

Samenwerkingsafspraken

Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de kaders voor samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de bibliotheek Utrecht. Doel hiervan is om helderheid te schetsen over de positie van de gemeente Utrecht en de bibliotheek Utrecht en over wederzijdse verwachtingen bij de invulling van de taken van de functie van de bibliotheek. Het startpunt daarbij zijn de kaders die zijn opgesteld tijdens de verzelfstandiging, aangevuld met de verschillende sturingsinstrumenten vanuit de gemeente. Vervolgens wordt in gegaan op de verschillende rollen en verantwoordelijkheden en een passende overlegstructuur. De uitoefening van rechten en verplichtingen van de gemeente Utrecht en de Bibliotheek Utrecht zijn zodoende voor beide partijen voldoende duidelijk en inzichtelijk.

Verzelfstandiging en stichting de bibliotheek Utrecht

In 2013 is de bibliotheekfunctie als onderdeel van de gemeente Utrecht verzelfstandigd en is de stichting 'De Bibliotheek Utrecht' opgericht. De verzelfstandiging had als hoofddoel het vergroten van het ondernemerschap (slagvaardigheid, bedrijfsmatigheid en zakelijkheid), zodat de bibliotheek beter haar maatschappelijke functie kan vervullen en beter haar doelen kan bereiken door samenwerkingen met partners (Bedrijfsplan Verzelfstandiging Bibliotheek, 2012). Om tot verzelfstandiging te komen zijn destijds afspraken gemaakt over onder meer het eigen vermogen, de overdracht van (huur)contracten, subsidiesuppletie en het terugbetalen van verstrekte geldleningen. In deze afspraken is een meerjarenbegroting tot 2032 bijgevoegd waarin de kosten voor de verzelfstandiging worden terugbetaald uit de exploitatie verrekend over een periode van 20 jaar (2012 – 2032). Dit is echter geen absolute waarborg voor subsidie tot en met 2032. Wel heeft het college van B&W in een collegebesluit van 18 september 2012 besloten om met de stichting de Bibliotheek Utrecht een meerjarige subsidierelatie aan te gaan (onder voorbehoud van het budgetrecht van de raad en de jaarlijkse instemming van de raad met de subsidiestaat).

Bij privaatrechtelijke rechtspersonen – zoals de stichting de Bibliotheek Utrecht – heeft de gemeente minder sturingsmogelijkheden dan bij publiekrechtelijke vormen. Het besluit in 2012 om te kiezen voor een stichting heeft ertoe geleid dat de gemeente Utrecht als oprichter meer op afstand is komen te staan. Het vormt geen onderdeel meer van de eigen gemeentelijke organisatie en heeft geen invloed op de bedrijfsvoering. Dit betekent dat de bibliotheek bevoegd is tot onder andere het in dienst nemen van werknemers en het sluiten van overeenkomsten. Daarmee is de bibliotheek verantwoordelijk voor haar handelingen, draagt de risico's die hiermee gepaard gaan en is aansprakelijk voor tekortkomingen.

De bibliotheek is door de verzelfstandiging verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en daarmee de te maken keuzes binnen de kaders van de gemeente. In het geval van eventuele tekorten of financiële knelpunten, verwacht de gemeente dat er eerst binnen de begroting van de bibliotheek naar oplossingen wordt gezocht en keuzes worden gemaakt om uitgaven te reduceren of extra inkomsten te genereren. Wanneer en voor zover deze keuzes invloed hebben op de verleende subsidieopdracht of doorwerken in de continuïteit, heeft de gemeente een rol vanuit de betrokkenheid op de inhoudelijke taken.

Sturingsinstrumenten

Hoewel de gemeente dus meer op afstand staat, beschikt de gemeente over verschillende sturingsinstrumenten in relatie tot de bibliotheek en kan daarmee invloed uitoefenen op doelstellingen en gewenste resultaten. De invloed die de gemeente kan uitoefenen geschiedt via hetgeen juridisch is bepaald in de subsidierelatie, de statuten en het bedrijfsplan.

Subsidierelatie

De financiering voor de bibliotheekfunctie wordt jaarlijks toegekend via een begrotingssubsidie vanuit de programmabegroting Onderwijs, die de stichting aanvraagt door een jaarplan met bijbehorende begroting in te dienen bij de gemeente uiterlijk 1 oktober van het voorafgaande jaar. De voorschriften in de Algemene subsidieverordening (ASV) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn van toepassing op de subsidieaanvraag. Op basis van deze aanvraag neemt de gemeente een subsidiebesluit. Deze ingediende begroting en jaarplan zijn leidend gedurende het subsidiejaar.

De gemeente geldt hierbij als opdrachtgever en stuurt met de subsidie op de te behalen activiteiten en resultaten. De stichting De Bibliotheek Utrecht benut de subsidie om die activiteiten en resultaten als opdrachtnemer te verwezenlijken, maakt hiertoe een plan en een begroting en legt hierover verantwoording af. De gemeente legt kaders op vanuit zijn rol als subsidieverstrekende partij, en het is de verantwoordelijkheid van de Bibliotheek Utrecht om ervoor te zorgen dat zowel beleidsinhoudelijke keuzes als de financiële gevolgen hiervan, passen binnen de gestelde (financiële) kaders. Kort gezegd bepaalt de gemeente *wat* met de subsidie bereikt moet worden en bepaalt de stichting *hoe* dat gebeurt.

Daarnaast wordt uit de subsidiebeschikking de Awb en de ASV van toepassing (specifiek artikel 11 van de ASV en artikel 4.71 van de Awb) verklaard. Dit artikel regelt dat – indien bij subsidieverlening is bepaald – de subsidieontvanger (in dit geval de bibliotheek) toestemming nodig heeft van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht voor de daar genoemde besluiten. Dat betekent dat de bibliotheek voor de volgende ingrijpende besluiten toestemming nodig heeft van het college van burgemeester en wethouders:

- Het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon;
- Het wijzigen van de statuten;
- Het in eigendom verwerven, vervreemden of bezwaren van registergoederen, indien zij mede zijn verworven door middel van subsidiegelden, dan wel de lasten daarvoor mede worden bekostigd uit de subsidiegelden;
- Het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijgen, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan, indien deze goederen geheel of gedeeltelijk zijn verworven door middel van de subsidie dan wel de uitgaven daarvoor mede zijn bekostigd uit de subsidie;
- Het ontbinden van de rechtspersoon, en
- Het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van zijn surseance van betaling.

Statuten

Bij de oprichting in 2012 zijn de gemeente en de bibliotheek het volgende overeengekomen in de statuten: het bestuur van de stichting mag, met goedkeuring van de raad van toezicht, de statuten wijzigen. Voor bepaalde wijzigingen van de statuten is voorafgaande toestemming van het college van burgemeester en wethouders nodig, als het gaat om:

- Artikel 2: de naam en zetel van de stichting;

- Artikel 3: het doel en vermogen van de stichting;
- Artikelen 4.1, 5.1 en 9: de bestuurlijke inrichting van de stichting;
- Artikelen 4.6, 7 en 9.1: de onderlinge verhouding tussen bestuur en raad van toezicht inzake positie en bevoegdheden;
- Artikelen 8.2, 8.3 en 9.2; de positie van de Ondernemersraad;
- Artikel 8.9: de vergoeding voor de Raad van Toezicht;
- Artikel 16.3: een besluit tot juridische fusie of splitsing;
- Artikel 17.1: een besluit tot ontbinding;
- Artikel 17.4: de bestemming van het liquidatiesaldo.

Daarnaast is voorafgaande goedkeuring van het college van burgemeester en wethouders nodig voor:

- Artikel 16.3: Een besluit tot juridische fusie of splitsing;
- Artikel 17.1: Een besluit tot ontbinding;
- Artikel 17.3: Een besluit tot besteding van het liquidatiesaldo na vereffening (na een besluit tot ontbinding).

Daarmee heeft de gemeente, ondanks de verzelfstandiging van de bibliotheekfunctie, nog wel een beperkte organisatorische invloed op de stichting.

Bedrijfsplan stichting de Bibliotheek

In het bedrijfsplan is de volgende passage opgenomen: *‘in het geval er ingrijpende besluiten moeten worden genomen die de dienstverlening aan de burgers diep raken, vindt er vroegtijdig overleg en afstemming plaats met de gemeente.’*¹ Wat ingrijpend is en hoe daarin de rollen zijn verdeeld tussen de bibliotheek en de gemeente is niet geregeld. Daarmee is daadwerkelijke sturing via dit instrument niet mogelijk en voornamelijk niet gebeurd. Evenmin is duidelijk wat hiermee wordt toegevoegd bovenop de eerder genoemde sturingsinstrumenten en hoe dit zich verhoudt tot de autonomie die de bibliotheek Utrecht is toegekomen met de verzelfstandiging. EY adviseerde om dit alsnog uit te werken².

Op basis van de historie, de waarborgen in de huidige overeenkomsten, en de keuze voor autonomie van de bibliotheek Utrecht, achten we dit sturingsinstrument overbodig en niet passend bij de rolverdeling en het partnerschap. De Bibliotheek Utrecht en de gemeente voeren reeds structureel transparant en open overleg in het kader van de onderlinge subsidierelatie. Gelet op de aard van de samenwerking en de reeds bestaande afspraken waarin de gemeente toestemming dient te verlenen aan de bibliotheek, hebben gemeente en bibliotheek samen besloten deze term ‘ingrijpende besluiten’ niet meer als sturingsinstrument te hanteren.

Conclusie

De bestaande kaders voor de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de bibliotheek zijn nog steeds passend, echter de sturing die uitgaat vanuit de gemeente Utrecht kan in verdere mate geconcretiseerd worden. In de businesscase van de verzelfstandiging van de Bibliotheek Utrecht wordt dit al opgemerkt: *“de financiering van de bibliotheek vanuit de gemeente vindt plaats via een in principe meerjarige subsidie met heldere afspraken over de te leveren prestaties/te bereiken resultaten.”*

Deze beleidsnota beoogt om naast het budget op de begroting een inhoudelijke pijler voor de bibliotheekfunctie op te richten. De inhoudelijke sturing vanuit de subsidie wordt zo duidelijker en

¹ [Bedrijfsplan stichting de bibliotheek Utrecht](#)

² [bijlage a - EY rapport financieel onderzoek Bibliotheek Utrecht.pdf](#)

duurzamer gekaderd en het budget op de begroting krijgt daarmee een faciliterende functie ten opzichte van de inhoudelijke visie. Door in deze beleidsnota afspraken te maken over de te leveren maatschappelijke waarde en dit te vertalen in concrete prestatie indicatoren, kan de gemeente Utrecht beter zicht krijgen op de relevantie van de besteding van deze publieke middelen door de Bibliotheek Utrecht. Deze prestatie indicatoren zullen dan ook onderdeel van de subsidieverlening zijn. Daarnaast is dit een middel voor de Bibliotheek Utrecht om haar maatschappelijke waarde beter uit te drukken, ook in het licht van potentiële bezuinigingen of aanvullende taken.

Subsidierelatie: rollen en verantwoordelijkheden

Bij het nader duiden van de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de bibliotheek is het ook van belang om de rollen van betrokken stakeholders uiteen te zetten. Het verder vormgeven van de subsidierelatie is in lijn met het advies van EY om het RASCI-model³ uit te werken. Het RASCI-model biedt een duidelijke governancestructuur door het identificeren en toewijzen van rollen en verantwoordelijkheden aan stakeholders. Het model geeft aan wie eindverantwoordelijk, verantwoordelijk, ondersteunend, adviserend of geïnformeerd is bij elke stap, waardoor een helder kader ontstaat voor effectieve besluitvorming en samenwerking tussen de bibliotheek en de gemeente.

Aansturing en proces	Stakeholders					
	Gemeente				Bibliotheek	
	Gemeenteraad	College B&W	Manager Onderwijs	Accounthouder	Directeur-bestuurder	Raad van Toezicht
Inhoud en visie						
Kaderstelling door beleidsnota						
Opstellen meerjarenplanning						
Opstellen jaarplan						
Uitvoering geven aan beleid						
Financieel						
Vaststellen programmabegroting						
Opstellen subsidieaanvraag						
Subsidieverstrekking						
Bedrijfsvoering						
Bedrijfsvoering bibliotheek						
Risicobeheersing						
Vroegtijdig signaleren risico's						
Risicobeheersing						
Monitoring						
Voortgang KPI's						
Kwartaalrapportage (indien van toepassing)						
Benoemingen						
Directeur						
Raad van Toezicht						
Accounthouders						
Verantwoording						
Indienen jaarverslag en begroting						
Beoordelen jaarverslag en evt bijstellen/afrekening						

	Eindverantwoordelijk
	Verantwoordelijk
	Ondersteunend
	Adviserend
	Geïnformeerd

Overlegstructuur, informatievoorziening en verantwoording

Vanuit een heldere roldefinitie kan een stap dieper worden gekeken naar welke overlegstructuur en informatievoorziening hierbij past. Regulier overleg is een belangrijke factor in het onderhouden van en geeft de mogelijkheid om goede sturing te geven aan de subsidierelatie. Vanuit de rol als subsidiegever worden heldere afspraken gemaakt omtrent informatievoorziening. In het bijzonder gaat aandacht uit naar informatie over de aansluiting met de subsidieverleningsopdracht en prestatie-indicatoren, en de inzet van de (begrotings)subsidie ten opzichte van de begroting. De overlegstructuur is uitgewerkt in onderstaand schema.

Overleg	Doel	Aanwezigen	Frequentie
Accountoverleg	Bespreken actuele ontwikkelingen met behulp van vastgelegde agenda en vastgelegde opvolging van acties	- Bibliotheek: Directiesecretaris, waarbij directeur-bestuurder op agenda kan aanschuiven - Gemeente: Accounthouders	Ieder kwartaal
Directieoverleg: inhoudelijke en financiële voortgang	- Bespreken voortgang op verleningsopdracht en prestatie indicatoren - Inzet begrotingssubsidie en veranderingen inzet op de begroting en effect	- Bibliotheek: Directeur-bestuurder, directeur bedrijfsvoering, directiesecretaris, en op agenda andere MT leden. - Gemeente: Accounthouders, controller, waarbij Manager Onderwijs op agenda kan aanschuiven	Drie keer per jaar
Bestuurlijk overleg	Bestuurlijke onderwerpen (besluitvormend)	- Bibliotheek: Directie (algemeen en bedrijfsvoering) en directiesecretaris, vertegenwoordiging RvT - Gemeente: Wethouder Bibliotheek, Accounthouders en Manager Onderwijs	Drie keer per jaar

Indien de situatie er om vraagt kan de frequentie opgeschaald worden. De bibliotheek raakt door haar brede maatschappelijke rol aan verschillende beleidsterreinen binnen de gemeente. Wanneer aansluiting bij andere beleidsterreinen inhoudelijk interessant is, kan er voor worden gekozen om vertegenwoordiging van betreffende beleidsterreinen uit te nodigen of te voorzien in een aanvullend overleg.