

Aan: Theo Den Hertog, Peter Hageman en Reinoud Talsma
Van: Artho Jansen
Datum: 21 Juli 2000
Betreft: Inrichting bestuur Werkplan

Op verzoek van de gemeente Delft heeft Ernst & Young Consulting¹ in februari 2000 het eindrapport 'Beheersing en besturing Stichting Werkplan' opgeleverd, waarin geschetst is op welke wijze de verhouding tussen de stichting en de uitvoeringsorganisatie geregeld zou kunnen worden. Bij de interne bespreking over de nadere invulling van de inrichting kwamen de rol en de positie van het stichtingsbestuur aan de orde, waarbij een nieuwe vraag naar boven kwam: in hoeverre kan een aantal van de huidige bestuurders (met name het gedeelte dat bestaat uit sociale partners) een meer toezichthoudende dan wel adviserende rol krijgen? Hierbij zijn twee modaliteiten mogelijk:

- De bestuurders die een toezichthoudende en adviserende rol wensen (c.q. hiervoor in aanmerking komen), nemen op verzoek van de achterblijvende bestuurders zitting in een nog in te stellen Raad van Toezicht (hierna: RvT). De RvT houdt toezicht op en adviseert het stichtingsbestuur gevraagd en ongevraagd. De RvT kan invulling geven aan haar toezichthoudende rol doordat bepaalde in de statuten vast te leggen bestuursbesluiten voorafgaand dienen te worden goedgekeurd door de RvT. De leden van de RvT maken geen deel meer uit van het bestuur. Essentieel hierbij is dat de RvT zelfstandig geen beslissingen kan nemen uit naam van de stichting.
- De voormalig bestuurders die alleen een adviserende rol op specifieke onderwerpen wensen (c.q. hiervoor in aanmerking komen), stappen uit het bestuur en nemen op verzoek van de achterblijvende bestuurders zitting in een nog in te stellen Raad van Advies (hierna RvA). Het stichtingsbestuur is in formele zin niet gehouden het advies van de RvA op te volgen. Tevens maken de leden van de RvA geen deel uit van het bestuur.

Bij de beschrijving van de verschillende modellen wordt het bovenstaande onderscheid niet nader uitgewerkt: zij kunnen als subvarianten op de geschetste modellen worden gezien.

In deze notitie worden drie modellen geschetst, waarbij (een deel van) het (huidige) bestuur een andersoortige rol krijgt, waarbij geen sprake meer is van besturing van de stichting. Tevens wordt een korte schets gegeven van het model dat in het voorgaande rapport is beschreven. Per model wordt ingegaan op de voor- en nadelen, hetgeen uitmondt in een advies voor één van de geschetste modellen. Tot slot worden sugges-

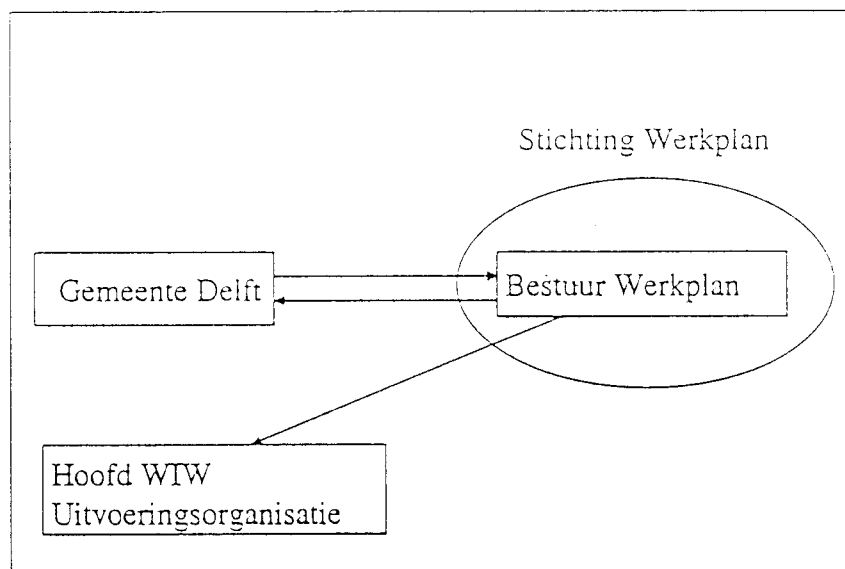
¹ In mei is Ernst & Young Consulting samengegaan met Cap Gemini, de nieuwe naam is Cap Gemini Ernst & Young (CGEY).

ties gedaan ten aanzien van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden omtrent het geadviseerde model.

1. Oorspronkelijk voorgestelde model (uit rapport)

In het rapport 'Beheersing en besturing Stichting Werkplan' is het onderstaande model voorgesteld, waarbij het bestuur als ongescheiden eenheid is gepresenteerd. Het essentiële verschil ten opzichte van de huidige situatie is dat een meer directe relatie ontstaat tussen het bestuur en de uitvoeringsverantwoordelijke (hoofd WIW), waardoor tevens het dubbele-pettenprobleem van het adjunct-hoofd WIZ ondervangen is.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De lijnen die in het bovenstaande en de overige modellen zijn gebruikt representeren contractuele gelijkwaardige verhoudingen en moeten niet gezien worden als functionele lijnen: in de praktijk wordt veelal gebruik gemaakt van de kortste weg om zaken te regelen. Deze laten echter onverlet de formele lijnen, vandaar dat deze als leidend uitgangspunt zijn genomen.

2. Model 1a: gedetacheerde bestuurder/directeur

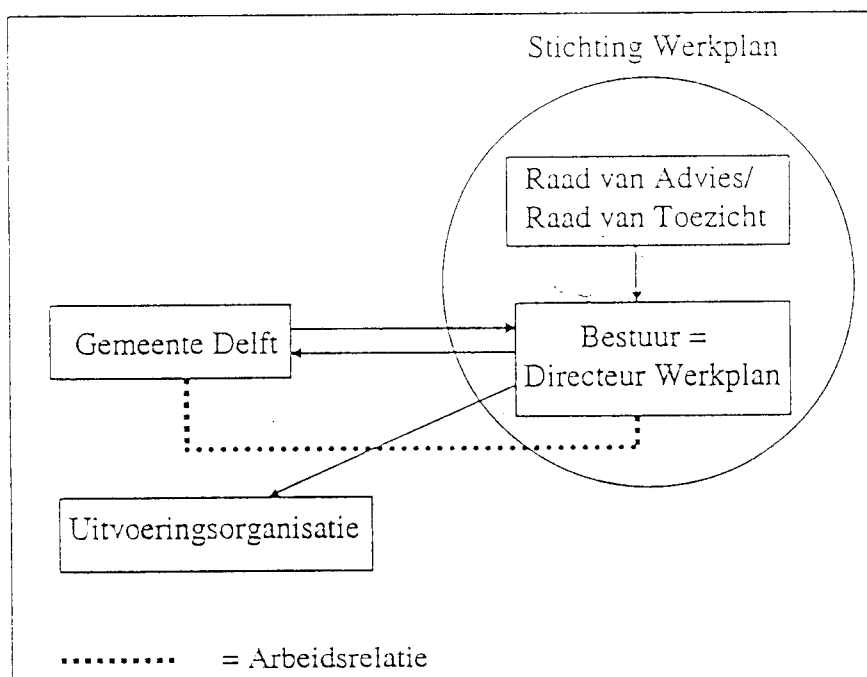
Beschrijving

Essentie van dit model is dat de directeur bestuurder wordt van de stichting, waardoor de directeur een zogenaamd eenpersoonsbestuur vormt van de stichting en het voltallige huidige bestuur een andere rol krijgt door zitting te nemen in de RvT of RvA.

namelijk een toezichthoudende dan wel adviserende rol (RvT/RvA). Aangezien de directeur in dit model optreedt als stichtingsbestuur, heeft de directeur in dit model dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden als het huidige bestuur. Het toezicht op en de advisering van het stichtingsbestuur plaatsvinden vanuit de RvT/RvA. Het is derhalve aan te bevelen om in de RvT of RvA op dit punt een gemeentelijke meerderheid te creëren, opdat de gemeente haar primaire verantwoordelijkheid – zoals verwoord in de WIW – kan effectueren.

De relatie tussen gemeente en stichting (vertegenwoordigd door het bestuur, in dit geval de directeur) is tweeledig: de gemeente koopt dienstverlening in bij de stichting, vervolgens koopt de stichting personele ondersteuning in bij de gemeente. Niet of onvoldoende presteren zal derhalve in beide relaties kunnen voorkomen en in beide relatie tot verhaal kunnen leiden.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Voordelen

Voordeel van deze constructie is dat het huidige bestuur wordt omgevormd tot een RvT/RvA en zo een andere rol krijgt. Het bestuur van de stichting komt in handen van de directeur Werkplan. Hiermee ligt de aansturing van de uitvoeringsorganisatie in handen van de meest deskundige op dat terrein, die feitelijk de overeengekomen prestaties moet waarmaken.

Nadelen

De directeur/bestuurder kan op deze manier in een lastige positie komen: hij is in dienst bij de opdrachtgever (gemeente) en gaat vervolgens namens de formele opdrachtnemer (Stichting Werkplan) een contract aan met diezelfde opdrachtgever (gemeente). Naarmate de belangen van de opdrachtgever en opdrachtnemer minder parallel gaan lopen (bijvoorbeeld ten gevolge van een zakelijker 'inkoopbeleid'), kunnen beide relaties sterker conflicteren.

De bedoeling is dat de gemeente de stichting scherper gaat aansturen om de verhouding tussen kwaliteit en prijs te verbeteren. Daarnaast is een aantal aanvullende eisen genoemd, die de gemeente aan de stichting wil stellen: in het rapport is bijvoorbeeld aangegeven dat de administratieve controle plaatsvindt door de gemeente (zie pagina 15 van het rapport *Beheersing en besturing Stichting Werkplan*). Hiermee kan een tegenstelling in belangen tussen de stichting en de gemeente ontstaan. Deze belangen-tenegstelling wordt gecompliceerd als de directeur een autonome rol krijgt als 'bestuurder' van de stichting. De gemeente kan de stichting (vertegenwoordigd door het bestuur, in casu de directeur) als contractpartner aanspreken op het niet nakomen van een deel van de afspraken. Daarnaast kan de gemeente gebruik maken van haar arbeidsrechtelijke relatie en vanuit die hoedanigheid een 'opdracht' geven aan de directeur. Als dergelijke opdrachten ingaan tegen de belangen van de stichting, ontstaat een onwenselijke situatie die ten dele voortkomt uit de gekozen constructie.

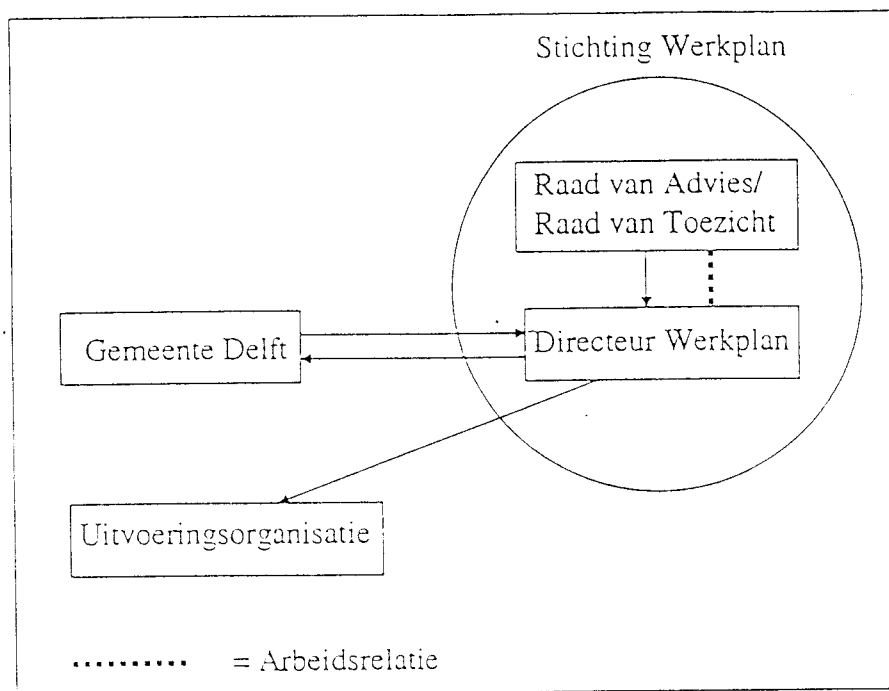
Indien geopteerd wordt om het hoofd WTW te promoveren tot directeur Werkplan, zal nagegaan moeten worden of de beide profielen in voldoende mate op elkaar aansluiten. De functie van directeur zal meer beleidsmatig/strategische vaardigheden en ervaring vergen, hetgeen leidt tot een zwaarder profiel.

3. Model 1b: bestuurder/directeur in dienst van de stichting

Beschrijving

Model 1b is analoog aan model 1a, met als enige verschil dat de directeur niet gedetacheerd wordt vanuit de gemeente, maar daadwerkelijk in dienst komt bij de stichting. Dit impliceert een dienstverband volgens het Burgerlijk Wetboek.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Voordeel

Voordeel van deze constructie boven het model 1a is dat er geen sprake is van een 'dubbele pet'. De directeur is als het ware een 'vooruitgeschoven post' die als bestuurder kan opereren zonder dat zich daarbij de lastige situatie uit model 1 voordoet, waarbij sprake is van een dubbele relatie. Voordeel is tevens dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie scherper kan worden ingevuld: er ontstaat een situatie waarin een feitelijke belangentegenstelling (countervailing power) gecreëerd wordt, die zou kunnen leiden tot een verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding.

Een deel van de actoren is gecharmeerd van de mogelijkheid om op termijn de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie Werkplan geheel te verzelfstandigen. Vanuit deze invalshoek biedt dit model het voordeel dat het gezien kan worden als een opmaat richting privatisering, hetgeen voor anderen daarmee meteen ook het nadeel is.

Nadeel

Dit model opent de deur richting een volledig verzelfstandigde of geprivatiseerde uitvoeringsorganisatie en is daarmee (deels) in strijd met een van de randvoorwaarden genoemd in het rapport 'Beheersing en besturing Stichting Werkplan' (pagina 9), te weten: 'geen externe verzelfstandiging of privatisering van de uitvoeringsorganisatie'. Overigens kan beredeneerd worden dat de uitvoeringsorganisatie grotendeels gelijk blijft: slechts de eindverantwoordelijke wordt 'verzelfstandigd'.

Een ander nadeel kan zijn dat er geen formele gezagsverhouding bestaat tussen de directeur en de uitvoeringsorganisatie. Als de uitvoeringsorganisatie niet voldoet aan de

wensen en opdrachten van de directeur, kan de directeur de gemeente 'bovenlangs' slechts aanspreken.

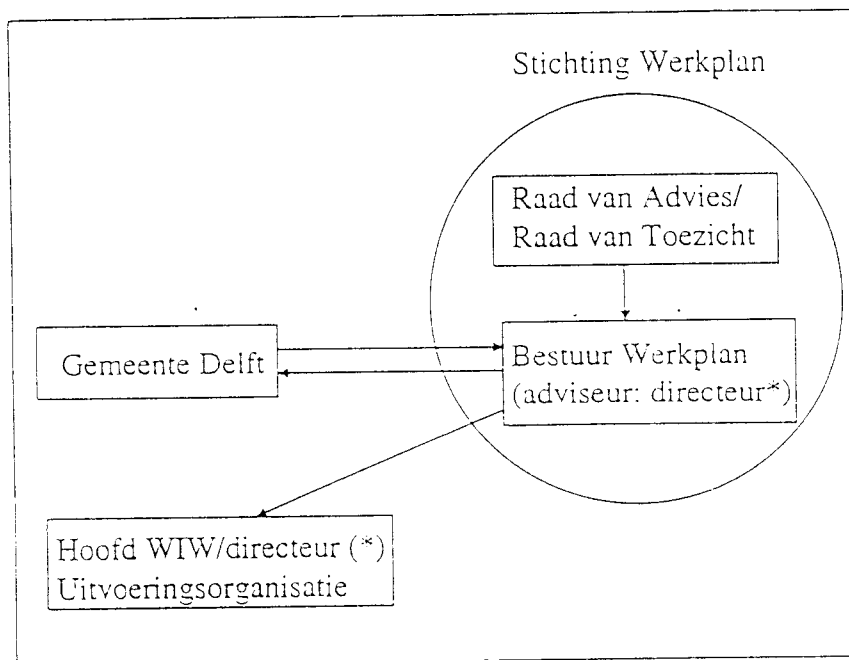
4. Model 2: politiek bestuur en RvT/RvA

Beschrijving

In dit model wordt het politiek bestuur van de stichting gevormd door de wethouders van de betrokken gemeenten. De bevoegdheden van het huidige bestuur komen op deze wijze toe aan het nieuwe bestuur. De overige voormalige bestuursleden (zijnde niet-wethouders) nemen vervolgens zitting in de RvT of RvA. Indien het nieuwe stichtingsbestuur (in verband met andere werkzaamheden) bevoegdheden wil overdragen aan het hoofd WIW, dan geschiedt dit op basis van een volmacht of procuratie. Dit doet echter niets af aan de verantwoordelijkheid van het nieuwe stichtingsbestuur voor de overgedragen bevoegdheden. Het is dan ook raadzaam om in die situatie een adequaat rapportagesysteem in het leven te roepen. Op deze wijze kan het hoofd WIW verantwoordelijk worden gemaakt voor de dagelijkse gang van zaken. In die situatie ligt het in de rede om de functie van hoofd WIW op te waarderen tot directeur.

Wij bevelen aan om het hoofd WIW – dan wel de directeur WIW – een adviseurzetel te geven in het nieuwe bestuur. Daarnaast kan overwogen worden om de directeur (namens de gemeente) een apart contract te laten sluiten omtrent de dienstverlening die de uitvoering biedt aan de stichting. In dit kader zou vervolgens een periodiek 'verantwoordingsgesprek' tussen bestuur en directeur op basis van dit nieuwe contract passend zijn.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Voordelen

Voordeel van dit model is dat er een scheiding komt in de bevoegdheden tussen de nieuwe bestuursleden en de voormalige bestuursleden die op basis van de hiervoor geschetste modellen een toezichthoudende dan wel adviserende rol vervullen. Deze scheiding lijkt des te zinvoller, daar er in de nieuwe constructie nadrukkelijker sprake zal (moeten) zijn van aansturing vanuit het bestuur, zoals reeds in het rapport is gemeld. In de praktijk is deze scheiding feitelijk aanwezig, zonder dat deze in de bestuursvorm tot uiting komt. Daarnaast is in de uitvoering geen sprake van een dubbele pet.

Nadelen

Nadeel is dat de rol van het hoofd WIW gelijk blijft en dat er daarmee geen fulltime vertegenwoordiger van de stichting ontstaat, die als directeur/bestuurder (model 2) volledig aanspreekbaar is op de resultaten van de stichting. Tijdens de eerdere besprekingen is dit onderdeel echter niet als zodanig naar voren gebracht.

5. Conclusie en advies

Model 2 doet in onze optiek het meest recht aan de uitgangspunten zoals deze in het rapport 'Beheersing en besturing Stichting Werkplan' zijn vastgesteld: er is geen 'dreiging' van volledige verzelfstandiging of privatisering, er is geen sprake van dubbele petten en de bestuurlijke aansturing vindt plaats vanuit de gemeentebestuurders, hetgeen een consequentie is van het niet willen uitbesteden van deze taak. Daarnaast is in dit model de mogelijkheid gecreëerd dat sociale partners een rol kunnen blijven

spelen: in een lichte vorm (RvA) of in een zwaardere vorm (RvT). Voordeel is verder dat deze keuze het minst ingrijpend is in de huidige gang van zaken en geen onnodige veranderingen met zich meebrengt.

6. Verdeling van de taken/bevoegdheden/verantwoordelijkheden (model 2)

wordt in een later stadium ingekleurd