



Onderwerp Onderzoeksrapport samenwerkingsverbanden

Aan de leden van de raad van de Gemeente Groningen  
Postbus 20.001  
9700 PB GRONINGEN

Telefoon 050 367 77 27      Bijlage(n) 3      Ons kenmerk GR 14.4142384  
Datum 24-01-2014      Uw brief van      Uw kenmerk

Geachte leden van de raad,

### **Inleiding**

De rekenkamercommissie heeft in 2013 een onderzoek uitgevoerd naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Groningen. Het rapport dat van dit onderzoek het resultaat is, bieden we u hierbij aan. In september vorig jaar is met een delegatie van de raad al gesproken over de voorlopige uitkomsten van het rapport en ook is aan de aanwezige raadsleden gevraagd wat hun ervaringen zijn met samenwerkingsverbanden en op welke wijze zij hierbij betrokken zouden willen zijn. De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om niet zoals andere keren een bestuurlijke nota bij het onderzoek uit te brengen. Dat zou leiden tot herhaling van de conclusies uit het onderzoeksrapport. Wel wil de commissie in deze brief kort enkele zaken aan de orde stellen en ook ingaan op de bestuurlijke reactie (GR14.4127446) van het college van B&W op het onderzoeksrapport. Met deze brief ontvangt u in één digitaal document:

- de reactie van het college,
- het onderzoeksrapport,
- als laatste het handreikingenboek, dat behulpzaam kan zijn bij voorstellen tot het aangaan van verschillende samenwerkingsvormen.

### **Aanleiding**

In dit onderzoek wordt niet alleen ingezoomd op verbonden partijen, maar is er breder gekeken naar samenwerkingsverbanden. Op basis van actuele discussies en ontwikkelingen kan worden geconstateerd dat de raad in het recente verleden ook gesproken heeft over samenwerkingspartijen die niet onder de verbonden partijen vallen, zoals gesubsidieerde instellingen. Daarom is ervoor gekozen om in dit onderzoek een bredere definitie te hanteren. U ziet dat ook in de gekozen cases (OV-bureau, Martiniplaza, Groninger Museum) terug. Dat (acute) financiële problemen bij samenwerkingspartijen in het recente



verleden nogal eens aanleiding gaven tot de nodige politieke ophef, is een van de redenen waarom de rekenkamercommissie voor dit onderzoek heeft gekozen. Verder is dit onderwerp expliciet door de raadsfracties genoemd, toen hen vorig jaar werd gevraagd welke onderzoeken zij graag door de RKC uitgevoerd zouden zien. Verder is er sprake van allerlei ontwikkelingen in het sociale domein, hetgeen in de komende jaren wellicht zal leiden tot meer samenwerkingsverbanden op diverse terreinen. Die zaken vormden bij elkaar de aanleiding om dit onderwerp te onderzoeken.

### **Twee delen**

Dit onderzoek bestaat eigenlijk uit twee delen: enerzijds wordt er een oordeel gegeven over hoe de raad omgaat met samenwerkingsverbanden en hoe de raad op dit punt wordt bediend door het college van B&W. Anderzijds bevat het onderzoek een handreikingenboek, dat de raad ook in de toekomst kan helpen om te bepalen wat de best passende samenwerkingsvorm is en hoe er op de te behalen beleidsdoelstellingen kan worden gestuurd.

### **Ad hoc**

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de aandacht van de raad voor samenwerkingsverbanden niet altijd even groot is. Deze conclusie kan worden getrokken op basis van het feit dat de meeste samenwerkingsverbanden vrijwel nooit in de raad aan de orde komen, en als ze al aan de orde komen is dat in negatieve zin en op ad hoc basis, bijvoorbeeld omdat er (vaak financiële) problemen zijn geconstateerd. Verder is het zo dat over een samenwerkingspartij als het OV-bureau regulier gesproken wordt in de raadscommissie, maar niet over het Groninger Museum, terwijl deze voor de stad belangrijke instelling jaarlijks met ruim 3,5 miljoen euro wordt gesubsidieerd door de gemeente. Het lijkt dus ook enigszins willekeurig te zijn over welke samenwerkingsrelatie de raad wel en niet met enige regelmaat spreekt.

### **Regulier bespreken**

De vraag of de gekozen samenwerkingsvorm nog steeds voldoet aan de doelstellingen die met die samenwerking zijn beoogd, komt over het algemeen niet aan de orde, wanneer eenmaal voor een samenwerkingsvorm is gekozen. Om dat wel te kunnen doen en om als raad minder voor verrassingen te komen staan, loont het om als raad op reguliere basis te spreken over de samenwerkingsverbanden die de gemeente heeft en zodoende het relatiebeheer van de stad in den brede te bespreken. Van belang daarbij is dat de gemeentelijke organisatie een meer integrale blik heeft op de samenwerkingsverbanden en de daarmee samenhangende risico's. Dat betekent niet dat elke subsidie van 1000 euro strak gevolgd dient te worden, wel gaat het erom dat relevante samenwerkingspartijen met meer dan gemiddelde beleidsmatige en financiële risico's goed in beeld zijn, dat daar op wordt



gestuurd en dat strategische keuzes ook herijkt kunnen worden. De rekenkamercommissie stelt zich de volgende tweedeling voor:

1. bijvoorbeeld een keer per jaar wordt er over de samenwerkingsverbanden gesproken, bijv. in de raadscommissie F&V (vergelijkbaar met de jaarlijkse bespreking over P&O-zaken). Het zou dan kunnen gaan over de voortgang, risico's en de realisatie van doelstellingen die aansluiten bij de begroting. Als er aanleiding is om over een specifieke samenwerking langer door te praten, dan kan dit in de functionele raadscommissie plaatsvinden.
2. Daarnaast zou de raad, bijvoorbeeld eens per vier jaar, kunnen spreken over nut en noodzaak van bestaande verbonden partijen. Dan gaat het er meer om of de gekozen samenwerkingsvorm voldoet of dat een andere vorm van samenwerking (of niet langer samenwerken) misschien meer bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen. Het college van B&W doet in zijn reactie deze suggestie en de rekenkamercommissie kan zich daar goed in vinden.

### **Governance**

Naast een goed georganiseerd relatiebeheer is het belangrijk heldere afspraken en een goede rolverdeling te hebben tussen college, bestuur, toezichthouders en de betrokken ambtenaren alsmede goede werkafspraken, ook over de informatievoorziening aan de raad. We hebben het dan over governance. In zijn bestuurlijke reactie constateert het college van B&W zelf ook dat de governance op nieuwe en belangrijke bestaande samenwerkingspartijen verbeterd kan worden en doet vervolgens een zinvolle voorzet met het voorstel om in ieder geval op vijf belangrijke samenwerkingsverbanden een scan op governance uit te voeren. Daarbij is het aan de raad om aan te geven of er naast deze vijf nog andere samenwerkingsverbanden tegen het licht moeten worden gehouden. Het is ook voorstelbaar dat dit niet elk jaar dezelfde zijn.

### **Gezamenlijke verantwoordelijkheid**

De aansturing van en controle op samenwerkingspartijen is een gedeelde zaak van raad en college van B&W. In het onderzoek wordt met name ingegaan op de wijze waarop het college de raad al dan niet in staat stelt om dat goed te kunnen doen, maar de raad heeft daar wel degelijk ook zelf een verantwoordelijkheid in. De raad kan invulling geven aan deze verantwoordelijkheid door het maken van onderlinge afspraken hierover. De rekenkamercommissie is overigens blij met de constructieve reactie van het college van B&W, deze geeft de nodige aanknopingspunten voor een beter toezicht op de (met name) risicovolle samenwerkingspartijen. Daarbij onderstreept de rekenkamercommissie de opmerking van B&W bij conclusie vier dat de gemeente niet altijd de vrije keuze heeft bij de samenwerkingsvorm. Als er specifieke bevoegdheden worden overgedragen of als andere partijen al voor een bepaalde vorm hebben gekozen, dan is die ruimte om zelf de gewenste



samenwerkingsvorm te kiezen er niet. Maar ook dan geldt dat de raad en het college zich er wel bewust van dienen te zijn wat in dat geval de beïnvloedings-mogelijkheden zijn en hoe daar gebruik van gemaakt kan worden, om uiteindelijk de gewenste doelen zo goed mogelijk te realiseren. Daarbij kan de raad goed gebruik maken van het handreikingenboek dat bij dit onderzoeksrapport is gevoegd, dit kan helpen om een goede afweging daarin te maken.

### **Tot slot**

We hopen dat dit onderzoek de aanzet geeft tot meer grip van de raad op samenwerkingspartijen en zien de behandeling van het rekenkamerrapport in de raadscommissie en raad met belangstelling tegemoet. Uiteraard is de rekenkamercommissie graag bereid tot een nadere uitleg en het beantwoorden van vragen over dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,  
namens de rekenkamercommissie,

W.R. Zuurbier,  
Voorzitter.



Onderwerp Onderzoek Rekenkamercommissie naar samenwerkingsverbanden

Steller J. Lanenga

De Rekenkamercommissie van de gemeente Groningen  
Postbus 2001  
9700 PB GRONINGEN

Telefoon (050) 367 76 37 Bijlage(n)

Ons kenmerk BD 14.4126626

Datum

Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte Rekenkamercommissie,

Hierbij reageren wij op uw brief d.d. 13 december 2013 en rapport d.d. 11 december 2013 over samenwerkingsrelaties van de gemeente. Wij plaatsen eerst een aantal algemene opmerkingen over het onderzoek zelf om het kader helder te stellen. Vervolgens gaan wij nader in op de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek.

Vooraf willen wij stellen dat wij een onderzoek naar samenwerkingsrelaties, en met name de relatie met verbonden partijen, zeer op prijs stellen. Tegelijkertijd realiseren we ons dat het hier voor gemeenten om een onderwerp met veel verschillende facetten gaat, waarvoor geen eenvoudige aanpak voorhanden is.

Het kernprobleem dat zich hier in onze ogen voor doet is het feit dat het bij samenwerkingsrelaties per definitie gaat om sturen op afstand. Dat heeft consequenties voor de rolverdeling tussen raad en college, de in te richten governance rond de samenwerking met externe partijen en de wijze waarop hierover verantwoording kan worden afgelegd. Het eindrapport van het onderzoek van de rekenkamercommissie bevat bruikbare suggesties voor het invullen van deze aspecten. Voor een deel kunnen wij deze betrekken bij de verbetervoorstellen voor de omgang van verbonden partijen, waaraan wij momenteel zelf werken. Aan het eind van deze brief komen wij hierop terug.

### **Algemeen**

Onder samenwerkingsrelaties moet *in het kader van dit onderzoek* zowel worden verstaan subsidierelaties, privaatrechtelijke overeenkomsten en verbonden partijen. Verbonden partijen zijn publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormen van samenwerking of betrokkenheid van de gemeente bij derden. Te denken valt dan aan NV's, BV's, stichtingen, verenigingen en gemeenschappelijke regelingen. De gemeente participeert (vanuit vaak een ver verleden) in een groot aantal van deze verbonden partijen. Daarbij gaat het om meer (zie bijvoorbeeld de gemeenschappelijke

regeling Meerstad) en veel minder risicovolle relaties (gemeentelijk sociaal fonds). Al deze verbonden partijen hebben hun eigen vormen, systemen en werkwijzen, veelal historisch gevormd en bepaald.

De gemeente heeft overigens nog veel meer subsidierelaties, om nog maar niet te spreken van privaatrechtelijke relaties/overeenkomsten.

Het voorgaande is naar onze mening relevant, omdat in dit onderzoek de verbonden partijen, subsidierelaties en overeenkomsten onder één noemer worden geschaard en ten aanzien van die drie categorieën algemene conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan. In het onderzoek is bij een groot deel van de casusbeschrijvingen gekeken naar de feitelijke omstandigheden en de rol van het college. Dit levert waardevolle inzichten op. Door deze aanpak wordt de rol van de raad minder belicht. Terwijl ook de invulling van deze, zij het formeel beperkte, rol van belang is bij samenwerkingsrelaties.

### **Conclusies**

Wij hebben weinig toe te voegen aan de beschrijving uit het eindrapport over de sturingsmogelijkheden en de wijze waarop hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven. En in grote lijnen kunnen wij ons vinden in de conclusies. Toch willen wij de raad, mede voor de discussie, wijzen op de volgende aspecten:

- De eerste conclusie geeft aan dat de raad vooral politieke middelen kan aanwenden bij het toetsen en beoordelen van verbonden partijen. Dit bevestigt onze opvatting over de rolverdeling tussen raad en college, zoals deze ook in het eindrapport is beschreven.
- De tweede conclusie schetst het kader: Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, begroting, Algemene subsidieverordening, en de in 2003 vastgestelde notitie over verbonden partijen. Deze laatste notitie is algemeen van aard en heeft vooral een werking bij de bepaling hoe de gemeente bij een verbonden partij vertegenwoordigd wordt. Echter, de relatie met verbonden partijen wordt door meer zaken bepaald. Er zijn overigens ook meer inhoudelijke kaders die vastgelegd zijn in (deel)nota's zoals bijvoorbeeld de Cultuurnota of specifieke andere nota's.
- Conclusie drie betreft de vraag of de doelen van de samenwerkingsrelaties voldoende concreet zijn en of er een relatie te leggen valt met de begroting. Dit is op zich steeds een terechte vraag. Zo wordt bijvoorbeeld bij de besluitvorming over het aangaan van een verbonden partij het doel van de verbonden partij benoemd en gewogen. Maar we evalueren niet systematisch en periodiek over relaties en of die nog wel moeten bestaan. Wij komen hieromtrent met



nadere voorstellen. Te overwegen is om dit te koppelen aan iedere nieuwe periode van de raad.

- Conclusie vier richt zich op de wijze waarop sturing en controle op samenwerkingsrelaties met een hoog risico door de raad plaatsvindt. Daarbij gaat het onder andere om de vraag in hoeverre de raad de beschikbare mogelijkheden gebruikt om te sturen, te controleren en kaders te stellen. De conclusie is dat de vorm van samenwerking waarvoor wordt gekozen, minder aan bod komt. En dat dit gevolgen heeft voor de wijze waarop sturingsinstrumenten kunnen worden ingezet. Hier mist naar onze mening de constatering dat de vorm van een verbonden partij de gemeente soms wordt “opgedrongen”. De keuze is niet altijd vrij, bijvoorbeeld als er specifieke gemeentelijke bevoegdheden worden overgedragen of als andere partijen al voor een bepaalde vorm gekozen hebben, waarbij de gemeente zich kan aansluiten. Overigens zijn wij van mening dat de vorm nauw moet aansluiten bij de doelstellingen van een verbonden partij.

Ten aanzien van dit laatste aspect willen we nog het volgende opmerken. Als het gaat om de governance en het risicomanagement bij samenwerkingsrelaties mag de raad van ons college een actieve opstelling verwachten. Op basis van voorstellen van onze kant stellen wij uw raad in de gelegenheid hiervan kennis te nemen en waar nodig wensen en bedenkingen te uiten. Dit is vervolgens de basis waarop de raad zijn controlerende taak kan uitoefenen.

Hoezeer goede governance ook van belang is bij samenwerkingsrelaties, het is de vraag in hoeverre verbetering ervan ervoor zorgt dat problemen van samenwerkingsrelaties voorkomen kunnen worden. We willen benadrukken dat de verantwoordelijkheid voor het functioneren in eerste instantie bij de verbonden partij ligt. Ook om te voorkomen dat de gemeente, bij het eerder op de hoogte zijn van problemen, te snel wordt gezien als onderdeel van de oplossing.

#### **Aanbevelingen:**

Met de aanbevelingen uit het onderzoek kunnen wij goed uit de voeten. Toch is de eerste aanbeveling over het met voorrang verbeteren van het risicomanagement van samenwerkingsrelaties naar onze mening te sterk geformuleerd. Het met voorrang verbeteren van het risicomanagement ten aanzien van alle verbonden partijen is te algemeen geformuleerd en schiet in die zin haar doel voorbij. We willen voorkomen dat de suggestie wordt gewekt dat ons college ten aanzien van alle samenwerkingsrelaties alles in de gaten moet en vooral kan houden.

Het lijkt ons raadzaam om op basis van een collegevoorstel met uw raad in discussie te gaan over de samenwerkingsrelaties en specifiek na te gaan op welke onderdelen het risicomanagement op korte termijn moet worden

verbeterd, en hoe u daarover geïnformeerd wilt worden. Zoals vermeld zullen wij ook voorstellen doen ten aanzien van het risicomanagement van de verbonden partijen. In alle gevallen is in onze ogen een belangrijk punt voor de discussie, in welke mate de gemeente de (politieke) verantwoordelijkheid op zich wil nemen voor activiteiten die op afstand door een samenwerkingsrelatie worden uitgevoerd.

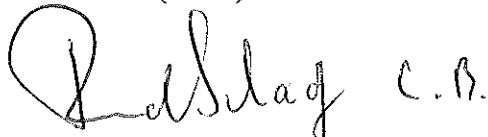
Concluderend zien we veel aanknopingspunten in het onderzoek dat namens de Rekenkamercommissie is uitgevoerd en voeren daar graag de discussie met uw raad over. We nemen de volgende aspecten uit het onderzoek mee in onze voorstellen voor het omgaan met verbonden partijen. Deze zien er, kort weergegeven, als volgt uit:

- Een vierjaarlijkse beschouwing op nut en noodzaak van bestaande verbonden partijen;
- De governance voor nieuwe verbonden partijen verbeteren: wij verwachten zelf door de governance systematisch te verbeteren vooral daar de winst te halen in het omgaan met verbonden partijen;
- Een scan/beschouwing op governance van (in elk geval) de volgende verbonden partijen:
  - \* NV Euroborg
  - \* NV Martiniplaza
  - \* Waterbedrijf
  - \* Meerstad
  - \* Groningen Airport Eelde
- Verbeteringsvoorstellen voor de governance op deze verbonden partijen;
- Een onderzoek naar de mogelijkheden om de voorstellen voor verbetering governance uit te breiden naar subsidierelaties en inkooprelaties.

De voorstellen waarin bovengenoemde aspecten worden benoemd willen wij in februari aan uw raad toezenden.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,  
dr. R.L. (Ruud) Vreeman

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Vreeman', followed by the initials 'C.B.'.

de secretaris,  
drs. M.A. (Maarten) Ruys

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M.A. Ruys', followed by a long horizontal flourish.



# Samenwerking in Groningen

*Onderzoek voor de rekenkamercommissie*

Opdrachtgever:rekenkamercommissie Groningen

Datum: 11 december 2013

Onderzoekers: Theo van der Zee en Anna Sibma

# INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
1.1 AANLEIDING.....	3
1.2 FOCUS EN VRAAGSTELLING .....	3
1.3 DEFINITIES EN AFBAKENING.....	4
1.4 AANPAK.....	5
1.5 LEESWIJZER.....	6
<b>2. STURINGSMOGELIJKHEDEN .....</b>	<b>7</b>
2.1 INLEIDING .....	7
2.2 WAAROM GAAN WE SAMENWERKEN?.....	7
2.3 WELKE SAMENWERKINGSVORM? .....	9
2.4 STURINGSMOGELIJKHEDEN: BEHEERSING, VERANTWOORDING/EVALUATIE EN TOEZICHT .....	9
<b>3. STURING IN DE PRAKTIJK .....</b>	<b>13</b>
3.1 INLEIDING .....	13
3.2 KORTE BESCHRIJVING RELATIES GEMEENTE MET ONDERZOCHE CASES .....	13
3.3 GEMEENTELIJKE VISIE EN KADERS SAMENWERKING .....	14
3.4 AANGAAN SAMENWERKINGSRELATIE EN KEUZE SAMENWERKINGSVORM .....	15
3.5 STURING OP SAMENWERKINGSRELATIES .....	16
3.6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN .....	21
<b>4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>23</b>
4.1 INLEIDING .....	23
4.2 BEANTWOORDING DEELVRAGEN.....	23
4.3 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG .....	26
4.4 AANBEVELINGEN .....	27
<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>29</b>
<b>I: OV-BUREAU .....</b>	<b>30</b>
<b>II: MARTINIPLAZA .....</b>	<b>34</b>
<b>III: GRONINGER MUSEUM .....</b>	<b>38</b>
<b>IV: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN .....</b>	<b>42</b>
<b>V: AANWEZIGEN GROEPSGESPREK RAADSLEDEN .....</b>	<b>43</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Voor de realisatie van beleidsdoelstellingen werkt de gemeente samen met diverse partijen. De formele vormgeving van de relatie die de gemeente met deze partijen heeft verschilt. Zo onderhoudt de gemeente subsidierelaties, neemt de gemeente deel in rechtspersonen, participeert de gemeente in gemeenschappelijke regelingen, verstrekt de gemeente leningen en verhuurt de gemeente panden. De risico's die gepaard gaan met samenwerkingsrelaties verschillen. Zo zal de gemeente er in sommige gevallen niet veel van merken wanneer er zich problemen voordoen in de samenwerking of bij de partij waarmee wordt samengewerkt. In andere gevallen leiden dergelijke problemen tot uitgebreide raadsdiscussies en blijkt het niet altijd makkelijk om tot oplossingen te komen.

De rekenkamercommissie is door meerdere raadsfracties gevraagd onderzoek te doen naar verbonden partijen. In dit onderzoek kiest de rekenkamercommissie er echter voor om het onderzoek niet te beperken tot alleen verbonden partijen volgens de definitie van het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV). Een verbonden partij is volgens het BBV een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Kijkend naar actuele discussies en ontwikkelingen heeft de rekenkamercommissie er voor gekozen het onderzoek te verbreden. Dit onderzoek richt zich op partijen waarmee de gemeente een samenwerkingsrelatie heeft en gemeentelijke doelen wil realiseren. Veel relevante samenwerkingspartners van nu (en waarschijnlijk ook in de toekomst) betreffen namelijk niet een verbonden partij (volgens de definitie van het BBV). Het gaat dan met name om subsidie-ontvangende partijen of partijen waarmee de gemeente samenwerkingsovereenkomsten heeft. Voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld O2G2 (waarnaar kortgeleden reeds raadsonderzoek is uitgevoerd<sup>1</sup>), het Groninger Museum en het Groninger Forum. Ook in het Coalitieakkoord 2012-2014<sup>2</sup> genoemde en te onderzoeken verzelfstandigingen van de Stadsschouwburg en de Oosterpoort en mogelijke samenwerkingspartijen als gevolg van decentralisaties hoeven niet vanzelfsprekend tot een verbonden partij te leiden.

## 1.2 Focus en vraagstelling

Om het onderzoek behapbaar te houden heeft de rekenkamercommissie besloten om in dit onderzoek niet te richten op *alle* partijen met wie de gemeente samenwerkt. De rekenkamercommissie kiest ervoor alleen die relaties te onderzoeken die grote risico's voor de gemeente meebrengen.

---

<sup>1</sup> Rapport Raadsonderzoek Verzelfstandiging Openbaar Onderwijs Groningen, 21 november 2012.

<sup>2</sup> Coalitieakkoord 2012-2014, 26 oktober 2012, p. 11.

In het onderzoek staat daarom de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Wat is de rol en betrokkenheid van de raad bij samenwerking met partijen met een hoog risicoprofiel en de keuze om deze aan te gaan?*

Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

1. Welke sturings- en controlemogelijkheden heeft de raad ten aanzien van samenwerkingspartijen met een hoog risicoprofiel?
2. Welke relevante kaders zijn van toepassing op samenwerking met partijen met een hoog risicoprofiel?
3. Zijn de doelen van de samenwerkingsrelatie voldoende concreet en is er een link te leggen met de doelen uit de programmabegroting?
4. Hoe vindt de sturing en controle door de raad op samenwerkingsrelaties met een hoog risicoprofiel in de praktijk plaats?
  - o Hoe wordt de raad betrokken bij het tot stand komen van dergelijke samenwerkingsrelaties?
  - o In hoeverre gebruikt de raad ter beschikking staande mogelijkheden om te sturen en te controleren te stellen?
  - o Wordt de raad voldoende en juist geïnformeerd door het college en in de gelegenheid gesteld om te sturen en te controleren?

### **1.3 Definities en afbakening**

#### *Hoog risicoprofiel*

De gemeente beschikt niet over een overzicht van samenwerkingspartijen en daaraan verbonden risico's. De rekenkamercommissie heeft daarom zelf een definitie opgesteld van samenwerkingspartijen met een hoog risicoprofiel. Het gaat daarbij volgens de rekenkamercommissie om partijen:

1. met een voor de gemeente groot beleidsmatig belang,
2. met een voor de gemeente groot financieel belang,
3. waarbij in geval van problemen waarbij de continuïteit van de partij in gevaar komt, er niet snel 'vervanging' geregeld is.

De drie bovengenoemde punten worden hieronder toegelicht.

Ad 1: Of iets een 'groot' beleidsmatig belang heeft, is tot op zekere hoogte een subjectieve beoordeling. Gesteld kan echter worden dat wanneer bepaalde samenwerkingspartijen taken uitvoeren in het kader van een wettelijke taak (bijvoorbeeld onderwijs in het geval van O2G2) of een door de gemeente van belang geachte kernfunctie vervullen (het Groninger museum en de Stadsschouwburg worden op het gebied van cultuur bijvoorbeeld

'kernvoorzieningen' genoemd) er gesproken kan worden over een groot beleidsmatig belang.

Ad 2: Ook de beoordeling of het gaat om een groot financieel belang is deels subjectief. In dit onderzoek gaat het echter om partijen waarin de gemeente in verhouding tot andere partijen grote financiële investeringen doet. Het gaat daarbij om investeringen in zowel subsidies, leningen als aandelen. Opgemerkt kan nog worden dat wanneer sprake is van een groot beleidsmatig belang heeft, er veelal ook sprake is van relatief grote investeringen.

Ad 3: De partijen zijn uniek (meestal de enige) in hun functie en vervullen tegelijkertijd een kernfunctie. Mochten problemen ontstaan bij deze partij die de continuïteit in gevaar brengen, dan kan de gemeente niet eenvoudig naar een andere partij gaan om de kernfunctie over te nemen. De organisatie is veelal zo vormgegeven dat deze precies past op de Groningse context. Het laten vervullen van de kernfunctie door een andere partij zal in de praktijk betekenen dat deze organisatie vrijwel geheel nieuw zal moeten worden opgebouwd.

#### *Focus op de raad*

Zoals uit de vraagstelling van het onderzoek blijkt, ligt de focus van het onderzoek op de rol van de raad. Ook de rol van het college en de ambtelijke organisatie worden besproken. De sturing en controle van de raad op de samenwerkingsrelaties vinden immers veelal plaats via het college<sup>3</sup>. Het dualisme geldt dus bij samenwerkingsrelaties. De rol van de raad is kaderstellend en controlerend. Het college bestuurt en is belast met de uitvoering. Deze rolverdeling werkt door naar de samenwerkingsrelaties met dien verstande dat door het college hier de uitvoering op afstand is gezet. De feitelijke uitvoering berust immers niet bij het college, maar bij de samenwerkingsrelatie. Dit neemt niet weg dat het college zich ook voor de sturing van het college op samenwerkingspartijen moet verantwoorden richting de raad.

#### **1.4 Aanpak**

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast.

#### *Documentstudie*

Allereerst zijn relevante documenten bestudeerd. Het gaat hierbij onder andere om gemeentelijke stukken als de Nota Verbonden Partijen van 2003, de programmabegroting, de jaarrekening, het coalitieakkoord, de Algemene subsidieverordening en het raadsonderzoek naar O2G2. Ook zijn relevante wet- en regelgeving (Gemeentewet, Wet

---

<sup>3</sup> Een uitzondering is de stichting voor het openbaar onderwijs. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm heeft de raad dan op grond van de Wet op het primair onderwijs wel rechtstreekse beïnvloedingsmogelijkheden.

gemeenschappelijke regelingen, etc.) en andere relevante onderzoeken over samenwerkingsrelaties zijn bestudeerd.

### *Casestudies*

Om een beeld te krijgen van hoe samenwerking met partijen met een hoog risicoprofiel verloopt zijn drie concrete samenwerkingsrelaties bestudeerd. Zoals gezegd beschikt de gemeente niet over een (totaal)overzicht van de risico's die aan de verschillende samenwerkingspartijen zijn verbonden. De rekenkamercommissie heeft daarom zelf aan de hand van de genoemde definitie een keuze voor drie cases gemaakt. Dit zijn:

1. Groninger Museum;
2. MartiniPlaza;
3. OV-bureau.

Bij alle cases zijn relevante stukken bestudeerd. Het gaat bijvoorbeeld om de tekst van de gemeenschappelijke regeling, statuten, subsidiebeschikkingen en raadsverslagen. Per case zijn gesprekken gevoerd met de directeur van de samenwerkingsrelatie en één of meer beleidsambtenaren. In bijlage IV is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen.

### *Interviews*

Naast de gesprekken die voornamelijk over de cases gingen, zijn algemene gesprekken gevoerd met de concerncontroller, de gemeentesecretaris, hoofd BJZ van de Bestuursdienst en wethouders. Mede op basis van input uit de documentstudie en de bestudering van de drie cases is in deze interviews onder andere ingegaan op de wijze waarop in zijn algemeenheid de sturing op samenwerkingrelaties plaatsvindt. In bijlage IV zijn ook de namen opgenomen van de gesprekspartners voor deze interviews.

### *Groepsgesprek raadsleden*

De eerste onderzoeksbevindingen zijn met raadsleden gedeeld tijdens een groepsgesprek. Van de meeste fracties was een vertegenwoordiger aanwezig. In bijlage V is een overzicht gegeven van de raadsleden die aanwezig waren. Bij dit gesprek was ook de rekenkamercommissie vertegenwoordigd.

## **1.5 Leeswijzer**

in dit rapport wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op sturings- en controlemogelijkheden van de raad en de relevante kaders voor samenwerking. Hoofdstuk 3 beschrijft de Groningse praktijk van het aangaan van samenwerkingsrelaties en de sturing daarop. In de bijlagen I t/m III wordt daarop uitgebreid ingegaan. Het rapport sluit in hoofdstuk 4 af met conclusies en aanbevelingen. Bij het rapport is een handreikingenboek gevoegd met handreikingen voor sturing en controle.

## 2. Sturingsmogelijkheden

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eerste twee deelvragen. Deze hebben betrekking op de sturings- en controle mogelijkheden van de raad en de relevante (wettelijke) kaders voor samenwerking.<sup>4</sup> Op grond van de relevante wet- en regelgeving en onze documentstudie wordt hierna antwoord gegeven op deze vragen. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de keuze voor het wel of niet samenwerken. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, komt de keuze voor een samenwerkingsvorm aan de orde. Daarover gaat paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 ten slotte wordt ingegaan op de sturingsmogelijkheden die er zijn bij samenwerkingsrelaties. In dit hoofdstuk wordt op een aantal plaatsen verwezen naar de bijlagen in het bij dit rapport gevoegde handreikingenboek.

### 2.2 Waarom gaan we samenwerken?

De vraag óf en waarom wordt samengewerkt gaat vooraf aan de vraag hóe wordt samengewerkt. De discussie of de gemeente bepaalde taken moet uitvoeren, deze in samenwerking moet uitvoeren of de taak moet overlaten aan een andere organisatie speelt ook in Groningen. In dit verband is uiteraard een wezenlijke vraag waarom een samenwerkingsrelatie wordt aangegaan. Wat is het doel van de samenwerking? De vraag of het doel met het aangaan van een samenwerkingsrelatie wordt bereikt, zou niet alleen voorafgaand aan het aangaan van de relatie, maar ook nadat de relatie is aangegaan periodiek moeten worden gesteld.

Het bij dit onderzoek gevoegde handreikingenboek bevat een afwegingskader dat behulpzaam kan zijn bij het beantwoorden van de vraag of moet worden samengewerkt (handreiking A).

Het besluit om een samenwerkingsrelatie aan te gaan is vaak een bevoegdheid van het college. Zo kan het college van Groningen besluiten tot oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen als een stichting of een vennootschap. De raad kan daarbij vooraf kaders stellen en kan wensen en bedenkingen naar voren brengen.<sup>5</sup> Bij het sluiten van overeenkomsten geldt dezelfde bevoegdheidsverdeling. Alleen als het gaat om een overeenkomst waarbij sprake kan zijn van ingrijpende gevolgen is het college verplicht de raad vooraf om wensen en bedenkingen te vragen.<sup>6</sup> In de gemeente Groningen kunnen tussen de raad en het college uiteraard afspraken worden gemaakt om ook bij andere overeenkomsten de raad de mogelijkheid te bieden wensen en bedenkingen naar voren te

---

<sup>4</sup> Het gaat hier om algemeen geldende landelijke kaders. Op specifieke gemeentelijke kaders wordt in hoofdstuk 3 ingegaan. In dat hoofdstuk wordt de praktijk in Groningen beschreven.

<sup>5</sup> Art. 160, lid 1, sub e, van de Gemeentewet.

<sup>6</sup> Art. 169, lid 4, van de Gemeentewet. Het besluit tot oprichting van en de deelneming in stichtingen, verenigingen, BV's en NV's moet worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.

brenge<sup>7</sup>. Het besluit tot oprichting van en de deelneming in stichtingen, verenigingen, BV's en NV's moet uiteindelijk worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.<sup>8</sup> Volgens de Gemeentewet ziet de burgemeester toe op een goede uitvoering van gemeentelijk beleid en op een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden.<sup>9</sup>

Het besluit tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling (GR) wordt genomen door het bestuursorgaan dat bevoegd is inzake het onderwerp waarvoor de GR wordt getroffen. Ieder gemeentelijk bestuursorgaan is uitsluitend bevoegd een gemeenschappelijke regeling te treffen ten aanzien van de taken en bevoegdheden die het zelf heeft. Dat wil zeggen dat raden alleen een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen indien zij raadstaken en raadsbevoegdheden inbrengen, colleges alleen een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen indien zij collegetaken en collegebevoegdheden inbrengen en burgemeesters alleen een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen indien zij taken en bevoegdheden inbrengen die ze als eenhoofdig orgaan hebben. Ook combinaties zijn mogelijk; bijvoorbeeld dat zowel bevoegdheden van de burgemeester als van het college kunnen worden ingebracht. Het college en/of de burgemeester hebben wel toestemming nodig van de Groningse raad voor het oprichten van een GR. Toestemming is ook vereist voor wijziging of uittreding van de GR.<sup>10</sup> De weigeringsgronden van de raad kunnen strijd met het recht of het algemeen belang zijn.<sup>11</sup> Onder de weigeringsgrond 'strijd met het recht' valt strijd met zowel het geschreven als het ongeschreven recht. Onder de weigeringsgrond 'strijd met het algemeen belang' vallen die gevallen waarin de grond voor onthouding van toestemming niet nauwkeurig in de wet kan worden gespecificeerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om de situatie dat de raad meent dat het ondoelmatig is om ten aanzien van de desbetreffende belangen samen te werken met andere gemeenten of dat de raad meent dat de bevoegdheid zich niet leent voor gezamenlijke behartiging. De raad kan alleen tot strijd met het algemeen belang oordelen als er 'overwegende bezwaren' tegen de samenwerking zijn.<sup>12</sup>

De raad stelt procedurele kaders voor subsidieverstrekking in de Algemene subsidieverordening gemeente Groningen. Inhoudelijke en financiële kaders worden gesteld in de begroting en in beleidsnotities. Het college is op grond van de verordening bevoegd tot subsidieverstrekking.

---

<sup>7</sup> In de ambtelijke reactie op het conceptrapport is aangegeven dat het college in het verleden hierover een standpunt heeft bepaald naar aanleiding van vragen van een raadslid. Hoe deze afspraak precies luidt en of deze breed bekend is binnen de gemeente, is niet bekend.

<sup>8</sup> Art. 160, lid 3, van de Gemeentewet.

<sup>9</sup> Art. 170, lid 1 sub a en b, van de Gemeentewet.

<sup>10</sup> Art. 1 Wet gemeenschappelijke regelingen.

<sup>11</sup> Art. 1 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen.

<sup>12</sup> Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, Treffen van een gemeenschappelijke regeling bij: Wet gemeenschappelijke regelingen, Artikel 1 [Regeling gemeenten].



### 2.3 Welke samenwerkingsvorm?

Als het besluit is genomen dat de gemeente Groningen de taak niet zelf wil uitvoeren, maar met andere gemeenten wil samenwerken of de taak aan een ander over wil laten, moet een samenwerkingsvorm worden gekozen. Grosso modo kan de gemeente ervoor kiezen om een taak te laten aan:

- een nieuw op te richten organisatie waar de gemeente zelf in deelneemt,
- een organisatie waarin de gemeente geen deelneming heeft.

#### *Een nieuw op te richten organisatie waar de gemeente zelf in deelneemt*

De keuze voor de deelneming vloeit soms voort uit de regelgeving. Voor bijvoorbeeld de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten is bepaald dat een GR (openbaar lichaam) moet worden getroffen. Als geen wettelijke deelnemingsvorm is voorgeschreven, moet een keuze worden gemaakt tussen een publiekrechtelijke vorm (gemeenschappelijke regeling) en privaatrechtelijke vormen (bijvoorbeeld een stichting, NV of BV). Van belang is dat de sturingsmogelijkheden per deelnemingsvorm verschillen. Al bij oprichting van een deelneming moet derhalve worden nagedacht welke mate van invloed gewenst is en is het verstandig afspraken te maken over bijvoorbeeld de doelrealisatie, de effectiviteit en efficiëntie, de kwaliteit, de informatievoorziening etc.

In het handreikingenboek is een stroomschema opgenomen aan de hand waarvan de deelnemingsvorm kan worden bepaald (handreiking B). Aangegeven is aan welke governanceaspecten aandacht zou moeten worden besteed.

#### *Een organisatie waarin de gemeente geen deelneming heeft*

De gemeente kan er ook voor kiezen de uitvoering van de taak te laten verrichten door een organisatie waarin de gemeente niet deelneemt. Hierbij gaat het om subsidierelaties (bijvoorbeeld die aan de organisatie voor welzijnswerk) en relaties op grond van een convenant of overeenkomsten. Op subsidieverstrekking is de Awb van toepassing evenals de gemeentelijke subsidieverordening. Rekening moet worden gehouden met Europese regels om ontoelaatbare staatssteun te voorkomen. Bij overeenkomsten moet hiermee eveneens rekening worden gehouden. Daarnaast gelden bij overeenkomsten het gemeentelijk inkoopbeleid en de Europese aanbestedingsregels. Ten slotte is de Wet Markt en Overheid relevant. De wet stelt regels die gelden als de overheid goederen of diensten op de markt aanbiedt en daarmee concurreert met bedrijven.

Een uitgebreide beschrijving van de te kiezen vormen van samenwerking is opgenomen in het handreikingenboek (handreikingen C).

### 2.4 Sturingsmogelijkheden: beheersing, verantwoording/evaluatie en toezicht

Wanneer wordt samengewerkt is *governance* van belang. Governance kan worden gedefinieerd als het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen,

beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren, evalueren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.<sup>13</sup> Per samenwerkingsvorm heeft de gemeente verschillende instrumenten om invulling te geven aan de governance. Gedacht kan worden aan het door wethouders van de gemeente Groningen zitting nemen in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, vertegenwoordiging van de gemeente in de aandeelhoudersvergadering, het maken van afspraken in de statuten en het opleggen van verplichtingen in subsidiebeschikkingen.

In het handreikingenboek zijn in handreiking D deze sturingsmogelijkheden nader uitgewerkt en worden de voor- en nadelen en de daarmee gepaarde risico's besproken.

De volgende tabel geeft een overzicht van de sturingsinstrumenten.

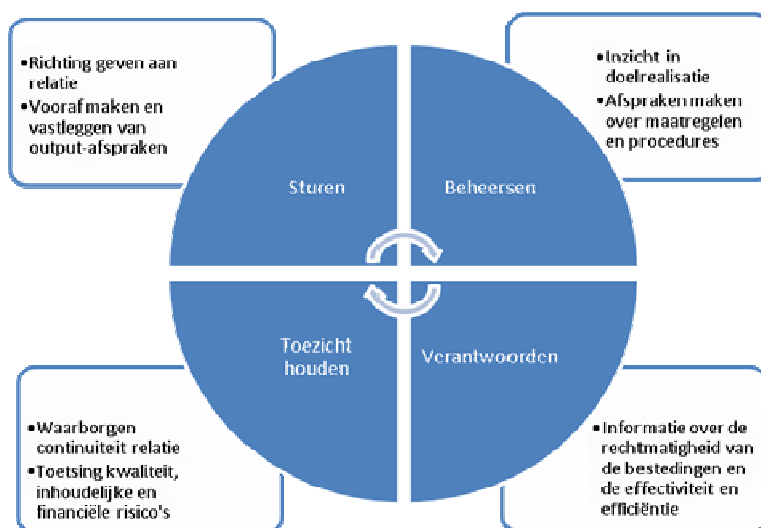
<b>STICHTING, BV, NV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- College besluit tot oprichting</li> <li>- Raad kan wensen en bedenkingen indienen</li> <li>- Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting</li> <li>- Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen)</li> <li>- Via de reguliere P&amp;C-cyclus kan de relatie worden beheerst</li> <li>- In de statuten kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd. Er kan bijvoorbeeld invloed worden uitgeoefend op de begroting en jaarrekening en de samenstelling van het bestuur</li> <li>- Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet</li> </ul>
<b>OVEREENKOMST</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- College besluit tot aangaan</li> <li>- Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting</li> <li>- Raad kan wensen en bedenkingen indienen als de overeenkomst ingrijpende gevolgen heeft</li> <li>- Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen)</li> <li>- Via de reguliere P&amp;C-cyclus kan de relatie worden beheerst</li> <li>- In de overeenkomst kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd.</li> <li>- Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet</li> </ul>
<b>GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- College, raad, bgm: ieder voor eigen bevoegdheid bevoegd tot aangaan GR.</li> <li>- De raad moet toestemming geven tot het aangaan van een GR en kan wensen en bedenkingen indienen.</li> <li>- Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting</li> <li>- Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen)</li> <li>- Via de reguliere P&amp;C-cyclus kan de relatie worden beheerst</li> <li>- In de GR kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd. Er kan bijvoorbeeld invloed worden uitgeoefend op de begroting en jaarrekening en de samenstelling van het bestuur</li> <li>- Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie</li> </ul>

<sup>13</sup> Deloitte (samen met VNG, ministeries van Financiën en BZK), *Gemeente governance: Handboek verbonden partijen. Twee voeten in één sok*, mei 2006.

	(al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet
<b>SUBSIDIERELATIE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De raad stelt inhoudelijke en procedurele kaders in de Algemene subsidieverordening.</li> <li>- Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting</li> <li>- Het college besluit tot subsidieverstrekking en kan procedurele kaders stellen</li> </ul> <p>Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Via de reguliere P&amp;C-cyclus kan de relatie worden beheerst</li> <li>- Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet</li> <li>- In de Awb is een verplichting opgenomen wettelijke subsidies periodiek te evalueren op effecten.</li> </ul>

Bij governance kunnen vier deelprocessen worden onderscheiden die als controlemechanismen werken ten opzichte van de verbonden partijen. In de volgende figuur is aangegeven welke deelprocessen worden onderscheiden in dit kader.<sup>14</sup>

**FIGUUR 2.1: DEELPROCESSEN GOVERNANCE**



Bij elk deelproces (sturen, beheersen, verantwoord en toezicht houden) kunnen zich bepaalde risico's voordoen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van onduidelijke doelstellingen en kaders, onvoldoende inzicht in de realisatie van beleidsdoelstellingen, onvoldoende verantwoordingsinformatie en een onvoldoende invulling van de toezichthoudende rol door de gemeente. Om 'in control' te zijn, moet dan ook sprake zijn van risicomanagement. Onder risicomanagement wordt verstaan het systematisch opzetten, uitvoeren en bewaken

<sup>14</sup> Handboek verbonden partijen.

van acties om risico's te identificeren, te prioriteren en te analyseren om vervolgens oplossingen te bedenken en uit te voeren.<sup>15</sup>

De wijze waarop de raad invulling kan geven aan deze deelprocessen, is opgenomen in bijlage E van het handreikingenboek.

---

<sup>15</sup> Handboek verbonden partijen, p. 40-48.

## **3. Sturing in de praktijk**

### **3.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat in op de praktijk van samenwerking met partijen met een hoog risicoprofiel bij de gemeente Groningen. Dit is onder andere onderzocht aan de hand van drie concrete cases. Na een korte beschrijving van de relaties die de gemeente met deze cases onderhoudt (paragraaf 3.2), volgen een weergave van de visie van de gemeente op en de geldende gemeentelijke kaders voor samenwerking (paragraaf 3.3). Daarna wordt gekeken naar de wijze waarop in concrete gevallen samenwerkingsrelaties worden aangegaan (paragraaf 3.4) en hoe de sturing op bestaande relaties plaatsvindt (paragraaf 3.5). Dit hoofdstuk sluit af met enkele –voor dit onderzoek relevante- ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisatie (paragraaf 3.6).

In dit hoofdstuk worden de drie bestudeerde cases als voorbeeld aangehaald. Een meer uitgebreide beschrijving van de uitkomsten van het case-onderzoek vindt u in de bijlagen I tot en met III.

### **3.2 Korte beschrijving relaties gemeente met onderzochte cases**

Hieronder worden de relaties beschreven die de gemeente heeft met de onderzochte cases. In de bijlagen I t/m III is een uitgebreide beschrijving opgenomen.

#### *MartiniPlaza*

De gemeente onderhoudt op de volgende wijzen een relatie met MartiniPlaza:

- Een jaarlijkse subsidie. De subsidie in 2013 bedraagt €1,8 miljoen en is bestemd voor kapitaals- en rentelasten. Er worden geen concrete activiteiten gesubsidieerd. Een eventueel overschot is bestemd voor (groot) onderhoud aan het complex<sup>16</sup>.
- 100% aandeelhouder en een investering in het aandelenkapitaal van MartiniPlaza (gewaardeerd op €5,2 miljoen).
- vorderingen op MartiniPlaza ter waarde van € 14,4 miljoen euro (waarvan € 13,4 langlopend).
- Een convenant tussen de gemeente en MartiniPlaza. Hierin is aangegeven hoe de muziek-, theater- en podiumactiviteiten van MartiniPlaza zich verhouden tot die van de Stadsschouwburg en de Oosterpoort. Verder is aangegeven dat bij de programmering van de middenhal het primaat ligt bij de topsport en dat jaarlijks met de gemeente wordt overlegd over de huurtarieven.

---

<sup>16</sup> Zie raadsbrief 12 februari 2013 over de financiële situatie bij MartiniPlaza.

#### *OV-bureau*

- Deelname in de Gemeenschappelijke Regeling (GR), samen met de provincies Drenthe en Groningen. Voor het Algemeen Bestuur van deze Gemeenschappelijke Regeling vaardigen de drie deelnemers elk drie wethouders/gedeputeerden af. In het Dagelijks Bestuur (DB) heeft van iedere deelnemende partij één wethouder/gedeputeerde zitting. Over het dragen van de exploitatietekorten is de volgende verdeelsleutel afgesproken: provincie Groningen 44%, provincie Drenthe 35%, gemeente Groningen 21%.
- De jaarlijkse gemeentelijke bijdrage aan het OV-bureau is € 159.000 voor de apparaatskosten van het OV-bureau

#### *Groninger Museum*

- De gemeente is eigenaar van het museum pand en verhuurt het pand aan het museum. In 2012 bedroeg de huur €441.982.
- De gemeente verstrekt twee langlopende leningen aan het museum. In 2000 heeft de gemeente een lening voor de duur van 24 jaar verstrekt ter hoogte €816.804. Ultimo 2012 staat hier nog €595.459 van open. In 2011 heeft de gemeente een langlopende lening verstrekt voor 20 jaar ter hoogte van € 690.691. Ultimo 2012 bedraagt de lening nog € 668.605.
- De gemeente verstrekt jaarlijks een subsidie aan het museum. In 2012 bedroeg de subsidie €3.547.000.

### **3.3 Gemeentelijke visie en kaders samenwerking**

Op diverse gebieden werkt de gemeente samen met partijen in de omgeving. In de programmabegroting worden op diverse plaatsen samenwerkingspartners genoemd. Denk bijvoorbeeld aan ROC's, andere gemeenten, provincies, woningcorporaties, kennisinstellingen, bedrijven, UWV etc. In het Coalitieakkoord 2012-2014 is aangegeven dat samenwerking met andere gemeenten, zeker in een tijd van recessie, voordelen kan hebben en dat beoordeeld zal worden of dit het geval is in het kader van de verdere discussie over de toekomstige taken van de gemeente.<sup>17</sup> In het kader van deze kerntakendiscussie worden door het college in een brief aan de raad de volgende vragen gesteld: Wat zijn de kerntaken van de gemeente? Moet een kerntaak door de gemeente worden uitgevoerd of is het beter de uitvoering aan een andere organisatie over te laten? Aan wie wordt de uitvoering overgelaten?<sup>18</sup>

Een relevant kader dat op ieder beleidsterrein van toepassing is voor wat betreft samenwerking in de vorm van subsidieverstrekking, is de Algemene subsidieverordening. Bij een brede definitie van samenwerking is ook het inkoopbeleid van de gemeente een

---

<sup>17</sup> Coalitieakkoord 2012-2014, 26 oktober 2012, p. 6.

<sup>18</sup> Brief aan de gemeenteraad d.d. 11 september 2013 met als onderwerp 'Kerntaken gemeente Groningen'.

relevant kader. Inkopen heeft echter veelal te maken met het aanschaffen van goederen en diensten ten behoeve van de uitoefening van (uitvoerings)taken door de ambtelijke organisatie en gaan minder over het aangaan van een relatie met een partij die direct gemeentelijke beleidsdoelen realiseert. Zowel de Algemene subsidieverordening als het inkoopbeleid geven met name regels voor het proces van subsidieverlening en inkoop. Voor wat betreft subsidieverlening worden inhoudelijke kaders in de programmabegroting en inhoudelijke beleidsnota's gegeven. De genoemde kaders voor subsidieverlening en inkopen zijn geen kaders die primair gericht zijn op de keuze voor wel of geen subsidieverlening en het wel of niet inkopen. Ze geven vooral kaders in het geval er al een keuze is voor subsidieverlening en inkopen.

Een ander kader dat de gemeente heeft voor de keuze tot samenwerken is de Nota verbonden partijen uit 2003. Dit is een kader dat specifiek ingaat op het wel of niet deelnemen in partijen die volgens de definitie van het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) een verbonden partij zijn. Een verbonden partij is volgens het BBV een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Dit kader richt zich op een deel van de samenwerkingsvormen, te weten partijen die volgens de formele definitie van het BBV een verbonden partij zijn. Dit betekent dat dit kader niet van toepassing is op andere samenwerkingsvormen zoals het sluiten van convenanten en subsidierelaties. Voor de in dit onderzoek onderzochte cases geldt dat dit kader van toepassing is op het OV-bureau en MartiniPlaza. Het kader is niet van toepassing op de andere onderzochte case, het Groninger Museum. Andere voorbeelden van (niet nader onderzochte) cases die in dit onderzoek naar voren zijn gebracht als voorbeeld van mogelijke risicovolle samenwerkingspartijen en waarop de Nota verbonden partijen 2003 niet van toepassing is, zijn bijvoorbeeld O2G2, Simplon en het Groninger Forum.

### **3.4 Aangaan samenwerkingsrelatie en keuze samenwerkingsvorm**

In het onderzoek komt naar voren dat bij besluitvorming over het aangaan van een concrete samenwerkingsrelatie de raad betrokken wordt, de raad wordt geïnformeerd en er discussie is in de raad. Bij de onderzochte cases komen duidelijke argumenten naar voren waarom er voor samenwerking gekozen is.

Zo is in 1999 het besluit om MartiniPlaza te verzelfstandigen onder andere genomen<sup>19</sup> omdat dit een voorwaarde was om Europese subsidie te verkrijgen. Ook wordt de verzelfstandiging als belangrijk voor de continuïteit gezien. Hierover is de raad met een notitie geïnformeerd waarover ook discussie is gevoerd door de raad. Ook over de oprichting van en de samenwerking met het OV bureau is de raad betrokken. Zo is over de aanleiding voor de samenwerking en de keuze voor de juridische vorm (gemeenschappelijke regeling in plaats

---

<sup>19</sup> Tot dan toe was MartiniPlaza (toen nog Martinihal geheten) een organisatieonderdeel van de gemeente.

van een privaatrechtelijke vorm) gesproken door de raad. Bij het OV-bureau is een aanleiding voor het aangaan van een samenwerking dat de gemeente invloed behoudt op het openbaar vervoer en afstemming met het (brede) openbaar vervoerbeleid effectiever en efficiënter verloopt. In de door de raad vastgestelde cultuurnota is aangegeven dat het Groninger museum een kernvoorziening is en voor de lange termijn onderdeel uitmaken van het gemeentelijke beleid. “Ze leggen met een breed aanbod voor een breed publiek de basis voor de culturele infrastructuur in de schakels Educatie (Muziekschool, Kunstencentrum, Bibliotheek en Archief) en Presentatie (Centrum Beeldende Kunst, Martiniplaza, Oosterpoort, Stadsschouwburg, Groninger Museum)”<sup>20</sup>.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat bij het aangaan van relaties in sommige gevallen door de raad vooral naar het doel en de inhoud wordt gekeken en minder naar de vorm en de governance.

Zo wordt bijvoorbeeld in interviews aangegeven dat kritischer gekeken kan worden naar het toezicht op de organisaties waarmee wordt samengewerkt. Een concreet punt van aandacht dat daarbij wordt genoemd is de samenstelling van Raden van Toezicht/Commissarissen. Er wordt aangegeven dat in raden van toezicht van organisaties waar de gemeente relaties mee onderhoudt vaak dezelfde personen zitten. Bij de onderzochte cases worden ten aanzien van het Groninger Museum in meerdere interviews kritische geluiden geuit over de toezichthoudende rol van de raad van toezicht. Overigens is de samenstelling van deze raad van toezicht in 2012 ingrijpend gewijzigd.

### **3.5 Sturing op samenwerkingsrelaties**

#### *3.5.1 Kaderstelling*

Uit de casestudies komt het volgende naar voren over de doelstelling die de raad heeft vastgesteld ten aanzien van de drie bestudeerde cases:

- MartiniPlaza wordt in de cultuurnota 2013-2016 benoemd als een kernvoorziening voor wat betreft de presentatie van cultuur. In de topsportnota wordt Martiniplaza als accommodatie genoemd. In de programmabegroting zijn de doelstellingen ten aanzien van cultuur en topsport benoemd, maar wordt MartiniPlaza niet specifiek genoemd.
- Het OV-bureau is een belangrijk instrument om de doelstellingen op het gebied van het openbaar vervoer te realiseren. In de programmabegroting en relevante beleidsstukken van de gemeente zijn de doelstellingen ten aanzien van het openbaar vervoer nader uitgewerkt. Uit de programmabegroting valt op te maken dat in het programma Openbaar Vervoer de beleidsvelden spoor en bus worden onderscheiden. Doel van het beleidsveld bus is zo veel mogelijk mensen met het openbaar vervoer naar, vanuit en

---

<sup>20</sup> Cultuurnota 2013-2016, p. 9.



binnen de stad laten reizen. Het gebruik van het openbaar vervoer en de fiets moet worden gemaximaliseerd, als alternatief voor de auto. Er zijn in de programmabegroting indicatoren benoemd (zoals aantal busreizigers, aantal P+R-busreizigers, aantal toegankelijke bushaltes), evenals activiteiten die zullen plaatsvinden om het doel te bereiken.

- Uit de cultuurnota 2013-2016 is op te maken dat het Groninger Museum voor de raad een kernvoorziening en een publicitair boegbeeld voor Groningen op het gebied van kunst en cultuur is, die in stand moet worden gehouden. Doelstellingen in de programmabegroting zijn terug te voeren op doelstellingen uit de cultuurnota. In de programmabegroting 2013 wordt het Groninger Museum bij deze doelstellingen niet specifiek genoemd. Het Groninger Museum wordt in de programmabegroting 2013 wel genoemd in verband de investeringen van € 1,9 miljoen ten aanzien van het 'reddingsplan'. Ook wordt in de programmabegroting genoemd dat het Groninger museum nog beperkt invulling geeft aan de erfgoedtaak en dat de erfgoedinstellingen verregaand moeten gaan samenwerken.

Uit bovenstaande blijkt dat de concreetheid van doelstellingen die de raad stelt ten aanzien van de onderzochte cases verschilt. Zo kunnen aan het OV-bureau vrij concrete doelstellingen worden gekoppeld en komen deze ook terug in de programmabegroting. De raad stelt ten aanzien van het Groninger Museum en MartiniPlaza abstractere doelstellingen. De doelstellingen worden in –soms wat abstractere vorm- ook weergegeven in de programmabegroting. Het Groninger Museum en MartiniPlaza worden daarbij niet specifiek genoemd.

Voor MartiniPlaza en het Groninger Museum geldt dat de gemeente met hen een subsidierelatie onderhoudt. De subsidie aan MartiniPlaza (in 2013 €1,8 miljoen) is bestemd voor kapitaals- en rentelasten. Er worden bij MartiniPlaza geen concrete activiteiten gesubsidieerd. Een eventueel overschot is bestemd voor (groot) onderhoud aan het complex van MartiniPlaza. Met MartiniPlaza is bij de verzelfstandiging ook een convenant gesloten. Het convenant tussen de gemeente en MartiniPlaza geeft aan hoe de muziek-, theater- en podiumactiviteiten van MartiniPlaza zich verhouden tot die van de Stadsschouwburg en de Oosterpoort. In het convenant is aangegeven dat Martiniplaza zich richt op grootschalige, commerciële muziek/theaterproducties voor een breed publiek. Hierbij gaat het om zodanig groot gemonteerde producties dat deze niet in de gemeentelijke podia De Oosterpoort en de Stadsschouwburg geprogrammeerd kunnen worden. Laatstgenoemde podia richten zich volgens het convenant op de overige podiumproducties en zullen daarbij ook ruimte bieden aan podiumkunsten die zichzelf (nog) niet kunnen bekostigen, maar wel een maatschappelijk en cultureel belang hebben. Als een artiest beslist naar De Oosterpoort of Stadsschouwburg wil kan dat. Als een voorstelling die naar zijn aard het beste in de gemeentelijke podia past, maar daar door zijn omvang niet terecht kan, kan deze voorstelling in Martiniplaza worden geprogrammeerd. Verder is in convenant aangegeven

dat bij de programmering van de middenhal het primaat ligt bij de topsport en dat jaarlijks met de gemeente wordt overlegd over de huurtarieven. Het convenant, waarvan wij enkel een niet-ondertekende versie hebben ontvangen, is sinds de verzelfstandiging niet geactualiseerd en het is de vraag of de feitelijke situatie nog overeenkomt met de inhoud van het convenant. De subsidie aan het Groninger Museum wordt verstrekt conform de Algemene subsidieverordening en paragraaf 6.8 van de Nadere regels. In deze nadere regels is aangegeven dat subsidie kan worden verstrekt voor het in stand houden en onder de aandacht brengen van materieel erfgoed, zoals bedoeld in de cultuurnota. Een nadere omschrijving van de door het Groninger Museum te verrichten activiteiten is in de beschikking niet gegeven. Wel is een aantal verplichtingen opgelegd in het kader van de te voeren administratie, het opleveren van voortgangsrapportages en de afrekening van de subsidie. Aan het OV-bureau verstrekt de gemeente een bijdrage (in 2013 € 159.000) die is bestemd voor de apparaatskosten van (de organisatie van) het OV-bureau.

### *3.5.2 Monitoring en control*

In het onderzoek komt naar voren dat de onderzochte cases de door de gemeente gevraagde informatie doorgaans toezenden. Ook wordt door de gemeente beoordeeld of de subsidies zijn besteed aan hetgeen waarvoor deze bedoeld zijn. Of de verstrekte subsidies effect hebben, met andere woorden of er ook een bijdrage wordt geleverd aan gemeentelijke doelstellingen, wordt niet of nauwelijks onderzocht.

Zo wordt bijvoorbeeld wel gekeken waar concreet de subsidie van MartiniPlaza aan wordt besteed, maar wordt niet systematisch geëvalueerd welke bijdragen MartiniPlaza levert aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van cultuur en topsport en of de investering vanuit de gemeente opweegt tegen de investeringen.

De raad heeft op een aantal vaste momenten aandacht voor het Groninger Museum en het OV-bureau. Voor het Groninger Museum is er met name aandacht bij het vaststellen van de cultuurnota. Voor het OV-bureau is met name aandacht in de raad wanneer de jaarrekening en de begroting (incl. de dienstregeling) worden besproken. MartiniPlaza heeft niet echt een vast moment waarop het besproken wordt. De aandacht voor de cases neemt significant toe wanneer zich een incident voordoet.

Een toegenomen aandacht naar aanleiding van een incident is bijvoorbeeld bij het Groninger Museum het geval. **Opvallend** daarbij is dat de problemen die zich daar voordoen voor de raad medio 2011 als een verrassing lijken te komen, terwijl bij de gemeente (in ieder geval op ambtelijk niveau) op verschillende punten binnen de organisatie daarover informatie en signalen bekend zijn. Deze zijn echter niet gebundeld en er zijn geen 'alarmsignalen' richting de raad afgegeven. Het gaat daarbij om de volgende informatie en signalen:

- In de loop van 2010 besloot het Groninger Museum de huur van het pand niet meer te betalen. Dit was bekend bij de dienst ROEZ.
- Aan de dienst OCSW (als behandelaar van de subsidie) werden jaarlijks jaarrekening en begrotingen toegezonden. Uit de bestudeerde jaarrekeningen (2009-2012) had door OCSW opgemaakt kunnen worden dat de liquiditeitspositie (in ieder geval vanaf 2009) matig is.
- De controller van het Groninger Museum is al voor 2010 in overleg met de afdeling treasury om te kijken hoe de liquiditeitsproblemen van het Groninger Museum kunnen worden opgelost. Dit ging onder andere over het eerder door de gemeente te betalen bedragen die het Groninger Museum voorfinanciert. In 2011 verstrekt de gemeente ook een lening van €690.691.

Uiteindelijk leiden de financiële problemen er toe dat de raad besluit tot een 'reddingsplan' voor het museum en een incidentele extra bijdrage van €1,9 miljoen aan het museum verstrekt. De gemeente stelt een (ambtelijk) toezichthouder aan wie het Groninger Museum maandelijks rapporteert. De raad wil naar aanleiding van de problemen ieder kwartaal voortgangsrapportage ontvangen.

Ook is een **opvallend** punt dat bij MartiniPlaza (100% eigendom van de gemeente) uit een in 2011 uitgevoerd onderzoek naar het onderhoud blijkt dat er sprake is van achterstallig onderhoud. Sinds de verzelfstandiging is daar weinig aandacht aan besteed. Het blijkt dat in de periode 2012-2021 €11,5 miljoen aan investeringen voor onderhoud zal moeten worden gedaan. In 2013 zal €1,7 miljoen uitgegeven moeten worden aan (groot) onderhoud. In 2016 wordt een groot financieringsprobleem verwacht aangezien dan €4,8 moet worden geïnvesteerd in onderhoud. MartiniPlaza heeft geen voorziening voor groot onderhoud getroffen. Door MartiniPlaza werd ook niet structureel een (meerjaren) onderhoudsplan gemaakt, zoals de gemeente bijvoorbeeld met eigen onroerend goed doet. Een formeel verzoek vanuit MartiniPlaza voor aanvullende financiering is (nog) niet gedaan.

Bij het OV-bureau doet zich in 2011 ook een financieel probleem voor. Er blijkt een tekort te zijn van €6,8 miljoen. Dit tekort lijkt moeilijk te voorzien te zijn geweest. Het grootste deel van het tekort kan worden gedekt uit het weerstandsvermogen van het OV-bureau. Er is echter wel aanvullende financiering ter hoogte van €1,6 miljoen nodig van de deelnemende partijen. De gemeente moet daar, conform de gemaakte afspraken over het bijdragen in tekorten, €336.000 aan bij dragen. Na constatering van het tekort bij het OV-bureau hebben de bestuurders van het dagelijks bestuur van het OV-bureau onderzoek uit laten voeren door de directeurs middelen van de gemeente (ROEZ) en de provincies. Sindsdien is sprake van een soort tweedelijnscontrol en worden bij belangrijke zaken de directeurs middelen betrokken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de verlening van de concessie. Tot voor kort was dit overleg ad hoc georganiseerd en op momenten waarop dat nodig wordt geacht. In de

loop van het onderzoek is besloten het overleg tussen het OV-bureau en de controllers structureel te maken, drie maal per jaar, gekoppeld aan de cyclus van financiële besluitvorming en verantwoording van het OV-bureau.

#### *Risicomanagement en het omgaan met financiële tekorten*

Uit hetgeen hierboven beschreven uit de casestudies, documenten en interviews komt onder andere het volgende naar voren:

- Op centraal niveau is geen generiek (voor iedere case geldend) systeem voor risicomanagement ten aanzien van (risicovolle) samenwerkingsrelaties georganiseerd. Er worden bijvoorbeeld niet standaard inschattingen gemaakt van welke risico's zijn verbonden een samenwerkingsrelatie, waarover informatie zou moeten worden verkregen en wat het totale risico is ten aanzien van samenwerkingsrelaties waar de gemeente mee te maken heeft. Er wordt dus niet standaard in voorzien dat informatie (die mogelijk op verschillende plekken in de organisatie aanwezig is) wordt gebundeld en vertaald naar alarmsignalen (vgl. Groninger Museum). Risicomanagement is daardoor per case verschillend en sterk afhankelijk van de specifiek bij de case betrokken ambtenaren. Overzicht over het totaal aan risico dat de gemeente loopt over samenwerkingsrelaties is er daardoor niet of nauwelijks mogelijk.
- Bij de onderzochte cases die hebben aangegeven aanvullende financiering nodig te hebben naar aanleiding van incidentele tekorten, heeft de raad besloten deze middelen te verstrekken (Groninger Museum) dan wel bestond een verplichting deze middelen te verstrekken (OV-bureau).

In het groepsinterview met raadsleden worden bovenstaande punten herkend. Raadsleden willen graag eerder geïnformeerd worden over risico's en incidenten die zich voordoen. Nu staat er weliswaar een lijst met verbonden partijen (volgens de formele definitie van het BBV) en subsidie-ontvangers in de jaarrekening en kunnen raadsleden soms uit stukken van/over de samenwerkingsrelatie informatie (voortgangsnotitie's, jaarrekening) over risico's halen. Dit biedt echter nog geen vlot en gestructureerd totaalinzicht in:

- de samenwerkingsrelaties en de verschillende (financiële) relaties die er bestaan met hen,
- de mate waarin er risico's zijn verbonden aan die relaties en
- de stand van zaken ten aanzien van die risico's;
- de mate waarin gestelde doelen zijn behaald.

Over hoe de informatievoorziening hierover aan de raad precies moet worden vormgegeven bestaan verschillende ideeën bij de raadsleden. De één wil alleen geïnformeerd worden wanneer er zich afwijkingen dreigen voor te doen. Anderen willen meer structureel geïnformeerd worden, waarbij de mate en momenten van informatievoorziening verschillen. Voor de raadsleden is het van belang dat zij niet *meer* informatie krijgen. Zij

willen vooral *kwalitatief betere* en *gestructureerde* informatie over risico's. De huidige praktijk is nu vaak zo dat na problemen er een soort reflex is waarbij de raad vraagt om meer informatie. Dit is bijvoorbeeld bij het Groninger Museum het geval. Na het ontstane tekort heeft de raad om kwartaalrapportages gevraagd. Deze kwartaalrapportages worden verstrekt en vervolgens niet of nauwelijks besproken in raads-, en commissievergaderingen.

Naast en in relatie tot de verbeteringen die nodig zijn in de vormgeving van het risicomanagement en informatie over risico's geven raadsleden aan dat er ook meer en vaker aandacht zou moeten zijn voor de vraag waarom de gemeente een bepaalde samenwerkingsrelatie heeft en of de gekozen samenwerkingsvorm nog steeds de juiste is. Samenwerkingsrelaties zijn bijvoorbeeld soms vormgegeven omdat er een zeker 'opstartvoordeel' mee gemoeid is<sup>21</sup>, maar na verloop van tijd kan blijken dat de relatie of de vorm niet meer van belang is. De voor- en nadelen van een samenwerkingsrelatie en het op afstand zetten van een taak moeten van tijd tot tijd tegen het licht worden gehouden. Gesproken raadsleden geven aan dat daarbij meer vanuit het belang van de gemeentelijke taken en doelstellingen in plaats van het belang van de samenwerkingsrelatie gekeken kan worden.

Het bijpassen van tekorten gebeurt volgens de gesproken raadsleden vrijwel altijd wanneer de instelling een kerntaak vervult. Als voorbeeld waarbij dat niet het geval is geweest, wordt WING genoemd. Deze instelling ging in 2004 failliet omdat de gemeente financiële tekorten niet wilde bijpassen.

### **3.6 Toekomstige ontwikkelingen**

Ten aanzien van de constatering en in dit onderzoek en aanbevelingen die naar aanleiding daarvan kunnen worden gedaan komen in interviews een aantal relevante (nieuwe) ontwikkelingen binnen de gemeente naar voren. Dit zijn:

1. De reorganisatie van de ambtelijke organisatie.
2. Het vormgeven van enkele nieuwe beleidskaders en monitoringsinstrumenten.

Bovenstaande punten worden hieronder toegelicht

#### *Ad 1. reorganisatie*

De gemeentelijke organisatie zal worden gereorganiseerd. Voor dit onderzoek is relevant dat de controlfunctie gecentraliseerd zal worden. Dit betekent dat de huidige controllers van de diensten zullen gaan vallen onder concerncontrol. Dit kan een positieve uitwerking hebben op het meer en eerder samenbrengen van signalen en informatie die van belang zijn voor de gemeente(raad). Denk bijvoorbeeld aan de case van het Groninger Museum waarbij

---

<sup>21</sup> Denk bijvoorbeeld aan de verzelfstandiging van MartiniPlaza die onder andere als aanleiding kende dat op die manier een subsidie verkregen kon worden.

informatie die op verschillende punten in de organisatie binnenkwam niet is gebundeld en waar geen signaal naar de raad is uitgegaan. De centralisering van control heeft echter ook het nadeel dat de controllers mogelijk minder voeling hebben met wat er op de diensten gebeurt. Hierop wordt geanticipeerd door de controllers die een bepaalde dienst in hun portefeuille hebben, ook enkele dagen per week fysiek aanwezig te laten zijn op die locatie.

Verder dient opgemerkt te worden dat het managen van de risico's nog niet volledig is geregeld door de centralisering van de controlfunctie. Aandachtspunten daarbij zijn onder andere de volgende:

- het biedt nog niet het noodzakelijke inzicht in de verschillende relaties die de gemeente heeft met samenwerkingspartners, de risico's die daarmee gemoeid zijn en de stand van zaken ten aanzien van die relaties.
- De verschillende controllers die een bepaalde dienst in hun portefeuille hebben dienen relevante informatie met elkaar te delen.
- last but not least is het van het grootste belang dat het risicomanagement niet een zaak wordt van de controlafdeling. Het zijn de inhoudelijk ambtenaren bij de diensten die als eerste signalen kunnen opvangen en kunnen melden (bijvoorbeeld aan control en het college). Nu zijn er soms bij verschillende diensten ambtenaren betrokken bij een samenwerkingsrelatie. In het onderzoek wordt in een interview door de gemeentesecretaris aangegeven dat er idealiter sprake is van helder accountmanagement. Eén ambtenaar is leidend in het contact met een samenwerkingsrelatie. Deze is dan verantwoordelijk voor het oppikken en doorvertalen van relevante informatie.

#### *Ad 2. nieuwe beleidskaders en sturingsinstrumenten*

In het onderzoek is naar voren gekomen dat binnen de gemeente wordt gewerkt aan een nieuw beleidskader verbonden partijen. Dit moet het afwegingskader voor verbonden partijen uit 2003 vervangen. Wanneer dit beleidskader wordt beperkt tot verbonden partijen ontstaat geen beleidskader dat handreikingen in brede zin biedt voor de keuze voor het wel of niet samenwerken (waaronder op afstand zetten, verzelfstandigen, uitbesteden) en de vorm waarin dat zou kunnen.

Ook is in het onderzoek gebleken dat de gemeente voornemens is om een early warningsysteem voor subsidierelaties vorm te geven. Inzicht daarin kon nog niet worden gegeven. Wanneer dit instrument is bedoeld om meer grip en zicht te krijgen op subsidierelaties dan geldt dat dit instrument nog geen oplossing is in het noodzakelijke inzicht in de verschillende relaties die de gemeente heeft met samenwerkingspartners, de risico's die daarmee gemoeid zijn en de stand van zaken ten aanzien van die relaties.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

In dit onderzoek is de vraag gesteld wat de rol en betrokkenheid van de raad is bij samenwerking met partijen met een hoog risicoprofiel en de keuze om deze aan te gaan. Voor het beantwoorden van deze hoofdvraag zijn enkele deelvragen gesteld. In paragraaf 4.2 worden eerst deze deelvragen beantwoord. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 de hoofdvraag beantwoord. Ter afsluiting van dit rapport wordt in paragraaf 4.4 ingegaan op de aanbevelingen die aan dit onderzoek kunnen worden verbonden.

### 4.2 Beantwoording deelvragen

1. *Welke sturings- en controlemogelijkheden heeft de raad ten aanzien van samenwerkingspartijen met een hoog risicoprofiel?*

In hoofdstuk 2 (met name paragraaf 2.4) en handreiking C in het handreikingenboek wordt uitgebreid ingegaan op deze vraag. Samengevat komen de sturings- en controlemogelijkheden voor de raad op het volgende neer:

<b>STICHTING, BV, NV</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• College besluit tot oprichting</li><li>• Raad kan wensen en bedenkingen indienen</li><li>• Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van college of raad en de begroting</li><li>• Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen)</li><li>• Via de reguliere P&amp;C-cyclus kan de relatie worden beheerst</li><li>• In de statuten kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd. Er kan bijvoorbeeld invloed worden uitgeoefend op de begroting en jaarrekening en de samenstelling van het bestuur</li><li>• Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet</li></ul>
<b>OVEREENKOMST</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• College besluit tot aangaan</li><li>• Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van college of raad en de begroting</li><li>• Raad kan wensen en bedenkingen indienen als de overeenkomst ingrijpende gevolgen heeft</li><li>• Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen)</li><li>• Via de reguliere P&amp;C-cyclus kan de relatie worden beheerst</li><li>• In de overeenkomst kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd.</li><li>• Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet</li></ul>
<b>GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• College, raad, bgm: ieder voor eigen bevoegdheid bevoegd tot aangaan GR.</li><li>• De raad moet toestemming geven tot het aangaan van een GR en kan wensen en bedenkingen indienen.</li><li>• Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting</li><li>• Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties</li></ul>

	indienen) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Via de reguliere P&amp;C-cyclus kan de relatie worden beheerst</li> <li>• In de GR kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd. Er kan bijvoorbeeld invloed worden uitgeoefend op de begroting en jaarrekening en de samenstelling van het bestuur</li> <li>• Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet</li> </ul>
<b>SUBSIDIERELATIE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De raad stelt inhoudelijke en procedurele kaders in de Algemene subsidieverordening.</li> <li>• Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting</li> <li>• Het college besluit tot subsidieverstrekking</li> <li>• Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen)</li> <li>• Via de reguliere P&amp;C-cyclus kan de relatie worden beheerst</li> <li>• Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet</li> <li>• In de Awb is een verplichting opgenomen wettelijke subsidies periodiek te evalueren op effecten.</li> </ul>

2. *Welke relevante kaders zijn van toepassing op samenwerking met partijen met een hoog risicoprofiel?*

Net zoals voor alle andere gemeenten in Nederland gelden voor samenwerkingsrelaties die de gemeente Groningen aangaat wettelijke kader zoals de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid om zelf kaders te stellen. De gemeente Groningen kent geen (afwegings)kader dat richtinggevend is voor het wel of niet aangaan van samenwerking en – bij besluit tot samenwerking- de keuze voor de samenwerkings *vorm*. Wel kent de gemeente beleid dat kaders bevat voor specifieke samenwerkingsvormen. Zo is in 2003 een Nota Verbonden Partijen opgesteld. Dit is een kader dat specifiek ingaat op het wel of niet deelnemen in partijen die volgens de definitie van het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) een verbonden partij zijn. De Nota Verbonden Partijen heeft alleen betrekking op verbonden partijen en niet op andere samenwerkingsrelaties, zoals subsidierelaties. Op deze laatste categorie ziet de Algemene subsidieverordening (ASV). Bij een brede definitie van samenwerking is ook het gemeentelijke inkoopbeleid een relevant kader. De genoemde kaders bieden in belangrijke mate procedurele kaders. Inhoudelijke en financiële kaders voor aangegane samenwerkingsrelaties worden gesteld in de begroting en in beleidsnotities.

3. *Zijn de doelen van de samenwerkingsrelatie voldoende concreet en is er een link te leggen met de doelen uit de programmabegroting?*

Bij de onderzochte cases verschilt de concreetheid van doelstellingen die de raad stelt. Zo kunnen aan het OV-bureau vrij concrete doelstellingen worden gekoppeld. Deze komen ook



terug in de programmabegroting. Voor het Groninger Museum en MartiniPlaza gelden abstractere doelstellingen. Deze doelstellingen zijn opgenomen in specifieke beleidskaders (zoals het cultuurbeleid en het sportbeleid). De doelstellingen uit deze beleidskaders worden in –soms wat abstractere vorm- ook weergegeven in de programmabegroting. Het Groninger Museum en MartiniPlaza worden daarbij niet specifiek genoemd.

Uit gesprekken komt naar voren dat bij bestaande samenwerkingsrelaties niet altijd meer duidelijk is wat het oorspronkelijke doel en de meerwaarde van de samenwerking precies is en waarom de huidige samenwerkingsvorm nu de meest optimale is. Een integraal overzicht van alle samenwerkingsrelaties met daarin bijvoorbeeld een korte schets van de historie, risico's, doelen etc. ontbreekt. Of het oorspronkelijke samenwerkingsdoel nog steeds wordt nagestreefd, dit doel bijstelling behoeft en welke meerwaarde de samenwerkingsrelatie daarbij heeft en of de gekozen samenwerkingsvorm nog steeds de beste is wordt niet periodiek tegen het licht gehouden.

4. *Hoe vindt de sturing en controle door de raad op samenwerkingsrelaties met een hoog risicoprofiel in de praktijk plaats?*

- *Hoe wordt de raad betrokken bij het tot stand komen van dergelijke samenwerkingsrelaties?*

Bij de onderzochte cases zijn raadsleden betrokken bij het tot stand komen van de samenwerkingsrelatie. Raadsleden worden over plannen geïnformeerd en er wordt in de raadsvergaderingen discussie gevoerd. Raadsleden geven aan dat de discussie over samenwerking soms meer betrekking heeft op de inhoud, het onderwerp van de samenwerking en de vraag wie deze taak moet uitvoeren, dan op de vraag welke besturings- en toezichtsvorm moet worden gekozen.

- *In hoeverre gebruikt de raad ter beschikking staande mogelijkheden om te sturen, te controleren en kaders te stellen?*

Bij de vorige vraag is aangegeven dat raadsleden aangeven dat de discussie over samenwerking soms meer betrekking heeft op de inhoud, het onderwerp van de samenwerking en de vraag wie deze taak moet uitvoeren, dan op de vraag welke vorm moet worden gekozen. Voor de sturingsinstrumenten betekent dit dat soms voorbij wordt gegaan aan de vraag waar in de sturing rekening mee moet worden gehouden en hoe sturingsinstrumenten moeten worden gebruikt (bijvoorbeeld bepaalde voorwaarden bij het aangaan van relaties). Tevens vindt er in de raad geen periodieke discussie plaats over de vraag of de doelstellingen die worden nagestreefd met de samenwerking worden gerealiseerd en of bestaande samenwerkingsrelaties (in deze vorm) moeten worden gecontinueerd. Samenwerkingsrelaties zijn in de raad vaak vooral onderwerp van gesprek als zich problemen voordoen.

- *Wordt de raad voldoende en juist geïnformeerd door het college en in de gelegenheid gesteld om te sturen en te controleren?*

De raad wordt op verschillende manieren geïnformeerd over samenwerkingsrelaties, zoals in de begroting en jaarrekening, beleidsnota's, jaarverslagen, periodieke overzichten etc. Er is geen systematisch overzicht van de mate waarin de doelen van de samenwerking worden gerealiseerd, de daarmee gepaard gaande risico's en de stand van zaken ten aanzien van die risico's. Als zich bij een samenwerkingsrelatie problemen voordoen, ontstaat een informatiereflex. De raad vraagt dan meer informatie en het college geeft ook veel informatie, waarvan de vraag is of deze informatie echt informatief is. Raadsleden willen graag beter en eerder geïnformeerd worden over samenwerkingsrelaties met name wanneer die een hoog risicoprofiel hebben en wanneer zich incidenten voordoen. Het gaat met nadruk niet om *meer* informatie, maar om betere en tijdige informatie. Over de exacte vorm verschillen de ideeën van raadsleden. Duidelijk is ook dat bij het college en de ambtelijke organisatie geen gestructureerd totaalinzicht is in samenwerkingsrelaties, de daarmee gepaard gaande risico's en de stand van zaken ten aanzien van de risico's. Met het ontbreken hiervan ontbreekt ook een cruciale voorwaarde om de raad beter en tijdiger te informeren (in welke vorm dan ook).

#### **4.3 Beantwoording hoofdvraag**

De hoofdvraag luidt als volgt:

*Wat is de rol en betrokkenheid van de raad bij samenwerking met partijen met een hoog risicoprofiel en de keuze om deze aan te gaan?*

Het antwoord op deze vraag luidt als volgt:

- Bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie met een hoog risicoprofiel:
  - wordt raad betrokken, krijgt de raad informatie en wordt er in de raad discussie gevoerd.
  - gaat de raadsdiscussie vooral over de inhoud, het onderwerp van de samenwerking en de vraag wie deze taak moet uitvoeren.
  - gaat het in mindere mate over de vraag welke vorm moet worden gekozen, waar in de sturing rekening mee moet worden gehouden en hoe sturingsinstrumenten moeten worden gebruikt.
  - is in geringe mate aandacht voor governance en risico-management.

- Wanneer de samenwerking eenmaal is aangegaan:
  - wordt op gezette tijden gesproken over de partij waarmee wordt samenwerking.
  - neemt de aandacht voor de samenwerkingsrelatie aanzienlijk toe wanneer er zich (financiële) tegenvallers voordoen.
  - Wordt niet periodiek geëvalueerd of de doelen met de bestaande samenwerkingsrelaties worden gerealiseerd en of de samenwerking (in deze vorm) moet worden gecontinueerd.
  - Ontvangt de raad op vele wijzen informatie over de samenwerkingsrelatie.
  - Ontvangt de raad weinig gestructureerde en niet tijdige informatie, waardoor (financiële) tegenvallers soms als een verrassing komen, terwijl de informatie bij de ambtelijke organisatie bekend moet worden verondersteld.

#### 4.4 Aanbevelingen

Aan het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden verbonden:

1. Verbeter als college **met voorrang** het **risicomanagement** ten aanzien van samenwerkingsrelaties. De gemeente heeft thans gebrekkig en/of versnipperd (totaal)inzicht in:
  - de samenwerkingsrelaties die de gemeente heeft,
  - de mate waarin doelen met de samenwerkingsrelaties worden gerealiseerd,
  - de risicofactoren die zijn verbonden aan de samenwerkingsrelaties,
  - de stand van zaken ten aanzien van risicofactoren en
  - het totale risico dat samenhangt met samenwerkingsrelaties.

In de huidige situatie is gebleken dat de gemeente voor onvoorziene verrassingen kan komen te staan die een risico voor de gemeente vormen. De verbetering van het risicomanagement neemt mede toe aan belang omdat verwacht mag worden dat –mede door de aanstaande decentralisaties- de gemeente in de toekomst (nog) meer met samenwerkingsrelaties te maken zal krijgen. Bij de verbetering van het risicomanagement dient er rekening mee gehouden te worden dat met de centralisering van de controlfunctie nog niet is geregeld dat het noodzakelijke inzicht in de verschillende samenwerkingsrelaties en daarmee gepaard gaande risico's ontstaat. Het zorgt er niet automatisch voor dat de controllers die allen verschillende diensten in hun portefeuille hebben relevante informatie krijgen en met elkaar delen. Aanbevolen wordt om te zorgen voor risicomanagement waarbij het met name de inhoudelijk ambtenaren zijn die als eerste signalen kunnen opvangen en kunnen melden (naar bijvoorbeeld een risicomanager bij control en het college). Nu zijn er soms bij verschillende diensten ambtenaren betrokken bij een samenwerkingsrelatie. Aanbevolen wordt om te zorgen voor helder accountmanagement en één ambtenaar leidend te laten zijn in het contact met een samenwerkingsrelatie en het oppikken en doorvertalen van relevante informatie.

2. Ga als raad in **gesprek met het college** over hoe de raad **geïnformeerd** wil worden over samenwerkingsrelaties (zoals doelbereiking en risico's) en maak daar afspraken over. Deze aanbeveling kan mede invulling geven aan het bij de evaluatie van de **Commissie Cultuurverandering** gebleken nog openstaande punt van de concretisering van de informatievraag van de raad en de informatievoorziening door het college. Agendeer het onderwerp samenwerkingsrelaties en de informatievoorziening daarover minstens één keer per jaar, bijvoorbeeld in de commissie Financiën en Veiligheid.
3. Besteed als raad bij het aangaan van samenwerkingsrelaties meer aandacht aan de **te kiezen samenwerkingsvorm**, de **governance** en het **risicomanagement**. Concrete suggestie daarbij is om een **afwegingskader** voor samenwerkingsrelaties op te stellen (zie bijvoorbeeld handreikingen A in het handreikingenboek). Beperk dit niet tot verbonden partijen (volgens de definitie van het BBV), maar stel een 'breed' afwegingskader op dat ook geldt voor andere mogelijke vormen van samenwerking zoals subsidierelaties en samenwerking met convenanten en overeenkomsten. Dit afwegingskader ondersteunt het beantwoorden van vragen zoals: gaan we samenwerken en waarom? Zo ja, hoe, welke vorm? Welke sturingsinstrumenten bouwen we in? Hoe, wanneer evalueren we onze relatie? Bij de uitwerking van dit afwegingskaders kan tevens invulling worden gegeven aan de **motie tegenkracht** van 20 december 2012 en de reactie van het college daarop van 23 mei 2013.
4. **Evalueer** als raad periodiek in hoeverre de **doelen** met de samenwerking worden gerealiseerd en in hoeverre bestaande samenwerkingsrelaties (in de huidige vorm) moeten worden **gecontinueerd**. Aanbevolen wordt om deze evaluatie in ieder geval plaats te laten vinden bij de herziening van beleid dat betrekking heeft op een bepaalde samenwerkingsrelatie.

## **Bijlagen**

## **I: OV-bureau**

### *Historie*

Per 1 januari 2004 is de gemeentelijke bevoegdheid ten aanzien van het stadsvervoer overgegaan naar de provincie Groningen. Gedeputeerde Staten zijn sinds die datum volgens de Wet personenvervoer 2000 bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer, anders dan openbaar vervoer per trein. De gemeente Groningen werkte op het gebied van openbaar vervoer al langer samen met de provincies Groningen en Drenthe. Om de samenwerking vorm te geven, is in 2004 besloten tot oprichten van de gemeenschappelijke regeling Openbaar Lichaam OV-bureau Groningen Drenthe. Zodoende behoudt de gemeente invloed op het openbaar vervoer en is afstemming met het (brede) openbaar vervoerbeleid efficiënter en effectiever verloopt. Deze GR is per 1 april 2005 in werking getreden, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2005.

### *Gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam)*

Omdat het OV-bureau publiekrechtelijke taken vervult, is gekozen voor een gemeenschappelijke regeling en niet voor een private rechtsvorm.<sup>22</sup> Er is gekozen voor een openbaar lichaam omdat deze vorm, in tegenstelling tot het gemeenschappelijk orgaan, rechtspersoonlijkheid kent en omdat het gaat om een belangrijk samenwerkingsverband tussen twee provincies en een grote stad op het gebied van openbaar vervoer. Rechtspersoonlijkheid is een vereiste omdat het OV-bureau dan contracten kan aangaan, personeel in dienst kan nemen, verordeningen kan vaststellen en zelfstandig en slagvaardig de vervoeder kan aanspreken op gebreken in de nakoming van de concessie.

### *Beleidsdoel*

Doel van het OV-bureau is het realiseren, in stand houden en verbeteren van openbaar vervoer.<sup>23</sup> Het OV-beleid wordt vormgegeven door het OV-bureau, waarbij het OV-beleid moet aansluiten op het ruimtelijke en verkeersinfrastructuurbeleid van gemeente en provincies.<sup>24</sup> In het raadsvoorstel tot het aangaan van de GR zijn de concrete taken benoemd die het OV-bureau verricht in het kader van de ontwikkeling, uitvoering en verantwoording van het openbaar vervoer. Op hoofdlijnen zijn deze onder andere concessieverlening, het monitoren van ontwikkelingen op het gebied van openbaar vervoer en het adviseren van de deelnemende overheden over het openbaar vervoer beleid.

In de jaarstukken van het OV-bureau is de doelstelling van het OV bureau nader uitgewerkt en zijn deze vertaald in de volgende indicatoren: reizigersgroei (aantallen);

---

<sup>22</sup> Raadsvoorstel van 21 juni 2004.

<sup>23</sup> Art. 2 GR.

<sup>24</sup> Raadsvoorstel juni 2004.

klanttevredenheid en een gebiedsdekkend basisnet. In jaarverslag en jaarrekening 2012 ontbreekt de laatste indicator nog en wordt alleen verslag gedaan van de eerste twee.

### *Organisatie*

Het OV-bureau kent een algemeen en dagelijks bestuur. Eén van de leden van het DB wordt door het AB aangewezen als voorzitter. Het AB bepaalt het beleid van het OV-bureau en stelt onder andere de begroting en de jaarrekening vast. De ontwerpbegroting wordt voor vaststelling aan provinciale staten van de provincies en de raad van Groningen voorgelegd. Het AB bestaat uit negen bestuurders: drie gedeputeerden van de provincie Groningen, drie gedeputeerden van de provincie Drenthe en drie wethouders van de gemeente Groningen. De wethouder van de gemeente Groningen en de Gedeputeerden van de provincies Groningen en Drenthe met de portefeuille Verkeer en Vervoer vormen het DB. De belangrijkste taken van het dagelijks bestuur zijn:

- Het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur;
- Het vaststellen van aanbestedingsdocumenten;
- Het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor het verrichten van openbaar vervoer.<sup>25</sup>

Het DB wordt ondersteund door een secretaris, tevens de directeur van het OV-bureau. De directeur staat aan het hoofd van het ambtelijk apparaat. Bij het OV-bureau werken ongeveer twintig medewerkers.

### *Gemeentelijke kaders voor het OV-bureau*

In de programmabegroting en relevante beleidsstukken van de gemeente ten aanzien van het openbaar vervoer worden de doelstellingen van het OV-bureau nader uitgewerkt. In het kader van het programma Openbaar Vervoer worden de beleidsvelden spoor en bus onderscheiden. Doel van het beleidsveld bus is zo veel mogelijk mensen met het openbaar vervoer naar, vanuit en binnen de stad laten reizen. Het gebruik van het openbaar vervoer en de fiets moet worden gemaximaliseerd, als alternatief voor de auto.<sup>26</sup> Er zijn indicatoren benoemd (aantal busreizigers, aantal P+R-busreizigers, aantal toegankelijke bushaltes) evenals de activiteiten die zullen plaatsvinden om het doel te bereiken.

### *Financieel belang*

In de GR is bepaald dat de kosten verbonden aan de uitvoering van de aan het OV-bureau overgedragen bevoegdheden worden toegerekend en omgeslagen overeenkomstig een verdeelsleutel. Hetzelfde geldt voor het dragen van de exploitatietekorten.<sup>27</sup> De door de GGD-overheden overeenkomen verdeelsleutel is als volgt: provincie Groningen 44%, provincie Drenthe 35%, gemeente Groningen 21%. In de Programmabegroting 2013 is

---

<sup>25</sup> <http://www.ovbureau.nl/ov-bureau/bestuur-organisatie/>.

<sup>26</sup> Programmabegroting 2013, p. 164.

<sup>27</sup> Art. 26 GR.

aangegeven dat de jaarlijkse bijdrage aan het OV-bureau € 159.000 is.<sup>28</sup> Deze bijdrage is bedoeld voor de apparaatskosten van (de organisatie van) het OV-bureau.

#### *Evaluatie functioneren OV-bureau*

In de GR is bepaald dat het AB binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de regeling de werking van het OV-bureau evalueert en de bevindingen voorlegt aan de deelnemende overheden.<sup>29</sup> In het in 2007 opgestelde evaluatierapport<sup>30</sup> wordt geconstateerd dat het vrij vroeg is een inhoudelijke evaluatie te verrichten. Desalniettemin wordt geconstateerd dat de verwachtingen omtrent het OV-bureau zijn waargemaakt. In het evaluatierapport is een aantal aanbevelingen gedaan om het functioneren van het OV-bureau nog te verbeteren. In het kader van het onderzoek is aangegeven dat ten aanzien van alle punten inmiddels ook daadwerkelijk sprake is van verbetering.

Sinds 2007 is het functioneren van het OV-bureau niet meer geëvalueerd. Er wordt door de gemeente wel periodiek gesproken met het OV bureau over het openbaar vervoersbeleid.

#### *Sturing raad*

De kaders waarbinnen het OV-bureau opereert, zijn vastgelegd in de door de raad vastgestelde GR. Zoals hiervoor reeds duidelijk gemaakt zijn inhoudelijke kaders verder gesteld in de programmabegroting en relevante beleidsstukken. In het raadsvoorstel tot het aangaan van de GR is aangegeven dat sprake is van getrapte informatie- en verantwoordingsverplichtingen: het OV-bureau informeert het college, waarna het college de raad informeert. Wel in het raadsvoorstel, maar niet in de GR opgenomen is dat het OV-bureau via de colleges de belangrijke beleidsvragen voorlegt aan raad en staten, zodat de opvattingen van raad en staten meegenomen kunnen worden in de besluitvorming. In de praktijk wordt de raad met name geïnformeerd over de gang van zaken bij het OV-bureau via de conceptbegroting van het komende jaar, waarbij de raad de gelegenheid wordt geboden om zijn zienswijze te geven op de in de begroting voorgestelde plannen. Daarnaast wordt jaarlijks ook de brief met hoofdlijnen en tarieven dienstregeling voor het nieuwe jaar aan de raad voorgelegd. De laatste paar jaar is er sprake van bezuinigingen op het OV, dat leidt ertoe dat de raad zich meer gaat bemoeien met de wijze waarop die ingevuld moeten worden. Vooral als het gaat om het verdwijnen van bepaalde buslijnen of het verminderen van de dienstverlening, is het de raad die probeert hier wat aan te doen. Een recent voorbeeld is het afschaffen van lijn 5 door bepaalde wijken in de stad. De raad heeft per motie gevraagd te kijken naar mogelijkheden om deze toch te behouden (collegebrief van 3 juli 2013).

---

<sup>28</sup> Programmabegroting 2013, p. 164 en 361.

<sup>29</sup> Art. 33 GR.

<sup>30</sup> Rijnconsult, *Evaluatie OV Bureau GGD*, 23 februari 2007.



Naast deze informatieverstrekking op meer vaste momenten, wordt de raad zo nodig op incidentele basis geïnformeerd. Dit was bijvoorbeeld het geval toen in 2011 sprake bleek te zijn van een financieel tekort van uiteindelijk € 6,8 miljoen. De raad had nadrukkelijk aandacht voor dit tekort. Zo is in de raadscommissie van 14 december 2011 in de raadscommissie hierover gesproken. Het gaat dan om een tekort van € 8 miljoen. De raad toont zich behoorlijk kritisch over deze onverwachte tegenvaller. Enkele fracties vragen zich af of de samenwerking in een OV-bureau wel een goede keuze is geweest. Besloten wordt om met de twee deelnemende provincies een gezamenlijke werkconferentie te organiseren. Deze heeft daadwerkelijk plaatsgevonden. Op 21 maart 2012 is opnieuw de financiële situatie in de raadscommissie aan de orde. In de collegebrief van 22 februari 2012 wordt nader ingegaan op de geconstateerde tekorten, de oorzaken ervan en eventuele oplossingen. De raadscommissie stelt hierover enige kritische vragen, maar er is ook wel het besef dat een en ander moet worden opgelost. Uiteindelijk kan het grootste deel van het tekort worden gefinancierd vanuit het weerstandsvermogen van het OV-bureau. Er blijft echter wel een gat van € 1,6 miljoen. Conform de afspraken over het dragen van tekorten draagt de gemeente daar 21% (€336.000) van.

#### *Sturing college en ambtenaren*

De wijze van informatieverstrekking verschilt. Er wordt schriftelijk informatie verstrekt, er worden informatiebijeenkomsten georganiseerd en de directeur van het OV-bureau is wel aanwezig bij commissievergaderingen om feitelijke vragen over het OV-bureau te kunnen beantwoorden.

Zoals hiervoor reeds aangegeven hebben vanuit het college drie wethouders zitting in het Algemeen Bestuur en zit een wethouder in het Dagelijks Bestuur. Ambtelijk valt het OV-bureau onder de dienst ROEZ. Na constatering van het tekort bij het OV-bureau in 2011 hebben de bestuurders van het DB van het OV-bureau onderzoek uit laten voeren door de directeurs middelen van de gemeente (ROEZ) en de provincies. Sindsdien is sprake van een soort tweedelijnscontrol en worden bij belangrijke zaken, zoals de concessieverlening, op ad hoc basis door de directeurs middelen betrokken. Dit is nu ad hoc en op momenten waarop dat nodig wordt geacht.

## **II: MartiniPlaza**

### *Historie*

In verband met een groei van de activiteiten en het bereiken van de grens van wat deze hal aankon, is in 1999 door de raad besloten tot verbouw van de voormalige Martinihal. Hiermee kon Groningen als congresstad worden versterkt, was er meer ruimte voor topsport en ontstaan meer en betere faciliteiten voor (muziek)theater.

Voor de realisering van het nieuwe MartiniPlaza kon aanspraak worden gemaakt op een Europese subsidie. Eén van de subsidievoorwaarden was dat een aparte rechtspersoon werd opgericht. Om aan deze voorwaarde te voldoen is in 2002 de besloten vennootschap MartiniPlaza opgericht. Uit raads- en collegestukken komt naar voren dat de subsidie niet de enige voorwaarde was voor privatisering.<sup>31</sup> Raad en college vonden dat door veranderende omstandigheden MartiniPlaza zich 'in een geprivatiseerde omgeving' beter kan ontwikkelen. Hierdoor kan MartiniPlaza zelfstandiger en slagvaardiger opereren. Er hoeft niet meer via de gemeentelijke bestuurlijke kanalen te worden besloten. Tevens bestond de mening dat veel samenwerkingspartners alleen met private organisaties willen samenwerken.

### *Rechtsvorm*

De verzelfstandiging van MartiniPlaza is vormgegeven door middel van het oprichten van een Besloten Vennootschap waarvan de gemeente 100% aandeelhouder is. De aandelen MartiniPlaza zijn in de gemeentelijke jaarrekening gewaardeerd op de verkrijgingsprijs (nominale waarde plus agio) van €5,2 miljoen.

### *Convenant*

In het raadsvoorstel tot verzelfstandiging van MartiniPlaza is aangegeven dat randvoorwaarden op het gebied van afstemming met de gemeentelijke sport- en cultuursector, financiën, juridische structuur en personeel zullen worden uitgewerkt in een convenant tussen MartiniPlaza en gemeente en de statuten. In een door ons ontvangen convenant<sup>32</sup> is aangegeven hoe de muziek-, theater- en podiumactiviteiten van MartiniPlaza zich verhouden tot die van de Stadsschouwburg en de Oosterpoort. Verder is aangegeven dat bij de programmering van de middenhal het primaat ligt bij de topsport en dat jaarlijks met de gemeente wordt overlegd over de huurtarieven.

### *Organisatie*

---

<sup>31</sup> Notitie voor bespreking in het college op 8 mei 2001.

<sup>32</sup> Dit convenant betreft een conceptversie en is niet ondertekend. Onbekend is in hoeverre dit geldt.

Het hoogste orgaan van de BV is de Algemene vergadering van Aandeelhouder (in de praktijk de gemeente). De Algemene vergadering van Aandeelhouders benoemt een directeur die de dagelijkse leiding heeft. Ten slotte kent de BV een toezichthoudende raad van commissarissen. Volgens de statuten bestaat deze raad uit één of meer natuurlijke personen. De gemeente heeft als aandeelhouder het recht één bindende voordracht te doen voor een commissaris. Eind 2010 is de samenstelling van de raad van commissarissen, vrijwel tegelijkertijd met de komst van de nieuwe directeur, gewijzigd. De raad bestaat uit vijf personen.

#### *Doel*

Doel van MartiniPlaza is het in stand houden in Groningen van Martiniplaza als multifunctioneel evenementencomplex en het daarin organiseren van beurzen, bedrijfspresentaties/feesten, congressen en sport- en grootschalige muziek/theateractiviteiten en combinaties daarvan en het in beginsel voor korte duur ter beschikking stellen van faciliteiten in dat complex alsmede het op beperkte schaal uitoefenen van horeca-activiteiten met name in relatie tot het bovenstaande.<sup>33</sup>

In het convenant is aangegeven dat Martiniplaza zich richt op grootschalige, commerciële muziek/theaterproducties voor een breed publiek. Hierbij gaat het om zodanig groot gemonteerde producties dat deze niet in de gemeentelijke podia De Oosterpoort en de Stadsschouwburg geprogrammeerd kunnen worden. Laatstgenoemde podia richten zich volgens het convenant op de overige podiumproducties en zullen daarbij ook ruimte bieden aan podiumkunsten die zichzelf (nog) niet kunnen bekostigen, maar wel een maatschappelijk en cultureel belang hebben. Als een artiest beslist naar De Oosterpoort of Stadsschouwburg wil kan dat volgens het convenant. Als een voorstelling die naar zijn aard het beste in de gemeentelijke podia past, maar daar door zijn omvang niet terecht kan, kan deze voorstelling in Martiniplaza worden geprogrammeerd.

In het convenant is vastgelegd dat het primaat van de programmering in de middenhal bij topsport ligt, waarbij het gaat om op zichzelf staande (inter)nationale topsportevenementen en wedstrijden van Stichting Top Basketball Groningen, waaronder MPC/Donar (nu: GasTerra Flames).

#### *Financieel belang*

De gemeente onderhoudt op de volgende wijzen een financiële relatie met Martiniplaza:

---

<sup>33</sup> Art. 2 statuten.

- Een jaarlijkse subsidie. De subsidie in 2013 bedraagt €1,8 miljoen en is bestemd voor kapitaals- en rentelasten. Er worden geen concrete activiteiten gesubsidieerd. Een eventueel overschot is bestemd voor (groot) onderhoud aan het complex<sup>34</sup>.
- een investering in het aandelenkapitaal van MartiniPlaza (gewaardeerd op €5,2 miljoen) en
- vorderingen op MartiniPlaza ter waarde van € 14,4 miljoen euro (waarvan € 13,4 langlopend).

Voor wat betreft de subsidie zijn nog de volgende punten te noemen:

- Sinds de verzelfstandiging ontvangt MartiniPlaza een subsidie van de gemeente. Voor 2009 werd hier geen subsidiebeschikking voor opgesteld en werd dit bedrag onder de noemer 'gemeentelijke bijdrage' overgemaakt naar MartiniPlaza. Vanaf 2009 wordt de subsidie wel met een beschikking verleend. MartiniPlaza bestrijdt dat sprake is van subsidieverstrekking als bedoeld in de wet.
- In 2011 is geconstateerd dat MartiniPlaza jaarlijks € 400.000 teveel subsidie ontvangt. Besloten is om de subsidie in twee stappen van € 200.000 te verlagen naar het juiste niveau. In 2012 is de subsidie daarom met € 200.000 verlaagd. In verband met de financiële situatie van MartiniPlaza is besloten in 2013 de extra verlaging met € 200.000 niet uit te voeren. Probleem waar MartiniPlaza mee kampt is dat er sprake is van grootschalig achterstallig onderhoud. Hiervoor is in 2011 een meerjaren onderhoudsplan opgesteld. Uit de jaarrekening 2012 van MartiniPlaza blijkt dat er in de periode 2012-2021 €11,5 miljoen aan investeringen moet worden gedaan. In 2013 zal € 1,7 miljoen uitgegeven moeten worden aan (groot) onderhoud. In 2016 wordt een groot financieringsprobleem verwacht aangezien dan € 4,8 moet worden geïnvesteerd in onderhoud. MartiniPlaza heeft geen voorziening voor groot onderhoud getroffen.

### *Sturing raad*

In 2001 zijn in de raadscommissie en de raad discussies gevoerd over de verzelfstandiging van MartiniPlaza. Insteek was om daarbij de 'sobere' variant te kiezen, waarbij de gemeente als enig aandeelhouder de nodige sturing kan uitoefenen. De jaarlijkse subsidie was in belangrijke mate nodig om budget voor groot onderhoud te kunnen opbouwen (de verzelfstandiging ging gepaard met een grote verbouwing, waarmee het budget voor groot onderhoud werd uitgeput).

In de periode 2002 – 2006 komt MartiniPlaza op een aantal momenten aan de orde. Onder andere bij de vaststelling van de nieuwe cultuurnota. Er komt nog een voorstel aan de orde om de bancaire rol van de gemeente voor MartiniPlaza met 10 jaar te verlengen en om MartiniPlaza een rol te geven bij de horeca-exploitatie van de Euroborg.

---

<sup>34</sup> Zie besluit college 12 februari 2013 en bijgevoegde conceptbrief aan de raad over de financiële situatie bij MartiniPlaza.

Voor wat betreft (de huidige) doelstellingen wordt MartiniPlaza in de cultuurnota 2013-2016 benoemd als een kernvoorziening voor wat betreft de presentatie van cultuur. In de topsportnota wordt MartiniPlaza als accommodatie genoemd. In de programmabegroting wordt MartiniPlaza niet specifiek genoemd. In de begroting zijn wel de doelstellingen op het gebied van cultuur en topsport benoemd.

De indruk is dat er in de raadscommissie weinig over MartinPlaza gesproken wordt. In 2012 kwam MartiniPlaza vaker voor op de raadsagenda. Er was toen enige commotie in de raad omdat Martiniplaza teveel subsidie had ontvangen. Er was niet op de juiste manier geïndexeerd vanaf de verzelfstandiging in 2002 (zie ook hiervoor). Verder werd Martiniplaza de laatste jaren genoemd in de bezuinigingsplannen (2011 – 2014) in verband met nauwere samenwerking met Oosterpoort en Stadsschouwburg.

De afstemming met de programmering in de Oosterpoort en de Stadsschouwburg is een terugkerend item. In de raadsperiode 2006-2010 wordt er een nieuwe cultuurnota vastgesteld, waarin ook de afstemming tussen Oosterpoort, Stadsschouwburg en Martiniplaza aan de orde komt.

#### *Sturing college en ambtenaren*

Binnen het college hebben twee wethouders bemoeienis met MartiniPlaza. Eén wethouder vertegenwoordigt de gemeente in de aandeelhoudersvergadering. Een andere wethouder is beleidsinhoudelijk verantwoordelijk. Het college verleent tevens de hiervoor genoemde subsidie. Ambtelijke betrokkenheid is er op beleidsmatig vlak en in verband met de subsidieverstrekking. Er is geen sprake van structurele monitoring van resultaten en risico's. Wel wordt gewerkt aan een systeem van early warning in het kader waarvan wordt getracht signalen over zich voordoende risico's in een zo vroeg mogelijk stadium te herkennen.

### **III: Groninger Museum**

#### *Historie*

Het Groninger Museum is het best bezochte museum van Groningen met gemiddeld zo'n 220.000 bezoekers per jaar. Het Groninger Museum kent een lange geschiedenis die terug gaat tot in de 19<sup>e</sup> eeuw. Voor dit onderzoek is relevant dat het museum in 1994 verhuisde naar de huidige locatie op het kunstmatig aangelegde eiland in het Verbindingskanaal. De nieuwbouw van dat museum is een ontwerp van architect Alessandro Mendini. De bouw van dit museum werd mede mogelijk door een gift van de Gasunie van f25 miljoen aan de stad ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het bedrijf. Het museum pand is eigendom van de gemeente en wordt verhuurd aan het Groninger museum.

Het Mission Statement 2013-2016 van het Groninger Museum luidt als volgt:

- Collecties en presentaties op het gebied van kunst en oudheden vormen samen met educatie de basis van het Groninger Museum.
- Het Groninger Museum is extrovert en veelkleurig en richt zich op een breed publiek.
- Met de presentaties, van nationale en internationale betekenis, wil het Groninger Museum het publiek verwonderen en aanzetten tot meningsvorming.

#### *Rechtsvorm en organisatie*

Het 'Groninger Museum voor Stad en Lande' is een stichting. De dagelijkse leiding is in handen van een directeur die onder toezicht staat van een Raad van Toezicht. Na de financiële problemen die in 2011 aan het licht kwamen (zie ook hierna) zijn de directie en de Raad van Toezicht vernieuwd. De Raad van Toezicht benoemt zelf de leden, met uitzondering van de voorzitter. Deze wordt door de Raad van Toezicht voorgedragen aan de colleges van gemeente en provincie en wordt na goedkeuring van hen benoemd.

Het Groninger Museum heeft een aantal activiteiten ondergebracht in aparte rechtspersonen. Zo bezit het Groninger Museum 100% van de aandelen van Groninger Museum Enterprises BV, Groninger Museumcafé BV en Groninger Museumwinkel BV. Het (bestuur van het) Groninger Museum heeft ook een beslissende invloed in het bestuur van Stichting Kunstbezit en Oudheden Groninger museum. Alle hiervoor genoemde rechtspersonen zijn opgenomen in de geconsolideerde jaarrekening van Stichting Groninger Museum.

Door de gemeente is er sinds de financiële problemen een ambtelijke toezichthouder aangesteld. Ook door de provincie is een dergelijke toezichthouder benoemd. Deze toezichthouders hebben geen statutair benoemde rol. Ze krijgen maandelijks voortgangsinformatie van het museum.

### *Financieel belang*

De gemeente heeft meerdere financiële relaties met het Groninger Museum. Dit zijn de volgende:

- De gemeente is eigenaar van het pand en verhuurt het pand aan het museum. In 2012 bedroeg de huur €441.982.
- De gemeente heeft twee langlopende leningen verstrekt. In 2000 heeft de gemeente een lening voor de duur van 24 jaar verstrekt ter hoogte €816.804. Ultimo 2012 staat hier nog €595.459 van open. In 2011 heeft de gemeente een langlopende lening verstrekt voor 20 jaar ter hoogte van €690.691. Ultimo 2012 bedraagt de lening nog €668.605.
- De gemeente verstrekt jaarlijks een subsidie aan het museum. In 2012 bedroeg de subsidie €3.547.000.

### *Financiële problemen*

Medio 2011 komen er financiële problemen bij het museum aan het licht. Het blijkt dat het Groninger Museum niet voldoende liquide middelen heeft om aan verplichtingen te voldoen. In de loop van 2010 stopt het Groninger Museum daarom bijvoorbeeld met het betalen van de huur aan de gemeente. Deze liquiditeitsproblemen zijn al langer duidelijk bij het Groninger Museum. De controller van het museum is dan ook al een tijd in overleg met de gemeente (afdeling treasury) om te kijken hoe het liquiditeitsprobleem kan worden opgelost. Deze overleggen hadden met name betrekking over de voorfinanciering door het museum van zaken die werden gefinancierd vanuit het fonds kunst en economie. Het eerder overmaken van bijdragen door de gemeente zou kunnen helpen om de liquiditeit te verbeteren. In 2011 heeft de gemeente een lening verstrekt van €690.691.

Ook in de jaarrekeningen van het Groninger Museum is te zien dat de financiële positie van het Groninger Museum niet rooskleurig is. Uit de bestudeerde jaarrekeningen (2009-2012) blijkt dat het eigen vermogen in de jaren 2008 tot en met 2010 steeds tussen de €1 miljoen en €1,2 miljoen ligt. In 2011 leidt het Groninger museum een verlies van €1,4 miljoen waardoor het eigen vermogen daalt naar -€400.000. De liquiditeit van het museum lijkt echter al langer onder druk te staan. Eind 2008 is het saldo liquide middelen negatief, te weten -€278.354. Eind 2009 stijgt dit naar €216.239, waarna dit eind 2010 weer daalt naar €145.423. Eind 2011 is het saldo €43.995, onder andere door een verstrekte lening door de gemeente in dat jaar. Ter illustratie: het Groninger Museum kent een begroting van €9 miljoen omzet per jaar. De personeelslasten bedragen zo'n €3,8 miljoen per jaar. Met saldo liquide middelen eind 2010 zouden bijna twee weken de salarissen van het personeel betaald kunnen worden. Met het saldo eind 2011 lukt dat ongeveer een halve week. Gesteld kan worden dat het weerstandsvermogen nooit erg groot is geweest van het Groninger museum en dat het saldo liquide middelen aan de lage kant was om aan verplichtingen te voldoen.

### *Sturing raad*

Uit de cultuurnota 2013-2016 is op te maken dat het Groninger Museum voor de raad een kernvoorziening en een publicitair boegbeeld voor Groningen op het gebied van kunst en cultuur is die in stand moet worden gehouden. Het Groninger Museum wordt in de programmabegroting 2013 met name genoemd in verband de investeringen van € 1,9 miljoen ten aanzien van het 'reddingsplan'. In de programmabegroting komt de hiervoor genoemde doelstelling niet terug. Wel wordt opgemerkt dat het Groninger museum nog beperkt invulling geeft aan de erfgoedtaak en dat de erfgoedinstellingen verregaand moet gaan samenwerken. Het Groninger Museum krijgt vooral aandacht bij de vaststelling van de vierjaarlijkse cultuurnota. Daarbuiten is er normaal gesproken niet of nauwelijks structurele aandacht voor het Groninger Museum. Dit werd anders toen in 2011 financiële problemen aan het licht kwamen. Voorbeelden van expliciete bespreking in raadscommissie O&W in de afgelopen jaren zijn (vanaf januari 2011):

1. Op 8 juni 2011 kwamen de financiële problemen van het GM in de commissie aan de orde. In de collegebrief van mei 2011 werden door het college de problemen geschetst. De revitalisering van het museum had een tekort opgeleverd van € 650.000. De raad vraagt om stevige maatregelen. Wethouder Schroor kondigt een verklarende brief aan op korte termijn.
2. Op 15 februari 2012 is het onderzoek van HEC, dat is uitgevoerd in opdracht van het museum zelf, uitgebreid in de commissie besproken. Ook was toen het reddingsplan van het museum aan de orde. Mede op basis daarvan is afgesproken dat de raad via kwartaalrapportages op de hoogte zou blijven van de ontwikkelingen. In deze vergadering wordt onvrede geuit door de raadsleden over het management van het museum, maar ook over de toezichtrol van de gemeente. De vraag wordt bijvoorbeeld gesteld waarom de achterstand bij de huurbetaling niet eerder is opgemerkt
3. Op 4 juli 2012 besprak de commissie de eerste kwartaalrapportage Groninger Museum. Daarin wordt een beeld geschetst van de in gang gezette verbeterlagen. In de commissie is toch nog wel enige scepsis ten aanzien van de verbeteringen, met name de te hoog ingeschatte bezoekersaantallen wekken wrevel bij de commissieleden. Anderzijds zien de raadsleden ook verbeterpunten, de aanbevelingen uit het HEC-rapport lijken te zijn overgenomen en de kwaliteit over de cijfers is verbeterd.
4. Op 1 november 2012 ontvangt de raad de halfjaarrapportage Groninger Museum en informatie over de jaarcijfers. Deze brief wordt niet besproken in de raadscommissie.

### *Sturing college en ambtenaren*

Het Groninger Museum valt bestuurlijk onder de wethouder met cultuur in zijn/haar portefeuille. Ambtelijk zijn er meerdere afdelingen/diensten betrokken bij het museum:



- Beleidsinhoudelijk valt het museum onder OCSW. Hier wordt de subsidie afgehandeld en stuurt het museum de opgevraagde informatie naar toe.
- ROEZ verzorgt het beheer van het pand en is verhuurder van het pand.
- De afdeling treasury is op sommige punten ook in beeld. Zo wordt met treasury overleg gevoerd door het museum over het eerder betalen van bepaalde bedragen. Ook verstrekt de gemeente leningen aan het museum waarbij de afdeling treasury een centrale rol speelt.

De subsidie aan het Groninger Museum wordt verstrekt conform de Algemene subsidieverordening en paragraaf 6.8 van de Nadere regels. In deze nadere regels is aangegeven dat subsidie kan worden verstrekt voor het in stand houden en onder de aandacht brengen van materieel erfgoed, zoals bedoeld in de cultuurnota. Een nadere omschrijving van de door het Groninger Museum te verrichten activiteiten is in de beschikking niet gegeven. Wel is een aantal verplichtingen opgelegd in het kader van de te voeren administratie en de rekening en verantwoording. Uit het onderzoek komt naar voren dat tussen afdelingen/diensten geen afstemming heeft plaatsgevonden over de financiële problemen die in de loop der jaren zijn ontstaan bij het Groninger Museum. De signalen over de huurachterstand die vanaf 2010 opbouwde (bekend bij ROEZ), de matige liquiditeitspositie en ontstane tekorten in 2011 (zouden bij OCSW bekend moeten zijn) en de financieringsproblemen (zouden bekend moeten zijn bij afdeling treasury) zijn niet gebundeld. De sturing en het management van risico's vond hierdoor versnipperd plaats. Er heeft geen alarmering op bestuurlijk plaatsgevonden. Hierdoor kwamen de financiële problemen voor de raad als een verrassing terwijl bij de gemeente al langer duidelijke signalen waren dat het financieel niet goed ging.

Volgens de directeur middelen van ROEZ zou OCSW ook het beheer en de verhuur van het pand kunnen regelen. OCSW doet dat bijvoorbeeld ook voor de schoolgebouwen.

## **IV: Geïnterviewde personen**

<b><i>Naam</i></b>	<b><i>Functie</i></b>
Peter Gerrits	Dienst OCSW, afd. CMS (contract monitoring subsidies)
Hans Vissers	Stadsadviseur bereikbaarheid Dienst RO/EZ, verkeer & vervoer
Menno Oedekerk	Dienst RO/EZ, verkeer & vervoer
Saskia de Graaf	Senior contractmanager subsidies Kunst en Cultuur
Theo Dijkstra	Concerncontroller
Jouke Haringsma	Dienstcontroller RO/EZ
Maarten Ruys	Gemeentesecretaris
Jan Lanenga	Hoofd BJZ van de Bestuursdienst
Dig Isth	Wethouder, o.a. portefeuille sociale zaken en cultuur
Joost van Keulen	Wethouder, o.a. portefeuille verkeer en economische zaken
Jan Geert Vierkant	Directeur MartiniPlaza
Andreas Bluhm	Directeur Groninger Museum
Jan van Selm	Directeur OV-bureau

## **V: Aanwezigen groepsgesprek raadsleden**

### ***Aanwezige raadsleden***

Erica van Lente

Marloes Dekker

Martin Verhoef

Sabine Koebrugge

Amrut Sijbolts

Jimmy Dijk

Anne Kuik

Max Blom

Berndt Benjamins

### ***Fractie***

PvdA

PvdA en tevens lid rkc

Christenunie

VVD en tevens lid rkc

Stadspartij en tevens lid rkc

SP

CDA

VVD

D66

### ***Aanwezige (externe) leden RKC***

Werner Zuurbier

Klaas Holtman

Aljona Wertheim

Peter Kommerij (ambtelijk secretaris)

# Samenwerking in Groningen

*Handreikingenboek*

Opdrachtgever: rekenkamercommissie Groningen  
Groningen, 11 december 2013

## INHOUDSOPGAVE

TOELICHTING .....	3
A: AFWEGINGSKADER ZELF UITVOEREN, SAMENWERKEN OF UITBESTEDEN .....	4
B: STROOMSCHEMA DEELNEMINGSVORM BEPALEN.....	10
C: OVERZICHT MOGELIJKE SAMENWERKINGSVORMEN.....	12
D: BETROKKENHEID EN RELATIES (INSTRUMENTEN), VOOR- EN NADELEN EN RISICO'S PER VORM.....	14
E: CHECKLIST GOVERNANCE.....	17
BRONNEN .....	22

## Toelichting

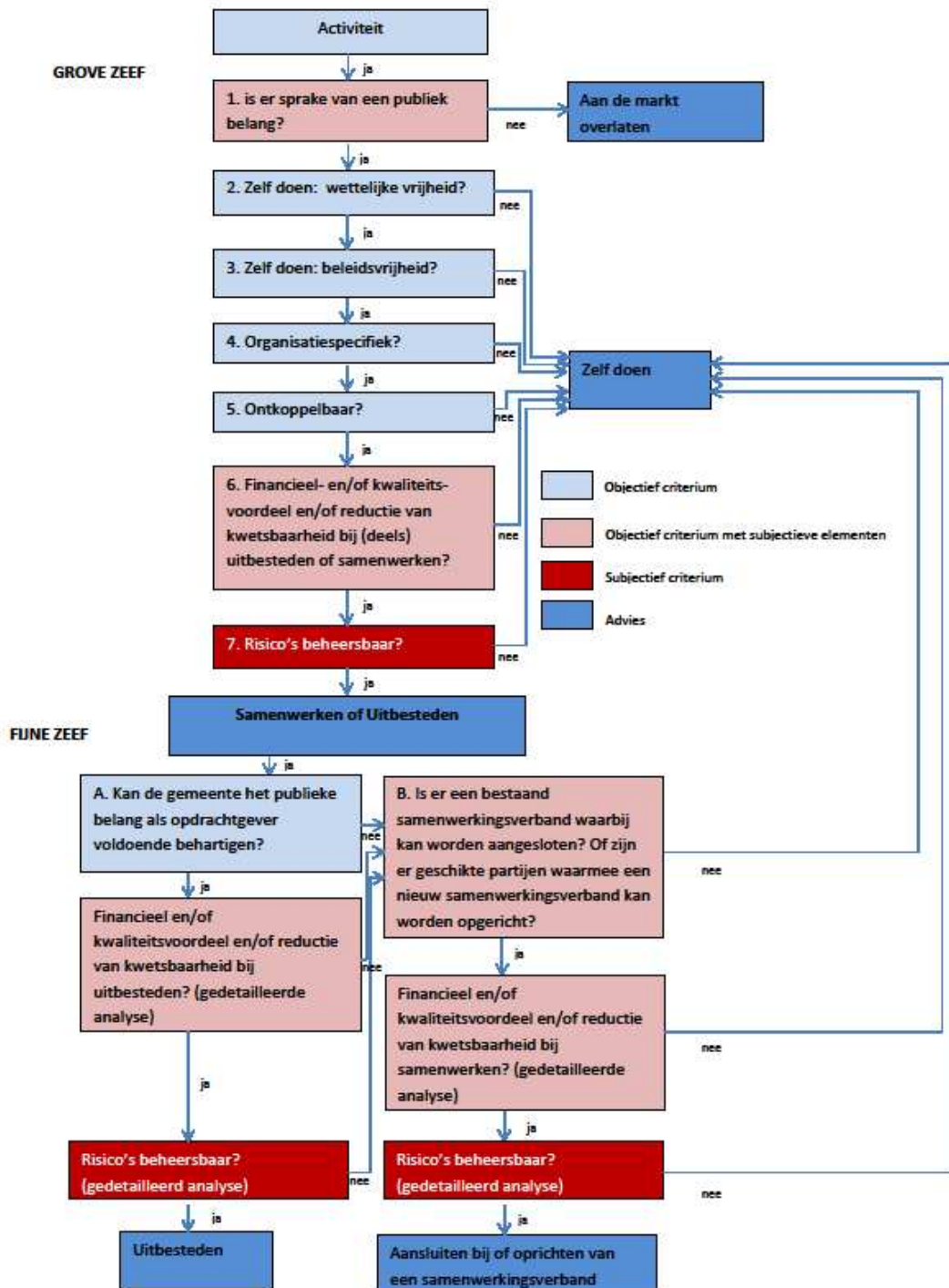
De rekenkamercommissie heeft onderzocht hoe de gemeente Groningen samenwerkt met partijen met een hoog risicoprofiel. In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Wat is de rol en betrokkenheid van de raad bij samenwerking met partijen met een hoog risicoprofiel en de keuze om deze aan te gaan?*

Op deze vraag wordt antwoord gegeven in het rapport 'Samenwerking in Groningen' van 11 december 2013. In het rapport wordt onder andere ingegaan op de volgende vragen: Waarom gaan we samenwerken? Hoe gaan we samenwerken? Welke sturingsinstrumenten zijn er? In den lande zijn inmiddels diverse handreikingen en afwegingskaders geformuleerd die behulpzaam kunnen zijn bij de beantwoording van deze vragen. In dit handreikingboek is een aantal van die handreikingen opgenomen. Het gaat om handreikingen die:

- kunnen helpen bij de keuze voor het zelf uitvoeren, samenwerken of uitbesteden (handreiking A),
- kunnen helpen bij het bepalen van de deelnemingsvorm (handreiking B),
- een overzicht geven van mogelijke samenwerkingsvormen (handreiking C),
- inzicht bieden in de diverse voor- en nadelen en risico's die zijn verbonden aan de verschillende samenwerkingsvormen (handreiking D) en
- De wijze waarop de raad invulling kan geven aan deze deelprocessen (sturen, beheersen, verantwoorden/evalueren en toezicht houden) van governance (handreiking E).

## A: Afwegingskader zelf uitvoeren, samenwerken of uitbesteden



## **Toelichting Afwegingskader**

### **Grove zeef**

#### **Zeef 1 – Is sprake van een publiek belang?**

Het is goed om telkens opnieuw de vraag te beantwoorden of een activiteit wel een publiek belang dient. Activiteiten die geen publiek belang dienen, kunnen worden overgelaten aan de markt of maatschappelijke organisaties. Het antwoord op de vraag of een activiteit een publiek belang dient, is politiek van aard, en zal op verschillende momenten en op verschillende plaatsen verschillend beantwoord worden.

#### **Zeef 2 – Wettelijke vrijheid**

Wetgeving (in het bijzonder de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht) beperkt de mate van vrijheid om activiteiten uit te besteden of in samenwerking uit te voeren. Als de wet bepaalt dat de gemeente bepaalde activiteiten zelf moet uitvoeren, stopt de toetsing. Het is dan vaak wel mogelijk om bepaalde onderdelen van een activiteit uit te besteden of samen te doen, bijvoorbeeld de voorbereiding of uitvoering van besluiten, maar niet de beslissingsbevoegdheid zelf.

#### **Zeef 3 – Beleidsvrijheid**

Zijn er bestuurlijke afspraken, vigerend beleid of lopende contracten die de mate van vrijheid ten aanzien van uitbesteden of samenwerken beperken? Als het antwoord op deze vraag 'ja' is, kan de toetsing worden gestaakt. Omgekeerd, als een contractperiode is afgelopen, biedt dat de gemeente de mogelijkheid om de wijze van uitvoering van de betreffende activiteit te heroverwegen.

#### **Zeef 4 – Organisatiespecifiek**

Zijn de uit te voeren activiteiten organisatiespecifiek? Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde activiteiten uniek zijn voor de eigen gemeente. In een dergelijk geval bestaan vrijwel geen marktpartijen waaraan de activiteit zou kunnen worden uitbesteed. Ook samenwerking met een of meer andere gemeenten voor de uitvoering van de activiteit, is dan geen optie. Wordt een dergelijke activiteit aangetroffen, dan ligt zelf doen in de rede.

#### **Zeef 5 – Ontkoppelbaarheid**

Is een bepaalde activiteit eenvoudig los te koppelen van andere activiteiten binnen de gemeente? Antwoord moet worden gegeven op de volgende vragen:

- Is de activiteit duidelijk te definiëren?
- Zijn andere activiteiten niet sterk afhankelijk van deze activiteit, zodat bij het eventueel uitbesteden ervan andere activiteiten niet meer ongestoord voortgang vinden?



Omgekeerd kan de ontkoppelbaarheid van activiteiten ook een argument vóór uitbesteding of samenwerking opleveren. Als de gemeente bepaalde activiteiten heeft uitbesteed of daarvoor met andere gemeenten samenwerkt, ligt het voor de hand om daarmee samenhangende (nieuwe) activiteiten ook uit te besteden of in samenwerking uit te voeren.

### **Zeef 6 – Kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid**

De kosten van zelf doen worden afgezet tegen de kosten van uitbesteding van de activiteit of samenwerking. Zijn de kosten van uitbesteden of samenwerken hoger dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan is zelf doen het antwoord. Onder kosten van het 'zelf doen' wordt ten minste begrepen:

- Materiaal;
- Personeel (bestede directe uren);
- Interne doorbelastingen (o.a. afschrijving materieel,
- Kosten apparatuur, huisvesting);
- Afdelingskosten (o.a. doorberekening indirecte uren).

Onder kosten van 'uitbesteding' of 'samenwerking' worden onder meer begrepen:

- Integrale kostprijs externen;
- Desintegratiekosten (kosten die worden gemaakt om de activiteit 'buiten de deur te zetten', waaronder kosten voor afvloeiing van direct en indirect personeel, overhead die niet meer aan de activiteit kan worden toegerekend en onverkoopbaar materieel. Het 'buiten de deur zetten' kan overigens ook betekenen dat er sprake zal zijn van een geleidelijke overgang, waarbij ook de overgangskosten tot de desintegratiekosten gerekend moeten worden.);
- Coördinatiekosten (bij uitbesteding blijft eigen personeel noodzakelijk ten behoeve van contractbeheer, procesbegeleiding, coördinatie en de beoordeling van door de externe leverancier geleverde kwaliteit).

Ook wordt de kwaliteit die de eigen organisatie kan leveren afgezet tegen de kwaliteit die kan worden verkregen bij uitbesteden of samen doen. Is de kwaliteit bij uitbesteding of samenwerking lager dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan moet dat worden afgewogen tegen de omvang van de kostenvermindering. Tot slot wordt getoetst of de organisatie zich minder (of juist meer) kwetsbaar maakt door de activiteit buiten de eigen organisatie te plaatsen. Wordt de organisatie kwetsbaarder door het niet langer zelf uitvoeren van de activiteit, dan moet dat ook worden meegewogen. Het toetsen van kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid dient in onderlinge samenhang plaats te vinden. Hoewel deze drie aspecten zijn aangemerkt als 'objectief criterium' kunnen ze, bij afwezigheid van voldoende objectieve informatie, wel meer onzekerheden bevatten. Weging ervan is dan ook een politiek-bestuurlijk proces.

### **Zeef 7 – Risico's**

Wat zijn de risico's, zowel positief (een positief risico kan als kans worden gezien) als negatief, verbonden met het uitbesteden van de activiteit? Hierbij kan (niet limitatief) worden gedacht aan:

- Politieke risico's: de gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering, maar heeft minder invloed op de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd;
- Het (on-)voldoende in huis houden van capaciteit voor calamiteiten en urgente klussen;
- Het (on-)voldoende in huis houden van eigen expertise om de gewenste prestatie te formuleren en de geleverde prestatie te kunnen beoordelen;
- De (on-)mogelijkheid om de uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met de benodigde investeringen;
- In geding komen van goed werkgeverschap;
- Mogelijke nadelige consequenties als gevolg van juridische gebreken in contracten met leveranciers;
- Afhankelijkheid van leveranciers.

Bij de weging van risico's dienen nadrukkelijk eerdere ervaringen binnen de eigen of bij andere gemeenten betrokken te worden. Waarom is in eerdere gevallen of elders uitbesteding van een activiteit of uitvoering van een activiteit in samenwerking heel goed gegaan, en waarom in andere soortgelijke gevallen juist niet? Zijn voldoende voorwaarden aanwezig om eerder of elders gemaakte fouten in dit nieuwe geval te voorkomen? Met welke eerdere uitbestedingen of samenwerkingstrajecten is dit voorgenomen besluit vergeleken? Zijn alle relevante lessen uit evaluaties – bijvoorbeeld ook van deze of andere Rekenkamercommissies – meegenomen? Tot slot is het goed om in het kader van risico-afweging te kijken naar de voorgenomen uitvoering en planning. Uitbesteden van een activiteit of in samenwerking uitvoeren van een activiteit kan weliswaar de kosten verminderen terwijl de kwaliteit en ook de kwetsbaarheid minimaal op gelijk niveau blijven, maar de transitie (ineens) kan een te zware belasting voor de organisatie betekenen. Het is goed om af te wegen of het beter is te starten met een pilot, een gefaseerde invoering te verkiezen of bij de transitie gebruik te maken van externe ondersteuning.

### **Fijne zeef**

Wanneer uit toepassing van de grove zeef blijkt dat samenwerken of uitbesteden een mogelijkheid is, dan kan de fijne zeef worden toegepast. Deze kent twee 'zeven':

### **Zeef A -Kan de gemeente het publieke belang als opdrachtgever voldoende behartigen?**

Als het publieke belang van een activiteit kan worden behartigd doordat de gemeente optreedt als opdrachtgever (sturing via contractvoorwaarden), dan is uitbesteden een mogelijkheid. Sturing via een contract is vooral mogelijk als de te leveren dienst of prestatie tevoren eenduidig kan worden omschreven. Het is uiteraard van het grootste belang dat de

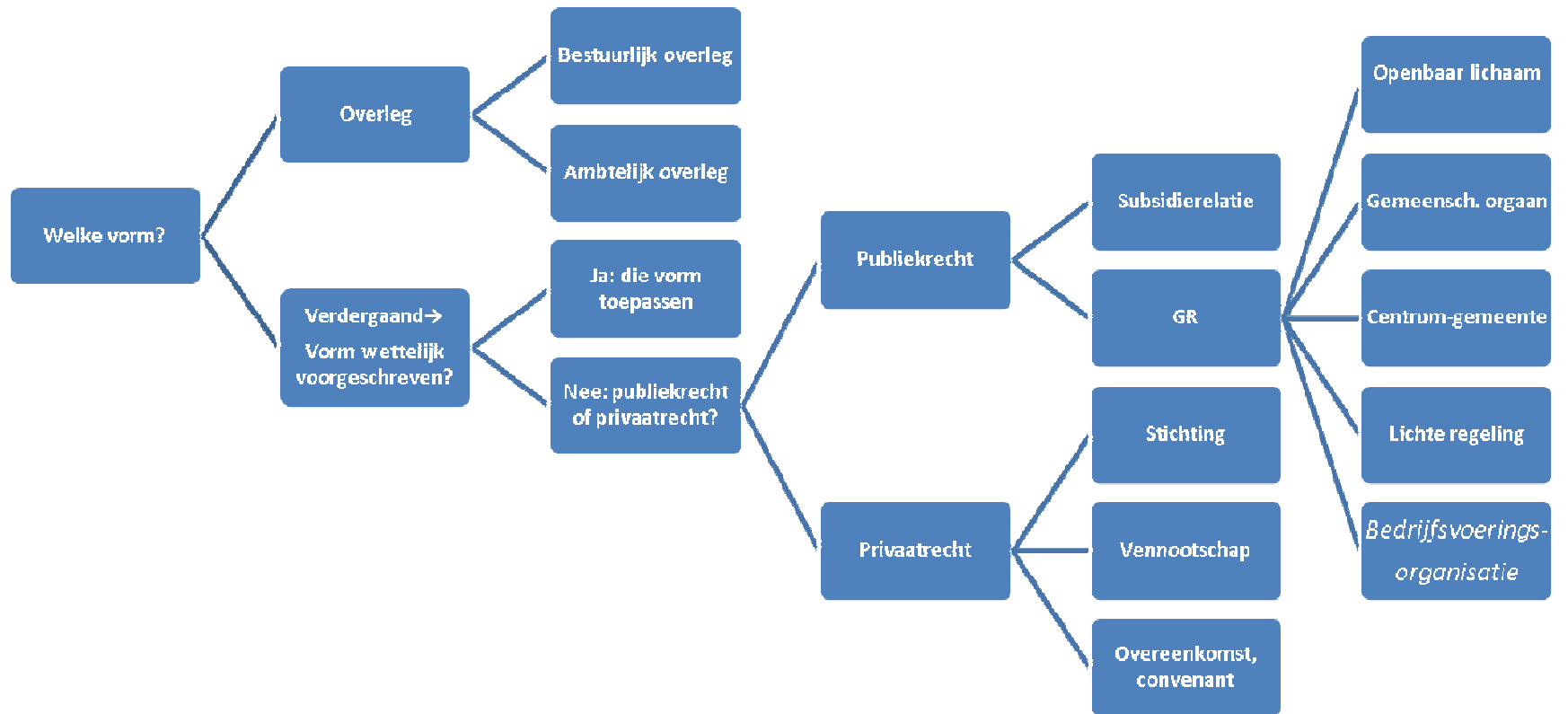
te leveren diensten of prestaties goed worden omschreven (in een contract of in een serviceniveaovereenkomst). Als de gemeente invloed wil hebben op de totstandkoming van de producten en prestaties (beleid) ligt deelname aan een samenwerkingsverband meer voor de hand (zie hierna Zeef B). Of uitbesteding ook zorgt dat een activiteit wordt uitgevoerd tegen lage(re) kosten, van hoge(re) kwaliteit is, en of uitbesteden ook zorgt dat de kwetsbaarheid van een gemeente gelijk blijft of – nog beter – wordt verkleind, moet vervolgens op gedetailleerde wijze worden onderzocht. Daarbij kunnen instrumenten als marktconsultaties, benchmarks en het opstellen van een business case /kosten-baten analyses worden ingezet. Wanneer deze toets gunstig uitvalt voor uitbesteden, zal nog moeten worden geschat wat de risico's zijn. Daarbij dient niet louter naar financiële risico's te worden gekeken, maar ook naar andere risico's als reputatierisico's. Het uitbesteden van activiteiten kan op twee manieren: aan een private partij of aan een andere gemeente. Voor uitbesteding aan een private partij is het wel noodzakelijk dat er een markt van concurrerende aanbieders bestaat. Uitbesteding aan een andere gemeente is een mogelijkheid als er geen markt van private aanbieders is of als de uit te besteden activiteit tot het exclusieve overheidsdomein behoort (bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen en dergelijke).

**Zeef B - Is er een bestaand samenwerkingsverband waarbij zou kunnen worden aangesloten of zijn er geschikte partijen waarmee een nieuw samenwerkingsverband kan worden opgericht?**

Indien uitbesteden niet haalbaar is kunnen de mogelijkheden voor een samenwerkingsverband worden onderzocht: een bestaand of een nieuw op te richten samenwerkingsverband. Aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband heeft een aantal voordelen. De samenwerking kan snel worden gerealiseerd, omdat geen nieuwe samenwerkingsorganisatie in het leven moet worden geroepen. Bovendien wordt samengewerkt met vaste samenwerkingspartners. Het voordeel van samenwerking met vaste partners is dat het spel van geven en nemen (de kern van succesvolle samenwerking) kan worden gespeeld. Een ander voordeel is dat de samenwerking overzichtelijk blijft: er ontstaat geen lappendeken van samenwerkingsverbanden met telkens andere gemeenten. Er kunnen echter redenen zijn voor de gemeente om voor een bepaalde activiteit met andere gemeenten dan de vaste partners te gaan samenwerken, bijvoorbeeld financiële redenen. Deze overwegingen zijn deels subjectief van aard. Toch kan het ook bij deze meer vanuit politieke motieven opgestelde voorstellen goed zijn om een analyse te maken van verschillen in kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en risico's als gevolg van aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband. Als geen geschikt bestaand samenwerkingsverband bestaat, kan een nieuw samenwerkingsverband worden opgericht. De schaal en de vorm van nieuwe samenwerking kan precies worden toegesneden op de aard van de activiteiten die moeten worden uitgevoerd. Ook dan geldt dat er voordelen en nadelen zijn om in zee te gaan met de partners waarmee al in ander verband wordt samengewerkt, maar dan in een nieuw verband. Een samenwerkingsverband met een gemeente of met gemeenten waarmee nog

niet eerder is samengewerkt geeft grotere onzekerheid. Ook dienen mogelijke kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en vooral risico's als gevolg van het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband in detail worden geanalyseerd.

## B: Stroomschema deelnemingsvorm bepalen



## **Stroomschema - Toelichting**

### **Vraag I: Welke samenwerkingsvorm?**

#### **I-A: Overleg of verdergaand (informeel/formeel)?**

Als het doel is informatie-uitwisseling of beleidsafstemming zonder overdracht van bevoegdheden kiezen voor informeel overleg (bestuurlijk/ambtelijk). Anders formele rechtsvorm kiezen en door naar volgende stap.

#### **I-B: Wettelijk voorgeschreven samenwerkingsvorm?**

Zo ja, die toepassen. Zo nee, door naar volgende stap.

#### **I-C: Publiekrecht of privaatrecht?**

Hoe kan het publieke belang het beste worden geborgd: met het publiekrecht of het privaatrecht? Kan het doel even goed met een publiekrechtelijke vorm worden bereikt? Zo ja, dan daarvoor kiezen. Als een taak echt op afstand wordt gezet, kan eerder worden gekozen voor een privaatrechtelijke samenwerkingsrelatie. Naar mate meer beleidsmatige en bestuurlijke invloed gewenst is, ligt een keuze voor een publiekrechtelijke organisatie voor de hand.

#### **I-D: Welke publiekrechtelijke/privaatrechtelijke vorm?**

Bij de beantwoording van deze vraag overzicht in bijlage IV raadplegen, waarbij per vorm een overzicht van de voor- en nadelen en risico's is geschetst. In bijlage III is aangegeven welke vorm in de praktijk in welke situatie over het algemeen gehanteerd wordt.

### **Vraag II: Welke sturingsmogelijkheden moeten worden ingebouwd?**

Met behulp van de checklists in bijlage V het college afspraken laten maken in verband met de sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht. NB: als wordt overwogen deel te nemen in de privaatrechtelijke rechtspersoon is het verstandig rekening te houden met een mogelijke situatie van zogenaamde dubbele petten en hierover eventueel afspraken te maken.

## C: Overzicht mogelijke samenwerkingsvormen

SAMENWERKINGSVORM	OMSCHRIJVING	VERSCHIJNINGSVORM
Stichtingen	Een door een notariële akte in het leven geroepen rechtspersoon, die geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (art. 2:285 BW). De dagelijkse leiding is in handen van een bestuur. Soms is er een raad van commissarissen.	Beleidsmatige vorm van verlengd bestuur op terreinen die de gemeente als die van haar beschouwt. Geven van een effectieve organisatievorm aan maatschappelijk belangrijke activiteiten. Voorbeelden: exploitatie sportaccommodaties, uitvoering welzijnswerk, gemeentelijke musea. Specifieke stichting voor het openbaar onderwijs: kent aparte regeling in de Wet op het primair onderwijs.
Vennootschappen	BV: rechtspersoon waarvan het kapitaal verdeeld is in aandelen die op naam aan de aandeelhouders worden uitgegeven en niet overdraagbaar zijn. De hoogste macht ligt bij de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De AvA benoemt de directie. De directeur(en) geven leiding aan het bedrijf. Een BV kan ook een raad van commissarissen hebben, die toezicht houdt op het bestuur. NV: verschil met de BV is dat de aandelen worden uitgegeven aan toonder of op naam en dat deze vrij verhandelbaar zijn, tenzij de overdraagbaarheid van de aandelen op naam is beperkt. Vennootschappen worden opgericht met het doel winst te maken. Het vennootschapsbelang moet gediend worden.	Vooraf actief op terreinen die niet bij de primaire gemeentelijke taken behoren. Bedrijfsmatigheid en autonomie zijn belangrijkste overwegingen voor samenwerken met vennootschap. Voorbeelden: levering water en energie, openbaar vervoer, havenbedrijf, woningbedrijf. Samenwerking met private marktpartijen in het kader van grote projecten of gebiedsontwikkeling (PPS).
Overeenkomst, convenant	Overeenkomst: de gemeente gaat met één of meer partijen een juridisch afdwingbare verbintenis aan. Convenant: hiermee wordt meestal bedoeld op afspraken over publiekrechtelijke bevoegdheden die juridisch niet afdwingbaar zijn. De afdwingbaarheid wordt niet bepaald door de naam, maar door de inhoud van het stuk.	Convenanten en overeenkomsten komen op allerlei beleidsterreinen voor. Convenanten worden vaak gesloten om op bestuurlijk niveau juridisch niet-bindende afspraken te maken. Overeenkomsten worden gesloten over de uitvoering van werken, de inkoop van goederen of diensten, de aankoop van grond, etc.
Subsidierelatie	Onder een subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.	De subsidie draagt bij aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen. Voorbeelden van subsidies: welzijnswerk, bibliotheekwerk, sport, cultuur.

GR: openbaar lichaam	<p>Meest voorkomende vorm van een GR. Zelfstandige rechtspersoon met algemeen en dagelijks bestuur aan wie gemeentelijke taken en bevoegdheden kunnen worden overgedragen.</p> <p>Als gemeentelijke bevoegdheden zijn gedelegeerd, kan het betreffende bestuursorgaan die bevoegdheden niet zelf meer uitoefenen en er kunnen geen aanwijzingen worden gegeven over concrete besluiten van het openbaar lichaam. Sturing is mogelijk door beleidsregels vast te stellen.</p> <p>Als geen sprake is van delegatie, maar van mandaat blijft het betrokken gemeentelijke bestuursorgaan wel bevoegd zelf een besluit te nemen.</p> <p>De gemeentelijke vertegenwoordiger in het algemeen bestuur moet verantwoording afleggen aan de raad. Hij moet alle inlichtingen verstrekken.</p> <p>De ontwerpbegroting moet zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, worden voorgehangen bij de betreffende gemeenteraden. De raad kan dan wensen en bedenkingen indienen.</p>	<p>Gaat om samenwerking met andere gemeenten ter behartiging van gezamenlijke publieke belangen. Vaak op het gebied van natuur/milieu/afvalverwerking, veiligheid, sociale zaken, algemeen bestuurlijke zaken en welzijn.</p>
GR: gemeenschappelijk orgaan	<p>Een gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid en kent alleen een dagelijks bestuur. Er kunnen taken en bevoegdheden worden overgedragen, maar niet die tot het heffen van belasting of het vaststellen van verordeningen.</p> <p>De ontwerpbegroting moet zes weken voordat zij door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, worden voorgehangen bij de betreffende gemeenteraden.</p>	<p>Wordt vaak ingezet als intergemeentelijk overleg- of adviesorgaan. Ter behartiging van één specifiek onderwerp of afstemming. Komt in de praktijk weinig voor.</p>
GR: centrumgemeente	<p>In het geval van een centrumgemeente oefent een bestuursorgaan van de centrumgemeente bevoegdheden uit namens een bestuursorgaan van een andere gemeente. Er is dan sprake van mandaat. De overdracht van taken, bevoegdheden en de informatieverantwoordingsplicht wordt in een bestuursakkoord vastgelegd. Het voordeel van deze constructie is dat de raad of het college de bevoegdheid houdt een ander besluit te nemen wanneer hij het niet eens is met het genomen besluit.</p>	<p>De centrumgemeente voert taken uit voor de andere gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van sociale zaken of afvalverwerking. Er ontstaat niet een nieuwe rechtspersoon. Er is sprake van mandaat van bevoegdheden door het ene aan het andere gemeentebestuur.</p>
GR: lichte regeling	<p>Lichtste vorm van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling. Afspraken tussen gemeenten, geen nieuwe rechtsvorm. Geen mandaat zoals bij centrumgemeente.</p>	<p>Voorbeeld: ambtenaren die op één locatie samenwerken of een gezamenlijke toekomstagenda van gemeenten.</p>



## D: Betrokkenheid en relaties (instrumenten), voor- en nadelen en risico's per vorm

GR: OPENBAAR LICHAAM				
BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
Algemeen bestuur  Dagelijks bestuur  Voorzitter bestuur	Jaarlijkse bijdrage bekostiging exploitatie.	<p>Veel bestuurlijke/beleidsmatige invloed met mogelijkheid tot sturing aan de voorkant.</p> <p>Uitgelezen vorm om op voet van evenredigheid en gelijkwaardigheid samen te werken met publieke partijen voor een publiek belang.</p> <p>Schaalvoordelen: inkoop, expertise en fte.</p>	<p>Bijdrage ten behoeve van bekostiging jaarlijkse activiteiten is een verplichte uitgave. Bij verlies of hogere uitgaven zijn de participerende gemeenten verplicht om het verschil bij te leggen.</p> <p>Qua besluitvorming lange procedures en verplichte verantwoordingslijnen. Met andere woorden: bureaucratisch</p> <p>Als kleine gemeente vaak beperkte zeggenschap.</p>	<p><b>Financieel</b> Hoog, vanwege het feit dat de participerende gemeenten volledig financieel aansprakelijk zijn en de bekostiging van de jaarlijkse activiteiten een verplichte uitgave is.</p> <p><b>Bestuurlijk/organisatorisch</b> Hoog. Afhankelijk van de gekozen GR bestaat er een regeling voor terugroeping van leden van het Algemeen of Dagelijks Bestuur: motie van wantrouwen of ontslag door de raad, art. 49 Gemeentewet. In alle gevallen bestaat er een inlichtingen- en verantwoordingsplicht.</p>

## STICHTING

BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
Zitting in het bestuur van de stichting. In de stichtingsstatuten kan staan dat er kwaliteitsplaatsen in het bestuur voor raadsleden zijn gereserveerd.	Subsidierelatie tussen gemeente en stichting of vereniging met mogelijk aanvullende afspraken met betrekking tot: <ul style="list-style-type: none"> <li>- het dekken van onvoorziene exploitatietekorten;</li> <li>- incidentele uitgaven als gevolg van reorganisaties;</li> <li>- garantiestellingen.</li> </ul>	De financiële consequenties zijn nihil. Alleen financiële aansprakelijkheid voor verstrekte middelen. De stichting is formeel verantwoordelijk voor exploitatierisico's. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten een deel van dit risico informeel of via aanvullende afspraken dragen.  Eenvoudig en goedkoop op te richten.	Een stichting heeft zelden een buffer om exploitatietekorten of onvoorziene uitgaven op te vangen. Per definitie kloppen zij bij gemeenten aan. Bij garantiestelling is dit risico directer.  De wetgever heeft niet voorzien in een toezichtmechanisme. Er is niets formeel vastgelegd met betrekking tot de financiële informatievoorziening.	<b>Financieel</b> Laag/Gemiddeld, vanwege beperkte financiële risico's.  <b>Bestuurlijk/organisatorisch</b> Laag/Gemiddeld. Bestuurders zijn alleen aansprakelijk als er sprake is van wanbeleid.

## SUBSIDIERELATIE

BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
Subsidieverstrekker.	Subsidierelatie	Veel beleidsmatige invloed.  Subsidieverstrekking voor maatschappelijke activiteiten goede manier om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren.  Vrij eenvoudig te realiseren (subsidiebeschikkingen op grond van verordening).  Grote mogelijkheden voor beïnvloeding.	Voor de realisatie van je beleid ben je afhankelijk van de subsidieontvanger. Dit vergt vooraf goede formulering van de te beleidsdoelen en de subsidiebeschikkingen. Als dit niet gebeurt, zijn effecten van de subsidie moeilijk meetbaar.  Awb-procedures van toepassing, hetgeen voor enige bureaucratie zorgt (aanvraag-subsidieverlening-aanvraag-subsidievaststelling)	<b>Financieel</b> Laag/gemiddeld wegens beperkte financiële risico's.  <b>Bestuurlijk/organisatorisch</b> Laag.  Dubbele petten als subsidie wordt verstrekt aan een stichting waarin de gemeente deelneemt.

## VENNOOTSCHAP

BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
----------------------------	--------------------	-----------	---------	----------

Aandeelhouder  Commissariaten	Aandelen (BV en NV).	De taak wordt meer op afstand geplaatst. Financiële voordelen door winstdeling en dividend.  Minder vanuit de bestuurlijke rol. Meer vanuit de rol als toezichthouder betrokken bij de vennootschap.	De vaak beperkte beïnvloedingsmogelijkheid.  De Raad van Bestuur heeft wettelijk veel bevoegdheden en moet primair handelen vanuit het private belang van de onderneming.	<b>Financieel</b> Gemiddeld, vanwege het feit dat de gemeente alleen risico loopt over het ingebrachte geld.  <b>Bestuurlijk/organisatorisch</b> Gemiddeld/hoog. In maatschappelijke discussies kan de bestuurlijke relatie een belangrijke rol spelen. Gezien de grote afstand tussen gemeente en vennootschap is het moeilijker publieke doelstellingen in het oog te houden.
-------------------------------------	----------------------	--	---	---

#### OVEREENKOMST/CONVENANT

BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
Partij bij overeenkomst/convenant.	Hangt af van de inhoud van overeenkomst/convenant.	Eenvoudig en flexibel.  Grote mogelijkheden voor beïnvloeding.	Volgen eigen inkoopregels en Europees aanbestedingsrecht.	<b>Financieel</b> Afhankelijk van inhoud van de overeenkomst.  Bij niet goed volgen aanbestedingsregels procedures van concurrenten.

## E: Checklist Governance

### STUREN

CRITERIA	TOELICHTING
Afspraken	<p>Zijn afspraken met en taken van de verbonden partij formeel vastgelegd in een contract?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen?</p> <p>Is als doel van de verbonden partij in haar statuten vastgelegd het leveren van een bijdrage aan doelen van deelnemende gemeenten?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de beoogde effecten van de producten of dienstverlening?</p> <p>Staan er afspraken in het contract over te leveren prestaties en financiering van de activiteiten?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop deze worden beheerst, over beïnvloedingsmogelijkheden, over eventuele tussentijdse evaluaties, over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief en frequentie, over de duur waarvoor de relatie wordt aangegaan (bepaalde of onbepaalde tijd), over beëindiging van deelneming aan de verbonden partij, over frequentie en aard van de overlegstructuur?</p> <p>Worden er eisen gesteld aan certificeren bedrijfsvoering?</p>
Informatie	<p>Zijn er afspraken over:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wanneer en hoe vaak de informatie moet worden geleverd?</li> <li>• aan wie de informatie moet worden geleverd?</li> <li>• welke informatie moet worden geleverd met betrekking tot de realisatie, met andere woorden: de inhoud van de rapportages?</li> <li>• evaluatie op basis van de geleverde informatie?</li> </ul>
Meetbaarheid output	<p>Zijn er naast financiële afspraken ook meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over te leveren prestaties?</p>
Coördinatie	<p>Heeft de gemeente de mogelijkheid en bevoegdheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tot het geven van directe aanwijzingen bij de uitvoering?</li> <li>• tot het opstellen van richtlijnen voor de uitvoering van activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt?</li> <li>• tot het geven van opdrachten aan de gesubsidieerde instelling?</li> <li>• om aanvullende informatie te vragen?</li> <li>• om een bestuurder te benoemen of te ontslaan?</li> <li>• tot vormgeving van de uitvoeringsprocessen?</li> </ul> <p>In hoeverre zijn deze mogelijkheden wettelijk vastgelegd?</p>

Escalatie	<p>Wie is financieel of bestuurlijk verantwoordelijk als het mis gaat? Gemeente, verbonden partij, beide?</p> <p>Zijn er afspraken over de wijze waarop het risico wordt gedeeld?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeente is aansprakelijk;</li> <li>• verbonden partij is aansprakelijk;</li> <li>• gedeelde aansprakelijkheid.</li> </ul> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over niet-reguliere informatievoorziening van de verbonden partij aan de deelnemers als doelen van deelnemers niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen te manifesteren?</p>
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	<p>Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende afgebakend?</p> <p>Is er sprake van een functiescheiding binnen de gemeenten tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de verbonden partij en degene die de rapportages beoordeelt en het college adviseert?</p>

## BEHEERSEN

CRITERIA	TOELICHTING
Informatiebeheer	<p>Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren over de uitvoering?</p> <p>Ontvangt de gemeente periodiek tussenrapportages ten aanzien van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realisatie van de beleidsdoelstellingen;</li> <li>• prestatieafspraken;</li> <li>• realisatie versus budget?</li> </ul> <p>Waarover moet gerapporteerd worden?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• financiële informatie;</li> <li>• operationele informatie;</li> <li>• kengetallen over bedrijfsvoering;</li> <li>• kengetallen over prestaties;</li> <li>• rechtmatigheid;</li> <li>• fiscale aangelegenheden, onder andere BTW-compensatiefonds.</li> </ul> <p>Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?</p> <p>Vinden evaluatiegesprekken plaats aan de hand van de rapportages?</p> <p>Is er sprake van een incidentenmeldplicht?</p>

	<p>In hoeverre worden aangeboden cijfers getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid?</p> <p>Is de informatiebehoefte voor financiële middelen van de gemeente afgestemd op de specifieke eisen van de gemeente?</p>
Borging van kennis	<p>Zijn er voldoende formele afspraken over deling en borging van kennis?</p> <p>Zijn de taken van de verbonden partij ingebed in een afdeling of sector van de gemeente?</p> <p>Zitten de mensen met de juiste competenties op de juiste plaats?</p> <p>Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de verbonden partij?</p>
Beïnvloedingsmogelijkheden	<p>Heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen wanneer zich afwijkingen voordoen, zoals bij beëindiging van deelname?</p> <p>Is de gemeente bevoegd om bestuurders voor te dragen voor benoeming en ontslag?</p> <p>Zijn de juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij vastgelegd in bijvoorbeeld een directiestatuut?</p>
Risico-management	<p>Beschikt de verbonden partij over een interne risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?</p> <p>Is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement?</p>
Interne organisatie	<p>Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise om tijdig dreigende ontsporingen bij de verbonden partij te onderkennen?</p> <p>Is er een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie?</p> <p>Zijn er integriteitregels in de vorm van gedragscodes met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• onafhankelijkheid van commissarissen;</li> <li>• onafhankelijkheid van accountants;</li> <li>• adequaatheid beloningsstructuur, het tegengaan van zelfverrijking?</li> </ul> <p>Is er een stelsel van interne controlemaatregelen om te kunnen toetsen of financiële rapportages betrouwbaar zijn en men zich aan de wetten en regels houdt?</p> <p>Wordt over de werking van interne controlemaatregelen geapporteerd?</p> <p>Is er een interne audit om na te gaan in hoeverre volgens procedures wordt gewerkt?</p>

## VERANTWOORDEN

CRITERIA	TOELICHTING
Inhoud	<p>Waarover vindt verantwoording plaats?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• resultaten van het beleid;</li> <li>• doelmatigheid van inzet van middelen;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rechtmatigheid van inzet van middelen.</li> </ul> <p>Waarover moet informatie worden geleverd?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• financiën;</li> <li>• operationele informatie;</li> <li>• kengetallen over bedrijfsvoering;</li> <li>• kengetallen over prestaties;</li> <li>• rechtmatigheid.</li> </ul> <p>Wordt de verbonden partij op basis van deze verantwoordingsinformatie geëvalueerd? Wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders? Bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces? Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?</p>
Effectiviteit en efficiency	<p>Heeft de gemeente voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maakt de gemeente gebruik van benchmarks?</li> <li>• Maakt de gemeente gebruik van externe audits, als beleidsevaluatie en financiële doorlichting?</li> </ul>
Externe informatiebehoefte	<p>Is de kwaliteit en kwantiteit van de externe informatiebehoefte duidelijk omschreven?</p> <p>Zijn er afspraken met betrekking tot: tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie; voorschriften rond inhoud van verslaglegging, zowel financieel als beleidsmatig; frequentie van de informatie?</p>
Beoordeling opzet verantwoording	<p>De verantwoordingsinformatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• geeft inzicht in het gevoerde beleid;</li> <li>• draagt bij aan transparantie;</li> <li>• ondersteunt toezicht;</li> <li>• geeft voldoende informatie voor het stuurproces.</li> </ul> <p>Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?</p>
Administratie	<p>Is er sprake van een certificering van de informatie?</p> <p>Is er een aparte accountantsverklaring voor de verbonden partij?</p>

## TOEZICHT HOUDEN

CRITERIA	TOELICHTING
Onafhankelijk toezichthouder	Is er een onafhankelijke toezichthouder aanwezig? Algemene vergadering van Aandeelhouders; Algemeen Bestuur; Raad van Toezicht.
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	<p>Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen.</li> <li>· De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het uitvoeren van sancties bij uitvoerende organisaties.</li> <li>· De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het ontslaan van bestuurders.</li> <li>· De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.</li> </ul>
Controle	<p>Hoe is in relatie tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen handhaving van naleving van wettelijke voorschriften geregeld?</p> <p>Wordt voldaan aan de voorwaarden van spontane naleving? Welk handhavingssysteem is of wordt gekozen: bestuurlijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk? Is het gekozen handhavingssysteem toegesneden op de inhoud van het beleid? Wie zijn belast met handhaving? Zijn zij daarop ingesteld?</p>
Toetsen	<p>Beschikken de toezichthouders over de juiste informatie om te kunnen controleren:</p> <p>hoe de organisatie presteert; of het bestuur goed functioneert; of de risico's goed worden gemanaged; of de financiële toestand solide is; of de organisatie 'in control' is?</p> <p>Wordt door toezichthouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd?</p> <p>Worden toezichthouders geëvalueerd op hun functioneren?</p> <p>Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen?</p> <p>Zijn accountantsrapporten beschikbaar?</p> <p>Zijn de oordelen rond toezicht van de provincie beschikbaar?</p>



## **Bronnen**

Bijlage A: Overgenomen uit het rapport van de rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar, Voorschoten, *Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden*, mei 2013.

Bijlage B: Overgenomen uit het rapport van de rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel, *Sturen op samenwerking*, januari 2013.

Bijlage C t/m E: Overgenomen uit: Deloitte (samen met VNG en ministeries van Financiën en BZK), *Gemeente governance: Handboek verbonden partijen. Twee voeten in één sok*, mei 2006.