicht blijft de subsidierelatie en de rollenverdeling helder.

NB! Op dit moment kent de gemeente een aantal subsidierelaties die mogelijk inkoop betreffen, zoals jeugdgezondheidszorg, verslavingszorg en uitvoering WMO. Om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid is het raadzaam deze relaties onder de loep te nemen.

5.3 privaatrechtelijke rechtspersonen (stichting, vereniging, NV, CV)

Risicoprofiel.

- Stichtingen en verenigingen waarvan de gemeente lid is, behartigen de belangen van de gemeente. De gemeente heeft invloed door middel van de bijdrage/contributie die ze toekent en eventueel door zitting te nemen in het bestuur.
Het financieel en juridisch risico is laag omdat het opzeggen van het lidmaatschap eenvoudig is. Het bestuurlijk risico is iets groter doordat de gemeente achter de (ideële) doelstellingen staat. Als die niet worden gehaald of worden gewijzigd kan dat het imago van de gemeente schaden.

- Bij een NV en CV is de gemeente (mede-)eigenaar, heeft de gemeente zeggenschap als aandeelhouder. Uit een CV stappen is moeilijker (afhankelijk van de oprichtingsakte: soms is instemming van de medevennoten nodig, dient evt. nadeel voor de andere vennoten gecompenseerd te worden c.q. dient een boet te worden betaald). Bij een NV kunnen de aandelen doorgaans makkelijker verhandeld worden.
Het risicoprofiel verschilt niet zoveel met die van stichtingen en verenigingen.

Sturingsmogelijkheden.
- opzeggen lidmaatschap, c.q. verkoop aandeel,
- wijzigen statuten, oprichtingsakte
- begroting, jaarrekening

Sturingsprincipes.
- weeg bij het deelnemen in een privaatrechtelijk rechtspersoon allereerst af of dit past bij het beleid dat de gemeente voorstaat, welke de beleidsambities zijn van Assen en of de partij daar een duidelijke bijdrage aan kan leveren.
- weeg vervolgens af of het belang om deel te nemen opweegt tegen de kosten.

5.4 convenanten

Risicoprofiel.

Convenanten zijn overeenkomsten tussen bestuursorganen. Convenanten regelen doorgaans het doel, de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, de zeggenschap, de hoogte van de financiële bijdrage, onder welke voorwaarden de overeenkomst kan worden opgezegd.

Het risicoprofiel wijkt nogal af van die van g.r.'en en gesubsidieerde instellingen omdat de relatie met de verbonden partij beheerst wordt door het privaatrecht. Het komt erop aan dat je eigenpositie goed wordt vastgelegd bij het aangaan van de overeenkomst; daarna is het zaak de overeenkomst uit te voeren zoals afgesproken is.

Na het sluiten van het convenant zijn er geen andere sturingsmogelijkheden dan die normaliter gelden voor overeenkomsten: te weten, tussentijds wijzigen of beëindigen van het convenant.
De start, het aangaan van de verbintenis is maatgevend voor de positie van de gemeente. Het komt er dus op aan tijdig een jurist in te schakelen.

Sturingsmogelijkheden.
- opzeggen overeenkomst
- wijzigen overeenkomst
- begroting, jaarrekening

Sturingsprincipes.
- weeg bij het aangaan van een convenant allereerst af of dit past bij het beleid dat de gemeente voorstaat, welke de beleidsambities zijn van Assen en of de partijen nodig om de doelstellingen te verwezenlijken.
- weeg vervolgens af of het belang om deel te nemen opweegt tegen de kosten.
- weeg af wie het bestuur gaan vormen en of je daar zitting in wil nemen en in welke mate beleidsmedewerkers deel gaan nemen in projectgroepen
- leg beslisdocumenten (oa begroting en jaarrekening) eerst voor aan het eigen college van B&W voordat besluitvorming plaatsvindt in het DB/AB convenant

5.5 partijen die feitelijk onderdeel uitmaken van de eigen gemeentelijke organisatie

Plateau Openbaar Onderwijs Assen

Risicoprofiel:
Plateau verzorgt het openbaar onderwijs binnen de gemeente Assen en bestaat uit 13 scholen en daarboven een afdeling beheer en bestuur (de bestuurlijke paraplu).
De juridische vorm van Plateau is een bestuurscommissie conform artikel 82 van de gemeentewet en valt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Het risico hangt o.m. af van de volgende factoren:
- Kwaliteit van het geleverde onderwijs
- De mate van sluitende begroting/realisatie zonder bijdrage van de gemeente
- Mate van kwaliteit van de informatievoorziening naar college/Raad.
- Mate van professionaliteit

Rollen, verantwoordelijkheden; sturingsmogelijkheden.
Een bestuurscommissie is onderdeel van de gemeentelijke organisatie. De rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgesteld in de verordening bestuurscommissie openbaar primair onderwijs Assen. In de Verordening is geregeld dat de Bestuurscommissie een groot aantal zaken zelfstandig dient uit te voeren. In de artikelen 4 en 5 van de Verordening worden deze uitgewerkt. Leidend daarbij is de door de gemeenteraad vastgestelde begroting. Zaken m.b.t. het voortbestaan van een individuele school mogen alleen door de bestuurscommissie in uitvoering worden genomen na toestemming van de gemeenteraad. Hiermee echter zijn twee zaken genoemd die ook voor een Stichting Openbaar Onderwijs van toepassing zijn.
Dat een bestuurscommissie dichter bij de gemeente staat blijkt uit de verplichting om op verzoek van de gemeenteraad/college informatie te verschaffen. Ook heeft het college de

mogelijkheid een besluit van de bestuurscommissie te schorsen. Deze verplichtingen gelden niet voor een Stichting Openbaar Onderwijs.

Sturingsmogelijkheden zijn:
- financiën (begroten, verantwoorden, toezicht)
- beleid (doorgaans stelt de gemeente het strategisch en het tactisch beleid op en de verbonden partij het operationele (uitvoerings)beleid),
- keuze voor de rechtsvorm
- 213a-onderzoeken (doelmatigheids- en doeltreffendheisonderzoeken vinden niet vrijwel niet plaats).

Sturingsprincipes.
- weeg bij het aangaan van de verbonden partij zorgvuldig af of deze (rechts-)vorm voor Assen de beste optie is, zowel vanuit bestuurlijk, juridisch als financieel perspectief,
- zorg dat de gemeente actueel beleid heeft (strategisch en tactisch)
- formuleer jaarlijks op basis van het beleid, expliciet de opdracht die aan de verbonden partij wordt verstrekt, verbindt daar aan heldere, realistische en handhaafbare voorwaarden.

Pro Assen

Risicoprofiel.
Pro Assen verzorgt voortgezet openbaar praktijkonderwijs voor de gemeente Assen en regio.Pro Assen is een gemeentelijke school zonder zelfstandige rechtspersoonlijkheid die rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het college valt.
Het risico hangt o.m. af van de volgende factoren:
- Kwaliteit van het geleverde onderwijs
- De mate van sluitende begroting/realisatie zonder bijdrage van de gemeente
- Mate van kwaliteit van de informatievoorziening naar college/Raad.
- Mate van professionaliteit
- Verbreding dienstenpakket tot buiten de gemeente

Rollen, verantwoordelijkheden; sturingsmogelijkheden.
Pro Assen is onderdeel van de gemeentelijke organisatie. De rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgesteld in het Management Statuut, waarin ondermeer afspraken zijn vastgelegd ten aanzien van de bevoegdheden van het van het College van B&W, het bestuur en de directie en de toedeling, bestemming en aanwending van de bekostiging.

Sturingsmogelijkheden zijn:
- financiën (begroten, verantwoorden, toezicht)
- beleid (doorgaans stelt de gemeente het strategisch en het tactisch beleid op en de verbonden partij het operationele (uitvoerings)beleid),
- keuze voor de rechtsvorm
- 213a-onderzoeken (doelmatigheids- en doeltreffendheisonderzoeken vinden niet vrijwel niet plaats).

Sturingsprincipes.
- weeg bij het aangaan van de verbonden partij zorgvuldig af of deze (rechts-)vorm voor Assen de beste optie is, zowel vanuit bestuurlijk, juridisch als financieel perspectief,
- zorg dat de gemeente actueel beleid heeft (strategisch en tactisch)

- formuleer jaarlijks op basis van het beleid, expliciet de opdracht die aan de verbonden partij wordt verstrekt, verbindt daar aan heldere, realistische en handhaafbare voorwaarden.

6. De 'zachte kant' van de aansturing

Het is al gezegd: de 'zachte kant' is minstens zo belangrijk als de 'harde kant' van het aansturingsvraagstuk. Dit is met name van belang voor de verbetering van de aansturing van g.r.'en en enkele 'grote' gesubsidieerde instellingen.

Het gaat bij de 'zachte kant' om de organisatie van de werkzaamheden en om gedrag en cultuur. Opgemerkt moet worden dat de navolgende aanbevelingen en acties niet voor alle verbonden partijen in dezelfde mate gelden. Met name bij de grote gesubsidieerde instellingen en enkele g.r.'en is de verbeterslag al enige tijd gaande.

A. organisatie van de werkzaamheden

Om binnen de gemeente de werkzaamheden rondom verbonden partijen goed te laten verlopen moet aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

1. <u>informatievoorziening op orde</u>.

Het college moet tijdig en volledig geïnformeerd worden door de g.r. én door de beleidsmedewerkers en dient tijdig besluiten te nemen waardoor de portefeuillehouder de besluitvorming in het g.r.-bestuur kan sturen. Ook de beleidsmedewerkers moeten professioneel en tijdig advies kunnen verstrekken.
De beleidsmedewerker en het college-lid moeten elkaar via de coorinatie-overleggen volledig en tijdig informeren, over-en-weer. Zo moeten de vergaderstukken z.s.m. na ontvangst doorgestuurd worden. Daarnaast moet er voldoende tijd zijn om vergaderingen te kunnen voorbereiden zowel intern (beleidsmedewerker – bestuurder) als extern (met collega beleidsmedewerkers). De leidinggevende toets en bewaakt de uitgangspunten, de rolverdeling en de procedures, coacht de beleidsmedewerkers en adviseert de college-leden.

2. <u>lijst contactpersonen.</u>

De lijst met ambtelijke en bestuurlijke contactpersonen (incl. de vervangers) moet geactualiseerd worden. Intern moet bekend zijn wie de verantwoordelijk bestuurder (en zijn plaatsvervanger) is en wie het ambtelijk aanspreekpunt is.

3. <u>mandatering.</u>

De bestuurder (AB/DB-lid) moet voldoende mandaat hebben/krijgen van het college
Zowel de bestuurder als de beleidsmedewerker moet bewaken dat wanneer afgeweken wordt van eerder door het college ingenomen standpunten de wethouder het punt bespreekt met het college en wel vóórdat het bestuur van de g.r. een besluit neemt.

4. <u>planning & Control cyclus</u>.

De P&C-cyclus van de verbonden partij moet afgestemd zijn op die van de gemeente. Laat de verbonden partij aansluiten op het gemeentelijke planning- en controlcyclus proces. Dit is maatwerk per partij. Voor g.r.'en geldt dat aanpassingen van de P&C-cyclus moeten passen binnen de uiterste termijnen van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

5. <u>register GR-en.</u>

De gemeente moet een register bijhouden van (de teksten van) g.r.'en. Dit is een wettelijke plicht waaraan Assen nog niet voldoet. Er is geen register.
Afgesproken moet worden bij welk organisatieonderdeel dit wordt ondergebracht en vooral hoe het beheer (lees: het actueel ervan houden) wordt ingericht.

6. archivering.

Voor, in ieder geval nieuw op te richten, g.r.'en moeten afspraken gemaakt worden over de archivering van stukken. Dossiervorming en archivering is bij beleidsmedewerkers vaak een sluitstuk.
Conform art 40 Archiefwet 1995 dient er voor elk (nieuw op te richten) overheidsorgaan gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen een voorziening te zijn getroffen omtrent de zorg voor de archiefbescheiden van deze nieuw te vormen organisatie. Indien het bedoelde overheidsorgaan statutair is gevestigd in de gemeente Assen dan is de gemeentearchivaris van de gemeente Assen (in zijn hoedanigheid als archiefinspecteur) toezichthouder op de naleving van het archiefbeheer van deze organisatie. De gemeentearchivaris dient betrokken te zijn bij het proces van opstelling van de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling aangaande de zorg voor de archiefbescheiden van de nieuw te vormen overheidsorgaan.
De (nieuwe) GR dient aandacht te besteden aan de archiefzorg. Deze zogenaamde Archiefzorg paragraaf behelst de bestuurlijke verantwoordelijkheid om de Aw 1995 uit te voeren. Dit behelst het zorg dragen voor een degelijk archiefbeheer en zorgdragen voor voldoende kundig personeel en financiële middelen.
De gemeentearchivaris dient bij elke nieuwe GR de regeling op voorhand te lezen en te controleren aan de hand van de Aw 1995. Daarnaast moet hij zorgdragen dat de nieuwe organisatie rekening houdt met additionele kosten voor het archiefbeheer van de rechtsvoorganger(s) en het inrichten van de nieuw te vormen archief van de nieuwe GR.

7. (be-)stuur op hoofdlijnen

B&W (en de raad) worden regelmatig betrokken bij bedrijfsvoeringskwesties van de verbonden partij. Kwesties die ook door het ambtelijk management behandeld kunnen worden. Op deze manier kan het college zich meer richten op de besluitvorming Anders gezegd: het bestuur kan ontlast worden door kwesties die de interne organisatie van de verbonden partij raken aan de leidinggevenden over te laten.

8. achtervang beleidsmedewerkers

Bij de gemeente Assen is gekozen voor een kleine slagvaardige organisatie. Veelal is daardoor een beleidsmedewerker als accounthouder integraal verantwoordelijk. Dit blijkt echter te kwetsbaar, dossiers moeten op ambtelijk niveau gedeeld worden. Binnen de afdeling O&S is daarom een extra jurist en financieel adviseur aangesteld om de accounthouders te ondersteunen op juridisch en financieel gebied. Daarnaast is er zoveel mogelijk gekozen voor een vervanger in geval van ziekte. Deze aanpak vermindert de kwetsbaarheid, maar de gemeentelijke organisatie blijft kwetsbaar op dit gebied.

9. rolconflict beleidsmedewerker

Ondanks dat een beleidsmedewerker inhoudelijk belang heeft bij een goed functionerende en gezonde verbonden partij, betrokken is bij het veld, zal het belang van de gemeente altijd voorop dienen te staan. De beleidsmedewerker is immers ten allen tijde vertegenwoordiger en belangenbehartiger van de gemeente.

B. Gedrag, cultuur, aanscherpen rol opdrachtgever en opdrachtnemer

G.r.'en zijn verlengd lokaal bestuur. Dat wordt niet altijd zo gevoeld, er bestaat vaak nog een wij-zij-cultuur. Deze cultuur kan doorbroken worden door enerzijds de samenwerking te verbeteren en anderzijds te sturen op gedrag. Daarbij dient de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer te worden aangescherpt . De g.r. voert een taak uit, die anders door de gemeente zelf zou moeten worden uitgevoerd. Aan de basis van de opdracht voor de g.r. ligt het beleid van de gemeente zelf.
Voorkomen moet worden dat beleidsvorming een taak wordt van de g.r., waarbij de onwenselijk situatie kan ontstaan dat beleidsvoorstellen van de g.r. moeten worden voorzien

van een eigen beleidsafweging binnen de gemeente. Het moet namelijk zo zijn dat op basis van het door de gemeenten gezamenlijk geformuleerde beleid de opdracht aan de g.r. wordt geformuleerd, waarna de g.r. vervolgens deze opdracht uitvoert. Binnen de door de raad vastgestelde kaders wordt de g.r. gevraagd te komen tot een uitwerking met transparante verantwoording.

Het contact tussen de gemeente en de g.r. moet worden geïntensiveerd, zowel op het niveau van het management van de g.r. en het management van de gemeenten als op het niveau van de gemeentelijke beleidsmedewerkers en de collega's van de g.r.'en c.q. de gesubsidieerde instellingen, zowel beleidsinhoudelijk als financieel/juridisch.
Zo wordt informatie-achterstand voorkomen en wordt gezorgd voor meer betrokkenheid tussen de g.r. en de gemeente.

Daarnaast dient het contact tussen de raad en de g.r. geïntensiveerd te worden. In de VDG-notitie wordt aanbevolen de g.r. minimaal 1 keer per jaar in een vergadering van de gemeenteraad verantwoording te laten afleggen over de uitvoering van haar werkzaamheden (opdrachtbrief) en de financiën.

Tevens dient gestuurd te worden op houding en gedrag van de beleidsmedewerkers.
De beleidsmedewerker dient onafhankelijk te adviseren zowel richting het management als naar de bestuurders. Soms wordt de beleidsmedewerker als 'verlengstuk' van de bestuurder ervaren. De beleidsmedewerker dient de bestuurder juist te scherpen in z'n oordeelsvorming, tegenwicht te bieden als er risico gelopen wordt.
Anderzijds is ook sturen op gedrag van de leidinggevenden gewenst. Te vaak wordt geconstateerd dat het management te weinig stuurt op het naleven van interne afspraken waardoor deze afspraken niet dan wel verschillend worden uitgevoerd. Anders gezegd: als het management niet stuurt op het naleven van de in hoofdstuk 5 verwoordde sturingsprincipes zal de aansturing van verbonden partijen nauwelijks verbeteren.

Resumerend wordt ter verbetering van de 'zachte kant' van de aansturing aanbevolen:

- het contact met de g.r. te intensiveren met name op ambtelijk niveau.
  Net als een overleg tussen betrokken beleidsmedewerkers dient ook regelmatig overleg te worden georganiseerd tussen de financieel deskundigen van de gemeente en de g.r.
- de directie van de g.r. minimaal jaarlijks in de vergadering van de gemeenteraad openheid te laten geven over de financiële stand van zaken en over de wijze waarop de opdracht is uitgevoerd
- sturen op gedrag en houding van zowel de beleidsmedewerkers als de leidinggevenden.

7. Procescyclus

Bij de verbonden partijen is het (subsidie)beleid gericht op continuïteit. Het is de bedoeling dat eens in de vier jaar een actualisering plaatsvindt gericht op het herijken van beleidsaccenten. Met verbonden partijen (waaronder ook de grote meerjaren subsidierelaties worden verstaan) willen we een proces bereiken van een **4 jarige** en een **jaarlijkse** cyclus.

a. vier jarige cyclus:

- Benchmark (0-meting), ter beoordeling van de efficiency en effectiviteit van de organisatie. Deze benchmark en marktverkenning vormen de basis voor de kaderstelling
- Een gemeentelijk meerjarige kaderstelling (beleidskader), tot stand gekomen na overleg met de verbonden partij; Dit kader wordt door de raad vastgesteld. Over de gemeentelijke kaderstelling behoeft niet altijd overeenstemming met de verbonden

partij te zijn. De raad respectievelijk B&W kunnen de verbonden partij vragen binnen de kaders tot een uitwerking te komen.

- Een meerjarenprogramma van de verbonden partij. Het meerjarenprogramma is een uitwerking van de kaders door de verbonden partij;
- Beoordeling van het meerjaren programma; Het college /raad moeten beoordelen of de uitwerking binnen de gestelde kaders valt en/of de uitwerking een effectieve en efficiënte aanpak is;
- Evaluatie (bijvoorbeeld benchmark eens in de 4 jaar);
- Na 4 jaar: herzien of bijstellen meerjaren kaderstelling op basis van evaluaties en benchmark.

b. Jaarlijkse cyclus:

In het jaar voorafgaand aan het jaar van uitvoering

- De gemeente stelt jaarlijks een uitvoeringsprogramma op;
- op basis van dit uitvoeringsprogramma en het beleidskader stelt de gemeente in het voorjaar een opdracht op (programma van eisen);
- de verbonden partij maakt hierop een offerte/aanbod (concept-begroting) in de zomer van dat jaar;
- beoordeling door de gemeente van de offerte/aanbod en eventuele onderhandelingen in het najaar;
- vaststelling offerte/aanbod (definitieve begroting);
- definitieve opdracht/ contract /beschikking uiterlijk december.

Uitvoeringsjaar

- instelling voert opdracht uit;
- instelling doet tussentijdse rapportage;
- de gemeente bepaald op basis van rapportages of bijsturing nodig is en of deze wijze van uitvoering consequenties heeft voor de opdracht- of subsidie verlening van het volgende jaar;
- er vindt minimaal éénmaal per jaar een tussentijds overleg plaats waarin voortgang besproken wordt.

Jaar na de uitvoering

- Instelling levert in het voorjaar de rapportages (jaarverslag, jaarrekening inclusief toelichtingen en accountantsverklaring) aan voor de definitieve afrekening;
- binnen 3 maanden stelt gemeente de definitieve afrekening op van verrichte prestaties door middel van de subsidevaststelling;
- jaarlijkse evaluatie.

8. Stappenplan

Hoe komen tot de gewenste procescyclus en waar staan we nu.

In 2006 is de basis gelegd voorde directere aansturing van de verbonden partijen. Zoals eerder in deze rapportage is vermeld, vraagt aansturing van een verbonden partij om maatwerk.
Om de aansturing te verbeteren is een omslag nodig. Zowel van de beleidsmedewerkers als ook van de medewerkers van de verbonden partijen vraagt dit een andere houding en een nieuw referentiekader. Deze cultuur veranderingen zullen niet van de een op de andere dag gerealiseerd zijn maar hebben hun tijd nodig. Beide partijen moeten wennen aan een andere invulling van hun rol.

Stap 1: inventariseren risico's

Uitvoering van gemeentelijke publieke taken door derden brengt risico's met zich mee. Het gaat om zeer uiteenlopende risico's die ook weer per verbonden partij anders kunnen liggen.

Risico's horen bij de constructie van verbonden partijen. Het is goed om hiervan vooraf bewust te zijn en om zo mogelijk de risico's te beheersen. Met name risico's die direct samenhangen met de constructie van verbonden partijen zoals (verdeling van taken en verantwoordelijkheden, administratieve processen, kwaliteit van controle maatregelen).

De afgelopen jaren zijn voor de verbonden partijen risicoanalyses uitgevoerd. Nu de risico's in beeld zijn worden afspraken gemaakt over hoe om te gaan met deze risico's. Daarbij kan worden bekeken of de risico's in de toekomst kunnen worden beperkt of zo mogelijk voorkomen. Risicomanagement is een belangrijk middel om tot vertrouwen en zekerheid te komen. De risico's zijn over het algemeen moeilijker te beheersen als de verbonden partij naast de gemeentelijke taak, andere (commerciële-) activiteiten in de markt ontplooit (ICO, De Kolk, Alescon) of projecten uitvoert op basis van subsidies van derden (provinciaal, Rijk of Europees) (Recreatieschap, ISD). Omdat verbonden partijen geen onderdeel zijn van de gemeente maar zelfstandige (veelal private) organisaties is het niet altijd mogelijk deze activiteiten te verbieden (los van de vraag of dit wenselijk is). Wel kunnen de risico's beperkt worden door de verbonden partij te verplichten de publiekrechtelijke taken en de andere activiteiten strikt te scheiden waar mogelijk. Alle activiteiten moeten daarbij eenduidig en transparant worden omschreven en geadministreerd. De andere activiteiten kunnen echter ook bijdragen aan de publieke doelstelling. Indien er een samenloop is van publieke belangen met de hierboven beschreven activiteiten dan moet aangetoond worden dat deze activiteiten bijdragen aan de publieke doelstelling. Daarnaast mogen deze activiteiten niet leiden tot strijdigheid met nationale en Europese regelgeving (bijvoorbeeld aanbestedingsrecht en staatssteun).

Stap 2: ***processen intern meer op orde.***
Begin 2009 kan worden geconstateerd dat de overschrijding van gestelde termijnen bij rapportages, begrotingen en subsidie verleningen en vaststellingen duidelijk is verminderd maar er zijn nog steeds overschrijdingen van termijnen. Beleidsmedewerkers zijn zich meer bewust van de rol van de gemeente bij verbonden partijen. Er is ook een cursus geweest voor accounthouders van verbonden partijen. De verbonden partijen hebben het signaal gekregen dat er meer van hen gevraagd wordt (op het gebied van inhoudelijke en financiële informatie en de betere toetsing van termijnen) en dat de organisatie structuren tegen het licht worden gehouden.
Er moet nog beter gestuurd worden op de tijdigheid bij het ontvangen van stukken, bijvoorbeeld door meer of eerder te rappelleren. Het heeft al wel de aandacht van de beleidsmedewerkers dat dit een belangrijk punt is. Mede omdat op basis van de rapportages inhoudelijk (bij)gestuurd moet worden. Niet alleen de aanlevering binnen de gestelde termijnen is dan van belang ook de kwaliteit van hetgeen wordt aangeleverd. Vandaar dat het van belang is om zoals ook al eerder aangegeven in de afspraken met de verbonden partij helder vast te leggen aan welke eisen de rapporten moeten voldoen en in welke frequentie ze moeten worden aangeleverd.

Systemen als een verbeterd Docbase of een nog te introduceren Workflow-syteem dragen bij aan de verbetering van de bewaking van de interne processen. Momenteel zijn de systemen onvoldoende om een goede bedrijfsvoering mogelijk te maken.

Begin 2010 wil de gemeente haar eigen processen op orde hebben zoals het tijdig verlenen en vaststellen van de subsidiebijdragen. De ambitie is om nog beter te sturen op de tijdige aanlevering van stukken en rapporten van de verbondenpartijen waarbij we met name kijken naar de inhoud.

Stap 3: opstellen/aanscherpen meerjaren-beleidskaders door gemeente
In 2008 is er een begin gemaakt met het opstellen van beleidskaders. In 2010 moet dit zijn weerslag krijgen in het uitwerken van de bestaande beleidskaders (economische beleidsnota en het cultuurbeleid) en het opstellen van beleidskaders waar die nog ontbreken

(Arbeidsmarkt, gezondheid en WMO). Het Cultuurbeleid is opgenomen in het Cultuurpalet en wordt in concrete (deel)uitvoeringsnota's voor onder andere de Bibliotheek (eind 2009) en ICO verder uitgewerkt. Ook met het arbeidsmarktbeleid is al een begin gemaakt en wordt binnenkort een beleidskader gerealiseerd voor ISD, Alescon en GKB.

Door beleidskaders op te stellen wordt een start gemaakt met de (vierjarige) beleidscyclus het opstellen van beleid, het monitoren, het evalueren en weer aanpassen op basis van de ervaringen en gewijzigde beleidsinzichten.

Stap 4: meerjarenplannen opstellen door instellingen
Naar aanleiding van de gemeentelijke meerjaren beleidskaders kunnen er meerjarenplannen worden opgesteld door de verbonden partij. Op basis van de beleidskaders en de meerjarenplannen kunnen jaarlijks met de verbondenpartijen prestatie afspraken gemaakt worden.

Stap 5 aanpassen subsidiebeschikkingen (SMART)
Voor de gesubsidieerde instellingen geldt dat in de beschikking tot subsidieverlening de prestaties worden opgenomen. Op dit moment worden er ook nog subsidies verleend op basis van kostensoorten. We geven al wel in de beschikkingen aan welke prestaties we verwachten maar de subsidiebedragen worden daar (nog) niet aan gekoppeld. Het streven is om dit bij de subsidieverleningen voor 2010 wel te doen. Het koppelen van prestaties en subsidieverlening maakt het gemakkelijker om aan het einde van de subsidieperiode de balans op te maken. We moeten werken aan heldere definities van de verwachte prestaties. Deze vooraf afgesproken betere prestatieafspraken, zijn de basis voor de jaarlijkse verantwoording middels het jaarverslag en jaarrekening. Zijn de prestaties niet verricht zoals in de beschikking tot subsidieverlening is vastgelegd dan leidt dat tot korting op het subsidiebedrag. Bij kostensoorten is dit lastiger omdat de kosten (voor bijvoorbeeld huisvesting en personeel) vaak wel gemaakt zijn ondanks dat de prestaties niet volledig verricht zijn.

Stap 6 monitoren
Om te bepalen of de doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald (of om tussentijds te verifiëren dat de uitvoering nog op "schema" zit) zal er een (eenvoudig) systeem van monitoring moeten worden opgesteld. In dat systeem wordt vastgelegd hoe de monitoring plaatsvindt en in welke frequentie. Tussentijdse rapportages geven een beeld van de voortgang aan de hand van deze rapportages kan inhoudelijk worden gestuurd. Aan de hand van de monitoringsgegevens zal de laatste stap ingevuld worden, namelijk het evalueren.

Stap 7 evalueren en bijstellen
Zoals al in stap 6 is aangegeven wordt de evaluatie uitgevoerd aan de hand van monitoringsgegevens (benchmark). Bij de evaluatie wordt aangegeven of en op welke wijze bijsturing nodig is. Op basis van de evaluatie wordt het beleidskader bijgesteld. Daarmee start de cyclus opnieuw.

9. thema's en programma 2010 en volgende jaren

De aanscherping van de aansturing van de verbonden partijen blijft ook voor het jaar 2010 een belangrijk thema. Op dit moment wordt zowel aandacht besteed aan de lopende zaken zoals subsidie aanvragen als aan het opstellen of aanpassen van beleidskaders. De lopende zaken kunnen niet wachten op de vaststelling van vernieuwde of nieuwe beleidskaders dit is een doorlopend cyclisch geheel. Dat betekent dat daardoor de eerste veranderingen in de aansturing al via de reguliere werkzaamheden plaatsvinden terwijl er nog niet een nieuw beleidskader ligt.

Daarnaast zijn er een aantal instellingen die in 2010 extra aandacht behoeven vanwege de risico's op politiek bestuurlijk of financieel gebied (bijvoorbeeld ICO en de Kolk). Zie de bijlage voor de specifieke stand van zaken per verbonden partij.

Naar aanleiding van eerder risicoanalyses van verbonden partijen in 2007 en 2008 is gebleken dat we geen eenduidige criteria hanteren voor de indexeringen voor gestegen personele en niet personele lasten alsmede de huurlasten van gemeentelijke accommodaties. Er zijn bijvoorbeeld verbonden partijen (maar ook andere instellingen) die niet marktconforme huurprijzen betalen, dit bemoeilijkt de beoordeling van de kostenefficiency. Als we dit soort kosten kunnen uniformeren schept dit transparantie en een meer zuivere subsidierelatie.

Voor 2010:

- (aanscherpen) beleidskaders voor het ICO, de ISD, GKB en Alescon;
- betere prestatieafspraken aan de hand van heldere definities van de te verwachte prestaties
- subsidieverlening voor het jaar 2010 op basis van de gestelde prestaties in plaats van op kosten soorten. (De prestatie afspraken zijn de basis voor de jaarlijkse verantwoording van de jaarrekening);
- optimaliseren gemeentelijke procedures waaronder het meer sturen op de nakoming van gestelde termijnen;
- optimaliseren archivering documentatie verbonden partijen
- actualiseren risico-inventarisatie verbonden partijen
- begeleiden beleidsmedewerkers in de aansturing van verbonden partijen
- verder ontwikkelen en op peil houden van de aansturing van verbonden partijen via gerichte training en scholing van beleidsmedewerkers
- gemeentelijk beleid opstellen tav indexering
- gemeentelijk beleid opstellen tav huur gemeentelijk eigendommen

Voor 2011:

- verder aanscherpen prestatieafspraken aan de hand van heldere definities van de te verwachte prestaties
- subsidieverlening op basis van de gestelde prestaties in plaats van op kosten soorten.
- actualiseren risico-inventarisatie verbonden partijen
- afspraken maken met instellingen omtrent risico management en omgaan met niet publiekrechtelijke (commerciële) activiteiten;
- (aanscherpen) beleidskaders voor Theater de Kolk, CBK, Drents Archief, Icare en de GGD;
- verder ontwikkelen en op peil houden van de aansturing van verbonden partijen via gerichte training en scholing van beleidsmedewerkers
- gemeentelijk beleid opstellen tav indexering
- gemeentelijk beleid opstellen tav huur gemeentelijk eigendommen

Voor 2012:

- afspraken maken met instellingen omtrent risico management en omgaan met niet publiekrechtelijke (commerciële) activiteiten;
- (aanscherpen) beleidskaders voor Theater de Kolk, CBK, Drents Archief, Icare en de GGD;
- verder ontwikkelen en op peil houden van de aansturing van verbonden partijen

- actualiseren risico-inventarisatie verbonden partijen

10. Hoe nu verder :

De lijn mbt verbonden partijen is hierbij uitgezet, maar daarmee zijn we er nog niet. De manier van werken moet binnen de eigen organisatie maar ook in de samenwerking met andere gemeenten en de verbonden partijen zelf ingebed worden.
De volgende punten moeten verder concreet worden uitgewerkt:

Rollen

Voor behandelend beleidsmedewerkers kan het (op den duur) lastig zijn hun rol te bepalen. Welke rol heeft de beleidsmedewerker die de GR of de gesubsidieerde instelling in portefeuille heeft?

- de beleidsmedewerker van de gemeente zit er namens de gemeente en behartigt daarom ook de belangen van de gemeente in de GR of bij de contacten met de instelling.
- De medewerkers van de GR zijn onderdeel van de GR en behartigen de belangen van de GR in de gemeente. Dit geldt natuurlijk ook voor de medewerkers van de gesubsidieerde instellingen.

Risico: rolverwarring door betrokkenheid bij het veld.

Proactief

Bij het sturen van verbonden partijen (zowel de “echte” verbonden partijen als de grote subsidieinstellingen) geven we steeds aan dat we meer proactief willen handelen. Dus niet meer achter de feiten aan (reactief) maar voorwaarden scheppend. De vraag is natuurlijk op welke wijze we dat kunnen realiseren.

- Door vaker met de partij/instelling in gesprek te gaan.
  - Stel een schema op met vaste overleg momenten (voor beleid, financieel/juridisch (eventueel in een soort platform bedrijfsvoering) en indien gewenst ook met clusterhoofden);
  - Betrek ander gemeenten (indien van toepassing) er bij op beleidsniveau.
  - Spreek af dat bij incidenten, calamiteiten, wijzigingen en andere belangrijke informatie (maatwerk) incidenteel overleg tussen de reguliere overleg momenten plaatsvindt. Dus niet wachten met belangrijke informatie tot er een formeel overleg moment is.
  - Zorg dat je goed geïnformeerd wordt, stukken tijdig ontvangen en volledig.
  - Bereid je goed voor op de gesprekken. Bepaal je strategie van te voren en stem indien er meer gemeenten aanschuiven je lijn eerst onderling af. (Als dat niet lukt weet je dat ook vast vooraf en wordt je daar niet tijdens een vergadering met de instelling mee geconfronteerd)

- Door beter af te stemmen binnen de Gemeente Assen
  - veel (grote) partijen hebben te maken met verschillende diensten. Stem onderling goed af wie welk gedeelte doet. Geef ook aan wat je van elkaar verwacht.
  - Wissel regelmatig informatie uit.
  - Door te zorgen dat de gemeente met één mond spreekt voorkom je dat partijen je uitspelen of dat tegenstrijdige afspraken gemaakt worden.
  - Leer van je collega’s. je bent niet de enige die te maken heeft met verbonden partijen maak gebruik van de aanwezige kennis.

- Door leidend te zijn in plaats van lijdend

- geef aan op welke voorwaarden je in gesprek wil. Jij bepaald (namens de gemeente) wat je van de partij wil, prestaties. Wacht niet het aanbod van de partij af.
- Ken je beleidskader en zorg dat de wederpartij die ook kent en er naar handelt.
- geef aan welke informatie je wanneer wil ontvangen.
- Maak je afspraken SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). En leg ze schriftelijk vast. Zodat je er op terug kunt komen.
- doe zo nodig zelf (of via een derde) een (informeel) onderzoek naar de stand van zaken als je het gevoel hebt niet voldoende inzicht te verkrijgen van de partij.
- Heb vertrouwen in je eigen deskundigheid en de deskundigheid bij de partij
- Evalueer regelmatig je uitgezette koers en pas deze zo nodig wat aan.
- Zorg voor een goede archivering zodat je makkelijk de afspraken terug kunt vinden.
- Hou in beeld dat je de Raad en het college in positie blijft houden.
- Maak gebruik van de beschikbare informatie. Bijvoorbeeld die van een accountantscontrole en de managementletter. Deze kunnen je veel informatie verstrekken op betrekkelijk eenvoudige wijze.

Communicatie

De verbetering aansturing verbonden partijen vraagt om een zorgvuldige communicatie, zowel bestuurlijk als ambtelijk, met de verbonden partijen zelf. Binnen de gemeente moet een heldere eenduidige communicatietraject worden uitgezet.

****

Bijlage 1

Controlemechanismen verbonden partijen

Verbonden partijen zijn instellingen die afgebakende publieke taken voor de gemeente uitvoeren. Invulling van de regiefunctie met controlemechanismen is bedoeld om de doelmatigheid van de organisatie te verbeteren en samenwerkingsrisico's te verminderen. Controle mechanismen en vertrouwen zijn nodig voor het goed besturen (good governance) van een organisatie. De vier controlemechanismen die hierbij worden gehanteerd bestaan uit:
I. geven van sturing op hoofdlijnen (richting geven aan het realiseren van beleidsdoelen door beleidskaders en het vastleggen van prestatieafspraken)
II. beheersen (voortgang bewaking op basis van rapporten met niet alleen financiële informatie maar ook inhoudelijke en kwalitatieve informatie)
III. verantwoorden (informatie verkrijgen van de verbonden partij over gedelegeerde taken en bevoegdheden, informatie verschaffen binnen de eigen organisatie) en
IV. toezicht houden (waarborgen van continuïteit, toetsing van de kwaliteit, risico's en financiën). Aansturing van verbonden partijen is maatwerk en afhankelijk van de taak, het werkveld en de mate waarin met andere gemeenten wordt samengewerkt.

I. Sturing bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente richting geeft aan de verbonden partij. De kracht van sturing ligt in het op tijd maken en contractueel vastleggen van ouput-afspraken. Vooraf worden duidelijke afspraken gemaakt over prestaties en budgetten. Deze worden vastgelegd in prestatiecontracten met daarbij afspraken over output, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden net als de eisen die aan de inhoud en frequentie van de rapportages worden gesteld. Voor het opstellen van het contract zijn de volgend aspecten van belang:

- Aanwezigheid van duidelijke beleidskaders en meerjarenprogramma's, **Wat willen wij**
- Werken met transparante meerjaren instellingsbegroting, **Wat bieden zij**
- Werken met heldere output afspraken en expliciete, gekwantificeerde meerjaren doelstellingen, **Wat krijgen wij**
- Het verwerken van voorwaarden en richtlijnen, **Wat is de afspraak**

Wat willen wij
Om goed te kunnen sturen zijn duidelijke beleidskaders en meerjarenprogramma's noodzakelijk. Voor Assen geldt dat de kaderstellende rol van de gemeente nog kan worden versterkt. In het beleidskader staan de publieke taken en wat de gemeente ermee beoogt te bereiken. Omschreven is de afbakening van het publieke domein, hoever de publieke taak strekt en waar de private taken beginnen, alsmede het toetsingskader. Hoe toetst de gemeente of de publieke taken efficiënt, effectief en doelmatig worden uitgevoerd. In het beleidskader wordt aangegeven hoe gemeten wordt of de prestaties gehaald zijn en wanneer het niet halen van een prestatie leidt tot korten van de subsidiegelden. Eens in de vier jaar vindt een evaluatieplaats en wordt omschreven op welke wijze de evaluatie plaatsvindt, bijvoorbeeld aan de hand van benchmarking.

Bij de kaderstelling moeten we ons realiseren dat een verbonden partij niet een gemeentelijke instelling is maar een autonome partij. Zij heeft een eigen ondersteunend (ambtelijk) apparaat, ze maakt eigen beleid en kiest daarin tamelijk autonoom een eigen koers. Om een goede partner te zijn en zelfstandig beleid te kunnen maken moet de gemeente er zorg voor dragen ze zelf ook voldoende kennis in huis houdt.

Het opstellen van een beleidskader kan in veel gevallen complex zijn daar er meerdere partijen bij betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld bij de gemeenschappelijke regelingen. Het beleidskader moet een kader worden dat door alle betrokken partijen gedragen wordt. Dit vergt tijd en flexibiliteit. Een eenzijdig opgesteld beleidskader heeft in die gevallen weinig effect.
Een beleidskader is geen statisch document maar moet ook niet voortdurend worden aangepast. Dat veroorzaakt onrust en geeft geen houvast voor zowel de gemeente als de verbonden partij. Het streven is dan ook om beleidskaders voor een periode van 4 jaar vast te stellen. Een beleidskader is een document van de gemeente maar komt tot stand in overleg met de verbonden partij. Onderling vertrouwen en de wil om samen (gemeente en verbonden partij) de publieke taak goed in te vullen vormen namelijk de basis voor een succesvol functionerende verbonden partij.

Beleidskaders en meerjarenprogramma's kunnen jaarlijks verder worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin de specifieke beleidsspeerpunten, doelstellingen en te behalen prestaties voor dat jaar zijn opgenomen. De gemeente kan door middel van een Programma van Eisen de aansluiting maken met het eigen meerjarig beleidskader en beschrijft hierin specifieker de "**wat willen we bereiken**"- vraag.

Wat bieden zij
Op basis van de gemeentelijke beleidskaders een meerjarenprogramma's maakt ook de verbonden partij haar eigen meerjarenplan en begroting. Hierin is op genomen het beleid, doelstellingen en prestaties, alsmede de financiële vertalingen van de verbonden partij en is aansluiting gezocht met de gemeentelijke beleidskaders en programma's. Deze plannen worden door de gemeente beoordeeld, waardoor een wisselwerking ontstaat tussen de verbonden partij en de gemeente.

Wat krijgen wij
Op basis van het door de gemeente opgestelde uitvoeringsprogramma en/of Programma van Eisen maakt de verbonden partij haar jaarplan en begroting. Zij beantwoordt daarin de "**hoe kunnen we dat bereiken**"- vraag en tegen welke kosten. De gemeente toets het jaarplan en begroting aan haar eigen uitvoeringsprogramma en na overleg en onderhandelingen zal dit leiden tot het verlenen van de jaarlijkse subsidiebeschikking.

Wat is de afspraak
In de subsidieverleningbeschikking worden de concrete prestaties (zowel meerjaren als eenmalige) helder en eenduidig beschreven en voor welk subsidiebedrag. Het is de omschrijving van de opdracht en bevat een duidelijke en eenduidige opsomming en afbakening van het taakveld. Opgenomen wordt een opsomming van de (kern) prestaties en tegen welke kosten deze prestaties worden geleverd. Hierbij geldt dat de subsidie wordt gekoppeld aan de te leveren concrete prestaties, producten en niet aan de kostensoorten zoals bijvoorbeeld huisvesting en loonkosten. Dat maakt het eenvoudiger om na afloop van het jaar bij de afrekening vast te stellen of de prestaties gehaald zijn en zo niet om een korting door te berekenen. Er is immers in het beleidskader vastgelegd hoe de prestaties gemeten worden en wanneer het niet voldoen aan een prestatie leidt tot een korting. Verder wordt in de beschikking vastgelegd op welke wijze (inhoudelijk en procedureel) en met welke frequentie de financiële en inhoudelijke rapportages bij de gemeente worden aangeleverd en de wijze van monitoren, hoe gaat de gemeente een vinger aan de pols houden om te verifiëren of het taakveld vorm krijgt conform de afspraken (bewaken of binnen gestelde beleidskaders, gestelde procedures en bijbehorende termijnen wordt gewerkt);

II. Beheersing bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures, waarbij de gemeente de zekerheid krijgt dat de verbonden partij blijvend de goede kant op gaat, of te wel, worden de beleidsdoelstellingen en de in het contract vastgelegde afspraken gerealiseerd.

De gemeenten krijgen deze informatie in principe via de rapportages. Deze rapportages moeten niet alleen financiële informatie bevatten, maar ook kengetallen met betrekking tot realisatie van de inhoudelijke doelstellingen en prestatieafspraken. Op basis van deze rapportages kan de gemeente tijdig bijsturen indien de werkelijkheid en planning uit elkaar gaan lopen. Een verbonden partij dient bij belangrijke afwijkingen, zowel inhoudelijke als financieel, niet te wachten op de geplande rapportages, maar moet deze direct actief melden bij de gemeente, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

III. Verantwoording bestaat uit het verschaffen van informatie over alle gedelegeerde taken en bevoegdheden, op basis waarvan de gemeente kan nagaan in hoeverre de taken conform afspraken zijn uitgevoerd en wat de financiële situatie is van de verbonden partij. De verantwoording betreft de rechtmatigheid van de bestedingen en de effectiviteit en efficiency. De rechtmatigheid kan worden getoetst op basis van het jaarverslag en jaarrekening, inclusief accountantsverklaring en bij de eindafrekening van het contract. De verantwoording van effectiviteit en efficiency kan worden getoetst door middel van het periodiek volgen of benchmarken van afspraken, externe audits van de kwaliteit van de diensten, organisatie en kostenniveau en certificering van werkprocessen, wordt de kwaliteit duurzaam geleverd.

IV. Toezicht houden richt zich niet alleen op marginale toetsing van kwaliteit en inhoudelijke risico's, maar vooral ook op het financiële vlak, de balanspositie, solvabiliteit en liquiditeit. De juiste informatie is nodig om te kunnen beoordelen hoe de organisatie presteert, of het bestuur goed functioneert, de risico's goed worden beheerst, de financiële toestand solide is en of de organisatie in control is. Voor alle partijen is het immers van belang dat de continuïteit van de verbonden partij wordt gewaarborgd.

****