

Advies

<i>Van</i> : Bestuursadviseurs Paswerk
<i>Aan</i> : Voorzitter GR Werkvoorziening Zuid-Kennemerland
<i>Datum</i> : 14 mei 2015

Advies over de wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Paswerk (Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland)

1. Achtergrond

Op 1 januari 2015 is de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) in werking getreden. De colleges hebben tot 1 januari 2016 de tijd om de GR Paswerk aan de gewijzigde wet aan te passen. In een notitie van 25 maart 2015 is helder uiteengezet wat de implicaties van de wetswijziging voor de GR Paswerk zijn. Eén daarvan is, dat de bestuursstructuur van de GR Paswerk moet worden herzien.

De GR heeft nu de rechtsvorm van een openbaar lichaam met een geleed bestuur: een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, waartussen een volledige personele unie bestaat. In art. 14(3) WGR (nieuw) wordt nu bepaald, dat de leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid mogen uitmaken van het algemeen bestuur. Zoals gezegd is thans de samenstelling van het algemeen bestuur geheel gelijk aan die van het dagelijks bestuur. De notitie concludeert daarom terecht dat òfwel het algemeen bestuur van de GR moet worden aangepast door uitbreiding van het ledental, òfwel de samenstelling van het dagelijks bestuur moet worden ingekrompen tot drie leden, bij een gelijktijdige uitbreiding van het algemeen bestuur tot zes leden. De notitie suggereert evenwel nòg een alternatief: omzetting van het openbaar lichaam in een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO), een nieuwe organisatievorm in de WGR. Een BVO is weliswaar een rechtspersoon naar burgerlijk recht, maar kent een lichtere constructie dan het openbaar lichaam, met een enkelvoudig bestuur. Paswerk zou als BVO met zo'n enkelvoudig bestuur toe kunnen, waarmee de problemen rond bestuursherziening van de baan zijn: het huidige DB van Paswerk zou als bestuur van de BVO verder kunnen.

Dit advies betreft de wenselijkheid van de omzetting van het huidige openbaar lichaam in een BVO. Het wil een bijdrage zijn aan het werk van de voor deze kwestie ingestelde werkgroep.¹

2. De BVO: randvoorwaarden

De BVO is door de wetgever gedacht als een nieuwe rechtsvorm binnen de gemeenschappelijke regeling, die wel de voor de uitvoering van de regeling noodzakelijke rechtspersoonlijkheid bezit maar het overigens kan stellen zonder de zware bestuursstructuur van het openbaar lichaam; een enkelvoudig bestuur volstaat.

¹ Wij hebben ons het schrijven van dit advies mede gebaseerd op de publicatie van R. de Greef: *De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking?*, in: de Gemeentestem, afl. 7379 – december 2013.

De eerste voorwaarde die de wetgever aan de BVO stelt is, dat de bedrijfsvoeringsorganisatie zich op de uitvoering van de regeling en de daarbij horende bedrijfsvoering toelegt en geen eigen beleidsvormende taken heeft. De beleidsmatige beslissingen behoren te worden genomen door de colleges. Daarbij moet het bij de uitvoerende taken van de BVO gaan om taken die geen of weinig bestuurlijke sturing en controle vergen. Juist die twee elementen immers –sturing en controle- vormen de grond voor een geleed bestuur. Het dagelijks bestuur bestuurt het openbaar lichaam, en heeft daarbij ook vooral het belang van de organisatie voor ogen; het algemeen bestuur houdt dan vooral toezicht op het dagelijks bestuur en het functioneren van het openbaar lichaam, en toetst daarbij vooral aan de belangen van de deelnemende gemeenten bij hun gemeenschappelijke regeling. In het enkelvoudige bestuur van de BVO ontbreekt dit onderscheid tussen bestuur en toezicht met zijn *checks and balances*, en dat is er ook de reden voor dat de organisatie niet geacht wordt op enige wijze een eigen koers te varen, maar zich te beperken tot uitvoering en bedrijfsvoeringsactiviteiten.²

De tweede voorwaarde die de wetgever stelt aan een keuze voor een BVO is dat de BVO uitsluitend de belangen van de deelnemende gemeenten in het kader van de GR mag dienen.³ Een inzet van de BVO voor anderssoortige belangen en voor taakuitoefening ten behoeve van niet-deelnemers -denk aan derden-gemeenten en aan marktpartijen- is *niet* aan de orde.

3. De BVO als alternatief voor Paswerk

Een eventuele keuze voor de BVO als bedrijfsmodel voor Paswerk wordt voornamelijk ingegeven door de weinig bewerkelijke bestuurlijke structuur ervan. Handhaving van het openbaar lichaam betekent immers dat het algemeen bestuur zal moeten worden uitgebreid tot tenminste tien leden – òf dat dit bestuur met één lid wordt uitgebreid, terwijl het dagelijks bestuur tot drie leden wordt beperkt. Veel praktisch nut heeft zo'n operatie niet – het leidt vooral tot meer bestuurlijke drukte. Dan is het enkelvoudige bestuur van de BVO aantrekkelijker. De vraag is, of Paswerk voldoet aan de voorwaarden die gelden voor de instelling van een BVO.

De eerste voorwaarde is, dat de uitvoeringstaken van de BVO *geen* beleidsmatig karakter mogen dragen, en dat zij bovendien weinig of geen bestuurlijke aansturing en controle vergen. In de notitie van 25 maart wordt gesteld dat na de herstructurering van Paswerk “*alleen nog uitvoering wordt gegeven aan taken in het kader van de sociale werkvoorziening. (...) Bij de uitvoering van zuiver uitvoerende taken op het vlak van de sociale werkvoorziening voor een jaarlijks afnemend bestand mensen en zonder nieuw beleid van de gemeenten (...) bestaat er in feite geen behoefte (meer) aan een interne bestuurlijke aansturing door een algemeen bestuur van het dagelijks bestuur binnen Paswerk*”.⁴

2 Memorie van Toelichting bij de Wet Wijziging GR, Kamerstukken 33 597, p. 17-18.

3 Dit volgt uit art 8(3): “Bij de regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeesters en wethouders deelnemen, kan een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ingesteld in het geval de regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De bedrijfsvoeringsorganisatie is rechtspersoon.” Zie ook De Greef, *ante*, p. 678.

4 Notitie Wijziging GR, p. 2.

Wij vragen ons af of hiermee de situatie niet wat te eenvoudig wordt voorgesteld. Het is duidelijk, dat de strategische randvoorwaarden –financieel en anderszins- voor de uitvoering van de WSW door de deelnemende gemeenten worden bepaald. Maar dat laat aan het bestuur en management van Paswerk nog voldoende ruimte om binnen dat kader nader beleid voor te stellen en vast te stellen. Sterker nog: door het dagelijks bestuur van Paswerk worden volgens Artikel 17A van de *Gemeenschappelijke Regeling betreffende het Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland* de bevoegdheden en verplichtingen uitgeoefend die bij of krachtens de WSW zijn toegekend aan de colleges van B&W. Hierbij komt nog, dat het dagelijks bestuur de strategische plannen van de GR vaststelt, voor de korte en voor de lange termijn. Hiertoe beschikt het dagelijks bestuur over een ruime beleidsvrijheid, en heeft de directeur van Paswerk binnen de vastgestelde beleidskaders de beleids- en beoordelingsvrijheid die nodig is om de organisatie effectief, en met voldoende flexibiliteit, te sturen. Het lijkt ons toe, dat dit in de nabije toekomst niet wezenlijk zal veranderen. In ieder geval vinden wij in de huidige ontwikkelingen rond Paswerk en de sociale werkvoorziening, en in de wijze waarop de GR thans wordt bestuurd en gestuurd onvoldoende steun voor de vaststelling in de notitie, dat er voorwat betreft de GR in de komende jaren sprake zal zijn van een *beleidsarme* organisatie.

Hierbij overwegen wij nog het volgende. De deelnemende gemeenten hebben in verregaande mate de beleidsvormende taken en sturings- en controlebevoegdheden overgedragen aan het algemeen bestuur en aan het dagelijks bestuur van Paswerk. Aan die situatie komt, met de invoering van een BVO, een einde. Het enkelvoudige bestuur van de BVO wordt immers niet geacht zich nog met beleidsvorming of met *bestuurlijke* sturing (en controle) bezig te houden. Die taken zullen dan moeten worden teruggelegd bij de afzonderlijke gemeenten – wat een forse bijstelling van de GR vergt. Het enkelvoudige bestuur van de BVO zal zich alleen nog kunnen bezighouden met uitvoeringskwesties, denkbaar in de rol van toezichthouder op het opereren van de directeur en zijn organisatie.

De tweede voorwaarde die aan de BVO wordt gesteld is, zoals reeds aangegeven, dat de BVO zijn taken uitsluitend mag verrichten voor de aan de GR deelnemende gemeenten. Dienstverlening aan andere partijen is, zo volgt uit de wet, uitgesloten- daar is de uitvoeringsorganisatie niet voor bedoeld. Dit zou betekenen, dat Paswerk als BVO geen diensten zou mogen verlenen aan Werkpas Holding, die immers geen deelnemer aan de GR is. Zien wij het goed, dan zou dit met zich meebrengen dat de uitvoeringstaken van de Holding die als nu diensten door Paswerk worden aangeboden, zoals dagbesteding en intern beschut werken (productie), voortaan door de Holding zelf moeten worden georganiseerd. Dat lijkt, in ieder geval voor de twee gemeenten die zowel in de Holding als in de GR participeren, een weinig praktische oplossing te zijn.

De kernvraag is nu, hoe het bestuur van Paswerk en de deelnemende gemeenten tegen de beleidsmatige ontwikkelingen rond de GR in de komende jaren aan kijken, en hoe de deelnemende gemeenten de bestuurlijke aansturing van de organisatie en het toezicht daarop voor zich zien. Daarvan zal mede afhangen of er kan worden volstaan met een BVO als organisatievorm voor de GR, of dat het openbaar lichaam gehandhaafd moet blijven. Die afweging en de te maken keuze zijn uiteraard geheel een zaak van de gemeenten. In ons advies –zie hieronder- geven wij onze eigen visie op die afweging.

4. Advies

Een conversie van het bestaande openbaar lichaam in een bedrijfsvoeringsorganisatie zou voor Paswerk leiden tot een minder uitgesponnen en bezwaarlijke bestuurlijke inrichting. Maar het is de vraag of dit voordeel opweegt tegen de nadelen die zo'n conversie met zich brengt.

In het bijzonder de eis dat de BVO beleidsarm behoort te opereren legt een forse hypotheek op de toekomstplannen voor de sociale werkvoorziening en voor Paswerk. Want er mag dan zijn besloten tot de afbouw van Paswerk in zijn huidige vorm –gelijke tred houdend met de afbouw van de WSW-, dit laat onverlet dat er binnen de GR in de nabije toekomst tal van strategische beleidsbeslissingen moeten worden genomen. Voor de hand ligt het om hierbij onder andere te denken aan zaken als herhuisvesting, samenwerking in de regio, dienstverlening aan de Holding en aan andere partijen. Het komt ons bovendien voor, dat de GR in de komende jaren het aangewezenplatform is voor verdere gedachtenvorming over de vraag hoe in de nieuwe situatie aan het beschut werken en aan de financiering daarvan vorm moet worden gegeven. Dit lijkt ons één van de grootste uitdagingen voor de komende jaren, en het zou een gemiste kans zijn als de gezamenlijke bestuurskracht van de vijf gemeenten en de in het dagelijks bestuur en bij het management aanwezige expertise daarvoor niet zou kunnen worden benut.

Het komt ons minder wenselijk voor dat, in het zicht van de nog tamelijk ongewisse toekomst die de in de GR samenwerkende gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet tegemoet gaan, die gemeenten hun gezamenlijke beleidsvrijheid en sturingskracht bij voorbaat beknotten door te kiezen voor een beleidsarme bestuursvorm. Paswerk speelt, als gemeenschappelijke regeling en als succesvol werk- en reïntegratiebedrijf, voor de betrokken gemeenten vooralsnog een strategische rol in de overgang van sociale werkvoorziening naar nieuwe vormen van arbeidsparticipatie. Bij die strategische rol horen een management en een bestuur die over voldoende beleidsvrijheid beschikken en de nodige strategische beslissingen kunnen nemen.

Deze overwegingen voeren tot de slotsom dat vooralsnog handhaving van het openbaar lichaam voor de GR Paswerk te verkiezen is boven omzetting naar een bedrijfsvoeringsorganisatie. Dat brengt met zich mee dat de huidige gelede bestuursstructuur, met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, blijft gehandhaafd.

Paswerk zou bovendien alle mogelijkheden moeten openhouden voor samenwerking met de Holding. Ook om deze reden vinden wij een conversie naar een BVO niet voor de hand liggen.

Wel zal de samenstelling van het bestuur van de GR in overeenstemming moeten worden gebracht met de gewijzigde wet. Het is aan de gemeenten om de daarvoor meest wenselijk vorm te kiezen.

De adviseurs,

Liesbeth van den Bergh

Pim Huurdeman

Mark Klein