

Balans in besturing

Met de regionalisering van de brandweer ontstaat een nieuwe verhouding tussen de brandweerorganisatie en haar bestuur. Waar de brandweer eerst deel uitmaakte van de gemeentelijke organisatie en daarmee direct bestuurlijk aangestuurd kon worden, is door de regionalisering sprake van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, die vanuit het principe van verlengd lokaal bestuur worden aangestuurd. Gemeentebestuurders komen hierbij op grotere afstand van de brandweerorganisatie te staan met de nodige consequenties van dien.

In praktijk zien we dat in het proces van regionalisering veel aandacht uitgaat naar het samenvoegen van de brandweerkorpsen, maar dat nauwelijks wordt gesproken over wat dit betekent voor het besturingsmodel en de wijze waarop de verantwoording, het toezicht en de relatie met het bestuur wordt georganiseerd. Wij vinden het daarom de moeite waard om het thema 'besturing' verder te verdiepen.

Van directe aansturing naar besturing op afstand

Hoewel de brandweer voor de regionalisering direct onderdeel uitmaakte van de gemeentelijke organisatie, was de aandacht voor de bestuurlijke aansturing ervan in de meeste gemeenten beperkt. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid concludeerde in 2006 op basis van onderzoek¹ dat het thema brandweezorg niet hoog op de politiek-bestuurlijke agenda van gemeenten stond. Gemeenten bleken in de meeste gevallen niet te beschikken over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over de prestaties en het functioneren van hun brandweerkorps. Hierdoor was het college van burgemeester en wethouders in veel gemeenten niet in staat adequaat te sturen en kon de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken niet waarmaken.

Met het samengaan van diverse gemeentelijke brandweerkorpsen en de regionale brandweerorganisatie ontstaat een nieuwe geregionaliseerde brandweerorganisatie op de schaal van de veiligheidsregio. In dit nieuwe organisatiemodel wordt de brandweerorganisatie bestuurlijk aangestuurd door een Dagelijks Bestuur en een Algemeen Bestuur bestaande uit (een delegatie van) de burgemeesters van de diverse gemeenten die onderdeel uitmaken van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio. Het besturingsmodel van de geregionaliseerde brandweerorganisatie is daarmee gebaseerd op (weliswaar op basis van de Wet Veiligheidsregio's verplichte) onderlinge samenwerking tussen de gemeenten, terwijl de brandweerorganisatie zelf één organisatie vormt die wordt aangestuurd vanuit het principe van eenhoofdige leiding.

Dilemma's bij besturing op afstand

Voor zowel het management van de brandweer als het bestuur levert het op afstand van de gemeente organiseren van de brandweer nieuwe vraagstukken op. Hierna zullen we ingaan op de dilemma's die hierbij horen. Deze zijn deels afgeleid uit onderzoek naar de werking van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en deels gebaseerd op onze eigen praktijkervaringen.

Dilemma 1: Baas versus klant

Gemeenten besturen enerzijds de samenwerking, maar zijn anderzijds ook de klant van het samenwerkingsverband. Dit kan ambtenaren en bestuurders voor een lastig dilemma plaatsen. Het bestuur dient immers het belang van de organisatie te behartigen, dus het collectief belang van de gezamenlijke gemeenten. De aandacht van het bestuur zou in dit kader gericht moeten zijn op

¹ Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg, IOOV, 2006

efficiency, continuïteit van de bedrijfsvoering en de belangen van het personeel. De afzonderlijke gemeenten laten zich in de eerste plaats leiden door het eigen gemeentelijk belang: zowel financieel als inhoudelijk en bestuurlijk. Van de regionale bestuurders wordt verwacht dat zij zowel dit individueel gemeentelijke belang als het collectieve regionale belang behartigen.

De vraag is hoe je als samenwerkingsverband het vertrouwen kunt creëren waarin gemeenten inderdaad bereid zijn om het collectief regionale belang te laten prevaleren boven het individuele gemeentelijke belang. Uit onderzoek blijkt dat dit wordt gezien als één van de grootste uitdagingen voor samenwerking tussen gemeenten in de regio.”²

Binnen de reeds geregionaliseerde regio's wordt dikwijls gebruik gemaakt van zogenaamde dienstverleningsovereenkomsten (dvo), waarin afspraken tussen het geregionaliseerde brandweerkorps en de individuele gemeente worden gemaakt over de te leveren diensten en bijbehorende kosten. Hoewel deze dienstverleningsovereenkomsten bijdragen aan een open discussie over wat de gemeente van het samenwerkingsverband mag verwachten, schuilt er eveneens een risico in. Het begrip dienstverleningsovereenkomst roept bij sommigen het beeld op van een inkooprelatie, waarbij de gemeente zich onvoldoende lijkt te realiseren dat het zelf eigenaar van het samenwerkingsverband is. De 'mindset' van de gemeente op afstand te staan van het samenwerkingsverband wordt hier mogelijk onnodig en onbedoeld versterkt.

Dilemma 2: Behoeftte aan transparantie versus noodzaak tot loslaten

In het verlengde van het dilemma tussen de verschillende rollen van bestuurders kan een dilemma ontstaan tussen enerzijds de behoefte aan transparantie en anderzijds de noodzaak van loslaten en ruimte bieden aan het management. In de praktijk zien we dat het organiseren van de brandweer op afstand van de gemeente dikwijls leidt tot een sterkere behoefte aan sturing vanuit de gemeenten. Vragen als: “Wat levert het samenwerkingsverband op?”, “Krijgen we als gemeente wel waar voor ons geld?”, “Wat betalen we voor onze buurgemeenten?” benadrukken de behoefte aan transparantie.

Tegelijkertijd heeft de nieuwe brandweerorganisatie het nodig dat zij van haar bestuurders managementruimte krijgt om tot goede prestaties te kunnen komen. Het op goede wijze invulling geven aan zowel de behoefte aan transparantie als het bestuurlijk commitment wordt gezien als belangrijkste voorwaarde voor een slagvaardige samenwerking³.

Dilemma 3: Sturen op doelstellingen versus beheersen van middelen

Met de behoefte aan sterke sturing vanuit de samenwerkingspartners ontstaat dikwijls een nieuw dilemma, doordat de bestuursagenda grotendeels wordt gedomineerd door vraagstukken die gaan over het beheersen van middelen. Het gevolg hiervan is dat het sturen op het realiseren van gezamenlijke doelstellingen naar de achtergrond verdwijnt. Uit onderzoek naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden blijkt dat samenwerkingspartners vaak beperkt tevreden zijn over de slagvaardigheid van de samenwerking⁴. Als oorzaak hiervan wordt gegeven dat de samenwerkende partijen dikwijls een beperkte gezamenlijke focus hebben. Ook wordt het eigen belang vaak onvoldoende aan het gemeenschappelijk belang gekoppeld. Het samenwerkingsverband krijgt dan te weinig richting.

Met deze dilemma's dreigt de valkuil van een vicieuze cirkel te ontstaan, waarin gemeenten zich onvoldoende eigenaar van het samenwerkingsverband voelen, behoefte hebben aan transparantie en naar strakke sturingsmechanismen zoeken. Hierdoor ligt de nadruk op het beheersen van middelen in plaats van op richting geven aan het samenwerkingsverband, met als gevolg ontevredenheid bij de samenwerkingspartners en de behoefte aan nog strakkere aansturing. De

² 'Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr', VNG, 2007

³ I. Pröpper e.a., *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*, 2005

⁴ I. Pröpper e.a., *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden* (2005)

scheidslijn tussen management en bestuur vervaagt dan steeds verder, waarbij het risico bestaat dat de organisatie in een impasse raakt.

Balans in besturing: een kwestie van samenspel

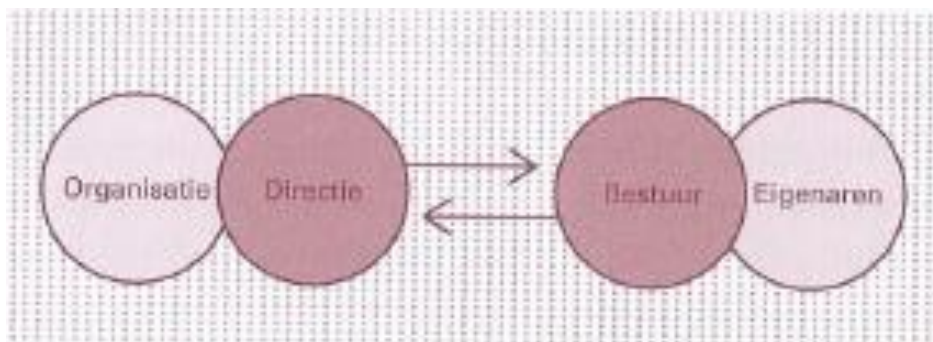
Om na te gaan op welke wijze invulling gegeven kan worden aan een verantwoorde manier van besturing, vinden we aanknopingspunten in het gedachtegoed over 'good governance'. Waar dit een aantal jaren geleden met name in de private sector een actueel thema was, krijgt het vraagstuk ook in de publieke sector steeds meer aandacht. Maar wat wordt eigenlijk met 'good governance' bedoeld?

In de beschikbare literatuur wordt 'good governance' veelal gedefinieerd als: "het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, evenals het daarover op open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden of eigenaren".⁵

Deze definitie benadrukt dat in het kader van 'good governance' goed samenspel vereist is. Hierbij gaat het zowel om het samenspel in rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen als om het samenspel tussen de verschillende deelprocessen die voor besturing van belang zijn.

Samenspel in rollen en verantwoordelijkheden tussen verbonden partijen

'Good governance' is niet alleen een zaak van het bestuur. In feite gaat het om het samenspel tussen de organisatie (professionals), directie, bestuur in de rol van toezichthouder en de eigenaren (en andere belanghebbenden). In onderstaande figuur is de samenhang grafisch weergegeven.



Figuur 1. Samenspel tussen verbonden partijen (bron: Maas J., Verantwoord besturen, 2009)

In praktijk wordt nauwelijks expliciet gesproken over de wijze waarop deze rollen en verantwoordelijkheden ingevuld worden. In het kader van deze bijdrage besteed ik specifiek aandacht aan de rol van het bestuur omdat deze een cruciale schakel vormt tussen de organisatie en directie enerzijds en de eigenaren anderzijds. Het bestuur wordt in deze vergeleken met een Raad van Toezicht (RvT) danwel een Raad van Commissarissen (RvC). In de literatuur over 'good governance' worden voor die posities (dikwijls een raad van toezicht, danwel een raad van commissarissen) drie rollen onderscheiden, namelijk:

- toezicht houden (vooraf en achteraf) op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken in de onderneming
- de directie met raad terzijde staan
- werkgever zijn van de directie.

⁵ J. Bossert, 'Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management'. In: *Overheidsmanagement*, 9, 2002.

Deze driedeling ondersteunt mogelijk het gesprek tussen directie en bestuur over de wijze waarop hier invulling aan gegeven wordt.

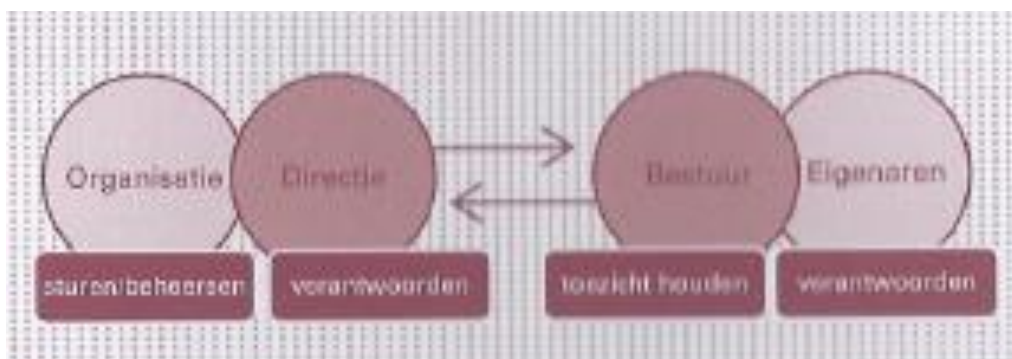
Afstemming tussen deelprocessen

Naast het samenspel tussen de verschillende verbonden partijen is de afstemming tussen een viertal deelprocessen relevant. Het gaat hierbij om de balans in sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

Bij sturen en beheersen is de focus voornamelijk gericht op de interne organisatie. Dit is voornamelijk het domein van de directie en organisatie (professionals). Bij verantwoorden en toezicht houden is de focus vooral extern gericht op de eigenaren. Dit is met name het domein van directie en bestuur.

- Bij *sturen* gaat het om richting geven aan het realiseren van de organisatiedoelen door onder andere het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen.
- Bij *beheersen* richten we een stelsel van maatregelen en procedures voor de organisatie in, waarmee het bestuur meer zekerheid krijgt dat de organisatie werkt aan realisatie van de vastgestelde beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld door voortgangsrapportages.
- *Verantwoorden* gaat om het bieden van inzicht aan relevante anderen over het eigen doen en laten. Bij verantwoorden gaat het met name om het verstrekken van informatie, het afleggen van rekenschap en het willen leren als organisatie.
- *Toezicht houden* kan tot slot aangeduid worden als het verzamelen van informatie om vast te kunnen stellen of de organisatie voldoet aan de gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel en eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Bij toezicht draait het dus feitelijk om drie functies: informatievergaring, oordeelsvorming en interventie.

In de meest ideale situatie sluiten de functies van verantwoorden en toezicht houden op elkaar aan. Zonder toezicht geen verantwoording en vice versa. Bij informatievergaring hoort immers informatieverstrekking. Het afleggen van rekenschap impliceert oordeelsvorming en interventies veronderstellen de bereidheid om te leren⁶.



Figuur 2. Samenspel tussen verbonden partijen met daarbij de deelprocessen (bron: Maas J., Verantwoord besturen, 2006)

Invulling geven aan het samenspel

Bestuurders en directieleden van veiligheidsregio's (zoals directeuren veiligheidsregio's, regionaal commandanten en directeuren publieke gezondheid) staan voor de uitdaging invulling te geven aan dit complexe samenspel. Dit begint bij het expliciet benoemen van ieders rol en verantwoordelijkheid en de daarmee gepaard gaande deelprocessen (zoals aangegeven in de voorgaande paragraaf).

⁶ 'Bewijzen van goede dienstverlening', WRR, 2004

Wat daarbij hoort, is het besef dat voor verschillende deelprocessen verschillende spelregels gelden. Om te kunnen sturen en beheersen, is adequate managementinformatie nodig. Gebrek aan verantwoording van een directie leidt tot een grotere nabijheid van het bestuur. Het bestuur staat voor de uitdaging invulling te geven aan de rol van toezichthouder, zonder de rol van directie over te nemen. Op haar beurt moet ook het bestuur verantwoording afleggen en het bestaan van de organisatie legitimeren aan de eigenaren van het samenwerkingsverband (de gemeente, lees de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad).

Duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van de spelers en de onderlinge spelregels maakt dat het samenspel tot stand kan komen. Het is echter niet de enige voorwaarde. Begrip voor elkaar en onderling vertrouwen is essentieel. Dit vereist veel investeren in onderlinge relaties. Het moge duidelijk zijn dat het uiteindelijke resultaat grotendeels afhankelijk is van de mensen en de specifieke context waarin zij met elkaar werken.

Een voorbeeld uit de praktijk

“Overheidsgedomineerde afval- en milieubedrijven vervullen een belangrijke maatschappelijke functie en er gaat vaak veel geld in om. Het is dus belangrijk om ook hier voorwaarden te creëren voor goed bestuur, goed toezicht en goede verantwoording, aldus Hildegard Pelzer, directeur van het bureau Governance Support. Zij stelt dat de gedachtevorming bij overheidsgedomineerde bedrijven over ‘good governance’ vaak nog in de kinderschoenen staat. “ Vaak wordt de Raad van Commissarissen door leden van burgemeester en wethouders van de gemeenten ingevuld. Ik vind zo’n automatisme geen goede zaak, want een commissaris moet onafhankelijk zijn en handelen in het belang van de onderneming, rekening houdend met de verschillende belanghebbenden van de onderneming. Bij overheidsgedomineerde bedrijven kan het zinvol zijn om als Raad van Commissarissen extra te investeren in het contact met de gemeenten als aandeelhouders. Bijvoorbeeld door een jaarlijkse meeting waarbij ook andere wethouders en ambtenaren aanwezig zijn en waar over ontwikkelingen en plannen van het bedrijf wordt gepraat”. (Bron: H. Pelzer in: Tijdschrift Gemeentereiniging en Afvalmanagement GRAM, maart 2008).

Samengevat

Zoals aangegeven in dit hoofdstuk ontstaat met de regionalisering van de brandweer een nieuwe verhouding tussen de brandweerorganisatie en haar bestuur. Voor zowel het management van de brandweer als het bestuur levert het op afstand van de gemeente organiseren van de brandweer nieuwe vraagstukken op. Om verder invulling te geven aan het begrip besturing, vinden we aanknopingspunten in het gedachtegoed over ‘good governance’. Naast het samenspel tussen de verschillende verbonden partijen is de afstemming tussen een viertal deelprocessen relevant. Het gaat hierbij om de balans in sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Bestuurders en directieleden van veiligheidsregio’s (zoals directeuren veiligheidsregio’s, regionaal commandanten en directeuren publieke gezondheid) staan voor de uitdaging invulling te geven aan dit samenspel. We hopen dat het bewust zijn van dit samenspel bijdraagt aan een open en transparant gesprek tussen in eerste instantie bestuur en directie.

Auteur: Lieke de Geus

Gepubliceerd in: Brandweer onderweg, een uitgave van Twynstra Gudde, 2011.