
Plan van aanpak

Onderzoek governance van gemeentelijke samenwerkingsverbanden

Juli 2014



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw dr. Klaartje Peters (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

1	Aanleiding voor het onderzoek	2
2	Doel van het onderzoek	3
3	De onderzoeksvragen	3
4	Selectie twee casussen	4
5	Planning	5

1 Aanleiding voor het onderzoek

Het thema gemeentelijke samenwerking (vaak toegespitst op verbonden partijen) is een veelbesproken onderwerp en veelvuldig onderzocht, niet alleen door lokale rekenkamers. Ook de Rekenkamer Maastricht heeft eerder naar dit onderwerp onderzoek gedaan¹. Niet voor niets: met de samenwerking in een samenwerkingsverband (vaak in de vorm van een verbonden partij) kunnen grote financiële, bestuurlijke, maar ook politieke belangen gemoeid zijn. Belangrijke inhoudelijke beleidsdoelen of uitvoeringsopgaven worden niet meer 'in eigen huis' geregeld, maar krijgen in samenwerking met andere partijen en buiten de deur vorm. De verwachting is dat, onder andere als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein, het aantal taken dat door de gemeente samen met andere partijen wordt uitgevoerd, zal groeien. De invloed van raad en college op de uitvoering van dit soort activiteiten is minder rechtstreeks dan bij taken die in eigen gemeentelijk huis uitgevoerd worden. Dit zorgt in toenemende mate voor onzekerheid bij de gemeenteraad over haar kaderstellende en controlerende rol. Hoewel er sterke argumenten kunnen zijn voor het instellen van een samenwerkingsverband (onder andere efficiency- en kennisvoordeel, risicospreiding), als het (bijna) 'mis' gaat is dat ingrijpend voor alle belanghebbenden, niet in de laatste plaats voor de gemeenten. Dit tonen recente voorbeelden zoals het SW-bedrijf van Parkstad Licom aan.

Toch kiezen gemeenten voor allerlei typen taken en doelstellingen bewust voor een samenwerkingsverband. Vragen die dan rijzen zijn: zijn de juiste argumenten gebruikt om tot samenwerking over te gaan (in plaats van zelf doen), hoe kunnen de gemaakte keuzes worden beoordeeld vanuit de theorie over gemeentelijke samenwerking, hoe is vervolgens de governance², in termen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden, ingericht? En: passen college en raad het beschikbare instrumentarium op de juiste wijze toe, zodat de gemeente voldoende grip heeft op het realiseren van de beoogde resultaten?

Drie thema's zullen centraal staan in dit rekenkameronderzoek:

1. de keuze voor het type samenwerkingsverband;
2. de inrichting van de governance, met bijzondere aandacht voor de rol van de raad;
3. het feitelijke functioneren van het governance-instrumentarium.

Een niet licht verteerbaar onderwerp, maar wel een belangrijk onderwerp, dat de Rekenkamer Maastricht met het onderzoeken van een aantal specifieke casussen wil analyseren.

Het onderzoek sluit aan bij de groeiende aandacht voor samenwerking in het publieke domein.

¹ Onderzoek naar verbonden partijen gemeente Maastricht, Rekenkamer Maastricht, 2008

² Onder governance verstaat de rekenkamer in dit verband het stelsel van spelregels en omgangsvormen voor goed bestuur van en goed toezicht op samenwerkingsverbanden, en van adequate verantwoording aan en beïnvloeding door de gemeenteraad van de wijze waarop het samenwerkingsverband zijn doelen realiseert.

Veel gemeenteraden, ook die van Maastricht³, zoeken naar hun kaderstellende en controlerende taak bij de vormgeving en het functioneren van samenwerkingsverbanden. Raadsleden hebben niet altijd zicht op wat er precies gebeurt en er is niet altijd voldoende tijd dan wel kennis om het samenwerkingsverband kritisch te volgen. Hoewel begrijpelijk, is dit ook verontrustend, omdat gemeentelijk beleid steeds vaker in samenwerking met andere partijen wordt uitgevoerd. Om niet buiten spel te komen staan moet de raad een manier vinden om grip te krijgen op het beleid van en de taakuitvoering door samenwerkingsverbanden. Daarbij is het van belang om te realiseren dat gemeentelijke samenwerking gevolgen heeft voor de manier waarop en de mate waarin de raad de besluitvorming kan sturen.

Dit alles is reden om in een rekenkameronderzoek aandacht te besteden aan de kwaliteit van de governance van samenwerkingsverbanden en de rol van de raad daarbij.

2 Doel van het onderzoek

Zoals gezegd is in Nederland al veel (rekenkamer)onderzoek gedaan naar de governance van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Adviezen als 'ontwikkel een set van afwegingscriteria voor de deelname aan een samenwerkingsverband', 'stel een nota verbonden partijen op', 'evalueer periodiek de deelname aan een samenwerkingsverband' die veelvuldig in eerdere (rekenkamer)rapporten te lezen zijn (ook die van de Rekenkamer Maastricht in 2008), zijn noodzakelijk geweest om een solide basis voor de sturing en controle op verbonden partijen te ontwikkelen, maar deze blijken niet voldoende om (financiële) problemen rond samenwerkingsverbanden te voorkomen. De Rekenkamer Maastricht wil de gemeenteraad van Maastricht concrete handvatten aanreiken om zijn kaderstellende en controlerende rol bij samenwerkingsverbanden te versterken. De rekenkamer wil ook de grenzen van die rol laten zien die inherent zijn aan samenwerkingsverbanden.

Dit wil de rekenkamer onder andere doen door de resultaten van (elders) reeds uitgevoerde onderzoeken te presenteren aan de gemeenteraad van Maastricht. In de vorm van een bondige notitie zal de rekenkamer ingaan op wat er geleerd kan worden van eerder uitgevoerd onderzoek. Om zoveel mogelijk voor Maastricht specifieke thema's in de analyse mee te nemen wil de rekenkamer de bevindingen toetsen aan twee samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Maastricht participeert.

Het doel van het onderzoek is de gemeenteraad te voorzien van een aantal adviezen wat zij kan doen om de governance van samenwerkingsverbanden te versterken. De rekenkamer zal de adviezen zo formuleren dat deze direct praktisch toepasbaar zijn (denk bijvoorbeeld aan een aantal checklists voor de behandeling van begrotingen en jaarrekeningen van samenwerkingsverbanden). Maar de rekenkamer zal ook klare wijn schenken indien het onvermijdelijk is dat de positie van de raad bij de governance onvermijdelijk minder sterk wordt als gevolg van het participeren in samenwerkingsverbanden.

3 De onderzoeksvragen

De rekenkamer wil de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

1. **Argumentatie:** wat zijn in de regel de argumenten (pro en contra) om te kiezen voor een samenwerkingsverband en niet (langer) de taak in eigen beheer uit te voeren?
2. **Keuze samenwerkingsverband:** hoe verloopt het afwegingsproces bij het aangaan van een nieuw samenwerkingsverband?

³ Beleidsnota Governance gemeente Maastricht, november 2011. Hierin zijn de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek van 2008 verwerkt.

3. **Inrichting governance:** hoe is in Maastricht de governance (het geheel van afspraken rond sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) van samenwerkingsverbanden geregeld? Hoe is de inrichting van de governance in Maastricht te beoordelen vanuit het perspectief van de op landelijk niveau geleerde lessen?
4. **Functioneren in de praktijk:** passen college en raad het governance-instrumentarium op de juiste wijze toe, zodat er voldoende grip wordt gehouden op het realiseren van de beoogde resultaten? Deze vraag wil de rekenkamer beantwoorden aan de hand van de analyse van twee door de gemeenteraad van Maastricht geselecteerde samenwerkingsverbanden.

4 Selectie twee casussen

De rekenkamer zal de gemeenteraad kort na de start van het onderzoek vragen suggesties te doen voor de twee samenwerkingsverbanden die in het onderzoek onder de loep kunnen worden genomen. De rekenkamer wil vooraf niet te veel keuzecriteria meegeven, maar doet de suggestie om casussen te selecteren die naar verwachting na analyse door de rekenkamer de meeste leerervaringen opleveren. De rekenkamer heeft een eerste selectie gemaakt van samenwerkingsverbanden die zich kunnen lenen voor een casestudie⁴. De raad zal worden verzocht om hieruit een keuze te maken.⁵

Privaatrechtelijk / deelnemingen

- NV MTB Regio Maastricht
- BV Wijkontwikkelingsmaatschappij Belvédère
- BV Exploitatiemaatschappij 't Bassin
- NV Wonen boven winkels
- NV Industriebank LIOF
- BV Exploitatiemaatschappij Maastricht
- Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied

Publiekrechtelijk / gemeenschappelijke regelingen

- GR Sociale kredietverlening en schuldhulpverlening (Kredietbank Limburg)
- GR Veiligheidsregio Zuid-Limburg

⁴ Bron: Beleidsnota Governance gemeente Maastricht (2011) en Jaarrekening 2012.

⁵ Indien aan de orde zullen aan dit lijstje recent (2013 en 2014) gevormde samenwerkingsverbanden in het kader van de 3 decentralisaties worden toegevoegd.

5 Planning

Globaal ziet de planning er als volgt uit:

Stap	Gereed	Geraamde tijdsbesteding in dagen
Stap 1: Voorbereiding onderzoek	Juli	3
Stap 2: Dossieronderzoek	Augustus/september	5
Stap 3: Interviews	Oktober	3
Stap 4: Analyse twee casussen	November	5
Stap 5: Rapportage nota van bevindingen en eindrapport	December/januari 2015	5
Overleg rekenkamer	reguliere vergaderingen en kosten secretariaat	p.m.
Totaal aantal dagen		21

De plenaire bijeenkomsten van de rekenkamer en de uren gemaakt door de secretaris zijn niet in deze raming verdisconteerd.