

Evaluatie Governance Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe

Deel 2: aanbevelingen

BEDRIJF/ORGANISATIE

Netwerkdirectie

DATUM

25 mei 2018

AUTEURS

Tjin Bremer en Maarten Hageman

REFERENTIE

Brm Grt 2018.091

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding en verantwoording	3
	Aanleiding	3
	Opdracht	3
	Rapportage eerste thema	3
	Verantwoording	3
	Leeswijzer	3
2.	Samenvatting Rapportage d.d. 6 april 2018	4
3.	Onderzoek en alternatieve samenwerkingsvormen voor bedrijfsvoeringstaken	5
	Landelijk onderzoek	5
	Alternatieve samenwerkingsvormen	5
4.	Criteria voor de governance van BWB	8
	Criteria voor een optimale governance	8
	Clusters en samenvatting	10
	De BWB als bedrijf	11
	De BWB als overheidsorganisatie	11
	BWB als werkbare organisatie	12
	BWB als politiek-bestuurlijke organisatie	12
5.	Scenario's	12
6.	Advies	19
	Bijlage 1: Beoordelingskader	23
	Bijlage 2: Bestudeerde documentatie en literatuur	24
	Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners	25

1. Inleiding en verantwoording

Aanleiding

In 2013 besloten de gemeenten Tiel, Geldermalsen en Culemborg de krachten te bundelen voor hun bedrijfsvoering. Na een samenwerkingsovereenkomst werd in juli 2015 met een gemeenschappelijke regeling de Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe (hierna: de BWB) in het leven geroepen. Deze organisatie is bedoeld voor een zo efficiënt en effectief mogelijke gezamenlijke bedrijfsvoering. Centraal staan de 'de 4K's': verlagen van kosten, verhogen van kwaliteit, verminderen van kwetsbaarheid en het bieden van kansen voor medewerkers. Het bestuur van de BWB en de Netwerkdirectie (die bestaat uit de secretarissen van de drie gemeenten; hierna de NWD) hebben behoefte aan een evaluatie van de governance van de BWB; vervolgens zal worden gezien of die governance moet worden aangepast.

Opdracht

De NWD vroeg Rijnconsult een rapportage te leveren met deze thema's:

1. Een beschrijving van de huidige governance en conclusies naar aanleiding van de evaluatie ervan;
2. Een beschrijving van de governance van een aantal andere bedrijfsvoeringssamenwerkingen;
3. Criteria en wegingsfactoren ten behoeve van scenario's;
4. Een beschrijving van enkele scenario's voor de toekomstige governance van de BWB en toetsing daarvan aan de criteria en wegingsfactoren en een advies over het preferente scenario.

Rapportage eerste thema

Op 6 april 2018 brachten we een rapportage uit over het eerste thema: de huidige governance en conclusies naar aanleiding van de evaluatie ervan. Het bestuur van de BWB besprak de rapportage op 18 april en herkende en omarmde de analyse en conclusies.

Verantwoording

Voor onze werkwijze ten behoeve van het eerste thema, verwijzen we naar de rapportage van 6 april. Thans bieden we het tweede en laatste deel van de rapportage aan, dat de drie resterende thema's beschrijft.

Voor onze aanbevelingen in deze (tweede) rapportage hebben we ook geput uit de gedachtewisselingen, op 5 april, met de secretarissen van de gemeenten Tiel en Culemborg en de directeur van de BWB, over de conceptversie van de (eerste) rapportage van 6 april. Het concept van deze (tweede) rapportage bespreken we op 24 mei met de NWD.

Leeswijzer

Omwillen van de leesbaarheid hebben we deze rapportage de volgende indeling gegeven. Hoofdstuk 2 biedt een samenvatting van onze bevindingen in de eerste rapportage. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 relevante onderzoeken en alternatieve samenwerkingsvormen op het gebied van bedrijfsvoering. Onze observaties uit deze twee hoofdstukken zetten we in hoofdstuk 4 om in concrete criteria waaraan de governance van de BWB idealiter moet voldoen. Op basis van die criteria bieden we vervolgens in hoofdstuk 5 enkele scenario's aan. Hoofdstuk 6, tenslotte, bevat ons eindadvies in de vorm een voorkeursscenario, aangevuld met aanbevelingen. De bijlagen bieden informatie over achtereenvolgens het Beoordelingskader, de bestudeerde documenten en geïnterviewde gesprekspartners.

2. Samenvatting Rapportage d.d. 6 april 2018

Het onderzoek werd gedaan op basis van een Beoordelingskader voor de governance (volledigheidshalve hierachter opnieuw opgenomen, als Bijlage 1). Het kader maakt een onderscheid in rollen, procedures, instrumentarium en relationele aspecten. Op basis van deze invalshoeken bestudeerden wij documenten en hielden wij interviews met bestuurlijke en ambtelijke stakeholders. In de kern kwamen onze conclusies neer op de volgende vier punten.

1. *De combinatie van een 'eigen gemeentelijke afdeling' met een eigenstandige bedrijfsvoeringsorganisatie wringt*

Met een 'lichte' regeling wilden de oprichters een eigen afdeling van de gemeenten in het leven roepen, met weinig 'bestuurlijke drukte' en ook ter ondersteuning van de gewenste houding en gedrag van de medewerkers van de BWB. De BWB is echter juridisch een zelfstandige organisatie, met een eigen bestuur, begroting, jaarrekening en P&C-cyclus, directie en werknemers. Het is nog niet gelukt 'the best of both worlds' te verenigen. Op dit moment ontbreekt een sluitende, zakelijke set afspraken over te leveren producten en diensten (basispakket, meer- en maatwerk) en over de kwaliteit ervan.

2. *De verdeling van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is onduidelijk*

Er zijn geen eenduidige omschrijvingen van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen zijn evenmin helder toebedeeld aan de ambtelijke en bestuurlijke 'spelers' in de gemeenten en de BWB. De bevoegdheden van met name de NWD zijn onduidelijk. Aan deze tafel worden de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer uitgevoerd. Ook dient de NWD als vooroverleg voor het bestuur. Volgens de regeling is zij ook 'onder verantwoordelijkheid van het bestuur, belast met en verantwoordelijk voor de functionele aansturing van de directeur'; deze bepaling roept in de praktijk veel vragen op voor alle betrokkenen. De bevoegdheden van bestuur en directeur van de BWB zijn duidelijker, omdat deze veelal volgen uit de wet, terwijl ook de mandaten voor de BWB en haar directeur op orde lijken.

3. *Besluitvormingsprocedures zijn onduidelijk*

Er leeft onduidelijkheid over de vraag welke thema's op welke tafels aan de orde moeten komen, gelet op strategische doelen (waaronder de harmonisatie) en interne bedrijfsvoeringsthema's. Bestuurders, de NWD en vertegenwoordigers van de Opdrachtgestuurde Samenwerking (OGS) klagen over de keuzes van de onderwerpen en het detailniveau, terwijl onduidelijk is hoe er geëscaleerd moet worden in geval van onenigheid.

4. *Vertrouwen staat onder druk*

Enkele bestuurlijke en ambtelijke sleutelfiguren ten tijde van de oprichting van de BWB hebben de regio verlaten. Door deze wisseling van de wacht is het onderlinge vertrouwen en het elkaar 'iets gunnen zonder formele afvinklijstjes' minder vanzelfsprekend. Teleurstelling over de performance (c.q. het onvoldoende inzicht over wél geleverde prestaties) en de discussies over al of niet toereikende middelen zetten het vertrouwen onder druk. Ofschoon er duidelijke afspraken zijn over eventuele taakuitbreidingen van de BWB, over de toetreding van nieuwe gemeenten en over het verrichten van taken voor niet-deelnemende organisaties, is het vertrouwen juist op het terrein van de taakuitoefening verder op de proef gesteld. Dat heeft te maken met onduidelijkheid over de mogelijke consequenties van de gemeentelijke herindeling en met het feit dat Geldermalsen vooralsnog facilitaire en juridische taken niet aan de BWB heeft opgedragen.

3. Onderzoek en alternatieve samenwerkingsvormen voor bedrijfsvoeringstaken

Landelijk onderzoek

De BWB is gebaseerd op een wettelijke structuur die pas sinds 2015 mogelijk is: de bedrijfsvoeringsorganisatie uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dat betekent dat er nog niet zoveel ervaring is met deze nieuwe rechtsvorm. Er bestaat een inventarisatie van de samenwerkingsverbanden van de lokale overheden in Nederland, in opdracht van het ministerie van het BZK.¹ Daaruit blijkt dat in 2017 nog maar 3% van de samenwerking in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie gaat. Ter vergelijking: in 33% van de gevallen kiezen overheden voor een openbaar lichaam.

Het ministerie van BZK gaf eveneens in 2017 opdracht tot een onderzoek naar de succes- en faalfactoren van gemeentelijke samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering.² Uit dit onderzoek komt een diffuus beeld naar voren. Het niveau en de intensiteit van de samenwerking verschillen nogal, uiteenlopend van samenwerken voor één of enkele taken, het gemeenschappelijk opzetten van de gehele bedrijfsvoering tot een algehele ambtelijke fusie. De gebruikte rechtsvormen lopen ook zeer uiteen: bedrijfsvoeringsorganisaties, openbaar lichamen, stichtingen en centrumgemeenteconstructies.

Op het punt van het reduceren van de kwetsbaarheid en het borgen van continuïteit van ambtelijke organisaties is men in het algemeen tevreden. Succesfactoren blijken te liggen in de sfeer van relatie, vertrouwen tussen gemeenten, het bestuur en de ambtelijke top. Partnerschap, openheid en transparantie zijn de kernbegrippen. Ook een eenduidige en gezamenlijke ambitie is van belang. Verder wordt gewezen op de betekenis van een goede organisatievorm en heldere kaders.

Het onderzoek gaat ook in op de mogelijke faalfactoren van de samenwerking in de bedrijfsvoering. Daarbij valt op dat het tekort schieten van de performance een groot afbreukrisico is: tegenvallende prestaties, financiële problemen en slechte ICT zetten de samenwerking erg onder druk. Verder is de afstand tussen de uitvoeringsorganisatie en gemeenten een punt van aandacht. Ook de governance komt ter sprake. Het organiseren en aansturen van deze samenwerking moet op orde zijn, anders dreigt ook op dit punt een faalfactor. Het bestuur dient op afstand te staan, met de uitvoering stevig in handen van de ambtenaren, maar bestuurlijke betrokkenheid blijft noodzakelijk. In dit verband wordt er ook op gewezen dat de governance een andere wijze van besturen en bijzondere vaardigheden vraagt: niet 'doordrukken', maar samenwerken. In onze woorden: een accentverschuiving van het uitoefenen van hiërarchische macht in de 'verticale' moederorganisatie, naar het hebben van invloed in een 'horizontaal' samenwerkingsverband.

Alternatieve samenwerkingsvormen

Ons is gevraagd enkele andere vormen van samenwerken te presenteren, met name de zogeheten centrumregeling uit de Wgr. Een dergelijke regeling heet ook wel een centrumconstructie, of een gastheersamenwerking (met tal van taalkundige varianten). Het houdt in dat een gemeente bevoegdheden opdraagt ('mandateert') aan de organen en personen die werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een andere gemeente.

¹ Florian Theissen e.a., Eindrapport Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden.

² Henriette van den Heuvel, Succesvol samenwerken in de bedrijfsvoering.

De centrumgemeente ('gastheer') voert de taak uit ten behoeve van de andere gemeente ('gastgemeente'). We zien in de praktijk dat 'grote' gemeenten aldus taken krijgen opgedragen van kleinere; maar het komt ook veel voor dat gemeenten in een netwerk voor elkaar taken uitvoeren. Die laatste optie zou voor de Betuwe en het Rivierenland interessant kunnen zijn.

Voor een goed begrip brengen we eerste het volgende onder de aandacht. Het aantal mogelijke rechtsvormen is bijzonder groot, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk, al of niet op basis van de Wgr.

Samenwerking is bijvoorbeeld mogelijk via bevoegdhedenovereenkomsten, convenanten of beleidsovereenkomsten: aldus kunnen gemeenten de onderlinge taakuitoefening op elkaar afstemmen.

Gemeenten kunnen ook, als gezegd, via een netwerk taken voor elkaar uitvoeren op basis van een centrumregeling uit de Wgr; een dergelijke netwerksamenwerking kunnen zij overigens ook vormgeven via onderlinge dienstverleningsovereenkomsten of overeenkomsten tot opdracht.

Tenslotte is het mogelijk om gezamenlijk een organisatie of een orgaan in het leven te roepen. Voorbeelden daarvan zijn een gemeenschappelijk openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringsorganisatie, zoals de BWB. Dit gebeurt op basis van de Wgr. Het is echter ook mogelijk een zelfstandige organisatie te maken via het Burgerlijk Wetboek: bijvoorbeeld een vereniging, stichting, of een vennootschap.

Bij een keuze voor een geschikte rechtsvorm, zouden al deze mogelijkheden de revue moeten passeren en worden beoordeeld door de gemeenten. Deze exercitie gaan we hier niet doen; het zou een theoretisch en weinig praktische verhandeling opleveren. Het is ook niet nodig. We kiezen ervoor de twee meest voorkomende als voorbeeld te duiden: de centrumregeling en de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Anders dan vaak wordt gedacht, is de rechtsvorm en de daaraan verbonden governance niet exclusief bepalend voor het succes van samenwerken. Uiteraard is de gekozen rechtsvorm wel van betekenis; het is een basis die op orde moet zijn. Een gebrekkige governance leidt beslist tot een slechte samenwerking. De goede toedeling en uitoefening van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is belangrijk. Deze goede rolverdeling kan in uiteenlopende rechtsvormen worden gerealiseerd, ook in de huidige BWB. En 'zachte' factoren als vertrouwen en openheid werken sterker door dan welk juridisch construct dan ook.

Ook moet worden benadrukt dat samenwerken altijd het delen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden inhoudt, ongeacht de gekozen rechtsvorm. Er zitten daarom aan iedere oplossing dilemma's. Om eens een bekend cliché te parafraseren: met samenwerken kun je op de langere termijn allicht verder komen, maar alleen gaat het beslist allemaal sneller en duidelijker. Samenwerken is altijd inleveren op je gelijk, op je autonomie. Als het goed is, weegt dit nadeel niet op tegen de voordelen.

Hier past tenslotte ook nog een waarschuwing die zeker voor de BWB op haar plaats is. De rechtsvorm en de daarmee samenhangende governance moeten aansluiten op het motief van de samenwerking. Dat is een open deur. Bij de start van de BWB is daar dan ook goed rekening mee gehouden: een bedrijfsvoeringsorganisatie is een geschikt voertuig voor samenwerking op het terrein van de ondersteunende processen. Echter, de keuze van de rechtsvorm is niet alleen afhankelijk van het motief, maar ook van de voorwaarden en uitgangspunten die men aan de

samenwerking stelt.

Neem bijvoorbeeld de wens voor de nabijheid van de samenwerkingsorganisatie als ware het een onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Aan deze belangrijke randvoorwaarde wordt bij de keuze voor de rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie uit de Wgr niet vanzelfsprekend voldaan, en dat vraagt aandacht. Bovendien moet men zich bij het kiezen van een rechtsvorm bewust zijn van de consequenties. Die consequenties volgen veelal uit wet- en regelgeving en zijn vaak ongewild. De keuze voor een zelfstandige eenheid in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie (met dus rechtspersoonlijkheid, 'eigen' personeel en een eigen ambtelijke top) roept niet alleen een nieuwe dynamiek op, maar dwingt ook tot het nakomen van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld over de eigen P&C-cyclus, het werkgeverschap en de bestuurlijke verantwoordelijkheden op basis van de Wgr en Gemeentewet.

We hebben de indruk dat bij de keuze voor de nog nieuwe rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie (2015) onvoldoende met elkaar is gedeeld welke randvoorwaarden en consequenties aan de orde zijn. Dat is begrijpelijk, maar nu we drie jaar ervaring hebben met deze samenwerking, moet bij een vervolgstap daar zorgvuldig naar worden gekeken.

Mocht worden gekozen voor een nieuwe rechtsvorm, dan zal (opnieuw) gekeken moeten worden naar bijvoorbeeld de wettelijke consequenties op het terrein van het (Europees) aanbestedingsrecht, mededinging en staatssteun, de personele gevolgen, zoals aanpassen en omzetten van ambtelijke aanstellingen en de rol van de medezeggenschap, en de financiële aspecten zoals het borgen van fiscale risico's (waaronder btw-vraagstukken en eventuele vennootschapsbelasting) en het uitwerken van een nieuw bekostigingsmodel.

Voorbeeld 1: DOWR-bedrijfsvoeringssamenwerking

De gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte werken samen op het gebied van ICT, Financiën, PSA, Belastingen, Facilitaire zaken en Inkoop. Doel is om resultaat te boeken op 6 K's, namelijk kosten, kennis, kwetsbaarheid, kwaliteit, klanttevredenheid, kansen. Er is gekozen voor een zogeheten gastheermodel: de gemeenten leveren diensten aan elkaar en hebben deze ondergebracht in de deelnemende gemeenten. De facto levert Deventer alle diensten, m.u.v. de PSA die door Raalte wordt verzorgd. Formeel gezien zijn de gemeenten geen mede-eigenaar; moreel wel, omdat er sprake is van een directiebestuur, dat gezien zou kunnen worden als (dagelijks) bestuur, met name voor de rol van eigenaar, en dat wordt ondersteund door een directie-secretaris, die toeziet op de kwaliteit van documenten, de agenda en de werking van de governance. Het directiebestuur van gemeentesecretarissen heeft de directeuren bedrijfsvoering van de gemeenten geposteed als voorportaal en voorbereiding van de besluitvorming. Ook zijn er regiegroepen. Daarin regelen de vertegenwoordigers van de gemeenten en de managers van de bedrijfsvoeringsafdelingen het opdrachtnemers- en opdrachtgeverschap. Er is geen sprake van een extra directeur: de directiefunctie wordt door de gemeenten zelf vervuld. Hier is sprake van dubbelrollen. De leverende gemeente is immers ook zelf opdrachtnemer en eigenaar.

Voorbeeld 2: ONS

De gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel werken samen op het gebied van ICT, PSA en Inkoop. Aanvankelijk is gestart met een centrumregeling, waarbij alle bedrijfsvoeringstaken formeel werden ondergebracht bij de gemeente Zwolle (die daarmee de rol van eigenaar en opdrachtnemer had, en die ook de risicodragers was), terwijl de medewerkers gehuisvest zijn in het provinciehuis. Er was sprake van een directiebestuur, dat voorbereid werd door de directeuren bedrijfsvoering, tezamen met de directeur van ONS. De directeur was tevens secretaris van het directiebestuur. Kort na de introductie van de bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wgr is ONS op die vorm overgegaan.

4. Criteria voor de governance van BWB

Voor de evaluatie van de governance van de BWB, verwoord in de rapportage van 6 april 2018, maakten we gebruik van een Beoordelingskader (Bijlage 1). Via documentenonderzoek en gesprekken kregen we een beeld van de knelpunten en ook van de wensen voor een werkbare governance van de BWB. In hoofdstuk 2 hebben we deze observaties samengevat. Hoofdstuk 3 verlegde de aandacht naar ervaringen elders: wat 'werkt' en wat 'werkt' niet, wat zijn bekende succes- en faalfactoren voor een goede samenwerking in de bedrijfsvoering en wat is de rol hierbij van de rechtsvorm? De exercities van de hoofdstukken 2 en 3 leiden tot onderstaande criteria voor een goede governance, in overeenstemming met de concrete wensen voor de BWB, en gebaseerd ook op algemene kennis en ervaringen elders in Nederland.

Al deze criteria zijn stuk voor stuk relevant; geen van deze criteria mag worden veronachtzaamd. Uiteraard is het wel mogelijk een bepaald gewicht aan een criterium te geven, en dat vraagt een politiek-bestuurlijke en strategische afweging. Bovendien kunnen criteria met elkaar concurreren: draagvlak, rechtmatigheid en partnerschap, bijvoorbeeld, kunnen botsen met een zakelijk en resultaatgericht bedrijf. We presenteren deze criteria op deze plaats 'neutraal', eerst in alfabetische volgorde en vervolgens kernachtig samengebracht in een viertal clusters. In de volgende hoofdstukken (5 en 6) zullen we op basis van de criteria enkele scenario's bespreken en een advies presenteren.

Criteria voor een optimale governance

Bedrijfsmatig

De BWB is een eigenstandige organisatie. Ze ondersteunt niet alleen de gemeenten op dat punt, maar heeft ook een eigen bedrijfsvoering die op orde moet zijn: grip op de eigen P&C-cyclus, het uitoefenen van alle verantwoordelijkheden die samenhangen met het moderne werkgeverschap.

Belangenonderscheid

Samenwerken houdt per definitie het delen van invloed en macht in. Daarom spelen er altijd tegengestelde belangen, tussen de deelnemende gemeenten onderling, en tussen de samenwerkingsorganisatie en de gemeenten. Politiek en praktisch; ambtelijk en bestuurlijk. Daar is niets mis mee. Van belang is wel dat tegenstellingen benoembaar zijn en aan de juiste tafel tot een oplossing worden gebracht. Een min of meer 'natuurlijke' tegenstelling in deze samenwerking is die tussen standaardiseren (van diensten en processen) en harmoniseren (van beleid en uitvoering) enerzijds, en de wens voor maatwerk en flexibiliteit anderzijds. Hier kan de couleur locale botsen met het behalen van resultaten die afhankelijk zijn van schaalvoordelen. Beide waarden doen er toe en mogen er zijn.

Bestuur op afstand

Een bekende succesfactor, en ook een concrete wens voor de BWB: het bestuur is op afstand, werkt slagvaardig, concentreert zich op de bestuurlijke hoofdlijnen, weegt alle betrokken belangen eerlijk af, en komt maximaal vier keer per jaar bijeen. Deze formele vergaderfrequentie is aan de orde wanneer de bedrijfsvoeringsorganisatie in rustig vaarwater verkeert. In geval van bestuurlijk/politiek gevoelige aangelegenheden kan het bestuur uiteraard bijeengeroepen worden.

Duidelijk

Het samenwerken wordt beheerst door complexe, veelal juridische spelregels, maar de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen moeten optimale zekerheid hebben over wat er van hen wordt verwacht. Het gaat in het geval van de BWB om de volgende 'gremia': bestuur, directeur, de NWD, de OGS-en, de portefeuillehoudersoverleggen en, op wat afstand, de colleges en gemeenteraden. Herhaling van zetten aan de verschillende tafels moet worden voorkomen; helder moet zijn hoe er wordt geëscaleerd.

Eenvoud

Samenwerken is complex, niet alleen vanwege de verschillende belangen en rollen, maar ook omdat er vele wettelijke regels en belangen spelen. Deze complexiteit moet zo veel mogelijk worden gereduceerd. Bestuurlijke drukte moet worden geminimaliseerd; het vermengen van rollen moet zoveel mogelijk worden vermeden.

Herkenbaar

Om dicht bij de gemeentelijke situatie te blijven, is het belangrijk dat de werkwijze zoveel mogelijk overeenstemt met die van een gemeentelijke organisatie. Een bestuurder wil goed en snel worden bediend, maar laat de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening over aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur. Deze functionaris zal zich in de regel niet *en detail* met de ondersteunende taken bemoeien, maar vertrouwt op het betreffende management.

Klantgericht

Medewerkers van de BWB stellen de vraag van de gemeenten centraal, werken voor de gemeenten en stellen zich dienstverlenend op en beschikken over de noodzakelijke kennis en vaardigheden. Ze zijn beschikbaar indien nodig.

Legitiem en draagvlak

Voor een legitieme taakuitvoering is draagvlak een vereiste. Dat wil in dit verband zeggen dat gemeenteraden, colleges en ambtelijke toppen de wenselijkheid van de samenwerking onderkennen en onderschrijven, dat zij tevreden zijn met de resultaten van deze samenwerking en dat zij de eigen rol begrijpen en kunnen hanteren.

Legitiem en rechtmatig

Samenwerken tussen gemeenten gaat altijd over overheidsgezag. Dat het hier een samenwerking voor ondersteunende, bedrijfsmatige taken betreft, doet daaraan niets af: we spreken over taken die met publiek geld worden gefinancierd. Daarom moet volstrekt duidelijk zijn wie waar over gaat, bestuurlijk en ambtelijk, in de gemeenten en in het samenwerkingsverband. Wet- en regelgeving en eigen bestuurlijke afspraken worden nageleefd. De verplichtingen als verbonden partij voor de deelnemende gemeenten worden nagekomen.

Nabij

Je komt als gemeente in iedere samenwerking op afstand. Die afstand mag niet uitgroeien tot een onoverbrugbare kloof, feitelijk of emotioneel. De samenwerkingsorganisatie kan dan een eigenstandige juridische eenheid zijn, maar is nooit een doel op zich, weg gegroeid van de gemeente. Het is een 'hulpconstructie' voor de gemeentelijke taakuitoefening. Een samenwerkingsorganisatie die 'als het ware een onderdeel van de gemeentelijke organisatie is': dat ideaal stond de oprichters bij het begin van deze samenwerking voor ogen.

Partnerschap

Een gebrekkige governance is een faalfactor van de eerste orde; maar een adequate governance is nog geen garantie voor succes. Daar komt veel meer kijken. Bekende aandachtspunten zijn: is er sprake van een heldere, eenduidige en door alle partijen onderschreven ambitie, is de samenwerking transparant, is er begrip voor ieders verantwoordelijkheid en positie en gunt men elkaar wat, werken alle betrokkenen aan vertrouwen, ontmoeting en relatie-opbouw, vinden er regelmatig evaluaties plaats en worden leermomenten benut? En misschien wel de belangrijkste vraag: bieden de verschillende betrokkenen elkaar ruggensteun omdat iedere partij, bestuurlijk en ambtelijk, in de gemeente en in de BWB met een resultaat 'thuis kan komen'?

Rechtsvorm

De gekozen rechtsvorm moet in overeenstemming zijn met de motieven voor deze samenwerking. Dat betekent echter dat er niet alleen een match moet zijn met het doel, het waarom van deze samenwerking, maar ook dat de voorwaarden en uitgangspunten van de eigenaren tot hun recht komen, terwijl de (wettelijke) consequenties van de gekozen vorm bekend zijn en worden geaccepteerd en gehanteerd.

Resultaatgericht

Het is bijna een open deur, maar toch: de performance moet op orde zijn en startproblemen moeten zo snel mogelijk worden opgelost. Teleurstelling over prestaties en resultaten houden een groot risico voor de samenwerking in. Wat moet de BWB leveren, wat is de kostprijs, welke kwaliteitseisen gelden? Wat is basispakket, en welk maatwerk is mogelijk?

Rollenonderscheid

Voor goede samenwerking is noodzakelijk dat de betrokkenen weten welke rol ze vervullen: waar ligt het toezichthouderschap, wie zijn de eigenaren, wie is opdrachtgever en opdrachtnemer? En op welk podium komen de verschillende rollen samen?

Toekomstgericht

Er bestaat bij de deelnemers een gemeenschappelijk beeld over de gewenste, strategische ontwikkelingen, voor de motieven en inhoud, en ook wat betreft de deelnemers en afnemers van taken. De rechtsvorm, governance en bedrijfsvoering zijn zo ingericht, dat deze ontwikkelingen kunnen worden opgevangen en ondersteund.

Uitvoerbaar

De samenwerking is bedoeld voor winst op de zogeheten 4K's, en de verwachtingen zijn hooggespannen. Daarom moet de BWB en haar leiding in positie zijn: zij moet beschikken over de financiële en personele middelen en over de noodzakelijke bevoegdheden.

Clusters en samenvatting

In onderstaand schema hebben we de criteria samengevat en gerubriceerd in vier clusters: de BWB als bedrijf, als overheidsorganisatie en als werkbare en politiek-bestuurlijke organisaties.

De BWB als bedrijf

Bedrijfsmatig

- grip op de eigen P&C-cyclus,
- verantwoordelijkheden m.b.t. werkgeverschap

Klantgericht

- dienstverlenend
- kennis en vaardigheden op orde

Resultaatgericht

- performance op orde
- helderheid over kwaliteit en prijs van diensten

Uitvoerbaar

- BWB en haar leiding in positie
- financiële en personele middelen op orde
- bevoegdheden op orde

De BWB als overheidsorganisatie

Rechtsvorm

- in overeenstemming met motieven
- voldoen aan voorwaarden van de eigenaren
- (wettelijke) consequenties bekend, geaccepteerd en gehanteerd

Legitiem: rechtmatig

- duidelijkheid: wie gaat waar over
- wet- en regelgeving en eigen bestuurlijke afspraken worden nageleefd
- nakomen van de verplichtingen als verbonden partij

Legitiem: draagvlak

- gemeenteraden, colleges en ambtelijke toppen stemmen in met wenselijkheid
- tevredenheid over de resultaten
- begrip en toepassen eigen rol

Bestuur op afstand

- bestuur concentreert zich op de hoofdlijnen
- bestuur laat over aan ambtelijke organisaties
- is slagvaardig
- weegt betrokken belangen af
- maximaal vier keer per jaar bijeen

BWB als werkbare organisatie

Duidelijk

- heldere rollen bestuur, directeur, de NWD, de OGS-en, de portefeuillehouder-overleggen
- geen herhaling van zetten
- afspraken over escalatie

Eenvoud

- geen bestuurlijke drukte
- geen vermenging van rollen

Herkenbaar

- aansluiten op gemeentelijke werkwijze en behoeften

Nabij

- geen doel op zich, maar 'hulpconstructie'

BWB als politiek-bestuurlijke organisatie

Rollen

- scherpe toedeling rol van toezichthouder, eigenaren, wie is opdrachtgever, opdrachtnemer

Partnerschap

- gemeenschappelijke ambitie, transparant, begrip
- vertrouwen, ontmoeting en relatie-opbouw
- evaluaties en leermomenten benut
- ruggensteun en gunfactor

Toekomstgericht

- gemeenschappelijk beeld strategische ontwikkelingen
- rechtsvorm, governance en bedrijfsvoering hiertoe geschikt

Belangenonderscheid

- tegenstellingen worden benoemd, transparant
- aan de goede tafels tot oplossing gebracht

5. Scenario's

In de voorgaande hoofdstukken hebben we, op basis van de wensen en knelpunten met betrekking tot de BWB en met de kennis en ervaring elders in Nederland criteria geformuleerd voor een 'ideale' governance voor de BWB. In dit hoofdstuk bespreken we enkele mogelijke scenario's. We doen dat aan de hand van een tweetal oplossingsrichtingen: het verbeteren van de huidige samenwerkingsvorm en het creëren van een nieuwe rechtsvorm. Dat levert in totaal een viertal mogelijke scenario's op. Per scenario bekijken we steeds of, en in hoeverre het voldoet aan de normen van het vorige hoofdstuk. In het volgende, laatste hoofdstuk zullen we een advies formuleren.

Oplossingsrichting 1: Verbeter de huidige samenwerkingsvorm door scherpe duiding en toebedeling rollen

Deze richting gaat uit van het verbeteren van de governance binnen de huidige constellatie. Dat wil zeggen: de BWB is en blijft een eigenstandige organisatie met een eigen directeur, die tevens secretaris van het bestuur is. Maar we werken hieronder een drietal varianten (scenario's) uit voor een betere en duidelijkere rolverdeling tussen bestuur, NWD, gemeentesecretarissen en directeur.

De rol van **toezichthouder** berust bij de gemeenteraad. Deze rol oefent hij uit d.m.v. kaderstelling, zienswijze en controle via de financiële jaarstukken van de gemeente en van de BWB. Het toezichthouderschap impliceert afstand en ruimte. De raad gaat uit van vertrouwen, maar blijft het college controleren; het is echter het college dat de BWB controleert. De rol van eigenaar en opdrachtgever wordt aan het college overgelaten. De raad biedt daartoe ruimte aan het college.

De rol van **eigenaar** ligt bij het college. De eigenaarsrol oefenen de colleges gezamenlijk uit in het bestuur van de BWB. Op basis van die rol is het bestuur verantwoordelijk voor het nakomen van de wettelijke verplichtingen, zoals het vaststellen van de eigen financiële jaarstukken. Ook draagt het zorg voor het formuleren van de visie op de ontwikkeling van de BWB op langere termijn en voor het bewaken van de voortgang en het doorontwikkelen van de organisatie 'op de 4K's'. Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft, anders dan een openbaar lichaam, geen afzonderlijk dagelijks bestuur. Daarom is het bestuur van de BWB óók verantwoordelijk voor de continuïteit van de organisatie en voor een goed werkgeverschap ten behoeve van de medewerkers. Het bestuur is ook eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening en het stelt de daarbij behorende condities vast. Jaarlijks vergadert het bestuur 3 tot 4 maal.

Het bestuur gaat ook over de rol van **opdrachtnemer**, maar het draagt deze rol op aan de directeur van de BWB. Deze stuurt de organisatie zakelijk aan op een dienstverlenende houding en nabijheid voor de gemeenten, helder inzicht in de kosten en opbrengsten, het leveren volgens afspraken en op transparante informatie en verantwoording.

De directeur werkt aan de motieven van deze samenwerking: het realiseren van de doelstellingen op de 4K's. Per taak (IM/ICT, HRM, Financiën, Juridische zaken en Facilitaire zaken) worden afspraken gemaakt tussen de strategisch managers van de BWB en de gemeenten, die worden vertegenwoordigd door de OGS-leden. De directeur is verantwoordelijk voor het nakomen van die afspraken en legt verantwoording af aan de NWD (scenario 1) of aan het bestuur (scenario's 2 en 3) over de realisatie van de doelstellingen op de 4K's.

Het college draagt de rol van **opdrachtgever** op aan de gemeentesecretaris, die deze taak bij een medewerker kan beleggen; daarover hieronder meer.

De secretarissen beleggen hun **opdrachtgeverschap** bij medewerkers, die deelnemen aan de OGS-en. Een OGS is een ontmoetingsplaats van opdrachtgever en opdrachtnemer. Ze krijgt de taak de afspraken over producten en diensten vast te stellen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen standaard, maat- en meerwerk. Het streven is maximaal te harmoniseren: dat is namelijk noodzakelijk voor de realisatie van de doelstelling op de 4K's. Tevens agenderen de deelnemers knelpunten die voortkomen uit de mismatch tussen de vraag en het aanbod en/of het niet nakomen van gemaakte afspraken over geleverde diensten of kwaliteit ervan. Het streven is dat dit op het niveau van de OGS-en opgelost wordt. Te denken valt aan oplossingen als het prioriteren, temporiseren, verlagen dienstverleningsniveau of voorstellen doen voor het wijzigen van de begroting.

Indien gemeenten en BWB het binnen een OGS niet eens kunnen worden over de afspraken over producten en diensten en de kosten ervan, of de oplossing van repeterende klachten, escaleren de OGS-en met een gezamenlijk voorstel over opties voor oplossingen naar de gemeentesecretarissen en de directeur BWB. Eventueel is een overleg van directeuren bedrijfsvoering met de directeur van de BWB een eerste escalatieniveau. Uitgangspunt is echter dat

de deelnemers aan de OGS-en gezamenlijk en zelfstandig tot een oplossing komen. Dit principe vraagt terughoudendheid van OGS-leden om hun secretaris in te schakelen. Indien desalniettemin een beroep wordt gedaan op de secretarissen en de directeur van de BWB, komen deze tot een gezamenlijk, collegiaal besluit: de knoop wordt doorgehakt, of het vraagstuk wordt gemotiveerd en voorzien van een advies aan het bestuur voorgelegd.

Om de verbinding en nabijheid tussen de BWB en de gemeenten te borgen, neemt een van de strategisch managers (als vertegenwoordiger van de BWB) deel aan management-overleggen van de gemeenten: dit recente initiatief van de BWB verdient ondersteuning.

Een overleg van portefeuillehouders is aan de orde wanneer politiek-bestuurlijk relevante beleidskaders geharmoniseerd worden. Een dergelijk overleg vraagt heldere besluitvorming en goede communicatie, omdat er sprake kan zijn van een personele unie tussen de gemeentelijke portefeuillehouders en bestuurders van de BWB: voorkomen moet worden dat het idee postvat dat er afzonderlijke bestuursvergaderingen plaatsvinden, wat het vertrouwen en de gewenste bestuurlijke lichtheid onder druk zal zetten.

De directeur is eerste **adviseur** van het bestuur. Tevens is hij bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden. Hij oefent deze taken uit in samenspraak met de gemeentesecretarissen. Wat dit concreet betekent hangt af van het gekozen scenario.

Scenario 1: Er is een afzonderlijke directeur van de BWB, aangestuurd door de NWD

Vanuit de gedachte dat de BWB een afdeling is van de drie gemeenten, zou ervoor gekozen kunnen worden dat de NWD, gezamenlijk en collegiaal, de directeur van de BWB aanstuurt, zowel hiërarchisch als functioneel. De NWD blijft in dit scenario bestaan uit de drie gemeentesecretarissen. De NWD krijgt daarvoor de benodigde mandaten van het bestuur. Dit kan alleen werken wanneer de secretarissen zich ervan bewust zijn dat zij, behalve de rol van opdrachtgever namens de gemeente (toebedeeld aan de gemeentelijke vertegenwoordigers in een OGS), ook aspecten van de rollen van eigenaar en opdrachtnemer vervullen, namens het bestuur van de BWB. Het aansturen van de directeur BWB kan ook aan de voorzitter van de NWD worden toebedeeld, die dit in samenspraak met de voorzitter of een 'portefeuillehouder' van het bestuur en met zijn collega-secretarissen in de NWD uitvoert. Volgens wet- en regelgeving is de directeur de eerste adviseur van het bestuur, hoofd van de ambtelijke organisatie en tevens bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (WOR).

Score van scenario 1:

Score Aandachtspunten

Bedrijf

Bedrijfsmatig	+
Klantgericht	+
Resultaatgericht	+
Uitvoerbaar	+

Overheidsorganisatie

Rechtsvorm	+
Legitiem: rechtmatig	+
Legitiem: draagvlak	+
Bestuur op afstand	+

Werkbare organisatie

Duidelijk	+/-	Relatie tussen bestuur en secretaris
Eenvoud	+/-	Vermenging van rollen dreigt
Herkenbaar	+	
Nabij	+	

Politiek-bestuurlijke organisatie

Rollen	-	Geen scherpe toedeling rollen
Partnerschap	+	
Toekomstgericht	+	
Belangenonderscheid	-	Voldoende onderscheiden tafels?

Scenario 2: Gemeentesecretarissen vervullen de taak van directeur van de BWB

De BWB heeft in deze optie een eigen directeur. De directiefunctie wordt in dit scenario echter belegd bij de NWD. De NWD blijft in dit scenario bestaan uit de drie gemeentesecretarissen. Denkbaar is ook dat een gemeentesecretaris bij toerbeurt deze functie vervult. Met deze oplossing hebben de gemeentesecretarissen een directere besturende rol ten opzichte van de BWB wat de nabijheid ten goede kan komen, terwijl er ook oog is voor het feit dat het hier een juridisch eigen organisatie betreft met ook een eigen bestuur en medewerkers. Volgens wet- en regelgeving is deze gemeentesecretaris de eerste adviseur van het bestuur, hoofd van de ambtelijke organisatie en tevens bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (WOR).

Score van scenario 2:

	Score	Aandachtspunten
<i>Bedrijf</i>		
Bedrijfsmatig	+	
Klantgericht	+	
Resultaatgericht	+	
Uitvoerbaar	+	
<i>Overheidsorganisatie</i>		
Rechtsvorm	+	
Legitiem: rechtmatig	+	
Legitiem: draagvlak	+	
Bestuur op afstand	+	
<i>Werkbare organisatie</i>		
Duidelijk	+/-	Relatie bestuur, secretaris en organisaties
Eenvoud	+/-	Vermenging van rollen dreigt
Herkenbaar	+	
Nabij	+	
<i>Politiek-bestuurlijke organisatie</i>		
Rollen	-	Geen scherpe toedeling rollen, rolvermenging
Partnerschap	+	
Toekomstgericht	+	
Belangenonderscheid	-	Voldoende onderscheiden tafels?

Scenario 3: Er is een afzonderlijke directeur, aangestuurd door het bestuur

Deze mogelijkheid legt het accent op het feit dat de BWB nu eenmaal een afzonderlijke organisatie is, met eigen (wettelijke) regels en dynamiek. De directeur valt onder het bestuur, waaraan hij verantwoording aflegt. Er is in dit geval geen sprake van functionele aansturing van de directeur door de NWD, danwel de gemeentesecretarissen. De gemeentesecretarissen vervullen de rol van opdrachtgever. In feite is er geen sprake van een NWD.

Om het werkbaar te houden zou het bestuur een bestuurslid-portefeuillehouder kunnen aanwijzen, bijvoorbeeld de voorzitter, die als bestuurlijk leidinggevende opereert.

Volgens wet- en regelgeving is de directeur de eerste adviseur van het bestuur, hoofd van de ambtelijke organisatie en tevens bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (WOR).

In de wetenschap dat de bestuurlijk portefeuillehouder die zitting heeft in het bestuur zich ook inhoudelijk zal laten adviseren door zijn gemeentesecretaris is het verstandig dat de directeur van de BWB in contact blijft met de ambtelijke leiding van de gemeenten.

Score van scenario 3:

	Score	Aandachtspunten
<i>Bedrijf</i>		
Bedrijfsmatig	+	
Klantgericht	+	
Resultaatgericht	+	
Uitvoerbaar	+	
<i>Overheidsorganisatie</i>		
Rechtsvorm	+	
Legitiem: rechtmatig	+	
Legitiem: draagvlak	+	
Bestuur op afstand	+	
<i>Werkbare organisatie</i>		
Duidelijk	+	
Eenvoud	+	
Herkenbaar	+/-	
Nabij	+/-	Afstand tussen BWB en gemeenten
<i>Politiek-bestuurlijke organisatie</i>		
Rollen	+	
Partnerschap	+/-	De organisatie als extra partner
Toekomstgericht	+	
Belangenonderscheid	+/-	

Oplossingsrichting 2: Een nieuwe rechtsvorm

Zoals hierboven in hoofdstuk 3 aangegeven, op verzoek van de NWD hebben we ook aandacht besteed aan de centrumregeling.

Scenario 4: Een centrumgemeenteregeling

Iedere gemeente gaat een taak voor alle gemeenten uitvoeren. Daartoe wordt het college als 'gastheer' gemandateerd. Dat college is dan eigenaar en tevens opdrachtnemer; die laatste taken kan het beleggen bij zijn eigen gemeentesecretaris, c.q. bij het betreffende organisatieonderdeel. De gastheergemeente moet bij de uitoefening van de taak niet alleen haar eigen belangen bewaken, maar ook rekening houden met die van haar gastgemeenten. De raad van de gastheergemeente heeft het toezicht. De gastgemeenten, i.c. de secretarissen treden vooral vanuit het eigen-gemeentelijke belang op als opdrachtgever. Via een overleg van gemeentesecretarissen vinden afstemming, uitwisseling en eventuele evaluaties en bijstellingen plaats. Dit scenario is wat lastiger in zijn algemeenheid te 'scoren'. Veel zal afhangen van de kwaliteit, inzet, klantvriendelijkheid e.d. van de gastheer.

Score van scenario 4:

	Score	Aandachtspunten
<i>Bedrijf</i>		
Bedrijfsmatig	+	
Klantgericht	+/-	
Resultaatgericht	+	
Uitvoerbaar	+	
<i>Overheidsorganisatie</i>		
Rechtsvorm	+	
Legitiem: rechtmatig	+	
Legitiem: draagvlak	+	
Bestuur op afstand	+	
<i>Werkbare organisatie</i>		
Duidelijk	+	
Eenvoud	+	
Herkenbaar	+	
Nabij	+/-	Afstand gastheer gastgemeenten
<i>Politiek-bestuurlijke organisatie</i>		
Rollen	+	
Partnerschap	-	Vooral als opdrachtgevers en -nemers
Toekomstgericht	+/-	Is minder aan de orde
Belangenonderscheid	+/-	Vooral een klant-leverancier-relatie

6. Advies

In de voorafgaande hoofdstukken hebben we, gelet op de wensen en knelpunten m.b.t. de BWB en met de kennis van andere samenwerkingsvormen in Nederland, criteria geformuleerd voor een optimaal functionerend BWB. Op basis daarvan presenteerden we twee oplossingsrichtingen. De eerste is gebaseerd op het voortzetten en verbeteren van de huidige rechtsvorm, de bedrijfsvoeringsorganisatie via de Wgr. We werkten hierbinnen drie scenario's uit. De tweede oplossingsrichting gaven we vorm in een vierde scenario met een andere rechtsvorm: centrumregelingen op basis van de Wgr. We 'scoorden' de vier scenario's op de criteria voor een optimale BWB.

In dit zesde en laatste hoofdstuk bespreken we de voor- en nadelen van de scenario's, komen we tot een advies en geven we een eerste indicatie voor de vervolgstappen.

De eerste richting biedt oplossingen binnen de huidige rechtsvorm; de tweede vraagt, zoals gezegd, een nieuwe rechtsvorm. Dat brengt ons tot een eerste afweging, die ertoe leidt dat scenario 4 (tweede oplossingsrichting) niet de voorkeur verdient. We lichten dat eerst toe; daarna bespreken we de drie overgebleven scenario's van de eerste oplossingsrichting.

Oplossingsrichting 2: Een nieuwe rechtsvorm

Scenario 4: Centrumregelingen

Bij een keuze voor een nieuwe rechtsvorm, zou de samenwerking op dit terrein in feite weer opnieuw beginnen. Een voordeel zou kunnen zijn, dat we de aandachts- en knelpunten die we intussen weten, nu kunnen omzetten in nieuwe en effectievere samenwerkingsarrangementen. Met name de heldere rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is in dit scenario aantrekkelijk. De samenwerking zou aldus wellicht bedrijfsmatiger, zakelijker, resultaatgerichter e.d. kunnen worden, zonder de vraagstukken rondom de belangen en wensen van een eigenstandige organisatie en de politiek-bestuurlijke rol voor alle betrokken gemeentelijke organen en afdelingen op alle terreinen. Dat maakt dat deze samenwerking allicht ook meer werkbaar kan zijn dan in de huidige situatie, zeker ook op het punt van eenvoud en herkenbaarheid.

Nadelen zijn er echter ook. De huidige BWB zou moeten worden stopgezet, wat een intensief, tijdrovend en kostbaar proces vraagt. Dit werken we op deze plaats nu niet verder uit. Een tweede nadeel is dat het omzetten van de samenwerking in een bedrijfsvoeringsorganisatie naar centrumregelingen een uitgebreide politiek-bestuurlijk en zeker ook een professioneel-juridische exercitie vraagt, waarin motieven worden afgewogen tegen de randvoorwaarden en ook tegen de wettelijke consequenties, bijvoorbeeld wat betreft het (Europees) aanbestedingsrecht, mededinging en staatssteun, de fiscale gevolgen en de rechtspositionele thema's voor de medewerkers. Al met al wegen de nadelen zwaarder dan de voordelen.

Oplossingsrichting 1: Verbeter de huidige samenwerkingsvorm door scherpe duiding en toedeling rollen

We presenteerden en scoorden drie scenario's van deze oplossingsrichting. Uit de score blijkt dat deze drie scenario's gelijkwaardig zijn wat betreft de BWB als bedrijf en als overheidsorganisatie: indien de criteria worden uitgewerkt en opgevolgd (zoals aangegeven in hoofdstuk 5, bij oplossingsrichting 1), kunnen de drie scenario's succesvol zijn wat betreft bedrijfsmatigheid, klantgerichtheid, resultaatgerichtheid en uitvoerbaarheid, terwijl de rechtsvorm, de legitimiteit (wat betreft rechtmatigheid en draagvlak) en het besturen op afstand ook op orde kunnen worden gebracht. De scenario's verschillen onderling wel op de aspecten voor een BWB als werkbare en politiek-bestuurlijke organisatie.

Scenario 1: Er is een afzonderlijke directeur van de BWB, aangestuurd door de NWD

De voordelen van dit scenario zijn de volgende. Er komt meer duidelijkheid over met name de onderlinge verhoudingen tussen de gemeentesecretarissen in de NWD, de directeur van de BWB en het bestuur. Die duidelijkheid zal moeten worden geformaliseerd in concrete (mandaat)besluiten. Het reduceren van bestuurlijke drukte is in dit scenario goed mogelijk. Ook sluit deze oplossing aan op de gemeentelijke werkwijze en de behoefte aan nabijheid en herkenbaarheid. In dit scenario heeft de NWD een directere, sturende rol ten opzichte van de directeur van de BWB. Niet alleen 'functioneel' zoals nu het geval is (en waarover onduidelijkheid bestaat) maar ook hiërarchisch. Dit komt in de buurt van het traditionele model dat de gemeentesecretaris de directeur bedrijfsvoering aanstuurt.

Een nadeel vormen echter de vele rollen voor de NWD. Aan deze tafel komen alle rollen samen, er wordt geëscaleerd; en er is ook nog een bestuur dat wordt bediend door een secretaris die in feite onder de NWD valt. Deze rolvermenging zal het succes van deze samenwerking kunnen belasten. Is er voldoende ruimte voor het benoemen van belangentegenstellingen (waarbij ook het belang van de BWB en haar medewerkers wordt meegewogen) en worden deze tegenstellingen aan de goede tafel tot een oplossing gebracht? Daarover kan gerede twijfel bestaan. Er heerst ook het risico dat de gemeentesecretaris op de stoel van de directeur gaat zitten. Dit zal afhangen van de stijl van de secretaris en directeur en de (naleving van) afspraken die hierover gemaakt worden.

Scenario 2: Gemeentesecretarissen vervullen de taak van directeur van de BWB

Bij de start van de BWB is overwogen dat de functie van een afzonderlijk directeur op den duur in omvang zou kunnen verminderen of zou kunnen komen te vervallen. Aldus zou de leiding van de organisatie door de NWD moeten worden verzorgd, terwijl ook de wettelijke en andere taken van de secretaris bij de NWD worden ondergebracht. Deze aanpassing levert een direct financieel voordeel omdat de kosten voor een afzonderlijk functionaris komen te vervallen. Het betekent tegelijkertijd een taakverzwaring voor de gemeentesecretarissen, die als collectief in de NWD, dan wel bij toerbeurt deze taak erbij moeten doen. Die afweging zullen de gemeentesecretarissen ieder voor zich en in de NWD moeten maken.

De voordelen van dit scenario liggen op het gebied van de herkenbaarheid en nabijheid.

Nadelen in deze oplossing zijn, behalve wellicht de al genoemde taakverzwaring en werkdruk voor de gemeentesecretarissen, opnieuw de vermenging van rollen. Ook geldt hier de vraag of er voldoende aandacht kan zijn voor alle belangen, met de geschikte tafels voor een oplossing, ook wanneer het gaat om het belang van de organisatie en haar medewerkers. Een en ander heeft ook te maken met de managementfilosofie: willen de gemeentesecretarissen direct verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering? Ook de timing is hier relevant. Wellicht is deze constructie passend wanneer de uitvoeringsorganisatie op orde is en de resultaten op de 4K's gerealiseerd en geborgd zijn, de dynamiek lager is. Tot die tijd lijkt het verstandig een vaste directeur te behouden die zich focust op de realisatie van de 4K's en daarmee samenhangend, de ontwikkeling van de organisatie. N.B. het onderzoeken van de mate waarin de 4K's gerealiseerd zijn, is geen onderdeel van deze opdracht. Wij geven daarover geen oordeel, maar doen de aanname dat de realisatie en borging van de 4K's nog aandacht verdienen.

Scenario 3: Er is een afzonderlijke directeur, aangestuurd door het bestuur

Dit scenario gaat ervan uit dat er nu eenmaal een eigenstandige organisatie in het leven is geroepen met (wettelijk) een 'eigen' bestuur en 'eigen' medewerkers, en dus ook een 'eigen' directie. In dit scenario is het goed mogelijk te werken met een heldere en scherpe rollenverdeling. Er zijn ook nadelen, en die liggen vooral op het terrein van de herkenbaarheid en nabijheid. Een eigen functionaris, met een 'eigen' verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie: hier kan een kloof groeien, relationeel en emotioneel met de gemeenten.

Afweging

Voor een goede governance moeten de normen op het gebied van de vier perspectieven op orde zijn (bedrijf, overheidsorganisatie, werkbare en politiek-bestuurlijke organisatie). De drie relevante scenario's ontlopen elkaar niet veel, en met inachtneming van onze criteria (hoofdstuk 5, bij oplossingsrichting 1), zouden alle drie de scenario's moeten 'kunnen werken'. Een heldere rolverdeling is voor een goede governance echter essentieel, en op dat punt scoort scenario 1 zo matig, dat deze optie niet de voorkeur verdient. Voor de goede rollenverdeling gaat de voorkeur uit naar het derde scenario, dat het beste een adequate rollenscheiding mogelijk maakt; beter dan het tweede scenario, dat weliswaar een taakverzwaring vraagt van de gemeentesecretarissen, maar weer beter scoort op het punt van nabijheid.

De scenario's 2 en 3 kennen beide voor- en nadelen. Het gaat in feite om de keuze tussen de beste rollenscheiding en optimale herkenbaarheid en nabijheid. Bovendien kent scenario 2 een taakverzwaring voor gemeentesecretarissen, waar kostenbesparing tegenover staat.

Advies

Wij adviseren in deze levensfase van de BWB een directeur te handhaven.

Al met al gaat de voorkeur uit naar het derde scenario, eventueel voor opnieuw een periode van twee jaren, opdat de huidige problemen nu metterdaad worden opgelost, terwijl het herindelingsproces in en rondom Geldermalsen is afgerond. Wanneer de BWB in rustig vaarwater gekomen is, zou het aanhouden van een separate directeur heroverwogen kunnen worden. Een van de huidige strategisch managers van de BWB of een van de secretarissen zou de rol van directeur op zich kunnen nemen. N.B. indien voor het laatste gekozen wordt, is aandacht voor het risico op rolvermenging van groot belang.

Nadere aanbevelingen

Een slecht uitgewerkte rolverdeling is een faalfactor van de eerste orde voor de goede governance, maar een keuze voor scenario 3 biedt nog geen garantie voor succes. Daarom bezien we wat er nog meer komt kijken bij een succesvolle samenwerking.

Aanbeveling 1: creëer een nieuw startmoment

Enkele 'founding fathers, c.q. mothers' van de BWB hebben de regio verlaten. Het is noodzakelijk dat de nieuwe hoofdrolspelers, ambtelijk en bestuurlijk, met elkaar het gesprek aangaan over het hernieuwen van de samenwerking volgens scenario 3. Dit zou kunnen via een strategische 'doorstartbijeenkomst', waarin thema's op een informele en interactieve wijze met elkaar worden verkend en besproken. Enkele mogelijke onderwerpen zijn: wat hebben we geleerd van het verleden, wat zijn de wensen voor de toekomst, hoe geven we inhoud aan de juiste rolverdeling (raad, college, NWD, bestuur en secretaris van de BWB).

Aanbeveling 2: werk de aanbevelingen uit

Hoofdstuk 5, geeft aan wat er nodig is, toegespitst op scenario 3. Dit moet worden uitgewerkt, in ieder geval het volgende:

- Een opdracht aan de directeur, met aandacht voor de verbinding met de gemeentesecretarissen en de wijze van escaleren
- Een strategische toekomstagenda voor het bestuur

Aanbeveling 3: reduceer de nadelen van scenario 3

Scenario 3 biedt de beste garanties voor een goede rolscheiding, maar scoorde minder op nabijheid en herkenbaarheid. Hier is extra aandacht nodig. Om dit nadeel weg te nemen, dient een eventuele kloof te worden overbrugd, feitelijk en emotioneel. Het helpt als de uitvoeringsorganisatie de gemeenten regelmatig formeel en informeel bijpraat. Dit kan zijn een presentatie aan de raden over de stand van zaken, een jaarlijkse gezamenlijke bijeenkomst voor de colleges, de directeur van de BWB die af en toe op de koffie gaat bij de gemeentesecretaris, (niet voor mooi weer verhalen maar gewoon over hoe het gaat, met de benen op tafel), de dag van de BWB voor ambtelijke vertegenwoordigers om resultaten en ontwikkelpunten te delen, etc.

Aanbeveling 4: beëindig de discussie over het toereikend zijn van de middelen

Hak een knoop door, eventueel op basis van een extern advies en neem een besluit: dit chapter moet nu echt worden afgesloten.

Aanbeveling 5: concentreer op bedrijfsmatigheid

Misschien wel de belangrijkste faalfactor voor deze vorm van samenwerken: de performance, de resultaten en financiële voorspelbaarheid. Alvorens nieuwe perspectieven en toekomstvisies vast te leggen, moet eerst en vooral deze basis op orde worden gebracht.

Aanbeveling 6: trek een directeur aan voor deze fase

Stel een eigen directeur aan, in ieder geval voor twee jaar. Deze fase in de samenwerking vraagt nieuwe aandachtspunten voor deze functionaris: een succesvolle doorstart zal in belangrijke mate afhangen van diens kwaliteiten en competenties. Er moet aandacht zijn voor de performance. Daarnaast is aandacht nodig voor samenwerking. Samenwerken is politiek-bestuurlijk echter zeer complex; gebrek aan sensitiviteit en ervaring op dat terrein zou de winst weer teniet kunnen doen. Eventuele 'witte vlekken' moeten worden opgevangen binnen de BWB, danwel met coaching en begeleiding.

Aanbeveling 7: blijf in gesprek en evalueer

Een complexe samenwerkingsorganisatie als de BWB moet regelmatig de tijd nemen, voor de medewerkers en de klanten, voor de bestuurlijke en ambtelijke sleutelfiguren en ook de toezichthoudende gemeenteraden in het samenwerkingsgebied. Hoe loopt de samenwerking, wat leren we, wat komt er op onze weg aan kansen, maar ook aan bedreigingen etc. De ervaring leert dat ook en vooral informele ontmoetingen de samenwerking ondersteunen.

Aanbeveling 8: Breng de Gemeenschappelijke Regeling in overeenstemming met scenario 3

Bijlage 1: Beoordelingskader

Onderwerpen	
Rollen	• Er is onderscheid gemaakt tussen de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer • Er zijn concrete afspraken gemaakt over het eigenaarschap, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap • De rollen zijn onderscheiden, zowel bestuurlijk als ambtelijk • De toezichthoudende rol van de gemeenteraad is geborgd • De gremia zijn voldoende gemandateerd om hun rollen te vervullen
Procedures	• De informatie- en verantwoordingsprocedures naar de deelnemende gemeenten zijn op orde • De (besluitvormings-)procedures zijn helder en hanteerbaar • Er wordt conform deze procedures gehandeld • Er wordt gehandeld conform de gemaakte afspraken • De aangeleverde informatie vanuit de BWB aan de gemeenten is tijdig, juist en up to date en sluit aan de op de P&C cycli
Instrumentarium	• De gemaakte afspraken zijn juridisch juist en goed vastgelegd. Denk aan dienstverleningsovereenkomsten en evt. afzonderlijke mandaatbesluiten (van de deelnemende gemeenten en andere afnemende partijen) • Er zijn heldere afspraken voor uitbreiding van de taken en, indien relevant is er daartoe een heldere procedure • Er zijn heldere afspraken en, indien relevant is er een heldere procedure voor toetreding van nieuwe deelnemers dan wel nieuwe afnemende organisaties
Relationeel	• Er is een gedeelde visie die wordt uitgedragen en nageleefd • Er is sprake van onderling vertrouwen en commitment • De cultuur is transparant, zakelijk en resultaatgericht • Afspraken worden nagekomen

Bijlage 2: Bestudeerde documentatie en literatuur

Documentatie

- Bevoegdhedenregisters [van de afzonderlijke gemeenten en van de BWB; 2016]
- [Burgt, Harry van der], Organisatieplan Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe; 20 augustus 2015
- Businesscase Case Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe. Algemene Juridische Zaken, Culemborg, Geldermalsen, Tiel, Neerijnen en Lingewaal; Ey Nederland 17 nov. 2015
- Businesscase Case Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe. Facilitaire Zaken Culemborg, Geldermalsen, Tiel en Lingewaal; Ey Nederland 17 nov. 2015
- Businesscase samenwerking Financiën, Personeel & Organisatie; KplusV, 6 maart 2013.
- Evaluatie Governance Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe; Rijnconsult 6 april 2018.
- Collegevoorstel Gemeente Tiel Samenwerking Businesscase samenwerking Financiën, Personeel & Organisatie, 1 mei 2016
- Gemeenschappelijk Raadsvoorstel Culemborg, Geldermalsen, Tiel, om in te stemmen met samenvoeging en onderbrengen van de taak AJZ en FZ bij de BWB; 23 november 2016
- Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe ; Staatscourant 2015 nr. 2112217; juli 2015
- Governance; sturen op wat je met elkaar wilt bereiken; Hiemstra & De Vries, z.j. [2013]
- Onderzoeksopdracht Governance BWB
- Oogst bijeenkomst OGS-en december 2017 [Voorstel van Koos van Moosel, programmamanager/Kwartiermaker BWB aan Netwerkdirectie, 27 febr. 2018]
- Raadsvoorstel Gemeente Tiel Businesscase samenwerking Financiën, Personeel & Organisatie, 19 juni 2013
- Samenwerkingsovereenkomst bedrijfsvoering gemeenten Culemborg, Geldermalsen en Tiel, 31 maart 2014 [niet-ondertekende versie]
- Schets bestuurlijke organisatie [met de hand getekend; z.d.]
- Uitwerking bijeenkomst OGS'en dec. 2017 [z.d.]
- Verslag van de extra overlegvergadering van het bestuur 'wat voor organisatie wil BWB op de langere termijn zijn?'; 31 augustus [2017]

Literatuur

- Henriette van den Heuvel, Succesvol samenwerken in de bedrijfsvoering> onderzoek naar 'Succes- en faalfactoren intergemeentelijke samenwerking in de bedrijfsvoering' [i.o.v. BZK, 2017]
- Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief. De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht [Berenschot, januari 2018, i.o.v. de provincies Zuid-Holland en Gelderland]
- Rob de Greef, Maarten Hageman, Goed bestuur en toezicht bij gemeentelijke samenwerking. Een aanzet vanuit de praktijk voor een Code Cooperative Governance [Bunnik PROOF Adviseurs 2017]
- Florian Theissen e.a., Eindrapport Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden [PROOF Adviseurs en KWINK Groep, i.o.v. BZK, 2017]

Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners

Bestuur BWB

1. Collin Stolwijk, Culemborg
2. Laurens Verspuij, Tiel
3. Ronald van Meygaarden, Geldermalsen

Gemeentesecretarissen

1. Jan Steurijs, Geldermalsen
2. Gerard Vlekke, Culemborg
3. Igor van der Valk, Tiel

BWB-organisatie

1. Elma Groen, directeur

Afvaardiging OGS-en

1. Saskia Bosman, Culemborg
2. Cees Rijnberg, Tiel
3. Richan Postmus, BWB
4. Monique de Moedt, Geldermalsen