

RISICO'S ROND 'VERBONDEN PARTIJEN': NADENKEN OVER OPDRACHTGEVERSCHAP EN EIGENAARSCHAP

Door: Alinda van Bruggen, Noortje Gerritsen, Pauline van 't Zelfde en Harry ter Braak

AANLEIDING

Gemeenten werken in steeds grotere mate en in steeds meer verschillende verbanden samen met anderen. Zowel bedrijfseconomische overwegingen als overwegingen van bestuurskracht, kwaliteit en continuïteit nopen tot samenwerking. De nieuwe samenwerkingsverbanden plaatsen gemeenten echter ook voor nieuwe vragen. Bekende vragen en antwoorden rond samenwerking betreffen vooral het proces om tot samenwerking te komen en de diverse modellen waarin samenwerking georganiseerd kan worden. De nieuwe vragen gaan vooral over de fase die daarna komt: de besturing van samenwerkingsverbanden. Een specifieke nieuwe vraag betreft ook de risico's ten aanzien van 'verbonden partijen', waarover gemeenten in de risicoparagrafen van hun jaarrekeningen en begrotingen moeten ingaan.

Wij hebben onderzoek gedaan naar de specifieke opgaven die bestuurders van samenwerking ervaren, en hebben geconstateerd dat de uitkomsten ook meer inzicht geven in de risico's ten aanzien van 'verbonden partijen'.

LASTIGE VRAGEN BIJ BESTURING VAN SAMENWERKING

Wij hebben in de tweede helft van 2010 een groot aantal gesprekken gevoerd met bestuurders van samenwerkingsverbanden, met name die waarin gemeenten partner zijn. Bestuurders deelden hun ervaringen en spraken over de knelpunten en risico's die zij tegenkomen aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe houd je in een samenwerkingsverband grip zonder onnodige drukte en onverwachte kosten?
- Hoe stuur je de samenwerking zo aan dat synergie en autonomie in balans zijn?
- Bepaalt de wijze van sturen het succes van de samenwerking?
- Wat zijn belangrijke valkuilen?

Uit de gesprekken is gebleken dat besturing van samenwerking een aantal specifieke complexiteiten kent en daarmee ook specifieke eisen stelt aan de bestuurder. Daarbij gaat het onder meer om:

- sturing geven aan de samenwerking zoals die – vaak na een delicaat traject – is afgesproken, maar tegelijkertijd sturing geven aan de doorontwikkeling van die samenwerking;
- sturen op het ontwikkelen van samenwerkingsvermogen in de eigen organisatie en werkprocessen;
- sturen op een goede fit tussen mensen en model en anticiperen op de gevolgen van wisselingen in sleutelpersonen; en
- bij beslissingen binnen de samenwerking rekening houden met de gevolgen daarvan die kunnen doorwerken tot bij samenwerkingspartners van samenwerkingspartners ('meerdimensioneel schaken').

De belangrijkste opgave voor bestuurders van samenwerking lijkt echter te zijn het professionaliseren van zowel het opdrachtgeverschap als het eigenaarschap. Bij het onderbrengen van taken bij een samenwerkingsverband is het nodig deze rollen, die bij het sturen van de eigen organisatie een vanzelfsprekende samenhang kennen, scherper te expliciteren en te professionaliseren. Beide rollen verdienen daarbij nadrukkelijk aandacht.

In mei/juni 2011 verschijnt een boekje van het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking over de specifieke besturingsopgaven bij samenwerking, waarin deze bevindingen uit de praktijk nader worden besproken.

RISICO'S TEN AANZIEN VAN VERBONDEN PARTIJEN BETER IN BEELD

Uit de opbrengsten van het onderzoek zijn een aantal voorwaarden en aandachtspunten af te leiden die van belang zijn voor een adequate inschatting van de risico's die gemeenten lopen ten aanzien van 'verbonden partijen'. Slechts enkele risico's zijn verbonden aan de opdrachtgeversrol; de meeste van deze risico's zijn verbonden aan de eigenaarsrol. Risico's vanuit de opdrachtgeversrol liggen met name bij de financiële gevolgen bij uittreding van een van de andere partijen. De omvang van dit risico wordt bepaald door de mate waarin de verschillende partners alternatieven hebben voor de samenwerking en door de mate waarin alle partners nodig zijn voor een financieel gezonde bedrijfsvoering.

Risico's vanuit de eigenaarsrol betreffen niet alleen de verantwoordelijkheid bij de uitvoering van projecten en diensten, maar ook het bedrijfsmatig gezonde voortbestaan van de werkorganisatie. De mate waarin men dit risico zelf kan beheersen is aanzienlijk geringer bij een gezamenlijke werkorganisatie dan bij de eigen organisatie. Het risico wordt in een samenwerkingsverband immers mede bepaald door diverse besluiten en gedragingen van elk van de verbonden partijen, ten aanzien van de afname van diensten en producten, de prijsafspraken daarover, de kwaliteit van het ingebrachte personeel en management en de duurzaamheid en continuering van de samenwerking. Om deze gedragingen goed te kunnen inschatten en beïnvloeden is een scherp inzicht nodig in:

- de baten en kosten van de samenwerking voor elk van de verbonden partijen;
- de afhankelijkheid van sleutelpersonen bij verbonden partijen, de te verwachten wisselingen van sleutelpersonen en de mogelijkheden om die te hanteren;
- de mate waarin elk van de verbonden partijen het meerdimensioneel schaken beheerst en transparant is over risico's in andere strategische constellaties;
- eventuele knelpunten in het samenwerkingsvermogen bij elk van de verbonden partijen;
- de samenhang en verschillen tussen de besturing van de samenwerking zoals afgesproken en de besturing van de doorontwikkeling van die samenwerking;
- de effecten van bezuinigingsopgaven bij verbonden partijen voor de bestaande samenwerking.

Een goed overzicht op deze elementen, vanuit de onderscheiden rollen van opdrachtgever en eigenaar, maakt een adequate inschatting van de risico's ten aanzien van verbonden partijen mogelijk. Een goede analyse van de verschillende samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt langs deze elementen draagt bij aan een scherper bewustzijn bij bestuurders van anders ongrijpbare en onbenoembare risico's.