

Onderwerp Discussienotitie verbonden partijen en
samenwerkingsrelaties

Steller J Lanenga

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 76 37 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 4625774

Datum 18-09-2014 Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij zenden wij u onze discussienotitie over samenwerkingsrelaties en verbonden partijen toe. Deze notitie is de reactie en het vervolg op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie van begin dit jaar.

In deze notitie doen wij een aantal voorstellen om de governance ten aanzien van bestaande samenwerkingsrelaties te versterken. Daarnaast doen we voorstellen om besluitvorming ten aanzien het aangaan van nieuwe verbonden partijen te verbeteren. Tenslotte willen wij met u in discussie om over verbonden partijen en samenwerkingsrelaties afspraken te maken, zodanig dat de raad beter haar toetsende rol kan vervullen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,



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



de secretaris,
drs. P.J.L.M. (Peter) Teesink

Discussienotitie verbonden partijen en samenwerkingsrelaties

Met deze notitie reageren we op het rapport van de Rekenkamercommissie van begin dit jaar. De raad heeft aangegeven over dit onderwerp op 1 oktober a.s. in een speciale commissievergadering te willen spreken. We gaan in op de belangrijkste facetten van dit onderwerp, waarover we graag met uw raad in discussie gaan. De door de Rekenkamer gedane suggesties zijn:

1. Verbeter het risicomanagement m.b.t. de samenwerkingspartijen.
2. Ga als raad in gesprek met college over betere infovoorziening t.a.v. samenwerkingspartijen.
3. Besteed bij aangaan samenwerking aandacht aan vorm, governance en risicomanagement.
4. Evalueer in hoeverre de doelen die met de samenwerking worden nagestreefd worden gehaald.

Ad 1. Verbeter het risicomanagement m.b.t. de samenwerkingspartijen

De gemeente kent een twintigtal **bestaande** formele verbonden partijen, die zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk van vorm zijn. Formele verbonden partijen kennen potentieel een extra risicoprofiel, omdat in verbonden partijen de gemeente zowel een bestuurlijk belang als een financieel belang heeft.

Naast de verbonden partijen zijn er vele vormen van gemeentelijke betrokkenheid bij instellingen en instanties binnen de gemeente. Denk aan subsidierelaties, samenwerking met private partijen op velerlei gebied, uitstaande geldleningsovereenkomsten enz. Of daar waar collegeleden aan de functie gekoppelde nevenfuncties hebben, zonder dat er een direct financieel gemeentelijk belang aanwezig is.

Het vraagstuk rond verbonden partijen en andere samenwerkingsrelaties kent vele facetten, waarbij het aspect van gemeentelijke governance het meest in het oog springt. Het gaat onder andere over zeggenschap, verantwoordelijkheid, sturing, risicobeheersing en afhankelijkheid. Zo bleek ook uit het rapport van de Rekenkamercommissie. Er zijn echter veel verschillende soorten samenwerkingsrelaties, met veel verschillende doelen, in veel verschillende vormen en met verschillende partijen.

Uit het rapport van de Rekenkamercommissie komt naar voren dat er onvoldoende zekerheid is dat de verbonden partijen (en andere samenwerkingsrelaties) vanuit het perspectief van de gemeente voldoende in control zijn: er is te weinig governance. Dit betreft de aspecten sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Er is daarnaast geen kader waaraan getoetst kan worden of nieuwe verbonden partijen wenselijk zijn.

Verbonden partijen zijn altijd opgericht of ingesteld om een belang van de gemeente te behartigen. En bij (de echte) verbonden partijen heeft de gemeente zowel een bestuurlijk als financieel belang, dat maakt ze daarom ook riskanter: dubbele pettenproblematiek ligt dan op de loer. De uitwerking van de verbetering van het risicomanagement in de vorm van de aanscherping van de governance komt terug onder ad. 3.

Ad. 2 Betere informatievoorziening voor de raad

De neiging is groot om (veel) nieuwe instrumenten (rapportages, risicoscans, audits) te ontwerpen en in te zetten die tegemoet komen aan de vragen die rijzen. Tegelijkertijd constateren we, dat dit onderwerp vanuit verschillende invalshoeken kan worden benaderd. De raad bepaalt natuurlijk zelf over hoe hij over verbonden partijen wil spreken maar de vraag is wel of het apart spreken over verbonden partijen (of een aantal daarvan) **omdat** het verbonden partijen zijn de juiste manier is. Vaak omdat het onderwerpen zijn die op zich al van belang zijn en dus al in een context besproken worden. Is het echt dan echt logisch om de verbonden partijen Meerstad, Ov-bureau en Euroborg met elkaar gebundeld te bespreken?

Vandaar dat we hier hebben gekozen voor een discussienotitie: er wordt een aantal aandachtspunten benoemd en daarbij worden concrete maatregelen voorgesteld, die we met uw raad willen bespreken. Enerzijds om de beelden bij het thema verbonden partijen en samenwerkingsrelaties uit te wisselen. Anderzijds om die instrumenten in te kunnen zetten, die passen bij en bijdragen aan de terechte opmerkingen die de Rekenkamercommissie heeft verwoord. En mogelijk heeft uw raad nog andere wensen met betrekking tot het onderwerp. We gaan vervolgens aan de slag met de opbrengst van de discussie met uw raad tijdens de speciale raadscommissie. De concerncontroller maakt voor en met iedere bestaande verbonden partij een op maat gesneden plan. Wij stellen ons voor dat de resultaten daarvan bij de behandeling van de jaarrekening 2014 expliciet gaan worden en besproken kunnen worden met uw raad.

Ad 3 Besteed bij aangaan samenwerking aandacht aan vorm, governance en risicomanagement

Met betrekking tot **nieuwe** verbonden partijen gaan we er van uit dat we in beginsel terughoudend zullen zijn bij het aangaan er van. Dat gaat dan vooral waarbij we de keuze hebben of en hoe in welke vorm de samenwerking wordt aangegaan. Soms is dat namelijk niet zo. Daarnaast zal bij verzelfstandigingen of bij nieuwe taken worden gezien of een taak binnen de gemeente of juist op afstand kan/moet worden georganiseerd. Bij de voorstellen voor een nieuwe verbonden partij worden de governance-aspecten meegenomen, gewogen en toegelicht. Dat komt vervolgens tot uitdrukking in de stukken die aan de raad worden voorgelegd, de raad kan die dan toetsen. Dat geldt overigens vanzelfsprekend ook voor de overwegingen met betrekking tot nut en noodzaak van de te vormen verbonden partij. Bij dit systeem hoort ook dat we voorstellen vierjaarlijks, gekoppeld aan de termijnen van de raad, de bestaande verbonden partijen op nut en noodzaak en actualiteit door te lopen.

Welke governance-aspecten worden voorgesteld:

1. Er wordt vastgelegd en besloten wie/welke portefeuillehouder (of andere functionaris) de gemeente vertegenwoordigt in een verbonden partij. Ook de ambtelijke verantwoordelijkheid wordt expliciet vastgelegd. Hoe de gemeente wordt vertegenwoordigd, hoe er wordt afgestemd met college, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het stelsel van governance wordt per verbonden partijen beschreven en transparant gemaakt.
2. Deze bestuurlijke en ambtelijke inzet is verantwoordelijk voor de intern-gemeentelijke besluitvorming en voorstellen. Met andere woorden: de ambtelijke betrokkenheid bij het functioneren van een verbonden partij maakt ook verantwoordelijk voor informatieverstrekking en besluitvorming daarover binnen de gemeente.
3. Conceptbegroting en –rekening (en eventuele andere management/tussenrapportages) van een verbonden partij worden geagendeerd op het moment dat er nog invloed op

kan worden uitgeoefend. Het college kan daarvan na expliciete besluitvorming afwijken.

4. Tevens worden (vooraf) de besluiten geagendeerd die invloed hebben op de (financiële) gemeentelijke positie in de verbonden partij, het kunnen daarbij gaan om (niet limitatief):
 - a. belangrijke investeringsbeslissingen;
 - b. substantiële geldleningen;
 - c. aangaan van substantiële verplichtingen;
 - d. toetreding van een (andere) partij;
 - e. ontbinding en of vereffening van de verbonden partij.
5. Per verbonden partij wordt een inventarisatie gemaakt welke andere besluitvorming of informatie noodzakelijk is om aan de gemeente voor te leggen. De interne governance wordt daarbij beoordeeld. Zo nodig wordt er een (vertrouwelijke) risicoanalyse gemaakt.
6. Vastgelegd wordt hoe de relevante informatie over de verbonden partij wordt behandeld en beoordeeld.
7. Relevante stukken worden tijdig voor het college geagendeerd. De raad wordt in de gelegenheid gesteld (desnoods onder geheimhouding) om hiervan kennis nemen en desgewenst te agenderen voor bespreking in een commissie.
8. De concerncontroller beoordeelt de voor het college geagendeerde stukken.
9. Als toezichthoudend bestuurder treedt in beginsel de wethouder financiën op.
10. Concerncontrol heeft periodiek ambtelijk overleg over de betreffende verbonden partij met de ambtelijk verantwoordelijke.
11. Een keer per jaar wordt de raad separaat geïnformeerd over de voortgang van verbonden partijen.

Dit pakket aan governance maatregelen voorkomt dat een verbonden partij uit het oog kan worden verloren. Het kader dwingt de organisatie verder om informatie uit te wisselen en op het juiste niveau te bespreken. Het biedt de kans om beter (mee) te sturen en te verantwoorden. Daarnaast legt het kader zowel bestuurlijk als ambtelijk de rollen vast. De vastlegging van afspraken en de borging/toetsing daarvan vormt een systeem waarmee een stevige basis onder nieuwe en bestaande verbonden partijen wordt gelegd. Het maakt het college verantwoordelijk en het biedt de raad de gelegenheid om te toetsen.

Een enkel woord nog over het toezicht. Toezicht kan plaatsvinden zowel intern binnen een organisatie als door de gemeente. Voor wat betreft eisen aan de interne governance is het lastig om heel specifieke uitspraken over te doen. Het is duidelijk dat interne toezichthouders ruim voldoende gekwalificeerd moeten zijn, deskundig zijn op de te behandelen materie, voldoende tijd vrijmaken voor de toezichtsrol en vooral ook dat zij de toezichtsrol serieus en adequaat oppakken. Daarop aansluitend: we vinden het belangrijk om ook het cultuuraspect te benoemen. De invulling en toepassing van de genoemde maatregelen is en blijft mensenwerk. Het vraagt per verbonden partij overleg en tijd om per situatie het gewenste resultaat te verkrijgen, waarbij er voor gewaakt moet worden dat er iets gerealiseerd wordt tussen een open deur en een papieren tijger.

Tenslotte: de grote veranderingen die de gemeente te wachten staat in het sociaal domein vraagt scherpte op en in onze nieuwe samenwerkingsverbanden, en deze nieuwe samenwerkingsverbanden zullen als verbonden partijen worden opgenomen. Daarmee komen ze onder het governance-kader. Overigens moet hier goed gerealiseerd worden dat we hier met beperkte marges en keuzemogelijkheden te doen hebben.

Hoe worden de governance-aspecten toegepast?

Kijkend naar bestaande verbonden partijen is er een indeling te maken tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen.

De vorm van de laatste categorie is de **gemeenschappelijke regeling**, in verschillende verschijningsvormen. In een gemeenschappelijke regeling werken gemeenten samen en dragen daaraan taken over, onder gezamenlijke verantwoordelijkheid. Als een gemeenschappelijke regeling in problemen komt, kan en zal ze een beroep doen op de deelnemende gemeenten. En dus lopen de gemeenten daarmee een financieel risico. Maar hoe het gaat bij een gemeenschappelijke regeling, is vanuit controle en toezicht in eerste instantie een zaak van het Algemeen Bestuur (bij openbare lichamen) van die regeling. En daarnaast heeft de raad (en raadsleden) een aantal bevoegdheden gekregen om toe te zien op gemeenschappelijke regelingen en daarover informatie te vragen. In dit systeem hebben de colleges, ondanks dat collegeleden vaak in de Dagelijks Besturen zitten, daar in formele zin weinig tot geen grip op. De raad heeft de bevoegdheid en de instrumenten om hier de vinger aan de pols te houden. De belangrijkste stukken, begroting en rekening van een gemeenschappelijke regeling dienen namelijk vooraf aan de raden van betrokken gemeenten te worden gezonden. De raden zijn dan in de gelegenheid om daarop te reageren, door “zienswijzen” en “gevoelens” kenbaar te maken. Met andere woorden, het college heeft ten aanzien van control op de gemeenschappelijke regeling formeel geen rol.. Ons voorstel om dit praktisch op te lossen is de raad voor te stellen het college te verzoeken de control op de relevante stukken van de gemeenschappelijke regeling te laten voeren en de stukken voor de gemeenteraad voor te laten bereiden. De feitelijke invulling van rol wordt belegd bij de concerncontroller.

Qua termijnen zal dit zeer krap zijn, maar in goed samenspel met raad, griffie en college en soepele toepassing van regels en termijnen moet het mogelijk zijn om hier een bevredigende oplossing te vinden. Althans, indien de raad daar de voorkeur aan geeft.

Voor wat betreft de **privaatrechtelijk** verbonden partijen geldt dat hier doorgaans het college het bepalende orgaan is. Het college is dan verantwoordelijk voor het toezicht. Tegelijkertijd is bij vennootschappen vaak het formele risico beperkt tot de inbreng in het kapitaal van de onderneming. Bij faillissement is de aansprakelijkheid in beginsel beperkt. Dat is natuurlijk iets anders dan de vraag of de activiteit kan worden gemist of op een andere manier moet worden voorgezet. Dat is uiteindelijk een politieke afweging.

Kortom, we stellen voor om door middel van ambtelijke en bestuurlijke functiescheiding, en het voorleggen van tijdige en relevante informatie aan het college, de nodige governance te organiseren. De concerncontroller en zijn staf krijgen hiermee ambtelijk gezien de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de governance.

Ad 4: Evalueer in hoeverre de doelen die met de samenwerking worden nagestreefd worden gehaald.

Kijkend naar de huidige verbonden partijen hebben we vooreerst geconstateerd dat:

- sommige partijen geen verbonden partijen (meer) zijn, of de taken aan het beëindigen zijn;
- het evident is dat de meeste verbonden partij nog belang en noodzaak hebben, denk bijvoorbeeld aan Meerstad, OV-bureau, Airport Groningen Eelde, NV Euroborg.

Maar het zonder meer stellen dat doelen (van de samenwerking) wel of niet gehaald worden is gecompliceerder dan het op het eerste gezicht lijkt. Als de passagierscijfers van Airport Groningen Eelde tegenvallen, wordt dan het doel meer of minder gehaald? Of als minder toeschouwers FC Groningen bezoeken, is dan het exploiteren van het stadion niet meer dat wat beoogd is? Of kijken we slechts naar de financiële resultaten. Wij stellen voor om ook dit aspect in de discussie te betrekken.

Slot:

In het hiervoor gestelde zijn we ingegaan op de belangrijkste aspecten van het rekenkamerrapport. We verwachten hiermee duidelijkheid te hebben gegeven over hoe we het verdere traject m.b.t. de verbonden partijen in denken te gaan. Tegelijkertijd willen wij hierover met de raad de discussie aangaan.

De belangrijkste bespreekpunten zijn:

- Eerste bespreekpunt is of de maatregelen die worden getroffen: 4 jaarlijkse evaluatie, terughoudendheid bij het aangaan van verbonden partijen, duidelijker verantwoordelijkheidstoedeling, functiescheiding en versterking van de informatievoorziening aan en samenwerking aan de raad afdoende zijn om te oordelen dat verbonden partijen “in control” zijn.
- De vraag is verder nog relevant of er eisen moeten worden gesteld aan de vorm waarin we de samenwerking zoeken: of privaatrechtelijk of publiekrechtelijk. Hierbij dient goed in het oog worden gehouden dat de keuze voor de vorm niet alleen door ons bepaald wordt, maar ook mede door de partner(s). En als het om een bestuurlijke bevoegdheid gaat die uitgeoefend moet worden ligt de GR voor de hand, en daar waar er commercieel geopereerd wordt ligt de BV of NV-vorm voor de hand, terwijl bij meer ideële samenwerkingsverbanden de stichtings- of verenigingsvorm voor de hand ligt.
- In deze notitie is gekozen voor een algemeen kader, en vanuit oogpunt van systematiek valt daar veel voor te zeggen. Tegelijkertijd levert een beschouwing van de verbonden partijen op dat slechts een beperkt aantal echt beleidsmatig interessant zijn. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan Meerstad, Ov-bureau, Martiniplaza, Euroborg of Groningen Airport Eelde. Tegelijkertijd zijn dat ook de onderwerpen waar al politiek gezien veel interesse voor is en waarover ook op andere momenten wordt gerapporteerd. Het is dan de vraag of een algemeen governancekader daar nog veel aan toevoegt. De raad zou ook zelf uitgenodigd kunnen worden een aantal verbonden partijen aan kunnen wijzen waarover hij extra en meer geïnformeerd wil worden.
- Naast de formele verbonden partijen zijn er meer relaties waar de gemeente een betrokkenheid bij heeft die mogelijk in problemen kunnen komen. Geldt daar ook voor dat het governancekader van toepassing moet worden geacht? Wij vinden in beginsel van niet. Wel kan in bepaalde gevallen, waar zodanig politiek/beleidsmatige en/of financiële belangen spelen dat dit noodzakelijk is. We denken dan bijvoorbeeld aan het Groninger Museum, het Forum, de Bibliotheek. Dit met behoud van het belang van governance van de organisatie zelf. Naast de toepassing van het door ons

ontwikkelde early warningsysteem voor subsidierelaties zullen wij met deze organisaties overleggen om de governance door te lichten.

- Partijen waar we een privaatrechtelijke relatie mee hebben, staan feitelijk nog verder van de gemeente af. Er is geen zeggenschap over hoe een privaatrechtelijke partner zich georganiseerd heeft. Iets anders is dat in overeenkomsten wel zoveel mogelijk moet worden geregeld en geborgd dat gesloten overeenkomsten worden nagekomen.
- Er zit spanning tussen enerzijds de opvatting dat samenwerkingspartners hun eigen verantwoordelijkheid moeten dragen voor een deugdelijk systeem van sturing en verantwoording. En anderzijds, het door de gemeente actief met de governance van dergelijke partners bezig te zijn. Datzelfde spanningsveld zit ook in de vraag in hoeverre de gemeente zich verantwoordelijk moet achten voor wat er bij een verbonden partij eventueel mis gaat en vooral ook: of de gemeente gaat bijdragen aan de oplossing.
- Het governancekader kan ook soelaas bieden bij de vraag of en hoe verzelfstandigd of uitbesteed moet worden. Het gaat dan om diensten of producten die voor de gemeente van essentieel belang zijn, in hoeverre wil en kan de gemeente daar grip op houden. Daar hoort wellicht ook de vraag bij of in sommige gevallen het beter is om een verzelfstandigde instelling weer tot de gemeentelijke organisatie te laten behoren.