

Grip op samenwerken

Concern Auditing (CA) vult de operational auditfunctie binnen de gemeente Rotterdam in met onderzoeken naar het functioneren van de bestuurlijke beheersorganisatie. In dit artikel onze onderzoekservaringen met een lastig en veelomvattend onderwerp: de beheersing van risico's rond samenwerkingsverbanden van een gemeente.

De rol van de overheid is aan het veranderen. Er is steeds meer behoefte aan een overheid die randvoorwaarden stelt waarbinnen de samenleving zelf kiest hoe en binnen welke netwerken de maatschappelijke vraagstukken worden opgepakt. Tegelijkertijd worden de vraagstukken in de samenleving steeds complexer, doordat er sprake is van een grote mate van verwevenheid van problemen waarbij voor het oplossen ervan vaak meerdere partijen nodig zijn. Ook het feit dat taken vanuit het Rijk naar de gemeente worden gedecentraliseerd zonder dat deze taken persé ook uitgevoerd worden door het gemeentelijk apparaat zelf, vraagt van de gemeente organiserend vermogen. Evident is dat gemeenten steeds meer samenwerkingsverbanden zullen aangaan met externe partijen, zowel publiek als privaat. De gemeente Rotterdam (hierna: Rotterdam) heeft veel samenwerkingsverbanden. Deze zijn zeer divers van vorm, samenstelling en bevatten mogelijk grote risico's. Een nieuwe onderzoeksmethode heeft deze risico's en de mate van beheersing helder in beeld gebracht, waardoor Rotterdam in staat is maatregelen te nemen die ervoor zorgdragen dat adequaat de vinger aan de pols gehouden kan worden.

Risico's bij samenwerken

De huidige praktijk leert dat samenwerkingsverbanden kunnen leiden tot onaangename verrassingen. Een financieel tekort bij een gesubsidieerde instelling leidt al snel tot een budgettaire tegenvaller voor de gemeente. Een externe par-

tij voert in opdracht of namens de gemeente taken uit, maar blijkt de gewenste kwaliteit niet te kunnen leveren of gaat failliet en een andere aanbieder is niet snel gevonden. De realisatie van gemeentelijke doelstellingen kan dan in gevaar komen. Bij externe partners kunnen zich ook zaken afspelen waarmee de gemeente niet geassocieerd wil worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan fraude, fout geld, criminele activiteiten en andere integriteitszaken.

De overheid heeft in het recente verleden activiteiten op afstand gezet. Soms ontbrak het juiste toezichtkader of functioneerde dit niet naar behoren, waardoor bij incidenten de risico's weer terugkwamen bij diezelfde overheid, met alle gevolgen van dien. Uit de publiciteit kennen wij de voorbeelden bij Maevita en Windesheim (zorg), Woonbron/de Rotterdam en Vestia (wonen) en Inholland, Stichting BOOR (onderwijs). Kenmerkend voor deze incidenten is dat ze vaak laat op het netvlies bij het bestuur (college en raad) en het ambtelijke management kwamen. Het leed is dan al geschied en veel tijd gaat verloren aan crisismanagement. Het bestuurlijk en ambtelijk apparaat worden zwaar belast met feitenonderzoek en herstelwerk en de gemeente blijft vaak met onbetaalde rekeningen en een beschadigd imago achter.

Een uniforme en ontwikkelgerichte aanpak.

In het onderzoek *Samenwerkingsverbanden* (2014) was de kardinale vraag of Rotterdam voldoende grip heeft op de risico's die gepaard gaan met het participeren in samenwerkingsverbanden. De aanpak was ontwikkelgericht en ging uit van een toekomstbestendig governance-model voor samenwer-



kingsverbanden. Management en medewerkers waren betrokken bij het analyseproces en het ontwerpproces. Daarnaast betrof het een uniforme systeemaanpak, dat wil zeggen alle onderscheiden samenwerkingsvormen konden worden onderzocht zonder dat daarvoor de vele samenwerkingsverbanden individueel dienden te worden onderzocht.

De belangrijkste ingrediënten van onze aanpak – die daarna worden toegelicht – waren:

- een nieuw en toekomstbestendig begrippenkader;
- een methode om alle samenwerkingsverbanden te inventariseren;
- een nieuw en hanteerbaar risicomodel;
- een nieuw referentiekader governance;
- een heat chart.

Een nieuw en toekomstbestendig begrippenkader

Samenwerkingsverbanden worden vaak in een adem met en als equivalent van verbonden partijen genoemd. Verbonden partijen zijn gemeentelijke deelnemingen, participaties en gemeenschappelijke regelingen. Hiervoor is qua beheersing veel geregeld. De wet (Besluit begroting en verantwoording) schrijft een verantwoordingsoverzicht bij de jaarrekening voor. Daarnaast heeft Rotterdam het beheer van deze samenwerkingsvorm gecentraliseerd in een aparte afdeling. Een eerste analyse leerde dat risico's die zich voordeden vaak buiten het regime van de verbonden partijen vielen en daardoor onder de gemeentelijke radar bleven. Publiek-publieke samenwerking hoeft niet altijd exclusief in een gemeenschappelijke regeling onder de vlag van verbonden partijen plaats te vinden, maar wordt ook steeds meer in convenanten en andere afspraken geregeld.

Ook leerde een eerste verkenning dat sommige samenwerkingsverbanden niet eenduidig waren getypeerd omdat ze een hybride governance hadden; organisaties die zowel vanuit een subsidierelatie als vanuit een bestuurlijke zeggenschap door de gemeente worden aangestuurd. Daarmee vormden ze een apart risico voor de gemeente, vooral bij voormalige gemeentelijke diensten waarin Rotterdam statutair zeggenschap heeft en tevens subsidiënt is. De gemeente bleek ook veel taken uit-

besteed te hebben aan private partijen, veelal stichtingen en bv's in het fysieke en sociale domein. De gemeente stuurt deze partners aan door middel van een subsidierelatie of een inkooprelatie. Vooral in het sociale domein zien we de trend dat subsidierelaties omgevormd worden naar inkooprelaties. Een bijzondere vorm van een inkooprelatie is de publiek-private samenwerking. Hierin zien we steeds meer innovatieve vormen ontstaan.

Deze analyse pleitte voor een herijking van het begrippenkader rond samenwerkingsrelaties. Omdat alle samenwerkingsverbanden met elkaar gemeen hebben dat zij het publieke belang dienen, een langere periode beslaan en de kwaliteit en de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening moeten waarborgen, is de volgende definitie geïntroduceerd: samenwerkingsverbanden zijn de min of meer duurzame relaties die de gemeente in het publiek belang aangaat met andere partijen ten behoeve van de realisatie van gemeenschappelijke doelen en waarbij sprake is van (ver)deling van risico's en verantwoordelijkheden tussen deelnemende partijen.

Deze definitie gaf de ruimte om gemeentelijke samenwerkingsrelaties naar zes onderscheidende vormen te classificeren, te weten:

1. deelnemen en participeren;
2. publiek-publieke samenwerking;
3. publiek-private samenwerking;
4. inkopen en uitbesteden;
5. subsidies;
6. hybride.

Een methode om alle samenwerkingsverbanden te inventariseren

Voorafgaand aan de risicoanalyse zijn alle samenwerkingsverbanden die aan de criteria van het nieuwe begrippenkader voldeden, geïnventariseerd. Deze informatie was niet met een druk op de knop beschikbaar. Diverse centrale en decentrale administratie- en registratiesystemen bevatten de brongegevens die nodig zijn om deze relaties in kaart te brengen. Wat wilden we minimaal weten van de samenwerkingsverbanden?

Ten eerste: wat is het financieel belang voor de gemeente? Het belang kan zich bijvoorbeeld uiten in de vorm van aandelenkapitaal, een contractwaarde of een verleend subsidiebedrag. Ten tweede: heeft Rotterdam juridische zeggenschap in een samenwerkende partij? In totaal hebben wij ruim vijfhonderd samenwerkingsverbanden geïnventariseerd, verdeeld over de zes vormen, met een totaal financieel belang van circa 1 miljard euro.

Een nieuw en hanteerbaar risicomodel

In praktijk en theorie worden veel verschillende risicomodellen gebruikt. Elk toepasbaar in een specifieke situatie. Wij kozen in ons model voor drie risicogebieden voor de gemeente bij samenwerkingsverbanden: het financiële risico, het beleidsmatig risico en het politiek-bestuurlijk risico. Het financiële risico kan zich manifesteren als budgettair tekort, gemeentelijke kostenstijging, gemeentelijk inkomstenderving of noodzakelijke herinvestering. Het beleidsmatig risico doet zich voor als de gemeentelijke doelstellingen en/of de kwaliteit van de dienstverlening niet worden gerealiseerd. Het politiek-bestuurlijke risico is het risico dat het gemeentebestuur imago- en reputatieschade leidt.

Deze drie risicogebieden zijn uitgewerkt naar dertien risico's. Deze risico's zijn in kaart gebracht door, voor elk van de zes samenwerkingsvormen, een representatieve groep van (acht tot twaalf) managers, controllers en projectleiders aan de hand van controlstellingen te laten scoren. Met behulp van een digitaal stemkastje scoorden de deelnemers kans en impact op de risico's. Het resultaat was een netto (gemiddeld) risicoprofiel per samenwerkingsvorm, dat wil zeggen inclusief de aanwezig veronderstelde beheersmaatregelen. De mate van spreiding in de eindscores binnen één samenwerkingsvorm gaf belangrijke informatie over de mate waarin gemeentelijke beheerkaders uniform binnen het Rotterdamse (konden) worden toegepast.

Een nieuw referentiemodel governance

Grip op samenwerkingsverbanden dient vanuit de gemeente te worden vormgegeven met een passend governancemodel. Hoe houden we eigenlijk een vinger aan de pols en waar moeten we op letten? CA ontwikkelde een referentiemodel met zes onderwerpen waaraan beheerskaders en risicoprofielen konden worden getoetst. De volgende vragen waren relevant:

- Is er een afwegingskader voor de keuze van een samenwerkingsvorm?
- Is er een inhoudelijk beleidskader waarin de doelen die de gemeente wil bereiken vermeld staan?
- Zijn er afspraken met samenwerkende partijen over doelstellingen en prestaties (sturing)?
- Zijn er afspraken met de samenwerkende partijen over inhoud, vorm en frequentie van de rapportages (verantwoording)?
- Is er een kader dat informatievoorziening en bevoegdheden in samenwerkingsverbanden regelt (toezicht)?
- Is er een cyclisch systeem van risicomanagement?

Een 'heat chart'

Het slotstuk van de aanpak is de confrontatie van de samenwerkingsvorm met het hoogste risicoprofiel met het referentiemodel governance. Het resultaat was een heat chart (stoplichtmodel). Rode vlakken vertegenwoordigden gaten in de (opzet) van het systeem van interne beheersing. Het dichten hiervan is urgent en cruciaal voor een gemeente om grip te kunnen houden op risico's die gepaard gaan met het aangaan en onderhouden van samenwerkingsverbanden.

Conclusie

Wat heeft Rotterdam geleerd van deze aanpak en waar moeten we rekening mee houden? De aanpak blijkt effectief voor auditors om het systeem van interne beheersing rond gemeentelijke samenwerkingsverbanden in kaart te brengen, te beoordelen en management en bestuur hierover te adviseren. De aanpak bevat een heldere fasering met concrete tussenproducten (begrippenkader, risicomodel en beheersmodel). Het hele traject vereist een lange adem. Het is dan ook belangrijk om vooraf draagvlak te creëren voor een visie op sturing en beheersing van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. <<

Robert van den Heuvel is auditor bij de gemeente Rotterdam op de afdeling Concern Auditing. Hij is specialist op het gebied van management control en governancevraagstukken.
