

Onderzoeksopzet
Grip op verbonden partijen

Rekenkamer Heerhugowaard

Rekenkamerfunctie Heerhugowaard

Mevr. E. Witzke, MSc
Ambtelijk secretaris

T. 06-451 713 57
E. eva@necker.nl

Datum: 31 januari 2019

Inhoudsopgave

Wat gaan we onderzoeken?	3
1.1 / Aanleiding en doelstelling	3
Plan van aanpak in 5 fases	5
2.1 / Fase 1: Startbijeenkomst	5
2.2 / Fase 2: Kaders en beleid	5
2.3 / Fase 3: Sturing en informatievoorziening in de praktijk	6
2.4 / Fase 4: In gesprek met de raad	7
2.5 / Fase 5: Rapportage	8
Onderzoeksteam en planning	9
3.1 / Onderzoeksteam	9
3.2 / Planning	9

1

Wat gaan we onderzoeken?

1.1 / Aanleiding en doelstelling

Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten in bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen is niet meer weg te denken uit het lokale bestuur. Het samenwerken in deze gemeenschappelijke regelingen levert de gemeente verschillende voordelen op, bijvoorbeeld de spreiding van (financiële) risico's, schaalvoordelen en het combineren van kennis en kunde. Maar er kleven ook risico's aan, met name waar het gaat om sturing. Doordat de uitvoering op afstand wordt geplaatst (in publiek- of privaatrechtelijke vorm), is de directe invloed van de gemeenteraad minder groot. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel gemeenteraden het gevoel hebben geen grip te hebben op de verbonden partijen. Tegelijkertijd blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uitbestede taken.

In de raadsworkshop van 8 januari jl. heeft de gemeenteraad van Heerhugowaard aangegeven de sturing op verbonden partijen nader te willen onderzoeken. Er bestaat de wens inzicht te krijgen in de manier waarop de gemeente invulling geeft aan het sturen op verbonden partijen en welke sturingsmogelijkheden beter benut kunnen worden. Rekenkamers in de regio zullen hier dit jaar mee aan de slag gaan. Omdat nog niet bekend is hoe dit onderzoek eruit zal zien en wanneer dit onderzoek zal starten, heeft de Rekenkamer Heerhugowaard besloten zelf een onderzoek naar dit thema te starten in 2019, toegespitst op de situatie in Heerhugowaard.

Doelstelling en focus van onderzoek

Richting verbonden partijen moet de raad invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. In dit onderzoek komen beide rollen aan bod, maar de controlerende rol staat centraal. Welke instrumenten zet de raad in? Welke knelpunten worden er ervaren? Welke wensen leven er?

In dit licht ziet de Rekenkamer meerwaarde in een gesprek met de raad waarin ervaringen worden gedeeld en waarin wensen en behoeften ten aanzien van sturing kunnen worden benoemd. De Rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht bieden in mogelijkheden tot verbetering van de sturing op verbonden partijen. Als doelstelling voor dit onderzoek formuleert de Rekenkamer dan ook:

- / De raad inzicht bieden in hoe sturing van en toezicht op verbonden partijen plaatsvindt;
- / De raad handvatten bieden voor verbetering van de sturing van en toezicht op verbonden partijen.

Op basis van de doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Op welke wijze vindt sturing van en toezicht op verbonden partijen plaats en welke kansen zijn er om de grip op verbonden partijen te verbeteren?

Deze hoofdvraag hebben we vertaald in de volgende deelvragen, gerangschikt naar thema:

Kaderstellen en beleid

- 1 Welke beleidskaders hanteert de gemeente Heerhugowaard voor de sturing van en controle op verbonden partijen?
- 2 Op welke manier is de raad betrokken geweest bij de totstandkoming van deze kaders?
- 3 Welke afspraken zijn er over de rol van de gemeenteraad en het college ten aanzien van verbonden partijen?

Sturing en informatievoorziening

- 4 Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over verbonden partijen?
- 5 Ontvangt de gemeenteraad informatie zodanig dat hij tijdig bij kan sturen?
- 6 In hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen door verbonden partijen?
- 7 Welk instrumentarium benut de gemeenteraad voor de sturing van en toezicht op verbonden partijen?

Kansen voor de toekomst

- 8 Welke knelpunten worden er ervaren ten aanzien van sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?
- 9 Welke wensen leven er ten aanzien van sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?
- 10 Welke kansen zijn er om de sturing van en toezicht op verbonden partijen te verbeteren?

In het volgende hoofdstuk geven we aan welke aanpak we hanteren om tot een beantwoording van de deelvragen en centrale vraag te komen.

2

Plan van aanpak in 5 fases

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in vijf fases. Hieronder staat per fase een korte toelichting van de doelen, methoden en verwachte resultaten.

2.1 / Fase 1: Startbijeenkomst

Bij de start van het onderzoek spreken we de ambtelijk contactpersoon en dien gewenst de gemeentesecretaris. We nemen de onderzoeksopzet door en maken afspraken over het opvragen van documenten, het plannen van interviews en de planning van het onderzoek. Bij de startbijeenkomst leggen we het informatieverzoek voor, zodat de inhoud helder is.

Fase 1: samenvatting

Resultaten

- / Onderlinge werkafspraken zijn gemaakt en verwachtingen zijn vastgesteld
- / Ambtelijke organisatie is op de hoogte en kent de informatievraag

Gehanteerde methode

- / Startbijeenkomst

2.2 / Fase 2: Kaders en beleid

In de tweede fase onderzoeken wij de beleidskaders van de gemeente Heerhugowaard over verbonden partijen. In 2016 heeft de gemeenteraad de Kadernota Verbonden Partijen vastgesteld, waarin de uitgangspunten voor samenwerking in verbonden partijen en het bijbehorende instrumentarium is vastgelegd. Deze kadernota vormt dan ook het startpunt voor de documentenanalyse. We kijken eveneens naar de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening, financiële kaders en eventueel aanvullende relevante (beleids)documenten. Hierdoor krijgen we zicht op de beleidsdoelen die de gemeente in samenwerking met verbonden partijen nastreeft en hoe de rolverdeling tussen raad en college is georganiseerd.

In de navolgende fases gaan we ook in gesprek met betrokkenen (o.a. portefeuillehouder en beleidsadviseur). We gebruiken deze interviews ook om bevindingen uit de documentanalyse te verifiëren.

Fase 2: samenvatting

Resultaten

- / Inzicht in beleidskader ten aanzien van verbonden partijen
- / Inzicht in (formele) rolverdeling tussen raad en college

Gehanteerde methode

- / Documentanalyse

2.3 / Fase 3: Sturing en informatievoorziening in de praktijk

In deze fase verleggen we de aandacht van beleid naar de praktijk. We gaan na hoe het samenspel tussen verbonden partijen en de gemeente is georganiseerd en hoe college en raad in de praktijk vormgeven aan sturing en toezicht op samenwerkingsverbanden. De Rekenkamer wil het onderzoek diepgang geven door de uitvoeringspraktijk te onderzoeken in twee cases. Hieronder lichten we toe hoe we de cases zullen selecteren en wat de focus is van het onderzoek.

Caseselectie

Bij de keuze voor te onderzoeken cases hanteren we op de volgende criteria:

- / Maatschappelijke relevantie/actualiteit
- / Bestuurlijk en financieel belang
- / Grootte van het samenwerkingsverband
- / Aard van de regeling (beleid/uitvoering, college/raad/gemengd)

Voorafgaand aan de casestudie vragen we aan de griffier en de gemeentesecretaris om onderbouwde suggesties voor de te selecteren cases. Op basis van die input en eigen inzicht maakt de Rekenkamer een keuze voor de te onderzoeken cases.

Casestudie

Onderdeel van de casestudie is een korte documentanalyse waarbij we nader kijken naar de informatievoorziening. We bestuderen hiervoor onder andere de dienstverleningsovereenkomst, financiële verslagen, voortgangsrapportages, notulen van vergaderingen en overige verantwoordingsdocumenten. We brengen de inzichten in verband met de bevindingen van de documentanalyse van fase 2 en bezien of er conform gestelde kaders en beleid wordt gehandeld.

We verrijken de documentanalyse met interviews waarin de vraag centraal staat hoe het samenspel tussen de verbonden partij en de gemeente is georganiseerd. We brengen in beeld hoe college en raad in de praktijk invulling geven aan sturing en controle van de samenwerking. Om hiervan een goed beeld te krijgen stellen we voor om zowel ambtelijk als bestuurlijk verantwoordelijken te spreken (de raad zelf komt in fase 4 aan bod):

- / Interview met de portefeuillehouder(s) van de betreffende verbonden partijen;
- / Interview met de ambtelijk contactperso(n)en van de gemeente voor de geselecteerde verbonden partijen.
- / Telefonisch interview met een vertegenwoordiger van de verbonden partij.

Fase 3: samenvatting

Resultaten

- / Zicht op instrumenten die raad en college inzetten om sturing te geven aan verbonden partijen
- / Zicht op de instrumenten die de raad kan inzetten om controle uit te oefenen op de twee geselecteerde verbonden partijen;
- / Inzicht in benutte en onbenutte sturingsinstrumenten van de raad in de aansturing van samenwerkingsverbanden.

Gehanteerde methode

- / Documentanalyse
- / Casestudie met interviews

2.4 / Fase 4: In gesprek met de raad

De Rekenkamer wil in deze fase in gesprek met de raad. Enerzijds om zicht te krijgen op de huidige werkwijze en ervaringen van raadsleden en anderzijds om in beeld te kunnen brengen welke wensen er leven ten opzichte van de sturing en het toezicht op verbonden partijen. We stellen voor het college als gast bij deze bijeenkomst uit te nodigen.

Belangrijkste doel is om van raadsleden te horen hoe zij de sturing en controle op verbonden partijen ervaren, om door te kunnen vragen naar de oorzaken daarvan en om te kunnen reflecteren op de bevindingen uit het onderzoek. Om de inhoud van de sessie concreet te maken, zetten wij de twee cases centraal. De ervaring leert dat dit een prettige manier van werken is, die helpt om grip op de materie te krijgen. Doel is om vanuit de verbonden partijen te verbreden naar het algemeen beleidskader en in te gaan op de mogelijkheden en momenten voor sturing en controle door de raad. Resultaat moet onder andere zijn dat raadsleden meer inzicht krijgen in de sturingsmogelijkheden die er zijn voor de sturing en controle op verbonden partijen. Dit inzicht helpt om kansen en verbetermogelijkheden te benoemen om de grip op samenwerkingsverbanden te verbeteren.

Voorafgaand aan het gesprek met de raad houden wij een telefonisch interview met de griffier. We verkennen met de griffier wat ervaren knelpunten zijn in de sturing van en toezicht op verbonden partijen en we bevragen de griffier op de rol van de raad. Deze informatie helpt, samen met de bevindingen uit eerdere fases, om het gesprek met de raad vorm te geven. We streven naar een interactieve bijeenkomst waarin de nadruk ligt op het bespreken van risico's en verbetermogelijkheden voor de raad van Heerhugowaard.

Fase 4: samenvatting

Resultaten

- / Inzicht in ervaringen van raadsleden met sturing en toezicht op verbonden partijen
- / Raad heeft inzicht in sturings- en controlemogelijkheden en risico's
- / Input voor het concretiseren van conclusies en aanbevelingen

Gehanteerde methode:

- / Interactieve sessie met de raad

2.5 / Fase 5: Rapportage

In deze laatste fase van het onderzoek stellen we de rapportage op. In de Nota van Bevindingen presenteren we de resultaten van het onderzoek. Deze nota wordt aan de organisatie voorgelegd voor een ambtelijke reactie. Na verwerking van de ambtelijke reactie maken wij de Nota van Bevindingen definitief en stellen wij de Bestuurlijke Nota op met daarin de conclusies en aanbevelingen. Bij de aanbevelingen gaan we nadrukkelijk in op kansen voor de gemeenteraad om de grip op verbonden partijen te verbeteren. We nodigen het college uit om een bestuurlijke reactie te formuleren op de conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college nemen wij integraal op in het definitieve rapport, dat aan de raad wordt aangeboden.

Naast de tekstuele rapportage maken we op basis van de conclusies en aanbevelingen een handzaam kompas. Het kompas biedt raadsleden op een visueel aantrekkelijke manier concrete handvatten om grip te krijgen op verbonden partijen. De directeur van de rekenkamer presenteert de uitkomsten van het onderzoek en de infographic aan de raad.

Fase 5: samenvatting

Resultaten

- / Beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag

Gehanteerde methode:

- / Feitenverificatie (ambtelijk wederhoor)
- / Bestuurlijk wederhoor
- / Rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen
- / Infographic

3

Onderzoeksteam en planning

3.1 / Onderzoeksteam

Eva Witzke vervult de rol van ambtelijk secretaris. De directeur van de rekenkamer, Hans Oostendorp, en het onderzoeksteam bestaande uit Emilie Stumphius en een nog nader te benoemen onderzoeker voeren het onderzoek uit.

3.2 / Planning

Wij starten het onderzoek op in het eerste kwartaal van 2019. Ervan uitgaande dat documenten en respondenten tijdig beschikbaar zijn, verwachten we het rapport voor het zomerreces af te kunnen ronden.