Good governance in de sociale werkvoorziening

Veel organisaties werken met codes voor *good governance*. Zij hebben de inrichting en het functioneren van bestuur en toezicht aan de eisen van die codes aangepast. Kunnen de nieuwe inzichten ten aanzien van good governance SW-bedrijven helpen?

Tekst **Lambert Boot en Hildegard Pelzer(*)** | *Foto* **Stockxpert**

>> Steeds meer SW-bedrijven met een gemeenschappelijke regeling zoeken creatieve oplossingen om de bestuurlijke efficiëntie en effectiviteit binnen die regeling te verbeteren. Denk aan versterking van de positie van het algemeen bestuur en de introductie van een raad van toezicht, al dan niet met zetels voor externe deskundigen. In hoeverre kunnen bij zo'n gemeenschappelijke regeling de huidige inzichten van *good governance* worden toegepast?

De gemeenschappelijke regeling

De gemeenschappelijke regeling kent een algemeen en een dagelijks bestuur. Voor de SW bestaat het algemeen bestuur uit collegeleden van deelnemende gemeenten. Dit is een gevolg van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden (2005), die de colleges van burgemeester en wethouders verantwoordelijk stelt voor de uitvoering van een groot aantal wetten, waaronder de Wsw. Het algemeen bestuur kiest uit zijn leden een dagelijks bestuur. De voorzitter is voorzitter van beide besturen. Voor het dagelijks bestuur kunnen leden van buiten worden benoemd, mits zij een minderheid vormen. Het algemeen bestuur stelt jaarlijks de begroting en jaarrekening vast. De verdere verdeling van taken en bevoegdheden over algemeen en dagelijks bestuur is in grote lijnen vrij.

Good governance

'Good governance' wil zeggen 'goed bestuur', 'goed toezicht daarop' en 'goede verantwoording daarover'. Het moet het adequaat functioneren van de organisatie borgen en het vertrouwen van belanghebbenden in de organisatie versterken, bijvoorbeeld door de kwaliteit van de besluitvorming te bevorderen en risico's te beheersen.

De eerste code voor good governance is ontwikkeld voor beursgenoteerde ondernemingen. Inmiddels hebben maatschappelijke ondernemingen in de zorg, onderwijs, volkshuisvesting en bijvoorbeeld goededoelenorganisaties de inrichting en het functioneren van bestuur en toezicht in daarvan afgeleide codes vastgelegd. De codes hebben een verplichtend karakter, maar vooralsnog zijn er geen codes ontwikkeld voor door overheden gedomineerde organisaties die publieke taken met publiek geld uitvoeren.

Huidige governancecodes kennen vier belangrijke criteria: checks-and-balances, deskundigheid, onafhankelijkheid en transparantie en verantwoording. Wat houden deze criteria in, in hoeverre kan binnen de gemeenschappelijke regeling daaraan worden voldaan en wat kunnen SW-bedrijven daaraan hebben?

Checks-and-balances

Checks-and-balances houdt in dat toezichthouders belangrijke bestuursbesluiten vooraf toetsen en de uitvoering van die besluiten en het functioneren van de organisatie in het algemeen volgen. Bij het schap ligt de toezichthoudende rol bij het algemeen bestuur. Dat stelt immers jaarlijks de begroting en jaarrekening vast en vaak ook een strategisch of ondernemingsplan. Om de uitvoering effectief te kunnen volgen heeft het algemeen bestuur inmiddels het wettelijke recht om het dagelijks bestuur actief inlichtingen te laten verstrekken en kan het leden van het dagelijks bestuur ontslaan.

Bijna overal heeft het dagelijks bestuur een groot deel van zijn taken gedelegeerd aan een directeur van een uitvoeringsorganisatie. Het dagelijks bestuur, als vooruitgeschoven post van het algemeen bestuur, houdt de directie de vinger aan de pols en ziet toe op het functioneren van de organisatie.

Er is soms behoefte aan een toezichthoudend dagelijks bestuur dat aan het algemeen bestuur rapporteert, maar daar zelf geen deel van uitmaakt. Met raadsleden in het

algemeen bestuur en wethouders in een meer toezichthoudend dagelijks bestuur was dat tot voor kort zeker verdedigbaar, al staat de Wet gemeenschappelijke regelingen het formeel niet toe.

Soms wordt de rol van het algemeen bestuur als te beperkt ervaren en vindt men de meerwaarde van dit orgaan onvoldoende. Waar portefeuillehoudende wethouders het dagelijks bestuur vormen wordt de rol van het algemeen bestuur bijvoorbeeld nogal eens als te beperkt ervaren. Steeds vaker wordt dan gekozen voor een algemeen en dagelijks bestuur met dezelfde samenstelling. In de praktijk is dan eigenlijk sprake van één bestuur. Gecombineerd met het delegeren van taken aan een directie, kan ook hier sprake zijn van checks-and-balances.

Ondanks enkele wettelijke beperkingen zijn er voldoende creatieve mogelijkheden om bij een gemeenschappelijke regeling aan de eis van checks-and-balances tegemoet te komen wat betreft de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De invulling van die bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan en moet naar ons idee nog beter. Bijvoorbeeld als het gaat om de wijze waarop het functioneren van de organisatie wordt gevolgd en de vraag of, waar nodig, op tijd kan worden ingegrepen. Daarbij horen overigens ook bepaalde deskundigheden.

Deskundigheid

Bestuurders en toezichthouders moeten de capaciteiten hebben om hun taak goed uit te voeren. Om dat te bevorderen eisen alle bestaande governancecodes bij benoeming van bestuurders en toezichthouders het gebruik van een profielschets, het jaarlijks beoordelen van het functioneren van bestuurders en toezichthouders en – met het oog op de continuïteit – het opstellen van een rooster van aftreden.

Gebruik van een profielschets is bij een schap beperkt mogelijk, omdat het bestuur uit de beschikbare collegeleden moet worden benoemd. Bij benoeming van externe leden in het dagelijks bestuur is er meer ruimte om met een profielschets te werken. Ook kan het algemeen bestuur, met toestemming van de gemeenteraden, een raad van advies instellen die directie en bestuur gevraagd en ongevraagd advies geeft. Omdat in deze raad bij voorkeur onafhankelijke leden worden benoemd, is een profielschets ook hier goed toepasbaar. (Zelf)evaluatie van het dagelijks en algemeen bestuur lijken in de praktijk nog weinig gebruikelijk.

De continuïteit is bij vierjaarlijkse verkiezingen per definitie kwetsbaar. Wel kan in een reglement worden opgenomen het voorzitterschap te reserveren voor een burgemeester uit een van de betrokken colleges.

Sturen op deskundigheid is dus slechts beperkt mogelijk. Maar is dat erg? Men kan stellen dat de bestuurlijke kwaliteit nu eenmaal wordt bepaald door verkiezingen. Wij vinden echter dat de uitvoeringsorganisatie en de gemeenschap ook recht hebben op bestuurders en toezichthouders met de kennis en ervaring om ook vanuit bedrijfsmatige en vakinhoudelijke optiek de juiste keuzes te maken en scherp toe te zien op het functioneren van de organisatie. Zij moeten tijdig onraad kunnen signaleren, de directie met advies terzijde staan, maar indien nodig ook kunnen ingrijpen.
Profielschetsen, jaarlijkse evaluaties en maatregelen ter bevordering van de continuïteit, maar ook het benoemen van externe bestuursleden of het instellen van een raad van advies dragen bij aan de deskundigheid.

Onafhankelijkheid

Goed bestuur vereist dat bestuurders en toezichthouders de belangen dienen van de rechtspersoon, rekening houdend met de belangen van de stakeholders. In het verleden werd het als een voordeel gezien als belanghebbenden lid waren van het bestuur of toezichthoudend orgaan. De huidige codes gaan ervan uit dat belangenbehartiging hier niet thuis hoort. Bestuurders en toezichthouders mogen geen specifieke deelbelangen dienen, moeten zonder last en ruggespraak kunnen optreden en ook ten opzichte van elkaar onbevangen kunnen opereren.
De onafhankelijkheid wordt bij een schap bemoeilijkt door dubbelrollen van wethouders en de eisen gesteld aan het schap als vorm van 'verlengd lokaal bestuur'.
Vooral wethouders vervullen de rol van bestuurder. Als portefeuillehoudend wethouder of wethouder Financiën zijn zij vaak tevens verantwoordelijk voor de dienstverleningsovereenkomsten die de gemeente jaarlijks met het schap sluit. Voor een wethouder als lid van het algemeen of dagelijks bestuur kan het moeilijk zijn steeds aannemelijk te maken dat hij altijd in het belang van de organisatie handelt. Bijvoorbeeld wanneer hij kort voor gemeenteraadsverkiezingen tegen een omvangrijke kostenverhogende investering stemt, waardoor het schap op langere termijn risico's loopt. Ook kan de wethouder door zijn bestuurlijke rol in een schap makkelijk de schijn van belangenverstrengeling wekken wanneer de gemeente bijvoorbeeld een activiteit aanbesteedt waarop het schap wil inschrijven.
Een gemeenschappelijke regeling is een vorm van 'verlengd lokaal bestuur'. Dat wil zeggen dat gemeentelijke samenwerkingsverbanden de hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten niet mogen aantasten. Volgens de wetgever zijn leden van het algemeen en dagelijks bestuur geen leden die zonder last en ruggespraak tot besluitvorming komen, maar primair vertegenwoordiger van hun gemeente.

Voldoen aan de eis van onafhankelijkheid is dus moeilijk, zo niet onmogelijk. Toch vinden wij het een goede zaak om in het bestuur en in het toezichthoudend orgaan te zoeken naar optimale onbevangenheid en objectiviteit. We zien daartoe de volgende mogelijkheden:

- In statuten of reglementen spelregels opnemen voor het voorkomen van, dan wel handelen bij conflicterende belangen.
- Uitsluiten dat een wethouder naast opdrachtgever ook als bestuurder of toezichthouder optreedt.
- Zo veel onafhankelijke leden in het dagelijks bestuur benoemen als is toegestaan of het instellen van een onafhankelijke raad van advies.
- Bij een uitvoerende vennootschap met het schap als enige aandeelhouder, een raad van commissarissen aanstellen die toezicht houdt op die organisatie. Ten minste de meerderheid (inclusief de voorzitter) van die raad zou uit onafhankelijke leden moeten bestaan.

Transparantie en verantwoording

Meer dan ooit moeten organisaties zich extern verantwoorden over beleid, prestaties, inrichting en functioneren van bestuur en toezicht. Het is gangbaar dat een voltallig bestuur zich verantwoordt, maar bij een schap kan elke gemeente alleen zijn eigen vertegenwoordiger in het algemeen bestuur ter verantwoording roepen. Verder blijkt uit een onderzoek dat door de rekenkamer van een grote gemeente in 2004 is uitgevoerd, dat de informatievoorziening van hier besproken samenwerkingsverbanden aan gemeenteraden veel te wensen overlaat. Het is niet erg waarschijnlijk dat die informatievoorziening elders wezenlijk beter verloopt. Hoewel er ook gemeenteraden zijn die ontwikkelingen van gemeentelijke samenwerkingsverbanden jaarlijks agenderen, is er qua transparantie en verantwoording nog veel te winnen.

Het zo veel mogelijk benaderen van kenmerken van good governance, die voor veel andere sectoren inmiddels gelden, draagt naar onze mening bij aan het goed functioneren van het schap en daarmee ook aan het publieke belang dat het moet dienen. Het bevordert immers de kwaliteit van besluitvorming, zorgt voor een beter toezicht en beperkt daarmee de risico's en versterkt de externe verantwoording. De wet biedt veel ruimte om aan die eisen tegemoet te komen. Het is dan ook aan te bevelen om die ruimte in het kader van de vernieuwing van de sociale werkvoorziening optimaal te benutten. «

(*)Lambert Boot is zelfstandig adviseur en associé van Governance Support, Hildegard Pelzer is directeur van Governance Support.
www.governancesupport.com