

Toezicht op maat!

Een nieuwe aanpak voor grip op samenwerkingsrelaties van gemeenten

Steeds meer taken verschuiven van de rijksoverheid naar de gemeenten. Met dat gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen, neemt ook het aantal organisaties waarmee ze samenwerken toe. Maar hoe weten gemeenten dat ze met de juiste en met betrouwbare organisaties samenwerken? En hebben ze goed in beeld welke risico's zij hierbij lopen? Om grip te houden op de samenwerkingsrelaties, de samenwerking te stimuleren en tegelijkertijd afvinklijstjes te voorkomen, biedt een nieuwe, andere, gemeentelijke rolopvatting en bijbehorend governance-model uitkomst.

Dit artikel behandelt de relatie tussen gemeenten en organisaties waar mee ze samen werken om hun maatschappelijke doelen te bereiken. Beschreven in dit artikel is 1) met welk doel gemeenten samenwerken met relaties, 2) welke incidenten zich kunnen voordoen in deze samenwerking, 3) een voorstel voor een moderne, nieuwe gemeentelijke rolopvatting ten aanzien van de relaties en 4) het nieuwe governance-model zoals dit onlangs in Rotterdam in gebruik is genomen om beter grip te krijgen op de kwaliteit en continuïteit van de verschillende samenwerkingsrelaties.

1. Publieke belang en publieke waarde

Gemeenten hebben een helder hoofddoel: het dienen van het publieke belang ten gunste van de samenleving, en wel op zo'n manier dat deze legitiem is en vertrouwen wekt bij een ieder. Burgers en bedrijven mogen een kwalitatieve publieke dienstverlening verwachten aangezien dit tot stand komt middels een democratisch proces en wordt gefinancierd met gemeenschapsgeld.

Publieke belang wordt door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid als volgt gedefinieerd: "Er is sprake van publiek belang indien de overheid zich de behartiging van dit belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt"¹. Voor deze zogenaamde collectieve goederen geldt dat zij niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar is. Dit wil zeggen dat het gebruik van het goed door de ene burger niet ten koste gaat van de andere burger en dat deze goederen voor een ieder toegankelijk is.

Om dit publieke belang te dienen werken gemeenten met diverse organisaties samen. Onder andere vanwege de decentralisatie van overheidstaken omtrent Omgeving, Werk, Jeugd en Zorg, neemt het aantal samenwerkingsrelaties toe. Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk voor gemeenten om hun samenwerkingsbeleid opnieuw tegen het licht te houden.

2. Risico in samenwerkingsrelaties

Wat betreft de samenwerking tussen gemeenten en andere organisaties, mag de burger er vanuit gaan dat gemeenten hun samenwerkingsrelaties zorgvuldig selecteren én het publieke belang beschermen tegen nadelige gevolgen van het gedrag of wellicht wangedrag van deze organisaties. Voor gemeenten is het echter complex om goed zicht te hebben op wat er speelt bij de samenwerkingsrelaties. In veel gevallen leidt dit tot eindeloze afvinklijstjes en strikt toezicht. Dit soort toezicht is bijzonder arbeidsintensief en kan leiden tot (publieke) frustratie. Bovendien creëert het een mythe van beheersbaarheid, aangezien incidenten nooit volledig vallen uit te sluiten. Enkele recente voorbeelden zijn:

- Het honkbalstadion van Haarlemmermeer. De gemeente Haarlemmermeer gaf 12,3 miljoen euro aan uit aan het neerzetten van een complex dat aan alle eisen van de profhonkbalorganisatie voldeed in de hoop hiermee Amerikanen aan te trekken. De Amerikanen bleven weg.
- Fraude bij Waterfront in Rotterdam Het Waterfront is een pand van de gemeente Rotterdam aan de Boompjeskade voor muzikale evenementen en feesten. In april 2016 kwam naar buiten dat er grootschalig is gefraudeerd.

¹ WRR rapport 56, Het borgen van publiek belang (2000)

- Stedelijk Museum Amsterdam. De directeur van het Stedelijk Museum runde zowel het museum als een adviesbureau welke verzamelaars adviseerde. In oktober 2017 is zij opgestapt wegens belangenverstrengeling. De Volkskrant bericht (14 maart '18) dat zij niet de waarheid heeft gesproken over haar nevenactiviteiten.
- Aardwarmteproject 'Warmtestad' Groningen. Het project om 12.000 woningen in Groningen te verwarmen middels warmwaterbronnen moet in november 2017 stoppen nadat er onverwachts vraagtekens zijn gerezen over de veiligheid van het traject. Warmtestad is een nutsbedrijf met de gemeente Groningen en het Waterbedrijf Groningen als aandeelhouders. Het verlies voor de aandeelhouders bedraagt 3 miljoen euro.
- Het Wereldmuseum is een samenwerkingsrelatie van de gemeente Rotterdam. In 2015 bleek dat de financiële positie van het museum niet op orde was en dat zij geen bevoegde raad van toezicht had. De Rekenkamer concludeerde dat de beleidskeuzes van het museum ongelukkig waren. De focus lag te veel op de verdien in plaats van de primaire functies. Verder raakte het museum vervreemd van de verzamelaars, collega-musea en beroepsorganisaties door de groots aangekondigde ontzamelplannen, incidenten in de omgang met de collectie, de ontslagen van conservatoren en de sterke banden met handelaren (Luiten, 2015).

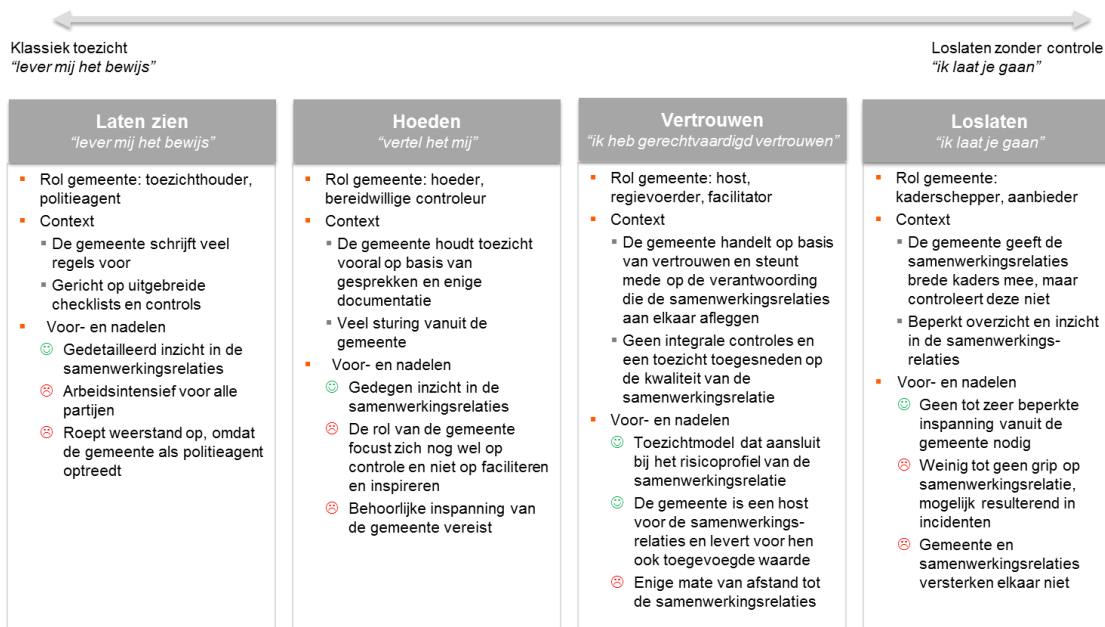
3. Gemeentelijke rolopvatting ten aanzien van samenwerkingsrelaties

Het scala organisaties waar gemeenten mee samenwerkt is zeer breed. Zo werkt de gemeente Rotterdam jaarlijks met meer dan 300 organisaties samen. We spreken van een samenwerkingsrelatie als een gemeente met de andere organisatie financieel, bestuurlijk of maatschappelijk samenwerkt om haar gemeentelijke doelen te realiseren. Het gaat derhalve om organisaties over de gehele breedte van de gemeentelijke beleidsvelden zoals Kunst en Cultuur, Openbare ruimte, Sport, Zorg, Onderwijs et cetera.

Voor gemeenten is het pijnlijk wanneer *zij* aangesproken worden op de incidenten bij haar samenwerkingsrelaties. Helemaal wanneer de verantwoordelijke partij zelf haar zaken niet op orde heeft terwijl de gemeente hier regelmatig naar geïnformeerd heeft. Om dergelijke incidenten zoveel als mogelijk te voorkomen, de samenwerkingsrelaties zelf aan de bal te houden én in te spelen op de gemeentelijke uitdagingen anno 2018, dienen gemeenten hun rolopvatting ten aanzien van samenwerkingsrelaties te evalueren.

In dit artikel onderscheiden we vier verschillende toezichthoudende rolopvattingen met bijbehorende voor-, - en nadelen:

1. *Laten zien*: de rol van de gemeente is vooral gericht op toezichthouden door gebruik te maken van regels, uitgebreide checklists en controles;
2. *Hoeden*: de rol van de gemeente is die van hoeder waarbij nog veel sturing wordt gegeven op de te behalen prestaties, maar waar al minder documentatie wordt opgevraagd;
3. *Vertrouwen*: in deze rol treedt de gemeente op als *host*. De gemeente handelt op basis van vertrouwen in het netwerk waarin de samenwerkingsrelaties zich bevinden en voert geen integrale controles meer uit;
4. *Loslaten*: de gemeente heeft hierbij vooral een kaderscheppende rol en controleert de relatie niet.



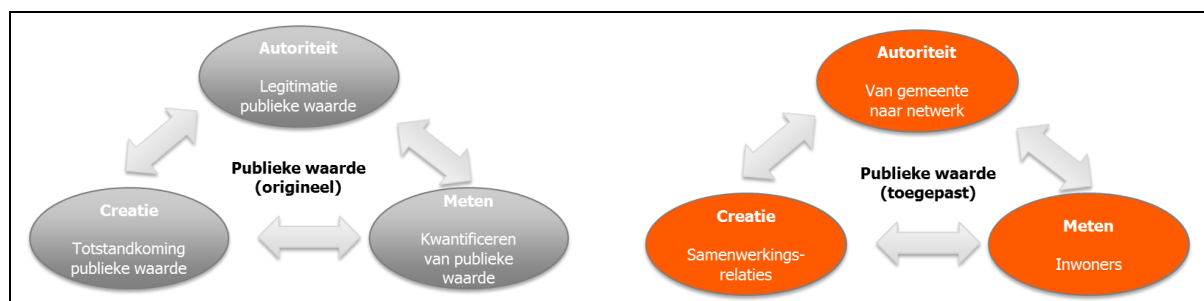
Spectrum voor rolopvatting

'Gerechtvaardigd vertrouwen'

Gemeenten kunnen afhankelijk van de turbulentie in de omgeving en de eigen organisatorische volwassenheid de rolopvatting benoemen waar zij zich het meest comfortabel bij voelen.

De rolopvatting 'gerechtvaardigd vertrouwen' lijkt echter te prefereren, omdat deze rolopvatting publieke waarde centraal stelt en zo onderlinge samenwerking tussen de diverse samenwerkingsrelaties stimuleert. Dit sluit aan op de publieke-waarde-theorie van Moore² welke stelt dat dat organisaties en overheden zich continu de vraag moeten stellen hoe zij meer waarde aan het publieke domein kunnen toevoegen door onderscheid te maken tussen het doel, het opleveren en het meten van publieke waarde én dit in onderlinge samenhang te bezien.

Gemeenten hoeven daarbij niet per definitie de autoriteitsrol te vervullen, maar kunnen er ook voor kiezen om deze functie in een netwerk van (samenwerkings)relaties te beleggen. In dit netwerk kunnen de samenwerkingsrelaties aan elkaar verantwoording af leggen over de geleverde publieke waarde. De rol van de gemeente beperkt zich (op basis van 'gerechtvaardigd vertrouwen') tot het vaststellen of deze verantwoording op een kwalitatief goede wijze plaatsvindt. Onderstaande figuur geeft de publieke waarde theorie en de toepassing hiervan weer waarbij de gemeentelijke rol wijzigt. Door de gemeentelijke rolopvatting te wijzigen richting 'gerechtvaardigd vertrouwen' en zo publieke waarde centraal te stellen wordt het 'netwerkdelen' bevorderd, waardoor minder strikt toezicht benodigd is.



Publieke waarde theorie

4. Het governance classificatiemodel

2 On Creating Public Value: https://sites.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf

Het governance model zoals de gemeente Rotterdam nu toepast (zie kader), zorgt ervoor dat samenwerkingsrelaties niet individueel, maar als geheel (of per sector) in kaart gebracht worden. Het model kent twee dimensies: impact en risico. Beide dimensies bestaan uit diverse weegfactoren. Gemeenten kunnen zelf bepalen welke factoren voor hen belangrijk zijn en deze desgewenst zwaarder laten wegen.

Impact

De dimensie impact geeft weer wat het *effect* is wanneer een samenwerkingsrelatie haar werkzaamheden niet langer kan voortzetten. De dimensie impact wordt bepaald aan de hand van diverse weegfactoren. Deze weegfactoren meten onder andere

- 1) hoeveel mensen gebruik maken van de diensten van de samenwerkingsrelatie (publieksbereik),
- 2) in welke mate andere organisaties de werkzaamheden over kunnen nemen (vervangbaarheid),
- 3) hoe gevoelig de samenwerkingsrelatie is voor eventuele reputatieschade,
- 4) de afhankelijkheden van de samenwerkingsrelatie
- 5) de maatschappelijke bijdrage die de dienstverlening van de samenwerkingsrelatie levert.

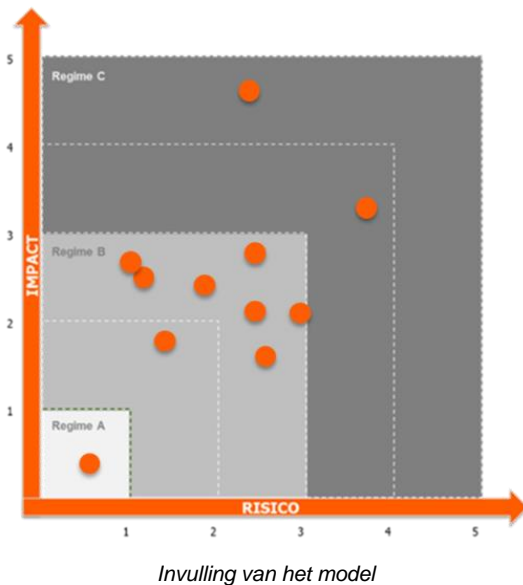
De dimensie impact meet derhalve de waarde die de samenwerkingsrelatie voor de gemeente heeft en wordt getoond op de verticale as van het model.

Risico

De dimensie risico heeft betrekking op de *kans* dat organisatorisch falen zich daadwerkelijk voor zal doen. Deze dimensie wordt gemeten aan de hand van diverse weegfactoren. Deze weegfactoren meten onder andere:

- 1) wat de financiële situatie/robuustheid van de samenwerkingsrelatie is (budget),
- 2) hoe toegankelijk en kwalitatief de dienstverlening van de samenwerkingsorganisatie is,
- 3) hoe stabiel de governance is ingericht (bv raad van toezicht),
- 4) hoe transparant de organisatie is (ten opzichte van de buitenwereld)
- 5) hoe de samenwerkingsrelatie haar verantwoording heeft geregeld.

De dimensie risico meet derhalve in hoeverre de samenwerkingsrelatie tegen een stootje kan en wat de kans is op schadelijke ontwikkelingen ('lijken in de kast'). Deze dimensie wordt getoond op de horizontale as van het model.



Het assessment en relatiebeheerregime

De weegfactoren worden periodiek door gemeenten gemeten middels een assessment. Met het invullen van het assessment krijgt een instelling een score op de impact- en risico-as. Afhankelijk van de hoogte van de totaalscore valt een organisatie in relatiebeheerregime A, B of C. Wanneer een samenwerkingsrelatie in regime C valt dan dient er frequent contact te zijn tussen samenwerkingsrelatie en gemeente en is intensief toezicht op en verantwoording vanuit de samenwerkingsrelatie noodzakelijk. Wanneer een samenwerkingsrelatie in regime B valt, kan de gemeente enige mate van afstand nemen (te meer wanneer de gemeentelijke rolopvatting op die van 'vertrouwen' berust). Bijvoorbeeld omdat de samenwerkingsrelatie zich in een hecht netwerk bevindt. Wanneer een samenwerkingsrelatie zich in regime A bevindt en er naar inschatting van de gemeente én desbetreffende organisatie sprake is van een goede wederkerige relatie, kan besloten worden om het assessment te laten invullen door de organisatie zelf. Eventuele verschillen in uitkomsten vormen de basis voor de (jaarlijkse) gesprekscyclus tussen de gemeente en de organisatie. In alle gevallen zijn er periodieke contactmomenten en dient er jaarlijks een assessment opgeleverd te worden. Het aantal contactmomenten kan veranderen wanneer de uitkomsten in het model hier aanleiding toe geven.

5. Conclusie

Gemeenten werken met een breed scala aan maatschappelijke organisaties samen. Deze samenwerking is nodig omdat een gemeente niet zelf alle activiteiten ontplooit of kan ontplooiën die benodigd zijn om publieke kerntaken rondom Onderwijs, Veiligheid, Zorg, Kunst, Maatschappelijke ondersteuning, Inkomensondersteuning et cetera te vervullen. Grotere gemeenten hebben dit type samenwerking soms met wel meer dan 100 maatschappelijke organisaties.

Gemeenten zijn afhankelijk van deze organisaties, ook al hebben ze er vaak maar beperkte bestuurlijke of financiële invloed op. Om toch enig grip te houden op de continuïteit van deze organisaties, zijn gemeenten op zoek naar toezichtinstrumentaria. In dit artikel is het classificatiemodel geïntroduceerd zoals dit onlangs door de gemeente Rotterdam in gebruik is genomen. De kern van deze aanpak is dat het geheel aan maatschappelijke organisaties wordt geclassificeerd op basis van enerzijds het risico dat de gemeente loopt door de samenwerking en anderzijds de impact die er is voor de gemeente als de samenwerkingsrelatie haar taken onverwachts niet weet te continueren. Het op deze wijze classificeren van de samenwerkingsrelaties geeft de mogelijkheid om per relatie een ander regime van toezicht toe te passen. Het voordeel hiervan is dat de 'risico-organisaties' intensiever gemonitord

Rotterdamse aanpak

De gemeente Rotterdam heeft ervoor gekozen om vanuit meer klassiek toezicht op te schuiven richting de categorie "Vertrouwen". In deze rol faciliteert zij de samenwerkingsrelaties om binnen hun netwerk de banden te versterken. Dit sluit aan bij de Rotterdamse waarden en past ook goed bij de huidige tijdgeest, waarin (sociale) media een grote rol speelt en transparantie gewenst is. Het biedt tevens de mogelijkheid aan de gemeente om op basis van gerechtvaardigd vertrouwen sommige samenwerkingsrelaties meer los te laten en de intensiteit van toezicht te verminderen.

'Governance-model'

De gemeente Rotterdam heeft gezamenlijk met Bisnez een model ontwikkeld om beter inzicht te krijgen in de kwaliteit en continuïteit van de verschillende samenwerkingsrelaties en zo haar rol als (meta) toezichthouder sterker in te vullen. Het model laat zich kenmerken door de woorden transparantie, pragmatisch, regelluw en trendsettend en kan toegepast worden in verschillende sectoren. De focus lag primair bij de samenwerkingsrelaties in de sectoren cultuur, sport, zorg en welzijn maar zal in het Rotterdam ook in overige sectoren worden geïmplementeerd.

worden en er ook tijdig ingegrepen kan worden. Terwijl andere organisaties juist meer losgelaten kunnen worden (te meer wanneer de gemeentelijke rolopvatting op 'vertrouwen' berust) wat voor zowel de gemeente als de organisatie een 'win-win' geeft qua benodigde inspanningen.

Het belangrijkste voordeel van het toepassen van dit classificatiemodel is dat het onderscheid geeft. De gemeente hoeft zich niet meer 'druk te maken' over al haar samenwerkingsrelaties, qua werk- en beheerslast is dat ook vaak onmogelijk. Maar door de samenwerkingsrelaties middels het 'kans*impact-assessment' te plotten wordt duidelijk welke organisaties door de gemeente echt nadrukkelijk in de gaten gehouden moeten worden en bij welke het volstaat om jaarlijks enkel de uitkomsten van het assessment te beoordelen om daarmee vast te stellen of het lichte toezichtregime nog steeds van toepassing is.