

ODMH

Governance onderzoek

RELATIE AB - DB

ADVIESRAPPORT

Den Haag, 19 mei 2015
Prof. dr. J. Bossert

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

2. ANALYSE EN AANPAK

2.1 Interpretatie vraagstelling

2.2 Visie op de context

2.3 Aanpak en werkwijzen

3. OVERWEGINGEN EN MOTIEVEN

3.1 Vertrekpunt: de huidige situatie

3.2 Twee uitgangspunten

3.3 Motieven

4. VARIANTEN VOOR DE VERHOUDING AB - DB

4.1 Varianten voor invoering

4.2 Weging varianten

4.3 Beoordeling varianten

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. INLEIDING

Op 1 januari 2015 is de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) in werking getreden. Deze wetswijziging heeft gevolgen voor bestaande Gemeenschappelijke Regelingen. De betekenis, die deze wetswijziging heeft, is om twee redenen van belang voor bestuur en directie van de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH). Ten eerste hebben bepaalde wijzigingen direct invloed op het bestuur en de manier van sturen van de GR. Ten tweede wordt met de wetswijziging beoogd de invloed van gemeenteraden op samenwerkingsverbanden te versterken, los van de vraag of raden ook deelnemer zijn aan het samenwerkingsverband. De wijziging van de wet is reeds in werking getreden. Voor ODMH betekent dit, dat tot 1 januari 2016 de mogelijkheid bestaat om de bestaande regeling aan te passen. De verandering van de WGR heeft voor de ODMH met name tot gevolg (samen met het door fusies verminderde aantal deelnemers), dat de verhouding Dagelijks Bestuur (DB) – Algemeen Bestuur (AB) tegen het licht moet worden gehouden.

Deze achtergrond heeft voor de ODMH geleid tot de volgende concrete probleemstelling¹:

“In de gewijzigde WGR is bepaald dat de leden van het dagelijks bestuur niet de meerderheid van het algemeen bestuur mogen uitmaken. Sinds 1 januari 2015 heeft de ODMH nog 7 deelnemers. Van elke deelnemer (college) maakt een collegelid deel uit van het algemeen bestuur. De Provincie Zuid-Holland vaardigt 2 leden van het college af voor het AB. In totaal zijn er dus 8 AB-leden. Dat maakt dat op grond van de gewijzigde WGR 3 à 4 leden in het DB zitting kunnen hebben, afhankelijk van de vraag in hoeverre de stemverhouding meetelt. Dit heeft tot gevolg dat enkele deelnemers niet in het DB vertegenwoordigd zijn.”

Het DB van de ODMH heeft daarom gevraagd suggesties te doen en ideeën uit te werken om er voor te zorgen dat alle deelnemers bestuurlijk voldoende betrokken zijn en blijven. Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden is het belangrijk een goed zicht te krijgen op de huidige situatie in relatie tot mogelijke governance varianten voor ODMH. Deze rapportage werkt een aantal van dergelijke varianten uit met inachtneming van enerzijds de bedoelingen van de wetgever bij de nieuwe wet en anderzijds het thans goed functionerende bestuursmodel.

Ten behoeve van het bestuur van ODMH wordt geanalyseerd welke van deze varianten het beste aansluiten bij de governance van ODMH. In dit rapport wordt deze analyse gepresenteerd en vervolgens aanbevelingen gedaan voor ODMH.

¹ Conform offerteverzoek ODMH, d.d. 17 april 2015

2. ANALYSE VRAAGSTELLING EN AANPAK

2.1. Interpretatie vraagstelling

In de probleemstelling wordt gesteld dat het van belang is om te komen tot een goede balans tussen AB en DB, dat stoelt op een gezonde bestuurlijke basis en tevens geschikt is om het meerjarenbeleid van ODMH het beste te dienen. Uiteindelijk zou het onderzoek moeten komen tot het voorstellen voor een governance model met een optimale wijze van sturen en organiseren. ODMH is een omgevingsdienst, die een belangrijke maatschappelijke taak verricht. ODMH heeft sinds haar oprichting een goede balans gevonden tussen de betrokkenheid en belangen van de deelnemende gemeenten en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar maatschappelijke taak. De invoering van de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen (nWGR) en de consequenties daarvan voor de governance van ODMH zou die balans eerder moeten versterken dan verzwakken.

Dit daagt ODMH uit om haar governance in het licht van de nieuwe wet zodanig aan te passen dat het haar taak in het creëren van toegevoegde waarde voor de deelnemende gemeenten verder verstrekt. De vraagstelling kan daarom worden uitgewerkt met behulp van de volgende deelvragen:

- Hoe ziet de huidige bestaande regeling van ODMH eruit in relatie tot de onderzoeksvraag?
- Wat zijn de overwegingen en uitgangspunten van het huidige besturingsmodel in relatie tot de nWGR?
- Welke mogelijke varianten zijn er voor ODMH om aan de bedoelingen van de wetgever te voldoen?
- Met welk variant wordt het meest recht gedaan aan goed bestuur bij ODMH in het licht van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar maatschappelijke taak?
- Wat dient ODMH te veranderen en te implementeren om dit te realiseren?

Het rapport geeft een analyse van de huidige situatie in relatie tot een optimale positionering van AB en DB. Uitgangspunt is dat de sturing zal zijn gebaseerd op waarborgen voor een duurzaam karakter van het besturingsmodel en voor het realiseren van de doelstellingen van ODMH voor de deelnemers.

2.2. Visie op de context

De context waarbinnen ODMH werkt en de krachtenvelden die zich hierbij voordoen zijn complex en veranderlijk. Om het governance vraagstuk op te lossen en eenduurzaam besturingsmodel te realiseren is het van belang zich bewust te zijn van die context en de daarbij behorende krachtenvelden. Hierna worden een aantal belangrijke aspecten beschreven voor het bestuur binnen de context waarin ODMH zich als gemeenschappelijke regeling beweegt. Deze aspecten vormen ook de basis voor het onderzoek.

I. Politiek-bestuurlijke context

ODMH heeft bij het uitvoeren van haar taak, als gemeenschappelijke regeling, werkzaamheden, die plaatsvinden in een politiek-bestuurlijk gevoelige context. Het uitvoeren van haar maatschappelijke taak wordt gecompliceerd door het tijdig en zorgvuldig betrekken van alle deelnemers in het proces en door hier inhoudelijk rekening mee te houden bij het uitvoeren van de werkzaamheden. De gemeenschappelijke regeling van ODMH bestaat uit zes gemeenten en de provincie. Vanzelfsprekend bestaan er verschillen tussen de gemeenten en kan het zijn dat er sprake is van tegenstrijdige belangen en discussie.

II. Besturingsmodel

Bij het besturingsmodel is het van belang rekening te houden met deze politiek-bestuurlijke context. De deelnemers (provincie en gemeenten) dragen zowel verantwoordelijkheid voor

de output (de opdrachtgeversrol) als voor een gezonde financieel-economische bedrijfsvoering (de eigenaarsrol). Het sturen op beide rollen kan tot tegengestelde belangen leiden. Daarnaast kunnen er tegenstrijdige belangen spelen als het gaat om de rol van ODMH in het creëren van een bredere maatschappelijke meerwaarde, omdat maatschappelijke behoeften en de daarmee samenhangende meerwaarde per gemeente kunnen verschillen. Deze context vormt daarmee een rode draad bij het opstellen van de maatschappelijke business case.

III. Krachtenvelden en integraliteit

Samenwerking binnen het maatschappelijk veld gaat altijd over zaken, die in een bredere context moeten worden gezien, waar verschillende krachtenvelden zich voordoen. Vaak betreft het niet een eenzijdige zaak of probleem en heeft een aanpak gevolgen voor een bredere omgeving. Bij het realiseren van een maatschappelijke taak zoals bij ODMH is het krachtenveld continu een gegeven waardoor juist integraliteit in zowel de besturing als realisatie van de maatschappelijke taak een rode draad dient te vormen voor goed bestuur.

Een GR zoals ODMH opereert dus in een complexe omgeving met veel uitdagingen. Soms gaat dat fout, maar vaak gaat het ook goed. Als men kijkt naar die situaties waar het goed gaat, zijn er paar interessante lessen te leren. Het blijkt dat bij goed functionerende GR-en sprake is van:

- een grote betrokkenheid van de deelnemers bij de GR;
- een cultuur bij de GR-organisatie dat ze voor en namens de deelnemende gemeenten/provincie werken;
- de juiste mensen op de juiste plek: er is sprake van bestuur en management, dat betrokken is met gevoel voor de uitvoeringstaak en de bestuurlijke structuur.

2.3 Aanpak en werkwijzen

De werkzaamheden betreffen de advisering om te komen tot een weloverwogen besluit voor eventuele noodzakelijke wijzigingen in de verhoudingen tussen AB - DB in de GR. De werkzaamheden worden in drie stappen uitgevoerd:

- a. Het toetsen van de bestaande regeling van de ODMH inzake de bestuurlijke verhoudingen AB - DB aan de nieuwe WGR, het uitwerken van verschillende realiseerbare opties binnen het kader van de nieuwe WGR, en het inzichtelijk maken de politiek-bestuurlijke gevolgen van deze opties voor de organisatie. Hierbij wordt verband gelegd met de manier waarop de ODMH rekenschap geeft en verantwoording aflegt om als zodanig tot prioritering en een rangorde van voorkeursopties te komen;
- b. Het uitwerken in een conceptrapportage van de voorstellen voor een optimale verhouding tussen AB – DB, uitgaande van goed bestuur van de ODMH waarbij de continuïteit van de organisatie op lange termijn wordt geborgd;
- c. De afstemming en toetsing van de conceptrapportage (en communicatie) richting direct betrokkenen, zoals de voorzitter van het bestuur van de ODMH, de directie en juridische staf als voorbereiding voor noodzakelijke besluitvorming.

Wat levert deze aanpak op? De bestuurlijke verhoudingen worden op een verantwoorde wijze aangepast aan de nieuwe wet. Hiermee wordt recht gedaan aan de principes van goed bestuur. Door inzicht in en transparantie over besturingsmodel en doelstellingen te geven, wordt het draagvlak verhoogd en de betrokkenheid bij gemeenten en provincie voor de uitvoering van de taak van de ODMH. Dit komt de duurzame uitvoering op lange termijn van uw publieke taak ten goede. Gaarne ben ik bereid deze opdracht ter hand te nemen en de advisering helder en doelgericht uit te voeren. De concrete werkzaamheden zullen bestaan uit onder andere: voorgesprekken, analyse en deskresearch, uitwerking opties bestuurlijke verhoudingen, voorbereiden/uitwerken inhoud conceptrapportage, afstemming en overleg,

analyse bevindingen/uitkomsten en opstellen rapportage, etc. Met betrekking tot de planning is uitgegaan van de noodzaak om voor 20 mei een rapportage gereed te hebben voor het AB. Qua planning heeft dit het volgende betekend:

- a) voorbereidende studie, uitwerken opties en opstellen conceptrapportage: van 6 mei t/m 12 mei;
- b) toezending en leestijd voor direct betrokkenen: 12 t/m 14 mei
- c) toetsing en afstemming met direct betrokkenen: 15 t/m 19 mei
- d) opstellen definitieve rapportage: 19 mei
- e) toezending eindrapportage: 20 mei

3. OVERWEGINGEN EN MOTIEVEN

3.1 Vertrekpunt: de huidige situatie

De ODMH draagt bij aan een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving. ODMH doet dat door in de hele regio milieutaken en in een deel ervan bouw- en woningtoezichttaken uit te voeren in opdracht van de aangesloten gemeenten in Midden-Holland en de provincie Zuid-Holland. De basistaken van de ODMH omvatten vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieuregels, bouw- en woningtoezicht en advisering, ontwikkeling en uitvoering van duurzaamheidsbeleid. De ODMH adviseert de gemeenten ook over milieuaspecten bij ruimtelijke plannen. Het gebied waar de omgevingsdienst in opereert heeft in totaal ruim 238.000 inwoners en ruim 8500 bedrijven.

De missie van de ODMH is om een toonaangevende organisatie te zijn, die bijdraagt aan een veilige, duurzame en gezonde samenleving. De ODMH voert daartoe (wettelijke) taken uit op het gebied van milieu en bouw- en woningtoezicht in opdracht van de gemeenten in de regio en de provincie Zuid-Holland. De dienst is van en voor zijn deelnemende partijen en is de rechterhand van de deelnemers bij de ontwikkeling van beleid. In de visie ODMH ontwikkelt deze zich tot een gebiedsautoriteit in het Groene Hart met een hoogwaardige, innovatieve en betaalbare dienstverlening. De dienst werkt samen op relevante beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, verkeer en water om zo een optimale omgevingskwaliteit te realiseren. En heeft medewerkers, die deskundig, klantgericht, betrouwbaar zijn en doelgericht werken. De ODMH is werkzaam voor de volgende deelnemers: Bodegraven-Reeuwijk, Alphen aan den Rijn, Gouda, Krimpenerwaard, Waddinxveen, Zuidplas en de provincie Zuid-Holland. Voor een aantal taken is het werkgebied van ODMH het gehele grondgebied van de provincie Zuid-Holland.

De ODMH is een gemeenschappelijke regeling die naar behoren functioneert. En ook naar de toekomst voldoende robuust is. Zo blijkt uit een tweetal evaluaties^{2,3}. Dat geldt ook voor de governance van de ODMH. Op sommige punten zijn er wel wat verbeteringen mogelijk, geven de evaluaties aan:

- onverlet de gekozen structuur, kan de manier van werken van de adviescommissies worden verbeterd;
- de representatie van BWT-taken is onevenredig in het bestuur vertegenwoordigd in verhouding tot het financieel belang van deze taken;
- de stemverhouding gebaseerd op inbreng tussen DB en AB leidt bijna altijd automatisch tot een meerderheid van stemmen van het DB in het AB. Hierdoor kan het AB onvoldoende tegenwicht bieden, noodzakelijk voor de principes van goed bestuur.

Over het algemeen kan men stellen dat GR ODMH voldoet aan de criteria voor goed functionerende GR-en, zoals die eerder naar voren zijn gebracht: betrokkenheid deelnemers; organisatie voor en namens de deelnemers te werken en de juiste mensen op de juiste plaats. Dit wil men graag zo behouden, ook bij de invoering van de nWGR.

3.2 Twee belangrijke uitgangspunten

Aan dit onderzoek liggen twee belangrijke uitgangspunten ten grondslag: het thans goed functionerende besturingsmodel van de ODMH en de beoogde doelstellingen van de wetgever met de wijzigingen in de nWGR. Deze uitgangspunten kunnen als volgt nader worden toegelicht.

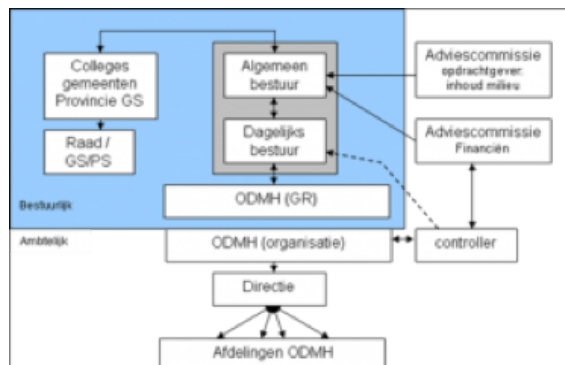
² ODMH: robuust en toekomstbestendig? Evaluatie van de Omgevingsdienst Midden-Holland, Norbert de Blaay en Michiel Hes, KokxDeVoogd, 2 maart 2015

³ Evaluatierapport adviescommissies ODMH, J. Companjen, ODMH, 15 oktober 2014

I. *Het besturingsmodel van de ODMH;*

De ODMH heeft een goed uitgewerkt besturingsmodel dat naar behoren functioneert, zoals ook blijkt uit uitgevoerde evaluaties. Het besturingsmodel van de ODMH kan als volgt worden geschetst (zie figuur).

Fig. 1 Besturingsmodel ODMH



Ter toelichting. Het bestuur is verantwoordelijk voor de ODMH. Dat wil zeggen dat het bestuur eigenaar/werkgever is van de ODMH, maar ook als opdrachtgever fungeert en de ODMH aanstuurt. Het bestuur wordt gevormd door het DB en het AB. Het AB bestaat, zoals aangegeven, uit 8 leden en het DB uit 4 leden. Het algemeen bestuur bestaat uit één afgevaardigde per gemeente uit het college van burgemeester en wethouders en twee afgevaardigden vanuit het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland. Het AB vergadert 4 keer per jaar. Ongeveer drie weken voor de AB-vergadering vergadert het DB. Het DB bereidt de vergaderingen van het AB voor. Ter advisering van de directeur zijn twee adviescommissies ingesteld voor de ambtelijke afstemming voorafgaand aan de bestuursvergaderingen. Er is een inhoudelijke commissie ingesteld voor de opdrachtgeversrol van de deelnemers. Daarnaast is er een financiële adviescommissie voor de eigenaarsrol. Er is een goed onderscheid tussen de verschillende rollen in het bestuur. De rol van opdrachtnemer wordt ingevuld door de directie van de omgevingsdienst. De directie neemt taken aan van de opdrachtgever. Daarbij streeft de opdrachtnemer naar een helder kader waarbinnen de taken uitgevoerd kunnen worden. Een bijzondere rol in deze structuur is voor de controller. De controller is onderdeel van de ODMH-organisatie en kan als enige in de organisatie buiten de directie om naar het dagelijks bestuur gaan.

II. *De wijziging in de WGR;*

Zoals gezegd is WGR per 1 januari 2015 gewijzigd. De wetgever beoogt met de wijzigingen de principes van goed bestuur uit hoofde van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur verder door te voeren in gemeenteschappelijke regelingen. Het is de bedoeling dat de positie van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt versterkt alsmede de meer onafhankelijke toezichhoudende rol van het AB ten opzichte van het DB⁴. Het DB bestuurt de GR als bestuur van de GR en niet uit hoofde van de deelnemer waar zij vandaan komen. Het DB legt alleen verantwoording af aan het AB. Het AB kan verantwoording afleggen aan de deelnemers. In feite wordt hiermee een "Raad van Toezicht – model" nagestreefd, waarbij het DB meer als Raad van Bestuur gaat functioneren en het AB als Raad van Toezicht.

Tevens wordt de invloed van de gemeenteraden en provinciale staten op de begroting en de jaarrekening van het openbaar lichaam versterkt en wordt een regeling getroffen voor

⁴ Zie wetstekst, memorie van toelichting, behandeling Eerste en Tweede kamer, alsmede reacties VNG, IPO en Unie van Waterschappen

de bekendmakingen van gemeenschappelijke regelingen. In de geest van deze wijzigingen zullen ook verantwoorde voorstellen voor de ODMH moeten worden uitgewerkt. De aangepaste GR dient op grond van de WGR uiterlijk 1 januari 2016 in werking te treden.

3.3 Motieven

Aan de inrichting van de huidige governance van ODMH liggen ook een aantal voor ODMH zwaarwegende motieven ten grondslag. Motieven, die wat betreft ODMH, ook na de invoering van de nWGR recht zouden moeten doen aan de governance van ODMH. Deze motieven betreffen:

- *Draagvlakmotief*
Het draagvlakmotief geeft inhoud aan het belang van draagvlak bij de deelnemers voor ODMH als organisatie. En gaat daarom vaak over een juiste vertegenwoordiging van de belangen van de deelnemers in het bestuur.
- *Representatiemotief*
De deelnemers moeten in ieder model van besturing voldoende worden gerepresenteerd
- naar inbreng en afname van diensten van ODMH.
- *Onafhankelijkheidsmotief*
Het onafhankelijkheidsmotief is in feite een weging van de gewenste bestuurlijke verantwoordelijkheid versus de benodigde onafhankelijkheid van de opdrachtnemer op grond van deskundigheid ten behoeve van de taakuitoefening.
- *Regelgebonden motief*
Het is de wens en de bedoeling van ODMH om zich te organiseren en te handelen binnen de kaders van de wet en regelgeving.
- *Consistentiemotief*
De ODMH opereert in een omgeving waarin organisaties werken met verschillende doelstellingen en beleid. ODMH wil consistentie bewaren in de relatie met deze organisaties ongeacht de bestuurlijke vormgeving.
- *Kosten-baten motief*
Het motief om het bestuurlijke model te wijzigen kan al dan niet worden ingegeven door kosten-baten motieven. In het geval er sprake is van baten, dan dient bezien te worden wat de ingeschatte kosten zijn, wat de terugverdientijd is en welk eventuele negatieve beleidsmatige consequenties dat heeft. Daarnaast mogen wijzigingen niet leiden tot onnodige bureaucratie met daarbij gepaard gaande kosten.

Deze motieven zullen eveneens worden meegewogen in de beoordeling van de opties voor veranderingen in de relatie AD - DB uit hoofde van de nWGR.

4. VARIANTEN VOOR DE VERHOUDING AB - DB

4.1 Varianten voor invoering

Op grond van uitgangspunten en motieven zijn een aantal verschillende varianten voor de invoering van nWGR bij ODMH op een rij gezet. Deze kunnen als volgt worden beschreven:

a. *Variant 1: 'lichte' implementatie*

De nWGR is een (nieuwe) realiteit, die niet aansluit bij de huidige inrichting van de GR ODMH. In deze variant wordt getracht met gerichte aanpassingen binnen de kaders van de wet te blijven. Dat wil zeggen het DB wordt numeriek terug gebracht van vier leden naar drie leden. De voorzitter van het DB komt van een deelnemer, maar bestuurt niet namens een deelnemer: het is een onafhankelijk voorzitter. Het DB stuurt zonder stemrecht, dat bij het AB blijft. Indien het op stemmen aankomt, zal het besluit naar het AB worden gebracht ter stemming. Het DB zal materieel dan meer de rol van voorbereider van de AB-vergadering gaan vervullen en alle belangrijke beslissingen zullen in het AB worden genomen. Uitgangspunt is hierbij om zo dichtbij mogelijk bij de huidige situatie te blijven, die immers goed functioneert.

Overwegingen. Weliswaar wordt in deze variant dichtbij de huidige situatie gebleven, toch doet deze variant enigszins afbreuk aan de motieven van draagvlak en representatie ten opzichte van de huidige situatie. Immers er zijn minder deelnemers dan voorheen vertegenwoordigd in het DB. De vraag of deze variant voldoende aansluit op de bedoelingen van de wetgever bij de nWGR kan positief worden beantwoord. Immers het huidige probleem dat de stemverhoudingen bij ODMH zijn gebaseerd op de inbreng van de deelnemers en daardoor het DB vrijwel altijd een meerderheid heeft in het AB⁵ wordt opgelost door het stemrecht alleen bij het AB neer te leggen. Tevens wordt hierdoor ook de controlerende rol van het AB vergroot en dat komt de checks & balances in het besturingsmodel ten goede.

b. *Variant 2: uitbreiding AB*

Bij deze variant wordt het AB zodanig uitgebreid dat het DB een minderheid vormt, zoals de nWGR beoogt. Iedere deelnemende gemeente vaardigt twee leden (bijvoorbeeld een wethouder milieu en een wethouder BWT) af naar het AB. En net zal net als nu ook de provincie twee afgevaardigden hebben. Daarmee komt het AB op 14 leden en kan het DB met vier leden in stand blijven als numerieke minderheid. Daarnaast wordt het DB en AB op dezelfde manier aangepast zoals bij variant 1.

Overwegingen. In deze variant wordt, net zoals bij de eerste variant, dichtbij de huidige situatie gebleven. Aan de motieven van draagvlak en representatie wordt meer recht gedaan ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van variant 1. Immers nu blijft het DB gelijk. Net als bij variant 1 sluit deze variant goed aan op de bedoelingen van de wetgever. Ook hier wordt het huidige probleem opgelost (dat de stemverhoudingen bij ODMH zijn gebaseerd op de inbreng van de deelnemers en daardoor het DB vrijwel altijd een meerderheid heeft in het AB⁶) door het stemrecht alleen bij het AB neer te leggen. Tevens wordt hierdoor ook de controlerende rol van het AB vergroot en dat komt de checks & balances in het besturingsmodel ten goede. Daarentegen is het wel de vraag of het realistisch is om te verwachten dat iedere gemeente in de praktijk twee collegeleden zal afvaardigen naar het bestuur van ODMH. Wellicht is dit op te lossen door een mandaatregeling, waarbij de wethouders van dezelfde deelnemers elkaar volmacht kunnen geven voor de uit te brengen stemmen.

⁵ Zie ook commentaar in rapport KokxVanVoogd

⁶ Zie eveneens commentaar in rapport KokxVanVoogd

c. *Variant 3: strikt volgen nWGR*

Bij deze variant worden de artikelen van nWGR precies toegepast. Dat wil zeggen dat het DB wordt teruggebracht tot drie leden en de stemverhouding van DB en AB wordt zodanig aangepast, dat het DB nooit een meerderheid heeft in het AB. Dat laatste kan door de regeling aan te passen en de stemverhouding niet langer te baseren op de inbreng. Dan wel door bij iedere samenstelling van het DB te kijken naar de stemverhoudingen. Dat zal wel een beperking opleggen aan de potentiële deelnemers aan het DB.

Overwegingen. Bij deze variant wordt dichtbij de nWGR gebleven, maar wordt geweld gedaan aan de motieven van draagvlak en representatie. In ieder geval is het een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie. Verder is het bijvoorbeeld de vraag of de deelnemers bereid zijn af te zien van de stemverhoudingen op basis van inbreng. Een risico is, dat bij deze variant het thans goed functionerende besturingsmodel op significante wijze wordt aangetast.

d. *Variant 4: handelen in de geest van de wet*

In deze variant wordt, net zoals bij variant 3, de nWGR gevolgd. Derhalve wordt ook hier het DB teruggebracht tot drie leden en de stemverhouding van DB en AB wordt zodanig aangepast, dat het DB nooit een meerderheid heeft in het AB. Er wordt een nieuwe bestuurscommissie uit het AB ingesteld, die bestuurt en toezicht houdt op de taken van ODMH (zuivere opdrachtgeversrol). In de regeling wordt de bepaling aangepast dat de provincie q.q. lid van het DB is naar dat de provincie q.q. de voorzitter van deze bestuurscommissie levert. Dat doet recht aan de verantwoordelijkheid van de provincie (zijnde deelnemer met het grootste overzicht) en aan de toezichthoudende rollen (goede scheiding eigenaarsrol en opdrachtgeversrol). Nu de provincie niet persé meer in het DB hoeft te zitten, zijn bij de samenstelling van het DB vele mogelijkheden om te komen tot een DB zonder meerderheid in het AB.

Overwegingen. Deze variant komt dichtbij de intenties van het huidige besturingsmodel van ODMH en bij de bedoelingen van de wetgever. Aan de motieven van draagvlak en representatie wordt recht gedaan. Bovendien hoeft niet (zoals bij variant 3) de stemverhoudingen op basis van inbreng te worden veranderd. Daarbij komt dat deze variant recht doet aan de verantwoordelijkheid van bestuurders: bij ODMH, bij hun eigen colleges en in meer algemeen maatschappelijke zin. Dat alles klinkt positief, maar er zijn ook wel wat aandachtspunten. Door de instelling van de bestuurscommissie wordt de bestuurlijke drukte verhoogd wat tot extra kosten zal leiden. Bovendien is het mogelijk dat bij deze variant de onafhankelijkheid van de opdrachtnemer (directie) wordt aangetast. Immers deze wordt nu langs twee verschillende lijnen aangestuurd (via het DB en via de bestuurscommissie). Vaak een aanleiding in de praktijk bij een GR voor debacles. Echter een niet ongewone situatie voor gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast wordt door de instelling van een bestuurscommissie de doorlooptijd van besluitvorming in de praktijk substantieel verhoogd. De ervaring leert dat deze vertraging vaak 5 tot 6 extra weken bedraagt.

e. *Variant 5: continueren huidige situatie*

In theorie zou men ook kunnen proberen de huidige situatie te continueren. Immers de wetgever biedt niet heel veel duidelijkheid voor situaties waarbij er verschil is tussen het aantal leden in DB en AB en het aantal deelnemers. Hetzelfde geldt m.m. voor het verschil tussen stemverhouding op basis van inbreng en op basis van hoofdelijke stemming. ODMH zou op grond hiervan een uitzonderingspositie kunnen claimen of uitstel van invoering kunnen vragen totdat er meer duidelijkheid is op deze punten.

Overwegingen. Het moge duidelijk zijn dat deze variant de nodige risico's met zich meebrengt. Bovendien scheidt het onduidelijkheid over de bestuurlijke structuur voor de

nabije toekomst (Wat zal de uitkomst van de discussie zijn?). Bovendien werken de uitzonderingsposities niet altijd in het voordeel van ODMH, bijvoorbeeld de huidige stemverhoudingen en de consequenties daarvan voor de verhoudingen DB - AB werken eigenlijk tegen de bedoeling van de wetgever in.

4.2 Weging varianten

Hoe moeten de verschillende varianten onderling gewogen worden? De eerder genoemde uitgangspunten en motieven zijn daarvoor de beste criteria. De volgende tabel geeft een weging van de verschillende varianten aan de hand van deze criteria.

Tabel 1. Overzicht variant en criteria

Varianten Criteria	'Lichte' implemen- tatie (1)	Uitbreiding AB (2)	Strikt volgen nWGR (3)	Handelen in de geest van de wet (4)	Huidig continueren (5)
T.o.v. huidige situatie	- minimale aanpassingen - lost kritiek punten uit evaluatie wel op	- minimale aanpassingen - lost kritiek punten uit evaluatie wel op	- substantiële aanpassingen - lost kritiek punten uit evaluatie wel op	- substantiële aanpassingen - lost kritiek punten uit evaluatie wel op	- geen aanpassingen - lost kritiek punten uit evaluatie niet op
Uitgangspunten:					
Besturingsmodel ODMH	- blijft in essentie ongewijzigd - verzwakt mogelijk door kleiner DB - versterkt mogelijk door sterkere rol AB vanwege stemrecht	- blijft in essentie ongewijzigd - versterkt mogelijk door sterkere rol AB vanwege stemrecht	- wijzigt - verzwakt mogelijk door veranderingen in verhoudingen	- wijzigt - verbetert door betere rolverdelingen - verzwakt door dubbele aansturing- lijnen en langere doorlooptijden	- blijft ongewijzigd
Wijzigingen WGR	- goed doorgevoerd	- goed doorgevoerd	- volledig doorgevoerd	- optimaal doorgevoerd	- niet doorgevoerd
Motieven:					
Draagvlak	- neutraal of neemt wellicht af	- wordt wellicht groter	- neemt af	- blijft hetzelfde of wordt wellicht groter	- blijft hetzelfde
Representatie	- wordt wellicht groter	- wordt wellicht groter	- vermindert	- verbetert door instelling commissie	- blijft hetzelfde
Onafhankelijkheid	- geen invloed	- geen invloed	- geen invloed	- neemt wellicht af door twee aansturing- lijnen	- geen invloed
Regelgebonden	- niet op alle punten door beperkte wijziging	- niet op alle punten door beperkte wijziging	- volledig	- volledig	- zal beperkt of zeer beperkt zijn
Consistentie	- huidige lijn blijft in essentie behouden	- huidige lijn blijft in essentie behouden - verbetering governance, waardoor mogelijke consistente besluitvorming	- besturings- model wijzigt - meer complexiteit in bestuurs- samenstelling, waardoor mogelijke grillige besluit- vorming	- besturings- model wijzigt - verbetering governance, waardoor mogelijke consistente besluitvorming	- huidige lijn blijft behouden: geen wijzigingen

Varianten	'Lichte' implementatie (1)	Uitbreiding AB (2)	Strikt volgen nWGR (3)	Handelen in de geest van de wet (4)	Huidig continueren (5)
Criteria Kosten - baten	- neutraal	- bestuurlijke drukte neemt toe door groter AB, werkt kosten verhogend	- bestuurlijke drukte neemt toe door toename complexiteit, werkt kosten verhogend	- bestuurlijke drukte neemt toe door commissiewerk en werkt kosten verhogend	- neutraal

4.3 Beoordeling varianten

Als men de varianten op een dergelijke manier weegt, rijst de vraag: welke variant verdient de voorkeur voor ODMH? Op basis van de weging kan men aan de hand van de criteria tot een oordeelsvorming komen. Dit is gedaan is de volgende tabel.

Tabel 2. Beoordeling

Varianten	Lichte implementatie (1)	Uitbreiding AB (2)	Strikt volgen nWGR (3)	Handelen in de geest van de wet (4)	Huidig continueren (5)
T.o.v. huidige situatie	Licht pos.	Licht pos.	Neutraal, mogelijk pos.	Neutraal, mogelijk pos.	Neutraal
Uitgangspunten:					
Besturingsmodel ODMH	Neutraal	Pos.	Neg.	Licht neg.	Neutraal
Wijzigingen WGR	Neutraal	Neutraal	Pos.	Pos.	Neg.
Motieven:					
Draagvlak	Neutraal	Pos.	Neg.	Licht pos.	Neutraal
Representatie	Neutraal	Pos.	Neg.	Pos.	Neutraal
Onafhankelijkheid	Neutraal	Neutraal	Neutraal	Neg.	Neutraal
Regelgebonden	Neutraal	Neutraal	Pos.	Pos.	Neg.
Consistentie	Neutraal	Neutraal	Neg.	Neg.	Neutraal
Kosten - baten	Neutraal	Neg.	Neg.	Neg.	Neutraal
Overall:					
Beoordeling *)	Licht pos.	Pos.	Neg.	Licht pos.	Neg.

*) Op basis van weging van de criteria

Toelichting. De invoering van nWGR laat zien dat continuering van de huidige situatie geen optie is. Van alle varianten, die in beschouwing zijn genomen, blijkt de variant 2 met uitbreiding van het AB, stemrecht in het AB en onafhankelijk voorzitter als het beste naar voren te komen. Een 'second best' optie is variant 1, die dicht in de buurt komt van variant 2 echter zonder uitbreiding van het AB.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De nWGR is een (nieuwe) realiteit en sluit niet aan bij de huidige inrichting van de GR ODMH. In dit rapport is daarom gepoogd een antwoord te geven op de vraag van ODMH: hoe dient de verhouding AB – DB te worden aangepast om op een verantwoorde wijze binnen de kaders van de nieuwe wet Gemeenschappelijke Regelingen te kunnen werken. Ten behoeve daarvan zijn verschillende varianten op een rij gezet en beoordeeld.

Conclusies

De belangrijkste conclusie is dat de variant: “uitbreiding van het AB”, als beste variant naar voren komt. Deze variant behelst onder meer uitbreiding van het AB, stemrecht in het AB en een onafhankelijk voorzitter. Meer precies wordt bij deze variant het AB zodanig uitgebreid dat het DB een minderheid vormt zoals de nWGR beoogt. Iedere deelnemende gemeente vaardigt twee leden (bijvoorbeeld een wethouder milieu en een wethouder BWT) af naar het AB. En krijgt net zoals de provincie twee afgevaardigden. Daarmee komt het AB op 14 leden en kan het DB met vier leden in stand blijven als numerieke minderheid. De voorzitter van het DB komt van een deelnemer, maar bestuurt niet namens een deelnemer: het is een onafhankelijk voorzitter. Het DB stuurt zonder stemrecht dat bij het AB blijft. Indien het op stemmen aankomt, zal het besluit naar het AB worden gebracht ter stemming. Het DB zal materieel dan meer de rol van voorbereider van de AB-vergadering gaan vervullen en alle belangrijke beslissingen zullen in het AB worden genomen. Uitgangspunt hierbij is om zo dichtbij mogelijk bij de huidige situatie te blijven, die immers goed functioneert.

Een tweede conclusie is dat de eerste variant: ‘lichte invoering’ heel dicht bij deze voorkeursvariant komt en mocht de voorkeursvariant om moverende redenen niet kunnen worden ingevoerd, deze variant als second best geldt.

Aanbevelingen

Allereerst wordt aanbevolen de voorkeursvariant in te voeren bij ODMH.

Een punt van aandacht is dat de besturing van ODMH complexer wordt. Het is van belang om het besturingsmodel te borgen naar de toekomst toe, zodat bij eventuele wisselingen in bestuur en management toch de uitgangspunten en doelstellingen van het besturingsmodel goed bewaard blijven en overdraagbaar zijn. Daarom wordt tevens aanbevolen het besturingsmodel in een bestuursreglement ODMH vast te gaan leggen.