

de productie

Gemeente Raalte

PROOF adviseurs

Rapportage De Productie Raalte

7 oktober 2022

Florian Theissen en Ilse Wesseling

Inhoudsopgave

1. Opdracht en aanpak
   - 1.1 Opdracht
   - 1.2 Aanpak
2. Samenvatting en advies
   - 2.1 Samenvatting
   - 2.2 Advies
   - 2.3 Vervolgproces
3. Denkkaders
   - 3.1 Visie: Werk- en denkmodel governance
   - 3.2 De drie belangrijkste rollen van governance
   - 3.3 Mensen en organisaties
   - 3.4 Uitgangspunten interne en externe governance (het Roalter model)
4. Huidige vormgeving De Productie
   - 4.1 Officiële doelstellingen De Productie
   - 4.2 Takenpakket De Productie
   - 4.3 Organen en functies van De Productie
5. Externe governance (Gemeente Raalte en De Productie)
   - 5.1 Doelen voor de externe governance
   - 5.2 Opmerkelijke inzichten externe governance
   - 5.3 Governance-rollen extern
   - 5.4 Procedurele governance: Actielijst afspraken
   - 5.5 Institutionele en procedurele governance: Beslisniveau
   - 5.6 Relationele governance: een cultuur van samenwerken
   - 5.7 Te maken keuzes optimalisering externe governance

Bijlage

1. Respondenten
2. De gesprekken/sessies

Begrippen

- Stichting Werk Raalte: statutaire naam van de Stichting, die onder de handelsnaam ‘De Productie’ door de gemeente aangewezen is voor het uitvoeren van faciliteren van de dienstbetrekkingen van Sw-medewerkers. Tevens heeft de Stichting de opdracht om beschutte werkplaatsen te bieden voor Sw-medewerkers en klanten vanuit de Participatiewet.
- De Productie: handelsnaam van de Stichting Werk Raalte voor uitvoering van werkgeverschap van de Sw-medewerkers als ook het bieden van beschutte werkplaatsen voor Sw-medewerkers en klanten vanuit de Participatiewet. In dit rapport wordt de aanduiding ‘De Productie’ gebruikt voor de stichting, tenzij er een specifieke reden is om de statutaire naam te gebruiken.
- Metamorfose: handelsnaam van de Stichting Werk Raalte waaronder (in het verleden) de participatie-activiteiten, ontwikkeltrajecten, werkervaringsplaatsen, detacheringsbanen, nieuw-beschut, Werkfit en Werken in Salland plaatsvinden/ plaatsvonden. De handelsnaam wordt tegenwoordig niet meer actief gebruikt. Alle activiteiten worden tegenwoordig uitgevoerd onder de handelsnaam ‘De Productie’.
- Interne governance: het samenspel van functies, rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen ‘De Productie’.
- Externe governance: het samenspel van functies, rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de gemeente Raalte en ‘De Productie’.

1. Opdracht en aanpak

1.1 De opdracht

Interne governance (De Productie)

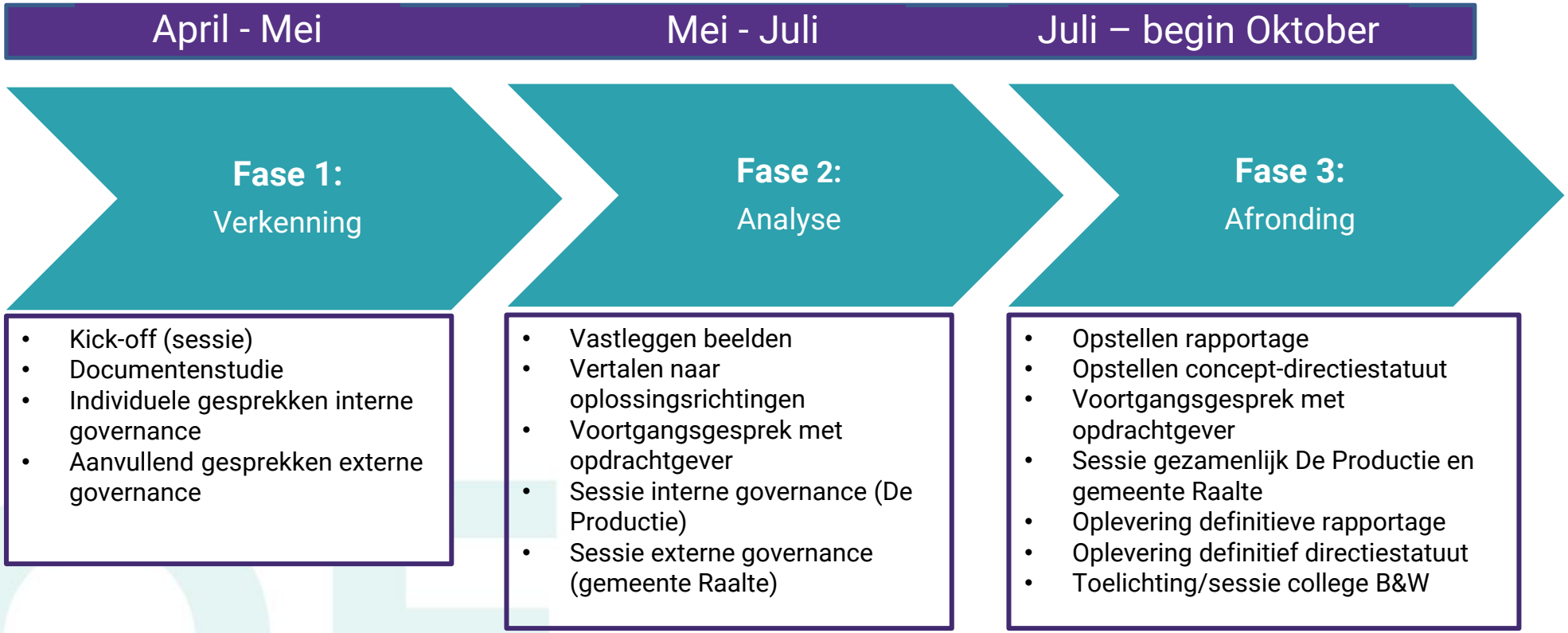
Opstellen van een directiestatuut om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuur, directeur en MT(-leden) helder en duidelijk vast te leggen.

- Het helder omschrijven van de verdeling van taken, verantwoordlijkheden en bevoegdheden tussen het bestuur van De Productie en de directeur;
- Helder moet worden vastgesteld hoe de verhoudingen liggen van De Productie en wie waartoe is gemandateerd/gevolmachtigd;
- Op basis van het directiestatuut een verdere verfijning op functie, personeel, financiën, bedrijfsvoering etc. (o.a. mandaat voor de vestigingsmanager).

Externe governance (gemeente Raalte)

Concrete en onderbouwde suggesties voor optimalisatie van de governance, die eraan bijdragen de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer helder en duidelijk te beleggen zowel intern (De Productie) als extern (gemeente Raalte).

1.2 De aanpak


April - Mei
Mei - Juli
Juli – begin Oktober
Fase 1:
Verkenning
Fase 2:
Analyse
Fase 3:
Afronding
• Kick-off (sessie)
• Documentenstudie
• Individuele gesprekken interne governance
• Aanvullend gesprekken externe governance
• Vastleggen beelden
• Vertalen naar oplossingsrichtingen
• Voortgangsgesprek met opdrachtgever
• Sessie interne governance (De Productie)
• Sessie externe governance (gemeente Raalte)
• Opstellen rapportage
• Opstellen concept-directiestatuut
• Voortgangsgesprek met opdrachtgever
• Sessie gezamenlijk De Productie en gemeente Raalte
• Oplevering definitieve rapportage
• Oplevering definitief directiestatuut
• Toelichting/sessie college B&W

2. Samenvatting en advies

2.1 Samenvatting

- Wij hebben het Roalter model als uitgangspunt genomen voor de interne en de externe governance. Waar nodig is erop gewezen dat vanuit consistent denken andere keuzes meer voor de hand liggen, dan die gemaakt zijn in 2020. Dit ziet met name op de samenstelling van het bestuur in combinatie met de aansturing van De Productie door de gemeente. Dus:
  - De gemeente wijst De Productie aan als uitvoerder Wsw;
  - De Productie is geen onafhankelijke sociale onderneming, maar een voorziening van de gemeente Raalte voor Sw-geïndiceerden en de nieuw-beschut populatie;
  - De gemeente is institutioneel vertegenwoordigd;
  - De gemeente stelt kaders vast waarbinnen De Productie acteert (afspraken in de exploitatieovereenkomst en subsidiebeschikkingen);
- Optimalisatie van de externe governance vergt:
  - Een keuze over de samenstelling van het bestuur en keuze over de wijze waarop de functie van de directeur wordt geformaliseerd.
  - Het bestuur kan bestaan uit ambtenaren (ligt niet voor de hand), collegeleden (ligt voor de hand) of de directeur, met het college als bevoegd gezag voor de belangrijkste beslissingen en strategische doelstellingen (ligt minder voor de hand).
  - De keuze voor de wijze waarop de rol van de directeur wordt geformaliseerd is afhankelijk van de keuze voor samenstelling van het bestuur. Wordt gekozen voor collegeleden in het bestuur dan wordt de directeur een aparte statutaire functie (ligt voor de hand. In de alternatieve optie wordt de directeur zelf bestuur en met het college als bevoegd gezag voor de belangrijkste beslissingen en strategische doelstellingen. Ligt minder voor de hand).

2.2.1 Advies externe governance

- Kies voor institutionele vertegenwoordiging van de gemeente in het bestuur van de stichting door twee collegeleden:
  - Ambtelijke vertegenwoordiging compliceert het onderscheid tussen de bestuurlijke en ambtelijke lijn.
  - Het volledige college als bevoegd gezag voor belangrijkste beslissingen en strategische doelstellingen heeft qua governance nadelen boven vormgeving als ambtelijke dienst en wijkt sterk af van het Roalter model.
- Kies voor institutionele vertegenwoordiging van de gemeente in het bestuur van de stichting door de portefeuillehouder en een ander collegelid:
  - Het alternatief van twee 'neutrale' collegeleden maakt dat de portefeuillehouder als bestuurlijk opdrachtgever alsnog een aparte rol moet krijgen. Bovendien zorgt dit model ervoor dat alle bestuurlijke gesprekken over De Productie moeten plaatsvinden in het college en niet alleen die, waarvan bestuursleden vinden dat het voltallige college de keuze moet maken. Dit omdat eigenaar en bestuurlijk opdrachtgever het onderlinge gesprek voeren in het college.
- Kies voor een statutaire bepaling waarbij het bestuur kan kiezen om externe leden aan het bestuur toe te voegen, met dien verstande dat de stemmen van de twee vertegenwoordigers van het college gezamenlijk altijd de doorlag geven bij elk besluit.
  - Ons inziens ligt de prioriteit nu bij het inrichten en laten werken van de bovenstaande adviezen. Indien men nu externe perspectieven wil toevoegen ligt het voor de hand eerst met instelling van een adviescommissie met externen te oefenen.
- Formaliseer de rol van directeur als statutair directeur met eigen bevoegdheden en verantwoordingsplicht aan het college.
  - Dit is de optie die past bij het advies over samenstelling van het bestuur. Ambtelijke en bestuurlijke lijn worden hiermee goed onderscheiden.
- Neem in het aanwijzingsbesluit ook op dat De Productie beschutte werkplekken biedt voor Sw-medewerkers en Participatiewet klanten

2.2.2 Advies best practises procedurele en relationele governance

- Blijf investeren in vertrouwen in de werkrelatie tussen
  - Gemeente, De Productie en de medewerkers van de productie algemeen;
  - Bestuurlijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer (directeur);
  - Ambtelijk opdrachtgever (domein manager sociaal) en ambtelijk opdrachtnemer (directeur).
- Het bestuur heeft in de nieuwe samenstelling de verantwoordelijkheid om de directeur te bevragen op (voorafgaande) afstemming met de ambtelijk opdrachtgever.
- Het bestuur heeft in de nieuwe samenstelling de verantwoordelijkheid om te beslissen wanneer het een besluit wil voorleggen aan het voltallige college. En vervolgens hebben de bestuursleden de verantwoordelijkheid om actief mee te doen aan de beraadslaging in het college.
- Het voltallige college heeft in de nieuwe situatie de verantwoordelijkheid om ambtelijk advies te vragen indien aan het college een keuze over de Productie wordt gevraagd.
- De directeur heeft de verantwoordelijkheid om bestuursvergaderingen voor te bereiden, het bestuur te adviseren en afstemming te zoeken met de ambtelijk opdrachtgever. De directeur initieert de gesprekken over strategische en belangrijke keuzes. De directeur draagt, ondersteund door het bestuur zorg voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende organisatie en signaleert op tijd risico's en strategische keuzes.
- Voer minimaal één keer per jaar een 'goed gesprek' over strategische vragen in de samenstelling bestuur, directeur en ambtelijk opdrachtgever. Dit gesprek gaat over uitdagingen en relevante ontwikkelingen in het komende jaar/jaren, de keuzes die daarbij gemaakt moeten worden door De Productie en eventueel het college of zelfs de gemeenteraad van Raalte.

2.3 Vervolgproces

Extern
Toewerken naar een collegevoorstel door middel waarvan de passende vorm wordt vastgelegd
Statutenwijziging doorvoeren
Nieuw bestuur samenstellen
Aanwijzingsbesluit aanpassen
Exploitatieovereenkomst ondertekenen

2.4 Statutenwijziging en aanpassing aanwijzingsbesluit

Aanpassing van de statuten

De voorgestelde wijziging van de statuten behelst in ieder geval bepalingen van de volgende inhoud

- Het bestuur wordt gevormd door minimaal twee leden door het college van burgemeester en wethouders uit hun midden te benoemen.
- In aanvulling op het voorgaande kan het bestuur besluiten om één of meerdere leden van buiten het college toe te voegen aan het bestuur. Deze leden hebben geen dienstverband of benoemde functie binnen de gemeente Raalte. De benoemingstermijn voor deze leden is nooit langer dan de lopende college-/raadsperiode.
- Indien leden van buiten het college zijn benoemd hebben de twee leden van het bestuur door het college van wethouders uit hun midden te benoemen samen de meerderheid van stemmen vereist voor elk besluit van het bestuur.

Aanpassing van het aanwijzingsbesluit

In ieder geval en bepalingen van de volgende inhoud

- Toevoegen onder Besluit: De stichting Werk Raalte de opdracht te geven om beschutte werkplekken te bieden voor burgers met een Wsw indicatie en anderen die conform het geldende beleid van de gemeente in aanmerking komen voor beschutte werkplekken.

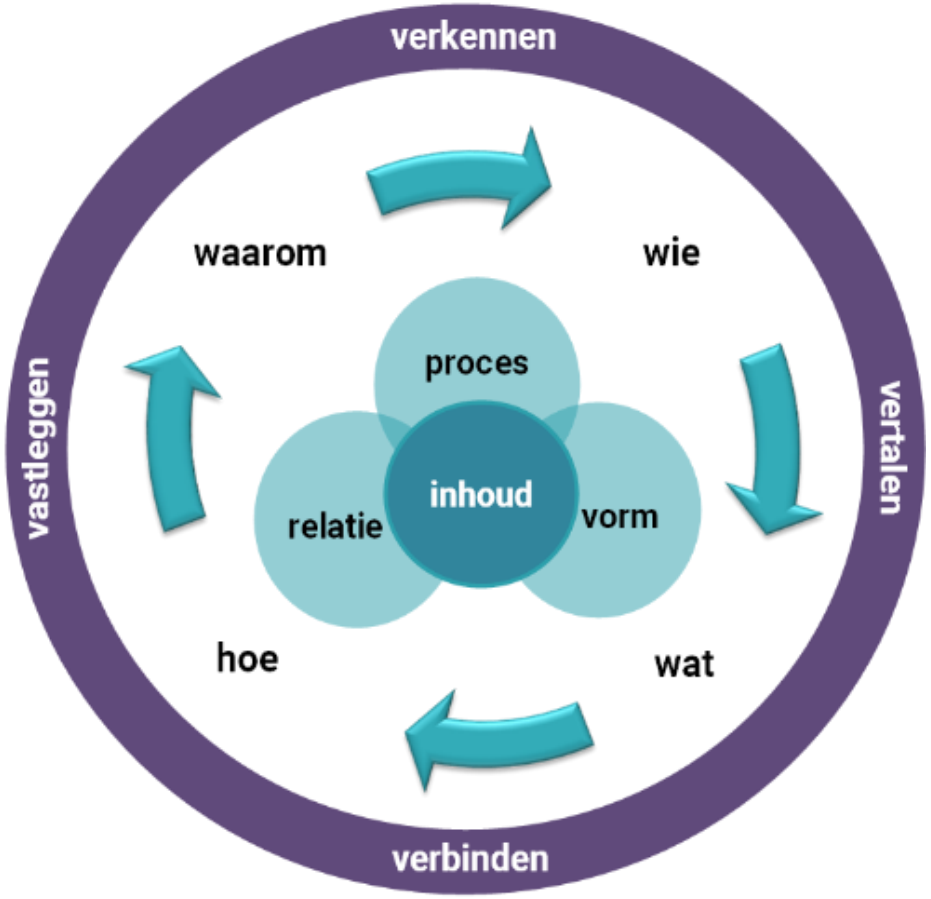
3. Denkkaders

3.1 Visie: Werk- en denkmodel governance

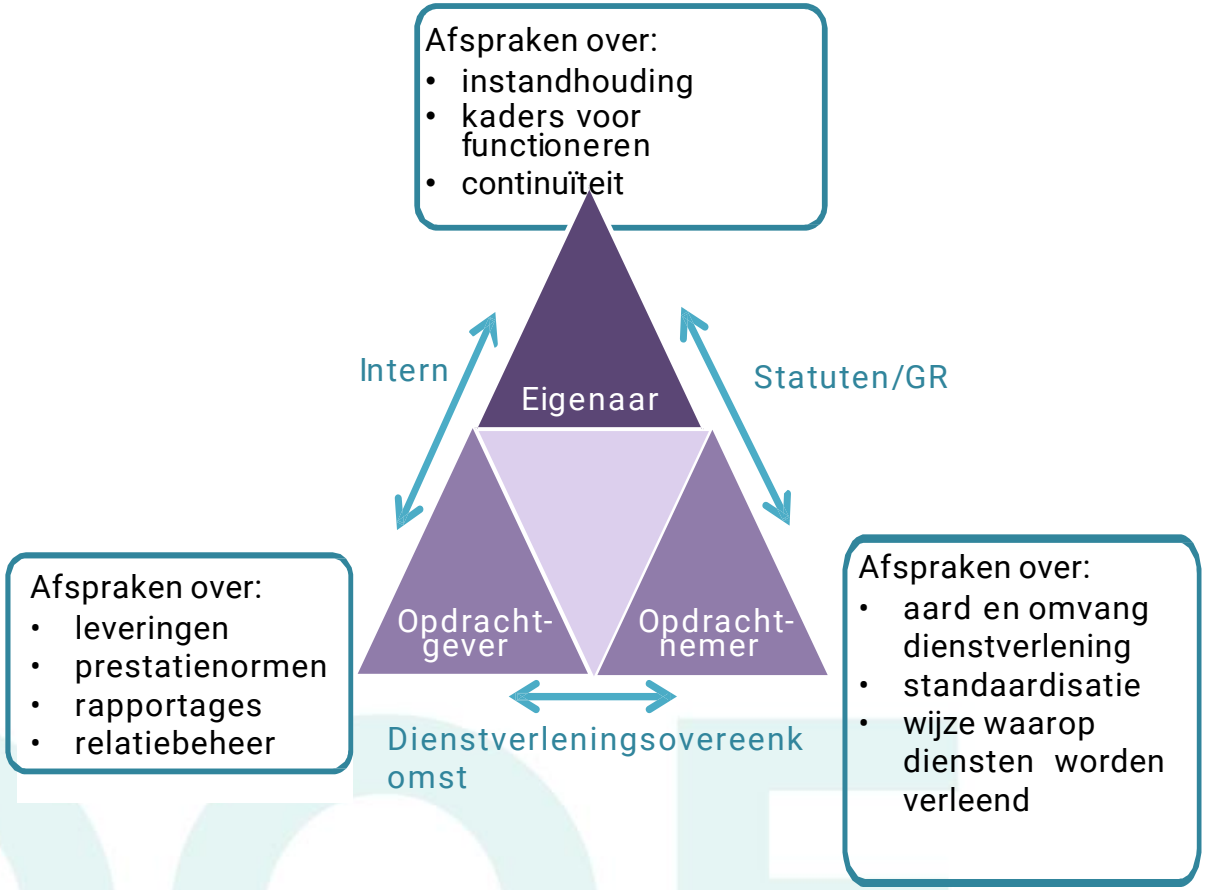
Good goverance van samenwerking vergt een passend evenwicht van de drie dimensies van goverance rondom de inhoud: de opgave om werkgever te zijn van de Wsw populatie in de gemeente en voor de Wsw/Participatie-wet populaties beschutte werkplekken aan te bieden. De drie dimensies zijn:

- Institutionele governance: vorm
  - Statuten, de exploitatieovereenkomst en andere documenten met een formele status.
- Procedurele governance: proces
  - Structureel en incidenteel overleg en werkwijzen intern in De Productie en in/met de gemeente.
- Relationele/culturele governance: persoonlijke relatie en organisatieculturen
  - Persoonlijke verhoudingen tussen alle betrokken personen en de organisatiecultuur van de gemeente en De Productie.

- De drie dimensies zijn van belang voor de interne en de externe goverance: de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college van B&W van Raalte, de ambtelijke organisatie van Raalte, het bestuur van De Productie, de directeur van de Productie en MT (-leden) van de Productie.



3.2 De drie belangrijkste rollen van governance



De belangrijkste rollen bij samenwerking zijn eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Onder samenwerking valt hierbij ook de externe verzelfstandiging van taken door een gemeente. In dit geval dus het beleggen van het werkgeverschap van de Sw medewerkers en het aanbod van beschut werk voor inwoners van Raalte in een voor dat doel opgerichte stichting.

De belangrijkste verantwoordelijkheid van de eigenaarsrol is het sturen op de continuïteit van De Productie: is De Productie stabiel en robuust genoeg om haar taakopdracht waar te kunnen maken, is zij klaar om de jaarlijkse opdrachten van de opdrachtnemer uit te voeren.

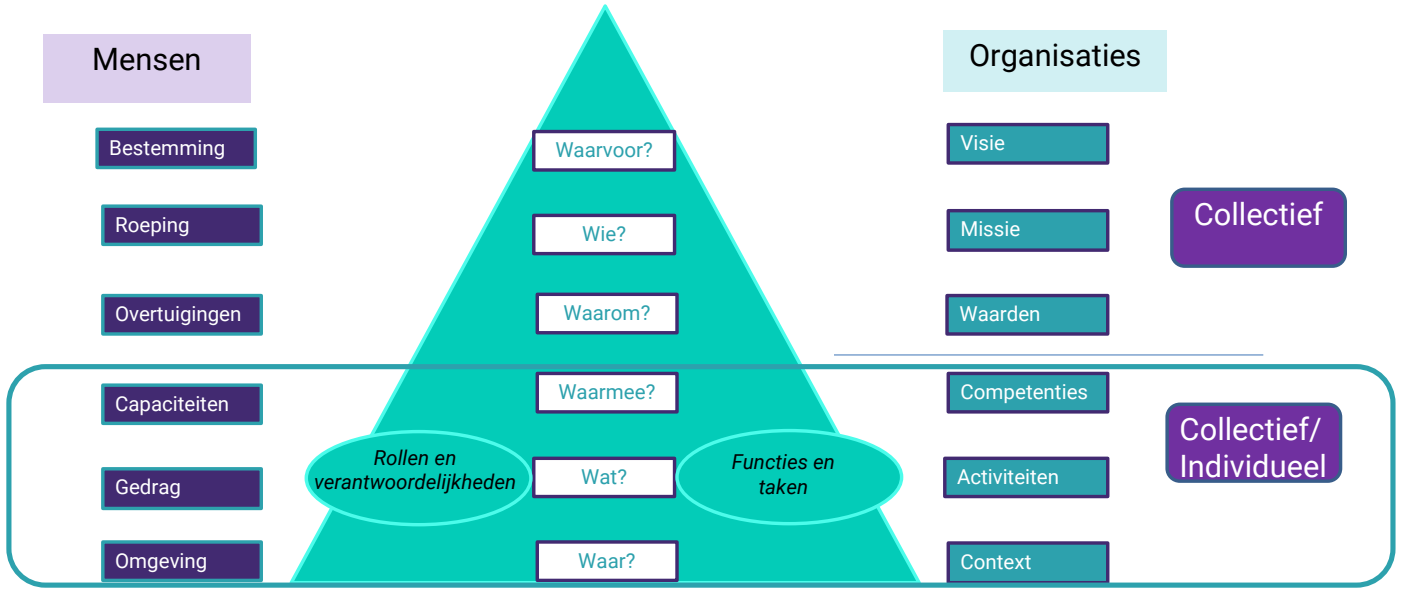
De belangrijkste verantwoordelijkheid van de opdrachtgeversrol is het sturen op juiste en tijdige uitvoering van de opdracht door De Productie: voldoet de opdrachtuitvoering aan de afgesproken kwaliteitseisen, zorgt het voor de besproken resultaten, wordt waar nodig op tijd bijgestuurd en wordt de juiste informatie over het eerder genoemde verstrekt.

De belangrijkste verantwoordelijkheid van de opdrachtnemersrol is het 'going concern' van De Productie op adequate wijze aansturen en de opdracht conform de gestelde randvoorwaarden uitvoeren. De opdrachtnemer voorziet eigenaar en opdrachtgever van de informatie die nodig is om hun rol waar te kunnen maken en vraagt eigenaar en opdrachtgever waar nodig om (herziening van) besluiten.

Eigenaarsbelang en opdrachtgeversbelang kunnen botsen bijvoorbeeld wanneer de opdracht die de opdrachtgever wil verstrekken en het budget dat er voor beschikbaar is, niet passen bij de werkelijke kostprijzen. Zodoende moeten eigenaar en opdrachtgever voortdurend met elkaar in gesprek zijn, net als eigenaar en opdrachtnemer en opdrachtgever en opdrachtnemer.

3.3 Mensen en organisaties

- Organisaties en mensen lijken op elkaar. Dit komt omdat organisaties gevormd worden door mensen.
- Dezelfde vragen die beginnen met een “w” kunnen aan mensen en organisaties worden gesteld. De antwoorden geven helderheid over de match tussen mensen en organisaties.
- De behoefte aan een directiestatuut (interne governance) heeft te maken met de vragen “waarmee ?”, “wat ?” en “waar ?”. We beschouwen de visie, missie en waarden van De Productie daarbij als een vaststaand gegeven.
- Van belang voor een goed en werkzaam directiestatuut zijn niet alleen de geformaliseerde functies en taken, maar ook rollen en verantwoordelijkheden. Soms worden rollen en verantwoordelijkheden geformaliseerd, zoals in een directiestatuut. Andere rollen en verantwoordelijkheden zijn informeel, maar desondanks van grote betekenis voor de stichting.
- In het licht van het directiestatuut moet er zowel naar de individuele invulling van functies en rollen worden gekeken, als ook naar de onderlinge interactie / collectieve invulling.



3.4 Uitgangspunten interne & externe governance (het Roalter model)

- In 2020 is op basis van rapport *Doorontwikkeling SWR: Richting en inhoud geven aan de governance van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw* (Kosha Schipper en Fulco Kruisbrink, Nautus, 19 juni 2020) besloten tot het zogenaamde Roalter model. Hierbij horen de volgende uitgangspunten
  - In 2015 heeft de raad besloten de uitvoering van de Sw dichtbij te organiseren.
  - De Productie is een voorziening van de gemeente Raalte, de gemeente is dus niet alleen opdrachtgever maar ook eigenaar.
  - De taakopdracht van De Productie zijn werkgever voor Wsw populatie en bieden van beschutte (binnen-) werkplekken voor de Wsw populatie en Pw populatie.
  - Eventuele andere activiteiten moeten worden getoetst aan het effect op deze taakopdracht.
- Dus:
  - De gemeente wijst De Productie aan als uitvoerder Wsw;
  - De Productie is geen onafhankelijke sociale onderneming, maar een voorziening van de gemeente Raalte voor Sw-geïndiceerden en de nieuw-beschut populatie;
  - De gemeente stelt kaders vast waarbinnen De Productie acteert (afspraken in de exploitatieovereenkomst en subsidiebeschikkingen);
  - De gemeente is institutioneel vertegenwoordigd (sinds 2020 door ambtenaren van de gemeente in het bestuur);
  - De volgende ambtelijke functies zijn sinds 2020 bestuursleden: de domeinmanager sociaal, de directeur verantwoordelijk voor sociaal en de domeinmanager bedrijfsvoering.
- Wij hebben het Roalter model als uitgangspunt genomen voor de interne en de externe governance. Waar nodig is erop gewezen dat vanuit consistent denken andere keuzes meer voor de hand liggen, dan die gemaakt zijn in 2020. Dit ziet met name op de samenstelling van het bestuur in combinatie met de aansturing van De Productie door de gemeente.

4. Huidige vormgeving De Productie

4.1 Officiële doelstellingen De Productie

De Stichting stelt zich ten doel het bieden van ondersteuning aan de gemeente bij de invoering en/of instandhouding van de (sociale) werkvoorziening voor al dan niet arbeidsbeperkte mensen in de gemeente bij de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening en/of de Participatiewet, dit door het aangaan en in stand houden van arbeidsovereenkomsten met personen die zijn geïndiceerd op grond van de Wet sociale werkvoorziening en/of het (op eigen titel) aangaan en in stand houden van arbeidsovereenkomsten met andere personen die op grond van de doelstelling van de Stichting daarvoor in aanmerking komen.
(Statuten Stichting Werk Raalte, Oprichting Stichting, 2015.000906.01/O, artikel 2.1).

Voorgestelde aanvulling statutenwijziging De Stichting kan dit doel bereiken door middel van het exploiteren van een eigen werkvoorziening, alsmede door het – op verzoek van en in afstemming met de gemeente – op grond van de Participatiewet aanbieden van trajecten aan arbeidsbeperkte mensen in de gemeente.
(Statutenwijziging, 2021.000385.01/O, artikel 2.1):

4.2 Takenpakket De Productie

Inwoners met een arbeidsbeperking kunnen via detachering of in een beschutte werkomgeving aan de slag gaan. De Productie is de werkomgeving waarin het beschut werk wordt georganiseerd. Dit betekent dat De Productie passend werk en begeleiding biedt. De omgeving van De productie is ook voor andere doelgroepen geschikt (te maken) om weer actief te worden en de weg naar werk in te slaan. Denk hierbij aan inwoners met een uitkering in het kader van de Participatiewet uit de gemeente Raalte (Beleidsplan Raalte, 2022).

De kernactiviteiten van De Productie bestaan voornamelijk uit (Jaarrapport 2020 Stichting Werk Raalte, blz. 4):

- Het begeleiden van personen die in dienst zijn van de stichting van de Wsw en de Participatiewet;
- Het afsluiten van overeenkomsten met bedrijven en instellingen in het kader van de tewerkstelling van personen welke vanuit de Wet sociale werkvoorziening of de Participatiewet in dienst zijn van de Stichting;
- Het leggen en onderhouden van contacten met bedrijven waar werknemers van De Productie te werk zijn gesteld;
- Het administreren en exploiteren van alle activiteiten van De Productie waaronder de activiteiten:
  - Van het werkbedrijf onder de handelsnaam 'De Productie' waaronder de beschutten activiteiten, de Wsw-detacheringen en de Wsw-groen-detacheringen plaatsvinden.
  - Van het werkbedrijf onder de handelsnaam 'Metamorfose' waaronder de participatie-activiteiten, ontwikkeltrajecten, werkervaringsplaatsen, detacheringsbanen, nieuw-beschut, Werkfit en Werken in Salland plaatsvinden.

De Productie					Gemeente Raalte		
Wet sociale werkvoorziening (Wsw): werkgeverschap					Participatiewet (Pw)		
Beschut (Wsw)	Nieuw beschut (Pw): Metamorfose	Begeleid werken	Detachering (Wsw)	Groen (medewerkers) (Wsw)	Groen beheer	Consulenten Wsw/Pw	Overige taken (Pw)

4.3.1 Organen en functies van De Productie

- De stichting wordt **vertegenwoordigd** door het **bestuur** of **twee leden van het dagelijks bestuur** (Statutenwijziging, 2021.000385.01/O, artikel 10).
- Het bestuur kan ook **volmacht verlenen** aan één of meer bestuursleden of **derden** om de stichting binnen de grenzen van die volmacht te vertegenwoordigen. (De Productie, *Vaststelling bevoegdheden de Productie).*
  - Iemand die bevoegdheden krijgt legt verantwoording af aan het bestuur. Verantwoording krijgen betekend dus ook verantwoording afleggen
- Niet vastgelegd is hoe werkwijzen rond bijvoorbeeld het aangaan van **(arbeids)overeenkomsten**, het **doen van bestellingen** en het **tekenen van facturen** is vastgelegd. In de statuten worden alle verantwoordelijkheden bij het bestuur gelegd.
- **Het bestuur** bestaat uit ten minste drie personen die in loondienst werkzaam zijn bij de gemeente Raalte (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 5.1).
- Bestuursleden treden af volgens een door het bestuur op te maken rooster van aftreden (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 6.1).
- Het bestuur kan zich in taak doen bijstaan door personen (adviseurs), die geacht kunnen worden speciale deskundigheid te bezitten met betrekking tot het doel van de stichting. Deze hebben geen stemrecht (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 5.5.).
- Bij het vervullen van hun taak richten de bestuurders zich naar het belang van de stichting en de met haar verbonden organisatie (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 9.1b).
- Het bestuur is bevoegd te besluiten tot het aangaan van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding en bezwaring van registergoederen, en tot het aangaan van overeenkomsten waarbij de stichting zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerheidstelling voor een schuld van een ander verbindt (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 9.2).
- Ingeval van ontstentenis of belet van een bestuurder blijven de overige bestuurders met het bestuur belast. Bij ontstentenis of belet van alle bestuurders berust het bestuur tijdelijk bij één door het bestuur daartoe aangewezen persoon of personen. Het bestuur is mitsdien verplicht om te voorzien in een aanwijzing van een of meer personen die in voorkomend geval tijdelijk met het bestuur is of zijn belast (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 9.4).
- Een bestuurder neemt niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang bedoeld in artikel 9 lid 1 onder b. Wanneer hierdoor een bestuursbesluit niet kan worden genomen wordt het besluit genomen door het bestuur onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 14.2).

4.3.2 Organen en functies van De Productie

- **Het dagelijks bestuur:** Het bestuur kiest uit zijn midden een voorzitter, een secretaris en een penningmeester, welke functionarissen tezamen een dagelijks bestuur vormen. De functies secretaris en penningmeester kunnen door één persoon gecombineerd worden uitgeoefend (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 8.1).
  - *Dus het hele huidige bestuur vormt ook het dagelijks bestuur.*
- Het dagelijks bestuur is belast met de voorbereiding van bestuursvergaderingen en de uitvoering van bestuursbesluiten en heeft voorts de bevoegdheden, die door het bestuur tot wederopzegging aan het dagelijks bestuur **zijn gedelegeerd** (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 8.2).
- Het dagelijks bestuur is **bevoegd** tot het sluiten van overeenkomsten (Statuten Stichting Werk Raalte, artikel 8.3).
  - *Dit zijn dus alle overeenkomsten.*

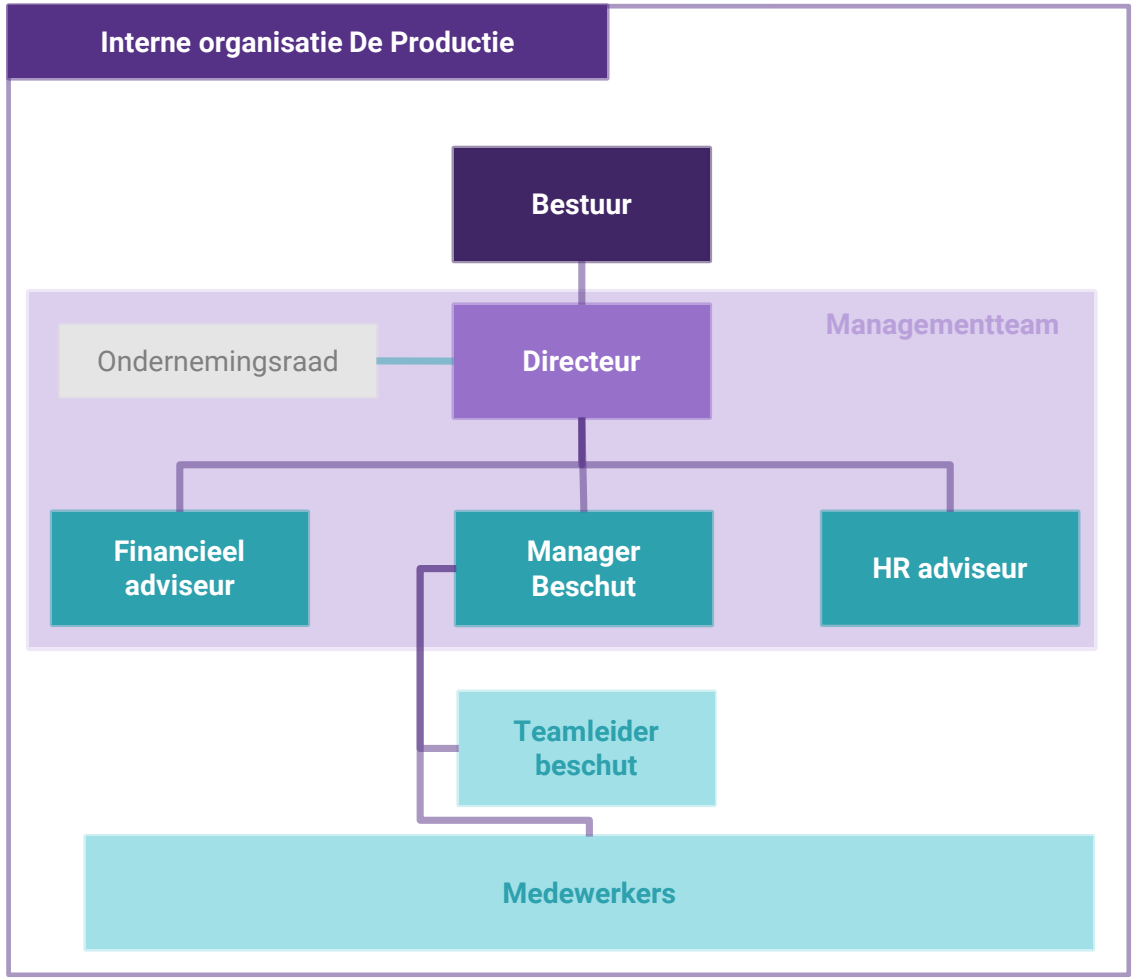
4.3.3 Organen en functies van De Productie

Het bestuur

- Institutionele vertegenwoordiging van de gemeente Raalte als eigenaar.
- Alle bevoegdheden van De Productie berusten initieel bij het bestuur: het bestuur bestuurt de organisatie en stelt alle kaders voor de uitvoering van de taakopdracht en beslist over strategische doelstellingen en overige belangrijke beslissingen

De directeur

- De directeur is belast met de dagelijkse aansturing van De Productie en de uitvoering van de exploitatieopdracht en vormt samen met de manager beschut, de financieel adviseur en de HR adviseur het MT.
- De directeur is de Wor-bestuurder.
- De rol van de directeur is niet formeel benoemd in de statuten. Wel genoemd is dat het bestuur een deel van haar leden kan aanwijzen als dagelijks bestuur.



5. Externe governance (Gemeente Raalte en De Productie)

5.1 Doelen voor de externe governance

De volgende doelen voor de externe governance kwamen na voren uit de sessie met de stakeholders externe governance:

- Governance faciliteert koersvaste opdrachtuitvoering en een continu gesprek over waar we wel en waar we niet van zijn.
- Governance faciliteert een gezamenlijk vertrekpunt voor alle rollen en stakeholders en duidelijke heldere opdrachtverlening:
  - Helder maken van onderlinge verhoudingen;
  - Het goede gesprek voeren over invulling van de rollen.
- Het helder en inzichtelijk krijgen hoe de gemeente wilt sturen op De Productie en de hierbij passende vorm.



5.2 Opmerkelijke inzichten externe governance

Op basis van de verkenning hebben wij de volgende opmerkelijke inzichten over de externe governance (zie ook paragraaf 4.2)

- In de geldende statuten is de rol van werkgever al opgenomen, maar de rol van het aanbieden van beschut werk is nog niet opgenomen in de statuten.
  - Dit is wel opgenomen in de voorgestelde wijziging.
- In het advies van Nautus staat benoemd dat het aanwijzingsbesluit ook moet worden aangepast, dit is nog niet gebeurd.
- Het huidige bestuur wordt gevormd door directieteamleden/managementteamleden van de gemeente Raalte. Eén functie is op dit moment niet bezet. De domeinmanager sociaal is ambtelijk opdrachtgever en bestuurslid. Op dit moment vult de domeinmanager sociaal voor verschillende redenen de bestuursfunctie niet (actief) in.
- In het model voor het geldende model werden wethouders in het bestuur benoemd op *persoonlijke titel* en gold als onderdeel van procedurele governance dat zij zich van de discussie dienden te onthouden als de Stichting/ De Productie onderwerp van gesprek was in het college.
  - Dit botst met het uitgangspunt dat bewust is gekozen voor eigenaarschap door de gemeente Raalte en dat het college van Raalte daarom ook door twee wethouders (de portefeuillehouder als bestuurlijk opdrachtgever en een ander collegelid met een zuiver eigenaarsrol) is vertegenwoordigd in het bestuur.
  - Bestuurlijke vertegenwoordiging door het college in het bestuur van de Directie vergt juist dat de collegeleden in het bestuur die besluiten mee terug nemen naar het college waarvan zij van mening zijn daar met het gehele college over te moeten overleggen. In die gevallen dienen zij juist volop mee te doen aan het gesprek.
- Vasthouden aan het Roalter model, wil dus zeggen: het gaat om een gemeentelijke voorziening van Sw- en Pw-populatie. De gemeente is als eigenaar institutioneel vertegenwoordigd en wil op effectiviteit en efficiëntie van de taakopdracht kunnen sturen.
- De drie governancerollen kunnen duidelijker en beter worden onderscheiden. Dit leidt dan ook tot een betere uitvoering van de taakopdracht.
- Er ontbreekt op dit moment in de governance een verankering van het belang van de externe klanten van de productie/het bredere maatschappelijke perspectief. Dit is geen *must have*, maar mogelijk wel een *nice to have*.



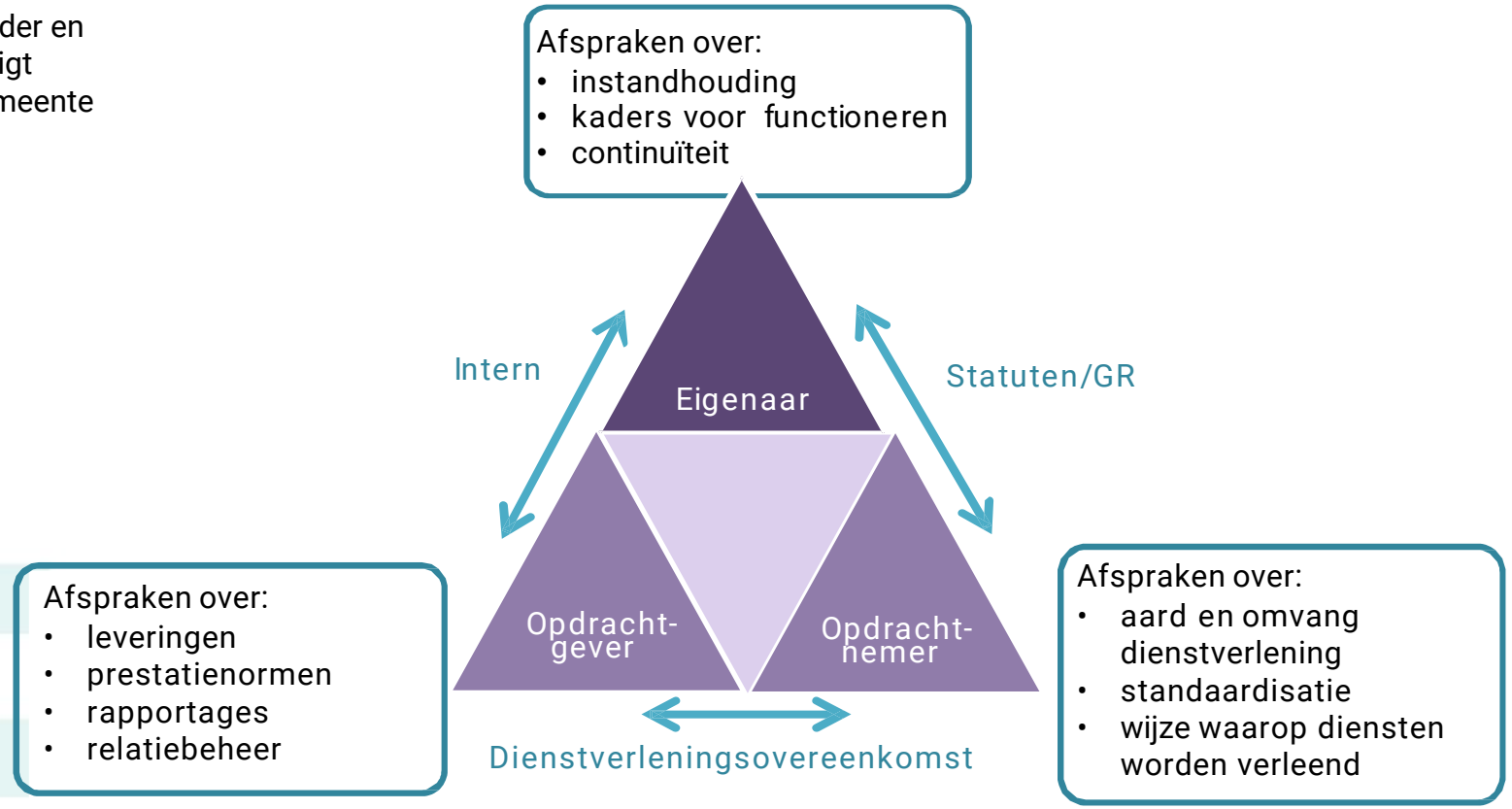
5.3 Governancerollen extern

De gemeente onderscheidt opdrachtgeverschap en eigenaarschap in haar aansturing.

Opdrachtgeverschap ligt bestuurlijk bij de portefeuillehouder en ambtelijk bij de domeinmanager sociaal. Eigenaarschap ligt bestuurlijk bij het college, maar is ambtelijk binnen de gemeente niet belegd.

Opdrachtnemerschap ligt bij:

- Bestuur jegens de portefeuillehouder (bestuurlijk)
- Directeur jegens domeinmanager sociaal (ambtelijk)
- Directeur jegens bestuur (intern Productie)



5.4 Procedurele governance: Actielijst afspraken

In de sessie met de stakeholders van de externe governance zijn we tot de conclusie gekomen dat de volgende afspraken niet gemaakt zijn, wel gemaakt zijn maar niet expliciet zijn gemaakt of expliciet zijn gemaakt maar niet op papier zijn gesteld.

Afspraken die niet gemaakt zijn:

- Opheffen van Metamorfose. Dit is nu een aparte handelsnaam terwijl dit niet meer nodig is.
- De rol van de directeur en de bevoegdheden die hierbij horen.
- Waar de ruimte zit voor het ondernemerschap voor De Productie:
  - Wat wordt er bedoeld met ondernemerschap?
  - Binnen welke kaders mag de directeur hier zelf invulling aan geven?
  - Wie voeren het gesprek hierover? En wie neemt het initiatief voor het gesprek?

Afspraken die wel gemaakt zijn, maar niet expliciet:

- De samenstelling van het nieuwe bestuur:
  - Er is verwarring over de persoonlijke titel
  - Wel of geen externe vertegenwoordiging in het bestuur?
- De rol van de ondernemingsraad.
- Wat verstaan we onder financiële administratie?

Expliciet gemaakte afspraken die niet op papier zijn gesteld:

- Het vaststellen van de jaarrekening en de begroting door het bestuur.
- De functiebeschrijvingen.

5.5 Institutionele en procedurele governance: Beslisniveau

Onderstaande verdeling op strategisch, tactisch en operationeel niveau is tot stand gekomen tijdens in de sessie met de stakeholders van de externe governance.

Strategisch

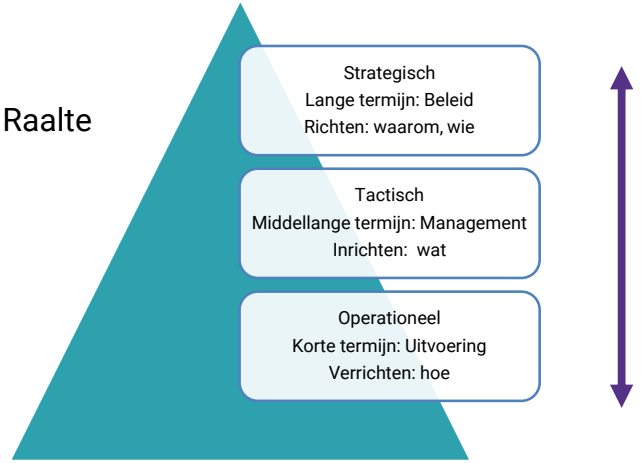
- De gemeente/het college
  - Exploitatieovereenkomst
  - De taak en de taakopdracht aan De Productie: doelgroepen
  - De inrichting van het bestuur: hoe moet de governance eruit zien
- De raad
  - Het totale begrotingsbedrag (jaarlijks)
  - Beleidskader (vierjaarlijks)
- Het bestuur
  - Het vaststellen van de begroting en de jaarrekening
- De portefeuillehouder heeft op dit moment geen eigenstandige bevoegdheid om iets te besluiten.

Tactisch

- Domeinmanager sociaal
  - Ambtelijk opdrachtgever
- Beleidsadviseur
  - Balverdeler
- Directeur van De Productie
  - Wor-bestuurder

Operationeel

- De manager beschut
- De consulenten van de gemeente Raalte
- De teamleiders



5.6 Relationele governance: een cultuur van samenwerken

Aan de hand van de casussen die zijn besproken met stakeholders van de externe governance zijn de volgende relationele afspraken naar voren gekomen:

- De directeur is het eerste aanspreekpunt voor de MT-leden van De Productie. Dit betreft zaken die buiten de financiële kaders van de MT-leden vallen en/of grote risico's met zich meebrengen. Het MT-lid neemt zelf initiatief voor dit gesprek. Wanneer het onderwerp binnen de financiële kaders valt is het aan het MT-lid om de afweging te maken of het voldoende is om achteraf te informeren of dat dit afstemmoment beter vooraf kan plaatsvinden.
- Het eerste aanspreekpunt van de directeur is de ambtelijk opdrachtgever of het bestuur. De meeste gesprekken die plaatsvinden tussen de directeur en het bestuur en/of de ambtelijk opdrachtgever worden geïnitieerd door de directeur van De Productie.
  - De directeur informeert het bestuur achteraf over beslissingen die binnen de financiële kaders vallen. De directeur maakt zelf de afweging of het voldoende is om achteraf te informeren of dat het beter is om dit vooraf te laten plaatsvinden.
  - De directeur informeert het bestuur en/of ambtelijk opdrachtgever vooraf over beslissingen op strategische punten of die politiek gevoelig zijn en/of risico's met zich meebrengen.
- Wanneer er onenigheid is binnen het bestuur brengen zij het desbetreffende onderwerp in bij het college. Hierbij worden de rollen van eigenaar en opdrachtgever door de desbetreffende bestuursleden binnen het college vertegenwoordigd. Doordat het onderwerp geagendeerd wordt op de collegetafel vindt er ambtelijke voorbereiding plaats. Hiermee wordt voorkomen dat de ambtelijke opdrachtgever wordt gepasseerd.

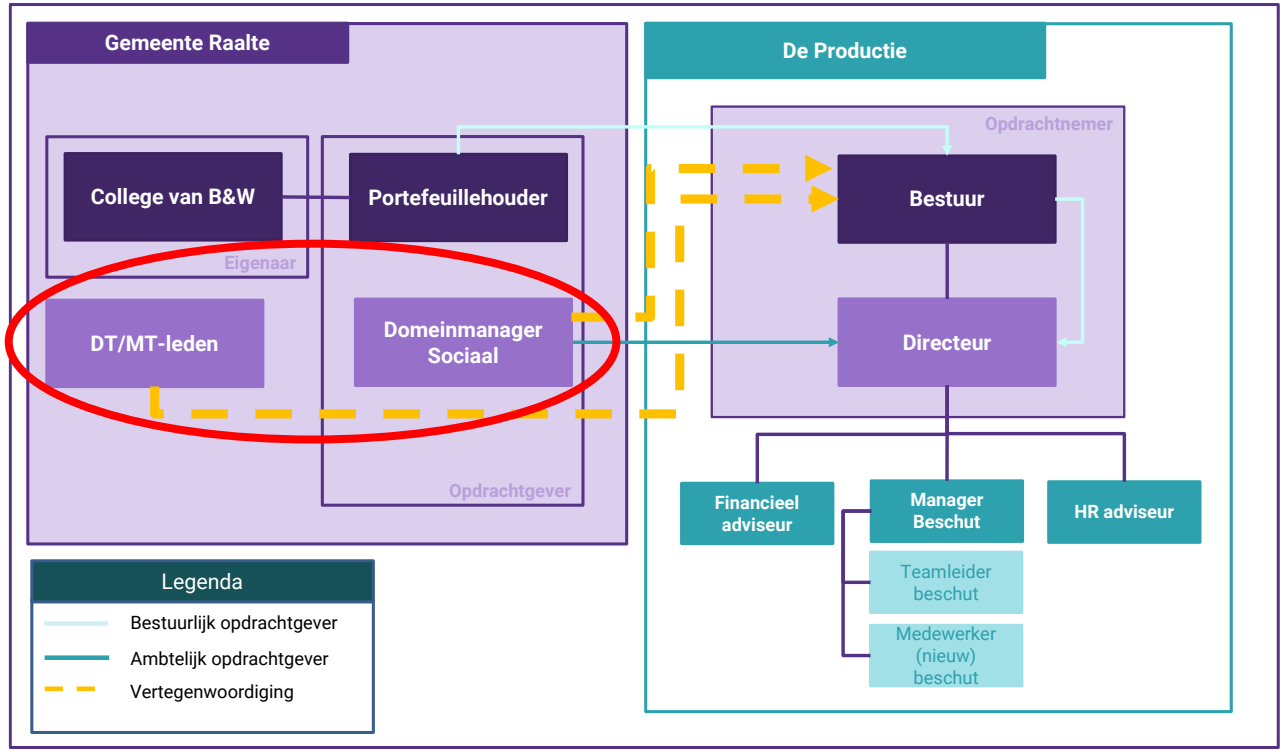
5.7.1 Te maken keuzes optimalisering externe governance

- De volgende overwegingen leiden tot de noodzaak om keuzes te maken over optimalisering van de externe governance:
  - Het huidige bestuur wordt gevormd door directieteamleden/managementteamleden van de gemeente Raalte.
    - Daardoor is het college niet in positie gebracht in zijn eigenaarsrol;
    - Daardoor is er geen rechtstreekse lijn tussen directeur en bestuurlijk opdrachtgever (portefeuillehouder in het college);
    - Ambtelijk opdrachtgeverschap kan eenvoudiger in positie worden gebracht als de ambtelijk opdrachtgever niet ook bestuurslid is.
  - De functie van de directeur is in de statuten niet geformaliseerd.
  - Er ontbreekt op dit moment in de governance een verankering van het belang van de externe klanten van De Productie/het bredere maatschappelijke perspectief. Dit is geen *must have*, maar mogelijk wel een *nice to have*.
- De volgende keuzes moeten worden gemaakt
  1. De samenstelling van het bestuur.
  2. Het formaliseren van de functie van de directeur: statutair, naast vaststelling directiestatuut door het bestuur.
- De eerste keuze gaat over:
  - Institutionele vertegenwoordiging van de gemeente in het bestuur;
  - De mogelijkheid om externe leden te benoemen in het bestuur.
- De tweede keuze gaat over: Formaliseren van de rol van de directeur als
  - Statutair directeur, of
  - Lid van het bestuur.
- Bij alle keuzes is vastgehouden aan het *Roalter* model dat wil zeggen:
  - Eigenaarschap van de gemeente;
  - Bestaande taakopdracht;
  - Vormgeving als stichting met de huidige organen (bestuur, geen RvT of vergelijkbaar).
- De keuzes kunnen worden afgewogen op de wenselijkheid van de gevolgen en de werkbaarheid in het licht van bestaande en gewenste praktijk.

5.7.2 Keuze 1: wie vormt het bestuur?

Optie 0: het huidige model – minder wenselijk

- In het figuur is de huidige inrichting van het bestuur, met hierin een ambtelijke vertegenwoordiging, weergegeven. Op basis van de gesprekken en de input uit de sessies is besloten dat ambtelijke verantwoording in het bestuur niet wenselijk is:
  - Het (ambtelijk) bestuur is tegelijkertijd als ambtenaar ondergeschikt aan het college. Dit is niet te scheiden want ambtenaar zijn is voorwaarde om bestuurslid te worden.
  - Het college heeft als eigenaar en de portefeuillehouder als bestuurlijk opdrachtgever geen duidelijk rol. In laatste instantie is het college wel verantwoordelijk voor het bijeenbrengen van eigenaars- en opdrachtgeversbelang.
  - Voor de domeinmanager sociaal als ambtelijk opdrachtgever is de rol duidelijker in relatie tot de directeur en verantwoording aan de bestuurlijk opdrachtgever (portefeuillehouder) als diegene niet in het bestuur zit. De bestuurlijk opdrachtgever zelf is altijd ook onderdeel van het college, die namens de gemeente eigenaar is.



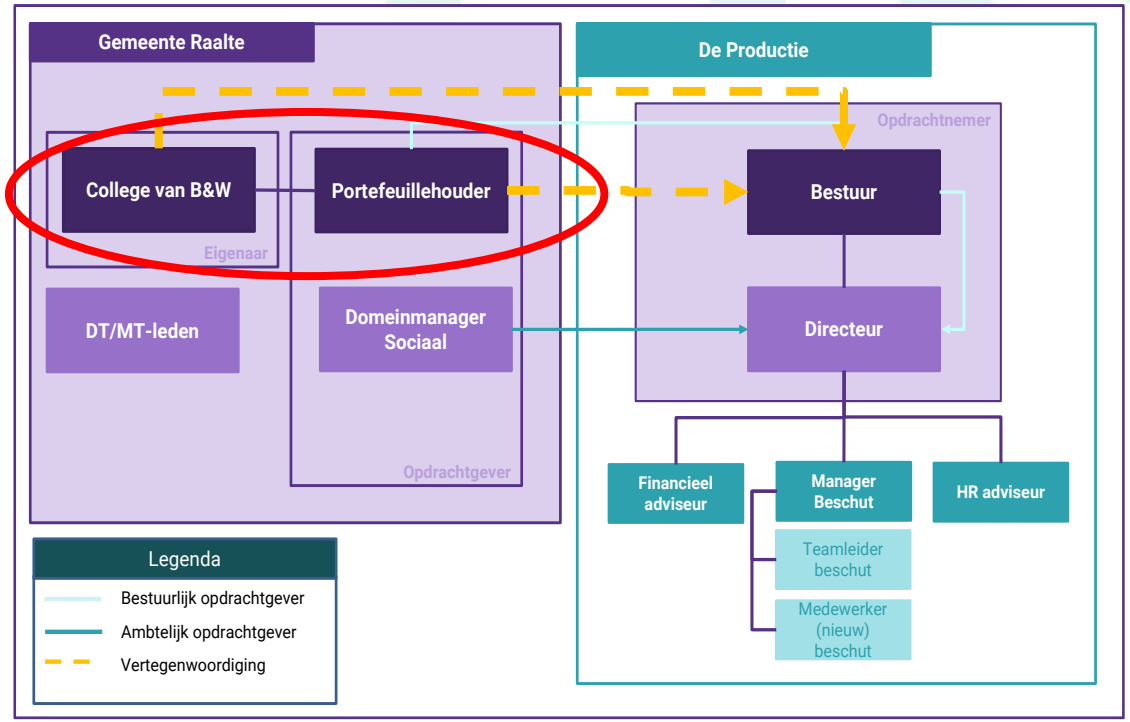
5.7.3 Keuze 1: Wie vormt het bestuur

In optie 1 en optie 2 wordt het bestuur gevormd door vertegenwoordigers van het college. Voor optie 1 en optie 2 geldt:

- Het college dat namens de gemeente eigenaar is, is door twee leden vertegenwoordigd in het bestuur.
- De directeur (opdrachtnemer) legt binnen de stichting verantwoording af aan het bestuur. De ambtelijk opdrachtgever legt binnen de gemeente verantwoording af aan het college.
- Ambtelijke en bestuurlijke lijn zijn daarmee duidelijk onderscheiden.

Optie 1: Collegeleden in het bestuur (Portefeuillehouder en collegelid)

- De portefeuillehouder (bestuurlijk opdrachtgever) en een ander collegelid (primair eigenaarsrol) nemen samen zitting nemen in het bestuur.
- Bij botsing opdrachtgevers- en eigenaarsbelang beslist het hele college nadat bestuursleden hun positie hebben ingebracht. In het bestuur van De Productie beslist het bestuur volgens eenheid van collegebeleid.
- *In werksessie 2 over de externe governance kwamen als duidelijke voordelen van deze optie naar voren:*
  - *De bestuurlijk opdrachtgever heeft een duidelijke rol in de governance.*
  - *Binnen het bestuur zijn inhoudelijke kennis en neutrale blik in evenwicht.*
  - *Bij botsende perspectieven tussen (bestuurlijk) opdrachtgeverschap en eigenaarschap beslist het college, dus alleen in gevallen waar echt een strategische keuze nodig is.*

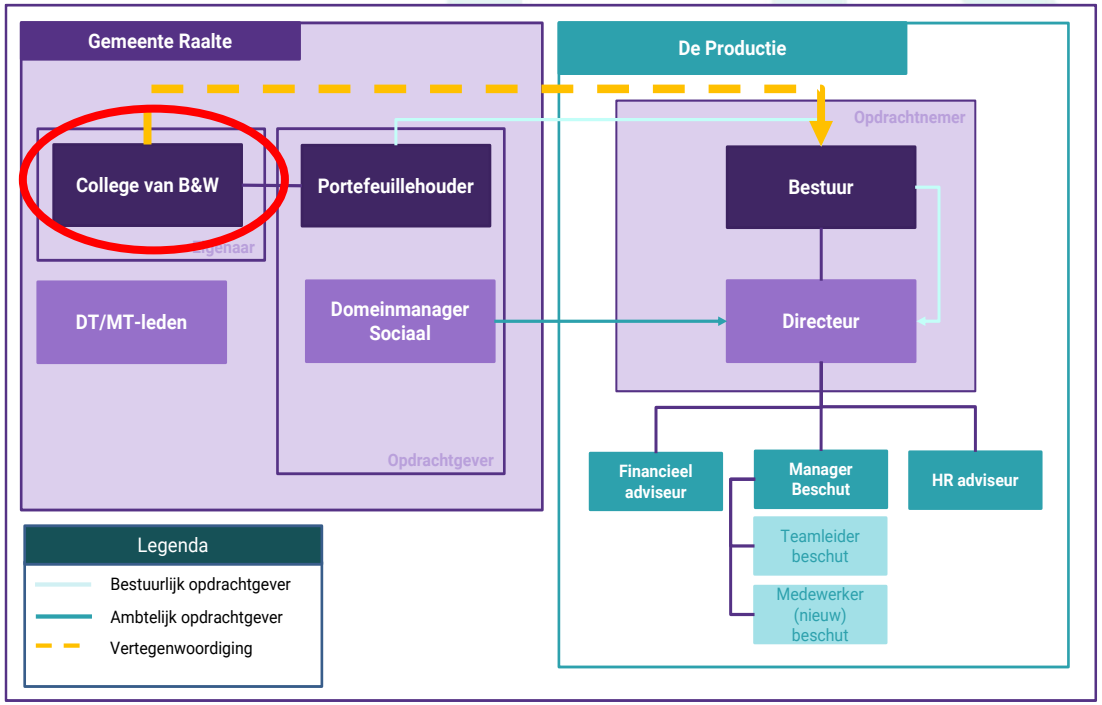


- *In werksessie 2 over de externe governance kwam ook aan de orde dat een zeer vergelijkbaar model eerder bestond en niet goed werkte. Dit had echter te maken met het feit dat de bestuursleden zich in gesprekken binnen het college niet uitspraken*
- *In het voorgestelde model is dat juist wel de bedoeling: de bestuursleden 'escaleren' dan als het ware bepaalde besluiten naar het voltallige college. Omdat dan ook de ambtelijke lijnen duidelijk zijn (gemeente intern, De Productie intern) zal dit anders uitpakken dan in het verleden.*

5.7.4 Keuze 1: Wie vormt het bestuur

Optie 2: Twee collegeleden in het bestuur (eigenaarsrol)

- De portefeuillehouder (bestuurlijk opdrachtgever) neemt geen zitting in het bestuur. Twee collegeleden met een andere portefeuille nemen zitting in het bestuur. Daarmee zijn bestuurlijk opdrachtgeverschap en bestuurlijk eigenaarschap volledig gescheiden.
- De directeur overlegt met zijn bestuur, maar ook met de bestuurlijk opdrachtgever. Het gesprek tussen de bestuurlijk opdrachtgever (portefeuillehouder) en de eigenaar vindt plaats binnen het college. Hiermee wordt geborgd dat alle bestuurlijke gesprekken over De Productie plaatsvinden binnen het college. In het bestuur van De Productie beslist het bestuur volgens eenheid van collegebeleid.
- De ambtelijke verantwoordingslijn binnen de gemeente is niet anders dan bij optie 1.
- *In werksessie 2 over de externe governance kwam als voordeel van deze optie naar voren: een strikte scheiding van bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap. Die scheiding is echter zo strik dat het ook als nadeel wordt ervaren.*
  - *De bestuurlijk opdrachtgever moet apart in positie worden gebracht.*
  - *De bestuurlijke druk wordt hoger omdat dan drie collegeleden regelmatig betrokken zijn bij het aansturen van De Productie en bovendien alle bestuurlijke gesprekken plaats moeten vinden in het college, waar in optie 1 alleen die gesprekken in het college worden gevoerd waar de bestuursleden samen geen beslissing kunnen of willen nemen.*

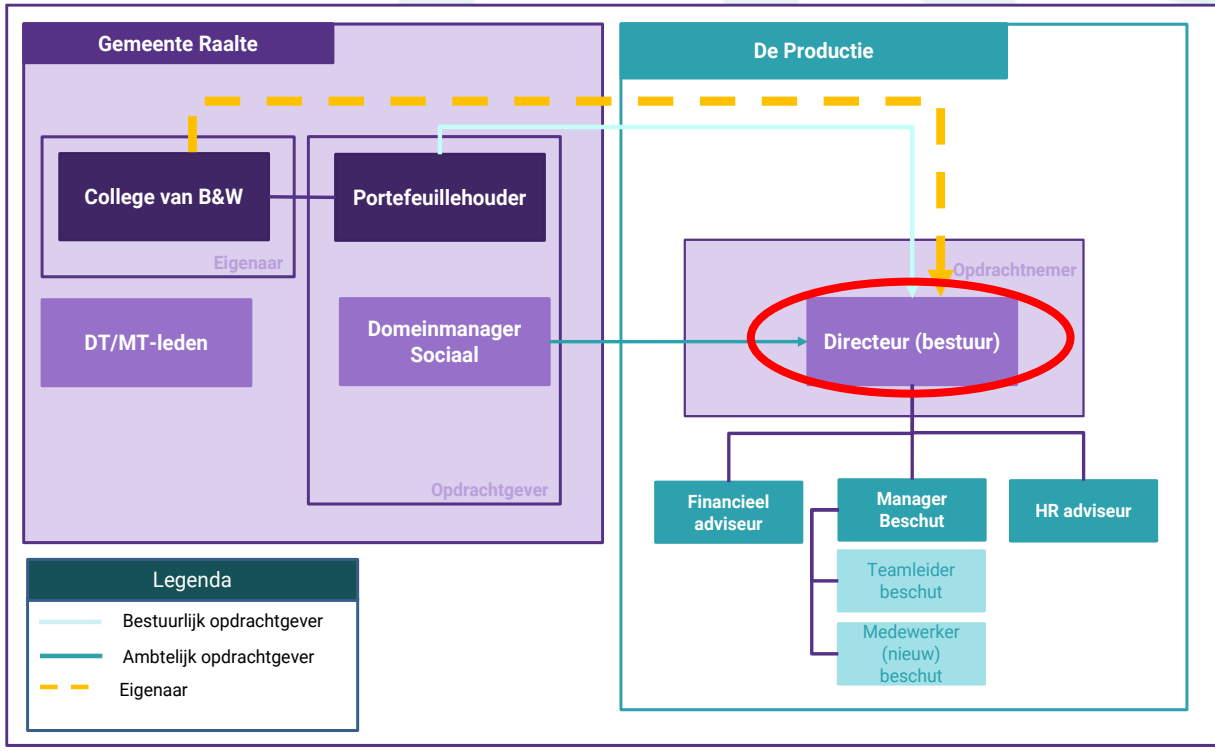


  - *Voor de directeur is de rol diffuser: verantwoording afleggen aan zijn bestuur maar ook de bestuurlijk opdrachtgever.*

5.7.5 Keuze 1: Wie vormt het bestuur

Optie 3: de directeur rechtstreeks onder het college

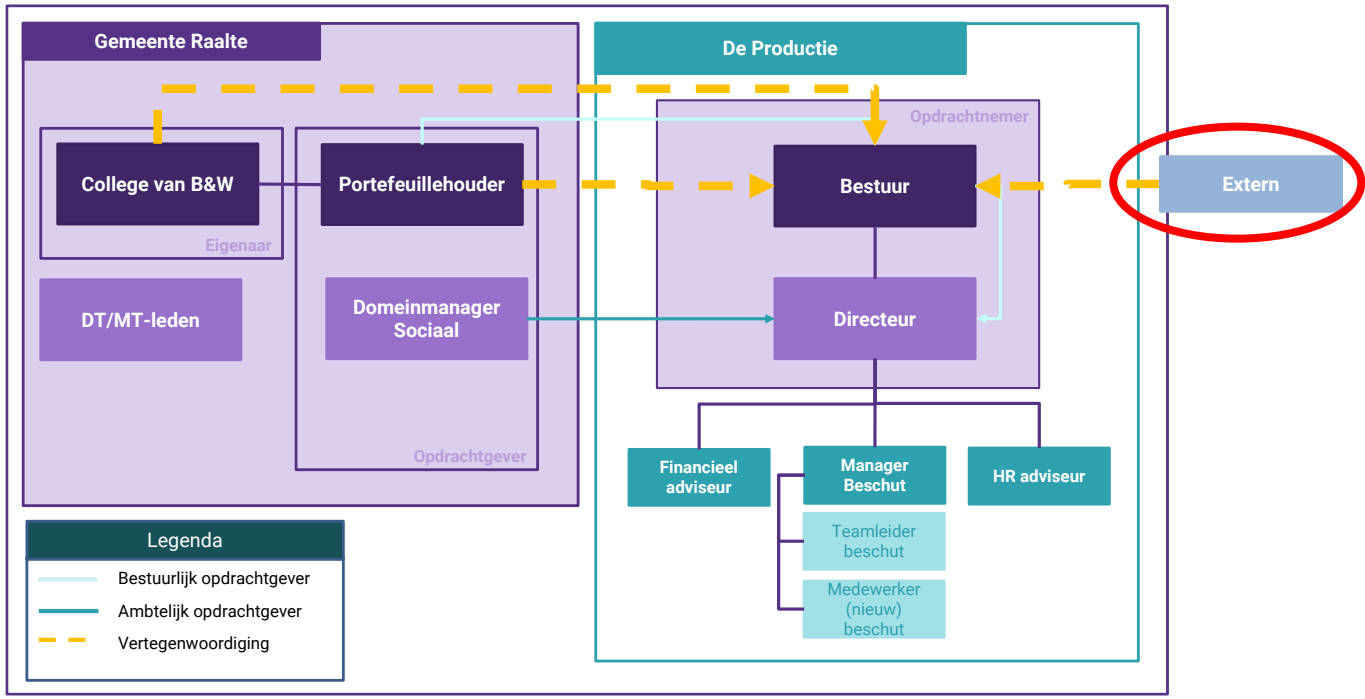
- Er is geen vertegenwoordiging van collegeleden in het bestuur. In plaats daarvan neemt het college de belangrijkste beslissingen en stelt de strategische doelstellingen. Dit kan door goedkeuring van bestuursbesluiten of direct door die besluiten te nemen. Hieronder vallen (begroting, jaarrekening, statutenwijzigingen, wijziging van activiteiten grote contracten).
- Hiermee wordt geborgd dat alle bestuurlijke gesprekken maar ook veel managerial gesprekken over De Productie plaatsvinden binnen het college.
- Het bestuur wordt enkel gevormd door de directeur. Die legt direct verantwoording af aan het college en legt de belangrijkste beslissingen en strategische doelen voor aan het college.
- *In werksessie 2 over de externe governance kwam als voordeel van deze optie naar voren: volledige borging van het bestuurlijk eigenaarschap van de gemeente.*
- *Als grootste nadeel kwam naar voren dat dit model zo sterk lijkt op vormgeving als ambtelijke dienst dat voordelen van externe verzelfstandiging ondermijnd worden en het voltallige college mogelijk vaker over De Productie moet overleggen dan in een situatie waarin het een ambtelijke dienst binnen het domein sociaal zou zijn. Die optie zou dan ook te verkiezen zijn boven deze optie 3, maar botst wel met de uitgangspunten van het Roalter model.*



5.7.6 Keuze 1: Wie vormt het bestuur

Optie 4: Ook externe vertegenwoordiging in het bestuur

- In deze optie bestaat de mogelijkheid dat het bestuur van de Productie besluit om ook externe leden toe te voegen aan het bestuur. Het gaat dan om vertegenwoordiging van ketenpartners in de domeinen sociaal en fysiek, bedrijven in de regio of expertise op arbeidsmarkt gebied.
- Op basis van de huidige statuten is het reeds mogelijk om externe adviseurs te benoemen.
- Deze optie is niet alternatief maar aanvullend op alle voorgaande opties.
- *In werksessie 2 over de externe governance kwam als voordeel van deze optie naar voren dat bij de besturing van De Productie ook andere relevante perspectieven kunnen worden toegevoegd. Dit kan echter ook door bijvoorbeeld een adviescommissie in het leven te roepen die directeur en bestuur adviseert. Op die manier kan worden getoetst welk type externe kennis bij de besturing van de meest toegevoegde waarde is.*
- *Deze optie kan altijd als mogelijkheid op worden genomen in de statuten, zodat de mogelijkheid bestaat zonder dat het verplicht is.*

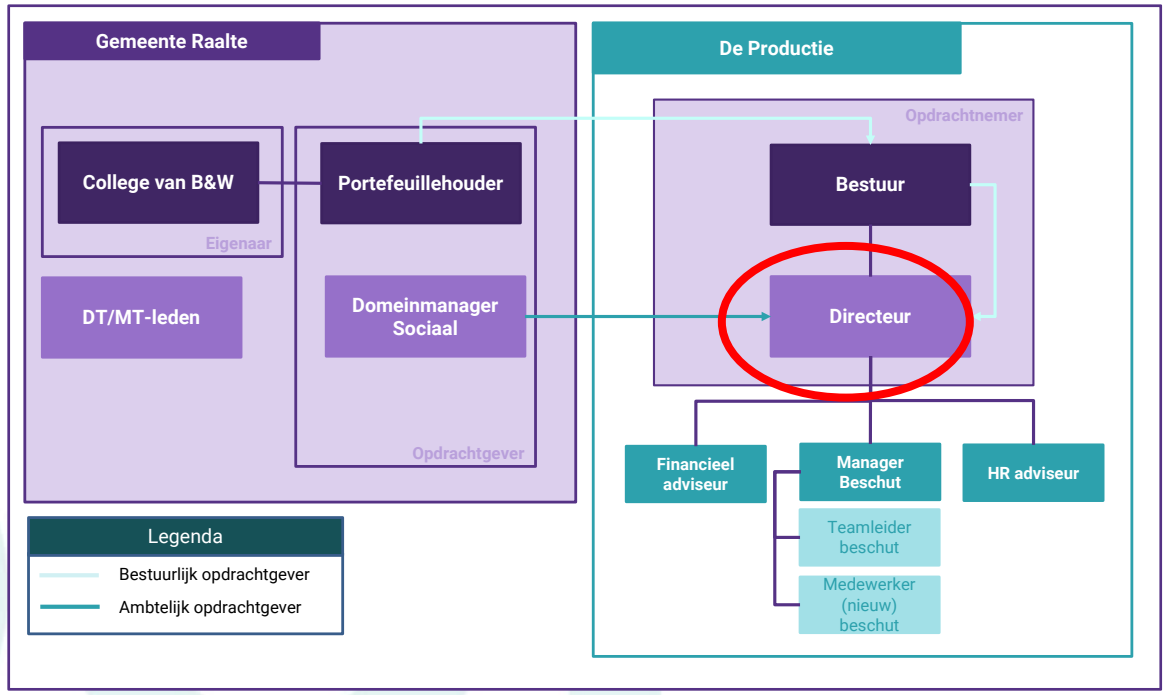


5.7.7 Keuze 2: het formaliseren van de functie van directeur

De keuze voor het formaliseren van de functie van de directeur is afhankelijk van de voorkeursoptie bij de keuze voor het samenstelling van het bestuur: de directeur is afhankelijk van die keuze een separate statutair directeur (optie 1) of zelf (onderdeel van) het bestuur (optie 2).

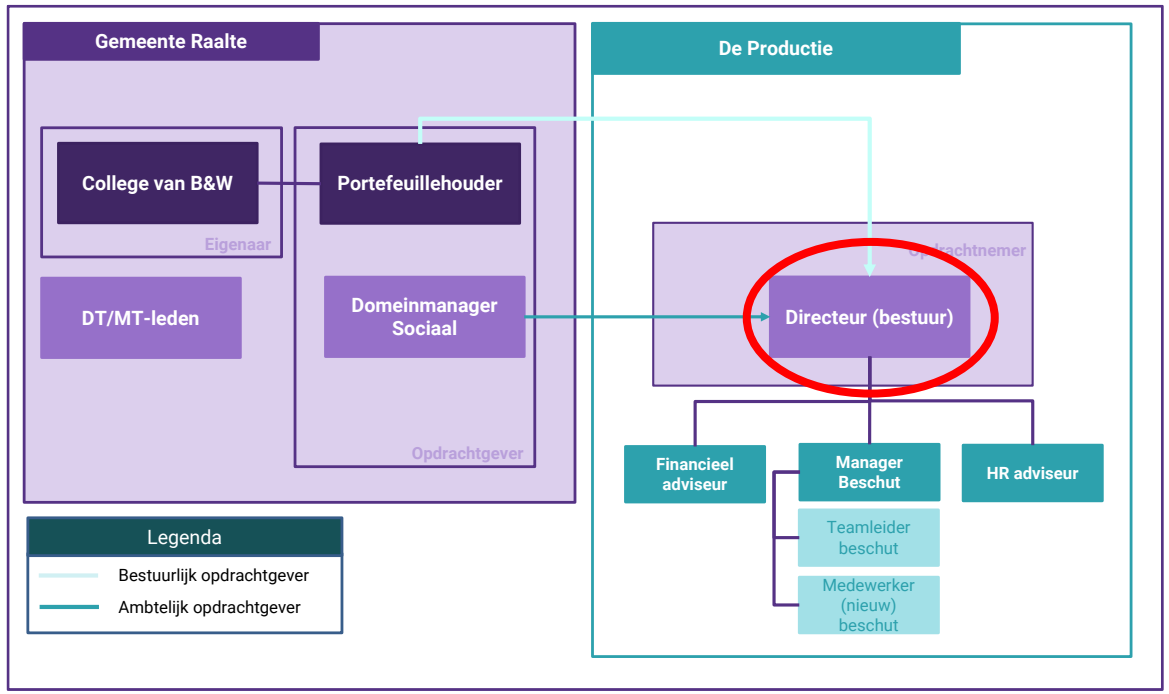
Optie 1: gebaseerd op huidige model

- De rol van de directeur moet wel worden geformaliseerd in de statuten. De directeur is dan statutair directeur, te onderscheiden van het bestuur met eigen bevoegdheden en verantwoordingsplicht naar het bestuur.
- Deze optie past bij opties 1 en 2 van keuze 1, waarin collegeleden het bestuur vormen.



Optie 2: directeur (onderdeel van het) bestuur

- De directeur vormt (samen met anderen) het bestuur en het bestuur.
- De optie past niet bij opties 1, 2 met keuze 1: optie 1 en 2 omdat daarmee het onderscheid tussen bestuurlijke lijn en ambtelijke lijn weer verdwijnt. Deze optie past bij/ is identiek aan optie 3 voor samenstelling van het bestuur.



Bijlage 1: Respondenten

Met de volgende personen hebben we interviews gehad en ze waren (deels) aanwezig bij de drie sessies.

Functie	Naam
Bestuurslid De Productie	Mark Duijtshoff
Bestuurslid De Productie	Mieke Lammerts van Bueren
Vestigingsmanager De Productie, MT	Tieme Mennink
Personeelsadviseur De Productie, MT	Greet Mijnheer
Directeur a.i. De Productie, MT	Wilco Feil
Wethouder Sociaal Domein	Gerria Toeter
Domeinmanager sociaal	Tamara Schrör
Strateeg sociaal domein	Meike Schrijver
Managementondersteuner	Paula Knobben
Niet gesproken: Financieel adviseur De Productie, MT	*Jan Koenjer*

Bijlage 2: De gesprekken/sessies

Afspraak	Aanwezig	Gepland op
Kick-off (digitaal)	Bestuursleden	12 april, 09:00-10:00 uur
Individuele gesprekken (digitaal)	1. Bestuursleden	14 april, 10:00-11:00 uur
	2. MT leden De Productie	21 april , 09:00-10:00 uur
Sessie 1 (interne governance)	Bestuur, directeur en MT De Productie	17 mei, 10:00-13:00 uur
Aanvullende gesprekken governance	1. De verantwoordelijke portefeuillehouder in het college	19 mei, 10:00-11:00 uur
	2. Ambtenaren betrokken bij het opdrachtgeverschap van de stichting	10 mei, 09:00-10:00 uur
Sessie 2 (externe governance)	Directeur De Productie, portefeuillehouder en de opdrachtgevende ambtenaren van de gemeente	11 juli, 13:00-16:00 uur
Sessie 3 (externe governance)	Bestuur, directeur en MT De Productie, portefeuillehouder en de opdrachtgevende ambtenaren van de gemeente	29 september, 10:00-12:30 uur