Gemeente Alblasserdam

Berenschot

# In vertrouwen professioneel samenwerken

Wubbo Wierenga, Steven Blok, Pepijn van der Beek

# Aanleiding en onderzoeksvraag

De gemeente Alblasserdam werkt samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. De gemeente hanteert daarbij de bestuursstijl 'samen doen' om kennis, kunde en betrokkenheid uit de Alblasserdamse gemeenschap te benutten in de realisatie van maatschappelijke resultaten.

Sommige van de maatschappelijke partners waarmee de gemeente samenwerkt, zijn stichtingen met vrijwilligersbesturen. De gemeente hecht aan deze samenwerking en heeft daarom Berenschot gevraagd onderzoek te doen naar de samenwerking met deze stichtingen. Daarbij stond de volgende vraag centraal:

'*Onder welke bestuurlijke condities en randvoorwaarden kan de gemeente Alblasserdam de betrokkenheid, expertise en kracht blijven benutten van stichtingen met vrijwilligersbesturen?*'

Met daarbij de deelvragen:

1. Welke uitgangspunten liggen ten grondslag aan de filosofie van het benutten van de kracht van de samenleving, mede door middel van vrijwilligersbesturen, gegeven het vertrouwensbeginsel van waaruit het gemeentebestuur (raad en college) en de ambtelijke organisatie werken?
2. Welke ervaring is door de gemeente de afgelopen jaren (2014-heden) opgebouwd en welke lessen zijn daaruit te trekken met betrekking tot de sturing van en toezicht op vrijwilligersbesturen?
3. Hoe ver kan de gemeente gaan in het benutten van de kracht, de expertise en de betrokkenheid van vrijwilligersbesturen in het bijzonder, gegeven de wederzijdse afhankelijkheid (bij zelfstandig besturen op afstand en politieke verantwoordelijkheid) én gelet op de actuele ontwikkelingen?
4. Welke bestuurlijke condities en randvoorwaarden binnen de gemeente en bij de stichtingen zijn - gegeven het vertrouwensbeginsel van waaruit het gemeentebestuur (raad en college) en de ambtelijke organisatie werken en de wederzijdse afhankelijkheid en gelet op de eerdere ervaring - nodig om vrijwilligersbesturen goed te kunnen laten functioneren? Welke ondersteuning hebben de stichtingen nodig?
5. Aan welke eisen en condities moeten vrijwilligersbesturen en de (professionele-/vrijwilligers)organisatie van een stichting voldoen om dergelijke stichtingen succesvol te runnen?
6. Aan welke eisen en condities moet het (ambtelijke en bestuurlijk) accounthouderschap vanuit de gemeente voldoen?
7. Welke aanpassingen aan het instrumentarium van sturing en toezicht, zowel bestuurlijk en ambtelijk als bij gemeente en stichtingen, zijn nodig om de randvoorwaarden goed te borgen?

# Inhoudsopgave

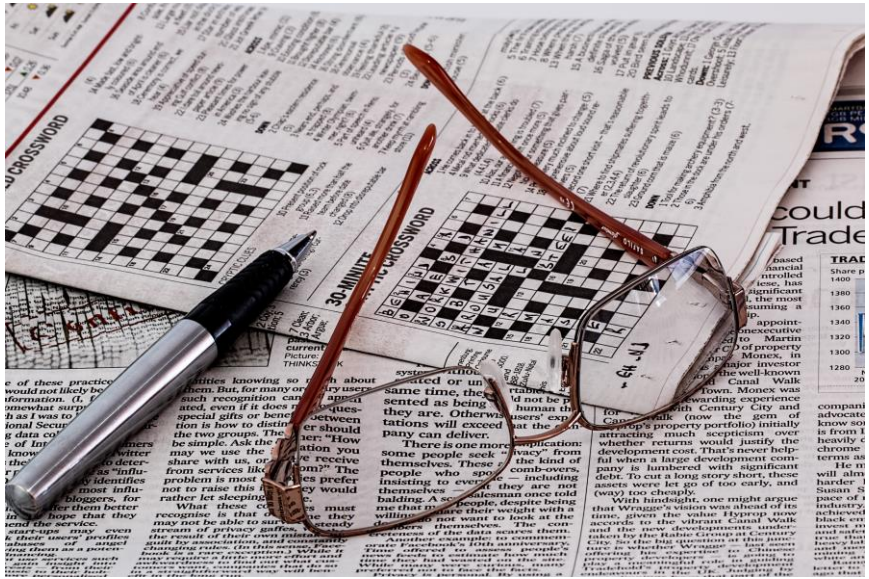
De centrale vraag en deelvragen beantwoorden we in twee delen en een bijlage.

Deel 1 – Het samenwerkingskader: in vertrouwen professioneel samenwerken

Deel 2 – Beantwoording zeven onderzoeksvragen

Bijlage – Het model samenwerkingsdossier (in word)

# Leeswijzer



Uiteraard hopen we dat u de hele rapportage leest. Mocht u keuzes willen maken, volgt hier een leeswijzer.

| Wie ? | Wat raden we u speciaal aan om te lezen? |
|---|---|
| Een geïnteresseerde burger | Deel I van deze rapportage. Dit deel bevat het samenwerkingskader en schetst de kern van deze rapportage. Wilt u specifieke zaken nazoeken? Bekijk dan de beantwoording van de onderzoeksvragen in deel II. |
| Politicus en bestuurder | Deel I (vanwege bovenstaande reden) en deel II. Deel II bevat een analyse van de manier waarop de verschillende samenwerkingen tussen de gemeente en stichtingen hebben gefunctioneerd en onder welke voorwaarden de samenwerkingen duurzaam kunnen functioneren. |
| Ambtenaar en medewerker stichting | Het hele pakket. In aanvulling op het bovenstaande: in de bijlage is een model samenwerkingsdossier toegevoegd dat is ontwikkeld als hulpmiddel voor de dagelijkse samenwerkingspraktijk. |

Gemeente Alblasserdam

Berenschot

1

# In vertrouwen professioneel samenwerken

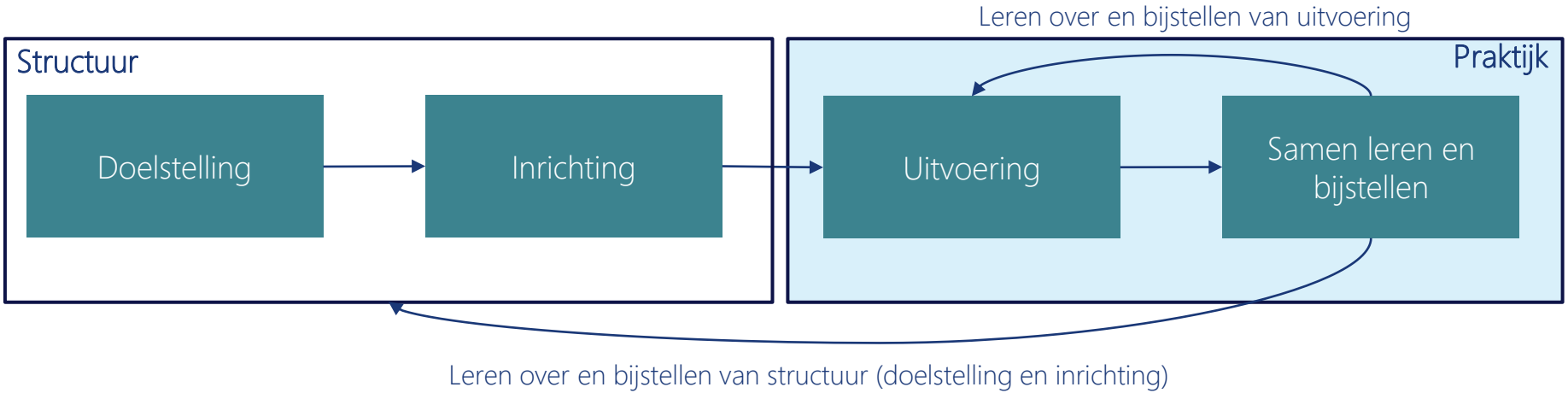
Een samenwerkingskader voor lerende samenwerkingen tussen de gemeente en stichtingen met vrijwilligersbesturen

# In vertrouwen professioneel samenwerken is…

Op basis van ons bureauonderzoek, interviews en een dialoogsessies met raad, stichtingsbesturen, college en ambtenaren, zijn we tot de volgende definitie van 'in vertrouwen professioneel samenwerken' gekomen. Dit type samenwerking tussen gemeente en stichting:

1. heeft een gemeenschappelijk geformuleerde **doelstelling**
2. kent een heldere **inrichting**
3. wordt **uitgevoerd** in lijn met doelstelling en inrichting
4. leidt tot een **gezamenlijk leerproces** waarin het doel, de inrichting en de uitvoering van de samenwerking regelmatig tegen het licht worden gehouden en worden bijgesteld.

In de onderstaande grafische weergave zijn deze vier punten met elkaar in verbinding gebracht.



# Wat in vertrouwen professioneel samenwerken vergt…

Op basis van de eerdere ervaringen met dit type samenwerkingen en de specifieke kenmerken van de Alblasserdamse context vergt in vertrouwen professioneel samenwerken het volgende:

1. een betekenisvolle en cyclische **afstemming** tussen het college en het stichtingsbestuur
2. een compleet en bijgewerkt **samenwerkingsdossier**
3. ruimte voor **maatwerk**
4. goed geïnformeerde **controle** door de gemeenteraad.

Hierna werken we deze vier punten verder uit.

# Betekenisvolle en cyclische afstemming tussen het college en het stichtingsbestuur

Een betekenisvolle en cyclische afstemming ontstaat wanneer de volgende drie typen overleggen regelmatig worden georganiseerd. Deze overleggen kennen een voorbereidende ambtelijke variant en een bestuurlijke variant en moeten leiden tot een gezamenlijk leerproces.

| Type overleg | Voorbereidende ambtelijke variant | Bestuurlijke variant |
|---|---|---|
| Regulier overleg (frequentie varieert per samenwerking) | • Doelstelling: gezamenlijke beeldvorming op basis van monitoringsinformatie<br>• Lopende kwesties<br>• Accounthouder en directeur bereiden samen een geannoteerde agenda voor, doen de verslaglegging en voegen het verslag toe aan het samenwerkingsdossier. | • Gezamenlijke beeldvorming op basis van monitoringsinformatie<br>• Lopende kwesties<br>• Besluitvorming op basis van geannoteerde agenda. |
| Het jaarlijkse gesprek over uitvoering | • Doelstelling: leren over en bijstellen van de uitvoering van de samenwerking<br>• Accounthouder en directeur bereiden samen het overleg voor, maken het verslag en voegen het verslag toe aan het samenwerkingsdossier. | • De portefeuillehouder van de gemeente en het bestuur (inclusief raad van toezicht) van de stichting gaan in gesprek over de uitvoering van de samenwerking. |
| Het 'goede' gesprek (eerste en derde jaar collegeperiode) | • Doelstelling: leren over en bijstellen van de doelstelling en inrichting (structuur) van de samenwerking<br>• Accounthouder en directeur bereiden het gesprek voor, doen de verslaglegging en voegen het verslag toe aan het samenwerkingsdossier. | • Op basis van de ambtelijke voorbereiding gaan de portefeuillehouder van de gemeente en het bestuur (inclusief raad van toezicht) van de stichting in gesprek over de doelstellingen en inrichting van de samenwerking.<br>• Er worden afspraken gemaakt over eventuele besluitvormingsprocedures die volgen uit het 'goede' gesprek. |

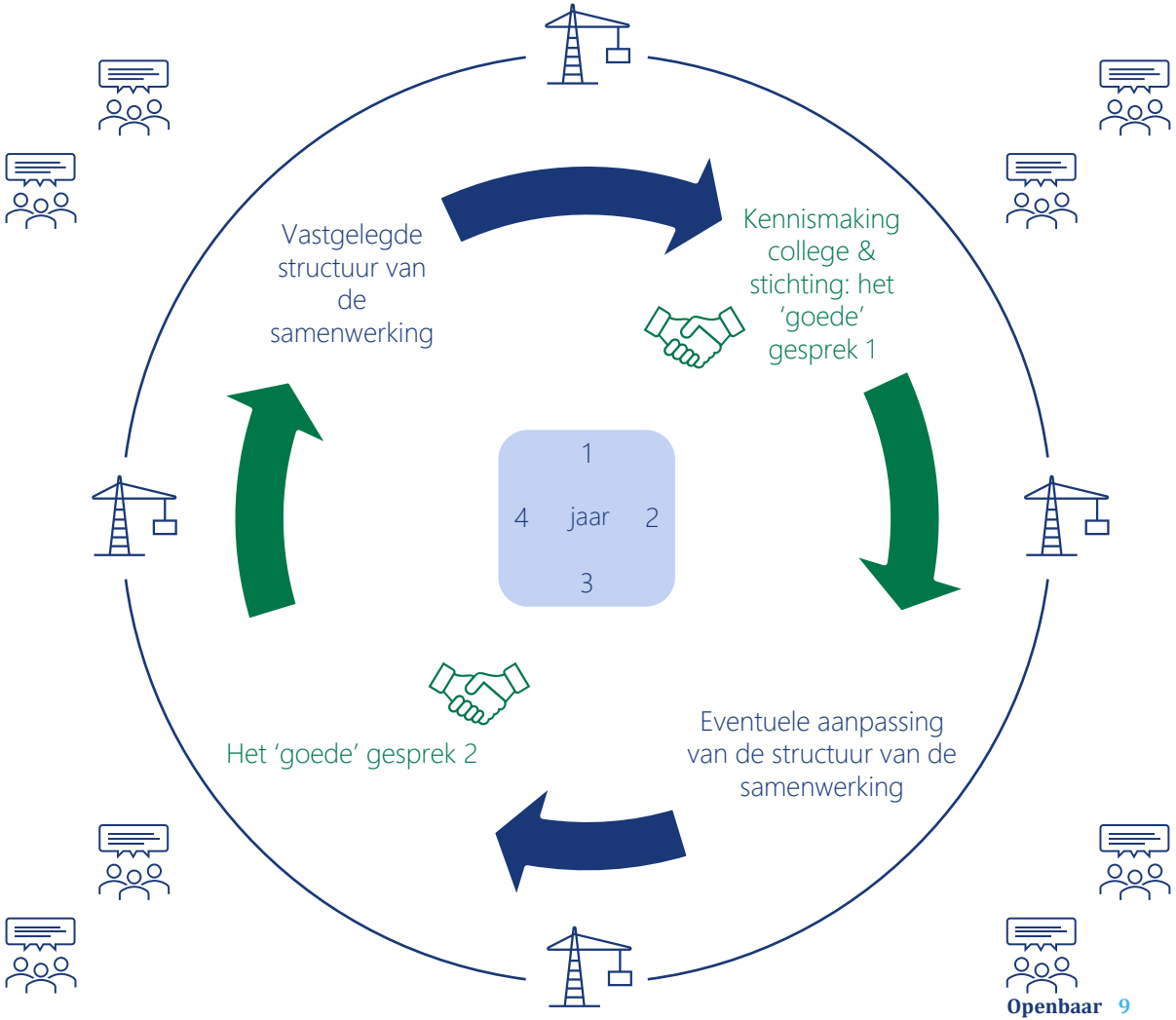
# Betekenisvolle en cyclische afstemming tussen de gemeente en de stichting

De overlegstructuren kennen de volgende cyclus. De jaren in het midden zijn de jaren van de collegeperiode.

Regulier overleg

Jaarlijkse gesprek over uitvoering

Het 'goede' gesprek



# Een compleet en bijgewerkt samenwerkingsdossier

Bij dit samenwerkingskader is een **model samenwerkingsdossier** toegevoegd. Het is een gemeenschappelijk dossier waarvan de gemeente penvoerder is. In dit samenwerkingsdossier wordt het volgende opgenomen:

1. Een helder geformuleerde **doelstelling** die bestaat uit vier elementen:
   - De opgave waarvoor de samenwerking is ingericht (een opgave is de afstand tussen de huidige situatie en de gemeenschappelijk gewenste situatie)
   - Het doel en de subdoelen van de samenwerking (de concrete situatie die de gemeente en de stichting de komende vier jaar wil bereiken)
   - Het resultaat van de samenwerking (het product dat gezamenlijk opgeleverd wordt)
   - De activiteiten binnen de samenwerking (de werkzaamheden die de samenwerkingspartners verrichten om bij te dragen aan het resultaat).
2. Documenten met de **juridische inrichting** van de samenwerking: tenminste de subsidiebeschikking en (eventuele) samenwerkingsovereenkomsten.
3. Een beschrijving van de **informatie** (inclusief de informatiebronnen) waarmee binnen de samenwerking de voortgang op de vier elementen van de gezamenlijk geformuleerde doelstelling jaarlijks kan worden gemonitord. Daarbij wordt ook beschreven of de gemeente of de stichting voor het aanleveren van welke informatie verantwoordelijk is.
4. Een **risicoanalyse** bestaande uit drie onderdelen:
   - Financieel risico (kans * impact): hoe groot is de kans op onverwachte financiële tegenvallers en wat is in dat geval de impact op de gemeentefinanciën?
   - Uitvoeringsrisico (kans * impact): hoe groot is de kans op politieke, bestuurlijke of beleidsmatige meningsverschillen over de (elementen van de) geformuleerde doelstelling en wat is de impact van dergelijke meningsverschillen?
   - Overige risico's: zijn er specifieke andere risico's (bijvoorbeeld betreffende rechtmatigheid of externe ontwikkelingen) die relevant zijn voor de risicoanalyse?
5. **Afspraken** over (de frequentie van) de reguliere overleggen, het jaarlijkse gesprek over uitvoering, het 'goede' gesprek over de doelstelling en inrichting van de samenwerking. Daarbij is aandacht voor de verschillen tussen de ambtelijke en de bestuurlijke variant van deze overleggen. Belangrijk is dat de gemeente verantwoordelijk is voor het inplannen van de afspraken.
6. Nadere afspraken over de gevraagde **competenties** van de accounthouder en portefeuillehouder van de gemeente en/of van de directeur en bestuur (inclusief raad van toezicht) van de stichting.
7. De **gespreksverslagen** van het goede gesprek, de jaarlijkse gesprekken en de reguliere overleggen.

# Ruimte voor maatwerk

- De samenwerking van de gemeente met stichtingen met vrijwilligersbesturen beslaat (in potentie) verschillende beleidsterreinen en verschillende soorten organisaties. Het is daarom belangrijk te benadrukken: deze rapportage levert **geen blauwdruk**, maar biedt het **geraamte** om verschillende typen samenwerkingen in onder te brengen.
- De gemeente en de stichtingen hebben de vrijheid om, binnen het geraamte, zelf keuzes te maken. De structuur is nadrukkelijk bedoeld om **maatwerk** mogelijk te maken.
- Dit betekent per onderdeel van het samenwerkingsdossier dat gemeente en de stichtingen de **ruimte moeten nemen** bij het uitwerken van de samenwerking. Bijvoorbeeld:
  - hoe diepgaand de doelstelling of risicoanalyse is beschreven, hangt van de aard en omvang van de samenwerking af.
  - de juridische inrichting van de samenwerking moet passen bij de aard en omvang van de samenwerking.
  - bij de gevraagde monitoringsinformatie geldt dat de moeite die het kost om de informatie te verzamelen, in verhouding moet staan tot het inzicht dat het oplevert.
  - de frequentie van de reguliere overleggen is afhankelijk van de behoefte van partijen.
  - de verdere invulling van de gevraagde competenties voor de betrokkenen. Deze zijn alleen op hoofdlijnen te beschrijven (zie verder de beantwoording van onderzoeksvragen 5 en 6).

# Goed geïnformeerde controle door de gemeenteraad

- Tijdens de gesprekken met de gemeenteraad kwam naar voren dat de gemeenteraad als rol heeft om goed geïnformeerd de beide partijen in de samenwerking te controleren. Dit betekent dat de raad controleert:
  - of de stichting de afspraken in de samenwerking nakomt en
  - of het college de samenwerking goed bewaakt en zich inspant om bij te sturen.

- Om deze rol goed in te vullen werden, op basis van de nota verbonden partijen, de volgende kernvragen genoemd:
  - of de doelstellingen van de samenwerking (nog steeds) corresponderen met die van de gemeente
  - of de doelstellingen van de gemeente via de samenwerking worden gerealiseerd en
  - of er aanleiding is om samenwerking te wijzigen of te beëindigen.

- Om de gemeenteraad in positie te brengen om deze kernvragen regelmatig te stellen en te beantwoorden, wordt de paragraaf verbonden partijen van de begroting uitgebreid met de samenwerkingen met stichtingen met vrijwilligersbesturen. Daarin wordt gerapporteerd over de structuur en de voortgang op de uitvoering van de samenwerking (zie hierboven). Het samenwerkingsdossier biedt hiervoor de inhoudelijke voeding.

# Een slotgedachte over in vertrouwen professioneel samenwerken

*De centrale vraag van het onderzoek was: onder welke bestuurlijke condities en randvoorwaarden kan de gemeente Alblasserdam de betrokkenheid, expertise en kracht blijven benutten van stichtingen met vrijwilligersbesturen?*

## De directe relatie tussen vertrouwen en effectiviteit van de samenwerking

- In 2017 deed de Radboud Universiteit in opdracht van de provincie Gelderland onderzoek naar de effectiviteit van regionale samenwerking. Dit resulteerde in het rapport 'samen werken aan effectieve regionale samenwerking', dat online beschikbaar is.
- De hoofdconclusie is dat – wanneer gemeenten samenwerken – vertrouwen 'een direct en zelfversterkend effect heeft op de effectiviteit van de samenwerking.' Dit betekent volgens de onderzoekers het volgende:

*'Het is daarom belangrijk om te investeren in de onderlinge verhoudingen. Het gaat om elkaar kennen en het creëren van een veilige omgeving. Vooral ontmoeting buiten het formele besluitvormingsproces om, draagt hieraan bij. Dan kan gedacht worden aan gezamenlijk leren, het uitwisselen van kennis en ervaring en intervisie. Tegelijkertijd constateren we ook dat vertrouwen kwetsbaar is. Immers, door bestuurlijke en ambtelijke wisselingen kunnen de verhoudingen zomaar veranderen. Belangrijk is om ook daar bewust van te zijn en aandacht te hebben voor het feit dat er een nieuw gezicht aanschuift. Dit punt is zeker actueel gelet op de aankomende gemeenteraadsverkiezingen.'*

## Iets om te koesteren!

- Tijdens het onderzoek viel ons op hoeveel draagvlak er is voor de samenwerking met stichtingen met vrijwilligersbesturen. Er is waardering voor deze echte Alblasserdamse stichtingen waarin bestuurders met kennis van zaken en kennis van de gemeenschap een gewaardeerde bijdrage leveren. Dat heeft niet elke gemeente in Nederland en is dus iets om te koesteren!

## Bekijk het samenwerkingskader en het model samenwerkingsdossier in dit licht

- De concrete voorstellen in dit samenwerkingskader zijn er op gericht om vertrouwen – ook bij bestuurlijke en ambtelijke wisselingen – te versterken en te verankeren. Daarmee ontstaan de bestuurlijke condities en randvoorwaarden om de betrokkenheid, expertise en kracht van stichtingen met vrijwilligersbesturen blijvend te benutten.
- Dit vergt professionaliteit. Het samenwerkingskader en het model samenwerkingsdossier zijn hulpmiddelen om op een eenvoudige manier de professionaliteit van de samenwerking te vergroten.
- Zeker in het begin zal het opstarten van deze professionaliseringsslag tijd en energie vergen van de gemeente en de stichtingen. Tegelijkertijd verwachten we dat deze investering op lange termijn rendeert in duurzame en effectieve samenwerkingen.

Gemeente Alblasserdam

Berenschot

2

# De beantwoording van de zeven onderzoeksvragen

De onderliggende analyse

# Leeswijzer deel 2

De beantwoording van de zeven onderzoeksvragen hebben we ondergebracht in drie delen.

Inventarisatie (deel 2a)

1. Welke uitgangspunten liggen ten grondslag aan de filosofie van het benutten van de kracht van de samenleving, mede door middel van vrijwilligersbesturen, gegeven het vertrouwensbeginsel van waaruit het gemeentebestuur (raad en college) en de ambtelijke organisatie werken?
2. Welke ervaring is door de gemeente de afgelopen jaren (2014-heden) opgebouwd en welke lessen zijn daaruit te trekken met betrekking tot de sturing van en toezicht op vrijwilligersbesturen?
3. Hoe ver kan de gemeente gaan in het benutten van de kracht, de expertise en de betrokkenheid van vrijwilligersbesturen in het bijzonder, gegeven de wederzijdse afhankelijkheid (bij zelfstandig besturen op afstand en politieke verantwoordelijkheid) én gelet op de actuele ontwikkelingen?

Advisering (deel 2b)

4. Welke bestuurlijke condities en randvoorwaarden binnen de gemeente en bij de stichtingen zijn - gegeven het vertrouwensbeginsel van waaruit het gemeentebestuur (raad en college) en de ambtelijke organisatie werken en de wederzijdse afhankelijkheid en gelet op de eerdere ervaring - nodig om vrijwilligersbesturen goed te kunnen laten functioneren? Welke ondersteuning hebben de stichtingen nodig?
5. Aan welke eisen en condities moeten vrijwilligersbesturen en de (professionele-/vrijwilligers)organisatie van een stichting voldoen om dergelijke stichtingen succesvol te runnen?
6. Aan welke eisen en condities moet het (ambtelijke en bestuurlijk) accounthouderschap vanuit de gemeente voldoen?
7. Welke aanpassingen aan het instrumentarium van sturing en toezicht, zowel bestuurlijk en ambtelijk als bij gemeente en stichtingen, zijn nodig om de randvoorwaarden goed te borgen?

Aanvullende informatie (deel 2c)

Verder is nog aanvullende informatie toegevoegd over de samenwerking tussen de gemeente en vier stichtingen (Ondernemersfonds, Landvast, BSSA en SWA).

Gemeente Alblasserdam

Berenschot

2A

# De resultaten van de inventarisatiefase

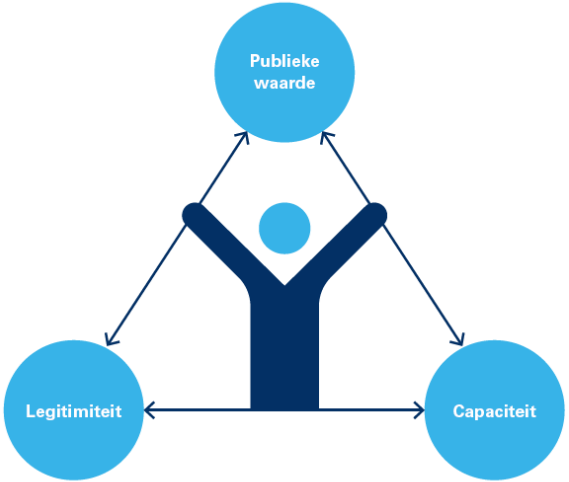
De beantwoording van de eerste drie onderzoeksvragen

# Uitgangspunt van onze aanpak

We redeneren vanuit het publieke waardemodel

Berenschot heeft de laatste jaren veel ervaring opgedaan met het evalueren en optimaliseren van samenwerkingsrelaties tussen overheden en de samenleving. Daarbij hanteren we het publieke waardemodel van Mark Moore. In dit model staat de te realiseren publieke waarde centraal. Dit is de uitkomst die u, door samen te werken met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners, voor de samenleving wilt realiseren. Wanneer een gemeente samenwerkt, ontstaat er een rolverdeling tussen gemeente en samenwerkingspartner zodat er operationele capaciteit (middelen, activiteiten, concrete resultaten) is waarmee de publieke waarde in de praktijk wordt gerealiseerd. In de derde plaats moet de te realiseren publieke waarde en de organisatie van de operationele capaciteit legitiem zijn. Dat wil zeggen:

- dat er een politieke legitimering is voor de samenwerking. Het is daarom belangrijk dat het college van B en W en de gemeenteraad goed betrokken zijn, zowel bij de vraag welke publieke waarde gerealiseerd moet worden, als bij de manier waarop de operationele capaciteit wordt georganiseerd.
- dat er een juridische legitimering (grondslag) is voor de samenwerking. Dit is van belang voor het verstrekken van rechtmatige publieke financiering (bijv. subsidie), maar ook voor het ontsluiten van het juiste juridische sturingsinstrumentarium (voor zover bijv. de subsidierelatie daarin niet voorziet). Dit heeft betekenis voor de juridische vorm en de voorwaarden waaronder de gemeente een samenwerking aangaat.
- dat er onder stakeholders draagvlak is voor de gewenste publieke waarde en de gekozen inrichting van de operationele capaciteit. Dit betekent dat alle betrokken partijen zich moeten vinden in de publieke waarde en dat de manier waarop de operationele capaciteit is ingericht aansluit bij de wensen van de gemeente en de samenwerkingsrelaties. In het model van Mark Moore is de ideale situatie dat publieke waarde, operationele capaciteit en legitimiteit met elkaar in balans zijn.



# Deelvraag 1: uitgangspunten bestuursstijl ‘samen doen’ (1)

## Deelvraag 1:

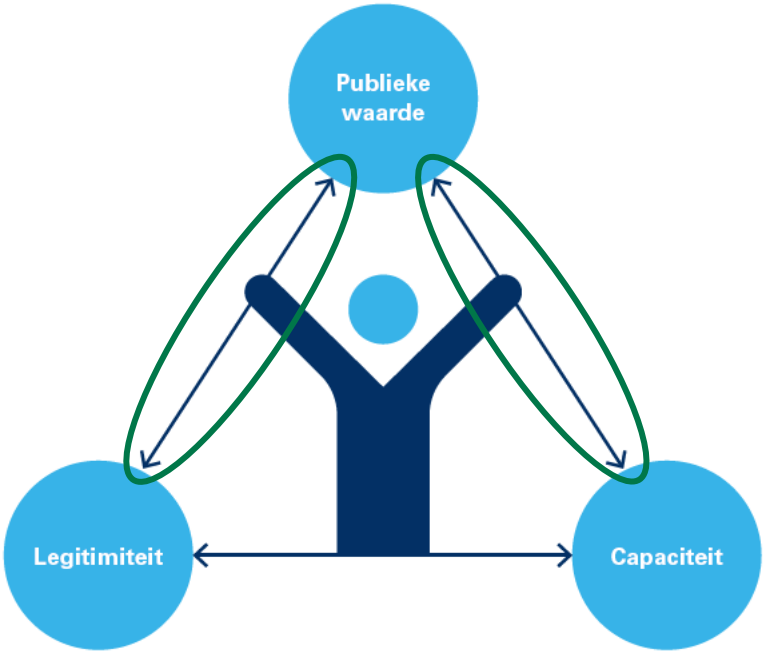
*‘Welke uitgangspunten liggen ten grondslag aan de filosofie van het benutten van de kracht van de samenleving, mede door middel van vrijwilligersbesturen, gegeven het vertrouwensbeginsel van waaruit het gemeentebestuur (raad en college) en de ambtelijke organisatie werken?’*

## Algemeen

- Sinds 2010 is de bestuursstijl ‘samen doen’ verankerd in de Alblasserdamse bestuurscultuur. Sinds de vorige collegeperiode (2014-2018) heeft deze bestuursstijl een vlucht genomen en tijdens deze collegeperiode (2018-2022) is de bestuursstijl verder doorontwikkeld.
- De uitgangspunten van de bestuursstijl ‘samen doen’ vat de gemeente als volgt samen: 'De gemeente maakt gebruik van de kennis uit het dorp, stimuleert initiatieven, ondersteunt en faciliteert waar nodig. Pakt regie als dat moet en laat los als het kan. De tijd dat de gemeente alles bepaalt is voorbij. De gemeentelijke organisatie is flexibel en staat open voor initiatieven van buiten.' (bron: Over de Samenlevingsagenda).

## Publieke waarde

- De bestuursstijl ‘samen doen’ is in zekere een publieke waarde op zich zelf. Daarnaast kleurt het de inrichting van de samenwerkingen met stichtingen met vrijwilligersbesturen (operationele capaciteit) en het draagvlak voor deze samenwerkingen (legitimiteit).
- Het maatschappelijke effect dat de gemeente beoogt met de bestuursstijl ‘samen doen’ is: 'Alblasserdam heeft een interactief en verbindend bestuur' (bron: Jaarstukken 2018 en 2e bestuursrapportage 2018).



# Deelvraag 1: uitgangspunten bestuursstijl ‘samen doen’ (2)

## Operationele capaciteit

- De bestuursstijl ‘samen doen’ is randvoorwaardelijk voor de inrichting van de samenwerking met stichtingen met vrijwilligersbesturen.
- De gemeente vult deze bestuursstijl op drie verschillende manieren in, namelijk:
  1. Gemeente faciliteert: samenleving aan zet
  2. Coproductie: gelijkwaardige samenwerking, initiatief overheid
  3. Overheid verantwoordelijk: overheid aan zet.
- Ons baserend op de vier casussen past de gemeente in de samenwerking met de stichtingen voornamelijk de eerste twee stijlen toe, namelijk:
  - De samenwerking met het Ondernemersfonds en SSCCA heeft betrekking op de stijl *Gemeente faciliteert: samenleving aan zet*.
  - De samenwerking met SWA en BSSA heeft betrekking op de stijl *Coproductie: gelijkwaardige samenwerking, initiatief overheid*.
- Het werken vanuit vertrouwen en de bestuursstijl ‘samen doen’ liggen sterk in elkaars verlengde.
  - Als de samenwerking ‘vlot’ verloopt en er sprake is van vertrouwen dan buigt het ‘samen doen’ naar een zekere mate van non-interventie. De gemeente faciliteert door financiële middelen te verstrekken en de stichtingen hebben veel vrijheid om deze financiële middelen binnen ruim geformuleerde doelstellingen te besteden. Daarbij wordt veel op inspanning gestuurd en minder op resultaat.
  - Als de samenwerking ‘stroever’ verloopt en/of er ontstaan financiële tekorten, dan wordt het onderlinge vertrouwen op de proef gesteld en buigt het ‘samen doen’ naar meer initiatief vanuit de gemeente. Bijvoorbeeld door invloed uit te oefenen op bestuursbenoemingen en de koers van een stichting, of door de P&C cyclus te gebruiken om beheersmatige voorwaarden op te leggen.

## Legitimiteit

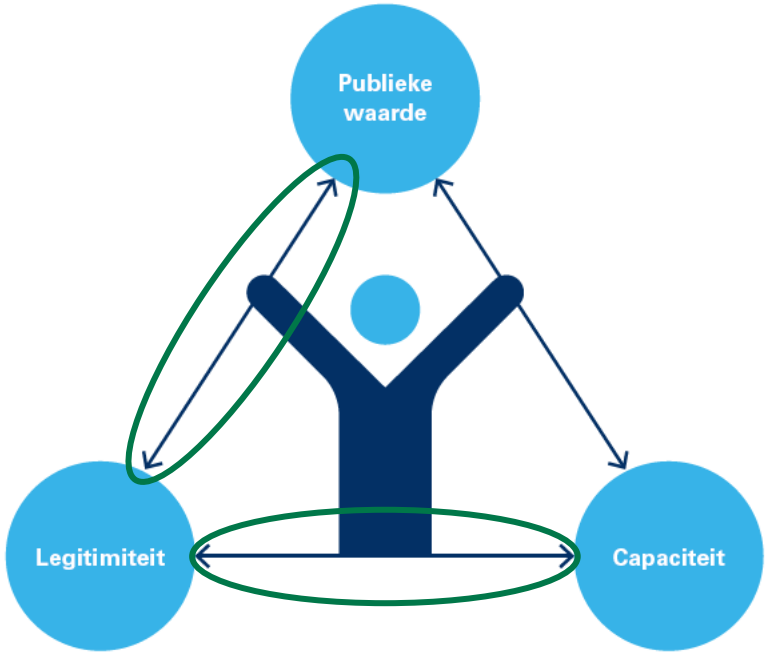
- De bestuursstijl ‘samen doen’ verschaft legitimering aan de samenwerking tussen gemeente en stichtingen met vrijwilligersbesturen en heeft er volgens betrokkenen toe geleid dat er in sommige gevallen (bijvoorbeeld de BSSA) extra uitvoeringskracht beschikbaar kwam.
- In de Alblasserdamse bestuurstraditie past het namelijk niet om het verwezenlijken van een aantal van de gemeentelijke ambities te veel naar zich toe te trekken. Uit de interviews komt naar voren dat hier ook de bestuurscrisis van 2007 deels aan ten grondslag ligt. Deze bestuurscrisis legde namelijk bloot dat de ambities van het bestuur eigenlijk veel te groot waren voor de haperende organisatie (bron: Gemeenten en lokale democratieën: kracht en zwakten, 2017). Hierin ligt een belangrijke verklaring voor de verankering van de bestuursstijl ‘samen doen’ sinds 2010.
- In het licht van bovenstaande is de gemeente ook terughoudend in het stopzetten van samenwerkingen op het moment dat de samenwerking ‘stroever’ verloopt. Hier is politiek-bestuurlijk ook minder draagvlak voor, omdat dit zou betekenen dat de gemeente bepaalde taken terug zou moeten nemen terwijl dit niet past binnen de verankerde bestuursstijl ‘samen doen’.

# Deelvraag 3: hoe ver kan de gemeente gaan?

Deelvraag 3:

*'Hoe ver kan de gemeente gaan in het benutten van de kracht, de expertise en de betrokkenheid van vrijwilligersbesturen in het bijzonder, gegeven de wederzijdse afhankelijkheid (bij zelfstandig besturen op afstand en politieke verantwoordelijkheid) én gelet op de actuele ontwikkelingen?'*

- Hoe ver de gemeente kan gaan in het benutten van stichtingen met vrijwilligersbesturen heeft twee kanten:
  - Hoe ver kan de gemeente gaan in het **beleggen** van taken bij deze stichtingen om publieke waarde te realiseren?
  - Hoe ver kan de gemeente gaan in het **sturen** op deze stichting om publieke waarde te realiseren.
- Om te bepalen hoe ver de gemeente kan gaan in het beleggen en het sturen maken we een onderscheid tussen de **juridische kaders** waarbinnen de gemeente altijd moet acteren en het **draagvlak** in politiek, bestuur en samenleving. Deze twee elementen (die bij Mark Moore onderdeel zijn van de legitimiteitsbol) bepalen hoe ver de gemeente kan gaan.
- Verder is belangrijk op te merken dat de vraag 'hoe ver kan de gemeente gaan' in juridische zin sterk afhangt van de manier waarop de relatie tussen de gemeente en de stichting vormgegeven. Als er bijvoorbeeld geen bindende afspraken zijn gemaakt, dan zijn deze afspraken ook niet juridisch afdwingbaar.
- Op de volgende sheet vatten we het antwoord op deelvraag 3 samen.



# Deelvraag 3: hoe ver kan de gemeente gaan?

| | Beleggen van taken | Sturen op stichtingen |
|---|---|---|
| Juridische kaders | Het samenwerken met stichtingen kent juridische beperkingen. Deze hangen samen met marktordeningsvraagstukken (de gemeente mag niet zomaar publiek geld verstrekken), rechtmatigheidsvraagstukken (past de subsidie aan de stichting binnen de Algemene subsidieverordening?) en de beschikbaarheid van formele sturingsmogelijkheden (verlagen van subsidies, benoemen van bestuurders, type sturingsindicatoren). Binnen deze formele kaders kan de gemeente de grenzen opzoeken. | Naast de informele overlegstructuren zijn de twee belangrijkste formele manieren om te sturen op stichtingen:<br>1. Binnen de subsidierelatie. De gemeente kan sturen door de voorwaarden waaronder een stichting subsidie ontvangt en de indicatoren waaraan de gemeente de samenwerking toetst, goed vast te leggen. Verder kan de gemeente sturen door op basis van de indicatoren actief te monitoren of de subsidie aan de stichting ertoe leidt dat de beoogde publieke waarde gerealiseerd wordt. Is hiervan geen sprake kan de gemeente stapsgewijs interveniëren om de stichting ertoe te bewegen om beter te presteren. Dit begint met informeren en aanspreken en kan uiteindelijk leiden tot het verlagen of zelfs intrekken van de subsidie en het beëindigen van de samenwerking.<br>2. Binnen de stichting. De gemeente kan via de statuten van de stichtingen invloed uitoefenen op de gang van zaken binnen de stichting. Gedacht kan worden aan het recht om bestuurders te benoemen of een goedkeuringsrecht bij belangrijke besluiten. |
| Draagvlak om binnen de juridische kaders te opereren | De bestuursstijl 'samen doen' leidt ertoe dat er in politiek, bestuur en bredere samenleving veel draagvlak is voor het realiseren van publieke waarde in samenwerking met stichtingen met vrijwilligers besturen. Recente voorbeelden waarin de samenwerking stroever verliep, hebben dit draagvlak niet verminderd. Tijdens het onderzoek zijn we geen situaties tegengekomen waarin de gemeente juridisch gezien scherp aan de wind zeilde. | Er is veel draagvlak om taken te beleggen bij stichtingen met vrijwilligersbesturen. Het sturen op de stichtingen ligt politiek-bestuurlijk aanmerkelijk gevoeliger. De stichtingen zijn geen gewone uitvoerders van door de gemeente opgelegde taken: het zijn Alblasserdamse stichtingen. Deze binding van de stichtingen met de gemeenschap is de kracht van deze stichtingen, maar in de sturingsrelatie leidt dit ook tot een beperking van de sturingsmogelijkheden van de gemeente als opdrachtgever. De relatie is daardoor niet zakelijk: er is weinig ruimte voor juridisch getoonzette interventies in de relatie. De sturing vindt plaats binnen de informele overlegstructuren. |

# Deelvraag 2: ervaringen samenwerking gemeenten en stichtingen (1)

## Deelvraag 2:

*'Welke ervaring is door de gemeente de afgelopen jaren (2014-heden) opgebouwd en welke lessen zijn daaruit te trekken met betrekking tot de sturing van en toezicht op vrijwilligersbesturen?'*

## Publieke waarde

- De gemeente heeft geformuleerd welke publieke waarde zij middels de stichtingen beoogt te realiseren, al verschilt de mate van concreetheid. Op de geformuleerde publieke waarde is overeenstemming en ook geen conflict tussen gemeente en de stichtingen. Overigens heeft het op publieke waarde niveau tussen gemeente en de SWA wel geschuurd, maar dit verschil in inzicht hebben partijen achter zich gelaten.
- Gemeente en de SSCCA beogen te voorzien in de behoefte aan sociaal-culturele voorzieningen en daartoe Landvast te (doen laten) exploiteren.
- Gemeente en de SWA werken samen aan een betrokken samenleving. De samenwerking is geconcretiseerd in prestatiegebieden waarbinnen prestatieafspraken zijn gemaakt. De prestatiegebieden zijn: welzijn & zorg ('passende ondersteuning voor -kwetsbare- inwoners'); gezondheid & bewegen ('vitaliteit & preventie'); werk & inkomen ('bestaanszekerheid'); wonen & veiligheid ('samen doen, samen leven en iedereen doet mee'); armoede & schulden ('kom uit je schuld!') en gezondheidsbevordering ('welzijn kwetsbare ouderen').
- Gemeente en het Ondernemersfonds beogen met de samenwerking bij te dragen aan een versterking van het ondernemingsklimaat. Ter concretisering zijn er een aantal prestatieafspraken gemaakt, namelijk:
    - Het fonds draagt bij aan versterking van het ondernemingsklimaat door de financiering van de collectieve belangen van ondernemers.
    - Het fonds draagt bij aan versterking van de organisatiegraad van ondernemers en ondersteunt de verenigingen en samenwerkingsverbanden voor het gezamenlijk maken van plannen ter behartiging van de collectieve belangen.
    - Het fonds bevordert de samenwerking tussen de gebieden en de sectoren in het dorp, met een bijzonder oog voor de samenwerking van profit en not-for-profit organisaties in zorg & welzijn, onderwijs en sport.
    - Het fonds waakt voor democratische en transparante besluitvorming over besteding van de middelen, op basis van het beginsel 'voor en door ondernemers'.
    - Het ondernemersfondsbestuur ijvert ervoor om de systematiek van trekkingsrechten zo in te delen dat de effectiviteit van het Ondernemersfonds zo hoog mogelijk is en (deel)belangen waar mogelijk worden gebundeld.
- De samenwerking tussen gemeente en de BSSA is gericht op het bereiken van een verifieerbaar resultaat, namelijk het beheren en exploiteren van Sportcentrum en zwembad Blokweer.

# Deelvraag 2: ervaringen samenwerking gemeenten en stichtingen (2)

## Publieke waarde (vervolg)

- Als er op publieke waarde niveau overeenstemming is over de gestelde doelen dan worden de stichtingen door de gemeente vertrouwd met de uitvoering van resultaten en activiteiten. Zoals eerder beschreven buigt het 'samen doen' dan naar een zekere mate van non-interventie te zien bij de samenwerkingen met SSCCA en Ondernemersfonds. Er is een 'vlotte' samenwerking met beide stichtingen en van de gemeente genieten ze veel vrijheid om binnen de gestelde doelen naar eigen inzicht resultaten en activiteiten te ontplooien.
- Als er sprake is van een verschil in inzicht en een gebrek aan vertrouwen dan buigt zoals eerder beschreven het 'samen doen' naar meer initiatief vanuit de gemeente, zoals het samenwerkingsconflict tussen gemeente en de SWA heeft aangetoond. Primair lag aan dit conflict een gebrek aan onderling vertrouwen ten grondslag, maar er was eveneens een verschil van inzicht over de koers van de stichting. Waar de gemeente een ambitieuze koers voor ogen had, was het toenmalige bestuur hier meer terughoudend in. Deze spanningen zijn indertijd hoog opgelopen. Vanwege het verschil in inzicht heeft de gemeente zich gemengd in de benoeming van de nieuwe directeur in 2019, die wel de ambitieuze koers van de gemeente onderschreef. Over de betrokkenheid van de gemeente bij bestuursbenoemingen zijn voor 2019 afspraken gemaakt, omdat het bij de aanstelling van de directeur (2016) eerder stroever liep. Dit heeft overigens een conflict tussen het SWA-bestuur en de nieuwe directeur niet kunnen voorkomen. Uiteindelijk is het toenmalige SWA-bestuur opgestapt .

... Overigens is de samenwerking tussen de gemeente en de SWA inmiddels sterk verbeterd en is er ook op publieke waarde niveau overeenstemming over de koers van de stichting.

## Operationele capaciteit

- Er wordt in alle vier de samenwerkingen relatief weinig gestuurd via de juridische sturingsinstrumenten, zoals de subsidieovereenkomsten. Sturing vindt vooral informeel plaats via overlegstructuren. Overigens verschilt de precieze inrichting van deze overlegstructuren en de intensiteit van het overleg per stichting.
    - Voor alle stichtingen geldt dat er met de gemeente accounthoudersoverleggen zijn op ambtelijk niveau en op bestuurlijk niveau overleggen met de portefeuillehouder. In de overlegstructuren ligt de nadruk op (impliciete) outcomesturing; daar vindt het belangrijke gesprek plaats over de publieke waarde die de samenwerking genereert. Aan de informatie uit de formele verantwoordingslijnen (bijv. jaarverslagen) wordt minder belang gehecht.
    - Aanvullend organiseert de SSCCA in samenwerking met de gemeente ook een (twee)jaarlijkse raadsbijeenkomst waarin raadsleden vragen kunnen stellen over hoe het gaat en worden geïnformeerd over de resultaten die de SSCCA boekt.
- Op het moment dat er vanuit de gemeente veel wisselingen zijn in accounthouders (ambtelijk) en portefeuillehouders (bestuurlijk) dan bevordert dit de samenwerking niet. Gebleken is dat continuïteit in het contact tussen gemeente en stichtingen een niet te onderschatten basis is om vanuit vertrouwen te kunnen werken.

# Deelvraag 2: ervaringen samenwerking gemeenten en stichtingen (3)

## Operationele capaciteit (vervolg)

- De manier van samenwerken, op basis van vertrouwen, werkt over het algemeen goed.
- Ook is de rol van de gemeente in de samenwerking met stichtingen beperkt geregeld, bijvoorbeeld als het gaat over betrokkenheid van de gemeente bij bestuursbenoemingen. Hierdoor treedt er verwarring over de aard van de relatie tussen gemeente en stichting op, op het moment dat samenwerking 'stroever' verloopt.
- Tot slot, cruciaal voor een goede samenwerking is – hoe cliché het ook klinkt – of er goede en gecommitteerde vrijwillige bestuurders bij de stichtingen actief zijn. Financiële kennis, kennis van de lokale situatie en politiek-bestuurlijke sensitiviteit komen in de gesprekken terug als kwaliteiten die binnen een vrijwilligersbestuur geborgd moeten zijn.

## Legitimiteit

- We maken het onderscheid tussen de legitimiteit van het beleggen van taken bij stichtingen om publieke waarde te realiseren en het sturen op de realisatie van die taken.
- Voor het beleggen van taken zijn, waar het gaat om legitimiteit, geen specifieke aandachtspunten. Voor zover wij kunnen beoordelen is er voldoende politiek en bestuurlijk draagvlak voor het beleggen van taken. Ook zijn er geen specifieke aandachtspunten die volgen uit het van toepassing zijnde juridische kader.
- Voor de sturing op het realiseren van de taken valt op dat er slechts beperkt gebruik wordt gemaakt van de formele (juridische) instrumenten. Overigens bleek ook uit ons onderzoek dat *als* formele instrumenten worden ingezet, de gemeente bereid is om alle juridische mogelijkheden te benutten. Sturing vindt plaats binnen informele overleggen. De mate waarin sturing noodzakelijk is, verschilt per samenwerking. Het valt op dat bij SWA en BSSA de gemeente een grotere sturingsbehoefte heeft dan bij SSCCA en het Ondernemersfonds.
- De belangrijkste reden voor de voorkeur voor informele overleggen is dat de stichtingen geen gewone uitvoerders van door de gemeente opgelegde taken zijn: het zijn Alblasserdamse stichtingen. Deze binding van de stichtingen met de gemeenschap is de kracht van deze stichtingen, maar de relatie is daardoor niet zakelijk.

# De vier ‘lessons learned’

- Les 1: er is een inherente spanning tussen het uitvoeren van taken door vrijwilligersbesturen die geworteld zijn in de samenleving van Alblasserdam en de zakelijkheid die soms nodig is om te sturen op het verwezenlijken van gemeentelijke doelstellingen (publieke waarden). Daardoor speelt vertrouwen een grote rol in de relatie. Dit leidt er ook toe dat als de samenwerking stroever verloopt, er niet teruggevallen kan worden op zakelijkheid en er eerder een vertrouwenscrisis kan ontstaan.
- Les 2: het (risico)profiel van de samenwerking van de gemeente met de stichtingen wisselt, zowel financieel als politiek-bestuurlijk. Werkenderwijs heeft dit ertoe geleid dat alle samenwerkingen een eigen inrichting en dynamiek kennen. Om de samenwerking effectiever in te richten en te leren van de ervaringen in de diverse samenwerkingen, is een uniformering nodig van de samenwerkingen met vrijwillige stichtingsbesturen.
- Les 3: als op publieke waarde niveau overeenstemming is, wordt de stichting vertrouwd met de uitvoering op operationele niveau (dus de precieze activiteiten). Het is daarom van belang dat er ambtelijk en bestuurlijk regelmatig gesprek plaatsvindt over de koers van de stichtingen en de doelen van de gemeente en dat er structuren zijn om de continuïteit van de samenwerking te borgen (bijvoorbeeld goede overdracht bij wisselingen in het accounthouderschap en verslaglegging van overleggen).
- Les 4: de belangrijkste uitdaging ligt in het vinden en behouden van goede mensen voor de vrijwillige stichtingsbesturen die enerzijds richting de gemeente het bovengenoemde strategische gesprek kunnen voeren en anderzijds de operationele sturing op de stichting aankunnen. Politiek-bestuurlijke gevoel, kennis van de lokale situatie en juridisch-financiële kennis is daarbij vereist. Tijdens ons onderzoek kwam naar voren dat relatief veel mensen binnen de Alblasserdamse gemeenschap – ook bestuurders – bereid zijn om vrijwilligerswerk te doen. Daardoor is er een breed gedragen consensus dat op dit moment de besturen van de stichtingen goed bemenst zijn. Tegelijkertijd zijn er, ondanks de grote bereidheid om zich vrijwillig in te zetten, vanwege de schaal van de gemeente twee aandachtspunten:
    - Er wordt een appèl gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel van Alblasserdammers met bestuurlijke ervaring om zich vrijwillig in te zetten. Bij het beleggen van taken bij stichtingen met vrijwilligersbesturen moet worden nagegaan of er voldoende geschikte bestuurders voorhanden zijn.
    - In een relatief kleine en hechte gemeenschap als Alblasserdam komen de personen die namens de gemeente en de stichtingen betrokken zijn bij de samenwerking elkaar regelmatig tegen. Dit maakt het extra belangrijk dat de betrokken bestuurders op een passende, professionele en rolvaste manier de samenwerkingsrelatie tussen de stichting en de gemeente invullen en elkaar hierop aanspreken.

Gemeente Alblasserdam

Berenschot

2B

# De resultaten van de adviesfase

De beantwoording van de onderzoeksvragen 4-7

# Deelvragen 4 en 7: borging bestuurlijke randvoorwaarden en condities

Deelvraag 4:

*'Welke bestuurlijke condities en randvoorwaarden binnen de gemeente en bij de stichtingen zijn - gegeven het vertrouwensbeginsel van waaruit het gemeentebestuur (raad en college) en de ambtelijke organisatie werken en de wederzijdse afhankelijkheid en gelet op de eerdere ervaring - nodig om vrijwilligersbesturen goed te kunnen laten functioneren? Welke ondersteuning hebben de stichtingen nodig?'*

Deelvraag 7:

*'Welke aanpassingen aan het instrumentarium van sturing en toezicht, zowel bestuurlijk en ambtelijk als bij gemeente en stichtingen, zijn nodig om de randvoorwaarden goed te borgen?'*

Korte analyse voor beantwoording

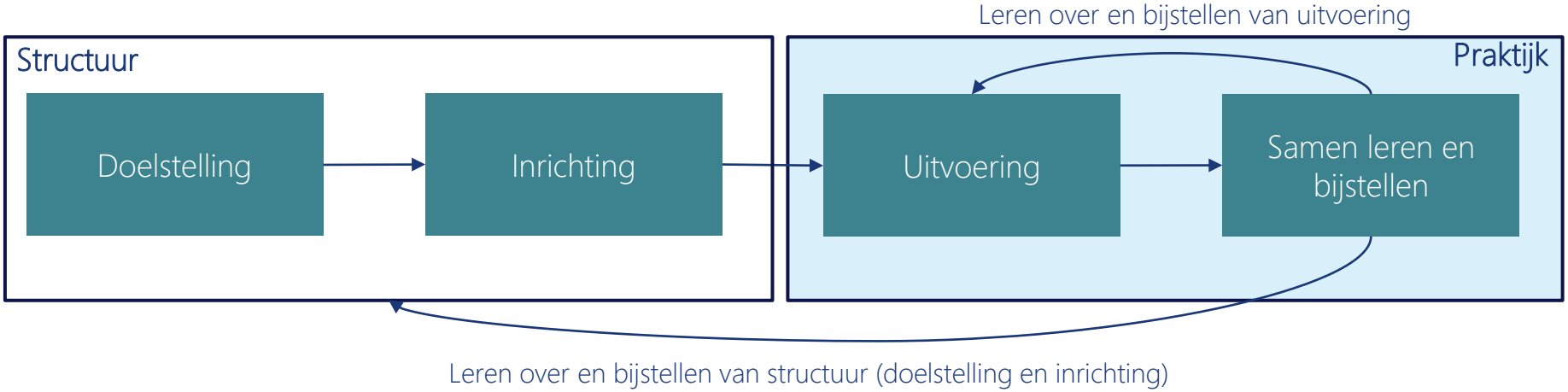
- In de beantwoording van de vragen 1-3 beschreven we het vertrouwensbeginsel, de wederzijdse afhankelijkheid en de eerdere samenwerkingservaringen.
- De kern is dat deze kernmerken de samenwerking tussen gemeente en stichtingen met vrijwilligersbesturen anders maken dan andere samenwerkingen waarin de gemeente participeert. Deze eigenheid wordt beschreven in de vier 'lessons learned'; de bestuurlijke randvoorwaarden condities moeten passen bij deze eigenheid. Het is daarom dat in het onderzoeksproces veel tijd is gestoken in het bespreken van de onderzoeksresultaten met politici, bestuurders en ambtenaren.
- We hebben uiteindelijk vijf condities en randvoorwaarden gevonden om de samenwerking tussen de gemeente en de stichtingen met vrijwilligersbesturen goed te laten functioneren.
  - Conditie I: een gedeeld **ideaalbeeld** van een samenwerking:
    - een gemeenschappelijk geformuleerde doelstelling
    - een heldere inrichting
    - uitgevoerd in lijn met doelstelling en inrichting
    - een gezamenlijk leerproces waarin het doel, de inrichting en de uitvoering van de samenwerking regelmatig tegen het licht worden gehouden en worden bijgesteld.
  - Conditie II: betekenisvolle en cyclische **afstemming**
  - Conditie III: goede **dossiervorming** en penvoering door gemeente
  - Conditie IV: niet te ingewikkeld met ruimte voor **maatwerk**
  - Conditie V: de **rol van de raad** aansluiten op cyclus nota verbonden partijen
- Bij het beschrijven van de bestuurlijke randvoorwaarden en condities (vraag 4), nemen we ook mee welke aanpassingen er nodig zijn om deze randvoorwaarden goed te borgen (vraag 7).

# Deelvragen 4 en 7: borging bestuurlijke randvoorwaarden en condities(2)

Conditie I: een gedeeld ideaalbeeld van een samenwerking

De eerste conditie is dat er een gedeeld ideaalbeeld is van een goede samenwerking:

1. heeft een gemeenschappelijk geformuleerde **doelstelling**
2. kent een heldere **inrichting**
3. wordt **uitgevoerd** in lijn met doelstelling en inrichting
4. leidt tot een **gezamenlijk leerproces** waarin het doel, de inrichting en de uitvoering van de samenwerking regelmatig tegen het licht worden gehouden en worden bijgesteld.



# Deelvragen 4 en 7: borging bestuurlijke randvoorwaarden en condities(3)

Een betekenisvolle en cyclische afstemming ontstaat wanneer de volgende drie typen overleggen regelmatig worden georganiseerd. Deze overleggen kennen een voorbereidende, ambtelijke variant en een bestuurlijke variant.

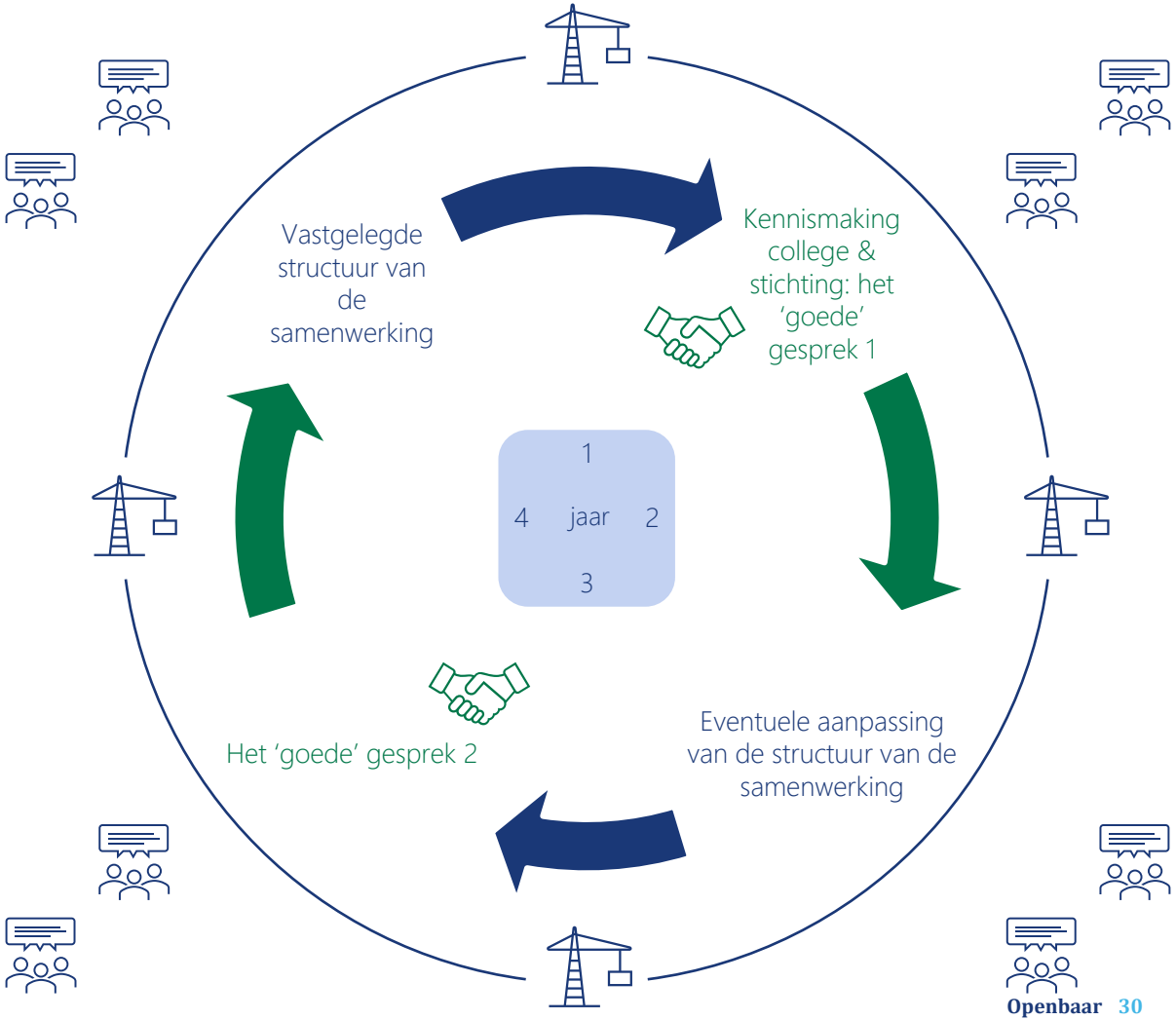
| Type overleg | Voorbereidende ambtelijke variant | Bestuurlijke variant |
|---|---|---|
| Regulier overleg (frequentie varieert per samenwerking) | • Doelstelling: gezamenlijke beeldvorming op basis van monitoringsinformatie<br>• Lopende kwesties<br>• Accounthouder en directeur bereiden samen een geannoteerde agenda voor, doen de verslaglegging en voegen het verslag toe aan het samenwerkingsdossier. | • Gezamenlijke beeldvorming op basis van monitoringsinformatie<br>• Lopende kwesties<br>• Besluitvorming op basis van geannoteerde agenda |
| Het jaarlijkse gesprek over uitvoering | • Doelstelling: leren over en bijstellen van de uitvoering van de samenwerking<br>• Accounthouder en directeur bereiden samen het overleg voor, maken het verslag en voegen het verslag toe aan het samenwerkingsdossier | • De portefeuillehouder van de gemeente en het bestuur (inclusief raad van toezicht) van de stichting gaan in gesprek over de uitvoering van de samenwerking. |
| Het 'goede' gesprek (eerste en derde jaar collegeperiode) | • Doelstelling: leren over en bijstellen van de doelstelling en inrichting (structuur) van de samenwerking<br>• Accounthouder en directeur bereiden het gesprek voor, doen de verslaglegging en voegen het verslag toe aan het samenwerkingsdossier. | • Op basis van de ambtelijke voorbereiding gaan de portefeuillehouder van de gemeente en het bestuur (inclusief raad van toezicht) van de stichting in gesprek over de doelstellingen en inrichting van de samenwerking.<br>• Er worden afspraken gemaakt over eventuele besluitvormingsprocedures die volgen uit het 'goede' gesprek. |

# Deelvragen 4 en 7: borging bestuurlijke randvoorwaarden en condities (4)

**Conditie II: betekenisvolle en cyclische afstemming**

Deze overleggen leiden tot een cyclus die tijdens het college als volgt is vormgegeven.

- Regulier overleg
- Jaarlijkse gesprek over uitvoering
- Het 'goede' gesprek



# Deelvragen 4 en 7: borging bestuurlijke randvoorwaarden en condities (5)

Conditie III: goede dossiervorming en penvoering door de gemeente

- De derde conditie om de samenwerking tussen de gemeente en de stichtingen met vrijwilligersbesturen goed te laten functioneren: goede dossiervorming en penvoering door de gemeente.
- Een goed samenwerkingsdossier bestaat uit zes onderdelen:
  1. Een helder geformuleerde doelstelling die bestaat uit vier elementen:
     - De opgave waarvoor de samenwerking is ingericht (een opgave is de afstand tussen de huidige situatie en de gemeenschappelijk gewenste situatie)
     - Het doel en de subdoelen van de samenwerking (de concrete situatie die de gemeente en de stichting de komende vier jaar wil bereiken)
     - Het resultaat van de samenwerking (het product dat gezamenlijk opgeleverd wordt)
     - De activiteiten binnen de samenwerking (de werkzaamheden die de samenwerkingspartners verrichten om bij te dragen aan het resultaat).
  2. Documenten met de juridische inrichting van de samenwerking: tenminste de subsidiebeschikking en (eventuele) samenwerkingsovereenkomsten.
  3. Een risicoanalyse bestaande uit drie onderdelen:
     - Financieel risico (kans * impact): hoe groot is de kans op onverwachte financiële tegenvallers en wat is in dat geval de impact op de gemeentefinanciën?
     - Uitvoeringsrisico (kans * impact): hoe groot is de kans op politieke, bestuurlijke of beleidsmatige meningsverschillen over de (elementen van de) geformuleerde doelstelling en wat is de impact van dergelijke meningsverschillen?
     - Overige risico's: zijn er specifieke andere risico's (bijvoorbeeld betreffende rechtmatigheid of externe ontwikkelingen) die relevant zijn voor de risicoanalyse?
  4. Een beschrijving van de informatie (inclusief de informatiebronnen) waarmee binnen de samenwerking de voortgang op de vier elementen van de gezamenlijk geformuleerde doelstelling jaarlijks kan worden gemonitord. Daarbij wordt ook beschreven of de gemeente of de stichting voor het aanleveren van welke informatie verantwoordelijk is.

# Deelvragen 4 en 7: borging bestuurlijke randvoorwaarden en condities (6)

- Een goed samenwerkingsdossier bestaat uit zes (eerste vier op vorige sheet) onderdelen:
  5. Afspraken over (de frequentie van) de reguliere overleggen, het jaarlijkse gesprek over uitvoering, het 'goede' gesprek over de doelstelling en inrichting van de samenwerking. Daarbij is aandacht voor de verschillen tussen de ambtelijke en de bestuurlijke variant van deze overleggen. Belangrijk is dat de gemeente verantwoordelijk is voor het inplannen van de afspraken.
  6. Nadere afspraken over de gevraagde competenties van de accounthouder en portefeuillehouder van de gemeente en/of van de directeur en bestuur (inclusief raad van toezicht) van de stichting.

- Het dossier voor de samenwerking is van de partijen gezamenlijk. De gemeente is de penvoerder van het dossier.

- Om te borgen dat het dossier compleet is, wordt de volgende standaardindeling gebruikt:
  - De zes onderdelen van het samenwerkingsdossier (structuur en inrichting samenwerking)
  - Verslag van het vorige 'goede gesprek'
  - Verslag van het 'jaarlijks gesprek over uitvoering'
  - Verslagen van reguliere overleggen.

Conditie IV: niet te ingewikkeld met ruimte voor maatwerk

- De vierde conditie om de samenwerking tussen de gemeente en de stichtingen met vrijwilligersbesturen goed te laten functioneren: maak het niet te ingewikkeld en geef ruimte voor maatwerk.
- Per definitie is de samenwerking tussen gemeenten en stichtingen met vrijwilligersbesturen ongeschikt voor complexiteit. Wij verwachten dat het op basis van het bovenstaande, mogelijk is om tot een overzichtelijke structuur en uitvoering van de samenwerking te komen.
- De samenwerking van de gemeente met stichtingen met vrijwilligersbesturen beslaat (in potentie) verschillende beleidsterreinen en verschillende soort organisaties. Het is daarom belangrijk te benadrukken: deze rapportage levert geen blauwdruk, maar biedt het geraamte om verschillende typen samenwerkingen in onder te brengen. De gemeente en de stichting hebben de vrijheid om, binnen het geraamte, zelf keuzes te maken. De structuur is nadrukkelijk bedoeld om maatwerk mogelijk te maken.

# Deelvragen 4 en 7: borging bestuurlijke randvoorwaarden en condities (7)

Conditie V: de rol van de raad aansluiten op cyclus nota verbonden partijen

- De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende taak. In de nota verbonden partijen staat hierover het volgende:

*'De controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen houdt in, dat de gemeenteraad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zich inspant om bij te sturen.'*

- Eenzelfde rol heeft de Raad ten aanzien van de samenwerking tussen de gemeente en stichtingen met vrijwilligersbesturen. Daarbij richt de controlerende taak zich op beide samenwerkingspartijen:
  - of de stichting de afspraken in de samenwerking nakomt *en*
  - of het college de samenwerking goed bewaakt en zich inspant om bij te sturen.
- Op basis van de nota verbonden partijen, zijn ook dezelfde kernvragen te identificeren:
  - of de doelstellingen van de samenwerking (nog steeds) corresponderen met die van de gemeente.
  - of de doelstellingen van de gemeente via de samenwerking worden gerealiseerd en
  - of er aanleiding is om samenwerking te wijzigen of te beëindigen.
- Via de begrotingscyclus van de gemeente kan de gemeenteraad de kaders waarbinnen een samenwerking met een stichting plaatsvindt, aanpassen.
- Om de gemeenteraad in positie te brengen om deze kernvragen regelmatig te stellen en te beantwoorden, wordt de paragraaf verbonden partijen van de begroting uitgebreid met de samenwerkingen met stichtingen met vrijwilligersbesturen. Daarin wordt gerapporteerd over de structuur en de voortgang op de uitvoering van de samenwerking (zie hierboven). Het samenwerkingsdossier biedt hiervoor de inhoudelijke voeding.
  - Het is goed mogelijk dat deze uitbreiding van de paragraaf over verbonden partijen ertoe leidt dat aan de samenwerking een risicokwalificatie wordt gegeven. Ons advies is dat de gemeente ernaar streeft om samen met de betrokken stichting tot een risicokwalificatie in deze begrotingsparagraaf te komen. Uiteraard geldt dat wanneer hierover geen overeenstemming wordt bereikt, de gemeente de knoop over de precieze risicokwalificatie moet doorhakken.

# Deelvragen 5 en 6: competenties

Deelvraag 5:

*'Aan welke eisen en condities moeten vrijwilligersbesturen en de (professionele-/vrijwilligers)organisatie van een stichting voldoen om dergelijke stichtingen succesvol te runnen?'*

Deelvraag 6:

*'Aan welke eisen en condities moet het (ambtelijke en bestuurlijk) accounthouderschap vanuit de gemeente voldoen?'*

Korte analyse voor beantwoording

- Tijdens het onderzoek is gesproken over competenties (ipv eisen en condities) waaraan de stichtingen en de gemeente op ambtelijk en bestuurlijk niveau aan moet voldoen.
- Daarbij werd het onderscheid gemaakt tussen competenties op ambtelijk (operationeel en tactisch) en bestuurlijk (strategisch) niveau.
- De aard van de activiteiten van een stichting zijn bepalend voor de precies passende competenties.
- Dit betekent ook dat de beantwoording van de deelvragen 5 en 6 op hoofdlijnen kan. Per samenwerking moet in gesprekken een verdieping op deze hoofdlijnen worden aangebracht. Daarom is een nadere invulling van de verwachtingen in termen van rollen en competenties expliciet onderdeel van het samenwerkingsdossier.
- Op de volgende sheet staan daarom vier competentieprofielen op hoofdlijnen.

# Deelvragen 5 en 6: competenties (2)

## *Competentieprofiel accounthouder gemeente*

Een accounthouder maakt de samenwerking tussen de stichting en gemeente mogelijk als partners. Daarvoor is een accounthouder meedenkend, proactief, en neemt verantwoordelijkheid voor de samenwerking in brede zin. Het is daarbij belangrijk dat een accounthouder de verantwoordelijkheid ook voelt en meemaakt.

## *Competentieprofiel manager/directeur stichting*

De directeur van een stichting moet de relatie met de gemeente in een goede balans kunnen houden. Dat vraagt enerzijds om terugduwen en nee zeggen tegen de gemeente wanneer nodig. Anderzijds vraagt het ook om acceptatie wanneer hij/zij aangesproken wordt door de gemeente als zijn/haar houding een belemmerend effect heeft op het realiseren van de gestelde doelen.

## *Competentieprofiel portefeuillehouder gemeente*

De portefeuillehouder houdt de samenwerking op hoofdlijnen in de gaten. Hij/zij heeft overzicht en bewaakt de voortgang. De portefeuillehouder durft dus ook los te laten en de uitvoering over te laten aan de stichting. Pas als het nodig is, grijpt de portefeuillehouder in of stuurt bij. Om goed overzicht te kunnen houden is een goede informatiepositie nodig, daarom is de portefeuillehouder in staat om binnen de politiek-bestuurlijke realiteit scherpe vragen te stellen, de vraag achter te achterhalen.

## *Competentieprofiel bestuur (incl. RvT) stichting*

Het bestuur (en eventueel de Raad van Toezicht (RvT)) van een stichting is in staat om politiek-bestuurlijk sensitief te zijn, de juiste vragen te stellen over de samenwerking en de vraag achter de vraag te achterhalen. Verder zijn leden van het bestuur (en RvT) niet alleen in staat de verschillende rollen binnen de governance te onderscheiden, maar zijn ze ook bewust van het doel (bijvoorbeeld checks and balances) achter de diverse rollen om van daaruit op een rolvaste, passende manier onder wisselende omstandigheden te opereren.

Gemeente Alblasserdam

Berenschot

2C

# Aanvullende informatie

Aanvullende informatie verzameld in het kader van onderzoeksvraag 2 (Ondernemersfonds, Landvast, BSSA en SWA)

# Opzet van onderdeel 2c: aanvullende informatie

## Aanvullende informatie over de onderzoeksvraag 2

- Tijdens het onderzoek hebben we veel informatie verzameld over de samenwerking van de gemeente met het Ondernemersfonds, Landvast, BSSA en SWA.
- De rode draad van deze informatie hebben we gepresenteerd onder deelvraag 2 (deel 2a, vanaf sheet 22). Daarin hebben we – met het oog op de leesbaarheid van de gehele rapportage – niet alle informatie gepresenteerd.
- In dit onderdeel presenteren we deze aanvullende informatie. Daarbij volgen we het publieke waarde model (zie sheet 17). Per onderdeel van het publieke waarde model hebben we aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd. Deze aanvullende informatie is daarmee een aanvulling op de beantwoording van deelvraag 2.

## Publieke waarde

- In welke mate hadden de gemeente Alblasserdam en de stichtingen waarmee de gemeente samenwerkt dezelfde verwachting van wat de samenwerkingen moeten opleveren?
- Was er spanning tussen de ambities van de gemeente en die van de stichtingen?
- Was er sprake van een leerproces om de belangen met elkaar te verenigen?
- Hoe werd geleerd over de omgang met belangen die niet verzoenbaar zijn?

## Operationele capaciteit

- Was de samenwerking praktisch en goed ingeregeld?
- In welke mate werden de afspraken over beschikbare capaciteit (financieel, qua bemensing, etc.) nagekomen?
- In welke mate was de samenhang tussen wat de gemeente doet en wat de stichtingen doen op orde?

## Legitimiteit

- Waren de samenwerkingen financieel-juridisch deugdelijk?
- Was er vanuit de gemeente en de stichtingen steun voor de samenwerkingen?

# Analyse ondernemersfonds uit de documenten (1)

**Het Ondernemersfonds** heeft een bestuur met een voorzitter, secretaris, penningmeester en bestuurslid.

Het Ondernemersfonds was een pilotproject voor de duur van 4 jaar. Het Ondernemersfonds heeft primair tot doel het ondernemersklimaat te verbeteren door collectieve projecten te financieren (Raadsvoorstel convenant OFA).

## Financiën

- In 2017 kreeg het Ondernemersfond een subsidie van €126.139,- en een voorlopige toekenning van €121.000,- in 2018 (Subsidieoverzicht 2017-2018).
- Voor 2020 is de bijdrage voorlopig vastgesteld op een bedrag van €125.000,-. De hoogte van deze maximale uitkering correspondeert met de €30,- per €100.000,- WOZ-waarde voor alle niet-woning in de gemeente Alblasserdam (getekende voorlopige subsidiebeschikking 2020).

## Publieke waarde

- *''Het fonds is voor ondernemers die activiteiten als promotie, netwerkversterking, leegstandbestrijding, beveiliging e.d. willen financieren'* (Ondernemersfonds).
- In het convenant (vgl. ook de sectie 'legitimiteit' hierna) staat de publieke waarde omschreven: het *'bedrijfsleven en raad gezamenlijk verwachten dat de komst van het Ondernemersfonds leidt tot een beter behartiging van de collectieve belangen van de ondernemers en daarmee tot een beter samenwerkings- en ondernemingsklimaat'* (Convenant inzake Ondernemersfonds Alblasserdam 2016 – 2019).

## Gerealiseerde projecten in 2020

- Het totale budget was €640.000,-. Het toegekende en voorziene bedrag was €425.000 (Presentatie OFA - 16 november 2020) aan:
  - (1) Uitbreiding camerabewaking; (2) Collectieve beveiliging; (3) Diverse aankleding winkelgebieden; (4) AED kasten; (5) Alblasserdam Verrast; (6) Verbinding diverse partijen; (7) Techniek route; (8) Juridische ondersteuning Rendant en (9) Parkmanager.

## Operationele capaciteit

- Bij de opzet van het fonds waren vier bezwaren ingediend (Bestuurlijk dossier – 1709926), drie daarvan gingen vooral over de aanloop en de communicatie: het opstellen van het fonds was snel gebeurd en bezwaarmakers gaven aan niet goed geïnformeerd te zijn geweest.
- Het Ondernemersfonds is georganiseerd op basis van vijf principes (Evaluatierapport Ondernemersfonds Alblasserdam): (1) het is een fonds voor en door ondernemers; (2) al het zakelijk onroerend goed doet mee; (3) het fonds is geen verlengstuk van de lokale overheid; (4) wie betaalt, bepaalt; en (5) organisatie van onderop. Het fonds maakt gebruik van trekkingsrechten. Er zijn gebieden en sectoren afgebakend die ieder beschikken over de eigen inleg in het fonds. In het trekkingsgebied beslissen de ondernemers zelfstandig over de gewenste bestedingen.

# Ondernemersfonds uit de documenten (2)

- In het convenant 2016 - 2019 zijn onder andere de volgende operationele aspecten afgesproken:
  - Hoe de eerste subsidie uitgekeerd wordt
  - Hoe de volgende subsidies uitgekeerd worden
  - Hoe de hoogte van de subsidie bepaald wordt
  - Wanneer het ondernemersfond het subsidieverzoek 'vergezeld van een globale begroting' doet
  - Wanneer het Ondernemersfonds een jaarrekening met accountantsverklaring bij de gemeente indient, hoe uitstel hiervan mogelijk is, en dat de gemeente aanvullend accountantsonderzoek kan laten plaatsvinden.
- Twee aanvullende afspraken zijn, naast de voorgaande, belangrijk:
  - het **non-interventiebeginsel**: '*dat de gemeente het beginsel 'voor en door ondernemers' respecteert en zich onthoudt van enige druk op de verenigingen en samenwerkingsverbanden als het gaat om de besteding van de middelen*'
  - het **non-substitutiebeginsel**: '*dat substitutie van gemeentelijke (financiering van) activiteiten door financiering vanuit het Ondernemersfonds door geen van beide partijen beoogd dan wel nagestreefd wordt en dat de gemeente de vrijheid van de verenigingen en samenwerkingsverbanden om zelf hun collectieve belangen te definiëren, respecteer[t], zulks binnen eisen van transparantie en democratische verantwoording.*'
- In 2019 is een nieuw convenant opgesteld. Ook hierin is aandacht voor hoe de subsidie bekend gemaakt wordt en hoe het vastgesteld wordt. Het non-interventie en non-substitutiebeginsel zijn wederom opgenomen. Tot slot zijn er vijf prestatieafspraken geformuleerd en evalueert het fonds zelf jaarlijks (Convenant Ondernemersfonds Alblasserdam, 17 december 2019).

- In 2019 is het OFA geëvalueerd, dit was conform de afspraken die waren gemaakt bij het opstarten van het fonds (Evaluatierapport Ondernemersfonds Alblasserdam). De conclusies van de evaluatie waren als volgt:
  - sporen van die snelle start zijn hier en daar nog zichtbaar
  - met het fonds zijn een reeks aan (concrete en praktische) activiteiten en projecten gefinancierd
  - gebruikers van het fonds zijn overwegend positief over het OFA.
  - er is behoefte aan meer uitwisseling van kennis en ervaringen bij de diverse trekkingsgerechtigden.
- De aanbevelingen waren als volgt: (1) Continueer het OFA, (2) Handhaaf het tarief van € 30 per € 100.000 WOZ-waarde, (3) Maak werk van dynamiek en innovatie, (4) Kijk kritisch en flexibel naar de trekkingsrechten, en (5) Overweeg professioneel fondsmanagement.

## Legitimiteit

- Het Ondernemersfonds en de gemeente Alblasserdam werken samen op basis van een convenant (Convenant inzake Ondernemersfonds Alblasserdam 2016 – 2019; Convenant Ondernemersfonds Alblasserdam, 17 december 2019).
- Het eerste convenant beschrijft een werkingsduur van 2016 t/m 2019 om vervolgens het functioneren van het Ondernemersfonds te evalueren (Convenant Ondernemersfonds Alblasserdam, 17 december 2019).
- Toen het initiatief voor een Ondernemersfonds kenbaar werd bij de gemeente, werd het initiatief snel omarmd (Evaluatierapport Ondernemersfonds Alblasserdam).

# Ondernemersfonds uit de interviews

De portefeuillehouder, de bedrijvencontactfunctionaris van de gemeente Alblasserdam en twee bestuursleden van de stichting zijn geïnterviewd.

- Het Ondernemersfonds was opgericht om het '*free-riders*-probleem' op te lossen. Voor urgente problematiek van ondernemers, zoals (het gebrek) aan camerabewaking, was er geen collectief dat deze problematiek kon oplossen. Het doel was om een collectief te creëren zodat de vraagstukken of doelen van ondernemers gezamenlijk gefinancierd konden worden. Uiteindelijk is de overkoepelende publieke waarde die gecreëerd moet worden het 'bevorderen van het vestigingsklimaat'.
- De publieke waarde-invulling mag het Ondernemersfonds zelf bepalen, zo lang het maar het ondernemersklimaat bevordert. Op basis van de interviews is er geen conflict (tussen bijvoorbeeld de gemeente en het Ondernemersfonds) over wat de publieke waarde die het Ondernemersfonds creëert moet zijn.
- Het OFA werkt relatief zelfstandig, het bestuur van het OFA toetst aanvragen op draagvlak en minder op inhoud.
- Bij de oprichting van het fonds is, onder andere, een verkenning gedaan naar andere organisatievormen om het fonds vorm te geven en is de 'start' onder begeleiding van een extern bureau georganiseerd.
- Bij de invoering van het fonds waren er ook ondernemers die het niet eens waren met de oprichting van het fonds. Het gebrek aan draagvlak zat vooral bij de wijze waarop het fonds tot stand is gekomen aangezien de invoering op een vrij hoog tempo ging. Het tempo was nodig om te zorgen dat in het volgende jaar ook direct projecten gefinancierd konden worden.
- In essentie wordt de WOZ-waarde op de OZB voor niet-woningen opgehoogd. Die ophoging wordt als subsidie in het Ondernemersfonds gestort.
- De samenwerking krijgt vorm door het convenant en de twee begrippen 'het non-interventiebeginsel' en 'het non-substitutiebeginsel' zijn belangrijke afspraken. De gemeente grijpt niet inhoudelijk in (non-interventie) en het Ondernemersfonds wordt niet verantwoordelijk voor taken die de gemeente heeft, zoals het onderhoud van de openbare ruimte.
- Twee manieren van sturing komen aan bod:
    - de informele manier en de formele manier. De formele manier van sturing is via het convenant (en dan met name op het tarief).
    - daarnaast is sprake van informele sturing: hier gaat het om de goede relatie die gemeente en het Ondernemersfonds hebben: de bedrijvencontactfunctionaris is bij bestuursvergaderingen van de stichting en eens per kwartaal is er een gebruikersoverleg tussen ondernemersverenigingen, het Ondernemersfonds en de gemeente.
- In het nieuwe convenant (van 2019) zijn geen grote veranderingen ten opzichte van het eerdere opgenomen. In het nieuwe convenant werden met name administratieve elementen geactualiseerd.
- Zowel de gemeente Alblasserdam als het Ondernemersfonds zelf, hebben steun voor hoe de samenwerking nu geregeld is. De crux van de steun zit bij de gebiedsindeling/de trekkingsgebieden, uit de interviews blijkt dat het lastig is draagvlak te creëren bij ondernemers aan de ene kant van Alblasserdam voor initiatief of project aan de andere kant. Daarom is het OFA begonnen met een relatief gedetailleerde indeling van de trekkingsgebieden.
- In alle interviews komt het wederzijds vertrouwen naar voren en de stichting voelt zich gesteund door de gemeente (met name door de wethouder en de burgemeester).

# Landvast uit de documenten (1)

De SSCCA heeft een bestuur dat bestaat uit een voorzitter, secretaris, en een penningmeester. Daarnaast is er vanuit de SSCCA is er een gedelegeerd bestuurder bij Landvast BV en is er een directie (https://www.landvast.nl/informatie/Bestuurlijk).

## Financiën.

- De jaarrekening 2017 van SSCCA (Landvast) laat evenals de jaarrekening 2016 een negatief resultaat zien. Het negatieve resultaat 2017 bedraagt € 58.000 (2e bestuursrapportage 2018).
- 2018: Landvast: 376.000 (Jaarstukken 2018).
- 2019: een subsidie wordt verleend voor € 358.000,-. Door een tekort van €26.459,- in 2019 is het uiteindelijke subsidiebedrag vastgesteld op €384.459,-. De subsidie is vastgesteld op basis van de exploitatieovereenkomst Landvast 2019 – 2022 en de Algemene Subsidieverordening gemeente Alblasserdam 2014 (Ondertekende Brief Vaststelling jaarsubsidie SSCCA 2019 = zaak 2020-0125926).
- 2020: een subsidie wordt verleend van maximaal €365.160,- (Ondertekende Brief Verlening jaarsubsidie SSCCA Landvast 2020 = zaak 2019-0081445).

## Publieke waarde

- Landvast vervult als ontmoetings- en activiteitenplek een cruciale rol in het bij elkaar houden, het verbinden, van de Alblasserdamse samenleving (Landvast).

## Operationele capaciteit

- De SSCCA en het gemeentebestuur van Alblasserdam hebben in 2013 de financiële relatie herijkt nadat het verouderde culturele centrum de Wipmolen is vervangen door Landvast (Raadsvoorstel 28 mei 2013). Een exploitatieovereenkomst werd voor 5 jaar vastgelegd.
- De structuur van Landvast is als volgt:
  - Stichting SSCCA (Stichting Sociaal Cultureel Centrum Alblasserdam): exploiteert verhuur van zalen aan niet-commerciële partijen.
  - Landvast BV (SSCCA heeft een 100% belang in Landvast Bv): commerciële activiteiten.
  - Buffetexploitatie Laheij BV: verantwoordelijk voor grote horecaevenementen.
- Een fors teruglopend aantal bioscoopbezoekers is de reden voor de genoemde tekorten: ten opzichte van 2016 was er sprake van ruim 10.000 minder bezoekers. Ten opzichte van 2015 is de terugloop zelfs 22.000 bezoekers. Ook bleek de subsidie al een aantal jaar niet geïndexeerd (2e bestuursrapportage 2018).
- Met name als gevolg van minder omzet uit bioscoopbezoek en horeca staat het verdienmodel van Landvast BV onder druk. Dit betekent het volgende voor de SSCCA en Landvast (2e bestuursrapportage 2019) :
  - Omdat positieve resultaten van Landvast BV (boven een afgesproken reserve) een baat zijn voor SSCCA, betekent een lager resultaat van Landvast BV een hoger exploitatietekort voor SSCCA.
  - Voor het tijdvak 2019 t/m 2022 is een hogere subsidie toegekend aan SSCCA. Het bestuur van SSCCA stuurt zelf ook op verbetering van het resultaat van Landvast BV. Het risico bestaat dat de maatregelen dit nog onvoldoende renderen, waardoor het positieve resultaat van Landvast BV lager uitvalt dan begroot.

# Landvast uit de documenten (2)

- De relatie met de gemeente wordt als volgt omschreven (Presentatie gemeenteraad versie 10-02-[2021]), de gemeente…:
  - *'Is onze huisbaas en wij proberen goede huurder te zijn*
  - *Is een belangrijke gebruiker / huurder (direct en indirect)*
  - *Is een belangrijke subsidient*
  - *Biedt de noodzakelijke achtervang en zekerheid door meerjaren exploitatie overeenkomst*
  - *Conclusie; belangrijk om in 'hart en hoofd' verbonden te blijven met elkaar als gemeente(bestuur) en Landvast!'.*
- Voor 2020 is een subsidie verleend van maximaal €365.160,- inclusief een indexatie van 2% (Ondertekende Brief Verlening jaarsubsidie SSCCA Landvast 2020 = zaak 2019-0081445). Er zijn uitvoeringsafspraken gemaakt:
  - *'U pleegt een maximale inspanning om het geraamde tekort 2020 van €35.657,- te minimaliseren*
  - *U mag een algemene reserve opbouwen tot maximaal €100.000,-*
  - *De algemene reserve mag uitsluitend gevoed worden uit een batig jaarresultaat*
  - *Tekorten in de exploitatie komen voor rekening van uw stichting voor zover deze uit de algemene reserve kunnen worden voldaan*
  - *Uiterlijk op 1 september 2020 dient u een tussentijds financieel verslag in bij de gemeente over het eerste halfjaar van 2020 en een prognose voor het tweede halfjaar 2020'.*

- De uitvoeringsafspraken gelden als een verplichting ingevolge artikel 8 van de Subsidieregeling 'Uitvoeringsregels en maatschappelijk domein, gemeente Alblasserdam' en de Exploitatieovereenkomst Landvast 2019 – 2022.

## Legitimiteit

- De samenwerking tussen de gemeente en de SSCCA is o.a. vastgelegd in een exploitatieovereenkomst (p. 2) want partijen hebben *'een Mantelovereenkomst gesloten waarin onder meer is bepaald dat ter uitvoering van de Mantelovereenkomst een afzonderlijke huurovereenkomst, subsidieconvenant en samenwerkingsovereenkomst dienen te worden opgemaakt'.*
- In de exploitatieovereenkomst staat onder andere:
  - dat de *'SSCCA overeenkomstig haar statuten tot doel heeft het (doen) beheren en (doen) exploiteren van het Cultureel Centrum Landvast in de meest ruime zin des woords.'*
  - *'dat nadere afspraken vastgelegd moeten worden omtrent het beheer en de exploitatie van Landvast, de te hanteren tarieven, alsmede de toekenning door de Gemeente van een exploitatiesubsidie ter beperking van het exploitatietekort op de sociaal-culturele functies.'*
  - de functie van Landvast BV voor de SSCCA beschreven.

# Landvast uit de interviews (1)

De portefeuillehouder, de accounthouder van de gemeente Alblasserdam en twee bestuursleden van de stichting zijn geïnterviewd.

- Landvast heeft in de praktijk een belangrijke maatschappelijke functie. Verenigingen hebben het als eerste recht op huur van ruimten voor hun activiteiten. Daarnaast huisvest Landvast een bioscoop en heeft het een horecafunctie in combinatie met verhuur van zalen. De 'commerciële' activiteiten in Landvast dragen ook bij aan de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van Alblasserdam.
- Een paar succesfactoren van de SSCCA komen in de interviews aan bod:
    - dat de stichting een klein en slagvaardig bestuur kent. Voor 2013 waren er nog zeven bestuurders, maar nu zijn dat drie bestuurders
    - eigenschappen voor bestuurders zijn expertise, lokale kennis, kunde en inbedding, maar ook voldoende verbondenheid met het gemeentebestuur doet ertoe. Het college wil wat met de samenleving en ideeën uit de samenleving halen en om deze doelen te bereiken moet de verbondenheid met de stichting goed zijn.
- De kern van de SSCCA is dat er een mix is van commerciële en sociale functies, die elkaar niet in de weg moeten zitten qua inhoud en programmering. Met deze mix moet er geprobeerd worden om maximaal maatschappelijk nut te realiseren, tegen een relatief lage kostprijs. De gemeente let goed op deze mix.
- Door de gemeente is verder niet gespecificeerd waar het geld voor het sociaal-culturele gedeelte aan besteed moet worden. Hier is de stichting over het algemeen geheel vrij in. Er wordt wel vanuit gegaan dat er vanuit gezond verstand gehandeld wordt en dat de stichting zelf de juiste afwegingen kan maken over wat wel en geen gepaste activiteiten zijn.
- Er wordt jaarlijks een subsidiebeschikking aan de SSCCA afgegeven waarin op hoofdlijnen de activiteiten worden vermeld. In de exploitatieovereenkomst wordt benoemd dat als er sprake is van een exploitatietekort, de gemeente bijdraagt aan het tekort. Dit betekent dus niet dat de gemeente verantwoordelijk is voor het volledig dekken van eventuele tekorten.
    - In financieel lastige tijden springt de gemeente extra bij. Tegelijkertijd werkt het ook de andere kant op: vroeger werd bijvoorbeeld de bioscoopomzet binnen de stichting afgeroomd om reserve op te bouwen.
- Landvast heeft een positief imago binnen de raad en is er brede steun voor de stichting. De SSCCA informeert de raad tweejaarlijks over hoe het gaat met de stichting. Ook het feit dat een voormalig wethouder in het bestuur zit speelt mogelijk een rol in de positieve houding en vertrouwen in Landvast vanuit de politiek.
- De maatschappelijke waardering én legitimering voor Landvast is groot onder de verenigingen en dorpsbewoners en de aandacht in de media voor Landvast is doorgaans positief.
- De stichting is verantwoordelijk voor het aanwijzen van nieuwe bestuursleden, wanneer iemand opstapt. Dat is de taak van het bestuur van de stichting. Over het algemeen kunnen hier altijd voldoende, kundige, mensen voor gevonden worden binnen de gemeenschap. Waar de gemeente geen rol speelt in het aanwijzen van nieuwe bestuursleden, heeft de gemeente wel een toezichthoudende taak. Het is van belang dat het bestuur functioneert, maar daarnaast moet de gemeente als toezichthouder ook goed functioneren.

# BSSA uit de documenten (1)

De Beheerstichting Sport Alblasserdam (BSSA) heeft een bestuur dat bestaat uit vijf leden, waarvan de voorzitter, secretaris en penningmeester het dagelijks bestuur vormen.

## Financiën

- 2018: € 279.000,- (Jaarstukken 2018; Subsidieoverzicht 2017-2018)
- 2019: € 790.000,- totaal aan bijdragen (Jaarstukken 2019 - versie 21 juli 2020, p. 4)
- Over de jaren 2017 en 2018 zijn aan BSSA aanvullende subsidies verleend tot een bedrag van € 418.000. Oplopende exploitatietekorten van het sportcentrum Blokweer waren hier debet aan. De aanvullende subsidie wordt, conform het raadsbesluit van 28 mei 2019, gedekt uit de algemene reserve. (1e Bestuursrapportage 2019, p. 6)
- BSSA sluit het jaar 2019 af met een nadelig resultaat van € 143.000. Met het bestuur van BSSA wordt nog gesproken over de omvang van het structureel tekort (1e Bestuursrapportage 2020).

## Publieke waarde

- In 2012 werd in een raadsmemo (Raadsmemo op- en inrichting Beheerstichting Sport Alblasserdam, 2012) uitgelegd waarom de BSSA er moest komen. Het motief was, onder andere, 'verzelfstandiging.' De verzelfstandiging werd gezien als een middel om het functioneren van de overheid te verbeteren.
    - Met de keuze voor het concept 2521 was de noodzaak voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen via een lokale stichting verder toegenomen (want het 2521 concept vraagt dit).
    - Ook sloot het oprichten van de BSSA aan bij het collegeprogramma 2010-2014 'Alblasserdam Sterk door verbinding.'
    - *'Door verzelfstandiging van beheer en exploitatietaken zal meer flexibiliteit in service ontstaan en het vraagt om minder (kosten door) hiërarchische organisatie.*
    - *Verzelfstandiging kan financiële schaalvoordelen opleveren.'*
- Het is de bedoeling dat de stichting, zoals het 2521 concept voorschrijft, uitvoering geeft aan het beleid, ondernemerschap met private een publieke partijen, innovatieve producten en diensten gaat ontwikkelen.
- De BSSA formuleert de publieke waarde in termen van hun missie:
    - *'Het als goed huisvader beheren en op ondernemende en duurzame wijze exploiteren van de aan de BSSA toevertrouwde accommodaties, deze te benutten om in een gastvrije en plezierige omgeving sport- en bewegingsactiviteiten voor alle leeftijdsgroepen te faciliteren, stimuleren en organiseren en op die wijze een betekenisvolle en duurzame relatie aan te gaan met bestaande en potentiële gebruikers/bezoekers.'*

## Operationele capaciteit

- In 2019 heeft een 'exploitatie- en organisatieanalyse' van de Sportcentrum Blokweer plaatsgevonden, hieruit blijkt de financiële situatie die de BSSA heeft gehad: *'Nadat de financiële exploitatie over het jaar 2015 overeenkwam met de prognose, was over het jaar 2016 een overschrijding te constateren van €-92.396. In 2017 was het resultaat €-173.131,- en in 2018 was het €-213.103,-'* (Rapportage Sportcentrum Blokweer Alblasserdam).

# BSSA uit de documenten (2)

- Als gevolg van de tekorten stond niet alleen de liquiditeitspositie onder druk, maar kwam ook de continuïteit van het Sportcentrum in gevaar (Raadsinformatiebrief Toekomstbestendig Sportcentrum Blokweer). Er is geconstateerd dat:
  - de combinatie van zwembad- en sporthalbeheer en het aansturen van een mix van vrijwilligers en professionals hogere governance-eisen stelt,
  - er onvoldoende bestuur- en managementinstrumenten worden toegepast om een bedrijfsmatige exploitatie te kunnen opzetten en controleren. Het niet scheiden van de bedrijfsvoering gegevens en de financiële exploitatie tussen zwembad en sporthal is hiervan een belangrijk voorbeeld.
  - er onvoldoende inzicht was in de inzet van personeel over de verschillende werksoorten. En dat de beperkte registratie van gewerkte uren door vast personeel, inhuur en vrijwilligers is eveneens een signaal dat de bedrijfsvoering niet op orde is (Rapportage Sportcentrum Blokweer Alblasserdam).
- De gemeente en BSSA herkenden zich in de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Eind oktober/begin november 2019 is een kwartiermaker aangesteld die de bedrijfsvoering moest optimaliseren:
  - 'Omdat we sturen vanuit wederzijds vertrouwen is besloten dat BSSA de opdrachtgever van de kwartiermakers is' (Raadsinformatiebrief Toekomstbestendig Sportcentrum Blokweer).
  - '*Voor nu classificeren we de BSSA als een semi-verbonden partij waarop het compleetpakket van toepassing is*.' Daarnaast zijn eind 2018 met de BSSA nog maatwerkafspraken gemaakt te weten:
    - BSSA verstrekt maandelijks informatie aan de gemeente Alblasserdam over haar liquiditeitspositie en het exploitatieresultaat;
    - BSSA gaat geen nieuwe meerjarige financiële verplichtingen boven een bedrag van 10.000,- euro aan, tenzij met voorafgaande toestemming van de gemeente.
- Over deze maatwerkafspraken is de raad in januari 2019 geïnformeerd. Daarna zijn BSSA en gemeente in de loop van 2019 overeengekomen dat de frequentie van 'maatwerkafspraak 1' van maandelijks naar driemaandelijks kan worden teruggebracht (Raadsinformatiebrief Toekomstbestendig Sportcentrum Blokweer).
- De gemeente wil op basis van de ontstane situatie en de uitkomsten van het externe onderzoek 'schoon schip maken': dit heeft geleid tot het opstellen van een nieuwe beheerplan, een nieuwe governance- en verantwoordingstructuur en de gemeente wil zeggenschap krijgen bij bestuursbenoemingen 'en het daarbij behorende rooster van aftreden' (Raadsinformatiebrief Toekomstbestendig Sportcentrum Blokweer).

### Legitimiteit

Bij de sportverenigingen en bij de Sport Belangen Alblasserdam is getoetst of er draagvlak was om een lokale sportbeheerstichting op te richten. Dit draagvlak bleek er te zijn (Raadsmemo op- en inrichting Beheerstichting Sport Alblasserdam, 2012).

# BSSA uit de interviews

De portefeuillehouder, de accounthouder van de gemeente Alblasserdam en twee bestuursleden van de stichting zijn geïnterviewd.

- Het oprichten van de BSSA in de constructie waarin de BSSA het zwembad beheerde, was ten dele uit nood geboren. Door stevige bezuinigingen moest het zwembad mogelijk gesloten worden.
- Het initiatief om een 2521 bad (een specifiek zwembadconcept) onderdeel te maken van sportcentrum Blokweer bood uitkomst. Er werd een bedrijfsplan opgesteld en het sportcentrum zou beheerd worden met medewerking van vrijwilligers en een vrijwillig bestuur. De keuze wordt als volgt omschreven: het was geen zwembad of dit nieuwe concept met bedrijfsplan.
- Het zwembad overdragen paste ook goed bij de ambities van de gemeente in het kader van de 'samenlevingsagenda.'
- De BSSA kreeg bij de start externe begeleiding, maar deze werd niet als behulpzaam ervaren. In algemene zin wordt gesteld dat er bij zowel de BSSA als de gemeente de juiste kennis ontbrak om de nieuwe samenwerking goed vorm te geven.
- Na de opening in 2014 ontstonden er technische problemen rondom het zwembad en de sporthal. Al deze problemen vroegen op korte termijn om aandacht en hier was het bestuur initieel veel tijd aan kwijt.
- De gemeente had lang het idee dat het goed ging met de BSSA. Maar nadat er een tijd incorrecte informatie was gedeeld, besloot de gemeente zich meer met de BSSA bezig te gaan houden.
- De BSSA en de gemeente hadden wel periodiek overleg (op bestuurlijk niveau), maar deze overleggen werden omschreven als koffiemomenten waar het niet echt over belangrijke onderwerpen of vraagstukken ging.
- De overleggen die ambtelijk plaatsvonden hebben niet tot verslaglegging van afspraken geleid. Omdat er gewerkt werd op basis van vertrouwen was er minder aandacht voor het notuleren en verslagleggen. Dit leidde tot ingewikkelde situaties toen de BSSA er financieel niet goed voor bleek te staan. De BSSA geeft aan dit aangegeven te hebben en de gemeente geeft aan het niet te weten.
- De Algemene Subsidieverordening (ASV) was relatief algemeen en gaat uit van vertrouwen. Daarmee gaf de ASV weinig mogelijkheden tot sturing. Verantwoordingslijnen die wél geregeld waren in de ASV verliepen doorgaans goed (maar deze lijnen niet voldoende voor meer ingrijpende sturing) .
- De gemeente had (en heeft) geen statutaire positie wat betreft het benoemen van bestuursleden. Na de crisis is wel naar voren gekomen dat het anders ingericht moest worden. Verder wordt er geprobeerd om in de statuten te krijgen dat de gemeente ook gehoord wordt voordat de manager benoemd wordt en/of dat er meebeslist kan worden over de voorzitter voor het bestuur.
- De structuur van de samenwerking tussen de BSSA en de gemeente is als volgt: de BSSA betaalt huur aan de gemeente, en de gemeente verstrekt een subsidie aan de BSSA.
- In termen van draagvlak voor het zwembad, lijkt dat er te zijn. Voor de manier waarop de samenwerking vorm kreeg, was minder steun.
- Het bleek moeilijk voor de gemeente om te sturen via de subsidieregeling, omdat het niet geaccepteerd wordt in de maatschappij als de gemeente er bijvoorbeeld voor zou kiezen om de subsidie op te schorten en het zwembad hierdoor failliet gaat. Ook bij de opzet van de BSSA speelde de maatschappelijke behoefte een rol.

# SWA uit de documenten (1)

De Stichting Welzijn Alblasserdam (SWA) heeft een bestuur dat bestaat uit een voorzitter, penningmeester en een secretaris. De SWA heeft ook een directeur.

## Financiën

- 2018: € 722.000,- (Jaarstukken 2018). Voor 2018 was € 761.213,- aangevraagd door de SWA maar heeft de gemeente aangegeven maximaal € 696.839,- als subsidiebeschikking te geven (Verlening Jaarsubsidie 2018, 26 maart 2018, 1932139).
- 2019: € 694.000,- totaal aan bijdragen (Jaarstukken 2019-versie 21 juli 2020, p. 4).
- 2020: € 594.000,- (Begroting 2020, p. 22).
- 2021: In 2021 bedroeg de maximale toegekende subsidie € 787.342.

## Publieke waarde

- Het doel van de SWA is *'het ondersteunen en/of stimuleren van inwoners in Alblasserdam, en in haar omliggende gemeenten, voor deelname aan de samenleving'* (Statutenwijziging Stichting Welzijn Alblasserdam, 27 februari 2016) *'Ons dienstverleningsconcept is gericht op één of meerdere van de volgende drie pijlers: preventie en voorlichting, activering en toeleiden naar passende ondersteuning of zorg (kort- of langdurend)'* (SWA).
- De SWA stelt prestatieafspraken (Prestatieafspraken SWA 2019; 2020). In de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de SWA wordt meer gewerkt aan sturen op *outcomes* in plaats van het sturen op *output*. Het is de bedoeling dat de prestatieafspraken aansluiten bij deze ambitie (Inhoudelijke toelichting op Subsidieaanvraag 2021).
    - De prestatieafspraken in 2019 gingen over 'vitaliteit & preventie', 'mantelzorg', 'wonen & leven', 'vrijwilligers' en 'sociaal raadslieden.' In 2019 zijn de prestatieafspraken ook geëvalueerd (Evaluatie Prestatieafspraken 2019) en werden de activiteiten in een infographic gedeeld.

## Operationele capaciteit

- De SWA krijgt achteraf een vastgestelde subsidie op basis een financiële en inhoudelijke verantwoording. De verantwoording moet aansluiten bij de begroting en bij de uitvoeringsafspraken en prestatie-indicatoren (Verlening Jaarsubsidie 2018, 26 maart 2018, 1932139).
- Het interim-bestuur van de SWA kreeg ook een bestuurlijke opdracht van B&W mee: (1) de continuïteit van de SWA waarborgen, (2) tot een nieuw bestuursmodel komen, (3) het voortzetten van de inhoudelijke prioriteiten zoals benoemd in het Integraal Preventieplan, en (4) het ontwikkelen van een externe communicatiestrategie (Opdrachtbrief aan SWA bestuur, 29 oktober 2020).

## Legitimiteit

- Er is steun, van bijvoorbeeld het college, voor de SWA (Persbericht i.v.m. vertrek SWA-bestuur, 2020). Het toenmalige SWA-bestuur bedankte ook de gemeenteraad voor het jarenlang prettig samenwerken.

# SWA uit de documenten (2)

Publieke waarde – operationele capaciteit – legitimiteit

- In 2019-2020 zijn diverse gesprekken gevoerd tussen het SWA-bestuur en de gemeente over de koers om de SWA toekomstbestendig te maken. De gemeente had een bestuursmodel voor ogen, waarbij SWA nog slachtvaardiger kan inspelen op vraagstukken van nu en de vraagstukken van toekomst. Ondanks de intensieve gesprekken heeft dit niet geleid tot een oplossing die voor beide partijen acceptabel is (Verzonden persbericht SWA-bestuur, 2 juli 2020).
- Op 26 juni 2020 trad het bestuur af en meldde dat bij de gemeenteraad:
  - *'Op uitdrukkelijk verzoek en onder zware druk van het college van B&W, nemen wij collectief ons ontslag als SWA-bestuur. Er is een verschil in mening over het te voeren beleid tussen college en SWA-bestuur. Wij willen jullie danken voor de jarenlange prettige samenwerking en hopen dat jullie het daadwerkelijke welzijn van de inwoners van Alblasserdam een warm hart blijven toedragen'* (SWA Melding Gemeenteraad, 2020).
- In de raadsinformatiebrief met als datum 2 juli 2020 staat de volgende uitleg voor het vertrek:
  - Het college geeft aan dat (1) de inhoudelijke koers en (2) het bestuursmodel dienstbaar moeten zijn aan het doel 'goed welzijnswerk voor alle Alblasserdammers'.
  - Op 18 mei 2020 kreeg de gemeente het signaal, '*dat er op basis van verschil van mening over koers, uitvoering en governance een niet-werkbare situatie is ontstaan tussen bestuur en directie van de SWA en tussen bestuursleden onderling*'. Vervolgens is een afspraak gemaakt om het over dit verschil van mening te hebben en te komen tot een nieuw bestuursmodel:

- Deze afspraak moest leiden tot een bestuursmodel *'waarin het bestuur meer op afstand zou komen te staan en de directeur de ontwikkeling naar directeur-bestuurder zou maken.'* Dit nieuwe bestuursmodel kwam ook tot uitdrukking in de werving van de nieuwe directeur in 2019.
- Uit de 'Profieltekst Directeur SWA' (april/mei 2019) blijkt ook dat de nieuwe directeur, o.a. *'het recent herijkte beleid (Koers 22) [moest implementeren] en de uitvoering van prestatieafspraken op de thema's vitaliteit en preventie/eenzaamheid, wonen en leven, vrijwilligers, mantelzorg en sociaal raadslieden/armoede [moest bewaken].'*
- Uit de raadsinformatiebrief van 2 juli blijkt ook dat het motief van het maken van de afspraak was om samen met stichtingen 'professionaliseringsslagen' te maken. Dat vindt het college van '*groot belang omdat we zien dat stichtingsbesturen soms te kwetsbaar worden in een context die steeds meer vraagt.*'
- Vervolgens staat vermeld dat het belang om de kwetsbaarheid van stichtingsbesturen te verkleinen en de gemaakte afspraak aansluiten *'op de invulling van de governance zoals beschreven in de Governancecode Sociaal Domein van Sociaal Werk Nederland'* (de brancheorganisatie voor sociaal werk, waar de SWA ook bij is aangesloten) en op de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen.'

# SWA uit de interviews

De portefeuillehouder, de accounthouder van de gemeente Alblasserdam, twee ambtenaren van de gemeente Alblasserdam, één bestuurslid van de stichting en de directeur van de stichting zijn geïnterviewd.

- In eerste instantie was de SWA vooral verantwoordelijk voor vrijwilligerswerk, maar deze is later uit gebreid naar andere taken zoals mantelzorg, ondersteuning, buurtbemiddeling en sociaal raadslieden werk. Deze uitbereiding was een gedeeld initiatief vanuit zowel de SWA als de gemeente. De visie van de gemeente Alblasserdam is dat wat er lokaal kan, lokaal gedaan wordt, en regionaal waar dit nodig is. De SWA is een kernspeler in het verwezenlijken van deze gemeentelijke visie.
- Er is een periode is geweest met grote verschillen van opvattingen tussen de doelen die de gemeente had en die de stichting in de praktijk liet zien. Dit verschil aan opvattingen heeft uiteindelijk geleid tot ingrepen van de gemeente op de SWA.
- De opgedane ervaringen met/binnen de SWA zijn met name te kenmerken door de koerswisseling die moest plaatsvinden. Door de decentralisaties kregen gemeenten en kreeg het welzijnswerk andere rollen. De gemeente vond het daarom belangrijk dat de SWA mee zou bewegen met deze bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen en dat de SWA zou professionaliseren.
- Om de gewenste koerswissel te realiseren, had de nieuwe directeur ook de opdracht meegekregen om de SWA van koers te doen veranderen. Het gegeven dat de SWA een tijd geen vast accounthouder had, wordt gezien als iets dat de samenwerking heeft gehinderd.
- In 2019 is het toenmalige bestuur opgestapt en zit er nu een deels nieuw bestuur (één iemand is gebleven).
- De spanningen zijn in de tijd dat dit vraagstuk speelde, hoog opgelopen. Vanwege het verschil in inzicht heeft de gemeente zich gemengd in de benoeming van de nieuwe directeur in 2019, die wel de ambitieuze koers van de gemeente onderschreef. Over de betrokkenheid van de gemeente bij bestuursbenoemingen zijn voor 2019 afspraken gemaakt, omdat het bij de aanstelling van de directeur (2016) eerder mis is gegaan. Dit heeft overigens een conflict tussen het SWA-bestuur en de nieuwe directeur niet kunnen voorkomen.
- De samenwerking tussen de gemeente en de SWA is met name geregeld in de subsidiebeschikkingen. Ook zijn er specifieke samenwerkings- en verwerkersovereenkomsten voor de specifieke taken die de SWA uitvoert. Hier wordt niet specifiek mee gestuurd.
- In de praktijk zit er wel eens spanning tussen de financiële middelen die daarvoor vanuit de gemeenten worden aangewend. De gemeente is van mening dat de SWA soms een begroting met een te grote plus overlegt, terwijl de SWA aangeeft dat er meer geld nodig is om de opdrachten vanuit de gemeente te realiseren. Dat de gemeente de bestuursleden heeft ‘aangewezen’ en een koers voor de SWA voor ogen heeft, is onderdeel van die spanning.
- Momenteel zijn de gemeente en de SWA het eens over hoe de relatie met de gemeente eruit moet zien – op hoofdlijnen. De gemeente en de SWA zijn het eens over de doelen. Er zit nog wel spanning op het uitlijnen van de doelen en welke middelen hierbij nodig zijn. Hier vinden veel overleggen over plaats vanuit ambtelijke kant.
- Op basis van de interviews lijkt er relatief breed draagvlak te zijn voor de SWA in algemene zin. Zo hadden en hebben de SWA-besturen goede banden met de gemeenteraad.

# Berenschot

www.berenschot.nl
/berenschot