

Voorstel Gemeenteraad C

Onderwerp	Notitie Samenwerken & Beleidskaders verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen 2021		
Portefeuillehouder	June Nods agendaletter (C))		
Organisatieonderdeel	Cluster Concernstaf	Aangeboden aan Raad	4 november 2021
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2100072812

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. De Notitie Samenwerken vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de Leidraad Sourcen & regie.
2. Het Beleidskader verbonden partijen 2021 vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van het Beleidskader verbonden partijen 2017.
3. het Beleidskader gesubsidieerde instellingen 2021 vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van het Beleidskader gesubsidieerde instellingen 2015.

Inleiding

Eenmaal in de vier jaar dienen de Beleidskaders gesubsidieerde instellingen en verbonden partijen te worden geactualiseerd op grond van de Financiële Verordening. Het college heeft op 14 december 2020 besloten de Leidraad Sourcen & regie te gebruiken als kapstok voor een dialoog tussen college, raad en samenwerkingspartners over taakuitvoering, opdrachtgeverschap en partnerschap. Vanuit de gedachte dat we meer en meer een netwerkende overheid worden waarin samenwerken aan de opgaven centraal staat. De beleidskaders zijn dan ook geactualiseerd vanuit twee perspectieven:

- Financiële sturing
- Netwerkende overheidssturing

Voorafgaand aan het opstellen van de teksten zijn de volgende (evaluerende) acties uitgevoerd:

- Gesprekken met partners en raadsleden op 1 en 15 maart.
- Lessen getrokken uit rekenkameronderzoeken (lokaal, regionaal en landelijk).
- Analyse actuele wetgeving.
- Gesprek in de rekeningencommissie.

Deze informatie is opgenomen in de bijlage *Evaluatieve informatie*.

Separaat aan dit voorstel wordt uw Raad een voorstel nieuwe Algemene Subsidieverordening voorgelegd. Hierin wordt een actueel juridisch kader geschetst.

Publieksvriendelijke samenvatting

De gemeente Enschede heeft veel taken. Dat kan de gemeente niet in haar eentje uitvoeren. Daarom worden publieke taken ook door anderen gedaan, onze samenwerkingspartners. Denk aan gesubsidieerde instellingen, inkooprelaties, verbonden partijen of partijen die een lening daarvoor krijgen. Hoe we als gemeente om gaan met deze partners wordt voor een deel wettelijk bepaald maar ook door eigen beleid. Eens in de vier jaar wordt dit beleid geactualiseerd. Dat is nu weer gebeurd. De gemeente streeft nog meer dan eerder, vanuit Goed bestuur, in deze relatie naar een goede balans tussen samenwerken met die organisaties aan de opgaven van de stad, (financieel) beheer en informatievoorziening. Een aantal uitgangspunten is daaraan aangepast. Het belangrijkste is natuurlijk de uitvoering van beleid; hoe we met elkaar omgaan. Daar wordt dan ook vooral op ingezet.

Beoogd effect

Met de vaststelling van actueel beleid draagt uw Raad bij aan de doelen uit de gemeentebegroting: Verbeteren sturing maatschappelijk rendement samenwerkingspartners. Waarbij ook gehoor wordt gegeven aan de aangenomen moties die zien op sturing begrotingen verbonden partijen (d.d. 9 juli 2019 en 5 juli 2021). En de noties uit Goed bestuur, namelijk dat we niet alleen opdrachtgever moeten zijn maar ook samenwerkingspartner.

Argumenten

1.1. Met de transformatie van de Leidraad Sourcen en Regie naar een Notitie Samenwerken sluiten we beter aan bij ons streven naar Goed bestuur.

In de Leidraad uit 2015 wordt vooral ingegaan op de afweging wanneer en hoe je een publieke taak op afstand kan zetten. Dat werd toen deels ingegeven vanuit het bestuurlijke uitgangspunt van een compacte en flexibele organisatie. Dat uitgangspunt is nu niet meer alleen leidend. Ook is de vraag nu hoe de gemeente het beste kan samenwerken met partijen die publieke taken voor de stad uitvoeren. Daarom is het verworden tot een compacte Notitie Samenwerken.

2.1 Met het Beleidskader verbonden partijen 2021 laat de gemeente zien dat het niet alleen een presterende en rechtmatige overheid is maar ook een netwerkende en samenwerkende overheid.

Goed bestuur vraagt om een gemeente die zich kan aanpassen aan de opgaven uit de stad en kan samenwerken met de stad. Dit vraagt, vanuit het perspectief van het gemeentebestuur, om een goede balans tussen grip hebben en loslaten in vertrouwen.

2.2. Met het Beleidskader verbonden partijen 2021 laat de gemeente zien dat in de sturing en informatievoorziening een aantal stappen wordt gezet.

Financiële spelregels: In vergelijking met het kader uit 2017 zijn in dit kader financiële spelregels opgenomen die in Twents verband zijn afgesproken. Met als basis uw aangenomen moties uit 2019 en 2021: Verbeteren sturing begrotingen verbonden partijen. Deze luiden:

1. Loon- en prijscompensatie: Voor de looncompensatie is de actuele salarisstaat per eind kalenderjaar het uitgangspunt.
2. Weerstandsvermogen voor bedrijfsvoering risico's: Gemeenschappelijke regelingen dienen over een passende buffer voor bedrijfsvoering risico's te beschikken zodat zij deze zelf kunnen opvangen. Van belang is dat er geen onnodige overschotten in de reserves zitten en zo mogelijk 'geld op de plank' blijft liggen.
3. Vervangingsinvesteringen: Vervangingsinvesteringen moeten in principe worden bekostigd uit de vrijgevalen budgetten voor kapitaallasten
4. Reserves en voorzieningen: Gemeenschappelijke regelingen dienen een nota reserves en voorzieningen te hebben. Deze nota dient eens per 4 jaar herzien te worden.

Differentiatie: Niet op elke verbonden partij hoeft dezelfde mate van grip en sturing te worden gevoerd.

Een verbonden partij die een uitvoerende taak verricht waar democratische legitimiteit niet of nauwelijks aan de orde is en ook laag scoort op risico's, behoeft minder intensief toezicht. Dat stond en staat verwoord in het beleidskader. Echter de praktijk laat soms een andere bestuurlijke houding zien. Dit vraagt om dialoog tussen college en raad en gemeente en verbonden partij.

2.3. Met het Beleidskader verbonden partijen 2021 laat de gemeente zien dat de (nieuwe) mogelijkheden uit de Wet gemeenschappelijke regelingen leidend zijn ter versterking van de democratische legitimiteit.

De landelijk wetgever wil gemeenteraden helpen in het versterken van de democratische legitimiteit.

Daartoe biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) al mogelijkheden. De wetgever heeft een aantal nieuwe mogelijkheden geschapen¹:

- Verruiming zienswijzen, introductie gemeenschappelijke adviescommissie (facultatief), verplichte afspraken over Participatie (keuze om geen participatie toe te passen), actieve informatieplicht, introductie vergoeding voor lidmaatschap gemeenschappelijke adviescommissies en adviseurs).
- Aanvullende controle-instrumenten
- Verplichte afspraken over zelfevaluatie, aanscherping afspraken uittreding, betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus.

Zodra de wet in werking treedt, krijgen de gemeenschappelijke regelingen 2 jaar de tijd om hun regelingen aan te passen en aan te bieden aan de gemeenteraden.

3.1 Het Beleidskader gesubsidieerde instellingen 2021 geeft blijk van Goed bestuur, kaderstelling en innovatievermogen.

Goed bestuur

In het beleidskader is beschreven hoe de gemeente Enschede wil omgaan met gesubsidieerde instellingen en worden de grenzen aangegeven waarbinnen bestuurlijke bevoegdheden mogen worden uitgevoerd. Belangrijke bestuurlijke uitgangspunten zijn de faciliterende overheid, deregulering, innovatie en samenwerking.

¹ Het wetsvoorstel Versterken van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen is op 1 juni 2021 aangenomen door de Tweede Kamer. Ten tijde van het schrijven van dit voorstel is het voorstel nog in behandeling bij de Eerste Kamer.

Ook hier komt meer naar voren dat we als netwerkende overheid niet alleen moeten sturen maar ook moeten werken aan onze samenwerkingsvaardigheden. Sinds 2015 is het een en ander flink veranderd. We hebben meer taken gekregen. Er zijn meer partijen met wie we ze uitvoeren of door laten uitvoeren. Er is steeds meer behoefte aan meer gelijkwaardigheid in die relatie. En ook leren we van onze ervaringen met grote en kleine subsidierelaties. Als gemeente geven we vertrouwen en verantwoordelijkheid aan organisaties maar verlangen transparantie en verantwoording. Dat vertrouwen is ook voorwaarde voor kwaliteitsverbetering.

Kaderstelling op hoofdlijnen

Het beleidskader uit 2015 bevat een 'toolkit' met daarin procedures die toezien op hoe we subsidie verlenen. We kiezen ervoor om deze procedures niet op te nemen omdat we dat niet passend vinden in een beleidskader. Er zal hiervoor een eigen kader worden geschreven. Daarnaast zullen de procedurele voorschriften worden vastgelegd in een handboek voor de subsidie- en beleidsadviseur.

Innovatie in sturing en verantwoording

We zijn altijd op zoek naar verbeteringen en experimenteren met nieuwe initiatieven. Door lopende projecten als onderzoek naar de manier van verantwoording bij subsidieverlening creëren we meer ruimte voor vernieuwing en innovatie. We streven hierbij naar minimale administratieve lasten voor zowel gesubsidieerde instellingen als de gemeente Enschede zelf.

Risico's

1.1. Met het actualiseren van beleid bereik je niet automatisch de gewenste balans tussen sturing, beheersing en samenwerking.

- Indien uw gemeenteraad en het college teveel zouden focussen op onderlinge verhoudingen in de sturing verliest wij als gemeentebestuur de blik naar buiten en zijn we niet altijd een goede samenwerkingspartner. Dat getuigt niet van een goede netwerkende overheid, waarbij echt sprake is van een blik van buiten naar binnen en een gezamenlijke agenda.
- Indien de gemeente (college en raad samen) minder toezicht houdt, bv vanuit vertrouwen richting de partij, dan bestaat het risico dat een samenwerkingspartner grote financiële schade berokkent aan de gemeente in geval van wanbestuur.

Het vinden van de juiste balans is complex. Het vraagt inspanning van onze samenwerkingspartners, uw Raad, het college en de ambtelijk accounthouders. De beleidskaders bieden daartoe heldere uitgangspunten, de uitwerking is mensenwerk. Voor succes is een open bestuurscultuur randvoorwaardelijk.

2.1 Met een actueel Beleidskader verbonden partijen wordt de zogenaamde decentralisatieparadox niet weggelaten.

Gemeenten kregen de laatste jaren veel extra taken vanuit het Rijk (denk aan Jeugd en Wmo). Vanuit de gedachte dat dit dichtbij de inwoner wordt geregeld en uitgevoerd. Tegelijkertijd moeten gemeenten (soms wettelijk) samenwerken om die taken überhaupt te kunnen uitvoeren. En dan komt er een bestuurslaag op afstand van de gemeente en haar inwoner. De Wgr en het Beleidskader doen een poging de democratische legitimiteit van die samenwerkingsverbanden te versterken. Maar ook hier staat en valt alles bij een goede balans van sturing, beheersing en samenwerking in de praktijk.

3.1 Het Beleidskader gesubsidieerde instellingen is een blauwdruk.

We nemen een standpunt in maar bewegen mee in het landschap. Dat maakt dat niet alle kaders in beton gegoten zijn en continu aan evaluatie onderhevig zijn. Een betere focus op integrale samenwerking kan ook niet alleen worden bereikt door dit vast te leggen in een beleidskader. Bij het vaststellen van een opgave moeten verschillende beleidsterreinen worden samengebracht om de opgave goed te kunnen uitvoeren. Door doorlopend met elkaar in gesprek te blijven over wat beter en/of anders kan zorgen we voor een verdere professionalisering.

Financiële dekking van het voorstel

Met dit voorstel zijn geen kosten gemoeid waarvoor dekking is vereist.

Alternatieven

Uw Raad kan ervoor kiezen de actuele kaders niet vast te stellen waar het gaat om aanpassingen Goed bestuur in het geval u van mening bent dat het huidige beleid nog volstaat en de focus alleen en vooral moet liggen op sturing en beheersing.

Participatie

De teksten zijn tot stand gekomen na vele gesprekken te hebben gevoerd. O.a. met allerlei samenwerkingspartners waaronder Twence, Twente Milieu, Alifa, Jarabee, Bibliotheek, Humanitas, Vizier, woningcorporaties, Leger des Heils, RIBW, SJHT, Mediant, Onderhoud Enschede en Sportaal. Ook hebben we de leden van uw rekeningencommissie gesproken op 27 september.

Communicatie

Na vaststelling wordende beleidskaders aangeboden aan de samenwerkingspartners en de interne accounthouders. Ook wordt het Beleidskader verbonden partijen aangeboden aan het Twents griffiersoverleg, met in het bijzonder aandacht voor de Twentse (proces) werkspraken.

Vervolg

Zoals vermeld, valt of staat een succesvol beleid bij de uitvoering. Winst is vooral te halen in de informatievoorziening tussen college en uw Raad en de dialoog tussen gemeente (vanuit 1 mond) en samenwerkingspartner. Wij stellen voor het thema de netwerkende overheid in relatie tot onze samenwerkingspartners mee te nemen in het introductieprogramma van de nieuwe raad en het nieuwe college. Na 4 jaar worden de beleidskaders geevalueerd waarbij de vraag centraal zal staan in hoeverre er meer balans is gekomen tussen sturing, beheersing én samenwerking.

Verder gaan we aan de slag met een aantal zaken:

Verbonden partijen

Voor maart 2022 wordt een gesprek georganiseerd over 1 of 2 verbonden partijen waarbij wordt gekeken, met het NSOB model overheidssturing (rechtmatig---presteren---netwerkend---responsief) in de hand, hoe de Raad zijn rol zou kunnen pakken en welke instrumenten erbij horen.

Subsidies

We gaan onderzoeken op welke manier we een instelling verplichtingen kunnen opleggen met betrekking tot de beloningsstructuur binnen een instelling.

Bijlagen

- Evaluatieve informatie
- Notitie Samenwerken
- Beleidskader verbonden partijen 2021
- Beleidskader gesubsidieerde instellingen 2021

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____

de loco-Secretaris,

de Burgemeester,

E.A. Smit

drs. Th. J.F.M. Bovens